



Trysil kommune
Plan-, bygg- og miljøavdelingen

Klima- og miljøverndepartementet
Att. Hege Feiring
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Vår ref.	2014/2753 -20528/2014
Deres ref.	
Arkiv	K01
Saksbehandler	Bjørn Tore Bækken
Direkte telefon	47 47 29 59
Telefaks	21 55 76 11
Dato	10.09.2014

Melding om vedtak: Bruk av snøscooter for fornøyleskjøring - Høringsuttalelse til forslag til endringer i lov og forskrifter

Det vises til høringsbrev datert.

Hovedutvalg for forvaltning og teknisk drift har i møte den 27.08.14 behandlet høringsforslaget og vedtatt følgende uttalelse:

Trysil kommune har følgende merknader til forslag til endringer i lov og forskrifter angående bruk av snøscooter for fornøyleskjøring:

- 1. Folkehelse tas inn i forskriftene som et tema som kommunene er pålagt å vurdere og utrede virkningene av snøscooterløyper for.*
- 2. Hjemmelsgrunnlaget for å sette begrensninger for antall brukere eller bestemte brukergrupper, og muligheten for å ta betalt for tillatelse til å bruke snøscooterløypene skal avklares og tas inn i forskriftene.*
- 3. Trysil har ikke merknader til forslaget utover dette.*

Vedlagt følger utskrift fra møte i hovedutvalget til orientering.

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes derfor uten signatur.

Evt svar på dette brevet bes sendt postmottak@trysil.kommune.no merket 2014/2753.

Med hilsen

Bjørn Tore Bækken
Avdelingsleder



Bruk av snøscooter for fornøyleseskjøring - Høring av forslag til endringer i lov og forskrifter

Saksnr	Utvalg	Møtedato
14/49	Hovedutvalg for forvaltning og teknisk drift	27.08.2014

Saksdokumenter vedlagt:

- 1 Høringsfrist 19.9.2014: Bruk av snøscooter til fornøyleseskjøring - forslag til endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag og forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag

Øvrige saksdokumenter:

Rådmannens innstilling:

Trysil kommune har følgende merknader til forslag til endringer i lov og forskrifter angående bruk av snøscooter for fornøyleseskjøring:

1. Folkehelse tas inn i forskriftene som et tema som kommunene er pålagt å vurdere og utrede virkningene av snøscooterløyper for.
2. Hjemmelsgrunnlaget for å sette begrensninger for antall brukere eller bestemte brukergrupper, og muligheten for å ta betalt for tillatelse til å bruke snøscooterløypene skal avklares og tas inn i forskriftene.
3. Trysil har ikke merknader til forslaget utover dette.

Behandling i Hovedutvalg for forvaltning og teknisk drift - 27.08.2014:

Votering: Rådmannens innstilling enstemmig vedtatt.

Vedtak i Hovedutvalg for forvaltning og teknisk drift - 27.08.2014:

Trysil kommune har følgende merknader til forslag til endringer i lov og forskrifter angående bruk av snøscooter for fornøyleseskjøring:

1. Folkehelse tas inn i forskriftene som et tema som kommunene er pålagt å vurdere og utrede virkningene av snøscooterløyper for.
2. Hjemmelsgrunnlaget for å sette begrensninger for antall brukere eller bestemte brukergrupper, og muligheten for å ta betalt for tillatelse til å bruke snøscooterløypene skal avklares og tas inn i forskriftene.
3. Trysil har ikke merknader til forslaget utover dette.

TRYSIL KOMMUNE

Kristian Trengereid
rådmann

(Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes derfor ut uten signatur.)

Bakgrunn

Klima- og miljødepartementet har i brev datert 01.07.14 sendt på høring 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 (forskrift for motorkjøretøyer i utmark etc.).

Forslagene gjelder innføring av adgang til å etablere snøscooterløyper for fornøyleseskjøring.

Høringsfristen er 19. september 2014.

Utgangspunktet i gjeldende lovverk er at all motorisert ferdsel i utmark er forbudt, på både bar og snødekt mark, jf. § 3 i motorferdselloven. Motorferdselloven med tilhørende forskrifter gjør imidlertid flere unntak fra dette forbudet. Unntakene knytter seg i all hovedsak til nyttekjøring. Det fremgår av motorferdsellovens forarbeider at utgangspunktet for reguleringen av motorisert ferdsel i utmark er å søke å begrense ferdselen til formål og behov som har en allment akseptert nytteverdi, og derved begrense unødvendig kjøring og fornøyleseskjøring. Samtidig skal regelverket sikre at den kjøring som er tillatt skjer til minst mulig skade og ulempe for naturmiljø og friluftsliv.

Regjeringen ønsker å gi kommunene større ansvar og råderett i eget lokalmiljø. I Sundvolden-erklæringen pkt. 10 heter det at Regjeringen vil la kommunene forvalte motorisert ferdsel i utmark. På denne bakgrunn iverksatte regjeringen vinteren 2013/2014 et forsøk der 104 kommuner ble gitt anledning til å etablere snøscooterløyper for fornøyleseskjøring i medhold av lov 27. juni 2003 nr. 13 om forsøk i offentlig forvaltning (forsøksloven).

Sivilombudsmannen konkluderte i en uttalelse 12. juni 2014 med at omfanget av forsøket lå utenfor de rettslige rammene til forsøksloven. Selv om regjeringen mente at forsøket var lovlig og Sivilombudsmannens konklusjoner formelt sett ikke er rettslig bindende, besluttet Regjeringen 19. juni 2014 etter en helhetsvurdering å avvikle forsøket og i stedet legge til rette for en rask lovprosess. Regjeringen besluttet samtidig at rammene for etablering av løyper i lovforslaget ikke skal avvike vesentlig fra de rammer som gjaldt for forsøket.

Departementet foreslår gjennom denne høringen at det åpnes for kjøring med snøscooter til fornøylesesformål ved at kommunene gis adgang til å etablere løyper for slik kjøring.

Høringsforslaget

Økt støy og trafikkbelastninger i utmark er negativt bl.a. for friluftsliv og for sårbart naturmangfold, og for dem som utsettes for støy som følge av slik ferdsel. En markert økt motorisering av norsk utmark er derfor ikke ønskelig og vil kunne få betydelige negative konsekvenser for det tradisjonelle friluftslivet og muligheten til å oppleve uberørt, stille natur. Selv om lovforslaget legger til rette for en viss åpning for motorisert ferdsel til fornøylesesformål, er det fortsatt et mål å begrense motorferdsel i utmark mest mulig. Det er derfor vesentlig at det settes klare rammer for adgangen til å åpne opp for snøscooterkjøring, herunder at slik kjøring bare skal skje i nærmere fastsatte løyper, at det gjelder absolutt forbud mot kjøring i nærmere spesifiserte områder og at kommunene må hensynta virkninger for friluftsliv, naturmangfold, hytteområder, kulturminner og kulturmiljø.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det inntas en ny bestemmelse i motorferdselloven som gir hjemmel for å gi forskrift om adgang for kommunene til å etablere snøscooterløyper. Lovbestemmelsen fastsetter at løypene skal angis i arealplan eller reguleringsplan og inneholder de viktigste rammene for kommunenes planlegging, herunder bestemmelser om hvor løypene kan legges og hvilke hensyn kommunene skal ta for å sikre tilstrekkelig ivaretagelse av friluftsliv og naturmangfold. Mer detaljerte regler om rammene for løypene og prosessen i kommunene foreslås gitt i forskriften.

Departementet foreslår at løypene ikke kan legges i verneområder, foreslåtte verneområder eller nasjonale villreinområder. Det foreslås også at kommunene i planarbeidet skal ha en generell plikt til å ta hensyn til støy og andre ulemper for friluftsliv, naturmangfold, bolig- og hytteområder, kulturminner og kulturmiljø.

Departementet foreslår at det inntas en ny bestemmelse i motorferdselloven om adgang for kommunene til å etablere snøscooterløyper. Bestemmelsen er utformet som en forskriftshjemmel som gir departementet kompetanse til i forskrift å gi adgang for kommunene til å etablere snøscooterløyper. Det anses hensiktsmessig at mer detaljerte regler om kommunens adgang til å etablere snøscooterløyper fastsettes av departementet i forskrift.

Lovendring

Departementet foreslår at endringen tas inn som nytt annet og tredje ledd i loven § 4 a (endring i kursiv):

Motorkjøretøyer kan i utmark og på islagte vassdrag bare brukes i samsvar med forskrift gitt av departementet.

Departementet kan i slik forskrift gi kommuner myndighet til å etablere løyper for kjøring med snøscooter på vinterføre. Forskriften kan omfatte nærmere regler om kommunens bruk av myndigheten.

Løyper etter annet ledd skal angis i arealplan eller i reguleringsplan. Løypene skal ikke legges i verneområder, foreslåtte verneområder eller nasjonale villreinområder. Løypene skal ikke være til vesentlig skade eller ulempe for reindriften eller kreve terrenginngrep. I planarbeidet skal kommunene ta hensyn til støy og andre ulemper for friluftsliv, naturmangfold, bolig- og hytteområder, kulturminner og kulturmiljø. I planforslaget skal kommunen utrede virkningen løypene vil ha for friluftsliv og naturmangfold i plan- og influensområdet, samt kartlegge og verdsette friluftslivsområdene der løypene planlegges og vurdere betydningen av disse områdene opp mot øvrige friluftslivsområder i kommunen.

Forskriftsendring

Departementet mener 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. Departementet foreslår at bestemmelser som regulerer kommunenes adgang til å etablere snøscooterløyper tas inn i en ny § 4a i forskriften, og at bestemmelsen skal lyde:

§ 4a.

Kommunen kan etablere løyper for kjøring med snøscooter (beltemotorsykkkel) på vinterføre.

Løypene skal angis i arealplan eller i reguleringsplan som trasé for snøscooterløype. Løypene skal vises i planen som linjesymbol med sosikode 1164, der senterlinjen angir traseen. For behandlingen 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. Løypene skal ikke stride mot arealformålet og bestemmelsene i arealplan, jf. plan- og bygningsloven §§ 11-6 og 12-4.

Kommunen skal i forskrift gi bestemmelser om bruken av løypene, herunder om kjørefart og kjøretider. Det kan i bestemmelsene fastsettes krav om brukerbetaling til dekning av kostnader for drift av løypene.

Løypene skal ikke legges i verneområder, foreslåtte verneområder eller nasjonale villreinområder. Løypene skal ikke være til vesentlig skade eller ulempe for reindriften eller kreve terrenginngrep.

I planarbeidet skal kommunen ta hensyn til

- a) støy og andre ulemper for friluftsliv, naturmangfold, bolig- og hytteområder, kulturminner og kulturmiljø*
- b) sikkerheten for de som kjører og andre.*

Planforslaget skal

- a) utrede virkningene løypene vil ha for friluftsliv og naturmangfold i plan- og influensområdet*
- b) kartlegge og verdsette friluftslivsområdene der løypene planlegges og vurdere betydningen av disse områdene opp mot øvrige friluftsområder i kommunen.*

Kommunen kan ikke treffe vedtak om snøscooterløype over en eiendom før grunneier har samtykket til slik løype.

Kommunens vedtak om trasé for snøscooterløype og bestemmelser om bruk av slike løyper kan påklages etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven § 1-9, men slik at Fylkesmannen er klageinstans. Plan- og bygningsloven § 11-15 tredje ledd gjelder ikke for kommunestyrets vedtak om trasé for snøscooterløype i kommuneplan. For myndighet til å fremme innsigelse gjelder reglene i plan- og bygningsloven § 5-4. Støy eller andre negative virkninger for lokalt friluftsliv gir grunnlag for innsigelse etter plan- og bygningsloven § 5-4 første ledd. Ved behandling av innsigelsessaker kan departementet prøve alle sider av saken.

For merknader til de enkelte bestemmelsene henvises til vedlagte høringsbrev.

Avgrensning til bestemte brukergrupper og betaling

Kommunen kan begrense bruken av løypene til bestemte formål eller grupper så lenge dette ikke strider mot andre rettsregler, for eksempel prinsippet om ikke-diskriminering i EØS-avtalen. For å være lovlig etter EØS-avtalen må slike begrensninger være begrunnet i et lovlig, allment hensyn – mest praktisk når det gjelder snøscooterløyper er sikkerhetshensyn og miljøhensyn, herunder hensynet til å begrense støy og skade/ulempe på natur og dyreliv. Begrensningen må dessuten være proporsjonal, det vil si egnet til å nå det aktuelle hensynet, og ikke gå lenger enn nødvendig for å nå hensynet.

Eventuelle begrensninger må således være objektive og ikke-diskriminerende. Vilkår som favoriserer kommunens egne innbyggere eller kommunens eget næringsliv vil fort anses som diskriminerende.

Kommunen vil trolig kunne sette begrensning på antall brukere, eksempelvis gjennom et tillatelsessystem med et forhåndsbestemt antall tillatelser/løyver eller oblater, forutsatt at disse utdeles på vilkår som også personer utenfor kommunen kan oppfylle og ikke skjer på bakgrunn av bosted eller nasjonalitet. Det vil trolig være uproblematisk å ta betalt for tillatelsene/oblaterne så lenge midlene fra ordningen går til drift av løypene.

Avgrensning til kjøring i regi av profesjonelle aktører som tilbyr kjøring i kontrollerte former, dvs. at ren privat fornøyleseskjøring utelukkes, vil trolig være lovlig innenfor EØS-retten såfremt avgrensningen er objektiv og ikke-diskriminerende. Dette kan imidlertid neppe innrettes slik at bare kommunens reiselivsvirksomheter reelt har mulighet til å tilby slike tjenester.

Grunneier vil ha rett til å nekte bruk av eiendom for snøscooterløyper, og vil i utgangspunktet også kunne bestemme hvem som eventuelt skal få lov til å bruke grunnen til kjøring med snøscooter. Slik

vil grunneier kunne sette vilkår som kommunen ikke kan sette, og slike vilkår kan fort bli å anse også som en begrensning satt av det offentlige.

Økonomiske og administrative konsekvenser

De foreslåtte endringene vil innebære en betydelig utvidelse av adgangen til å bruke snøscooter i utmark. For å sikre at hensynet til friluftsliv og naturmangfold ivaretas vil det være økt behov for oppsyn og kontroll med at kjøringen skjer lovlig. Slikt oppsyn og kontroll skjer i et samarbeid mellom Statens naturoppsyn og politiet. Tilstrekkelig oppsyn og kontroll vil også være viktig for å bygge opp den lokale respekten for regelverket. En velfungerende oppsyns- og kontrolltjeneste forutsetter videre veiledning og informasjon fra miljøforvaltningen (direktoratet og fylkesmenn) til kommuner mv.

Styrket oppsyn og kontroll i regi av Statens naturoppsyn og politiet krever økte midler til dette over Klima- og miljødepartementets og Justisdepartementets budsjetter. Det samme gjelder styrking av veiledningsfunksjonen hos Miljødirektoratet og fylkesmennene.

De foreslåtte endringene vil også innebære økte administrative kostnader for kommunene, spesielt gjelder dette kostnader knyttet til planleggingsprosessen. Det er imidlertid opp til den enkelte kommune om den ønsker å etablere snøscooterløyper. Departementet mener derfor at disse kostnadene må dekkes av kommunen innenfor de til enhver tid gjeldende budsjetttrammer.

Vurdering

Mye av høringsforslaget er kjent fra tidligere gjennom prosessen med forsøksordningen, og gjennom vedtak av lokale forskrifter kjenner også kommunene hoveddrammene for forslaget fra tidligere.

I departementets forslag framgår følgende:

Økt støy og trafikk belastninger i utmark er negativt bl.a. for friluftsliv og for sårbart naturmangfold, og for dem som utsettes for støy som følge av slik ferdsel. En markert økt motorisering av norsk utmark er derfor ikke ønskelig og vil kunne få betydelige negative konsekvenser for det tradisjonelle friluftslivet og muligheten til å oppleve uberørt, stille natur. Selv om lovforslaget legger til rette for en viss åpning for motorisert ferdsel til fornøylesformål, er det fortsatt et mål å begrense motorferdsel i utmark mest mulig.

Det er 104 kommuner som har deltatt i forsøksordningen, og de omfatter de fleste av de arealstore utmarkskommunene. Det er derfor interesse for å etablere snøscooterløyper innen en stor del av Norges utmarksareal. Det må derfor legges til grunn at dersom høringsforslaget i hovedsak blir vedtatt vil dette innebære en vesentlig økning av motorisert ferdsel i norsk utmark. Det kan derfor synes å være motstrid mellom departementets mål om at *En markert økt motorisering av norsk utmark er derfor ikke ønskelig, og fortsatt et mål å begrense motorferdsel i utmark mest mulig*, og det foreliggende høringsforslaget.

Forslaget avklarer en del områder der det ikke vil være anledning til å legge snøscooterløyper og hvilke interesser som skal utredes og avklares i planprosessen. Et sentralt tema som etter rådmannens vurdering ikke er omtalt i høringsforslaget er forholdet til folkehelse. Dette var et tema som var tatt inn i forskriften fra forsøksordningen, og som kommunen skulle utrede virkningene for. Folkehelse er ikke omtalt i høringsforslaget nå. Rådmannen mener det er en vesentlig mangel i høringsforslaget, da temaet folkehelse har stort nasjonalt fokus.

Når det gjelder muligheten til å sette begrensninger i bruk av snøscooterløyper for bestemte brukergrupper og mulige betalingsordninger er høringsforslaget uklart. Formuleringer som at *Kommunen vil trolig kunne sette begrensning på antall brukere, ... vil trolig være uproblematisk å ta betalt for tillatelsene og ... kjøring i regi av profesjonelle aktører, ... vil trolig være lovlig innen*

EØS-retten, viser at det her er uklarhet rundt hjemmelsgrunnlaget for å sette denne type begrensninger. Det må forutsettes at dette avklares og framgår av en eventuell lov- og forskriftsordning.

Konklusjon

Rådmannen vil med grunnlag i ovenstående foreslå følgende merknader til høringsforslaget:

1. Folkehelse tas inn i forskriften som et tema kommunene er pålagt å vurdere og utrede virkningene av snøscooterløyper for.
2. Hjemmelsgrunnlaget for å sette begrensninger for antall brukere eller bestemte brukergrupper, og muligheten for å ta betalt for tillatelse til å bruke snøscooterløypene skal avklares og tas inn i forskriften.

Utover dette har ikke rådmannen øvrige forslag til merknader.