



Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Trondheim, 19.08.2014

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2014/8334

Saksbehandler:
Marit Johanne Birkeland

Høringsuttalelse til forslag til endringer i motorferdselsregelverket

- Dersom det skal åpnes for fornøyelseskjøring i snøskuterløyper er Miljødirektoratet i hovedsak enig i de kriterier og begrensninger som er satt i forslaget til regelverk. Det er positivt at det tydelig framgår at kommunene i sin planlegging skal ta hensyn til friluftsliv og naturmangfold, og at det er knyttet utredningskrav til disse interessene. God veiledning blir viktig for å sikre god praktisering i kommunene.
- En åpning for fornøyelseskjøring i snøskuterløyper i utmark vil innebære økt motorisering av norsk utmark. Miljødirektoratet mener dette vil gi negative konsekvenser for friluftslivet og muligheten til å oppleve stillhet og ro i naturen. Økt motorisert ferdsel kan også gi negative effekter på naturmangfold.
- Endringsforslaget vil medføre behov for økt oppsyn og kontroll, herunder mer ressurser til slik virksomhet. Vi er positive til at departementet vil vurdere relevante sanksjonsmuligheter ved utforming av lovforslaget.
- Høringsforslaget sier lite om samfunnsøkonomiske konsekvenser, og vi mener en samfunnsøkonomisk analyse kunne identifisert viktige verdier for befolkningen, samt belyst viktige problemstillinger.
- Miljødirektoratet mener det er behov for en helhetlig gjennomgang og oppdatering av regelverket for å gjøre det mer forståelig for de som bruker snøskuter og for forvaltningen.
- Når det gjelder de konkrete forslagene til regelverksendringer vil vi kommentere følgende:
 - Koblingen mellom motorferdselsregelverket og plan- og bygningsloven

bør klargjøres.

- **Ut fra hensynet til villrein anbefaler vi et forbud mot snøskuterløyper i alle villreinområder.**
- **Forslaget om adgangen til å fravike løype med maks 30 meter ved rasting er fornuftig. Vi anbefaler at dette gjøres likt i hele landet, også Troms og Finnmark.**
- **Vi anbefaler at det utformes en egen tilsynshjemmel i regelverket**

1. Innledning

Vi viser til brev fra Klima- og miljødepartementet (KLD) av 10.07.2014 med høring av forslag til endringer i lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven), og forskrift 15. mai 1988 nr. 356 for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag.

Departementet foreslår i høringen en åpning for kjøring med snøskuter for fornøyelsesformål ved at kommunene gis adgang til å etablere løyper for slik kjøring. Det legges opp til en modell som i stor grad samsvarer med reglene som gjaldt for det avviklede forsøket.

Vår uttalelse gis ut fra vår rolle som fagdirektorat med ansvar for friluftsliv og naturmangfold, og ut fra vårt ansvar for å veilede og fortolke regelverket knyttet til motorferdsel i utmark.

2. Dagens regelverk

Utgangspunktet da motorferdselloven kom i 1977 var at motorferdsel i utmark kan ha stor samfunnsnytte, men også medføre en miljømessig belastning i form av forstyrrelse av dyreliv, terrengskader og ikke minst konflikter med friluftslivet som ønsker stillhet, uberørthet og avkobling. Loven la derfor opp til å begrense ferdsele til formål og behov som har en allment akseptert nytteverdi, og å begrense unødvendig kjøring, herunder fornøyelseskjøring.

Intensjonen i regelverket er å verne om naturmiljøet og fremme muligheten til å oppleve stillhet og ro i naturen. En åpning for fornøyelseskjøring i løyper er etter Miljødirektoratet sin vurdering ikke i tråd med den opprinnelige intensjonen med motorferdselloven.

Regelverket er av eldre dato, og de endringer og tilpasninger som over tid er gjort i nasjonal forskrift er gjennomført uten en helhetlig gjennomgang av loven. Erfaring viser at dagens regelverk praktiseres og fortolkes forskjellig i ulike kommuner, noe som delvis skyldes at regelverket er fragmentert og vanskelig å skaffe seg oversikt over. Miljødirektoratet opplever at det er et utfordrende og komplekst regelverk å veilede om. Samtidig har både samfunn og teknologi utviklet seg siden etablering av regelverket, noe som i mange tilfeller gjør det krevende å fortolke loven.

Vi mener det er behov for en helhetlig gjennomgang av regelverket. Dette med tanke på oppdatering, og for å gjøre regelverket mer helhetlig, logisk og dermed brukervennlig for både forvaltning, privatpersoner og andre som bør kjenne reglene.

3. Forventede konsekvenser av lovforslaget

Økt motorisering av norsk utmark

Kjøretøystatistikken viser at antall snøskutere og antall ATV (all-terrain-vehicle) har vært jevnt økende siden motorferdselloven kom. I 2013 var det registrert nær 76 500 snøskutere i Norge, noe som tilsier en vekst i snøskuterparken på om lag 58 % siden år 2000. En åpning for fornøyleskjøring vil med stor sannsynlighet generere en ytterligere vekst i antall snøskutere.

Samtidig skjer det en teknologisk utvikling av kjøretøyene. På den ene siden er nyere skutere mer støysvake og miljøvennlige med tanke på utslipp, på den andre siden øker det rent fornøylesrelaterte segmentet av kjøretøy raskt. Snøskuterne får kraftigere motorer og tekniske egenskaper som gjør at de tar seg fram i terreng som tidligere ikke var tilgjengelig.

Erfaringene fra forsøket i 2001 viste at det totale omfanget av kjøring i utmarka økte, og at etablering av løyper ikke fjernet ulovlig kjøring. I områder der det ble åpnet for snøskuterløyper er det dokumentert store mengder kjørespor utenfor løypenettet, blant annet en mengde tilførselsløyper utenom de fastlagte start- og endepunktene. Samtidig viser erfaringer fra Sverige en økende trend med frikjøring, også i områder der kjøring utenfor led er forbudt. Dette i sum tilsier at store utmarksområder kan bli påvirket. Vi kan følgelig se for oss et omfang av kjøring som tilsier en markert økt motorisering av utmarka.

Dersom det åpnes for fornøyleskjøring er det grunn til å forvente økt salg av snøskutere og økt ressursbruk i kommunene forbundet med å legge til rette for kjøring i utmark. Det kan være vanskelig å reversere adgangen til å bruke snøskuter til fornøyleskjøring når det først er åpnet opp, selv om det skulle vise seg at ulempene blir større enn nytten.

Konsekvenser for friluftsliv og for muligheten til å oppleve stillhet og ro

Vi legger til grunn at friluftsliv er aktiviteter og bruk av natur som ikke er motorisert, jf Stortingsmelding nr. 39 (2000-2001) - *Friluftsliv - Ein veg til høgare livskvalitet*. Gjeldende friluftslivspolitikken legger til grunn at friluftsliv er opphold og fysisk aktivitet i friluft i fritiden med sikte på miljøforandring og naturopplevelse. Friluftspolitikken legger hovedvekten på en kjerne av ikke konkurransepregede, ikke motoriserte fritidsaktiviteter som foregår på allment tilgjengelige, naturpregede områder.

Nordmenn er aktive friluftslivsutøvere og brukere av norsk natur. Gjentatte undersøkelser dokumenterer at så godt som hele befolkningen (9 av 10) driver med en eller flere former for friluftsliv. De samme undersøkelsene viser også at ni av ti oppgir at det å komme vekk fra støy og forurensning og å oppleve naturens stillhet og fred, er viktige grunner for å gå tur og drive med andre former for friluftsliv. Det er også dokumentert at et klart flertall i befolkningen (7 av 10) er imot at det skal bli lettere å få tillatelse til å bruke snøskuter i norsk utmark. Undersøkelser viser også at muligheten til å oppleve stillhet og ro er av stor betydning for turister som kommer til Norge.

I Stortingsmelding nr. 39 (2000-2001) - *Friluftsliv - Ein veg til høgare livskvalitet* vises det til at stillhet, fred og ro er de mest vesentlige kvalitetene for friluftslivet, og at verdien av disse

kvalitetene trolig vil øke i dagens samfunn. Aktiviteter som gir økt støy og forstyrrelse i naturen vil oppleves som negativt for de som oppsøker naturen for å oppleve stillhet og ro. Terskelen for hva som oppleves som påtrengende og uønsket lyd er ofte lavere i utmarksområder enn i sentrumsnære områder. Kommunen må i planlegging av løyper være bevisst at bruk av snøskuter kan påvirke store omkringliggende områder med støy.

De negative konsekvensene for friluftslivet er knyttet til støy, men også til forhold som lukt og visuelt inntrykk. Undersøkelser tilsier at det er lukt og støy som oppleves mest negativt, men vi har liten kunnskap om forholdet mellom de ulike faktorene.

Hvilke konsekvenser etablering av snøskuterløyper vil ha for friluftslivet vil i stor grad avhenge av om snøskutere og skiløpere vil bruke de samme områdene og følge de samme traseene. De fleste steder vil trolig topografiske forhold og hva som anses som attraktive naturopplevelser gjøre at det er de samme områdene, traseene og målpunktene som er attraktive for begge grupper. Dette gjør at potensialet for konflikt trolig er stort til tross for at det i teorien kan være store nok områder for alle interesser. Etablering av løyper gjennom planlegging gir mulighet til å kanalisere ferdselen for å minimere slike interessekonflikter. Dette forutsetter god planlegging fra kommunene, og aktiv medvirkning fra berørte interesser. Evalueringsrapporten fra 2001-forsøket viste at natur- og friluftinteressene var dårlig organisert på lokalt nivå, og det vil derfor være viktig at kommunene aktivt involverer disse interessene i planleggingen.

Konfliktnivået og konsekvensene vil også påvirkes av i hvilken grad snøskuterløyper kan legges til områder som allerede er påvirket av motorisert ferdsel og annen støyende og forstyrrende virksomhet, som f.eks. langs eksisterende vinteråpne bilveier, nær industriområder og lignende. Snøskuternes hastighet vil også ha betydning for omfanget av negative konsekvenser og da særlig med hensyn til støynivå og sikkerhet/fare for kollisjoner som begge øker med økende hastighet.

Konsekvenser for friluftslivet vil også avhenge av omfang av ulovlig kjøring utenfor løypene. Et utstrakt nett av ulovlige tilførselsløyper fra bolig- og hytteområder, slik erfaringer fra forsøket fra 2001 dokumenterer, vil kunne gi negative konsekvenser også for stillhet og ro i bolig- og hytteområder.

Konsekvenser for naturmangfold

Selv om det foreligger lite konkret kunnskap om hvilke effekter snøskuterkjøring har på reproduksjon og overlevelse for enkeltarter i Norge, anser vi det viktig å se til den generelle kunnskapen om at forstyrrelser kan ha negative konsekvenser for dyr. Menneskelig aktivitet kan påvirke dyr negativt, for eksempel i form av at dyrene får mindre tid til matinntak eller at hekking/ynghing mislykkes, samtidig som de får økt energibehov på grunn av økt aktivitet. Ved gjentakende forstyrrelse kan konsekvensene bli dårligere kondisjon, reproduksjon og overlevelse. Tilrettelegging for bruk av snøskuter i utmark gir økt fare for forstyrrelse i områder hvor arter i dag er relativt skjermet. For arter som er fåtallige kan områder som er skjermet for menneskelig aktivitet være viktige for bestanden.

Kommunene skal i henhold til høringsforslaget ta hensyn til naturmangfold i planleggingen av løypene. Det at naturmangfoldet i mange større områder ikke er systematisk kartlagt, tilsier at det kan være krevende for kommunene å ta tilstrekkelig hensyn til naturmangfold. Samtidig vil det i mange tilfeller være vanskelig å gi en tilstrekkelig vurdering av konsekvensene snøskuterkjøring vil

ha på naturmangfoldet. I tilfeller der kommunene har grunn til å tro at det er verdifullt naturmangfold bør føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven komme til anvendelse.

Det foreligger en rekke arter som med stor sannsynlighet er sårbare for forstyrrelse fra snøskuterkjøring. Miljødirektoratet mener det er viktig at det utarbeides god nasjonal veiledning rundt sårbare arter og planlegging av snøskuterløyper. Med en åpning for etablering av snøskuterløyper er vi spesielt bekymret for hensynet til villrein. Vi viser til vår omtale av villreinhensyn under kap 3.

Økt behov for tilsyn og kontroll

Vårt feltapparat, Statens naturoppsyn (SNO), opplever at ulovlig kjøring i utmark er et problem som stadig er økende. Respekten for regelverket er i enkelte miljøer liten, og store utmarksarealer kombinert med få vitneobservasjoner av slik aktivitet gjør at den som kjører ulovlig løper svært liten risiko for å bli oppdaget. Det statlige naturoppsynet har per i dag for liten dekningsgrad og for lite ressurser til både å forebygge og å avdekke ulovlig kjøring. Det er etter vår erfaring også liten kapasitet i politiet til å følge opp utmarksrelatert aktivitet, herunder kontroll med motorisert ferdsel i utmark.

Disse utfordringene vil forsterkes som følge av at det åpnes for mer kjøring i utmark. Høringsforslaget vil innebære et klart behov for økte ressurser til naturoppsynets og politiets kontrollvirksomhet for å sikre at kjøring skjer lovlig, noe også høringsbrevet peker på. Miljødirektoratet mener kontroll bør føres i et omfang slik at regelbrudd forebygges og avdekkes, og vi vil understreke at dette er viktig for legitimiteten til regelverket og kontrollsystemet. De statlige ressurser som settes inn i tilsynet med dette lovverket bør ha et helhetlig fokus og bør være godt samordnet, slik at kontrollressursene blir utnyttet effektivt.

Behov for mer ressurser til veiledning

Miljødirektoratet erfarte at det var krevende å veilede i den nye forsøksordningen som departementet iverksatte i 2013. Ordningen genererte mange spørsmål i grensefeltet mellom forsøksforskriften, plan- og bygningsloven og privatrettslige spørsmål. Det blir viktig å sikre god veiledning knyttet til regelverksendringene, noe som vil kreve mer ressurser fra direktorat og fylkesmenn.

Vurdering av samfunnsøkonomiske konsekvenser

Høringsforslaget omtaler en del økonomiske og administrative konsekvenser knyttet til økt behov for oppsyn og kontroll, nødvendig veiledning og kommunal planlegging, men sier lite om de samfunnsøkonomiske konsekvensene av forslaget. Miljødirektoratet mener at forventende nytteverdier og kostnader ved lovforslaget kunne vært bedre belyst, f.eks. i en samfunnsøkonomisk analyse.

En åpning for kjøring med snøskuter i utmark vil representere økt nytte for de i befolkningen som verdsetter å kunne drive denne typen aktivitet, og det kan gi verdiskapning knyttet til skuterbasert reiseliv. Høringsforslaget sier lite om hvor stor del av befolkningen som ønsker å benytte mulighetene som forslaget åpner for, og det kunne vært gjort mer rede for hvor store nytteverdier åpning for mer kjøring med snøskuter i utmark vil kunne representere for samfunnet.

På den andre siden er stillhet og ro i naturen kvaliteter som representerer viktige verdier for utøvere av friluftsliv og folk som søker naturopplevelser, og er en viktig ressurs for bl.a. naturbasert reiseliv. Redusert tilgang på kvalitetene som følge av mer motorisert ferdsel i naturen medfører at flere grupper i samfunnet vil kunne oppleve at deres velferd reduseres. Utsikter til voksende befolkning og økt knapphet på områder med stillhet og fravær av trafikk tilsier at slike arealer kan bli mer verdifulle for befolkningen i fremtiden. Forslaget kan medføre ulemper også for naturmangfold og andre naturgoder. Dette representerer kostnader for samfunnet som Miljødirektoratet mener det er viktig å redegjøre nærmere for.

3) Kommentarer til forslag til konkrete endringer i regelverket

Regjeringen ønsker å åpne for fornøyelseskjøring med snøskuter i fastsatte løyper. Når det nå skal åpnes for fornøyelseskjøring mener Miljødirektoratet at de kriterier og begrensninger som er satt i høringsforslaget er fornuftige. Det er positivt at det tydelig framgår at kommunene i sin planlegging skal ta hensyn til friluftsliv og naturmangfold, og at det er knyttet utredningskrav til disse interessene.

Miljødirektoratet vil likevel bemerke at vi ikke vet hvordan disse føringene vil slå ut i praksis. Begrep som *"hensyn til støy og andre ulemper..."* er formuleringer som gir stor grad av skjønn, og det er i stor grad opp til kommunene å vekte ulike hensyn opp mot hverandre. Begrep som rommer stor grad av skjønn gir også utfordringer i forhold til veiledning og praktisering. Miljødirektoratet er derfor opptatt av at avklaringer og forventninger i størst mulig grad må inn i forskrift og forarbeider. Med klare føringer i forarbeidene vil det også bli enklere å veilede.

God veiledning og tydelige føringer blir viktig for å sikre god praktisering i kommunene. Støy er eksempelvis et område som kan oppleves som vanskelig for kommunene å vurdere, og der det er en forutsetning med veiledning som har preg av nasjonale føringer. Miljødirektoratet mener det i veiledning bør legges til grunn en restriktiv praksis i en tidlig fase, nettopp fordi det er vanskelig å reversere en praksis som kommunene i ettertid ser var uheldig.

Koblingen mellom motorferdselregelverket og plan- og bygningsloven

Miljødirektoratet har opplevd det som krevende å forstå og veilede i koblingen mellom motorferdselregelverket (forsøksforskriften), plan- og bygningsloven og privatrettslige forhold.

Det er i høringsforslaget presisert at det formelle hjemmelsgrunnlaget for kommunens saksbehandling og vedtak om snøskuterløyper er motorferdselloven og forskrift til motorferdselloven, og ikke plan- og bygningsloven. Terminologien i regelverket gjør at det likevel er lett å tolke dette som planlegging etter plan- og bygningsloven, noe vi oppfatter at mange kommuner har gjort i forsøket. Vi ber departementet vurdere om dette kan tilpasses for å klargjøre hvor hjemmelsgrunnlaget er, og hvilken type vedtak kommunestyret treffer når løypene skal vedtas.

I forslag til regelverk står formuleringen *«For behandling av planen gjelder plan- og bygningsloven §§ 3-1 til 5-6 og § 10-1 til 13.4 med de unntak og særregler som følger av bestemmelsen her.»* Fra forsøket erfarte vi at det var uklart hvilke regler i plan- og bygningsloven som gjaldt. Vår vurdering er derfor at departementet bør presiserer de unntak og særregler som gjelder i forskriften. Blant annet bør bestemmelsene være tydelig på hva forventningene til utredningskrav er. Vi erfarte fra

forsøket at de fleste la til grunn at det skulle utarbeides planprogram. I en vurdering fra KLD ble det uttalt at planprogram kun er påkrevd i tilfeller der det er mange eller lange løyper.

Omtalen i høringsforslaget av forholdet mellom grunneier og kommune (s. 14) er noe uklar. Ut fra omtalen kan det se ut til at grunneier kan sette vilkår for kjøring i løypene, som ikke følger av planen som kommunen vedtar. Vi er usikre om det er dette departementet mener, og anbefaler at dette klargjøres. Forholdet mellom grunneier og kommune genererte mange spørsmål i forsøket fra 2013.

Snøskuterløyper i villreinområdene

Vi har i alt 23 villreinområder, og i høringsforslaget er det foreslått forbud mot å legge løyper i de ti områdene som er utpekt som nasjonale. Ut fra hensynet til villreinen må kommunen også vurdere forbud i randområdene til de nasjonale villreinområdene, der ferdsel vil kunne forstyrre villrein, spesielt om det er et kalvingsområde eller viktige vinterbeiter som vil berøres.

De øvrige 13 villreinområdene har mindre areal som villrein kan benytte eller forflytte seg til ved forstyrrelse. Av den grunn kan villrein i disse områdene være like sårbare for forstyrrelse fra skuterkjøring og aktivitet med utgangspunkt i dette. Snøskuterløyper kan f.eks. bidra til å bryte opp trekk mellom viktige beite- og kalvingsområder. Dette kan stenge delbestander inne på små arealer med de mange skadevirkninger det kan gi for bestanden og dens beiteressurser. I områder uten gode kartlegginger av funksjonsområder, kan det være en utfordring å ta tilstrekkelig hensyn til villrein. Miljødirektoratet anbefaler å vise nasjonalt ansvar for villrein også i de mindre villreinområdene ved at villreinområder generelt tas inn som forbudsområder når det gjelder etablering av løyper.

For de områdene der det lages regionale planer for villreinfjella (de ti nasjonale villreinområdene) finnes det oppdaterte kart over villreinens leveområde i Naturbase. For de øvrige områdene kan kartgrunlaget være noe varierende, men det foreligger planer om kartlegging og dokumentasjon også for disse i regi av Norsk Villreinsenter. Inntil dette er på plass kan avgrensningen baseres på dagens kart i Naturbase, samt på erfaringskunnskap om villreinens bruk av leveområder, noe både villreirutvalg, villreinnemder og fylkesmenn vil kunne bistå med.

Oppheving av eksisterende bestemmelser som gir hjemmel for snøskuterløyper

Miljødirektoratet støtter departementets forslag om å oppheve bestemmelsene i lov og forskrift som gir fylkesmannen myndighet til å fastsette forskrift om adgang til å bruke snøskuter i særskilte løyper. Vi støtter departementets alternativ der det skisseres en løsning der bestemmelsen oppheves, men med virkning først etter en overgangsperiode på seks år. Det er forenkende for regelverket at det etter hvert blir kun ett regime for planlegging av snøskuterløyper.

Avstandssone for rasting

Miljødirektoratet anser det som viktig at det etableres snevre rammer for å fravike løypetraseen. Dette er viktig for å minimere brukerkonflikter, men også ut fra kontrollhensyn. Erfaringer fra Nord-Troms og Finnmark viser at det fort etablerer seg en praksis der brukerne oppfatter oppgitt avstand til leir/-rasteplass som lovlig kjørebredde på løypa, slik at det således er vanlig å oppfatte et belte på 600 meter som «lovlig» kjørebredde.

Vi støtter forslaget om adgangen til å fravike løypa med maks 30 meter ved rasting, og anbefaler at kommunene plikter å angi en slik sone for rasting i bestemmelsene til løypene på lik linje med

bestemmelser om kjøretid og kjørefart med videre, jfr. § 4 a. tredje ledd. Det bør være lik praksis med hensyn til rasting i hele landet, og vi anbefaler følgelig at grensen på maks 30 meter også gjelder for Nord-Troms og Finnmark. Høringsforslaget innebærer at kommunene i de nordligste fylkene kan etablere flere løyper og lengre løyper, og det vil være uheldig om det opprettes mange nye løyper med en sone på totalt 600 meter for rasting.

Vurdering av en utvidelse av motorferdselsforbudet gitt på våren i § 9 i nasjonal forskrift

Miljødirektoratet støtter forslaget om å utvide motorferdselsforbudet som gjelder i Nord-Troms og Finnmark i perioden 5. mai til og med 30. juni til å gjelde hele landet. Terrenget er spesielt sårbart i vårløsningen, og dyr kan være spesielt sårbare for forstyrrelser i hekke og yngletid, som ofte er på våren. Forbud i hele landet i perioden 5. mai til og med 30. juni vil derfor redusere forstyrrelsen for flere arter, og vi anser dette som positivt for vilt som reproducerer på denne tiden. Likevel er det flere arter som er mer sårbare i en tidligere periode på året, og disse er det spesielt viktig å ta hensyn til når løypetrasser skal velges. Ved å utvide bestemmelsen til å gjelde hele landet vil fylkesmannen gis myndighet til å gripe inn med restriksjoner dersom det er nødvendig, for eksempel gjennom å fastsette forbud i andre perioder.

Spørsmål om tekniske krav

Miljødirektoratet deler departementets bekymring for utvikling med kjøring i bratte heng med videre. Vår vurdering er likevel at det vil være krevende for kontrollorganene å kontrollere og følge opp dersom det fastsettes tekniske krav til kjøretøy. Dette har dels med ressursituasjonen å gjøre, dels med kompetansen hos de som eventuelt skal forestå denne kontrollaktiviteten.

4. Lovforslaget og behov for kontroll

Tilsynshjemmel

Lov om statlig naturoppsyn gir SNO generell hjemmel for å gjennomføre kontroll med etterlevelse av bestemmelsene i blant annet motorferdsellovverket. Vi anbefaler likevel at det rettslige grunnlaget for tilsynsvirksomhet med motorisert ferdsel i utmark innarbeides og framgår i lovforslaget som en egen tilsynshjemmel. Det kan blant annet bidra til å etablere større aksept og forutsigbarhet hos publikum for gjennomføring av kontroller. Det bør framgå tydelig av en tilsynshjemmel både hvem som har ansvaret og hvilket omfang kontrollaktiviteten forventes å ligge på.

Det bør også fremgå hvilke plikter kontrollobjektet har til å medvirke under kontrollen. Det vil blant annet gjøre kontrollen mer effektiv og forsvarlig om en tilsynsbestemmelse inneholdt krav om fremvisning av gyldig førerkort. Førerkort er noe som alltid skal medbringes under kjøring og forevisning er nødvendig for å kunne påse at den som f.eks. hevder å ha tillatelse til kjøringen er den som faktisk utøver den.

En særskilt tilsynsbestemmelse vil også kunne bidra til å sikre prioritering av og god gjennomføring av den kontrollaktivitet som skjer i samarbeid mellom naturoppsynet og politiet, eksempelvis gjennom felles kontrollaksjoner.

Tydeliggjøring av kontrolloppgaver som følger av forslaget

Fram til nå har kontroll med motorisert ferdsel i utmark vært knyttet til kontroll med lovlig kjøring gjennom blant annet gitte løyper, kombinert med tilstedeværelse i terrenget, oppfølging av tips og kontroller med særlig fokus på å avdekke ulovlig kjøring. Det har vært mindre treffende å betrakte oppsynets kontroll som en form for «trafikk-kontroll». I lovforslaget legges det nå opp til at den lovlige kjøring vil øke vesentlig i omfang i løyper, der det kan etableres godkjenningsordninger, betalingsordninger mv. Kontroll med dette vil ha mer karakter av «trafikk-kontroll».

Miljødirektoratet er av den oppfatning at grunnlaget for det statlige naturoppsynets kontrollaktivitet fortsatt må være å forebygge de negative konsekvensene som motorferdsel kan medføre for naturmiljøet, og å avdekke ulovlig kjøring. Vi legger derfor til grunn at hovedfokus i forbindelse med vår kontroll vil være kjøring som finner sted utenfor løypene. Dette med henblikk på eventuell ulovlig «avledet» kjøring fra løypene, samt av hensyn til kartlegging av kjøringen i sin helhet og den påvirkning økt motorisert ferdsel kan ha på naturmangfoldet. I det videre arbeidet bør det tydeliggjøres hvordan kontrolloppgaver som følger av ny forskrift, blant annet godkjenningsordninger, betalingsordninger, kjørefart, m.v. tenkes løst, herunder kommunenes ansvar i denne forbindelse. Dette vil være klargjørende for kontrollorganene og publikum.

Sanksjonsmuligheter der kontrollen avdekker avvik

Miljødirektoratet er positiv til at departementet vil vurdere sanksjonsmulighetene ved utforming av lovforslaget. Sanksjoner er nødvendig for å sikre tilstrekkelig grad av etterlevelse av de foreslåtte endringene, men det er samtidig viktig at de blir gjort gjeldende for hele lovens virkeområde.

Av allmennpreventive grunner bør det vurderes en egen bestemmelse som gir påtalemyndigheten og/eller domstolene hjemmel til å inndra motorkjøretøy der man bevisst forsøker å unndra seg kontroll, og der det er tale om gjentatte overtredelser eller alvorlige lovbrudd. Dette vil kunne bli et effektivt virkemiddel for å forebygge unnvikelseshandlinger hos førere av snøskuter. Statens naturoppsyn opplever ikke sjelden at snøskuterførere søker å unndra seg kontroll.

Miljødirektoratet vil også foreslå at det tas inn en bestemmelse som åpner for å ilegge overtredelsesgebyr på stedet. Det er viktig at sanksjoneringen ikke avhenger av hvem som utfører kontrollen. Adgangen til å utstede gebyr for overtredelser som ikke kvalifiserer til straff, bør derfor gis både politi og Statens naturoppsyn (SNO).

For de grovere overtredelsene og der det er tale om gjentakelseshandlinger, er det viktig at dette fortsatt blir møtt med strafferettslige sanksjoner. Direktoratet vil foreslå å skjerpe reaksjonen og strafferammen ved de alvorligste overtredelsene av lovforslaget og øvrige bestemmelser i loven. Skal f.eks. bøtestraff ha allmennpreventiv virkning og skape respekt for regelverket bør bøtenivået opp fra dagens nivå.

Kontrollerbarheten til reglene

For at kontrollmyndigheten lett skal kunne kontrollere om aktuell kjøring er lovlig eller ulovlig er det viktig at reglene gir lite rom for skjønn og tolkningstvil. Enhetlig utforming av regelverket, særlig der løypenettet går over flere kommuner, vil lette arbeidet for kontrollmyndigheten.

God merking og godt vedlikehold av løypene er viktig ut fra kontrollhensyn, men også for å forebygge ulovlig kjøring. Erfaring fra isfiskeløyper viser at løypa i deler av sesongen er lite synlig.

Dårlig vedlikehold vil antakelig øke risikoen for ulovlig kjøring. Det er derfor viktig at kommunene er bevisst sitt ansvar knyttet til merking og vedlikehold av løypene.

SNO har erfart at tilførselsløyper er en utfordring i områder der det er åpnet for kjøring med snøskuter i løyper. Vi er derfor positive til at departementet i høringsforslaget presiserer at kjøring skal skje i de fastlagte, planlagte løypene, og at § 4a ikke kan nyttes til å gi dispensasjon til kjøring til for eksempel hytteeiere som ønsker å kjøre fra hytta til løypa. Vi mener at departementet gjerne må presisere at heller ikke § 6 i nasjonal forskrift bør nyttes som hjemmel for slike dispensasjoner. Løypene må ha klare start- og stopp-punkt og all kjøring skal starte med utgangspunkt i slike definerte områder. Kommunene må følgelig ta hensyn til dette gjennom planlegging og etablering av infrastruktur som parkeringsplasser med videre. Dette er viktig for at kontrollvirksomheten til politiet og Statens naturoppsyn skal bli effektiv, og for å sikre at kjøringen skjer i løypa.

5. Evaluering av regelverksendringene

Når det først åpnes for fornyelseskjøring i løyper anbefaler Miljødirektoratet at regelverksendringene evalueres etter at det har gått en tid. En slik evaluering kan skje samtidig som en eventuell helhetlig gjennomgang av regelverket.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Bjørn Bjørnstad
Avdelingsdirektør

Trond Simensen
Seksjonssjef