



**FYLKESMANNEN I FINNMARK**  
Miljøvern avdelingen

**FINNMÁRKKU FYLKKAMÁNNI**  
Birasgáhttenossodat

Klima- og miljødepartementet  
Postboks 8013 Dep  
0030 OSLO

Deres ref  
14/523

Deres dato  
10.07.2014

Vår ref  
Sak 2014/3386  
Ark 444

Vår dato  
18.09.2014

*Saksbehandler/direkte telefon: Margareth Wegner Sundfør - 78 95 03 71*

## **Uttalelse til forslag til endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag og forskrift for motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag**

Vi viser til brev fra departementet i forbindelse med at forslag til endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven) og forskrift for motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag (forskrift for motorkjøretøyer i utmark etc.) er sendt på høring.

### **Mål om å begrense motorferdsel i utmark mest mulig**

Lovforslaget legger til rette for åpning for motorisert ferdsel til fornøyelsesformål i hele landet. Departementet presiserer i sin omtale av lovforslaget at det fortsatt er et mål å begrense motorferdsel i utmark mest mulig.

Forholdene i Finnmark er spesielle på motorferdselsområdet sammenlignet med det meste av landet for øvrig. Gjeldende lovverk har egne regler for fornøyelseskjøring i Nord-Troms og Finnmark. Det vil si at det per i dag er rundt 5600 kilometer<sup>1</sup> med lovlige snøskuterløyper i Finnmark fordelt på 19 kommuner.

Lovforslaget skaper forventning om at dagens løypenett kan utvides. Løypenettet i Finnmark er allerede omfattende. Det kan derfor stilles spørsmål ved om en ytterligere utvidelse av løypenettet vil være i tråd med målet om å begrense motorferdsel i utmark mest mulig. Vi ber derfor om at det i behandlingen av lovforslaget kommenteres hvordan målet om å begrense motorferdsel mest mulig skal praktiseres i Finnmark.

### **Nasjonale retningslinjer**

Rundskriv T-1/96 er retningslinje for gjeldende motorferdsellovgivning. Fylkesmannen sin erfaring er at en del kommuner ikke retter seg etter disse retningslinjene. På bakgrunn av dette anbefaler vi at detaljerte regler om rammene for etablering av snøskuterløyper i størst mulig grad fastsettes i lovverket.

### **Oppheve § 5 tredje ledd i motorferdselloven og § 4 i forskriften**

Fylkesmannen er enig i departementets vurdering av at det vil være uryddig og lite ønskelig å ha to ulike regimer for etablering av snøskuterløyper. Vi har derfor ingen innvendinger til

<sup>1</sup> Fylkesmannen i Finnmark sin oversikt over godkjente snøskuterløyper per september 2011.

forslaget om at § 5 tredje ledd i gjeldende lov, hvor Fylkesmannen etter forslag fra kommunestyret kan gi forskrift om snøskuterløyper, oppheves.

Forslaget i alternativ 1 er ryddig, men som departementet skriver kan det være vanskelig å ha felles regler for alle lokale løyper i en sentral overgangsforskrift. I Finnmark er snøskuterløypene fastsatt i 19 ulike forskrifter. Utformingen av forskriftene varierer avhengig av når de er fastsatt. I tillegg kan en forskrift inneholde opp mot 30 snøskuterløyper. En sentral overgangsforskrift med felles regler for alle lokale løyper ville blitt omfattende.

Videre er vi enige i at det er enklest å videreføre de to regimene parallelt i en periode (alternativ 2), slik at § 5 tredje ledd oppheves først etter en periode. Som følge av innføring av hjemmel for kommunene til å etablere snøskuterløyper er vi enige i at behovet for § 4 i gjeldende forskrift faller bort.

#### **Ny § 4a i forskriften – kommunenes adgang til å etablere snøskuterløyper**

Fylkesmannen er positiv til at bestemmelser som regulerer kommunenes adgang til å etablere snøskuterløyper tas inn i en ny § 4a i forskriften.

Vi ser fordelene med at snøskuterløyper etableres gjennom arealplanlegging etter plan- og bygningsloven, jamfør andre ledd i § 4a. Vi tror imidlertid at det kan være forvirrende at løypene vedtas med hjemmel i § 4a i motorferdselloven og § 4a i forskrift om bruk av motorkjøretøyer i utmark etc., men at selve prosessen inkludert klagebehandlingen, er hjemlet i plan- og bygningsloven. Etter Fylkesmannen sin oppfatning er gjeldende motorferdselslovgivning uoversiktlig. Ved å trekke inn prosessreglene i plan- og bygningsloven for saksbehandlingen av løyper er vi redd for at det blir enda vanskeligere å ha oversikt over lovverket.

Første ledd åpner for at kommunene kan etablere løyper for kjøring med snøskuter (beltemotorsykkel) på vinterføre. I Finnmark har vi noen eksempler på at det er søkt om dispensasjon for å kjøre med et annet kjøretøy enn snøskuter (bandvogn, ATV med belter og lignende) i etablerte løyper. Vi antar at det er kommunen som skal behandle eventuelle dispensasjoner om bruk av andre kjøretøy i løypene. Om det er mulig å dispensere i slike tilfeller og hvem som i tilfelle kan dispensere bør fremgå av forskriften.

I departementets merknader til andre ledd i forskriften står det blant annet at kommunen må lage en saksframstilling for å opplyse saken tilstrekkelig i form av planbeskrivelse eller planprogram. Departementets omtale av planbeskrivelse og planprogram er uklar. I henhold til plan- og bygningsloven § 4-1 skal planprogram utarbeides i den tidlige fasen av et planarbeid. Det vil si at et planprogram er et grunnlag for planarbeidet. Et planprogram skal utarbeides for blant annet alle kommuneplaner og for reguleringsplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Planbeskrivelse skal derimot alle planer etter plan- og bygningsloven ha når forslaget legges ut til offentlig ettersyn, jamfør plan- og bygningsloven § 4-2. Det bør i behandlingen av lovforslaget avklares hva departementet mener.

Det bør også fremgå i forskriften at arealplanene skal produseres på digitalt kartformat, fortrinnsvis SOSI-format. Dette vil følge av prosessreglene i plan- og bygningsloven, men vi mener at det med fordel også kan presiseres i forskriften. Fylkesmannen vil være helt avhengig av å ha tilgang på snøskuterløypene digitalt i forbindelse med behandling av saker etter § 9 i forskriften.

Etter det vi kan se så er det ikke sagt noe i lovforslaget om hvorvidt etablering av snøskuterløyper kan komme til å utløse krav om konsekvensutredning eller ikke. I forbindelse med forsøksordningen var dette et spørsmål som ble besvart på nettsiden miljokommune.no. Svaret var da at etablering av snøskuterløyper ikke utløser krav om

konsekvensutredning etter forskrift om konsekvensutredninger. Hva som var bakgrunnen for denne konklusjonen fremkommer ikke av svaret. Vi ønsker derfor at departementet viser til grunnlaget for denne avklaringen.

I forslaget til ny § 4a tredje ledd første punktum står det at kommunene i forskrift skal gi bestemmelser om bruken av løypene. I åttende ledd første punktum åpnes det for at vedtak om trasé for skuterløyper og bestemmelser om bruken av slike løyper kan påklages. For Fylkesmannen ser det ut til at det foreligger motstrid mellom tredje ledd første punktum og åttende ledd første punktum. I henhold til forvaltningsloven § 3 første ledd er det kun enkeltvedtak som kan påklages. Mener departementet at bestemmelser gitt i forskrift om bruken av løypene skal kunne påklages?

Vi ser at departementet i sine merknader har kommentert at det i Finnmark og Nord-Troms er akseptert å kjøre inntil 300 meter ut i terrenget fra en skuterløype. Dette er en etablert praksis. En innstramning på dette området for Finnmark sin del ville sannsynligvis være vanskelig å håndheve. Det er imidlertid viktig å presisere at det er 300 meter ut i rett linje fra godkjent snøskuterløyper, ikke kjøring i ett 300-meters belte parallelt med løypa. Vi har eksempler på kommuner, som med bakgrunn i 300-metersregelen, ønsker å åpne for fri kjøring på for eksempel alle vann som det går en snøskuterløype over.

Snøskuterløyper skal ikke legges i verneområder eller foreslåtte verneområder står det i fjerde ledd første punktum. Vi ber om at departementet avklarer om områder som er tilrådd vernet også omfattes av formuleringen «foreslåtte verneområder». Bakgrunnen for at vi ønsker en avklaring på dette er at vi i Finnmark har flere områder hvor vern er tilrådd av tidligere Direktoratet for naturforvaltning, men hvor sakene per i dag ikke er behandlet av departementet. Dette gjelder blant annet et område på ca. 323 km<sup>2</sup> i Kautokeino kommune (Muvrešáhpi nasjonalpark og Goahteluoppal landskapsvernområde) og et område på rundt 500 km<sup>2</sup> i Karasjok kommune (utvidelse av Øvre Anárjohka nasjonalpark og opprettelse av Máhtošvuovdi naturreservat). Fylkesmannen antar at det fra kommunene sin side kan være aktuelt å etablere snøskuterløyper i disse områdene.

Etablering av snøskuterløyper skal ikke være til vesentlig skade eller ulempe for reindriften står det i fjerde ledd andre punktum. Med formuleringen «vesentlig skade eller ulempe» forstår vi det slik at lista for å fremme en klage eller en innsigelse skal legges høyt. I forbindelse med behandlingen av lovforslaget bør det avklares hva som legges i begrepet «vesentlig» i denne sammenheng.

I fjerde ledd andre punktum står det at etablering av skuterløyper ikke skal kreve terrenginngrep. I Finnmark ser vi en økende tendens til terrenginngrep for utbedring av snøskuterløyper og barmarksløyper. Det er derfor viktig med tydelige rammer for hva som regnes som terrenginngrep og hva som ikke er det. Vi ser at departementet åpner for at kvisting og rydding ikke regnes som terrenginngrep. For Fylkesmannen er det uklart hva som for eksempel ligger i ordet «rydding». Slik vi ser det kan rydding omfatte blant annet fjerning av store steiner og dermed også ganske store terrenginngrep. Det er derfor viktig at det avklares hva som legges i begrepene kvisting og rydding.

En annen problemstilling er endring av klima og krav i forskriften om å ta hensyn til sikkerhet ved etablering av løypene. Vi ser at elver og bekker i stadig større grad er åpne på tider av året hvor de tidligere var igjenfrosset. Spørsmål om etablering av bruer og lignende i den sammenheng vil dukke opp i planleggingen av løypene. Fylkesmannen anser tiltak som dette som et klart terrenginngrep. Det er derfor viktig at det avklares hvorvidt bruer over elver og bekker, for å ivareta sikkerheten, er å anse som et terrenginngrep som kan tillates eller ikke.

Når det gjelder merking av løypene er vår erfaring at det bør være et krav at løypene skal merkes med bjørkestikker eller ett annet naturlig materiale. I Finnmark brukes i stor grad

merkestikker av plast. Hver vår får Fylkesmannen en rekke søknader fra kommuner om dispensasjon fra motorferdselsforbudet for å samle inn merkestikkene. I noen tilfeller ser vi at selv om dispensasjon gis så klarer likevel ikke kommunene å samle inn alle stikkene. Resultatet er at det blir liggende flere og flere merkestikker av plast igjen i naturen.

Fylkesmannen ønsker ikke en utvikling hvor alle snøskuterløyper fastmerkes. Vi ser imidlertid at det kan være aktuelt med fastmerking av snøskuterløyper i noen områder. Dette er særlig aktuelt i områder hvor løypa går gjennom kalvingsland. I slike områder vil det i mange tilfeller være vanskelig å innhente merkestikkene på våren uten at reinen forstyrres. Etter Fylkesmannens vurdering kan det i disse områdene derfor være aktuelt med fastmerking. Det bør avklares og eventuelt stå i forskriften om Fylkesmannen kan pålegge kommunene fastmerking i visse områder.

I § 4a sjette ledd fremgår det hva som skal utredes og kartlegges i forbindelse med planlegging av snøskuterløyper. Ut fra forslaget ser det for Fylkesmannen ut til at denne bestemmelsen også omfatter eksisterende snøskuterløyper som foreslås videreført etter nytt lovverk. Fylkesmannen er positiv til kravene om utredninger og kartlegginger, men vi er usikre på i hvilken grad kommunene vil følge dette opp når det gjelder eksisterende løyper som foreslås videreført. Enkelte kommuner i Finnmark har i dag opp mot 30 godkjente skuterløyper. De fleste av løypene har eksistert i en årrekke og flertallet av de vil sannsynligvis foreslås videreført. Departementet må avklare om manglende utredninger og kartlegginger etter sjette ledd, også for løyper som foreslås videreført etter nytt lovverk, i seg selv kan være grunnlag for klage og innsigelse.

Det bør i forskriften eller i behandlingen av lovforslaget tydelig fremkomme at snøskuterløypene kun er åpne etter at de er merket. I tillegg bør det i forskriften være et krav om parkeringsplass ved løypestart. Fylkesmannen kjenner til at noen kommuner gir dispensasjon for å kjøre fra bolighus til løypestart. Slike tillatelser begrunnes gjerne med at det er dårlige parkeringsmuligheter ved løypestart.

I § 4a åttende ledd er det foreslått at kommunens vedtak om trasé for snøskuterløyper og bestemmelser om bruk av slike løyper kan påklages etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven § 1-9. Fylkesmannen er foreslått som klageinstans. Når det opprettes snøskuterløyper etter gjeldende lovverk blir det gjort gjennom forskriftsvedtak som ikke kan påklages. Vi har derfor ingen erfaring med hvor mange klager vi kan forvente. Vi forventer imidlertid at det kan bli mange klager, både fra motstandere av løyper og fra de som ønsker flere løyper. Se for øvrig vår merknad om mulig motstrid mellom § 4a tredje ledd og åttende ledd tidligere i brevet.

Departementet må avklare om det kan gis utsatt iverksetting av kommunens vedtak med hjemmel i § 42 i forvaltningsloven. Dersom det ikke kan gis utsatt virkning av kommunenes vedtak vil klageretten i mange tilfelle ikke være reell.

Fylkesmannen går ut fra at store deler av det eksisterende løypenettverket i Finnmark videreføres og angis i arealplan. Som vi tidligere har nevnt er motorisert ferdsel gjennom årene i større og større grad knyttet til frakt av personer i forbindelse med friluftsliv. Som en følge av dette kan snøskuterløyper, som tidligere var uproblematisk, nå være problematiske. Spørsmålet blir da om det er mulig å klage og eventuelt fremme innsigelse til løyper som videreføres. Dette er en aktuell problemstilling som må avklares i behandlingen av lovforslaget.

### **Motorferdselsforbudet om våren § 9 i forskriften**

Det er bra at det generelle motorferdselsforbudet i perioden 5. mai til og med 30. juni skal gjelde for hele landet. Vi mottar hver vår en rekke søknader om dispensasjon fra det generelle motorferdselsforbudet. Våren 2014 mottok vi for eksempel rundt 40 slike søknader

fra enkeltpersoner og kommuner. Hvert år er det flere kommuner som søker om dispensasjon for innhenting av merkestikker etter at det generelle motorferdselsforbudet er inntrådt.

Det er hvert år også en rekke kommuner som søker om forlenget åpning av skuterløypene etter 4. mai. I 2014 var det 8 kommuner som søkte om dette. Hvor mange løyper det totalt ble søkt om forlenget åpning for har vi ikke summert opp. Vi gav imidlertid tillatelse til forlenget åpning av 93 løyper, helt eller delvis.

Vår erfaring med behandling av denne type saker er at de er krevende. Vi bruker en god del tid på behandlingen av søknadene, både på forberedelse av saken i forkant og på vurderingen av søknadene. Det kan stilles spørsmål ved om Fylkesmannen sin praksis på området er i tråd med bakgrunnen for forbudet i dette tidsrommet. Dette er imidlertid en praksis som har vært fulgt gjennom mange år. Innstramninger er dermed vanskelig å gjennomføre så lenge det ikke skjer noen endringer i lovverket eller at vi får signaler fra overordnet myndighet om at praksisen må endres.

Som det står i rundskriv T-1/96 er Fylkesmannens vedtak i saker om forlenget åpning av løypene å regne som en forskrift etter forvaltningsloven. Vedtaket kan dermed ikke påklages. Dette står det ikke noe om i forskriften, verken i gjeldende forskrift eller i forslaget. I forskriften står det imidlertid hvordan søknader fra enkeltpersoner skal behandles. Vi ber om at det tas inn i § 9 i forskriften at vedtak i saker, hvor kommuner søker om generelle unntak fra motorferdselsforbudet, er forskriftsvedtak som ikke kan påklages.

Fylkesmannen regner med at forlenget åpning av løyper vil være en aktuell problemstilling i flere fylker. Det er derfor viktig at det i forskriften, eventuelt i behandlingen av lovforslaget, gis klare rammer for hva som anses som «spesielle tilfeller». I dag står det ikke noe om dette, verken i gjeldende forskrift eller i rundskrivet.

#### **Oppheve § 5 første ledd bokstav d i forskriften om motorferdsel i utmark**

I 2009 ble det gjort noen endringer i forskriften om motorferdsel i utmark etc. En av endringene var at kommunen etter søknad kan gi tillatelse til bruk av motorkjøretøy til transport av materiell og utstyr i forbindelse med utmarksnæring. Endringen ble tatt inn i forskriften som ny § 5a.

I rundskriv T-6/09 om endringene skriver departementet at § 5 første ledd bokstav d sannsynligvis vil få liten praktisk betydning etter vedtakelsen av ny § 5a. Fylkesmannen er enig i denne vurderingen. Vi ser imidlertid at kommunene på feil grunnlag fortsatt gir tillatelse med hjemmel i § 5 første ledd bokstav d. Dette er uheldig og vi anbefaler derfor at § 5 første ledd bokstav d oppheves.

#### **Avgrensning til bestemte brukergroupe. Betaling**

Merking og skilting av løypene er en ganske stor utgiftspost for kommunene. Fylkesmannen er derfor positiv til at det åpnes for at kommunene kan fastsette bestemmelser om betaling for bruk av løypenettet.

Lovforslaget åpner også for begrensning av bruken av løypene til bestemte formål. Vi er positive til forslaget, men er usikre på hvordan dette i tilfelle skal fungere i praksis.

#### **Tekniske krav til snøskutere**

Eventuelle tekniske krav til snøskutere må etter Fylkesmannens oppfatning fremgå av den generelle kjøretøyslovgivningen, ikke av motorferdsellovverket. Mer tilsyn/oppsyn, samt strengere straffesanksjoner, vil etter Fylkesmannens sin vurdering være mer effektive for å forhindre ulovlig ferdsel enn tekniske krav om motorstyrke. Av hensyn til miljøet bør det likevel vurderes å fastsette krav om støysvake motorer med videre.

### **Kontroll og sanksjoner**

Håndheving av motorferdselslovverket er etter Fylkesmannens oppfatning blitt stadig vanskeligere å gjennomføre. En del kommuner retter seg ikke etter vedtak fra Fylkesmannen som overordna myndighet. Dette har blitt enda vanskeligere etter Statsadvokatens henleggelse av en anmeldelse av Tana kommune sin dispensasjonspraksis på barmark. Henleggelsen ble begrunnet med manglende hjemmel for foretaksstraff ved lovstridige dispensasjoner gitt av ombudsmenn. Dette er beskrevet nærmere i vårt brev til Miljøverndepartementet datert 24. april 2012. Med dagens omfang av dispensasjonspraksisen er det ikke mulig for Fylkesmannen å utøve lovlighetskontroll i alle vedtak av eget tiltak uten en betydelig omlegging av oppgaveløsningen på miljøområdet.

Under punkt 6.2 i lovforslaget har departementet blant annet nevnt prikkbelastning i førerkort og et høyere bøtenivå som eksempler på kontroll- og sanksjonsmuligheter ovenfor privatpersoner. Slike tiltak er Fylkesmannen positiv til.

I forslaget til motorferdsellov, som var på høring i 2007, ble det foreslått at det føres tilsyn med kommunene på motorferdselsområdet. Videre ble det foreslått flere sanksjonsmuligheter, blant annet overtredelsesgebyr ved gjentatte overtredelser, overfor kommuner med kritikkverdig praktisering av lovverket. Med bakgrunn i vår erfaring mener vi at det fortsatt er nødvendig med kontroll- og sanksjonsmuligheter ovenfor kommunene.

### **Økonomiske og administrative konsekvenser**

Mer oppsyn og kontroll er helt klart viktig for å bygge opp den lokale respekten for regelverket. I en del områder vil dette likevel ikke være nok.

Vi får meldinger fra politiet om at de i kontrollen stopper personer som viser frem tillatelser som er gitt av kommunen. Tillatelsene er i en del tilfeller gitt utenfor rammene av lovverket. Dette setter politi og oppsyn i en vanskelig situasjon. De vet at tillatelsen er utenfor rammene av lovverket, men personen som er kontrollert kan vanskelig bøtelegges siden han har en gyldig dispensasjon fra kommunen.

Eksemplet viser at økt oppsyn og kontroll henger nøye sammen med behovet for kontroll- og sanksjonsmuligheter ovenfor kommuner som ikke følger lovverket.

Med hilsen

Gunnar Kjønne

Bente Christiansen  
fylkesmiljøvern sjef

*Dette dokumentet er godkjent elektronisk og derfor uten underskrift.*

Kopi til:

Miljødirektoratet Postboks 5672 Sluppen 7485 TRONDHEIM