

NOTAT

Til Friluftslivets Fellesorganisasjon (FRIFO)
attn.: Generalsekretær Harald Tronvik

Fra Thommessen,
v/Odd Stemsrud

Dato 14. november 2008

Ansvarlig advokat Odd Stemsrud

VINJE KOMMUNES VILKÅR OM LOKAL TILKNYTNING FOR REKREASJONSFERDSEL MED SNØSKUTER: EN OVERORDNET EØS-RETTLIG VURDERING

1 BAKGRUNN OG KONKLUSJON

Dette notatet vurderer på et overordnet nivå om Vinje kommunes vilkår for utstedelse av såkalt 'raude løyve', som gir adgang til rekreasjonsferdsel med snøskuter i kommunen, er i overensstemmelse med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. For slikt løyve stilles det blant annet krav om:

- i) Dokumentasjon på medlemskap i en av skuterklubbene i Vinje.
- ii) Fast bopel i Vinje kommune.

Konklusjon:

- Det er vår vurdering at Vinje kommunes løyvevilkår om lokal tilknytning for adgang til rekreasjonsferdsel med snøskuter, vil kunne anses å være indirekte diskriminering etter EØS-avtalens generelle forbud mot nasjonalbestemt forskjellsbehandling (artikkel 4), og/eller en restriksjon på fri bevegelse av arbeidstakere (artikkel 28 flg., herunder artikkel 7 (2) i arbeidstakerforordningen 1612/68), retten til fri etablering (artikkel 31 flg.) og/eller den frie bevegelsen av tjenester (artikkel 36 flg.).
- Vilkårene kan etter omstendighetene søke å ivareta legitime formål som sikkerhetshensyn, bosettingshensyn og/eller miljøhensyn. Det er derimot vår vurdering at Vinje kommunes vilkår om lokal tilknytning synes uegnet for ivaretagelsen av disse formålene. Videre vurderer vi det slik at vilkårene fremstår som mer inngripende enn nødvendig for å ivareta formålene. Vilkårene vil i så fall være å anse som ulovlige.
- EØS-avtalens hoveddel og arbeidstakerforordningen er implementert i norsk rett i lovs form med forrang. Hvis kommunens vilkår er i strid med de nevnte EØS-bestemmelser vil vilkårene derfor også være i strid med norsk lov.

— — —

2 DEN NÆRMERE VURDERING

2.1 Innledning

EØS-avtalens artikkel 4 oppstiller et generelt forbud mot nasjonal forskjellsbehandling og uttaler:

“Enhver forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet skal være forbudt innenfor denne avtales virkeområde, med forbehold for de særbestemmelser den selv gir.”

I tillegg kommer de spesielle forbud mot nasjonal forskjellsbehandling slik de er nedfelt i restriksjonsforbudene i bestemmelsene om fri bevegelse for arbeidstakere (artikkel 28 flg.), etableringsretten (artikkel 31 flg.) og fri bevegelse for tjenester (artikkel 36 flg.). Både det generelle og de spesielle forbudene dekker så vel direkte (formell) diskriminering som indirekte (faktisk) diskriminering. Utover diskrimineringstilfellene kommer de spesielle forbudene til anvendelse også på rene restriksjoner, uten at det er nødvendig å identifisere et forskjellsbehandlende element. Det generelle forbudet mot nasjonalbestemt forskjellsbehandling har selvstendig rettslig betydning i tilfeller innenfor EØS-avtalens virkeområde, men utenfor de spesielle restriksjonsforbudene.

Vi vil først analysere i hvilken utstrekning de vilkår Vinje kommune stiller omfattes av forbudenes virkeområde som sådan, se punkt 2.2. Vi vil så vurdere om kommunens vilkår innebærer en forskjellsbehandling eller en restriksjon i EØS-rettens forstand, se punkt 2.3. Avslutningsvis vil vi vurdere om en eventuell forskjellsbehandling/restriksjon likevel er lovlig grunnet de unntak EØS-retten gir hjemmel for, se punkt 2.4.

Norske myndigheter har gjennomgående anført at forvaltningen av naturressursene faller utenfor EØS-avtalens saklige virkeområde. Påstanden hjemles i EØS-avtalen artikkel 125 som uttaler at avtalens øvrige bestemmelser ikke skal berøre avtalepartenes regler om eiendomsretten. Denne generelle anførselen er derimot blitt avvist av EFTA-domstolen, senest i den såkalte Hjemfallssaken¹ av 26. juni 2007. Det må nå kunne sies å være på det rene at, selv om eiendomsretten som sådan er unntatt EØS-avtalen, må andre rettigheter og reguleringer som springer ut av denne praktiseres i overensstemmelse med EØS-avtalens øvrige regler.²

Det skal nevnes at offentligrettslige krav om nasjonal eller lokal tilknytning for så vidt ikke er unikt for Vinje kommune. Fjellova § 23 oppstiller et krav om bopel i Norge for rett til jakt i statsallmenning, og for jakt i annen statsgrunn følger et krav om norsk statsborgerskap eller ett år med bopel i Norge av viltloven § 31. Lakse- og innlandsfiskloven § 22 har et tilsvarende krav om bopel i Norge siste år. Et eksempel på tildeling av særskilte rettigheter til personer med lokal tilknytning følger av finnmarksloven § 23. Som vi vil komme tilbake til har EFTAs overvåkingsorgan ('ESA') i 2007 igangsatt undersøkelser mot Norge hva gjelder vilkåret om ett års forutgående bopel i Norge i fjellova § 23.³

¹ Sak E-2/06, ESA mot Norge, EFTA Court Report 2007 s. 167

² Det er i første rekke regulering av allemannsretten og jakt- og fiskerettigheter som følge av statens eiendomsrett myndighetene har anført at dekkes av artikkel 125 og som dermed skal være unntatt. I tråd med EFTA-domstolens siste avklaringer i E-2/06 (hjemfallssaken) er det rettslig ikke holdbart å anføre at Vinje kommune skulle kunne opprettholde en ellers EØS-stridig ordning for skuterkjøring på det grunnlag at de eier grunnen og at ordningen er en praktisering av sin eiendomsrett.

³ Saken er initiert på bakgrunn av syv klager ESA har mottatt fra svenske jegere, se ESAs klagesaker nr. 62040 til 62046 og ESAs brev til norske myndigheter av 22. august 2007 (ESAs event: 432371). Sverige har hatt liknende vilkår i sin Rennæringsforordning § 3, en bestemmelse som ble endret i mars 2007 etter påpekning fra Kommisjonen. Kommisjonen undersøker nå tilsvarende vilkår i dansk og finsk rett.

2.2 Omfattes Vinje kommunes vilkår om lokal tilknytning av EØS-avtalen?

Vi vil her vurdere om Vinje kommunes vilkår om lokal tilknytning faller innenfor EØS-avtalens virkeområde, herunder eventuelt de spesielle restriksjonsforbud.

Retten til fri bevegelse for arbeidstakere fremgår av EØS-avtalens artikkel 28 og er presisert i sekundærrett. Rådsforordning (EØF) nr. 1612/68 om fri bevegelse for arbeidstakere mv innenfor EØS er gjennomført i norsk rett som en egen lov. Forordningens/lovens artikkel 7 (2) nedfeller at: *"Han [En arbeidstaker som er statsborger i en EØS-stat] skal på nevnte territorium ha samme sosiale og skattemessige fordeler som innenlandske arbeidstakere"*. Hva gjelder retten til tilgang til sosiale fordeler for arbeidstakere følger dette opp EF-domstolens praksis etter de generelle traktatartikler om fri bevegelse for arbeidstakere. I en sak fra 1994 som gjaldt adgangen til å registrere fritidsbåter i franske registre (uten tilknytning til noen økonomisk aktivitet), kom EF-domstolen således til at adgangen til fritidsaktiviteter var beskyttet av retten til fri bevegelse for arbeidstakere.⁴ Den siterte artikkel 7 (2) har sin kjerne i rene nasjonalitetsvilkår og/eller *forutgående* bostedskrav som ikke kan oppfylles umiddelbart av en arbeidstaker fra et annet EØS-land. I vårt tilfelle kan en tysk arbeidstaker i utgangspunktet, på samme vilkår som en innbygging, få løyve til rekreasjonskjøring med skuter i Vinje hvis han først flytter til Vinje. Det kan derimot tenkes en ordning – typisk en arbeidstaker som pendler – hvor arbeidstakeren ikke har fast bopel i Vinje og derfor ikke har rett til løyve, men hvor han likevel er beskyttet av bestemmelsene om rett til fri bevegelse for personer. Vinje kommunes regulering av adgangen til skuterkjøring synes slik å kunne være dekket av retten til fri bevegelse for arbeidstakere og deres rettslige adgang til sosiale fordeler.

Etableringsreglene i EØS-avtalens artikkel 31 flg. vil kunne tenkes å komme til anvendelse på en person allerede bosatt i Vinje kommune som ønsker å flytte til et annet EØS-land.⁵ Hvis denne personen fortsatt ønsker å ha løyve for skuterkjøring i Vinje, vil han formentlig møte på det hinder at han ikke oppfyller bostedskravet for skuterløyve.

Tjenestereglene kommer til anvendelse på en tjeneste som blir ytet mot økonomisk vederlag, jf. EØS-avtalen artikkel 37. Tjenestereglene kommer kun til anvendelse i tilfeller hvor reglene om fri bevegelse for arbeidstakere og etableringsreglene ikke er aktuelle, jf. artikkel 37. Etter sin ordlyd er reglene rettet mot friheten til å yte tjenester, men EF-domstolen har fastslått at de på samme måte oppstiller en rett til å motta tjenester, eksempelvis en tysk turists rett til å motta tjenester under et besøk i Vinje.⁶ Traktatartiklene presiseres også her av sekundærrett, herunder gjennom det nylig vedtatte tjenstedirektivet (2006/123/EF). Når tjenstedirektivet er innlemmet i EØS og har trådt i kraft vil dens artikkel 20 uttrykkelig kodifisere at: *"Medlemsstatene skal sikre at mottakeren ikke underlegges krav som innebærer forskjellsbehandling basert på mottakerens nasjonalitet eller bosted"*.⁷ For å komme inn under tjenestereglene må det som nevnt foreligge en form for økonomisk virksomhet: På den ene siden vil en regulering av en ren kommersiell tjenesteytelse klart falle inn under reglene, mens en

⁴ EF-domstolen uttaler her (premiss 20 til 22):

"Dernaest skal situationen for skibe, der ikke anvendes til udøvelse af økonomisk virksomhed, undersøges.

I den henseende bemærkes, at fællesskabsretten garanterer enhver statsborger fra en medlemsstat saavel retten til at rejse ind i en anden medlemsstat for dér at udøve loennet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed samt retten til at bo dér efter at have udøvet en saadan virksomhed. Imidlertid er adgangen til fritidsaktiviteter i denne medlemsstat en naturlig følge af retten til fri bevaegelighed.

Det følger heraf, at en saadan statsborgers indregistrering i vaertslandet af et fritidsfartøej henhoerer under bestemmelserne i fællesskabsretten vedroerende den frie bevaegelighed."

⁵ At etableringsreglene også beskytter mot restriktive reguleringer i hjemstat ved etablering i vertsstat er slått fast av EF-domstolen i blant annet de Lasteyrie-saken (sak C-9/02, [2004] Saml. s. I-2409).

⁶ Se saker C-286/82 og C-26/83, *Luisi og Carbone* [1984] Saml. s. 377, premiss 16.

⁷ At direktivet vil bli innlemmet i EØS-avtalen ble uformelt avklart i regjeringen 13. november 2008.

ordning av ren ikke-økonomisk karakter ikke rammes av EØS-avtalens tjenesteregler. En ordning som innbefatter et vederlag, men som ikke inkluderer en kommersiell utnyttelse synes å stå i en mellomstilling. Det er derimot ikke noe krav om at tjenesteyter skal drive virksomhet med fortjenesteformål.⁸ Likeledes vil heller ikke en tjenesteytelses rekreasjonelle kjerne påvirke dens status som tjeneste i EØS-rettslig forstand. I sak C-97/98 *Jägerskiöld mot Gustafsson*, kom EF-domstolen således til at salg av fiskekort mot betaling var å anse som en tjeneste.⁹ I nærværende sak tilknyttet skuterkjøring i Vinje kommune ytes det vederlag i to former: For det første må det ytes et engangsvederlag på kr. 400,- kr til kommunen for å få et løyve første gang, mens fornyet løyve er gratis.¹⁰ Dette vederlaget synes å gå til dekning for kommunale administrasjonskostnader i forbindelse med selve løyveutstedelsen, og dels være en betaling for selve løyvedokumentet. Derimot må adgangen til løyve sees i sammenheng med krav om betalt medlemskontingent til en skuterklubb i Vinje, formentlig i størrelsesorden kr. 150,- til kr. 250,- årlig.¹¹ Riktignok deltar verken kommunen eller skuterklubbene i denne sammenheng direkte i en økonomisk aktivitet av kommersiell karakter, men de samlede vederlag som betales kan likevel tale for at tjenestereglene kan komme til anvendelse.¹²

Det generelle forbudet mot nasjonalitetsbestemt forskjellsbehandling i artikkel 4, utgjør en selvstendig hjemmel i tilfeller hvor det diskriminerende tiltaket har en fjernere sammenheng med den økonomiske virksomheten. Eksempelet her kan etter omstendighetene være reiselivsaktøren i Vinje som ønsker å tilby sine utenlandske besøkende, som betaler for reise, opphold og losji, muligheten til selv å kjøre snøskuter i Vinje. For denne overordnede vurderingen er det tilstrekkelig å notere at ESA således henviser til både tjenestereglene og det generelle ikke-diskrimineringsforbudet i saken vedrørende bostedskravet i fjellova § 23.¹³

2.3 Innebærer et vilkår om lokal tilknytning en forskjellsbehandling eller restriksjon?

Det neste spørsmålet er om Vinje kommunes vilkår om bosted i Vinje og medlemskap i lokal skuterklubb er en forskjellsbehandling på bakgrunn av nasjonalitet, eller en restriksjon på de spesielle restriksjonsforbudene i EØS-rettens forstand.

For spørsmålet om forskjellsbehandling, fremgår det at vilkårene stilt av Vinje kommune ikke er direkte diskriminerende all den stund de ikke stiller krav om norsk statsborgerskap. De er heller ikke nasjonalt geografisk diskriminerende i den forstand at de stiller krav om bosted i Norge. EF-domstolen har derimot uttalt at et tiltak ikke trenger å skille nasjonalt for å være diskriminerende, se premiss 14 i sak C-388/01 som gjaldt en regional prisdifferensiering tilknyttet bosted ved italienske museer:

⁸ Se sak C-70/95 *Sodemare*, [1997] Saml. s. I-3395.

⁹ Sak C-97/98, [1999] Saml. s. I-7319. I premiss 36 uttales følgende: "En verksamhet som består av att ställa ett vattenområde till tredje mans förfogande mot betalning och på vissa villkor för att han där skall kunna fiska utgör ett tillhandahållande av tjänster som omfattas av artikel 59 och följande artiklar i EG-fördraget (nu artikel 49 EG och följande artiklar i ändrad lydelse), om den har en gränsöverskridande karaktär." EF-domstolen avviser i samme sak at reglene om fri flyt av varer kan komme til anvendelse – dette selv om fiskeretten er knyttet til et fiskekort: Det sentrale elementet i ytelsen er fiskeretten og ikke selve fiskekortet. Hvor kortet/løyvet (som fysisk dokument) kan tilskrives en karakter av et omsettelig verdipapir vil derimot EØS-avtalens kapitalregler kunne tenkes å komme til anvendelse. I vår sak er løyvet utstedt på personlig basis, og kapitalreglene er i likhet med varereglene således utelukket.

¹⁰ Utover et klistreoblat som må kjøpes årlig. p.t. for kr. 50,-.

¹¹ Se eksempelvis hjemmesidene til Rauland Snøskuterklubb.

¹² ESA synes å være av det standpunkt at statsallmenningenes salg av jaktrettigheter oppfyller kravet til økonomisk aktivitet i sin sak vedrørende bostedskravet i fjellova § 23. En statsallmennings inntekter går i første rekke til tiltak i allmenningen, se fjellova § 11.

¹³ I likhet med Kommisjonens påpekning til Sverige fra 2006 og det tidligere bostedsvilkåret i den svenske rennæringslagen.

”Så är fallet bland annat då det i en bestämmelse föreskrivs att det skall göras en åtskillnad grundad på bosättningskriteriet, eftersom detta riskerar att till största delen vara till förfång för medborgare från andra medlemsstater till följd av att de som inte är bosatta i en viss medlemsstat vanligtvis inte är medborgare i denna medlemsstat (se bland annat dom av den 29 april 1999 i mål C-224/97, Ciola, REG 1999, s. I-2517, punkt 14). I detta sammanhang saknar det betydelse att den omtvistade åtgärden i förekommande fall påverkar såväl nationella medborgare som är bosatta i andra delar av landet som medborgare i andra medlemsstater. För att en åtgärd skall anses vara diskriminerande krävs inte att den gynnar alla nationella medborgare eller endast missgynnar medborgare i andra medlemsstater med uteslutande av nationella medborgare”. (Vår understreckning.)¹⁴

Etter EF-domstolens rettspraksis er det altså overvekt av argumenter som taler for at den typen vilkår som Vinje kommune stiller må anses som indirekte diskriminerende. I forhold til rådsforordning (EØF) nr. 1612/68 om fri bevegelse for arbeidstakere og dennes artikkel 7 (2), er vurderingstemaet ikke ulikt: Det avgjørende er om arbeidstakeren rent konkret og faktisk har adgang til de samme sosiale fordeler, og en parallell intern-nasjonal forskjellsbehandling må vurderes i tråd med de samme retningslinjene fra EF-domstolen. Under forordningens artikkel 7 (2) synes således de i vår sak aktuelle vilkår om lokal tilknytning ikke å medføre likebehandling i en pendlersituasjon.

Siden vilkårene Vinje kommune stiller for rødt løyve for rekreasjonskjøring med skuter uansett ikke er direkte diskriminerende, er det for øvrig rettslig likegyldig om konklusjonen er at det foreligger en indirekte diskriminering eller en restriksjon.

Hva gjelder identifiseringen av en (generell) restriksjon, er det i den sammenheng interessant å notere at det ikke er nødvendig å foreta en nasjonalitetsbestemt sammenlikning overhodet. Det avgjørende spørsmålet her er generelt formulert av EF-domstolen som følger:¹⁵

”Det framgår emellertid av domstolens rettspraxis at nationella åtgärder som kan hindra eller göra det mindre attraktivt att utöva de grundläggande friheter som garanteras av fördraget skall uppfylla fyra förutsättningar. De skall vara tillämpliga på ett icke-diskriminerande sätt, de skall framstå som motiverade med hänsyn till ett trängande allmänintresse, de skall vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom dem och de skall inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning”. (Vår understreckning.)

¹⁴ Spørsmålet om regional diskriminering har også vært oppe i forhold til Norge i EFTA-domstolens sak E-3/05 av 3. mai 2006 om det såkalte Finnmarkstillegget i folketrygden for de med bopel i Finnmark, hvor EFTA-domstolen uttalte følgende i premiss 55 og 56:

”The regional residence requirement in question applies equally to national and migrant workers, and is therefore not directly discriminatory. However, the requirement of equal treatment in Article 3(1) of Regulation 1408/71 prohibits not only direct discrimination based on nationality, but also indirect discrimination which, through the application of other distinguishing criteria, leads in fact to the same result.

A provision of national law must be regarded as indirectly discriminatory if it is intrinsically liable to affect migrant workers more than national workers, and if there is a consequent risk that it will place the former at a particular disadvantage. It is not necessary in this respect to find that the provision in question does in practice affect a substantially higher proportion of migrant workers. It is sufficient that it is liable to have such an effect. A regional residence requirement such as the one in question is liable to operate to a particular disadvantage for migrant workers, since within the relevant group – parents subject to Norwegian legislation on family allowance – most of the workers who fulfil the regional residence requirement for receiving the Finnmark supplement are likely to be Norwegian nationals. In this respect, it does not matter whether the requirement also negatively affects national workers”.

¹⁵ Sak C-55/94, Gebhard-saken, [1995] Saml. I-04165 premiss 37.

Spørsmålet er altså om Vinje kommunes vilkår om lokal tilknytning "kan hindre eller gjøre det mindre attraktivt", eksempelvis for tyske turister, å bedrive snøskuterkjøring i Vinje kommune. Hvis vi ser for oss turistscenariet, fremstår det for oss som rimelig klart at både vilkåret om medlemskap i lokal snøskuterklubb og vilkåret om bopel i kommunen fungerer som en restriksjon på adgangen til den aktuelle tjenesten (snøskuterkjøring), noe som formentlig er selve formålet med reguleringen. Vi kan i så fall konkludere med at Vinje kommunes vilkår om lokal tilknytning for løyve til snøskuterkjøring utgjør en restriksjon i EØS-rettens forstand.

2.4 Er vilkårene om lokalt klubbmedlemskap og lokal bopel likevel lovlige?

2.4.1 Innledning

Vilkår som er indirekte diskriminerende og/eller utgjør en restriksjon under EØS-avtalen er ikke automatisk ulovlig. Et eksempel er EFTA-domstolens sak E-3/05 av mai 2006 hvor domstolen konkluderte med at det såkalte 'Finnmarkstillegget' under folketrygden, som nettopp inkluderer et vilkår om bopel i Finnmark fylke, var lovlig.¹⁶ Som det fremgår av sitatet fra *Gebhard-saken* i punkt 2.3 over, vil en indirekte diskriminerende ordning/restriksjon likevel være lovlig hvis følgende kumulative vilkår er oppfylt (utover at vilkårene ikke kan være direkte diskriminerende):

- I. Vilkårene må tjene et legitimt allment formål
- II. Vilkårene må være proporsjonale i forhold til det allmenne formålet (de må være egnet for å nå formålet og ikke gå lenger enn nødvendig)

Unntaksregelen for lovlige restriksjoner refereres ofte til som 'doktrinen om allmenne hensyn'. Punktene vurderes etter tur nedenfor.

2.4.2 Vilkårene må tjene legitime allmenne formål

Det fremgår ikke eksplisitt hvilke hensyn Vinje kommunes vilkår om lokal tilknytning pretenderer å ivareta. Det er for så vidt også opp til kommunen å påberope seg de allmenne hensyn kommunen måtte mene at de aktuelle vilkårene søker. Det vi derimot kan fastslå er at eksempelvis både bosettingshensyn¹⁷, kulturelle hensyn¹⁸, sikkerhetshensyn og miljøhensyn¹⁹ er anerkjent som allmenne hensyn i EØS-retten. Vi vil se noe nærmere på muligheten for at Vinje kommunes vilkår kan anses som lovlige under disse hensynene.

2.4.3 Er vilkårene proporsjonale?

Spørsmålet blir om Vinje kommunes vilkår om lokal tilknytning er proporsjonale (egnede og nødvendige) for ivaretagelsen av ett eller flere bosettings- kultur- og/eller miljøhensyn.

Hva gjelder bosettingshensyn vil resonnementet være at de to vilkårene skulle være egnet og nødvendig for å stimulere til lokal bosetting. Etter vår vurdering er de to vilkårene som her stilles lite egnet som incitament for å flytte til Vinje. Reguleringen fungerer sterkere som et disincentiv (totalforbud for personer uten lokal tilknytning) enn som et incentiv. I så måte synes reguleringen å gå lenger og være

¹⁶ Sak E-3/05, *ESA mot Norge*, EFTA Court Report 2006 s. 106.

¹⁷ Se sak E-3/05 om Finnmarkstillegget hvor tillegget ble opprettholdt med begrunnelse i dette hensynet. Se også *Konle-saken*, C-302/97, [1999] Saml. s. I-3099.

¹⁸ Se eksempelvis *Cinéthèque-saken*, forente saker 60 og 61/84, [1985] Saml. s. 2605, premiss 18.

¹⁹ Se eksempelvis *Annibaldi-saken*, sak C-309/96, [1997] Saml. s. I-7493.

mer inngripende enn nødvendig. Bosettings- og distriktshensyn synes generelt bedre ivaretatt ved andre og mindre inngripende virkemidler, herunder ved tiltak som støtter lokal bosetting uten samtidig å fungere som en restriksjon på besøkende og utenbygdsboende. Etter vår oppfatning synes derfor ikke vilkårene proporsjonale i forhold til denne typen hensyn, og vilkårene kan i så fall ikke forsvares på denne bakgrunn.

Hva gjelder sikkerhetshensyn kan det tenkes anført at medlemskap i lokal skuterklubb er nødvendig for at fører skal ha de tilstrekkelige sikkerhetsmessige kvalifikasjoner. Her vil en generell regulering av de aktuelle sikkerhetsstandarder nå det samme formålet, være mer egnet til å nå formålet og være mindre inngripende. Etter vår oppfatning synes derfor ikke vilkåret om medlemskap i lokal skuterklubb proporsjonalt i forhold til denne typen hensyn, og vilkåret kan i så fall ikke forsvares på denne bakgrunn.

Hva gjelder kultur-/miljøhensyn, kan dette formentlig settes i minst to sammenhenger: (i) En mulig synsvinkel er gjennom vilkår om lokal bopel og lokal klubbmedlemskap å stimulere lokalkultur og dugnadsånd. For dette formål virker absolutte vilkår, slik en begrensning på friheten til å velge bopel vil være, som meget strengt. Videre vil vi også her mene at andre tiltak, ikke minst tiltak som gir mer positive incitamenter, er mer egnet til å nå lokale kulturhensyn. Kommunen kan med andre ord også her velge mindre inngripende virkemidler som påskjønner fremfor å påtvinger, og slike virkemidler vil gjennomgående være mer egnet og mindre inngripende til å nå det aktuelle kulturformålet. (ii) Et legitimt miljøhensyn kan også tenkes slik at kommunen ønsker å begrense antallet som bedriver snøskuterferdsel. For et slikt formål vil et tak på det totale antallet løyver, med en transparent ordning for fordeling av løyvene, være mer egnet til å nå formålet enn krav om lokal tilknytning. Etter vår oppfatning synes derfor ikke vilkårene proporsjonale i forhold til denne typen hensyn, og vilkårene kan i så fall ikke forsvares på denne bakgrunn.

Oppsummeringsvis er det vår vurdering at de krav Vinje kommune stiller om lokal tilknytning for adgang til rekreasjonskjøring med snøskuter gjennomgående synes å være mindre egnet og være mer inngripende enn det som er nødvendig ut i fra relevante allmenne hensyn. Vilklårene kan i så fall ikke anses som proporsjonale og kravene om lokal tilknytning vil da ikke være lovlige unntak fra EØS-avtalens forbud mot indirekte diskriminering og avtalens spesielle restriksjonsforbud.

* * * * *