



Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Deres referanse 14/523
Vår referanse 2014/4764-2 432.0 ASV
Saksbehandler Asbjørn Valla, tlf. 61 26 60 30

Dato 22.09.2014

Høringsuttalelse - forslag til endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag og forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark på islagte vassdrag

Fylkesmannen viser til departementets høringsbrev av 10. juli 2014 med forslag til endringer i lov av 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven), og forskrift av 15. mai 1988 nr. 356 for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag (forskrift for motorkjøretøyer i utmark etc.).

Våre merknader og kommentarer er i hovedsak sammenfallende med kapittelinnvidlingen i høringsbrevet. Kapitteloverskriften mv. er gjengitt for de deler der vi har merknader til høringsbrevet.

1. Innledning - generelt

Forslagene gjelder innføring av adgang til å etablere snøskuterløyper for fornøyleskjøring.

I forbindelse med departementets høringsbrev av 30. mai 2013 om endringer i forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag samt forsøket om etablering av snøskuterløyper til fornøyleskjøring, ga vi en forholdsvis utførlig høringsuttalelse i brev av 8. juli 2013. Vi kommer derfor til å gjenta mange av de samme argumentene som vi den gang fremførte til forsøksordningen ettersom dette har relevans til angjeldende forslag til lovendringer.

Først noen fylkesfakta. Oppland er det femte største arealfylket i landet med over 25 000 kvm og har 26 kommuner. Oppland er også landets største hyttefylke med nærmere 46 000 hytter. Det er også det fylket med flest nasjonalparker hvor nærmere 30 % av arealet i fylket er vernet. I tillegg skal det etableres tre fylkesdelplaner for hhv. Ottadalen, Dovrefjell og Rondane-Sølnkletten for en helhetlig forvaltning av fjellområdene som er spesielt viktig for villreinenes framtid i Norge. Sistnevnte regionalplan for Rondane-Sølnkletten ble godkjent av departementet i brev av 13. september 2013. De andre planene er under utarbeidelse, og vil bli vedtatt så snart de er ferdigbehandlet. I Oppland har vi også fem tamreinlag som er arealkrevende og følgelig legger begrensninger på aktiviteter innenfor tamreinområdene.

De overordnede målsettingene for etablering av fylkesdelplanene er at Norges unike fjellandskap skal tas vare på som leveområde for sårbare arter, regionalt og nasjonalt rekreasjonsområde og som næringsgrunnlag for levende bygder.

Villreinen skal i denne sammenheng ha en sentral plass i norsk fjellfauna også i framtida, og det er et nasjonalt mål at villreinens leveområde skal sikres.

Med disse fylkesfakta legger det premisser for Fylkesmannens uttalelse til lovendringsforslagene om motorferdsel i utmark og vassdrag.

2. Gjeldende rett. Bakgrunn for forslagene til lov- og forskriftsendringer

Lovens utgangspunkt er at all motorisert ferdsel i utmark og vassdrag er forbudt, jf. lovens § 3, med mindre slik kjøring omfattes av unntakene i loven eller det er gitt særskilt tillatelse.

Snøskuter er et viktig hjelpemiddel i forbindelse med næring og anerkjente nyttetransporter. For disse nytteformålene er hovedregelen at det ikke er behov for å søke om tillatelse til å kjøre. Adgangen til å bruke skuter til slike nytteformål forutsetter imidlertid at transportbehovet er nødvendig og at kjøringen skjer aktsomt og hensynsfullt overfor natur, dyreliv og mennesker.

Motorisert ferdsel skaper støy og kommer derfor i konflikt med de viktigste kvalitetene ved friluftslivet som er stillhet og ro. I tillegg til skadene fra selve kjøringen, fører motorisert kjøretøy til økt aksjonsradius og dermed økt menneskelig aktiviteter i naturområder som til nå har vært relativt uberørt.

Fylkesmannen mener at dagens regelverk om motorferdsel i utmark og vassdrag dekker de viktigste behovene i forbindelse med nærings- og nyttetransport. Vi er opptatt av at motorferdselloven skal fremstå som en miljølov og en generell forbudslov, men hvor viktige nasjonale behov unntas fra ferdselsforbudet slik dagens regelverk gjør. All annen trafikk må derfor begrenses mest mulig. En rekke undersøkelser slår fast at det store flertallet i Norge ikke ønsker en mer liberal motorferdsellovgivning.

Dagens motorferdsellovgivning har vært omdiskutert og stadig under press for endringer. Slik regelverket har blitt praktisert i dag, mener Fylkesmannen at det bare er unntaksvis at en søker får avslag på søknad om tillatelse til bruk av motorkjøretøy i utmark. Vi mener derfor at det ikke er nevneverdig behov for endringer av dagens regelverk ved å åpne opp for en viss kjøring med snøskuter til fornøylesformål.

Fylkesmannen har merket seg regjeringens ønske om å gi kommunene større ansvar og råderett i eget lokalmiljø. Videre heter det i Sundvolden-erklæringen pkt. 10 at regjeringen vil la kommunene forvalte motorisert ferdsel i utmark.

Vi er enig i at kommunene skal forvalte motorisert ferdsel i naturen slik de hele tiden har gjort. Men dette må skje innenfor tydelige nasjonale rammer. Når naturen og friluftslivet er fellesgoder, må fellesskapet legge de overordnede føringene. Når det nå likevel åpnes for en generell regel som gir kommunene muligheter til å etablere skuterløyper til fornøyleskjøring, vil slik kjøring lett føre til interessekonflikter. Det forutsettes derfor at kommunene er i stand til å praktisere lovverket på riktig måte, og at økt press fra ulike aktører ikke fører til rettsulikhet.

I forbindelse med det avsluttede forsøket etter forsøksloven, var det ni kommuner i Oppland som søkte om å være med på forsøksordningen. Av de ni kommunene var det bare sju kommuner som vedtok forskriften om kommunalt forsøk. Imidlertid fremkom det nesten ingen ønsker eller forslag fra kommunene som var med i forsøket om å etablere snøskuterløyper for fornøyleskjøring gjennom en planprosess etter plan- og bygningsloven. De tilbakemeldinger Fylkesmannen fikk, var at dette ikke var en prioritert oppgave for kommunen, og at de heller ikke hadde kapasitet til å sette i gang en utredning og planprosess.

Fra grunneierhold var det også en gjennomgående negativ holdning om å tillate snøskuterløyper over egen grunn, og det var derfor vanskelig å innhente samtykke på forhånd.

Fylkesmannen synes også det er paradoksalt at departementet samtidig med høringsforslaget om fornøyelseskjøring, sender ut brev med informasjon om arbeidet med ny stortingsmelding om friluftsliv, hvor det inviteres til å komme med forslag til temaer i meldingen. Uberørt og uforstyrret natur er noe av det mest særpregede i norsk natur. For å styrke påvirkningen fra motorisert ferdsel har regelverket om motorferdsel i utmark og vassdrag virket positivt. Økende fritidsbruk av motoriserte hjelpemidler innebærer en utvikling med mange negative konsekvenser for befolkningens helse og for en bærekraftig utvikling i en stadig mer passiv livsstil med lite fysisk aktivitet og bruk av ikke fornybare ressurser framfor muskelkraft.

3. Departementets forslag

Områder som skal være unntatt

Fylkesmannen har merket seg at departementet foreslår i hovedsak tilsvarende begrensning for hvor snøskuterløypene kan legges som i forsøksordningen. Vi er enig i det og støtter departementets opplegg for begrensning hvor løypende kan gå i terrenget.

Fylkesmannen viser innledningsvis til «fylkets fakta», hvor Oppland har særegne forhold som bør vektlegges og ivaretas under planlegging av snøskuterløyper. Dette gjelder bl.a. store verneområder, viktige villreinområder og trussel mot villrein og unike fjellandskap som må tas vare på og vektlegges under planleggingen. Ettersom Oppland er det største hyttefylket i landet og har store fjellområder, burde snøskuterløyper forbyes i store sammenhengende vinterfriluftsområder slik Den Norske Turistforening og Norsk Friluftsliv har foreslått for å unngå interessekonflikter mellom ulike brukergrupper.

Vi mener også at det bør settes et absolutt forbud mot å legge løyper i skredutsatte områder eller bratt terreng. Det er ikke nok slik departementet foreslår at kommunene vil ha en plikt til å vurdere mulig skredfare i løypetraseene. Ettersom det er kommunene som har ansvaret for etablering av løypene i kommuneplan eller reguleringsplan, er dette kommunens egne planer. Kommunene vil lett kunne komme i ansvar når den har godkjent planene og sikkerheten ikke er godt nok ivaretatt for løypetraseene. Skred og sikkerhet er dagsaktuelle temaer på grunn av klimaendringer, som kommunene oppfordres til å vektlegge i sin planlegging. Som regel blir det reist innsigelse når disse hensyn ikke er tilstrekkelig ivaretatt i planen. Plan- og bygningsloven har for øvrig en egen bestemmelse i § 28-1 om byggegrunn og miljøforhold mv., som bl.a. stiller krav til byggetomtens beskaffenhet, ved at den i seg selv må fremby tilstrekkelig sikkerhet mot fare og vesentlig ulemper som følge av natur- og miljøforhold på stedet. Tilsvarende krav til sikkerhet mot fare bør stilles til godkjenning av løypetraseene.

4. Forslag til endringer i motorferdselloven og for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag

§ 4 a

Fylkesmannen vil understreke viktigheten av at reguleringen av motorisert ferdsel har vært å begrense ferdselen til formål som har allmenn nytteverdi og derved begrense unødvendig kjøring og fornøyelseskjøring. Disse formålspriinsippene må fortsatt ligge fast i loven selv om det nå åpnes for å fornøyelseskjøring. Det er viktig å fremheve at motorferdselloven fortsatt skal være en miljølov og forbudslov, men hvor det etter kommunens frie skjønnsutøvelse gis adgang til etablering av snøskuterløyper til fornøyelseskjøring gjennom arealplan eller reguleringsplan.

§ 4 a. (forskrift om bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag)

Fylkesmannen har ingen merknader til at andre ledd i lovens § 4 a gir departementet myndighet til å gi forskrift om at kommunene kan etablere snøskuterløyper. Vi har heller ikke merknader til at det i

forskrift kan gis nærmere regler om kommunens bruk av myndighet til å etablere løyper, hvilke krav som gjelder for løypene og om prosessen kommunen skal følge.

§ 5

Som kjent har motorferdselloven § 5 tredje ledd hatt en egen unntaksbestemmelse som åpner for fornøyleskjøring i Nord-Troms og Finnmark. Departementet ser ikke lenger det praktiske behovet for bestemmelsen, og foreslår derfor at § 5 tredje ledd oppheves.

Fylkesmannen er enig i dette, og støtter departementets alternative forslag om at bestemmelsen oppheves etter en overgangsperiode på seks år.

4.2. Forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag

§ 4

Som en konsekvens at bestemmelsen i lovens § 5 tredje ledd blir borte ved hjemmelsinnføring til kommunene, er vi enig i at bestemmelsen i motorferdsselforskriften § 4 oppheves.

Ny § 4 a

Vi er enig med departementet i at det vil være mest hensiktsmessig at bestemmelsene som fastsettes med hjemmel i den foreslåtte bestemmelsen i motorferdselloven § 4 a bør gis i forskrift for motorkjøretøyer i utmark etc. Dette innebærer at bestemmelsen som regulerer kommunens adgang til å etablere snøskuterløyper tas inn som en ny § 4a i forskriften. Dette vil gi bedre oversikt og forenkle lovstrukturen.

Merknader til bestemmelsen

Fylkesmannen har enkelte kommentarer til bestemmelsen som vi mener det er riktig å fremheve.

Første ledd: Vi støtter departementets merknader om at kommunen bare kan åpne for fornøyleskjøring i faste løyper, og at det således ikke åpnes for fri kjøring utenfor godkjente løyper. Vi er også enig i at bestemmelsen ikke må brukes som rettslig grunnlag for å gi dispensasjon for enkeltpersoner som f.eks. ønsker å kjøre tur eller hytteeiere som ønsker å kjøre fra hytta til løypa.

Fylkesmannen er enig i og støtter departementets understrekning om at kommunen ikke har noen plikt til å etablere løyper. Det er også en viktig understrekning at kommunen ikke kan pålegge private å fremme plan eller bekoste slike planer.

Andre ledd: Fylkesmannen er enig i at løypene skal angis i arealplan eller reguleringsplan, og at løypene skal vises som linjesymbol på plankartet. Dette til informasjon for andre brukerinteresser og får å lette oppsynsvirksomheten.

Vi er også enig i at planprosessen skal følge prosessreglene i plan- og bygningsloven, og at plansaken må følges opp med en saksfremstilling i form av planbeskrivelse eller planprogram. Saksfremstillingen må konkretiseres slik at berørte interesser (parter) og høringsinstanser er i stand til å ivareta sitt sektoransvar på best mulig måte. Det innebærer at medvirkning, samarbeid, offentlighet og informasjon gjelder fullt ut ved behandling av planer etter forskriften. Vi har også merket oss departementets påpeking om at berørte interessegrupper som næringsinteresser (herunder reindriftsnæringen), beboerforeninger, grunneiere, turlag og andre friluftsansasjoner, miljøorganisasjoner, velforeninger, hytteforeninger og lignende får komme til orde i beslutningsprosessen. Det er viktig at dette blir fulgt opp fra Fylkesmannens side under planprosessene.

Tredje ledd: Fylkesmannen er enig i at det blir en viktig oppgave for kommunen å gi bestemmelser om bruken av løypene. Vi er også enig i at det ikke skal være tillatt å kjøre utenfor løypene og at rasting bare bør skje i nær tilknytning til løypetraseene. Dette vil lette kontrollproblemet.

Vi er enig i at det bør innføres en merkeplikt av løypene av sikkerhetsmessige hensyn.

Fjerde ledd: Vi anser det som selvsagt at snøskuterløypene ikke kan legges til verneområder, foreslåtte verneområder eller nasjonale villreinområder, og at det ikke skal være til vesentlig skade eller ulempe for reindriften.

Vi er også tilfreds med at løypene ikke skal kreve terrenginngrep, herunder planering og opparbeiding av terreng i barmarksesongen.

Femte ledd: Ingen merknader.

Sjette ledd: Vi er enig i at kommunen i planforslaget blir pålagt å utrede virkningene av løypene vil kunne ha for friluftsliv og naturmangfold i plan- og influensområdet. Fylkesmannen har også merket seg at kommunen skal foreta en kartlegging og verdsetting av friluftsområdene der løypene planlegges.

Sjuende ledd: Vi er også enig i at det er tatt inn i bestemmelsen, hvor det presiseres at kommunen ikke kan treffe vedtak om snøskuterløyper over en eiendom før grunneieren har samtykket. Dette innebærer et krav om at kommunen må innhente eksplisitt samtykke på forhånd, før den treffer vedtak om å etablere snøskuterløyper.

Åttende ledd: Fylkesmannen har ingen merknader til bestemmelsen i åttende ledd som fastslår at kommunen vedtak om å etablere skuterløyper, kan påklages etter bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 1-9 til Fylkesmannen som klageinstans. Dette vil også gjelde kommuneplanvedtak etter bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 11-15, selv om det er i strid med lovens § 11-15 tredje ledd, hvor det heter at kommunestyrets vedtak om kommuneplan ikke kan påklages.

Vi har også merket oss at innsigelsesretten etter plan- og bygningsloven § 5-4, gjelder både trasevalg og kommunens bestemmelser om bruk av løype. Dette vil også gjelde støy eller andre negative virkninger for lokalt friluftsliv.

§ 8 og § 9: Vi har ingen merknader og støtter endringsforslagene.

5. Avgrensning til bestemte brukergrupper. Betaling

Fylkesmannen er enig i at kommunene må kunne sette begrensning på antall brukere, eksempelvis gjennom et tillatelsessystem med et forhåndsbestemt antall tillatelser/løyver eller oblater forutsatt at de utdeles på like vilkår.

Vi støtter også synspunktene om at kommunene må kunne ta seg betalt for tillatelsene/oblatene så lenge midlene fra ordningen brukes til drift av løypene.

Vi deler også departementets synspunkter om råderett over egen eiendom, der grunneier i utgangspunktet vil ha rett til å nekte bruk av sin egen eiendom for snøskuterløyper. Dette innebærer at den enkelte grunneier vil kunne bestemme hvem som eventuelt skal få lov til å bruke grunnen til kjøring med snøskuter.

6. Særlige spørsmål

6.1 Tekniske krav til snøskutere

Ingen merknader

6.2 Kontroll og sanksjoner

Vi viser til departementets henvisning til Innst. 309 (S) fra energi og miljøkomiteen vedrørende tiltak som krav om kjørebok, et høyere bøtenivå, prikkbelastning i førerkortet, muligheter for inndragning av kjøretøy og krav om tydeligere kjøretøyregistrering.

Fylkesmannen mener at dette er adekvate tiltak som energi- og miljøkomiteen har pekt på, og som bør utredes nærmere. Vi anmoder derfor departementet om at det snarest mulig utredes ulike kontroll- og sanksjonsmuligheter i forbindelse med utforming av lovforslaget.

7. Økonomiske og administrative konsekvenser

Fylkesmannen er enig med departementet i at de foreslåtte endringene vil innebære en betydelig utvidelse av adgangen til å bruke snøskutere i utmark, noe som vi innledningsvis har sagt vi er skeptisk til. Dette innebærer økt behov for oppsyn og kontroll med at kjøringen skjer i lovlige former slik at hensynet til friluftsliv og naturmangfold ivaretas. Ikke minst er dette viktig for respekten for regelverket.

Som en konsekvens av lovendringene, vil det føre til et styrket behov for oppsyn og kontroll i regi av Statens naturoppsyn og politiet. Dette vil kreve økte resurser, både i form av utstyr og personell.

Fylkesmannen ser også behovet for styrking av veiledningsfunksjonen på vårt ansvarsområde, både i forbindelse med planprosessene, veiledning og informasjon til kommunene, lag og foreninger samt klagebehandling, som tilsier behov for økte resurser.

Asbjørn Lund e.f.
stabssjef

Vebjørn Knarrum
avdelingsdirektør

Etter våre rutiner er dette brevet godkjent og sendt uten underskrift.

- Kopi: - Kommunene i Oppland
- Miljødirektoratet
- Nasjonalparkstyrene i Oppland
- Statens naturoppsyn i Oppland
- Norsk Friluftsliv Oppland