



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Prop. 35 L

(2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i lov om motorferdsel
i utmark og vassdrag mv.



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Prop. 35 L

(2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag mv.

*Tilråding fra Klima- og miljødepartementet 28. november 2014,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Klima- og miljødepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven).

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

Departementet foreslår at det inntas en ny bestemmelse i motorferdselloven som gir hjemmel for å gi kommunene myndighet til å fastsette snøscooterløyper. Lovbestemmelsen inneholder de viktigste vilkårene for fastsetting av slike løyper. I tillegg gis hjemmel for departementet til å gi nærmere regler om løypene og kommunens saksbehandling.

Departementet foreslår også at det gjøres enkelte andre endringer i motorferdselloven som følge av den nye bestemmelsen, herunder endringer i reglene om tilsyn og sanksjoner.

Gjennom forslagene i proposisjonen følger Regjeringen opp Stortingets anmodningsvedtak nr. 549 (2013–2014) jf. Innst. 309 S (2013–2014), der Stortinget ber regjeringen snarest mulig

legge fram forslag til endring av lov om motorferdsel i utmark og vassdrag som sikrer lokal forvaltning innenfor tydelige, nasjonale retningslinjer inntatt i loven.

Forslagene i proposisjonen bygger i stor grad på forslaget som departementet sendte på høring 10. juli 2014.

Departementet foreslår i proposisjonen også endringer i lov 6. juni 1975 nr. 31 om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova) for å gi fjellstyrene adgang til å forby eller begrense motorferdsel i statsallmenninger, jf. kapittel 5.7.

Departementet har utarbeidet utkast til forskriftsbestemmelser om kommunens fastsetting av snøscooterløyper. Departementet foreslår at bestemmelsene tas inn i eksisterende forskrift 15. mai 1988 nr. 356 for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag. Utkast til forskriftsbestemmelser er tatt inn som vedlegg til proposisjonen.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

Frem til lov om motorferdsel i utmark og vassdrag kom i 1977 var det ikke noe alminnelig lovgrunnlag for å regulere motorferdsel i naturen. Det fantes enkeltbestemmelser i særlovgivningen (naturvernloven, vegtrafikkloven mv.), men disse bestemmelsenes anvendelsesområde var knyttet til særlovenes spesifikke formål og bestemmelsene ga derfor begrenset mulighet for generell regulering av motorisert ferdsel i utmark.

Både velstandsutvikling og teknologisk utvikling økte motorisert ferdsel i utmark og vassdrag, herunder til fritidsbruk. I Ot.prp. nr. 45 (1976–77) lagt fram av regjeringen Nordli ved daværende miljøvernminister Gro Harlem Brundtland, fremgår det at den motoriserte ferdselen mange steder var blitt så omfattende at «den medfører for stor belastning på knappe naturressurser som fiske og vilt og betydelig slitasje på og støy i naturmiljøet og reduserer trivselen», og at det derfor «ut fra et samfunnsmessig helhetssyn» var behov for å regulere dette.

I proposisjonen heter det videre at det «naturlige utgangspunkt for en regulering av motorferdselen må være å søke å begrense den til formål og behov som har en allment akseptert nytteverdi», og at siktemålet med loven måtte være «å verne om naturmiljø og fremme trivselen».

Ti år senere så man at det på tross av loven hadde skjedd sterk økning av motorisert ferdsel i utmark. Blant annet hadde antall snøscootere økt fra 6 000 i 1975 til 30 000 i 1986 (i dag er tallet ca 76 500). Også antallet barmarkskjøretøy hadde økt betydelig. Kommunenes praktisering av loven hadde variert sterkt, og enkelte kommuner fulgte en langt mer liberal praksis enn forutsatt. I 1977-loven var myndigheten til å gi både forskrifter og enkelttillatelser om motorferdsel i utmark lagt til kommunene. I 1988 ble loven endret, og de kommunale forskriftene erstattet med en landsomfattende (nasjonal) forskrift (forskrift 15. mai 1988 nr. 356 for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag), da man fant dette riktig på bakgrunn av et raskt økende konfliktnivå, jf. Ot.prp. nr. 60 (1986–87).

Målet med den nasjonale forskriften er «å hindre den rene fornøyleskjøring, uten å legge

hindringer i veien for den kjøring som har et nyttig og nødvendig formål», jf. Ot.prp. nr. 60 (1986–87) s. 10.

Regelverket om motorferdsel i utmark åpner i dag ikke for fornøyleskjøring, bortsett fra i Nord-Troms (kommunene Kvænangen, Kåfjord, Lyngen, Nordreisa, Skjervøy og Storfjord) og Finnmark, hvor det gjelder egne regler. Her kan Fylkesmannen legge ut løyper etter forslag fra kommunestyrene. Løypene er åpne for allmennheten.

I tillegg har det fra 2000 til 2014 vært et forsøk i medhold av forsøksloven med utvidet lokal forvaltning av motorferdsel i kommunene Sirdal, Vinje, Stor-Elvdal, Lom, Røros, Hattfjelldal og Fauske. Gjennom ordningen kunne forsøkskommunene blant annet gjennom en planprosess legge ut snøscootertraseer for fornøyleskjøring.

De senere årene har det vært fremsatt ønsker fra flere kommuner og fylkesting utenfor Nord-Troms og Finnmark om å få adgang til å etablere snøscooterløyper for fornøyleskjøring. Løyper ønskes etablert både som tilbud til allmennheten og til bruk i reiselivssammenheng, der snøscooterturisme vil kunne være en mulig inntektskilde.

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 fornøyleskjøring i medhold av lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning (forsøksloven). Det tidligere forsøket i Sirdal, Vinje, Stor-Elvdal, Lom, Røros, Hattfjelldal og Fauske ble besluttet avvirket.

Sivilombudsmannen konkluderte i en uttalelse 12. juni 2014 med at omfanget av det nye 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.

I vedtak samme dag, ved behandling av Innst. 309 S (2013–2014) fra energi- og miljøkomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Terje Aasland og Ola Elvestuen, ba Stortinget regjeringen om snarest mulig å legge fram for-

slag til endring i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag som sikrer lokal forvaltning innenfor tydelige nasjonale retningslinjer som inntas i loven (anmodningsvedtak nr. 549 (2013–2014)).

3 Gjeldende rett

Utgangspunktet er at all motorisert ferdsel i utmark er forbudt, på både bar og snødekt mark, jf. § 3 i motorferdselloven. Med motorferdsel menes bruk av kjøretøy, båt eller andre flytende eller svevende fartøyer drevet med motor, samt landing og start med motordrevet luftfartøy (motorferdselloven § 2). Loven gjelder uavhengig av energikilde, hvilket bl.a. innebærer at kjøretøyer drevet med elektriske motorer omfattes av loven.

Lovens formål er «*ut fra et samfunnsmessig helhetssyn å regulere motorferdselen i utmark og vassdrag med sikte på å verne om naturmiljøet og fremme trivselen*». Det fremgår av lovens 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 fornøyelseskjøring. Samtidig skal regelverket sikre at den kjøring som er tillatt skjer til minst mulig skade og ulempe for naturmiljø og friluftsliv (Ot.prp. nr. 45 (1976–77), Ot.prp. nr. 60 (1986–87)).

Motorferdselloven med tilhørende forskrifter gjør flere unntak fra dette forbudet. Unntakene knytter seg i all hovedsak til nyttekjøring.

Enkelte unntak fra lovens utgangspunkt om forbud mot motorferdsel i utmark og vassdrag fremgår direkte av loven eller av forskrift. Dette gjelder i all hovedsak kjøring som tjener åpenbare samfunnsnyttige formål, som politi-, ambulanse- og redningstjeneste, oppsyns- og tilsynstjenester etablert med hjemmel i lov, person- og godstransport i jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring, forsvarsøvelser mv.

Bruk av *motorkjøretøyer*, herunder snøscootere (beltemotorsykler), i utmark og på islagte vassdrag kan bare skje i samsvar med forskrift gitt av departementet, jf. motorferdselloven § 4a. I all hovedsak finner vi disse bestemmelsene i forskrift 15. mai 1988 nr. 356 for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag. I tillegg til bruk som er tillatt direkte i medhold av forskriften åpner forskriften for at kommunen på vinterføre kan gi tillatelse til annen, nærmere spesifisert nyttekjøring med snøscooter etter søknad, jf §§ 5 og

5a. Blant disse bestemmelsene inngår hjemmel for å tillate bruk av snøscooter for funksjonshemmede og tillatelse til bruk av snøscooter for gruppeturer for beboere på helse- og omsorgsinstitusjoner mv. i regi av disse institusjonene eller ideelle organisasjoner.

I tillegg inneholder forskriften en dispensasjonshjemmel i § 6 som gir kommunestyret myndighet til «*i unntakstilfelle*» å gi dispensasjon til kjøring «*dersom søkeren påviser et særlig behov som ikke knytter seg til turkjøring, og som ikke kan dekkes på annen måte*». Bestemmelsen er streng og åpner, som det fremgår av ordlyden, ikke for ren fornøyelseskjøring. Bestemmelsen åpner heller ikke for fornøyelseskjøring som tilbys gjennom reiselivsvirksomhet. Med andre ord vil løyper for snøscootersafari etc. ikke kunne tillates etter denne bestemmelsen.

Etter forskriften § 8 kan Miljødirektoratet tillate at det i enkelte bestemte områder etableres isfiskeløyper. Fylkesmannen fastsetter traseene etter forslag fra kommunen. Det stilles imidlertid strenge krav til løypene og behovet for dem: Blant annet kan de bare legges i avgrensede områder i kommunen og dekke transportbehov til viktige fiskevann som ligger mer enn fem km fra brøytet veg. Kommunens dekning av andre gode fiskevann er viktige i vurderingen, dvs. om de avsidesliggende fiskevannene er av avgjørende betydning for å drive isfiske i kommunen. Kjøring i løypene vil bare være tillatt i samband med fiske. Pr. i dag er det til sammen 29 isfiskeløyper i Norge, fordelt slik: Troms: fire løyper (Bardu og Målselv), Nordland: fem løyper (Hemnes, Rana, Fauske og Hattfjelldal), Nord-Trøndelag: 17 løyper (Lierne, Snåsa, Røyrvik og Namsskogan), Sør-Trøndelag: tre løyper (Tydal).

Loven og forskriften åpner ikke for fornøyelseskjøring, med unntak av en helt egen ordning som gjelder for Nord-Troms og Finnmark. Etter motorferdselloven § 5 kan Fylkesmannen etter forslag fra kommunestyret gi forskrift om adgang til bruk av snøscooter på vinterføre langs særskilte løyper i Finnmark og i kommunene Kvæningen, Kåfjord, Lyngen, Nordreisa, Skjervøy og Storfjord i Nord-Troms. Forskriften § 4 fastsetter i tråd med dette

at snøscooter kan brukes i løyper utlagt av Fylkesmannen etter denne bestemmelsen. Om løypene heter det at de «*om mulig*» skal «*legges på ubrøtete veier og atskilt fra tradisjonelle skiløyper. Løypene må ikke legges i sårbare naturvern-, friluft- eller viltområder. Løypene kan ikke nyttes i tiden fra og med 5. mai til og med 30. juni*». Tidsbegrensningen samsvarer med forskriften § 9 som setter forbud mot all motorferdsel (unntatt nyttekjøring

som er tillatt direkte med hjemmel i motorferdselloven § 4 første ledd) i Finnmark og Nord-Troms i tidsrommet 5. mai til 30. juni. Forbudet er begrunnet i hensynet til rein og annet dyreliv i en kritisk periode. I disse løypene er kjøring tillatt uavhengig av formålet med kjøringen, det vil si at også ren fornøyleskjøring er tillatt. Bestemmelsen er begrunnet i Finnmark og Nord-Troms' særstilling mht klima, avstander og bosettingstetthet.

4 Høringen

4.1 Høringsorganene og innkomne svar

Forslag til endringer i motorferdselloven ble sendt på høring 10. juli 2014 med frist for uttalelse 19. september 2014 til følgende instanser og organisasjoner:

Departementene

Landbruksdirektoratet
Miljødirektoratet
Politidirektoratet
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Sametinget
Statens naturoppsyn
Økokrim
Verneområdestyrene

Fylkesmennene
Fylkeskommunene
Kommunene
Kommunesektorens organisasjon (KS)
Utmarks kommunenes sammenslutning

Norges fjellstyresamband
Statskog SF

Den Norske Turistforening
Framtiden i våre hender
Friluftsrådernes Landsforbund
Greenpeace Norge
Hovedorganisasjonen Virke
Miljøstiftelsen Bellona
Natur og ungdom
Norges Bondelag
Norges Hytteforbund
Norges Idrettsforbund
Norges Jeger- og Fiskerforbund
Norges Miljøvernforbund
Norges Motorsportforbund
Norges Naturvernforbund
Norges Røde Kors
Norges Skogeierforbund
Norsk allmeningsforbund

Norsk Bonde- og Småbrukarlag
Norsk Friluftsliv (tidligere Friluftslivets fellesorganisasjon)
Norsk Hyttelag
Norske Reindriftsamers Landsforbund
Norskog
SABIMA
Snøscooterimportørenes forening
Villreinerådet i Norge
WWF – Norge

Høringsbrevet ble også lagt ut på departementets nettside.

Departementet har mottatt svar fra følgende instanser og organisasjoner:

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Kunnskapsdepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Nærings- og fiskeridepartementet
Olje- og energidepartementet
Samferdselsdepartementet
Utenriksdepartementet

Helsedirektoratet
Den norske kirke
Landbruksdirektoratet
Miljødirektoratet
Politidirektoratet
Riksadvokaten
Riksantikvaren
Sametinget
Toll- og avgiftsdirektoratet
Statens vegvesen
ØKOKRIM

Hallingskarvet nasjonalparkstyre
Nasjonalparkstyret for Forollhogna
Stabbursdalen nasjonalparkstyre

Fylkesmannen i Finnmark
Fylkesmannen i Hedmark
Fylkesmannen i Møre og Romsdal
Fylkesmannen i Nordland

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
 Fylkesmannen i Oppland
 Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
 Fylkesmannen i Telemark
 Fylkesmannen i Vest-Agder

Aust-Agder fylkeskommune
 Buskerud fylkeskommune
 Finnmark fylkeskommune
 Hedmark fylkeskommune
 Nord-Trøndelag fylkeskommune
 Rogaland fylkeskommune
 Sør-Trøndelag fylkeskommune
 Troms fylkeskommune
 Vest-Agder fylkeskommune

Alta kommune
 Ballangen kommune
 Beiarn kommune
 Bergen kommune
 Bjugn kommune
 Bærum kommune
 Båtsfjord kommune
 Eid kommune
 Eidfjord kommune
 Engerdal kommune
 Fauske kommune
 Folldal kommune
 Grane kommune
 Grimstad kommune
 Grue kommune
 Hamarøy kommune
 Hammerfest kommune
 Harstad kommune
 Hattfjelldal kommune
 Hemnes kommune
 Hitra kommune
 Hjørtedal kommune
 Holtålen kommune
 Hurum kommune
 Hægebostad kommune
 Kautokeino kommune
 Kongsberg kommune
 Kvalsund kommune
 Kvæfjord kommune
 Leirfjord kommune
 Lenvik kommune
 Lierne kommune
 Lillehammer kommune
 Lom kommune
 Meldal kommune
 Meråker kommune
 Midtre Namdal samkommune
 Måsøy kommune
 Nannestad kommune

Narvik kommune
 Nesseby kommune
 Nesset kommune
 Nittedal kommune
 Norddal kommune
 Nord-Fron kommune
 Nordreisa kommune
 Nore og Uvdal kommune
 Notodden kommune
 Nærøy kommune
 Oppdal kommune
 Orkdal kommune
 Porsanger kommune
 Rana kommune
 Rendalen kommune
 Rindal kommune
 Rollag kommune
 Røros kommune
 Røyrvik kommune
 Selbu kommune
 Ski kommune
 Snåsa kommune
 Steinkjer kommune
 Stor-Elvdal kommune
 Storfjord kommune
 Suldal kommune
 Sør-Aurdal kommune
 Sør-Varanger kommune
 Tana kommune
 Tinn kommune
 Tolga kommune
 Trysil kommune
 Tydal kommune
 Tynset kommune
 Tysfjord kommune
 Ullensvang kommune
 Vadsø kommune
 Vegårshei kommune
 Verdal kommune
 Vest-Finnmark Regionråd
 Vinje kommune
 Vågå kommune
 Åfjord kommune
 Åmli kommune

Kommunesektorens organisasjon
 Kommunesektorens organisasjon Nord-Norge
 Utmarkskommunenes Sammenslutning

Hol fjellstyre
 Lom fjellstyre
 Norges fjellstyresamband
 Vestre Slidre fjellstyre
 Øystre Slidre fjellstyre
 Statskog SF

Den Norske Turistforening
 Den Norske Turistforening ungdom
 Den Norske Turistforening Valdres
 Foreningen Fjellfanten
 Forum for natur og friluftsliv Oppland
 Forum for natur og friluftsliv Sør-Trøndelag
 FOR-UT Stiftelsen for Naturlig Friluftsliv
 Fosen Naturvernforening
 Friluftsrådernes landsforbund
 Havrefjell Turlag
 Hovedorganisasjonen Virke
 NHO Reiseliv
 Målselv Senterparti og Målselv Fremskrittsparti
 Nasjonal Kompetansetjeneste for Traumatologi
 Naturvernforbundet i Bergen
 Naturvernforbundet i Hedmark
 Naturvernforbundet i Jevnaker
 Naturvernforbundet i Lillehammer
 Naturvernforbundet i Oppland
 Naturvernforbundet i Oslo og Akershus
 Naturvernforbundet i Oslo Vest
 Naturvernforbundet i Rana og omegn
 Naturvernforbundet i Ås
 Nordfjella og Fjellheimen villreinnemnd
 Nordkalottfolket
 Norges Bondelag
 Norges Hytteforbund
 Norges idrettsforbund
 Norges Jeger- og Fiskerforbund
 Norges Miljøvernforbund
 Norges Motorsportforbund
 Norges Naturvernforbund
 Norges Skogeierforbund
 Norsk forening mot støy
 Norsk Friluftsliv
 Norsk institutt for naturforskning
 Norske Reindriftsamers Landsforbund
 NORSKOG
 Personskadeforbundet LTN
 Rendalen SV
 Røde Kors
 Samarbeidsrådet for biologisk mangfold
 (SABIMA)
 Snøscooterforeningen
 Snøscooterimportørenes Forening
 Snøscooterklubbenes Fellesråd
 Synnadalens hyttelag
 Trygg Trafikk
 Villreinnemnda for Sogn og Fjordane
 Villreinnrådet i Norge
 Åmot SV

I tillegg har departementet fått inn et felles opprop fra 15 organisasjoner (Natur og ungdom, Norsk forening mot støy, Dyreveralliansen, Norges

Naturvernforbund, Miljøvernforbundet, Sportsbransjen A/S, Den Norske Turistforening (DNT), Norsk Friluftsliv, Norske Reindriftsamers Landsforbund, WWF, Fjellfanten, Den norske økoturismeforeningen, Norsk hyttelag, SABIMA og Fremtiden i våre hender) samt ca 470 uttalelser fra privatpersoner som går i mot regjeringens forslag om å åpne for snøscooterløyper for fornøyelseskjøring.

Høringsinstansenes synspunkter er gjengitt i tilknytning til de enkelte lovendringsforslagene. Innspill fra høringsinstansene som er ansett å gjelde andre spørsmål enn de som er gjenstand for høring, er som hovedregel ikke gjengitt.

Hovedinntrykket fra høringen er at høringsinstansene deler seg i tre hovedgrupper:

- de som støtter innføring av adgang til fornøyelseskjøring, blant annet ut fra et ønske om større kommunal selvbestemmelse på feltet.
- de som generelt mener at det ikke bør åpnes for fornøyelseskjøring med snøscooter, blant annet ut fra hensynet til naturmangfold, friluftsliv og folkehelse.
- de som ikke uttaler seg for eller i mot, men har synspunkter på enkelte aspekter ved forslaget, for eksempel trafikksikkerhet og skader og behovet for oppsyn og kontroll.

Forslag til endringer i fjelloven var ikke omfattet av den alminnelige høringen. Departementet uttalte i høringsbrevet:

«Regjeringen legger i høringsforslaget her ikke opp til å foreslå endringer i fjelloven for å overføre samtykkekompetansen fra Statskog til fjellstyrene. Samtykke til snøscooterløyper i statsallmenninger skal dermed i henhold til høringsforslaget fortsatt gis av Statskog.»

Spørsmålet ble likevel kommentert av enkelte høringsinstanser, og departementet inviterte til høringsmøte 4. november 2014 om et forslag om å endre fjelloven § 12 slik at samtykke til motorferdsel i statsallmenninger skal gis av fjellstyrene og ikke Statskog SF. Det ble også gitt anledning til å komme med skriftlige innspill. Tilstede på høringsmøtet var Landbruksdirektoratet, Statskog SF, Snøscooterimportørenes forening, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Utmarkskommunenenes Sammenlutning, Den Norske Turistforening, Friluftsrådernes Landsforbund, Norsk Friluftsliv og Norges Fjellstyresamband, Landbruks- og matdepartementet og Norske Reindriftsamers Landsforbund. Disse avga også skriftlige innspill. Det gjorde også Norsk Allmenningsforbund, Villreinnrådet i Norge,

Snøscooterklubbenes fellesråd, Vestre Slidre fjellstyre og Sametinget. Det er redegjort nærmere for synspunktene på forslaget og departementets vurderinger i kapittel 5.7.

4.2 Hovedsynspunktene fra høringen

De fleste kommunene som har uttalt seg, støtter forslaget om adgang til å etablere løyper for fornøyelseskjøring med snøscooter. Noen få kommuner, blant annet kommunene *Kvæfjord, Bjugn, Follidal, Lom, Lillehammer, Nannestad og Vegårshei*, er negative til lovforslaget, hovedsaklig ut fra hensynet til naturmiljø, friluftsliv og folkehelse. Fylkeskommunene som har uttalt seg er noe delt. *Aust-Agder fylkeskommune, Buskerud fylkeskommune, Hedmark fylkeskommune, Sør-Trøndelag fylkeskommune, Nord-Trøndelag fylkeskommune, Nordland fylkeskommune og Troms og Finnmark fylkeskommune* er gjennomgående positive til innføring av adgang til løyper for fornøyelseskjøring, mens *Oppland fylkeskommune, Vest-Agder fylkeskommune og Rogaland fylkeskommune* er negative til forslaget. *Oppland fylkeskommune* mener motorfri natur er og bør være et verdifullt fellesgode som også tilhører framtidige generasjoner. *Rogaland fylkeskommune* mener forslaget bygger på et alt for tynt grunnlag og at eventuelle endringer ikke bør gjennomføres før konsekvenser av forslaget er utredet. *Kommunesektorens organisasjon (KS)* støtter intensjonen om å gi kommunene større lokal råderett, men mener kommunene har behov for økt myndighet til å regulere motorferdsel mer generelt og ikke bare fornøyelseskjøring. Dette synspunktet deles av *Utmarkskommunenes Sammenslutning, Snøscooterimportørenes forening, Norges Motorsportforbund, Snøscooterforeningen* og *Snøscooterklubbenes fellesråd* som er positive til lovforslagets intensjon om større lokal råderett på motorferdselsfeltet, selv om flere av foreningene har synspunkter på forslaget utforming.

Norges Skogeierforbund og NORSKOG er skuffet over at høringsforslaget ikke i større grad omfatter kjøring som ledd i næringsutøvelse.

Organisasjonene *Natur og ungdom, Norsk forening mot støy, Dyrevernalliansen, Norges Naturvernforbund, Miljøvernforbundet, Sportsbransjen A/S, Den Norske Turistforening (DNT), Norsk Friluftsliv, Norske Reindriftsamers Landsforbund, WWF, Fjellfanten, Den norske økoturismeforeningen, Norsk hyttelag, SABIMA og Fremtiden i våre hender* uttrykker i et felles opprop sterk bekymring over lovforslaget ut fra hensynet til fri-

luftsliv i stille natur, dyreliv, ulovlig kjøring, skader og ulykker, inntektsgrunnlaget til de som i dag driver leiekjøring og mulighetene for naturbasert reiseliv. *Den norske kirke* viser til oppropet og deler bekymringen som uttrykkes der. Uttalt seg mot forslaget har også *Norske Reindriftsamers Landsforbund, Fylkesmannen i Nordland, Statens vegvesen, Norsk institutt for naturforskning (NINA), Friluftsrådenes landsforbund, FOR-UT Stiftelsen for Naturlig Friluftsliv, Forum for natur og friluftsliv i Sør-Trøndelag, Forum for natur og friluftsliv i Oppland* (sistnevnte uttalelse opplyses å være støttet av *Oppland orienteringskrets, DNT Gjøvik og omegn, Naturvernforbundet i Oppland, Vestoppland krets – Norges Speiderforbund, Gudbrandsdal krets – Norges Speiderforbund, og Norsk ornitologisk forening – Oppland*) samt lokale avdelinger av Naturvernforbundet og lokale tur- og hyttelag. *Villreinnemnda for Sogn og Fjordane, Nordfjella og Fjellheimen villreinnemnd og Hol fjellstyre* er negative til forslaget, spesielt ut fra hensynet til villrein og annet vilt.

Mange høringsinstanser påpeker at forslaget bryter med den hittil gjeldende politikken for motorferdsel i utmark, som med unntak av i Nord-Troms og Finnmark har vært begrenset til å tillate nyttegjøring. De viser til at forslaget vil medføre en betydelig økning av motorferdsel i naturen, også av den ulovlige kjøringen, og ha betydelige negative virkninger for friluftslivet. Videre mener mange at kunnskapsgrunnlaget er for dårlig. *DNT* skriver at forslaget vil øke den motoriserte ferdselen i norsk natur betraktelig og gi store negative konsekvenser for naturmiljøet og den norske friluftslivskulturen. *DNT ung* mener regjeringen gjennom endringsforslaget setter kjerneverdiene i norsk friluftsliv på prøve, og at tilrettelegging for fornøyelseskjøring blir til glede for noen få, på bekostning av mange. *Norges Naturvernforbund* mener lovforslaget kan føre til dramatiske konsekvenser for sårbar natur og tradisjonelt friluftsliv og ber om at lovendringen ikke gjennomføres. *Friluftsrådenes landsforbund* fraråder forslaget ut fra mangelen på kunnskap om konsekvensene av å åpne for fornøyelseskjøring med snøscooter samt meningsmålinger som sier at flertallet i befolkningen er i mot økt motorisert ferdsel i naturen. *Forum for natur og friluftsliv i Sør-Trøndelag* er sterkt i mot å gjennomføre ordninger som vil stimulere til mer motorferdsel i norsk utmark og mener kunnskapsgrunnlaget er for dårlig til å gjennomføre lovendringen. *Norsk Friluftsliv* mener lovendringsforslaget innebærer en radikal endring i forvaltning av norsk utmark og at det «ikke må åpnes for slik kjøring fordi det

utgjør en svært alvorlig trussel for natur, friluftsliv og folkehelse. Det vil forringe friluftslivsopplevelsene for et absolutt flertall av befolkningen». Flere organisasjoner mener forslaget er i strid med motorferdsellovens formålsbestemmelse. *Norsk Friluftsliv* mener forslaget er i strid med miljøinformasjonsloven § 20 og utredningsinstruksen pkt. 2.3.2, at det ikke er i tråd med flere bestemmelser i naturmangfoldloven kap. 2 og tvilsomt om det er i tråd med grunnloven § 112. Også Norges Naturvernforbund mener høringsbrevet er «så mangelfullt at forslaget også er i motstrid med regjeringens plikt til å informere landets borgere om effektene av lovendringer i henhold til Grunnlovens § 112, første ledd». *Norsk institutt for naturforskning (NINA)* mener forslaget vil utgjøre et paradigmeskifte i norsk utmarksforvaltning hvor det mangler kunnskap om økologiske, sosiale og økonomiske ringvirkninger og effekter, både på kort og lang sikt. NINA hevder lovforlaget utvilsomt vil føre til økt motorisert ferdsel i utmark og at norske fjell vil miste sin spesielle markedsposisjon som et stor-slagent og støyfritt reisemål. NINA vurderer videre kunnskapsgrunnlag, ressurstilgang og praksis i norske kommuner som utilstrekkelig for å ivareta natur-, folkehelse- og friluftsinnteresser.

NHO Reiseliv mener det er avgjørende at reiseliv basert på naturopplevelser og friluftaktivitet ikke blir skadelidende av økt motorferdsel i naturen, og at det før kommunale vedtak om snøscooterløyper er nødvendig med dialog mellom sentrale aktører innenfor naturbasert reiseliv, lokale langrennsinteresser, hyttebefolkning, friluftsjansasjoner og det lokale folkehelsearbeidet i kommunen. NHO Reiseliv mener videre at det er nødvendig med et bedre kunnskapsgrunnlag om virkningene en slik lovendring vil medføre, og at «regjeringen bør innhente og vurdere erfaringer fra de områdene i Norge der rekreasjonskjøring med snøscooter har vært tillatt, og fra land med annen regulering av motorferdsel i naturen». *Hovedorganisasjonen Virke* mener hensyn til friluftsliv og naturbasert reiseliv er mangelfullt ivaretatt i høringen, og uttaler: «En liberalisering av motorferdselloven med formål om å åpne for fornøyleskjøring bør derfor først tas opp til vurdering og fremmes til behandling i Stortinget etter framleggelsen av Stortingsmelding om friluftsliv, som vil gi et vesentlig bedre kunnskapsgrunnlag for å vurdere konflikter og hensynte interesseavveininger enn i dag».

Flere høringsinstanser, herunder *Helsedirektoratet*, *DNT*, *Norsk Friluftsliv*, *Naturvernforbundet* og fylkesmennene i hhv. *Oppland*, og *Sør-Trøndelag* mener det for å unngå interessekonflikter mellom ulike brukergrupper bør være forbudt å eta-

blere løyper for fornøyleskjøring i viktige friluftsområder, for eksempel store, sammenhengende vinterfriluftsområder eller områder som iht verdsettingssystemet i Miljødirektoratets håndbok M98–2013 er kategorisert som viktige eller svært viktige friluftsområder.

Norges idrettsforbund (NIF) anbefaler at løypene konsekvent legges langs bilveier i allerede eksisterende støysoner, idet det vil åpne for at fornøyleskjøring kan skje uten vesentlige sjenanse for friluftslivet eller befolkningen for øvrig. NIF foreslår videre at fylkeskommunene bør gis overordnet ansvar for å koordinere anleggsetablering og trasevalg.

Mange høringsinstanser, herunder *Miljødirektoratet*, *Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL)* og flere politidistrikt mener forslaget vil føre til mer både lovlig og ulovlig snøscooterkjøring i utmark og at dette vil medføre økt behov for kontrollvirksomhet. I følge NRL viser erfaringer fra Nordland og Troms at opprettelse av løyper medfører økning av ulovlig ferdsel utenfor godkjent løypenett, som oftest avstikkere til ulike fiskevann og «testing» av snøscooterens klatrekapasitet i brattheng. *Nord-Trøndelag politidistrikt* uttaler at deres erfaring viser at det i stor grad er den lovlige motorferdselen som genererer den ulovlige motorferdselen i utmarka. *Telemark politidistrikt* skriver at «(u)t fra de erfaringer vi har med forsøksordningen i Vinje kommune mener vi å ha sett en økning i motorisert ferdsel i utmark. En økt ferdsel totalt sett har også etter vår oppfatning også ført til mer ulovlig kjøring i utmark, herunder også kjøring utenfor løypenettet.» *Nordre Buskerud politidistrikt* skriver at det «er all grunn til å tro at lovlig trase vil bli benyttet som inngangsportal, og at ulovlig kjøring vil fortsette ut av trase. Antall scootere i drift vil sannsynligvis øke som følge av at mange unge kan kjøpe scootere med utgangspunkt i lovlig formål». Flere av politidistriktene gir uttrykk for at det for politiet allerede i dag er vanskelig å føre en effektiv kontroll med motorferdselen fordi avstandene er store, det er enkelt å unndra seg kontroll og kontroll- og politiressursene er begrensede. *Riksadvokaten* påpeker at ulykker og straffbare forhold knyttet til kjøring med snøscootere i ellers utilgjengelige områder vil være krevende å etterforske, og at det vil fordre at politi og påtalemyndighet settes materielt i stand til å få gjort nødvendige undersøkelser i disse områdene. *Politidirektoratet* mener kontroll- og håndhevelsesperspektivet må tillegges betydelig vekt i behandlingene av endringsforslaget.

Flere høringsinstanser etterlyser også mer effektive sanksjoner. *Miljødirektoratet* mener straf-

ferammen for de alvorligste overtredelsene av loven bør skjerpes. Direktoratet foreslår videre at det tas inn en bestemmelse om inndragning av motorkjøretøy der man bevisst forsøker å unndra seg kontroll, samt en bestemmelse som åpner for å ilegge overtredelsesgebyr på stedet. Adgangen til å utstede slikt gebyr, bør etter Miljødirektoratets syn gis både politi og Statens naturoppsyn. Miljødirektoratet mener det er behov for å ta inn en egen tilsynshjemmel for Statens naturoppsyn i motorferdselloven. *Politidirektoratet* og *Økokrim* mener strafferammen i motorferdselloven § 12 må heves til en strafferamme med fengsel inntil to år ved grove overtredelser. *Riksadvokaten* slutter seg i det vesentlige til uttalelsen fra *Økokrim*. Flere høringsinstanser, herunder *Snøscooterklubbenes fellesråd*, mener det bør innføres prikkbelastning på førerkortet.

Helsedirektoratet, *Statens vegvesen*, *Trygg Trafikk* og *Nasjonal kompetansetjeneste for traumatologi* ved Oslo universitetssykehus viser til at forskning og sykehusregistreringer viser at risikoen for ulykke med snøscooter er betydelig større enn for andre kjøretøyklasser. *Trygg Trafikk* ber om at det presiseres i lovbestemmelsen at løypene skal utformes slik at sikkerheten for den som bruker løypene ivaretas. *Nasjonal kompetansetjeneste for traumatologi* mener økt snøscooterbruk må forventes å føre til flere alvorlige skader og dødsfall, at redusert hastighet med all tilgjengelig viten vil redusere antall alvorlige skader og at lovgiver har et moralsk ansvar for å forebygge disse påregnelige skadene og etablere en beredskap for søk, redning og behandling av skader relatert til økt snøscooterbruk før lovendring iverksettes.

Røde Kors påpeker at forslaget vil kunne medføre flere ettersøk, skader og uhell med påfølgende økte redningsinnsatser, og at dette vil kreve ny og økt kompetanse hos Røde Kors Hjelpekorps og økt behov for trening og tiltak for å gjøre innsatsstyrkene kjent med aktuelle forhold. Også *Politidirektoratet*, *Riksadvokaten*, *Telemark politidistrikt*, *Nordre Buskerud politidistrikt*, og *Sør-Trøndelag politidistrikt* mener forslaget trolig vil medføre en økning i antall søke- og redningsaksjoner. *Helsedirektoratet* savner en nærmere omtale av det forventede behovet for, og omtale av, forsterket helsemessig- og akuttmedisinsk beredskap.

Enkelte høringsinstanser etterlyser klarere veiledning fra departementet mht. hva som er tillatt innenfor de EØS-rettslige rammene når det gjelder ulike brukerbegrensninger, for eksempel adgangen til å sette et tak på antall brukere eller

til å forbeholde bruken til bestemte brukergrupper. *Utmarkskommunenenes sammenslutning* mener det er departementets oppgave i forbindelse med lovarbeidet å sørge for en tilstrekkelig utredning av regelverket og avklare de EØS-rettslige spørsmål som er blitt reist, og om nødvendig forelegge spørsmålet for ESA.

Mange høringsinstanser mener forholdet mellom motorferdselloven og plan- og bygningsloven og hvilke regler i plan- og bygningsloven som gjelder fremstår som uklart i høringsbrevet, og mener det er behov for en klargjøring.

4.3 Departementets vurdering

Departementet har merket seg at høringsinstansene er delt i synet på den foreslåtte lovendringen, og at det er sterke synspunkter både for og mot en åpning for løyper for fornøyelseskjøring.

Det fremgår av motorferdsellovens forarbeider at utgangspunktet for reguleringen av motorisert ferdsel er å søke å begrense ferdselen til formål og behov som har en allment akseptert nytteverdi, og derved begrense unødvendig kjøring og fornøyelseskjøring. Lovens formål er således «ut fra et samfunnsmessig helhetssyn å regulere motorferdselen og fremme trivselen». En åpning for etablering av løyper for fornøyelseskjøring med snøscooter vil derfor kreve klar hjemmel i loven. Departementet kan imidlertid ikke se at innføring av en slik hjemmel vil være i strid med lovens formålsbestemmelse, slik enkelte høringsinstanser hevder.

Departementet viser til at muligheten til å oppleve naturområder uten støy er et viktig nasjonalt felles gode, og at økt lokal myndighet til å åpne for motorisert ferdsel derfor bør reguleres gjennom sentralt fastsatte retningslinjer.

Økt støy og trafikkbelastninger i utmark er negativt bl.a. for friluftsliv og for sårbart naturmangfold. En markert økt motorisering av norsk utmark vil kunne få betydelige negative konsekvenser for det tradisjonelle friluftslivet og muligheten til å oppleve uberørt, stille natur. En slik utvikling er uønsket. Forslaget innebærer en utvidelse av adgangen til å bruke snøscooter i utmark, og det er sannsynlig at motorferdselen i utmark vil øke som følge av dette. Hovedintensjonen med forslaget er imidlertid ikke mer snøscooterkjøring, men at kommunene selv skal få bestemme om det skal være adgang til fornøyelseskjøring i egen utmark. Departementet viser videre til at forslaget er en oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak nr. 549 (2013–2014).

For i så stor grad som mulig å forhindre at lovendringen fører til et omfang av motorisert ferdsel som vil være til unødig sjenanse eller skade for friluftsliv og naturmangfold, setter forslaget rammer for kommunenes myndighet, blant annet slik at kjøring bare skal skje i fastsatte løyper, at det gjelder absolutt forbud mot kjøring i nærmere spesifiserte områder og at kommunene må hensynta virkninger for andre interesser som friluftsliv, naturmangfold, hytteområder, kulturminner og kulturmiljø. Videre er det viktig at kommunenes prosess frem til et eventuelt vedtak om å etablere snøscooterløype legger til rette for at ulike interesser klarlegges slik at de kan tas med i vurderingen. Departementet foreslår på bakgrunn av høringsinnspillene å tydeliggjøre at hensynet til friluftslivet skal tillegges spesielt stor vekt, se kapittel 5.5.3. Departementet vil videre påpeke at kommuner som åpner for løyper for fornøyelseskjøring, vil ha et betydelig ansvar for å sørge for at dette ikke får slike negative virkninger som høringsinstansene advarer mot.

Departementet understreker at det fortsatt er et viktig nasjonalt mål å skjerme natur- og friluftslivsinteresser mot unødvendig støy og andre belastninger ved motorisert ferdsel.

Kommunene må også sørge for å ta sikkerhetsmessige hensyn alvorlig og ikke legge løyper i områder der det for eksempel er skred- og rasfare samt sette fartsgrenser der det er behov for det. Departementet foreslår at kommunens plikt til å ta hensyn til sikkerhet for de som kjører og andre flyttes fra forskriften (slik det var foreslått i høringsutkastet) til lovbestemmelsen, se kapittel 5.5.3.

Etter departementets syn er det særlig den ulovlige kjøringen i form av fri kjøring utenfor løyper, i stor fart, i bratte skråninger mv, som vil være til sjenanse for friluftsliv, natur- og viltinteresser mv. Slik kjøring innebærer dessuten stor risiko for skader og ulykker, herunder utløsning av skred. Departementet ser utfordringen med at økt adgang til lovlig kjøring innebærer en risiko for mer ulovlig kjøring. Departementet mener derfor det er viktig at det er tilstrekkelige ressurser til kontroll med at kjøringen skjer lovlig, spesielt at den ikke skjer utenfor løypene kommunene har fastsatt. Departementet foreslår en ny regel om overtredelsesgebyr samt at det tas inn en egen tilsynshjemmel for Statens naturoppsyn i motorferdselloven. Se nærmere om dette i kapittel 5.6.2.

En rekke høringsinstanser mener at konsekvensene av å åpne for fornøyelseskjøring er for dårlig utredet. Departementet mener spørsmålene denne saken reiser er tilstrekkelig belyst

blant annet gjennom den foreliggende høringen og tidligere utredninger og høringer – herunder høringen av tilrådningsen om nytt motorferdselregelverk fra det daværende direktoratet for naturforvaltning i 2007 og høringen i 2013 om forslaget om forsøksordning med snøscooterløyper. Departementet har også fått verdifulle innspill og erfaringer i forbindelse med de to forsøksordningene, både den tidligere ordningen som startet i 2000 og den nye som ble iverksatt vinteren 2013/14. Saken og de problemstillinger som den reiser er dermed også godt kjent for organisasjonene og andre høringsinstanser.

Departementet er enig i at mer kunnskap hadde vært ønskelig. Departementet mener likevel at den foreliggende kunnskapen, inkludert synspunktene og opplysningene som er kommet inn i høringen av lovforslaget, gjør at Stortinget har tilstrekkelig grunnlag for å ta stilling til forslaget. Departementet viser for øvrig til at forslaget er en oppfølging av anmodningsvedtak nr. 549 (2013–2014) der Stortinget ber regjeringen snarest mulig legge fram forslag til endring av lov om motorferdsel i utmark.

Begge de tidligere forsøksordningene har vist at enkelte kommuner og grunneiere ønsker mulighet for å begrense trafikken i løypene på ulike måter. Noen steder ønsker kommunen først og fremst å gi lokalbefolkningen et fritidstilbud, uten at den samtidig ønsker store ansamlinger av tilreisende snøscooterkjørere. Andre steder ønskes løypene etablert for å åpne nye muligheter for lokal næringsvirksomhet. I enkelte tilfelle vil det være kommunen som ønsker å sette begrensninger, i andre tilfelle vil det være grunneiere som ønsker å begrense trafikken over sin eiendom og som setter dette som vilkår for å samtykke til scooterløyper over eiendommen. Rammene for adgang til bruker- og antallsbegrensning følger i all hovedsak av annet regelverk enn motorferdselregelverket, først og fremst EØS-avtalen og prinsippet om ikke-diskriminering. Høringsbrevet foreslo ingen regler for dette. Fordi mange kommuner er opptatt av spørsmålet omtalte departementet likevel temaet kort i høringsbrevet. Departementet vil påpeke at det er den enkelte kommunes ansvar å sørge for at den ikke innfører ordninger som bryter med EØS-retten eller annet regelverk. Departementet har likevel forståelse for at kommunene ønsker generell veiledning om EØS-rettslige spørsmål som reiser seg knyttet til regulering av bruk av snøscooterløyper. Departementet vil vurdere å utarbeide slikt veiledningsmateriale.

Departementet har notert seg at det blant høringsinstansene, spesielt kommunene og fyl-

kesmennene, har vært noe ulike oppfatninger av hvordan høringsforslaget var å forstå når det gjelder reglene for kommunens saksbehandling og vedtak. Flere høringsinstanser har også påpekt at reglene fremstår som kompliserte og at forholdet mellom motorferdselloven og plan- og bygnings-

loven har vært uklart. Departementet har funnet det nødvendig å gjøre enkelte endringer for å forenkle regelverket og klargjøre hvilke regler som gjelder for kommunenes saksbehandling, se nærmere under kapittel 5.1.

5 Departementets forslag

Generelt

Departementet foreslår at det innføres en hjemmel i motorferdselloven § 4a for departementet til å gi kommunestyret myndighet til å fastsette snøscooterløyper. Forslaget til lovbestemmelse inneholder de viktigste rammene for slike løyper og for kommunens prosess: Hvor løypene kan legges, hvilke hensyn kommunene skal ta når løypene anlegges og hvilke utrednings- og kartleggingskrav som gjelder.

Bestemmelsen gir også adgang for departementet til å gi nærmere regler om løypene og kommunens saksbehandling. Dette omfatter både nærmere regler om hvilke krav som gjelder for løypene og om prosessen kommunen skal følge når løypene etableres. Lovbestemmelsen fastsetter videre at departementet i forskriften kan gi regler om klage på kommunens vedtak om fastsetting av snøscooterløyper.

Bestemmelsen foreslås tatt inn som nytt annet, tredje og fjerde ledd i motorferdselloven § 4a.

I kapittel 5.1 til 5.5 redegjør departementet nærmere for forslaget.

I kapittel 5.6 redegjør departementet for andre endringer i motorferdselloven. Kapittel 5.7 omhandler reglene om grunneierysamykke og forslaget om endringer i fjellova for å gi fjellstyrene adgang til å forby eller begrense motorferdsel i statsallmenninger. I kapittel 6 redegjør departementet for forslagens økonomiske og administrative konsekvenser. Merknader til de enkelte bestemmelsene er tatt inn i kapittel 7.

Departementet har utarbeidet et utkast til forskriftsbestemmelse med mer detaljerte regler for løypene og kommunenes saksbehandling. Forskriftsbestemmelsen foreslås tatt inn som ny § 4a i forskrift 15. mai 1988 nr. 356 for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag. Departementet foreslår også enkelte andre endringer i denne forskriften som følge av lovforslaget. Forslaget til endringer i forskrift 15. mai 1988 nr. 356 for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag samt merknader til de enkelte bestemmelsene i forskriftsutkastet § 4a er tatt inn i vedlegg til proposisjonen.

Nærmere om innholdet i forskriftsutkastet

Av pedagogiske hensyn gjentas innholdet i lovbestemmelsen i forskriften. Forskriften fastsetter i tillegg at snøscooterløypene skal fastsettes i eget kart og at kommunestyret skal gi bestemmelser om bruken av løypene, herunder om kjørefart og kjøretider, og at kommunen i bestemmelsene kan fastsette krav om brukerbetaling til dekning av kostnader for drift av løypene. Videre fremgår det av forskriften at kommunen skal sørge for merking av og informasjon om løypene. Motorferdsel i snøscooterløypene vil i henhold til forskriften ikke være tillatt om våren etter 5. mai, tilsvarende det som gjelder for Nord-Troms og Finnmark i dag, jf. forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag § 9. Fylkesmannen vil kunne bestemme at løypene skal være stengt også i andre tidsrom. Fylkesmannen kan også etter søknad gjøre unntak fra forbudet i spesielle tilfeller. Fornøyelseskjøring vil imidlertid som utgangspunkt ikke anses som et spesielt tilfelle, og ønske om forlenging av sesongen for slik kjøring vil derfor ikke gi grunnlag for unntak.

Forskriften fastsetter videre regler for kommunens saksbehandling. De prosessuelle kravene i forvaltningsloven kapittel VII om forskrifter gjelder for kommunens utarbeidelse og vedtakelse av snøscooterløyper. I tillegg inneholder forskriften enkelte særskilte prosessuelle regler som fyller ut forvaltningslovens grunnleggende krav, blant annet at kommunens forslag til snøscooterløyper skal sendes på høring etter reglene som gjelder for høring av kommuneplan. Forskriften oppstiller videre særskilte krav til begrunnelsen for kommunens vedtak og om kunngjøring av vedtaket. Forskriften inneholder også regler om klage. Kommunestyrets vedtak om snøscooterløyper, som etter sin art vil være en forskrift, kan påklages til fylkesmannen av grunneiere og rettighetshavere til eiendommer i løypenes influensområde, organisasjoner hvis interesser blir berørt av snøscooterløypene, nabokommuner og berørte statlige og regionale organer. Det er ikke klagerett dersom en kommune velger *ikke* å fastsette noen forskrift om snøscooterløyper.

Konsultasjoner med Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund

I tråd med kgl. res 1. juli 2005 om konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget har departementet konsultert med Sametinget om lovforslaget. Departementet har også gjennomført konsultasjoner med Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL).

Formålet med konsultasjonene har vært å søke enighet om forslagene som berører samiske interesser.

Konsultasjonene med Sametinget har vært gjennomført på e-post. Med NRL har det vært avholdt ett konsultasjonsmøte (4. november 2014).

Departementet har gjort endringer og justeringer i proposisjonsteksten for å imøtekomme Sametingets og NRLs syn. Med Sametinget har det vært konsultert om følgende spørsmål:

- Snøscooterløyper i verneområder i Finnmark og Nord-Troms. Sametinget støtter forbudet mot løyper i verneområder, men mener det likevel bør gis anledning til å vurdere dette ved etablering av nye verneområder og ta inn bestemmelser for dette i verneforskriftene. Sametinget påpeker at et forbud vil kunne skape utfordringer i Finnmark hvor man allerede har løyper i verneområder.
- Hvordan kommunen skal gjennomføre dialogen med samiske rettighetsinnehavere (reinbeitedistriktene)
- Sametinget ønsker at departementet gjennomfører en analyse av hvilke konsekvenser lovendringen vil medføre for reindrifta i området sør for Nord-Troms før lovendringen vedtas. Sametinget viser til konsultasjonsavtalens bestemmelser om at det skal gjennomføres utredninger der det er behov for å styrke faktagrunnlaget.
- Overføring av rett til å nekte eller begrense motorferdsel i statsallmenninger fra Statskog SF til fjellstyrene.

Til spørsmålet om løyper i verneområder har *departementet* i proposisjonsteksten klargjort at forbudet mot å «legge» løyper i verneområder innebærer at det ikke kan etableres nye løyper i et eksisterende verneområde. Bestemmelsen vil ikke være til hinder for at allerede eksisterende løyper i eksisterende verneområder skal kunne forbli i verneområdet. Forbudet er heller ikke til hinder for at man i en prosess om et nytt verneområde etter en konkret vurdering lar allerede eksisterende løyper i området bestå, forutsatt at løypa

ble etablert før oppstart av verneprosessen ble kunngjort etter naturmangfoldloven § 42. Departementet har videre klargjort hva som ligger i begrepet «foreslåtte verneområder».

Sametinget aksepterer forslaget dersom det fortsatt er mulig å opprettholde de løypene som er vedtatt og etablert i verneområder og nasjonalparker, samt at eksisterende løyper i foreslåtte verneområder kan beholdes. Dette gjelder bl.a. i våtmarksområdene som er foreslått vernet i Finnmark.

Det andre spørsmålet gjelder dialogen med samiske rettighetshavere i forbindelse med planprosessene. *Sametinget* har ønske om at dette tas inn i forskriften for å unngå misforståelser og for at medvirkningen skal være forpliktende for kommunen, og mener at dette kan bidra til å forhindre at kommunene kommer i skade for å begå saksbehandlingsfeil i forbindelse med planprosessene. *Departementet* har som alternativ foreslått at det i proposisjonsteksten tas inn en beskrivelse av hva som ligger i begrepet «vesentlig skade eller ulempe for reindriften» og en nærmere beskrivelse av kommunens prosess for å involvere reindriften. *Sametinget* kan akseptere at dialogforpliktelsene ikke tas inn i forskriften, men at de presiseres i proposisjonsteksten, under forutsetning av at departementet forplikter seg til å utarbeide et rundskriv hvor dialogen med samiske rettighetshavere blir beskrevet, og at Sametinget får rundskrivet til gjennomsyn før det sendes ut. Departementet har overfor Sametinget bekreftet at det vil bli utarbeidet et slikt skriv til kommunene og at Sametinget og NRL vil få skrevet til gjennomsyn før det sendes ut.

Sametinget forutsetter også at sanksjonsmulighetene som ligger i forskriften for motorferdsel i utmark og på islagte vassdrag § 9 opprettholdes, dvs. at fylkesmennene kan stenge løyper dersom dette anses nødvendig for å ivareta reindrifts- og viltinteresser.

Til spørsmålet om utredning har *departementet* uttrykt forståelse for ønsket om en slik utredning. Departementet har imidlertid vist til at dette ikke har vært mulig å få til innenfor den tidsramme regjeringen, i tråd med Stortingets anmodningsvedtak nr. 549 (2013–2014), har lagt opp til i saken. *Sametinget* har akseptert at en utredning ikke gjennomføres før lovvedtak under forutsetning av at det gjennomføres en konsekvensanalyse og i den sammenheng en evaluering av ordningen innen 5 år, og uttaler:

«I Finnmark og i Nord-Troms har det vært regler om snøscooterløyper i en årrekke og

disse inngår i dag som en innarbeidet del av arealbruken. Det er derfor sannsynlig at lovendringen ikke vil få store konsekvenser i dette området. Lenger sør i det tradisjonelle samiske området har det med dagens motorferdselslov ikke vært gitt anledning for kommunene å etablere snøscooterløyper. Omfanget av snøscooterløyper kan bli stort og det kan føre til vesentlige negative konsekvensene for samiske interesser, og da særlig for reindrifta. Det er ikke foretatt en kartlegging av hvilket omfang av løyper lovendringen vil medføre og det er ikke foretatt en analyse av konsekvensene dette vil kunne få for reindrifta. Reindrifta, særlig i det sørsamiske området, er sårbar. I disse områdene er det allerede en omfattende utbygging og dermed nedbygging av reindriftas beitearealer som følge av etablering av infrastruktur som veier, kraftanlegg, hytteområder, osv. Det er grunn til å anta at denne lovendringen vil kunne øke presset på reinbeitearealene ytterligere.

Sametinget mener derfor at departementet innen 5 år må gjennomføre en analyse av hvilke konsekvenser lovendringen vil medføre for reindrifta i området sør for Nord-Troms, og at det i samband med analysen også må foretas en evaluering av ordningen.»

Når det gjelder spørsmålet om samtykke til motorferdsel i statsallmenninger mener Sametinget følgende:

«Sametinget ønsker ikke at regjeringen gjør endringer i hvem som skal samtykke til motorferdsel i statsallmenninger nå, men at spørsmålet tas opp i arbeidet med oppfølgingen av samerettsutvalget 2 og at Sametinget konsulteres om spørsmålet i den anledning. Sametinget er generelt opptatt av at det ikke gjøres inngrep i underliggende eier- og bruksrettigheter som enda ikke er kartlagt og identifisert.»

Med NRL har det vært konsultert om to spørsmål:

- Samtykke fra reindrifta. NRL mener det må kreves samtykke til snøscooterløyper fra reindrifta på lik linje med grunneier.
- Overføring av rett til å nekte eller begrense motorferdsel i statsallmenninger fra Statskog SF til fjellstyrene.

Departementet har forståelse for reindriftas ønske om nektingsrett på linje med grunneier, men viser til at det totalt foregår reindrift i nærmere 140 av landets kommuner, på et areal som brutto utgjør

om lag 40 % av landarealet i Norge eller ca. 140.000 km². Fra og med Finnmark til og med Sør-Trøndelag utgjør bruttoandelen rundt 80 % av landarealet. Statsallmenning omfatter til sammenligning 27.000 km². Departementet mener at en nektingsrett for reindrifta vanskelig lar seg forene med regjeringens ønske om økt kommunalt selvstyre på motorferdselsfeltet, jf. uttalelsen i regjeringsplattformen om at regjeringen vil la kommunene forvalte motorisert ferdsel i utmark. Departementet fastholder derfor at hensynet til reindrift ivaretas gjennom et forbud mot snøscooterløyper som er til vesentlig skade eller ulempe for reindrift. Departementet forutsetter at kommunene følger føringene om tidlig involvering av reindriftsinteressene, og legger til grunn at kommunene klarer å ivareta hensynet til reindrift.

NRL uttaler:

«NRL mener forslaget om at løypene ikke skal være til «vesentlig skade eller ulempe for reindriften» kun lar seg forsvare dersom vesentlighetsvurderingen tilligger reindriften og ikke kommunene. NRL mener det må kreves samtykke fra reindrifta på lik linje med grunneier. NRL mener retten til samtykke er en premiss som er lagt til grunn i de folkerettslige instrumenter som Norge har gitt sin tilslutning til. Spørsmålet vil derfor ikke være om hvorvidt reindriften som bruksrettshaver har rett til å avgi samtykke, men på hvilken måte dette skal skje på i praksis. NRL mener videre at reindriften skal ha mulighet til å løpende stenge løyper i de tidsrom løypene kan være til ulempe for reindrift, tilsvarende den myndighet fylkesmannen har hatt til å stenge løyper i Finnmark og Nord-Troms. NRL viser her til at reindriften benytter store områder, og at bruken innenfor de ulike årstidsbeiter kan variere fra år til år. NRL viser til at kartgrunnlaget som viser reindriftens områder av samme grunn ikke nødvendigvis avspeiler reindriftens behov, og at det derfor også er nødvendig at reindriften gis økt myndighet sammenlignet med lovforslaget.

Dersom lovforslaget utformes slik at det ikke blir krav om samtykke fra reindrifta, mener NRL det må gis helt klare nasjonale føringer for løypene, for eksempel at løypene ikke skal legges i vinter- og vårbeiter.»

Når det gjelder spørsmålet om samtykke til motorferdsel i statsallmenninger mener NRL følgende:

«NRL ønsker ikke at det gjøres endringer i fjelloven om samtykke til motorferdsel i statsallmenninger nå. NRL mener spørsmålet bør behandles som ledd i oppfølgingen av samerettsutvalget 2. NRL viser videre til at reindriftsinteressene ikke er representert i alle fjellstyrene hvor det er reindrift. Dersom fjellstyrene gis myndighet til å samtykke til snøscooterløyper må slikt samtykke kunne påklages til Landbruksdirektoratet.»

5.1 Hjemmel for å fastsette løyper for fornøyelseskjøring

5.1.1 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringsutkastet et nytt annet ledd i motorferdselloven § 4a om at departementet kan gi adgang for kommunene til å etablere løyper for kjøring med snøscooter på vinterføre. Bestemmelsen fastslo også at departementet kunne gi nærmere regler om kommunens bruk av myndigheten. Departementet foreslo videre et nytt tredje ledd i motorferdselloven § 4a som fastslo at slike løyper skulle angis i arealplan eller reguleringsplan. Bestemmelsen inneholdt videre regler om hvor slike løypene kan legges, hvilke hensyn kommunene skal ta for å sikre tilstrekkelig ivaretagelse av blant annet friluftsliv og naturmangfold, utredninger kommunen skal foreta mv.

5.1.2 Høringsinstansens syn

Når det gjelder høringsinstansenes syn på det overordnede spørsmålet om det skal åpnes for adgang til å etablere løyper for fornøyelseskjøring eller ikke, vises det til kapittel 4.

Eid kommune mener lovforslaget må utvides til å omfatte løyper for catskiing (snørekjøring etter tråkkemaskin). Enkelte høringsinstanser mener det bør være anledning til å kjøre med ATV påmontert belter i løypene.

Flere høringsinstanser har uttalt at lovhjemmelen bør gjelde adgang til å *tillate* løyper, ikke *etablere* løyper slik det var foreslått i høringen, idet det ikke alltid vil være kommunen som vil stå for den faktiske, fysiske etableringen av løypene

Landbruksdirektoratet oppfatter begrepet «vinterføre» noe upresist og ber om at det byttes med snødekt mark/utmark.

Mange høringsinstanser har påpekt at saksbehandlingsreglene fremstår som kompliserte og at forholdet mellom motorferdselloven og plan- og bygningsloven har vært uklart. *Miljødirektoratet*

viser til at det i høringsbrevet er presisert at det formelle hjemmelsgrunnlaget for kommunenes saksbehandling og vedtak om snøscooterløyper er motorferdselregelverket, ikke plan- og bygningsloven, men at terminologien i regelverket har gjort at mange kommuner har tolket dette annerledes. For å skape ryddighet i saksbehandlingen, og unngå konflikter mellom to lover, foreslår *Snøscooterimportørenes forening (SIF)* å bruke plan- og bygningslovens saksbehandlingsregler helt ut. *SIF* mener den lovtekniske løsningen som er foreslått er svært uheldig og skaper en rekke komplikasjoner. Primært foreslår *SIF* en endring i motorferdselloven § 3 slik at motorferdsel i utmark kan skje uavhengig av forbudet i motorferdselloven dersom slik ferdsel er tillatt etter annen lov. Samtidig foreslår *SIF* at adgangen begrenses til å gjelde løyper som vedtas i arealplan etter plan- og bygningsloven og at de nasjonale retningslinjene for slike løyper tas inn i § 3, og at det gjøres endringer i plan- og bygningsloven som en tilpasning til dette. Alternativt foreslår *SIF* en løsning der hjemmelen fremgår av motorferdselloven som foreslått i høringsutkastet, men at løypene helt ut skal planlegges etter plan- og bygningslovens regler og at det ikke gjøres unntak og særregler fra plan- og bygningsloven slik det var foreslått i høringsutkastet. Videre foreslår *SIF* at plan- og bygningsloven § 11-7 nr. 2 får et tillegg om snøscooterløyper som tillatt arealformål. *Justis- og beredskapsdepartementet* ber om at forslagene fra *SIF* blir vurdert opp mot Stortingets anmodningsvedtak nr. 549 (2013–2014).

5.1.3 Departementets vurdering

Når det gjelder spørsmålet om det skal åpnes for adgang til å etablere løyper for fornøyelseskjøring eller ikke, vises til departementets merknader i kapittel 4 foran.

Forslaget gir hjemmel for å etablere løyper for fornøyelseskjøring med snøscooter (beltemotorsykler). Bestemmelsen hjemler ikke fornøyelseskjøring med andre motorkjøretøy, som ATV med påsatte belter eller snørekjøring etter tråkkemaskiner (catskiing). Catskiing har et noe annet formål enn snøscooter og vil innebære motorferdsel i områder der snøscooterløyper er uaktuelt, for eksempel i bratte fjellsider på Vestlandet og i Nord-Norge. Catskiing var ikke omfattet av høringen. Departementet vil sende på høring et eget forslag om catskiing.

Etter høringsforslaget var det kommunen som kunne gis myndighet til å fastsette snøscooterløyper. I tråd med de øvrige bestemmelsene i motorferdselloven mener departementet at myndighe-

ten bør tilligge *kommunestyret*, og har presisert dette i bestemmelsen. Dette betyr at oppgaven kan delegeres til annet folkevalgt organ, for eksempel formannskapet eller hovedutvalg for miljø, men ikke til kommuneadministrasjonen.

Departementet er enig med høringsinstansene i at ordet *etablere* løyper kan fremstå noe misvisende. Departementet mener det riktige vil være at loven gir hjemmel for å *fastsette* løyper, og foreslår å endre lovforslaget i tråd med dette.

Når det gjelder bruken av ordet *vinterføre* som Landbruksdirektoratet mener er upresist, vil departementet vise til at dette begrepet allerede er brukt flere steder i forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag. Departementet foreslår at begrepet beholdes.

Departementet er enig med høringsinstansene i at en omfattende henvisning til plan- og bygningslovens saksbehandlingsregler slik høringsforslaget la opp til – dette gjaldt spesielt utkastet til forskriftsbestemmelser – blir uryddig og uklart og ser at dette har skapt usikkerhet særlig i kommunene og hos fylkesmennene. Departementet har derfor funnet det nødvendig å gjøre enkelte endringer for å forenkle regelverket og klargjøre hvilke regler som gjelder for kommunenes saksbehandling.

Adgangen til bruk av motoriserte fremkomstmidler i utmark reguleres av motorferdselloven. Departementet mener det er prinsipielt viktig å holde fast ved at eventuelle unntak fra lovens grunnleggende utgangspunkt om at motorferdsel i utmark er forbudt, skal fremgå av motorferdselloven eller bestemmelser gitt i medhold av motorferdselloven. Dette sikrer en helhetlig vurdering av hva slags motorisert ferdse som bør tillates i utmark og en overordnet kontroll med omfanget av slik ferdse, jf. også motorferdsellovens formålsbestemmelse om «ut fra et samfunnsmessig helhetssyn å regulere motorferdselen». En løsning der motorferdsellovens regulering av motorferdsel i utmark blir sekundær i forhold til andre lovers regulering av dette, vil uthule lovens formål og dessuten gjøre det vanskelig å holde oversikt over hva slags motorisert ferdse i utmark som er tillatt.

Departementet mener videre det vil være regelteknisk uheldig om det legges opp til et system hvor plan- og bygningsloven blir brukt til å fastsette løyper som er forbudt etter annet lovverk.

Departementet har vurdert Snøscooterimportørenes forenings alternative forslag om å la plan- og bygningsloven gjelde fullt ut for planleggingen av løypene, uten at det gis særregler eller gjøres unntak.

Etter departementets vurdering vil en slik løsning være unødig tid- og ressurskrevende for kommunene og skape en utfordrende koordinering mellom to regelverk, all den tid hjemmelen ligger i motorferdselloven. Videre vil et slikt system skape utfordringer når det gjelder regler om blant annet grunneiersamtykke, klagerett og ekspropriasjon.

Departementet viser til at Stortinget i anmodningsvedtak nr. 549 19. juni (2013–2014) har bedt regjeringen om «*snarest mulig legge fram forslag til endring av lov om motorferdsel i utmark og vassdrag som sikrer lokal forvaltning innenfor tydelige, nasjonale retningslinjer inntatt i loven.*» Departementet viser videre til Innst. 309 S (2013–2014) hvor komiteen understreker at grunneiere må gis mulighet til å reservere seg mot unødvendig kjøring over egen eiendom. Departementet legger til grunn at regulering kun etter plan- og bygningsloven blant annet vil kunne uthule grunneiers reservasjonsrett, ved at kommunen etter plan- og bygningsloven vil kunne vedta plan om snøscooterløype til tross for manglende samtykke fra grunneier og at kommunen vil kunne ekspropriere rett til snøscooterløype på grunnlag av reguleringsplan. I så måte vil forslaget kunne få konsekvenser som ikke er i tråd med intensjonene.

Departementet har derfor foreslått endringer som tydeliggjør at det er motorferdselloven som er hjemmelsgrunnlaget for vedtak om snøscooterløyper. Departementet foreslår videre at regelverket forenkles ved at saksbehandlingsreglene som kommunen skal følge fremgår av motorferdselregelverket, i all hovedsak i forskriftsbestemmelsen som departementet foreslår at inntas i forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag. Departementet har tydeliggjort at kommunen skal treffe et vedtak etter motorferdselloven, ikke et planvedtak etter plan- og bygningsloven. Kommunens saksbehandling skal i utgangspunktet følge de alminnelige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kapittel VII om forskrifter. Fordi snøscooterløyper innebærer arealdisponering som berører et bredt spekter av til dels motstridende interesser, foreslår departementet imidlertid at plan- og bygningslovens bestemmelser om høring i § 11-14 og kunngjøring i § 12-12 fjerde og femte ledd gis tilsvarende anvendelse for kommunens saksbehandling. Disse bestemmelsene utfyller de prosessuelle kravene i forvaltningsloven kapittel VII. Slik sikrer man at de berørte interessene i så stor grad som mulig kommer til orde og blir hørt, og at prosessene følger et spor aktørene er kjent med.

Kommunen skal iht. departementets forslag treffe et vedtak i form av en lokal forskrift som består av et kart der løypene skal vises samt bestemmelser om bruk av løypene. Hovedregelen etter forvaltningsloven er at det ikke er klagerett på forskrifter. Departementet foreslår imidlertid en særskilt klagerregel på kommunens vedtak der blant annet offentlige myndigheter og organisasjoner gis klagerett. Bestemmelsen om klagerett for offentlig myndighet avløser forslaget i høringen om innsigelser. Departementet mener at et innsigelsessystem etter plan- og bygningslovens system med hjemmel i motorferdselloven slik det var foreslått i høringen blir unødig komplisert for denne type saker og foreslår at dette utgår. Berørte statlige og regionale organer vil som utgangspunkt kunne klage der de samme forhold kunne gitt grunnlag for innsigelse, det vil si når det gjelder spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde. Støy og andre negative virkninger for lokalt friluftsliv kan være grunnlag for klage.

For å gi de klageberettigete og klageinstansen mulighet til å vurdere om kommunen har foretatt de vurderinger som den plikter etter bestemmelsen, stiller forskriften krav til innholdet i kommunens vedtak. Med en slik klageordning sikres det etter departementets syn at viktige allmenne interesser ivaretas.

For at snøscooterløypene skal være synlige og bli tatt hensyn til i den øvrige kommunale arealplanleggingen, foreslår departementet at kommunene skal tegne inn løypene i kartet til kommuneplanens arealdel. Denne inntegningen vil være til informasjon for øvrig arealplanlegging, og den vil ikke ha selvstendig rettslig virkning. Kommunen bør gjøre dette så raskt som mulig, og senest ved første kommuneplanrullering.

Utkast til forskriftsbestemmelser med merknader er inntatt i vedlegget til proposisjonen.

5.2 Områder der snøscooterløyper skal være forbudt

5.2.1 Høringsforslaget

Lovforslaget slik det fremsto i høringsbrevet fastslo at snøscooterløyper ikke skulle legges i «verneområder, foreslåtte verneområder eller nasjonale villreinområder».

5.2.2 Høringsinstansenes syn

Verneområder

Det er blant høringsinstansene, inkludert de som støtter innføring av adgang til å etablere løyper for fornøyleskjøring, gjennomgående bred aksept for at snøscooterløyper ikke skal legges i verneområder. Enkelte høringsinstanser, herunder *Snøscooterklubbenes fellesråd* og *Utmarkskommunenes sammenslutning* mener imidlertid at det bør være adgang til å regulere motorferdselen også innenfor verneområdet i den utstrekning verneforskriften åpner for slik ferdsel. *Sametinget* støtter forbudet mot løyper i verneområder, men mener det likevel bør gis anledning til å vurdere dette ved etablering av verneområder og ta inn bestemmelser for dette i verneforskriftene. Sametinget påpeker at et forbud vil kunne skape utfordringer i Finnmark hvor man allerede har løyper i verneområder.

Foreslåtte verneområder

En del høringsinstanser stiller spørsmål ved hva som menes med foreslåtte verneområder, og er kritiske til forbudet mot løyper i slike områder. For eksempel mener *Norges Bondelag* at scooterløyper ikke er irreversible inngrep, og at forslag om å etablere et verneområde ikke bør kunne stanse et velbegrunnet trasevalg for scooterløype.

Villrein

En rekke høringsinstanser uttaler seg om vilkår knyttet til villrein. De fleste høringspartene støtter eller har ikke merknader til forslaget om å forby løypetraseer innenfor de nasjonale villreinområdene. *Fylkesmannen i Møre og Romsdal*, *Fylkesmannen i Sogn og Fjordane*, *Hol fjellstyre*, *Norges Jeger- og Fiskerforbund*, *Miljødirektoratet*, og *Villreinrådet i Norge* mener at forbudet også bør gjelde villreinområdene som ikke er utpekt som nasjonale villreinområder. *Fylkesmannen i Telemark* viser til at det også utenfor de definerte grensene av «nasjonale villreinområder» jf. de regionale planene, ligger viktige leveområder for villreinen. For eksempel gjelder dette for Heiplanområdet i «hensynssone villrein» som er viktige randområder som i stor grad har samme retningslinjer som nasjonalt villreinområde. Fylkesmannen mener at også disse områdene bør innlemmes i forbudet. *Utmarkskommunenes sammenslutning (USS)*, som flere av kommunene har gitt sin støtte til i sine uttalelser, mener på sin side at det ikke må

være forbud i buffer-/randområdene til de nasjonale villreinområdene.

Andre områder

Norges Naturvernforbund mener forbudet mot snøscooterløyper også må omfatte rødlistede naturtyper, naturtyper kartlagt som a- og b-områder og andre levesteder for truede arter. Naturvernforbundet påpeker at det er spesielt viktig at hekke- og yngleområder for rovfugl og rovdyr skjerms.

Flere høringsinstanser, herunder *Helsedirektoratet*, *Den Norske Turistforening*, *Norsk Friluftsliv*, *Norges Naturvernforbund* og fylkesmennene i hhv. *Oppland* og *Sør-Trøndelag* mener at det for å unngå interessekonflikter mellom ulike brukergrupper bør være forbudt å etablere løyper for fornøyleskjøring i viktige friluftsområder, for eksempel store, sammenhengende vinterfriluftsområder eller områder som iht. verdsettingssystemet i Miljødirektoratets håndbok M98–2013 er kategorisert som viktige eller svært viktige friluftsområder. *Naturvernforbundet* mener Oslomarka og andre marker må skjerms for snøscooterløyper for fornøyleskjøring. *Norges idrettsforbund* (NIF) anbefaler at løypene konsekvent legges langs bilveier i allerede eksisterende støysoner, idet det vil åpne for at fornøyleskjøring kan skje uten vesentlige sjenanse for friluftslivet eller befolkningen for øvrig. NIF foreslår videre at fylkeskommunene bør gis overordnet ansvar for å koordinere anleggsetablering og trasevalg.

Fylkesmannen i Oppland mener det bør gjelde et absolutt forbud mot å legge løyper i skredutsatt eller bratt terreng, og at det ikke er nok slik departementet foreslår at vurdering av mulig skredfare inngår som del av kommunens plikt til å ta hensyn til sikkerheten for de som kjører og andre.

5.2.3 Departementets vurderinger

Verneområder

Forbud mot motorisert ferdsel er en viktig og sentral restriksjon i alle verneområder i Norge. Snøscooterløyper i verneområder vil i de fleste områdene innebære et vesentlig brudd på forutsetningen for og formålet med vernet, og departementet står fast ved det ikke skal legges løyper i slike områder.

Forbudet mot å «legge» løyper i verneområder innebærer at det ikke kan etableres nye løyper i et eksisterende verneområde. Bestemmelsen vil ikke

være til hinder for at allerede eksisterende løyper i verneområder skal kunne forbli i verneområdet. På bakgrunn av den helt spesielle historikken i Nord-Troms og Finnmark har det under opprettelsen av enkelte verneområder her blitt fremforhandlet løsninger som innebærer at noen løyper har fått bestå innenfor verneområdet – som for eksempel løypene i Varangerhalvøya nasjonalpark i Finnmark. For hver løype er det gjort unntak fra motorferdselforbudet gjennom egne bestemmelser inntatt i verneforskriften. Departementet mener slike løyper vil kunne videreføres, slik de fremgår av verneforskriftene, innenfor det foreslåtte regelverket.

Forbudet mot å legge løyper i verneområder er heller ikke til hinder for at man i en prosess om et nytt verneområde etter en konkret vurdering lar allerede eksisterende løyper i området bestå, forutsatt at løypa ble etablert før oppstart av verneprosessen ble kunngjort etter naturmangfoldloven § 42. Dette må avgjøres konkret i den enkelte verneprosess.

Med verneområder siktes først og fremst til områder som er vernet etter naturmangfoldloven. Forbudet vil imidlertid også omfatte områder som er fredet etter kulturminneloven §§ 19 og 20. Snøscooterløyper vil videre være forbudt i Oslomarka, det vil si området som omfattes av lov om naturområder i Oslo og nærliggende områder (markaloven), jf. markaloven § 10 som forbyr all motorferdsel i Markas utmark med mindre noe annet fremgår av markaloven eller forskrifter til markaloven.

Foreslåtte verneområder

Departementets inntrykk er at høringsinstansenes skepsis til forslaget i stor grad skyldes usikkerhet om hva departementet sikter til med begrepet «foreslåtte verneområder», idet dette ikke var nærmere forklart i høringsbrevet.

Departementet foreslår at forbudet mot løyper i foreslåtte verneområder opprettholdes slik det var foreslått i høringen. Med foreslåtte verneområder sikter departementet til områder der det foreligger et formalisert forslag om vern, altså områder der forslag om vern er kunngjort etter naturmangfoldloven § 42. Forbudet mot anleggelse av løype i foreslåtte verneområder vil løpe frem til vernet eventuelt er vedtatt, eller frem til virkning av kunngjøring er utløpt etter naturmangfoldloven § 44 femte ledd. Dette innebærer at det i foreslåtte verneområder vil kunne gjelde forbud mot anleggelse av løyper i maksimalt seks år, dersom vernevedtak ikke fastsettes innen utløpet av denne perioden.

Villrein

Vi har i alt 23 villreinområder i Norge, og i høringsforslaget er det foreslått forbud mot å legge løyper i de ti områdene som er utpekt som nasjonale villreinområder.

Villreinen i Norge utgjør den siste resten av den europeiske villreinstammen. Villrein er dermed en nasjonal ansvarsart og Norge har et internasjonalt ansvar for å ta vare på villreinen og dens leveområder. Den største utfordringen i villreinforvaltningen er å sikre at villreinbestandene får beholde leveområder av tilstrekkelig størrelse og næringstilgang, og med liten grad av forstyrrelser.

Snøscooterens gode fremkommelighet og høye fart om vinteren gir brukeren en sterkt utvidet aksjonsradius. Dette fører til at mennesker kommer lengre inn i villreinens leveområder og gjør områder som i utgangspunktet er lite tilgjengelig lettere tilgjengelig. Villreinen er en nomadisk art som bruker store arealer. Alle typer inngrep og aktiviteter som hindrer eller påvirker denne arealbruken kan ha betydning for villreinen.

På samme måte som andre arter som lever i ekstreme fjellmiljø (moskus etc), samler villreinen opp næring/fettreserver om sommeren som den kan tære på gjennom den lange vinteren. Sommeren i høyfjellet er kort, men næringstilgangen er ofte god. Vinteren derimot er lang og tilgangen på beite er ofte begrenset og varierer med mengden snø og isingsforhold i fjellet. Tilgang på gode barmarksbeiter er derfor avgjørende for dyr som skal bygge opp fettreserver til vinteren, spesielt for små dyr, som årskalver, og for simler som bærer kalv. Forstyrrelser om vinteren gjør at villreinen bruker mer energi for å flykte, og får redusert beitetid på de ofte vanskelig tilgjengelige beiteressursene. Simler som ikke har nok fettreserver når våren kommer føder lette kalver, utsetter fødselstidspunktet eller mister kalven før fødsel. Små dyr med lite fettreserver kan i verste fall dø av underernæring/sult i de periodene med minst tilgang på føde i løpet av vinteren.

Villreinens tilpasninger medfører at alle forstyrrelser som bidrar til å redusere mattilgangen eller som øker energiforbruket, kan ha store negative konsekvenser. Forstyrrelseeffekten varierer fra område til område og fra årstid til årstid. Generelt kan vi si at forstyrrelser på vinteren har større negative konsekvenser enn på sommeren og at ferdsel i viktige funksjonsområder som kalvingsområder, vinterbeiteområder og trekkveier er spesielt uheldig.

Departementet mener det er et viktig mål å bevare og tilrettelegge for en best mulig forvaltning i de 23 villreinområdene.

Nasjonale villreinområder

De nasjonale villreinområdene er valgt ut fra en helhetsvurdering av områdenes størrelse, kvalitet og betydning som villreinområde, samt ut fra behovet for overordnet forvaltning på tvers av administrative grenser. Det er utarbeidet, eller skal utarbeides, regionale planer hvor alle de nasjonale villreinområdene inngår. Det er for alle områdene gjort et betydelig arbeid med å dokumentere villreinens leve- og bruksområder og det er gjort regionale avveininger av hvilke områder som skal ha beskyttelse som nasjonale villreinområder og hvilke som skal avsettes til andre formål som for eksempel *randområder/buffersoner/hensynssone villrein* eller *utviklingssone/by- og bygdesone*.

Departementet mener på denne bakgrunn at hensynet til fornøyleskjøring med snøscooter bør vike av hensyn til villreinen i nasjonale villreinområder. Det betyr at det ikke skal kunne tillates fornøyleskjøring i de nasjonale villreinområdene. Dette er i samsvar med forslaget som ble sendt på høring og som de fleste høringsinstansene enten har sluttet seg til eller ikke har merknader til.

Randområder

Når det gjelder arealene som inngår i randområder/buffersoner/hensynssone villrein i de regionale planene er dette områder hvor det er åpnet for noe mer aktivitet og mulighet for utvikling – basert på konkrete vurderinger av de ulike hensynene og gjeldende retningslinjer fastsatt i planen. Generelt for retningslinjene i disse områdene er at hensynet til villreinen er tillagt stor vekt. Det er dermed lagt opp til et litt større lokalt og regionalt handlingsrom i disse områdene og departementet mener derfor kommunene bør gis myndighet til å vurdere om det kan etableres scooterløyper i disse områdene. Departementet understreker at det også kan være viktige funksjonsområder for villrein i de nevnte sonene og forutsetter at de regionale planene og hensynet til villreinen tillegges stor vekt i kommunenes myndighetsutøving.

Øvrige villreinområder

Også i villreinområder som ikke har status som nasjonale villreinområder og som ikke inngår i

noen av de regionale planene må villreininteressene tillegges stor vekt i kommunenes saksbehandling. Det er grunn til å anta at villreinen i enkelte av disse, ofte mindre, geografiske områdene er mer sårbare for inngrep og forstyrrelse enn i de nasjonale. En viktig forskjell på Nasjonale og øvrige villreinområder er at arealbruken ikke er fastsatt i en overordnet plan i de øvrige områdene. Departementet mener derfor at disse vurderingene må gjøres lokalt/regionalt, enten i valg av den enkelte traseen eller områdevis – og at et generelt forbud vil være unødvendig begrensende og lite hensiktsmessig. Departementet understreker at det også her kan være viktige funksjonsområder for villrein, og forutsetter at villreininteressene tillegges stor vekt i vurderingene av mulig etablering av scooterløyper i disse områdene.

Andre områder

Snøscooterløyper vil kunne være ødeleggende for eksempel for hekkende rovfugl, ynglende rovvilt eller spesielt sårbar natur. Slik lovforslaget lyder har kommunen plikt til å utrede virkningene løypene vil ha for naturmangfold og til å ta hensyn til naturmangfoldet når løypene legges. Hensynplikten må anses brutt dersom kommunen legger løyper med tilhørende rasting for nære hekkeplasser, hi, spillplasser e.l. slik at det er fare for at hekking mv oppgis, eller gjennom særlig sårbare eller truede botaniske forekomster der skader på vegetasjon eller markdekke kan oppstå ved lite snødekke. Departementet mener at det på denne bakgrunn ikke er nødvendig å formulere absolutte forbud mot løyper i områder som er særlig viktige for enkelte fugle- og dyrearter og annet naturmangfold i lov- eller forskriftsteksten.

Etter departementets syn er det særlig friluftslivet som risikerer å bli skadelidende ved etablering av snøscooterløyper og ikke minst som følge av eventuell ulovlig kjøring med utspring i løypene. Kommunen skal i henhold til lovforslaget *utrede virkningen løypene vil ha for friluftsliv og naturmangfold i influensområdet, samt kartlegge og verdsette friluftslivsområdene der løypene planlegges og vurdere betydningen av disse områdene opp mot øvrige friluftslivsområder i kommunen.* Departementet foreslår i tillegg at det presiseres i lovtoksten at kommunen ved fastsetting av løpene skal ta *særskilt* hensyn til støy og andre ulemper for friluftsliv. Dette betyr at kommunen må tillegge hensynet til friluftslivet spesielt stor vekt. Se for øvrig kapittel 5.5.3.

Når det gjelder skredutsatte områder og bratt terreng viser departementet til at det i forskriften

foreslås inntatt en plikt for kommunene til å ta hensyn til sikkerheten for de som kjører og andre. Dette kravet omfatter også en plikt for kommunen til å vurdere mulig skredfare i løypetraseene. Departementet mener sikkerhetsaspektet er tilstrekkelig ivaretatt gjennom dette og at det ikke er nødvendig å lov- eller forskriftsfestsette et eksplisitt forbud mot løyper i skredutsatte områder eller bratt terreng.

5.3 Hensynet til reindrift

5.3.1 Høringsforslaget

Etter høringsforslaget er det et vilkår at snøscooterløypene ikke skal være til vesentlig skade eller ulempe for reindriften.

5.3.2 Høringsinstansens syn

Flere høringsinstanser etterlyser nærmere retningslinjer for forståelsen av vilkåret om at snøscooterløypene ikke skal være til vesentlig skade eller ulempe for reindriften.

Landbruksdirektoratet mener ytterligere arealinngrep og forstyrrelse i form av snøscooterløyper kan bidra til en samlet negativ innvirkning på reindriftsnæringen, spesielt i de områdene der det i dag ikke er tillatt med fornøyleskjøring. Landbruksdirektoratet mener ordet «vesentlig» skal strykes slik at det skal være et krav om at løyper ikke skal være til skade for reindrift.

Sametinget savner retningslinjer for hvordan kommunene skal gjennomføre dialogen med samiske rettighetshavere, herunder reinbeitedistriktene, ved etablering av snøscooterløyper. Sametinget ønsker at departementet foretar en nærmere utdyping om hvordan dialogen med samiske rettighetshavere skal gjennomføres.

Sametinget er bekymret for hva lovendringen vil medføre i områdene sør for Nord-Troms, der snøscooterløyper for fornøyleskjøring hittil ikke har vært tillatt. Sametinget viser til interessen for å delta i den avviklede forsøksordningen med snøscooterløyper og mener det er grunn til å frykte at omfanget av snøscooterløyper kan bli stort og at de negative konsekvensene for samiske interesser kan bli omfattende. Sametinget ønsker at departementet gjennomfører en analyse av hvilke konsekvenser lovendringen vil medføre for reindriften i området sør for Nord-Troms, og at en slik konsekvensanalyse må gjennomføres før lovendringen vedtas.

Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL) er svært kritiske til forslaget om å åpne for løyper for

fornøyelseskjøring. NRL mener det er en åpenbar skjevhet og diskriminering i dagens lov ved at reindriften ikke har nektingsrett på lik linje med grunneier. NRL ber om at det kreves at samtykke må innhentes fra berørt reinbeitedistrikt før det kan treffes vedtak om snøscooterløype. NRL krever videre at reindriftnæringen må komme tidlig inn i planleggingsfasen ved eventuell etablering av snøscooterløyper. NRL peker på at erfaringer har vist at mange kommuner unnlater å sende saker på høring til reindriften. NRL mener også at muligheten til å stenge løyper i en periode av hensyn til reindriftnæringen bør styrkes og at motorferdsel ikke må tillates i tidsrommet fra og med 25. april til og med 30. juni.

5.3.3 Departementets vurderinger

Grunnloven § 108 og internasjonale regler forplikter både kommunale, regionale og statlige myndigheter til å gjøre hensynet til samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv til gjenstand for særskilt behandling og vurdering i samfunnsplanleggingen generelt. Dette gjelder i samtlige kommuner og regioner hvor det utøves samisk reindrift.

Når det gjelder iverksetting av tiltak innenfor reinbeiteområdene må disse være basert på forsvarlige utredninger av virkningene for reindriften, og ta tilstrekkelig hensyn til næringens behov for arealer.

Reinen er fysiologisk og atferdsmessig tilpasset sitt naturmiljø, både gjennom rask vekst gjennom en kort og intens sommersesong, og ved redusert aktivitetsnivå og energitap gjennom vinteren. Reindriftsutøverne nytter reinens tilpasninger gjennom sesongvise flyttinger av reinflokkene mellom ulike beiteområder. Reinens naturlige forflytting og den tradisjonelle driftsformen er selve bærebjelken for en optimal produksjon i disse områdene, og grunnlaget for reindriftskulturen slik vi kjenner den i dag. Reindriften driftsform gjør næringen svært arealavhengig. Dette har sin bakgrunn i marginale beiteområder og reinens behov for ulike sesongbeiter og flyttveier mellom dem.

Lovforslagets bestemmelse om at snøscooterløypene ikke skal være til vesentlig skade eller ulempe for reindriften, innebærer at konsekvensene for reindriften skal vurderes ved planlegging av nye løyper. Generelt vil løyper som vil virke inn på reindriftenes særverdiområder og minimumsområder anses for å være til vesentlig skade eller ulempe for reindriften. Med særverdiområder menes flyttlei, brunstland, kalvingsland, sentrale

luftingsområder, samt områder i og ved anlegg til merking, skilling og slakting. Minimumsbeiter er det årstidsbeitet som begrenser distriktets reintall. Kommunene skal spesielt ta hensyn til viktige vinterbeiteområder for reindrift ved etablering av løyper. Gjennom fleksibilitet vil det kunne være mulig å finne løsninger som er akseptable for begge parter, for eksempel ved at løyper stenges i perioder området er brukt av rein, eventuelt kombinert med alternative traseer for denne perioden.

Kunnskapen om reindriften og dens bruk av områdene kan være begrenset i kommunene. Samtidig er vurderingskriteriene knyttet til reindriftsinteressene vidtrekkende. Kommunene må derfor kontakte fylkesmannen så tidlig som mulig for å få en vurdering av hvilke reindriftsinteresser som blir berørt, og om løypene kan komme i konflikt med reindriften. Dersom det er reindriftsinteresser i det aktuelle området, må kommunen også ta kontakt med og etablere en dialog med det berørte reinbeitedistriktet tidlig i planleggingsarbeidet for å sikre seg utfyllende informasjon om reindriftsinteressene i de aktuelle arealene. Slik kunnskap må innhentes før det går videre i planarbeidet, og før forslag om konkrete løyper sendes på høring. Gjennom å etablere en tidlig og god dialog vil unødige konflikter med reindriftsinteressene unngås.

Departementet foreslår for øvrig at snøscooterløyper skal være stengt om våren etter 5. mai og at fylkesmannen vil ha mulighet til å stenge løypene i andre tidsrom når det anses nødvendig for å ivareta bl.a. reindriftsinteresser. Dette følger av departementets forslag til forskriftsendringer inntatt i vedlegg I.

5.4 Terrenginngrep

5.4.1 Høringsforslaget

I henhold til høringsutkastet skal løypene ikke kreve terrenginngrep.

5.4.2 Høringsinstansenes syn

Snøscooterklubbenes fellesråd påpeker at enkle terrenginngrep av sikkerhetshensyn må kunne tillates. Dette kan for eksempel innebære enkel planering inn mot steder hvor snøscooterløyper skal krysse annen vei, samt enkle bruer over bekker og elver der grunneier tillater dette. Også *Hattfjelldal kommune* og *Grane kommune* påpeker at sikkerhet i løypene bør være førsteprioritet slik at sikring av løypene ved kryssing av bekker bør tiltales. *Fylkesmannen i Finnmark* uttaler at de i

Finnmark ser en økende tendens til terrenginngrep for utbedring av snøscooterløyper og barmarksløyper, og at det derfor er viktig med tydelige rammer for hva som regnes som terrenginngrep. Både Fylkesmannen i Finnmark og *Statskog SF* mener det må avklares om etablering av bruer og lignende er å anse som terrenginngrep som kan tillates eller ikke.

5.4.3 Departementets vurderinger

Etter departementets syn er det vesentlig for ivaretagelsen av hensynet til friluftsliv og naturmangfold, herunder landskap, at snøscooterløypene ikke utgjør synlige permanente spor i barmarkssesongen. Hva som regnes som terrenginngrep må vurderes i lys av dette. Som terrenginngrep regnes blant annet planering og opparbeiding av terreng i barmarkssesongen, herunder fjerning av store steiner. Rydding av traseer i form av kvisting eller felling av enkeltrær regnes ikke som terrenginngrep. Departementet er enig i at forbudet ikke bør være til hinder for klopper eller enkle bruer over bekker der dette er nødvendig av sikkerhetsmessige hensyn. Bruer vil etter forholdene kunne regnes som søknadspliktige tiltak etter plan- og bygningsloven.

5.5 Hensyn kommunene skal ta ved fastsettingen av løypene samt utrednings- og kartleggingskrav

5.5.1 Høringsforslaget

Etter forslaget som ble sendt på høring var det et krav at kommunene i planarbeidet skulle *ta hensyn til støy og andre ulemper for friluftsliv, naturmangfold, bolig- og hytteområder, kulturminner og kulturmiljø*. Videre skulle kommunen *«utrede virkningen løypene vil ha for friluftsliv og naturmangfold i influensområdet, samt kartlegge og verdsette friluftslivsområdene der løypene planlegges og vurdere betydningen av disse områdene opp mot øvrige friluftslivsområder i kommunen»*.

5.5.2 Høringsinstansens syn

Enkelte høringsinstanser mener det bør presiseres hva det innebærer at kommunen skal ta hensyn til støy og andre ulemper for de nevnte interessene. Høringen viser ellers at høringsinstansene i første rekke mener det er viktig at kommunen tar hensyn til betydningen av støy, og at kommunene må følge sentrale retningslinjer om støy.

Trygg Trafikk foreslår at det tas inn bestemmelser om sikkerhet i loven. *Landbruksdirektoratet* påpeker at det er viktig at kommunen ikke legger snøscooterløyper i eller inntil eksisterende og kommende skogforyngelsesfelt/plantefelt, da dette er områder hvor snøscootere kan gjøre stor skade. *Statskog SF* mener hensynet til annen næringsvirksomhet enn reindrift bør synliggjøres i loven og at det må tas inn en bestemmelse om at løypene ikke skal være til vesentlig skade for annen næringsvirksomhet. *Trysil kommune* mener folkehelse må tas inn i forskriftene som et tema som kommunene er pålagt å vurdere og utrede.

5.5.3 Departementets vurdering

Bestemmelsen nevner hensyn som kommunen skal ta ved fastsettingen av snøscooterløyper. Det er en hensynsregel og ikke en absolutt forbudsregel. Kommunen bør likevel ikke fastsette løyper der disse vil være til vesentlig ulempe for de nevnte hensynene. Departementet foreslår at også landskap skal omfattes av hensynsbestemmelsen. Snøscootertraseer vil bli synlige både gjennom merkingen, ved sporene som oppstår ved kjøring, og ved at selve kjøretøyet er mer synlig enn f.eks en skiløper. Kommunen bør derfor vurdere synligheten av snøscootertraseer, og forsøke å unngå å legge traseene på åskammer eller på annen måte unødig eksponert i landskapet. Slik lokalisering har også betydning for støyvirkningen av løypene. Det er imidlertid også viktig at dette hensynet avveies mot sikkerhetshensyn, i det skredfaren ofte er større nede i forsenkninger i terrenget enn oppe på rygger.

Det er viktig at kommunene i prosessen frem mot et eventuelt vedtak om å etablere snøscooterløype sørger for å få fram de ulike interessene som gjør seg gjeldende slik at de kan tas med i kommunens vurdering.

Veiledningsmateriale som vil gi føringer og anbefalinger for hvordan støy skal behandles i planleggingen av snøscooterløyper, er under utarbeidelse av Miljødirektoratet. Kommunene skal forholde seg til denne veiledningen i arbeidet.

Som nevnt i kapittel 4.3 foreslår departementet på bakgrunn av høringsinnspillene å tydeliggjøre at hensynet til friluftslivet skal tillegges spesielt stor vekt. Det er særlig friluftslivet som risikerer å bli skadelidende ved etablering av snøscooterløyper, ikke minst som følge av eventuell ulovlig kjøring med utspring i løypene. Hensynet til friluftslivet står derfor i en særstilling. Departementet foreslår at det presiseres i lovteksten at kommu-

nen ved fastsetting av løpene skal ta *særskilt* hensyn til støy og andre ulemper for friluftsliv.

Dette innebærer at kommunen ikke bør legge snøscooterløyper i blant annet *viktige* eller *svært viktige* friluftsområder, jf. Miljødirektoratets håndbok M98–2013 Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder. Kommunen skal før forslag om løyper sendes på høring, ha kartlagt og verdsatt friluftslivsområdene der løypene planlegges og vurdere betydningen av disse områdene opp mot øvrige friluftslivsområder i kommunen, og vil således ha et godt grunnlag for å unngå løyper i slike områder.

Kommunen bør også se hen til høringsinstansenes merknader om store, sammenhengende vinterfriluftsområder og bør søke å holde slike områder frie for snøscooterløyper.

Når det gjelder eksisterende og kommende forngelsesfelt/plantefelt, jf. merknaden fra Landbruksdirektoratet, er departementet enig i at slike områder skal unngås. Idet grunneier skal gi sin tillatelse til løypa, mener departementet at dette kan løses i dialog mellom kommunen og grunneier. Det samme gjelder for hensyn til skogsdrift eller annen virksomhet grunneier driver i området. Hensyn til annen næringsvirksomhet må etter departementets syn skje som ledd i den helhetsvurderingen kommunen foretar ved fastsettingen av løypene.

I forslaget som var på høring foreslo departementet at kommunens plikt til å ta hensyn til sikkerheten for de som kjører og andre, skulle fremgå av forskriften men ikke av lovbestemmelsen. Flere høringsinstanser viser til sikkerhetsutfordringene og faren for ulykker med snøscootere. Etter nærmere vurdering og i tråd med forslaget fra Trygg Trafikk har departementet kommet til at sikkerhetsaspektet bør synliggjøres i lovbestemmelsen.

Departementet foreslår etter dette at bestemmelsens tredje ledd tredje og fjerde setning får følgende ordlyd:

«Ved fastsetting av løypene skal kommunene ta særskilt hensyn til støy og andre ulemper for friluftslivet. Kommunen skal også ta hensyn til naturmangfold, bolig- og hytteområder, landskap, kulturminner og kulturmiljø og sikkerheten til de som kjører og andre.»

Departementet foreslår at det presiseres i lovteksten at kommunen skal gjennomføre kartlegging og verdsetting av friluftsområdene der løypene planlegges før løypene fastsettes. Kartleggingen og verdsettingen skal skje etter Miljødirektoratets håndbok M98–2013 Kartlegging og verdsetting av

friluftslivsområder. Gjennomført kartlegging og verdsetting vil være nyttig for kommunen også i andre saker, spesielt plansaker. Departementet vil for øvrig bemerke at det i «Nasjonal strategi for et aktivt friluftsliv» er fastsatt et mål om at flest mulig av landets kommuner har kartlagt og verdsatt sine viktigste friluftsområder innen 2018. Dette er dermed et arbeid kommunene bør gjennomføre uavhengig av om den skal etablere snøscooterløyper. Regjeringen har i budsjettforslaget for 2015 foreslått å styrke arbeidet med kartlegging og verdsetting av friluftsområder.

5.6 Andre endringer i motorferdselloven

5.6.1 Oppheving av motorferdselloven § 5 tredje ledd om snøscooterløyper i Finnmark

Som nevnt i kapittel 3 åpner motorferdselloven i dag ikke for fornøyleskjøring, med unntak av en særskilt ordning som kun gjelder for Nord-Troms og Finnmark.

Etter motorferdselloven § 5 kan Fylkesmannen etter forslag fra kommunestyret gi forskrift om adgang til bruk av snøscooter på vinterføre langs særskilte løyper i Finnmark og i kommunene Kvænangen, Kåfjord, Lyngen, Nordreisa, Skjervøy og Storfjord i Nord-Troms. Bestemmelsen er, med tillegg av enkelte presiseringer, gjentatt i forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark § 4, som fastsetter at snøscooter kan brukes i løyper utlagt av Fylkesmannen etter denne bestemmelsen.

5.6.1.1 Høringsforslaget

Ut fra synspunktet om at det praktiske behovet for at fylkesmannen gir forskrift som nevnt i motorferdselloven § 5 tredje ledd blir borte når det innføres hjemmel for etablering av snøscooterløyper i hele landet, samt at det vil være uryddig og lite ønskelig å ha ulike regimer for etablering av snøscooterløyper i ulike deler av landet, foreslo departementet i høringsforslaget at § 5 tredje ledd oppheves.

Det vil kunne ta noe tid for kommunene å vurdere om de ønsker å videreføre eksisterende løyper og å fastsette disse i samsvar med reglene for de nye bestemmelsene. For å gi kommunene tid til å innrette seg vil det derfor være behov for overgangsbestemmelser. I høringsforslaget skiserte departementet to ulike måter å løse dette på:

- å oppheve § 5 tredje ledd, men i en overgangsbestemmelse fastsette at løypene som allerede er fastsatt i medhold av § 5 tredje ledd opprettholdes for en seksårsperiode, som antas å være tilstrekkelig tid for at kommunene rekker å innrette seg. I løpet av en slik periode vil kommunene ha rukket å være gjennom rullering av kommuneplan og hatt god anledning til å vurdere eventuelle løyper. Denne løsningen må kombineres med at departementet i en overgangsbestemmelse gis hjemmel til å gi nærmere overgangsregler, for eksempel om stenging, merking og forbud mot bruk i bestemte tidsrom. Departementet ga i høringsforslaget uttrykk for usikkerhet mht. om det er praktisk gjennomførbart å ha felles regler for alle de lokale løypene i en sentral overgangsforordning.
- å videreføre de to regimene parallelt, til kommunene har rukket å innrette seg, slik at § 5 tredje ledd oppheves med virkning først etter en periode. De eksisterende forskriftene gitt av fylkesmannen vil da videreføres med hjemmel i loven § 5 tredje ledd og forskriften § 4 inntil disse bestemmelsene oppheves. Også her antas seks år å være en tilstrekkelig lang periode for dobbeltregime.

Departementet uttalte i høringsforslaget at det sistnevnte alternativet ville være det langt enkleste å gjennomføre i praksis. Departementet foreslo derfor en løsning der motorferdselloven § 5 tredje ledd oppheves, men med virkning først etter seks år.

Departementet foreslo tilsvarende løsning for isfiskeløypene som fastsettes av Fylkesmannen med hjemmel i forskrift for motorferdsel i utmark § 8. Departementet foreslo således at forskriften § 8 oppheves, men at endringen trer i kraft først om seks år.

5.6.1.2 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene som har uttalt seg støtter det første alternativet til overgangsordning.

Fylkesmannen i Finnmark støtter departementets forslag. Det gjør også *Finnmark fylkeskommune* og *Utmarkskommunenes Sammenslutning*. Sistnevnte oppfordrer samtidig departementet til å vektlegge synet fra de kommuner dette direkte berører.

Statskog SF mener overgangsperioden på seks år slik departementet har foreslått er for lang og at tre år er tilstrekkelig tid.

Fylkesstyret i Kommunesektorens organisasjon Troms, Vest-Finnmark Regionråd, Snøscooterimportørenes forening, Snøscooterforeningen og de fleste kommunene i Finnmark og Nord-Troms som har uttalt seg, går i mot departementets forslag til overgangsordninger. De mener gjennomgående at forslaget innebærer unødvendig merarbeid og bruk av ressurser for å beholde et allerede eksisterende løypenett som anses tilstrekkelig utredet og vurdert i forbindelse med opprettelsen. *Storfjord kommune* mener departementets forslag innebærer «et omfattende kommuneplanarbeid med utarbeiding av planprogram og dokumentasjon av en rekke tema og høringsprosesser i tråd med krav etter plan- og bygningsloven» og mener dette vil være «urimelig, kostbart og unødvendig for å beholde et velfungerende løypenett». Kommunene mener eksisterende løyper må kunne videreføres innenfor de nye reglene uten krav om omfattende saksbehandling og prosess.

5.6.1.3 Departementets vurderinger

Departementet mener det bør gjelde samme regler for løypene – og kommunene – i Nord-Troms og Finnmark som ellers i landet. Ved å gi kommunene en frist på seks år mener departementet at kommunene har god tid på seg til å gjennomføre de prosesser som er nødvendige for å få fastsatt løypene innenfor de nye reglene. Departementet vil dessuten bemerke at forslaget departementet nå legger opp til innebærer en noe enklere prosess for kommunene enn forslaget som var på høring. Departementet legger for øvrig til grunn at dersom de eksisterende løypene er ukontroversielle og natur- og friluftslivshensyn mv allerede er godt utredet og ivaretatt, har kommunene i stor grad gjort de forberedelser som kreves. Dette vil lette prosessen med å fastsette løypene innenfor det nye regelverket for disse kommunene.

Departementet har vurdert om fristen bør settes kortere enn seks år. Departementet kan imidlertid ikke se at det er store ulemper forbundet med å gi kommunene en romslig frist og går derfor inn for en løsning der motorferdselloven § 5 tredje ledd oppheves, men med virkning først etter en overgangsperiode på seks år.

Hensikten med overgangsperioden på seks år er å sikre tilstrekkelig hjemmel for en midlertidig videreføring av forskrifter om allerede eksisterende løyper. Det er derfor en forutsetning at fylkesmannen i seksårsperioden ikke etablerer nye løyper eller deltraseer med hjemmel i motorferdselloven § 5. Nye løyper, også korte deltra-

seer, må etableres av kommunen med hjemmel i de nye bestemmelsene gitt i medhold av § 4 a i loven.

Departementet foreslår på samme måte at bestemmelsen om isfiskeløyper i forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag § 8 oppheves, men at endringen trer i kraft først etter seks år.

5.6.2 Kontroll og sanksjoner

5.6.2.1 Høringsforslaget

Departementet foreslo ikke konkrete bestemmelser om kontroll og sanksjoner i høringsforslaget, men viste til komitemerknadene i Innst. 309 S (2013–2014)) og uttalte at kontroll- og sanksjonsmulighetene ville bli vurdert i forbindelse med utforming av lovforslaget.

Energi- og miljøkomiteen skriver i Innst. 309 S (2013–2014) følgende:

«Komiteen konstaterer at det foregår en hel del ulovlig snøscooterkjøring i norske skoger og fjell i dag, og deler også oppfatningen om at det er viktig med tilstrekkelig oppsyn og kontroll for å få bukt med ulovlig snøscooterkjøring. Komiteen mener derfor kravene til oppsyn og kontroll må styrkes i loven. Komiteen mener videre tiltak som krav om kjørebok, et høyere bøtenivå, prikkbelastning i førerkort, muligheter for inndragning av kjøretøy og krav om tydeligere kjøretøyregistrering vil bidra til å øke risikoen for å bli tatt for ulovlig kjøring, og må vurderes innført.»

5.6.2.2 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene som har uttalt seg om dette etterlyser i all hovedsak mer effektive sanksjoner. Miljødirektoratet mener strafferammen for de alvorligste overtredelsene av loven bør skjerpes. Direktoratet mener at kontrollfullmaktene i lov om statlig naturoppsyn bør innarbeides og fremgå av lovforslaget som en egen tilsynshjemmel. Direktoratet foreslår også at tilsynsbestemmelsen inneholder krav om fremvisning av gyldig førerkort. Direktoratet foreslår også at det tas inn en bestemmelse som åpner for å ilegge overtredelsesgebyr på stedet, og at adgangen til å utstede slikt gebyr som ikke kvalifiserer for straff, bør gis både politi og Statens naturoppsyn. *Snøscooterklubbenes fellesråd (SKFR)*, *Fylkesmannen i Nord-Trøndelag* og *Fylkesmannen i Finnmark* mener det bør innføres en ordning med prikkbelastning på førerkortet.

Politidirektoratet og *ØKOKRIM* mener strafferammen i motorferdselloven § 12 må heves til en strafferamme med fengsel inntil to år ved grove overtredelser. Politidirektoratet viser til at øvre strafferamme i naturmangfoldloven er tre år. *Riksadvokaten* slutter seg i det vesentlige til uttalelsen fra *ØKOKRIM*.

5.6.2.3 Departementets vurdering

Etter departementets syn er ulovlig kjøring en av de største utfordringene ved bruk av snøscooter i utmark, både mht. virkninger for friluftsliv og naturmangfold og ikke minst ut fra hensynet til sikkerhet, herunder faren for å utløse skred mv. Departementet mener det er viktig med tilstrekkelig oppsyn og kontroll for å få bukt med ulovlig snøscooterkjøring. For å få til dette mener departementet at kravene til oppsyn og kontroll må styrkes i loven. Departementet foreslår på denne bakgrunn at det tas inn en tilsynshjemmel for Statens naturoppsyn i motorferdselloven og at det innføres en bestemmelse om overtredelsesgebyr. Se nærmere om dette i punktene 5.6.2.3.1 til 5.6.2.3.2.

Departementet foreslår ikke innføring av adgang til å idømme fengselsstraff. Behov for heving av strafferammen vil vurderes i forbindelse med evaluering av regelverket. Ved gjentatte eller særlig alvorlige overtredelser vil inndragning av kjøretøy etter straffeloven § 35 annet ledd jf. første ledd være en aktuell reaksjon. Det vises bla. til Riksadvokatens rundskriv 1523/1988. Også i Riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv for straffesaksbehandlingen i 2014 vises det til betydningen av inndragning av kjøretøy som en adekvat reaksjon (rundskriv 1/2014 punkt IV. 4):

«Riksadvokaten minner videre om adgangen til *inndragning av kjøretøy*, eller et beløp som svarer til kjøretøyets verdi eller en del av verdien, jf. straffeloven § 35, særlig ved grove eller gjentatte trafikklovbrudd som setter andre persons liv eller helse i fare. *Tap av kjøreseddel* kan være relevant i visse type tilfeller, jf. Rt-2008-1634. I begge tilfeller forutsettes at politiet vurderer beslag på etterforskningsstadiet.»

Departementet viser også til Innst. 309 S (2013–2014) Komiteens merknader side 2 om inndragning som reaksjon ved overtredelse av motorferdselloven. Departementet legger til grunn at det ved vurdering av alvorlighetsgrad bla. vil være relevant å vurdere følgende momenter: Om det er kjørt i verneområder og/eller på barmark med påfølgende terrengskader, om det er voldt skade

på truede arter, om man har søkt å unndra seg kontroll, eller om det er oppstått fare for personskader. Ved overtredelser som ikke anses tilstrekkelig alvorlige til at inndragning av kjøretøy anses forholdsmessig bør delvis inndragning av kjøretøyets verdi etter straffeloven § 35 tredje ledd første punktum vurderes.

Til høringsinstansenes merknader om prikkbelastning vil departementet bemerke at prikkbelastningsordningen er spesielt utformet for å ivareta rene trafikkikkerhetshensyn, herunder for å justere adferden hos de som viser liten aktsomhet når det gjelder egen og andre trafikanters sikkerhet. Det er en klar forutsetning for ordningen at virkeområdet er vegtrafikkovertrædelser av en viss alvorlighet, jf. Ot.prop. nr. 71 (2001–2002) om endring i lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk: «De straffbare forhold som inngår i prikkbelastnings-systemet skal være alvorlige vegtrafikkovertrædelser, men ikke så alvorlige at de kvalifiserer for inndragning av førerkort ved første gangs overtredelse.» Forholdene som nå inngår i ordningen, og som fyller ovennevnte kriterier, fremgår av forskrift 19. september 2003 nr. 1164 om prikkbelastning.

For snøscooter er det, foruten tekniske krav, krav til registrering, krav til førerkompetanse m.v., også gitt enkelte særlige regler for bruk i vegtrafikklovgivningen, jf. forskrift 14. desember 2001 nr. 1411 om forbud mot bruk av beltemotorcykel (snøscooter) på offentlig veg, og forskrift 14. desember 2001 nr. 1412 om kjøring med motorvogn i terrenget og på veg ikke åpen for alminnelig ferdsel. Brudd på enkelte av bestemmelsene i sistnevnte forskrift vil trolig kunne prikkbelastes, dvs. brudd på fartsbestemmelser, unnlatt sikring av barn under 15 år (styrhjelm) og kanskje også brudd på vikepliktsbestemmelsene. For øvrig vil brudd på andre bestemmelser i vegtrafikklovgivningen, eksempelvis knyttet til førerrett, ruspåvirket kjøring osv., rammes av de alminnelige og spesielle straffebestemmelsene og straffefølgjes i henhold til disse.

Overtredelse av reguleringer av tillatt bruksområde for snøscooter faller klart utenfor virkeområde og hjemmelsgrunnlaget for prikkbelastningsordningen. Ut fra de hensyn og formål ordningen er tuftet på og skal ivareta, er det ikke ønskelig å endre virkeområdet til å omfatte slike overtredelser.

5.6.2.3.1 Kontroll

Grunnlaget for Statens naturoppsyns kontrollaktivitet er å forebygge negative konsekvenser som

motorferdsel kan medføre for naturmiljøet og å avdekke ulovlig kjøring. Hovedfokuset ved kontroll vil dermed være på kjøring som finner sted utenfor løypene. Slik sett vil kontroll med de nye reglene om fornøyleskjøring ikke skille seg vesentlig fra dagens kontroll med motorferdselloven. Kjøring utenfor fastsatte løyper vil bare være tillatt i den grad det foreligger en tillatelse etter motorferdselloven.

Den store endringen som følger med de nye reglene, er at omfanget av snøscooterkjøring vil øke betraktelig. Dette vil potensielt også øke mengden av ulovlig kjøring. Det er bred enighet om at nye regler om fornøyleskjøring vil medføre økt behov for kontroll, se blant annet Innst. 309 S (2013–2014) s. 2.

Departementet er enig i at en egen kontrollhjemmel i motorferdselloven i noen grad kan bidra til større aksept for reglene blant publikum og større forutsigbarhet ved gjennomføring av kontroll. På den annen side taler vektige lovtekniske hensyn mot å ta inn i motorferdselloven en identisk eller nærmest identisk fullmaktsbestemmelse som den som finnes i naturoppsynsloven § 3. Departementet foreslår derfor å ta inn en henvisning til naturoppsynsloven § 3 i motorferdselloven. Det vil klargjøre og understreke at kontrollfullmaktene får anvendelse ved kontroll med motorferdselloven, samtidig som man unngår lovtekniske ulemper.

For å føre snøscooter kreves førerkort klasse S, jf. førerkortforskriften §§ 1-1 og 3-17. Krav om eget førerkort for snøscooter ble innført i 2006 og i gjennomsnitt utstedes det 1600 førerkort klasse S hvert år. Person som før 1. juli 2006 har ervervet førerrettighet i klassene A, A1, B, eller T, har fortsatt rett til å kjøre snøscooter på grunnlag av denne.

Det følger av vegtrafikkloven § 24 første ledd annet punktum at fører under kjøring alltid skal ha førerkort og kompetansebevis med seg. Av § 10 første ledd annet punktum følger det videre at fører plikter å vise frem dokumenter som er påbudt å ha med under kjøringen. Dette omfatter blant annet førerkort. Kontroll etter § 10 kan utføres av politiet eller kontrollpersonell fra regionvegkontoret. Begrenset kontrollmyndighet er også delegert til Tollvesenet. Når kontroll utføres av Statens naturoppsyn plikter fører dermed ikke å vise førerkort etter § 10. Lov om statlig naturoppsyn gir bare fullmakt til å kreve fremlagt tillatelser, dispensasjoner mv. som er påkrevet etter de lover oppsynet fører tilsyn med og som er pliktig å medbringe, jf. § 3 annet ledd bokstav b. I og med at vegtrafikkloven ikke er en av de lovene oppsynet fører tilsyn med etter naturoppsynsloven § 2, har

Statens naturoppsyn per i dag ikke myndighet til å kreve fremlagt førerkort eller andre dokumenter som er påbudt å ha med under kjøringen.

Fullmakt til å kreve fremlagt førerkort er viktig for å kontrollere om fører har tilstrekkelig kompetanse til å føre kjøretøyet. Tilstrekkelig kompetanse er viktig av hensyn til sikkerheten for fører selv og for andre. Manglende kompetanse kan også føre til ødeleggelse av naturmiljøet. Fremleggelse av førerkort er også viktig for å kunne kontrollere førers identitet opp mot en eventuell tillatelse, for å kunne utstede overtredelsesgebyr og for å kunne anmelde forholdet. Etter naturoppsynsloven plikter fører å oppgi personalia, men oppsynet kan ikke kreve fremlagt dokumentasjon på identitet.

Fremleggelse av andre dokumenter som er påbudt å ha med under kjøringen er også viktig, for eksempel for å kontrollere kjørebok i de tilfeller det er påbudt å ha med.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at henvisningen til kontrollfullmaktene i naturoppsynsloven § 3 suppleres med en plikt til å vise frem dokumenter som det er påbudt å ha med under kjøringen. Også Statens naturoppsyn vil dermed kunne kreve fremlagt slike dokumenter. Selv om behovet for bestemmelsen blir større som en følge av at man åpner for fornøyelseskjøring, er behovet til stede ved all motorferdsel i utmark. Regelen gjøres dermed generell og knyttes ikke til reglene om fornøyelseskjøring.

Forsettlig eller uaktsom unnlattelse av å etterkomme pålegg gitt i medhold av naturoppsynsloven § 3 straffes med bøter eller fengsel inntil 3 måneder, jf. naturoppsynsloven § 3 femte ledd. Departementet foreslår en egen regel i motorferdselloven om overtredelsesgebyr, se punkt 5.6.2.3.2. Denne vil få anvendelse ved unnlattelse av å fremvise dokumenter som er påbudt å ha med under kjøringen. Slik unnlattelse foreslås ikke straffesanksjonert. For brudd på øvrige plikter etter naturoppsynsloven § 3, vil det være et valg mellom straff og overtredelsesgebyr.

Departementet foreslår ikke endringer i fullmaktene til å kontrollere fart og promille. Slik kontroll vil dermed fortsatt være forbeholdt politiet.

Kontroll med godkjennings- og betalingsordninger gjennomføres av kommunen. Dette er ikke en type kontroll som faller innenfor naturoppsynets oppgaver.

5.6.2.3.2 Overtredelsesgebyr

Departementet foreslår en ny regel om overtredelsesgebyr. Overtredelsesgebyr skal kunne ileg-

ges av Statens naturoppsyn. I og med at det i stor grad er Statens naturoppsyn som fører kontroll med motorisert ferdsel i utmark, mener departementet at naturoppsynet bør få myndighet til å utstede overtredelsesgebyr ved ulovlig kjøring.

Behovet for en regel om overtredelsesgebyr knytter seg primært til de mindre alvorlige overtredelsene, der anmeldelser, av ressurs hensyn, ofte ikke blir fulgt opp straffeprosessuelt. Når det gjelder de nye reglene om løyper for fornøyelseskjøring, vil det særlig være behov for å sanksjonere kjøring utenfor løypene. For å sikre at kjøring begrenses til fastsatte løyper, er det svært viktig at slike overtredelser blir møtt med en rask og effektiv sanksjon. Utstedelse av gebyr er også aktuelt ved annen ulovlig motorferdsel i utmark, altså motorferdsel uten gyldig tillatelse. Endelig er det behov for overtredelsesgebyr for effektivt å kunne sanksjonere unnlattelse av å medvirke til kontroll, eksempelvis at fører unndrar seg kontroll, nekter å oppgi personalia, nekter å fremvise førerkort mv.

Formålet med et overtredelsesgebyr er, som nevnt over, å muliggjøre en effektiv sanksjonering av «enkle» og mindre alvorlige saker som påtalemyndigheten ikke har anledning til å prioritere. Samtidig vil regelen ha en allmennpreventiv og individualpreventiv effekt.

Departementet foreslår at det ikke skal være vilkår om skyld for å ilegge overtredelsesgebyr. Det stilles altså ikke vilkår om at fører har opptrådt forsettlig eller uaktsomt.

Ved mer alvorlige overtredelser eller ved gjentatte overtredelser av isolert sett mindre alvorlig grad, bør overtredelsesgebyr ikke ilegges. Da bør saken straffeforfølges.

Ileggelse av overtredelsesgebyr vil være et enkeltvedtak. Det medfører at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak får anvendelse, herunder adgangen til å klage til overordnet forvaltningsorgan.

Vedtaket gyldighet vil kunne prøves ved søksmål for domstolene. Domstolenes prøvelsesadgang er som hovedregel begrenset til prøvelse av rettsanvendelsesskjønnet. Hensiktsmessighetsskjønnet eller «det frie» skjønnet prøves bare av domstolene i den grad det foreligger myndighetsmisbruk. I akvakulturloven er domstolene gitt adgang til full prøving av vedtak om overtredelsesgebyr. Etter departementets mening er det ikke behov for en slik utvidet prøvelsesrett i motorferdselloven. Det bør gjennomgående ilegges overtredelsesgebyr ved ulovlig kjøring og/eller unnlattelse av å medvirke til kontroll, og satsene for gebyr vil standardiseres i forskrift. Det vil dermed være lite rom for skjønn i regelen og lite behov for å kunne overprøve skjønn.

Etter Grunnloven § 96 kan ingen «straffes uten etter dom». Domskravet har generelt vært forstått slik at sanksjoner som er straff i Grunnlovens forstand bare kan ilegges av domstolene i første hånd.

Ved fastleggningen av hvilke sanksjoner som anses som straff etter § 96, er bestemmelsens formål og de rettssikkerhetsgarantier som gjelder utenfor grunnlovsbestemmelsens virkeområde viktige momenter. Det foreligger langvarig lovgivningspraksis for administrative sanksjoner, der viktige sider ved straffebegrepet er fastlagt.

Rt. 2014 s. 620 gjaldt spørsmålet om overtredelsesgebyr etter akvakulturloven var straff i Grunnloven § 96s forstand. Høyesterett viser til at lovgivers beskrivelse av reaksjonen, både ved den formelle angivelsen av reaksjonen og ved beskrivelsen i forarbeidene, har betydelig vekt i vurderingen av forholdet til Grunnloven § 96. Dette gjelder likevel ikke uforbeholdent, da § 96 har en kjerne som lovgiver må respektere. Det at en reaksjon har et straffeformål, er ikke i seg selv nok til at Grunnloven § 96 får anvendelse. Administrativt ilagte sanksjoner med straffeformål har i vid utstrekning blitt ansett for å falle utenfor grunnlovsvernet. Høyesterett viser også til NOU 2003: 15 «Fra bot til bedring» og utvalgets omtale av spørsmålet og angivelse av relevante momenter ved vurderingen. Relevante momenter omfatter reaksjonens art (blant annet koblingen mot skyld), reaksjonens omfang (størrelsen på gebyret), hva slags overtredelse det reageres mot, om ordningen er saklig begrunnet og om den er bygget opp med gode rettssikkerhetsgarantier. Etter en vurdering av disse momentene i forhold til forslaget, mener departementet at en regel om overtredelsesgebyr som foreslått ikke vil være en «straff» i Grunnloven § 96s forstand.

Derimot er det mye som taler for at et overtredelsesgebyr faller inn under begrepet «criminal charge» i EMK artikkel 6. Straffebegrepet i EMK er vesentlig videre enn Grunnlovens begrep. Av særlig betydning er det at den foreslåtte regelen om overtredelsesgebyr retter seg mot enhver og ikke mot en avgrenset gruppe. Videre skal regelen sanksjonere regulering av en alminnelig handlingsfrihet og ikke regulering av tillatelsesbasert virksomhet. Regelen retter seg også mot privatpersoner og ikke foretak.

Behandlingen av saker om overtredelsesgebyr må da oppfylle de minimumskrav som følger av artikkel 6 slik den er tolket av Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) i saker om administrativt ilagte straffesanksjoner. Blant disse krav er retten til å få saken avgjort av en uavhengig og upartisk domstol etter en rettfærdig rettergang.

Det er imidlertid på det rene at det etter artikkel 6 – i motsetning til Grunnloven § 96 – ikke kreves at sanksjonen må ilegges av en domstol. Det sentrale ved EMK artikkel 6 er om den etterfølgende domstolskontrollen av forvaltningens vedtak oppfyller konvensjonens krav.

Vurderingsmomentene etter EMK artikkel 1 og EMK tilleggsprotokoll nr. 7 artikkel 4 vil stort sett være de samme. EMK tilleggsprotokoll nr. 7 artikkel 4s forbud mot gjentatt forfølgning («dobbelstraff») vil dermed få anvendelse. Det innebærer at når det er ilagt overtredelsesgebyr for en overtredelse, kan ikke overtredelsen senere straffefølges og omvendt.

Departementet foreslår at overtredelsesgebyrets størrelse fastsettes med standard satser i forskrift. Gebyrets størrelse kan da tilpasses overtredelsens grovhet, for eksempel hvor langt unna fastsatt løype kjøring finner sted, om kjøring finner sted i verneområde mv. Ved utforming av satsene bør man se hen til satsene i forskrift om forenklet forelegg i vegtrafikksaker for veiledning.

5.7 Grunneiersamtykke

Grunneier eller bruker (typisk forpakter eller fester) har som hovedregel rett til å forby eller begrense motorferdsel over egen eiendom ut fra prinsippet om grunneiers råderett over egen eiendom, med mindre det foreligger en særlig bruksrett på bakgrunn av hevd eller annet. Grunneier vil heller ikke kunne hindre redningstjeneste, politimyndighetens motorferdsel og lignende.

Motorferdselloven § 10 fastslår i tråd med dette at loven ikke innskrenker den adgang grunneier og bruker har etter gjeldende rettsregler til å forby eller begrense motorferdsel på sin eiendom.

Stortingets energi- og miljøkomité har i Innst. 309 S (2013–2014) understreket behovet for god dialog med grunneiere ved inngåelse av avtaler om motorisert ferdsel, og at grunneiere må gis reell mulighet til å reservere seg mot unødig kjøring over egen eiendom. Komiteen har videre uttalt at de lokale fjellstyrene må gi samtykke til motorisert ferdsel for statsallmenningene.

I statsallmenningene er det i dag Statskog SF som gir samtykke til motorferdsel. Statskog SF er hjemmelshaver og administrerer grunneierrettighetene etter delegering fra Landbruks- og matdepartementet. I hver kommune der det er statsallmenning skal det være fjellstyre, jf. lov 6. juni 1975 nr. 31 om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova) § 3. I statsallmenninger med skog og virkesrett er det også et allmen-

ningsstyre, jf lov om skogsdrift m.v. i statsallmenningene av 19. juni 1992 nr. 60. Fjellstyrene har oppgaver knyttet til bruksrettene, som seter og beiteretten, og til jakt, fangst og fiske. Fjellova har i § 12 regler for at Statskog SF skal høre fjellstyrene før det iverksettes grunn disponeringstiltak i statsallmenning. Fjellstyret skal da uttale seg om tiltaket er til skade for utøvelsen av bruksrettighetene, herunder om det er vesentlig til skade. Dersom ferdsel er til skade for bruksrettighetene vil fjellstyret kunne anmode Statskog SF om å legge ned forbud. Fjellstyret vil samtidig kunne ta dette opp med den myndighet som gir tillatelse før tillatelsen gis. Det blir da opp til myndighetene å avveie de ulike interesser og fatte vedtak om tillatelse skal gis eller ikke.

5.7.1 Høringsforslaget

I høringsforslaget foreslo departementet at kommunen ikke skulle kunne treffe vedtak om snøscooterløype over en eiendom før grunneieren har samtykket. Bestemmelsen var foreslått tatt inn i forskriftsutkastet. Forslaget hadde selvstendig betydning kun for tidspunktet kommunen må innhente samtykke på, jf. foran.

Når det gjaldt statsallmenningene, ble det i høringsutkastet vist til energi- og miljøkomiténs uttalelser i Innst. 309 S (2013–2014), men ikke foreslått endringer for å overføre samtykkekompetansen fra Statskog SF til fjellstyrene. Departementet uttalte i høringsbrevet:

«Regjeringen legger i høringsforslaget her ikke opp til å foreslå endringer i fjelloven for å overføre samtykkekompetansen fra Statskog til fjellstyrene. Samtykke til snøscooterløyper i statsallmenninger skal dermed i henhold til høringsforslaget fortsatt gis av Statskog.»

Spørsmålet ble likevel kommentert av enkelte høringsinstanser, og departementet inviterte til høringsmøte 4. november 2014 om et forslag om å endre fjelloven § 12 slik at samtykke til motorferdsel i statsallmenninger skal gis av fjellstyrene og ikke Statskog SF. Forslaget gjaldt all motorferdsel, ikke bare snøscooterløyper. Det ble også gitt anledning til å komme med skriftlige innspill. Til stede på høringsmøtet var Landbruksdirektoratet, Statskog SF, Snøscooterimportørens forening, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Utmarks kommunenes Sammenslutning, Den Norske Turistforening, Friluftsrådernes Landsforbund, Norske Reindriftsamers Landsforbund, Norsk Friluftsliv og Norges Fjellstyresamband. Disse avga også

skriftlige innspill, Det samme gjorde Norsk Allmenningsforbund, Villreintrådet i Norge, Snøscooterklubbenes fellestråd, Vestre Slidre fjellstyre og Sametinget.

5.7.2 Høringsinstansenes syn

Noen få høringsinstanser uttaler seg kritisk til forslaget om forhåndssamtykke fra grunneier. Enkelte etterlyser veiledning om innhenting av slikt samtykke, spesielt om varigheten av samtykket. *Norske Reindriftsamers Landsforbund* mener reindriften skal ha nektingsrett på linje med grunneier.

Statens vegvesen ønsker at vegeiers rettigheter i forbindelse med snøscooterløyper som krysser veg presiseres i forskriften, og at det inntas en bestemmelse om at kommunen ikke kan treffe vedtak om snøscooterløype over veg eller innefor vegens sikkerhetssone, før vegeier har samtykket til dette.

Overføring av kompetansen til å samtykke til motorferdsel i statsallmenninger fra Statskog SF til fjellstyrene

Flere høringsinstanser mener forslaget er for dårlig utredet. Det gjelder både de som går i mot forslaget og de som ikke tar stilling til det. *Landbruksdirektoratet, Statskog SF, Snøscooterimportørens forening og Snøscooterklubbenes fellestråd* går i mot forslaget. *Statskog SF* mener forslaget er for dårlig utredet og begrunnet. Statskog SF mener rettighetene fjellstyret i dag har etter fjellova § 12 til å bli hørt før vedtak om grunn disponering, er tilstrekkelig til å ivareta brukerinteressene. Dersom fjellstyrene skal gis grunneiers rett til å samtykke til tiltaket, vil dette innebære at et indirekte valgt organ reelt sett får kompetanse til å nekte gjennomføring av motorferdsel i en kommune. Statskog SF skriver videre:

«En slik endring har en rekke prinsipielle sider og bør vurderes bredere. En regelendring her vil bl.a. kunne medføre press på grunneierposisjonen også i andre deler av landet. Det kan gjelde Statskog SFs arealer og andre arealer eid av det offentlige. Begrunnelsen for endring vil gjelde tilsvarende også på privateid grunn.

(...) Dersom regelendringen skal gjennomføres, bør det foretas en grundig avklaring mot grunneierrollen og de øvrige bestemmelser i fjelloven. Herunder om samtykkekompetansen skal innebære ytterligere overføringer av grunneierrettigheter. Dette gjelder spesielt retten til å inngå avtaler, jf. eksempler om hunde-

loven § 8. Slik forslaget nå ligger er Statskog SFs syn at fjellstyret kun har rett til å motsette seg tiltaket. Fjellstyret har ikke kompetanse til å inngå avtale om skuterløyper eller lignende. Videre kan fjellstyret ikke ha inntekt knyttet til samtykket. Grunneiers tillatelse må foreligge, og avtaler inngås med grunneier i tråd med fjelloven § 12. Det bør videre avklares om fjellstyrets samtykke eller nektelse av å gi samtykke er utøvelse av myndighet, og om det skal være anledning til å påklage vedtaket. Herunder må klageorgan avklares, og hvem som kan være i posisjon til å påklage vedtaket. På bakgrunn av dette anføres det at Statskog SF må behandles som en hvilken som helst annen grunneier, og at samtykkekompetansen for motorferdsel på statsallmeningsgrunn fortsatt bør ligge hos Statskog som grunneier. Fjellstyrene har tilstrekkelig innflytelse gjennom fjelloven § 12 og kommunens høring.»

Den Norske Turistforening (DNT) mener forslaget er av prinsipiell betydning med stor betydning for det allmenne friluftslivet, og kritiserer departementet for kort høringsfrist og manglende utredning, som medfører at det ikke er mulig for DNT å ta standpunkt til forslaget. Heller ikke *Norsk Friluftsliv* eller *Friluftsrådernes Landsforbund* tar stilling og mener forslaget må utredes grundigere.

Norges Fjellstyresamband, Norsk Allmenningsforbund, Villreintrådet i Norge, Vestre Slidre fjellstyre, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Utmarkskommunenenes Sammenslutning støtter forslaget. *Norges Skogeierforbund* og *Norges Naturvernforbund* deltok ikke på høringsmøtet, men ga i sin høringsuttalelse til utkastet som var på alminnelig høring uttrykk for at samtykkekompetansen i statsallmenningene bør gis fjellstyrene. *Norges Fjellstyresamband* og *Utmarkskommunenenes Sammenslutning (USS)* mener samtykkekompetansen i statsallmenningene bør gis Fjellstyrene som en naturlig konsekvens av de interesser og oppgaver fjellstyrene er satt til å vareta i disse områdene. *Norges Fjellstyresamband* mener også at rett til lokal medbestemmelse tilsier at samtykkekompetansen på statsallmenning legges til fjellstyrene og ikke til staten som grunneier. USS viser til at fjellstyrene oppnevnes av kommunestyret, og at fjellstyrenes beslutninger derfor har en demokratisk forankring som ikke grunneierinteressene har.

Sametinget og *Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL)* har under konsultasjonene med departementet (se kapittel 5) uttalt at de ikke ønsker at det gjøres endringer i reglene om sam-

tykke til motorferdsel i statsallmenninger nå, men at spørsmålet bør behandles som ledd i oppfølgingen av Samerettsutvalget II. NRL mener at dersom fjellstyrene gis myndighet til å samtykke til snøscooterløyper må slikt samtykke kunne påklages til Landbruksdirektoratet.

5.7.3 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om at kommunen ikke kan treffe vedtak om snøscooterløype over en eiendom før grunneieren har samtykket, og at dette nedfelles i forskriften. Når det gjelder forslaget fra Norske Reinsdriftsamers Landsforbund (NRL) går departementet ikke inn for dette. Departementet viser til behandlingen av dette spørsmålet under omtalen av konsultasjonene med NRL i kapittel 5 foran. Når det gjelder vegeiers rettigheter, går ikke departementet inn for å lov- eller forskriftsfestsette dette, jf. forslaget fra Statens vegvesen, men departementet forutsetter at kommunen har tidlig og god dialog med vegeier og at kryssing av veg eller kjøring langs veg skjer i samråd med vegeier.

Departementet foreslår endringer i fjellova for å gi fjellstyrene adgang til å forby eller begrense motorferdsel i statsallmenninger. Departementet foreslår at fjellstyrenes kompetanse skal gjelde all motorferdsel i statsallmenninger, ikke bare tillatelse til snøscooterløyper og bruk av snøscooter.

Dette ligger i dag til Statskog SF som grunneier, men departementet mener det er naturlig at fjellstyrene, som er oppnevnt av kommunestyrene, har denne retten. Løsningen har sammenheng med de oppgavene fjellstyrene har og gir større lokal styring med motorferdselen. Regelen om fjellstyrets myndighet foreslås tatt inn i et nytt tredje ledd i fjellova § 12 med følgende ordlyd:

«Rett til å forby eller redusere motorferdsel i statsallmenning for andre enn Statskog SF, ligg til fjellstyret. Før fjellstyret tek avgjerd, skal Statskog SF og i tilfelle allmenningsstyret ha hatt høve til å kome med fråsegn i saka.»

Gjeldende tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

Fjellova har i § 12 regler for at fjellstyrene og allmenningsstyrene skal høres før det iverksettes grunn disponeringstiltak i statsallmenning. På samme måte skal fjellstyrene etter lovforslaget høre Statskog SF, og eventuelt allmenningsstyret i skogallmenningene, når det gjelder motorferdsel. Departementet forutsetter at fjellstyrene legger opp til god dialog med Statskog SF og allmenningsstyrene, og legger tilbørlig vekt på de

uttalelser og vurderinger som kommer inn om konsekvenser for skogbruket, bruksrettene, fri-luftslivet mv.

Det følger også av forslaget at fjellstyrets myndighet ikke omfatter begrensninger i Statskog SFs egen motorferdsel.

Beslutninger Statskog SF treffer om motorferdsel i dag, er rent privatrettslige i kraft av

Statskogs rolle som grunneier, uten klagerett. Departementet mener det heller ikke bør være klageadgang når myndigheten overføres fjellstyrene. For å klargjøre dette foreslår departementet en tilføyelse i fjellova § 10.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

De foreslåtte endringene vil kunne 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. Som det fremgår av kapittel 4 mener mange høringsinstanser at forslaget vil føre til mer både lovlig og ulovlig snøscooterkjøring i utmark og at dette vil medføre økt behov for kontrollvirksomhet. *Politidirektoratet* mener kontroll- og håndhevelsesperspektivet må tillegges betydelig vekt i behandlingene av endringsforslaget. *Riksadvokaten* påpeker at ulykker og straffbare forhold knyttet til kjøring med snøscootere i ellers utilgjengelige områder vil være krevende å etterforske, og at det vil fordre at politi og påtalemyndighet settes materielt i stand til å få gjort nødvendige undersøkelser i disse områdene. *Nord-Trøndelag politidistrikt* uttaler at deres erfaring viser at det i stor grad er den lovlige motorferdselen som genererer den ulovlige motorferdselen i utmarka. *Telemark politidistrikt* viser til erfaringen de har med forsøksordningen i Vinje og at en økt ferdsel totalt sett etter ders oppfatning også har ført til mer ulovlig kjøring i utmark, herunder kjøring utenfor løypenettet. *Nordre Buskerud politidistrikt* uttaler at det «er all grunn til å tro at lovlig trase vil bli benyttet som inngangsportaler, og at ulovlig kjøring vil fortsette ut av trase. Antall scootere i drift vil sannsynligvis øke som følge av at mange unge kan kjøpe scootere med utgangspunkt i lovlig formål». Flere av politidistriktene gir uttrykk for at det for politiet allerede i dag er vanskelig å føre en effektiv kontroll med motorferdselen fordi avstandene er store, det er enkelt å unndra seg kontroll, og politiressursene er begrensede.

Oppsyn og kontroll med motorferdsel i utmark skjer i et samarbeid mellom Statens naturoppsyn og politiet. Tilstrekkelig oppsyn og kontroll vil være nødvendig for å forebygge og avdekke ulovlig kjøring og bygge opp den lokale respekten for regelverket.

Effektiv kontroll og tilsyn krever dokumentasjon, inkludert overvåking fra fly/helikopter, bemanning, tjenestekjøp samt investeringer/

driftsmidler (snøscootere og annet utstyr) og drift/vedlikehold.

Forslaget vil også kunne innebære at antall redningsaksjoner økes og det må forventes en økning i politiets bruk av ressurser på dette.

En velfungerende oppsyns- og kontrolltjeneste forutsetter videre veiledning og informasjon fra miljøforvaltningen (direktoratet og fylkesmenn) til kommuner mv.

Departementet mener det bør innhentes kunnskap om effekten av lovendringen bl.a. for friluftsliv, naturmangfold, naturbasert reiseliv og annen lokal næringsvirksomhet inkludert reindrift, slik at dette kan benyttes i den videre utviklingen av regelverket om motorferdsel i utmark og vassdrag. Slik kunnskapsinnhenting vil også gi innsikt som kommunene kan benytte når de skal planlegge for nye løyper. I tillegg til å evaluere situasjonen etter en viss tid, må det også skaffes en oversikt over dagens situasjon for å få tilstrekkelig sammenligningsgrunnlag. Evalueringen bør derfor skje løpende for å følge utviklingen, i tillegg til etter en viss tid, for eksempel fem år.

Det må kunne forventes en økning i personskader som følge av økt snøscooterkjøring. Avhengig av omfanget av kjøringen vil forslaget kunne medføre behov for akuttmedisinsk beredskap. Dette, samt økt behov for helsehjelp som følge av skader, vil kunne medføre økte kostnader. Forslaget vil også som nevnt kunne innebære en økning i antall redningsaksjoner. Dette vil også kunne innebære behov for økt beredskap fra frivillige organisasjoner. Departementet vil, eventuelt basert på erfaringene, komme tilbake til dette.

Departementet vil vurdere nærmere hvilke konkrete konsekvenser forholdene nevnt over vil ha i årene fremover. Behovet for eventuelle omprioriteringer eller tilleggsbevilgninger vil bli lagt fram for Stortinget i den ordinære budsjettprosessen.

De foreslåtte endringene vil også innebære økte administrative kostnader for kommunene, spesielt gjelder dette kostnader knyttet til utrednings- og kartleggingskravene. Det er opp til den enkelte kommune om den ønsker å etablere snøscooterløyper og derved om den ønsker å priori-

tere disse kostnadene fremfor kostnader til andre tiltak.

Forslaget vil også medføre noe merarbeid for fjellstyrene i forbindelse med stillingtaken til

spørsmål om motorferdsel i statsallmenningene. Omfanget av merarbeidet er vanskelig å forutsi og vil trolig variere fra fjellstyre til fjellstyre.

7 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til endringen i motorferdselloven § 4 a

Andre ledd gir departementet myndighet til å gi kommunestyret eller annet folkevalgt organ som kommunestyret bestemmer, myndighet til å fastsette snøscooterløyper. Kommunestyret vil ikke kunne delegerede vedtaksmyndigheten til kommunens administrasjon.

Kommunen kan bare åpne for fornøyelseskjøring i faste løyper, og vil ikke ha anledning til å åpne områder for fri kjøring utenfor løyper. Med «vinterføre» menes det mark som er dekket av naturlig vintersnø. Hele løypa må være dekket av et bærende snølag, og løypene kan ikke brukes når deler eller flekker i løypa ikke lenger er dekket av snø.

Bestemmelsen gir kun hjemmel for løyper for kjøring med snøscooter, ikke andre motorkjøretøy som for eksempel ATV med påsatte belter.

Tredje ledd fastsetter de viktigste kravene som gjelder for løypene, herunder bestemmelser for hvor løypene kan legges, hvilke hensyn kommunene skal ta når løypene anlegges og hvilke utrednings- og kartleggingskrav som gjelder.

Tredje ledd første punktum fastslår at snøscooterløyper ikke skal legges i verneområder, foreslåtte verneområder eller nasjonale villreinområder. Forbudet mot løyper i verneområder innebærer at det ikke kan etableres nye løyper i et eksisterende verneområde. Bestemmelsen er ikke til hinder for at allerede eksisterende løyper i eksisterende verneområder i Nord-Troms og Finnmark kan videreføres, slik de fremgår av verneforskriftene, innenfor det foreslåtte regelverket. Forbudet er heller ikke til hinder for at man i en prosess om et nytt verneområde etter en konkret vurdering lar allerede eksisterende løyper i området bestå, forutsatt at løypa ble etablert før oppstart av verneprosessen ble kunngjort etter naturmangfoldloven § 42. Dette må avgjøres konkret i den enkelte verneprosess. Se for øvrig kapittel 5.2.3.

Med verneområder siktes først og fremst til områder som er vernet etter naturmangfoldloven. Forbudet vil imidlertid også omfatte områder som er fredet etter kulturminneloven §§ 19 og 20. Snø-

scooterløyper vil videre være forbudt i Osloområdet, det vil si området som omfattes av lov om naturområder i Oslo og nærliggende områder (markaloven), jf. markaloven § 10 som forbyr all motorferdsel i Markas utmark med mindre noe annet fremgår av markaloven eller forskrifter til markaloven.

Med foreslåtte verneområder menes områder der forslag om vern er kunngjort etter naturmangfoldloven § 42. Forbudet mot anleggelse av løype i foreslåtte verneområder vil løpe frem til vernet eventuelt er vedtatt, eller frem til virkning av kunngjøring er utløpt etter naturmangfoldloven § 44 femte ledd. Dette innebærer at det i foreslåtte verneområder vil kunne gjelde forbud mot anleggelse av løyper i maksimalt seks år, dersom vernevedtak ikke fastsettes innen utløpet av denne perioden.

Grensene for de nasjonale villreinområdene fastsettes gjennom de regionale villreinplanene. Per i dag er ikke alle villreinplanene ferdigstilte. For de områdene som ikke har ferdige planer, bør kommunen bruke avgrensingen av villreinens leveområde slik det er kartlagt i grunnlagsrapportene fra NINA/Villreinsentrene. Det kan være viktige funksjonsområder for villrein også i randområder og buffersoner/hensynssoner og i områder som ikke har status som nasjonalt villreinområde eller inngår i noen av de regionale planene. Hensynet til villrein bør derfor tillegges stor vekt også i disse områdene. Se for øvrig kapittel 5.2.3.

Løypene skal ikke være til vesentlig skade eller ulempe for reindrift, jf. *tredje ledd andre punktum*. Kommunen må vurdere konsekvensene for reindriften når den starter arbeidet med planlegging av snøscooterløyper. Løyper som virker inn på reindriftenes særverdiområder og minimumsområder vil normalt anses for å være til vesentlig skade eller ulempe for reindriften. Med særverdiområder menes flyttlei, brunstland, kalvingsland, sentrale luftingsområder, samt områder i og ved anlegg til merking, skilling og slakting. Minimumsbeiter er det årstidsbeitet som begrenser distriktets reintall. Kommunene skal spesielt ta hensyn til viktige vinterbeiteområder.

Kommunen må så tidlig som mulig i prosessen ta kontakt med fylkesmannen for å få en vurde-

ring av mulige reindriftsinteresser som vil kunne bli berørt og om løypene vil kunne komme i konflikt med reindriften. Dersom det er reindriftsinteresser i området må kommunen ta kontakt med det berørte reinbeitedistriktet for å sikre seg utfyllende informasjon. Gjennom å etablere en tidlig og god dialog vil unødige konflikter med reindriftsinteressene unngås.

Departementet viser for øvrig til de generelle merknadene i kapittel 5.3.3.

Av *tredje ledd andre punktum* fremgår det også at løypene ikke skal kreve terrenginngrep. Snøscooterløypene skal ikke utgjøre synlige, permanente spor i barmarkssesongen. Med terrenginngrep menes blant annet planering og opparbeiding av terreng, herunder fjerning av store steiner. Kvisting eller felling av enkelttrær regnes ikke som terrenginngrep. Klopper eller enkle bruer kan etableres der dette er nødvendig av sikkerhetsmessige hensyn. Bruer vil etter forholdene kunne regnes som tiltak etter plan- og bygningsloven, plan- og bygningslovens regler om søknad mv. gjelder da for disse.

Tredje ledd tredje og fjerde punktum nevner hensyn som kommunen skal ta vare på ved fastsettingen av snøscooterløyper. Kommunen bør ikke legge løyper der de vil være til vesentlig ulempe for de hensyn som er nevnt i bestemmelsen.

Hensynet til friluftsliv står i en særstilling. Kommunen skal etter bestemmelsen i tredje ledd tredje punktum ta særskilt hensyn til støy og andre ulemper for friluftslivet. Dette innebærer at kommunen ikke bør legge snøscooterløyper i eller i nærhet til blant annet viktige eller svært viktige friluftsområder, jf. Miljødirektoratets håndbok M98–2013 Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområde. Kommunen skal før forslag om løyper sendes på høring, ha kartlagt og verdsatt friluftslivsområdene der løypene planlegges og vurdere betydningen av disse områdene opp mot øvrige friluftslivsområder i kommunen, jf. tredje ledd femte punktum. Kommunen vil således ha et godt grunnlag for å unngå løyper i slike områder. Kommunen bør også søke å holde store, sammenhengende vinterfriluftsområder frie for snøscooterløyper.

Miljødirektoratet vil utarbeide veiledningsmateriale med føringer og anbefalinger for hvordan støy skal behandles i planleggingen av snøscooterløyper.

Kommunen skal også ta hensyn til naturmangfold, bolig- og hytteområder, landskap, kulturminner og kulturmiljø samt sikkerheten for de som kjører og andre, jf. tredje ledd fjerde punktum.

Kommunen skal forsøke å finne løsninger for å unngå konflikt med disse hensynene.

I kommunens vurdering av konsekvensene for friluftsliv, naturmangfold mv. må også mulighetene for en effektiv håndhevelse av regelverket inngå.

Kravet om å ta hensyn til sikkerhet innebærer blant annet at løypene ikke bør legges i skredutsatte områder eller bratt terreng. I forbindelse med snøskred nyttes gjerne begrepet «bratt terreng» for terreng brattere enn 30°. De aller fleste snøskred utløses i områder brattere enn 30°. Snøskred kan imidlertid unntaksvis også starte i moderat bratt terreng (25–30°), særlig ved dårlige vær- og stabilitetsforhold. Med «skredutsatte områder» menes områder som kan nås av snøskred som enten er fjernutløst, utløst av andre, eller naturlig utløste, altså utløpsområder for skred. Det anbefales at kommunene benytter tilgjengelige kartdatabaser, eksempelvis fra NGI, for å unngå å legge løyper i bratt eller skredutsatt terreng.

Enkelte terreng som er markert i kart som utløpsområder for skred kan være relativt trygge under normale forhold, men skredutsatt under særlig dårlige og ustabile forhold. Dersom løyper unntaksvis anlegges slik at de krysser steder som kan være skredutsatte under særlig ustabile forhold, kan det være behov for å gjøre snøscooterførere oppmerksom på dette gjennom overvåkning og varsling, stengning, skilting eller generelle advarsler. Departementet anbefaler at kommunene involverer personer med snøskredfaglig kompetanse for å vurdere skredsikkerheten for foreslåtte løyper.

Kommunen må også ta hensyn til andre lokale forhold som kan representere en fare ved scooterkjøring, f.eks. små brattheng og kløfter, usikker is, vertikal- og horisontal kurvatur, siktforhold, værforhold, påkjøringsfarlige objekter og lignende.

Etter *tredje ledd femte punktum* skal kommunen utrede virkningene løypene vil ha for friluftsliv og naturmangfold i influensområdet. Med influensområde menes området som blir påvirket av etablering av snøscooterløyper, for eksempel det området som blir påvirket av støy. Det er altså ikke bare virkningene på friluftsliv og naturmangfold i selve snøscooterløypene som i denne sammenhengen er relevant, men også virkninger for områdene utenfor løypene som berøres.

Kommunen skal videre foreta en kartlegging og verdsetting av friluftslivsområdene der løypene planlegges. Kartleggingen og verdsettingen skal skje med utgangspunkt i Miljødirektoratets håndbok M98–2013 Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder. Kommunen skal vurdere betyd-

ningen av disse områdene opp mot øvrige friluftsområder i kommunen.

Etter *fjerde ledd* kan departementet i i forskrift gi nærmere regler om løypene og kommunens saksbehandling. Dette omfatter både nærmere regler om hvilke krav som gjelder for løypene og bruken av disse og om prosessen kommunen skal følge når løypene etableres. I forskriften kan departementet også gi regler om klage på kommunens forskrift om snøscooterløyper.

Til endringene i motorferdselloven § 5 tredje ledd

Bestemmelsen foreslås opphevet.

Til ny § 12 a i motorferdselloven

Bestemmelsen angir Statens naturoppsyns kontrollfullmakter etter motorferdselloven. Av annet punktum fremgår det at reglene i naturoppsynsloven § 3 får anvendelse ved kontroll etter motorferdsloven. En presisering av naturoppsynets kontrollfullmakter vil styrke naturoppsynets kontrollfunksjon etter motorferdsloven. Motorferdsel i utmark er et område hvor oppsynet tradisjonelt har hatt utfordringer knyttet til kontroll.

I tillegg til henvisningen til naturoppsynsloven, inneholder § 12 a en fullmakt til å kreve at fører av snøscooter viser frem dokumenter som det er påbudt å ha med under kjøringen. Dokumenter som det er påbudt å ha med under kjøringen, vil først og fremst være førekort for å føre snøscooter. I tillegg skal tillatelser gitt av kommunen etter forskrift for motorferdsel i utmark og på islagte vassdrag §§ 5, 5a og 6 medbringes, jf. forskriften § 7 annet ledd.

Etter vegtrafikkloven § 31 niende ledd, jf. forskrift om gebyrer etter vegtrafikkloven § 1 første ledd bokstav a, kan politiet eller regionvegkontoret ilegge gebyr for å ha unnlatt å ha med seg førerkort. Gebyret er på kr. 500,-, jf. forskriften § 2 første ledd. Gebyr trer i stedet for straff. Hvis fører blir stanset av politiet, vil gebyr bli utstedt etter denne forskriften. Hvis fører blir stanset av Statens naturoppsyn, vil vedkommende i stedet bli ilagt et overtredelsesgebyr. Det er selvfølgelig ikke optimalt at fører blir sanksjonert på ulikt vis avhengig av hvem som gjennomfører kontrollen. Statens naturoppsyn har imidlertid ikke myndighet til å ilegge gebyr etter forskrift om gebyrer etter vegtrafikkloven. Videre er det en fordel at unnlattelse av å fremvise dokumenter sanksjoneres på samme måte som andre unnlattelser av å medvirke til kontroll med motorferdselloven. Ved fastsettelse av standardiserte satser i forskrift, vil

departementet se hen til forskrift om gebyrer etter vegtrafikkloven, for at gebyrene i størst mulig grad samsvarer med hverandre.

Til ny § 12 b i motorferdselloven

Bestemmelsen hjemler ileggelse av overtredelsesgebyr.

Første ledd angir vilkårene for å ilegge overtredelsesgebyr. Der angis også at det er Statens naturoppsyn som gis myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr. Videre at overtredelsesgebyr kan ilegges fører av snøscooter.

Etter første ledd andre punktum kan overtredelsesgebyr ilegges ved brudd på plikter etter naturoppsynsloven § 3 fjerde ledd, jf. andre ledd. Dette innebærer at unnlattelse av å etterkomme pålegg etter naturoppsynsloven § 3 fjerde ledd, jf. andre ledd, kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr etter motorferdsloven.

Det stilles ikke krav om skyld. Det innebærer at overtredelsesgebyr kan ilegges selv om overtredelsen ikke var forsettlig eller uaktsom. Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr er med andre ord videre enn adgangen til å idømme straff. Overtredelsesgebyr vil gjennomgående ilegges på stedet, ute i felt. Ved ikke å stille vilkår om skyld, unngår man gjentatte diskusjoner om hvorvidt fører fikk med seg pålegg om stopp eller ikke, hvorvidt fører har aktsom grunn til å ha glemt å ta med seg tillatelser og/eller førerkort mv. Det er for øvrig oppsynets oppgave å foreta tilstrekkelig dokumentasjon av overtredelsen til bruk ved eventuell klagebehandling eller domstolsprøvelse.

Departementet legger til grunn at overtredelsesgebyr som hovedregel bør ilegges ved overtredelser som er av en slik art at det ikke anses hensiktsmessig å anmelde forholdet til politiet. Dette betyr i hovedsak enkeltstående tilfeller av mindre alvorlige overtredelser. Ut over denne vurderingen, ser departementet for seg at ileggelse av gebyr skjer relativt sjablonmessig, på linje med utferdigelse av forenklet forelegg etter vegtrafikkloven. Regelen skiller seg dermed fra enkelte andre regler om overtredelsesgebyr, for eksempel i akvakulturloven, der loven legger opp til en skjønnsmessig vurdering av hvorvidt gebyr bør ilegges og angir hvilke momenter som er relevante i en slik vurdering. Da gebyrets størrelse vil fastsettes ved standardiserte satser i forskrift, vil heller ikke utmåling av overtredelsesgebyr være gjenstand for noen skjønnsmessig vurdering.

Overtredelsesgebyr vil være enkeltvedtak og følge saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kapittel IV. Ikke alle reglene i kapittel IV vil passe

like godt ved ileggelse av overtredelsesgebyr. Det vil gjennomgående være få eller ingen dokumenter å begjære innsyn i, forhåndsvarsling vil i praksis skje på stedet og utredningsplikten blir noe begrenset som følge av regelens karakter. I og med at det er lite rom for skjønn ved ileggelse av overtredelsesgebyr, vil de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8 til 12 få begrenset betydning i enkeltsaker. Forvaltningslovens regler om klage får anvendelse. Klageinstans vil være Klima- og miljødepartementet.

Andre ledd bestemmer at overtredelsesgebyret forfaller til betaling to måneder etter at vedtak om overtredelsesgebyr er fattet, og at gebyret er tvangsgrunnlag for utlegg. Av *andre ledd tredje punktum* fremgår det at tvangskraften suspenderes ved anlegg av søksmål.

Hensynet til forutsigbarhet og innrettelse, samt forvaltningens effektivitet og ressursbruk, tilsier at det bør settes en endelig frist for ileggelse av overtredelsesgebyr. Av *tredje ledd* fremgår det at fristen for å ilegge overtredelsesgebyr er to år etter at overtredelsen er opphørt. Foreldelsesfristen avbrytes ved forhåndsvarsel eller vedtak om overtredelsesgebyr. Regelen vil bare komme til anvendelse hvis en overtredelse ikke tidligere har vært forfulgt i forvaltnings- eller straffesporet.

Av *fjerde ledd* fremgår det at departementet fastsetter nærmere regler om overtredelsesge-

byrets størrelse og saksbehandling av overtredelsesgebyr. Forskriften vil fastsette standardiserte satser for nærmere angitte overtredelser. Etter departementets mening er de forholdene som skal reguleres i forskrift av en slik karakter at legalitetsprinsippet ikke er til hinder for en forskriftsregulering.

Til endringene i fjellova § 10

Bestemmelsen har fått en tilføyelse som slår fast at det ikke er klagerett over fjellstyrets beslutning om motorferdsel i statsallmenning.

Til endringene i fjellova § 12

Nytt *tredje ledd første punktum* fastsetter at fjellstyret skal ha rett til å forby eller begrense motorferdsel i statsallmenning. Fjellstyrets myndighet skal etter forslaget gjelde all motorferdsel, ikke bare snøscooterløyper. Bestemmelsen vil ikke få betydning for allerede eksisterende rett til motorferdsel i kraft av avtale eller ekspropriasjon. Fjellstyrets myndighet gjelder ikke Statskog SFs motorferdsel i statsallmenningen. Det fremgår av nytt *tredje ledd andre punktum* at Statskog SF, og eventuelt allmenningsstyret i skogallmenningene, skal uttale seg før fjellstyret tar avgjørelse.

Endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag mv.

Klima- og miljødepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag mv.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag mv. i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag mv.

I

I lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag gjøres følgende endringer:

Lovens tittel skal lyde:

Lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag (*motorferdselloven*)

§ 4 a skal lyde:

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

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

Departementet kan gi kommunestyret, eller annet folkevalgt organ som kommunestyret bestemmer, myndighet til i forskrift å fastsette løyper for kjøring med snøscooter på vinterføre.

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. Ved fastsetting av løypene skal kommunen ta særskilt hensyn til støy og andre ulemper for friluftslivet. Kommunen skal også ta hensyn til naturmangfold, bolig- og hytteområder, landskap, kulturminner og kulturmiljø og sikkerheten for de som kjører og andre. Før fastsetting av løypene skal kommunen utrede virkningen løypene vil ha for friluftsliv og naturmangfold i influensområdet, samt kartlegge og verdsette friluftslivsområdene der løypene planlegges og vurdere betydningen av disse områdene opp mot øvrige friluftslivsområder i kommunen.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om løypene og kommunens saksbehandling, herunder regler om klage på kommunens vedtak om fastsetting av løyper etter andre ledd.

§ 5 tredje ledd oppheves.

Ny § 12 a skal lyde:

§ 12 a (*tilsyn og kontroll*)

Statens naturoppsyn fører kontroll med at bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov blir overholdt. Reglene i naturoppsynsloven § 3 får anvendelse ved kontroll etter denne lov. I tillegg til fullmaktene i naturoppsynsloven § 3, kan oppsynet kreve at fører av snøscooter viser fram dokumenter som det er påbudt å ha med under kjøringen.

Ny § 12 b skal lyde:

§ 12 b (*overtredelsesgebyr*)

Statens naturoppsyn kan ilegge fører av snøscooter overtredelsesgebyr hvis fører ikke overholder bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov. Overtredelsesgebyr kan også ilegges ved brudd på plikter etter naturoppsynsloven § 3 fjerde ledd, jf. andre ledd ved kontroll etter denne lov.

Overtredelsesgebyret forfaller til betaling 2 måneder fra vedtak er fattet. Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Dersom fører går til søksmål mot staten for å prøve vedtaket, suspenderes tvangskraften.

Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes 2 år etter at overtredelsen er opphørt. Fristen avbrytes ved at tilsynsmyndigheten gir forhåndsvarsel eller fatter vedtak om overtredelsesgebyr.

Departementet gir i forskrift nærmere regler om overtredelsesgebyrets størrelse og saksbehandlingen.

II

I lov 6. juni 1975 nr. 31 om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova) gjøres følgende endringer:

§ 10 andre ledd andre setning skal lyde:

Vedtak etter §§ 12 og 16 kan ikkje påklagast til departementet.

§ 12 tredje ledd skal lyde:

Rett til å forby eller redusere motorferdsel i statsallmenning for andre enn Statskog SF, ligg til fjellstyret. Før fjellstyret tek avgjerd, skal Statskog SF og i tilfelle allmenningsstyret ha hatt høve til å kome med fråsegn i saka.

§ 12 tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

III

Ikrafttredelse. Overgangsbestemmelser.

1. Loven trer i kraft straks.
2. Endringene i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag § 5 tredje ledd trer i kraft 6 år etter lovens ikrafttredelse.

Vedlegg 1**Utkast til endringer i forskrift 15. mai 1988 nr. 356 for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag****I**

I forskrift 15. mai 1988 nr. 356 for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag gjøres følgende endringer:

§ 4 oppheves.

Ny § 4a skal lyde:

§ 4a.

Snøscooter kan brukes på vinterføre i løyper fastsatt i medhold av bestemmelsen her, innenfor de rammer som følger av kommunens forskrift etter andre ledd.

Kommunestyret eller annet folkevalgt organ som kommunestyret bestemmer, kan fastsette snøscooterløyper for kjøring med snøscooter på vinterføre. Løypene skal fastsettes i eget kart. Løypene skal vises i kartet til kommuneplanens arealdel. Kommunestyret skal i forskrift gi bestemmelser om bruken av løypene, herunder om kjørefart og kjøretider. Det kan i bestemmelsene fastsettes krav om brukerbetalning til dekning av kostnader for drift av løypene. Kommunen skal sørge for merking av og informasjon om løypene. Motorferdsel i snøscooterløypene er ikke tillatt om våren etter 5. mai. § 9 unntatt første ledd første punktum gjelder tilsvarende.

Forvaltningsloven kapittel VII gjelder for kommunens utarbeidelse og vedtakelse av løypekart og bestemmelser om snøscooterløyper, med de særregler som følger av paragrafen her. Forslaget til snøscooterløyper med bestemmelser om bruk skal sendes på høring som beskrevet i plan- og bygningsloven § 11-14. Av kommunens vedtak skal det fremgå hvordan innkomne uttalelser til forslaget og konsekvensene av snøscooterløypene med bestemmelser har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt, samt kommunens vurdering etter femte ledd. Kommunens vedtak skal kunngjøres etter reglene i plan- og bygningsloven § 12-12 fjerde og femte ledd.

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.

Ved fastsetting av løypene skal kommunen ta særskilt hensyn til støy og andre ulemper for friluftslivet. Kommunen skal også ta hensyn til naturmangfold, bolig- og hytteområder, landskap, kulturminner og kulturmiljø og sikkerheten for de som kjører og andre.

Før kommunen sender forslaget til løyper på høring skal den utrede virkningen løypene vil ha for friluftsliv og naturmangfold i influensområdet, samt kartlegge og verdsette friluftslivsområdene der løypene planlegges og vurdere betydningen av disse områdene opp mot øvrige friluftslivsområder i kommunen.

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

Kommunestyrets vedtak om snøscooterløyper kan påklages til fylkesmannen. Forvaltningsloven kapittel VI gjelder, likevel slik at vedtaket bare kan påklages av grunneiere og rettighetshavere til eiendommer i løypenes influensområde, Sametinget og berørte reinbeitedistrikt, organisasjoner hvis interesser blir berørt av snøscooterløypene, nabo-kommuner og berørte statlige og regionale organer.

§ 8 oppheves.

II

Ikrafttredelse. Overgangsbestemmelser.

1. Forskriften trer i kraft straks.
2. Endringene i §§ 4 og 8 trer i kraft seks år etter forskriftens ikrafttredelse.

Merknader til forskriften § 4a

Første ledd

Første ledd gir hjemmel for å bruke løypene som kommunen fastsetter etter reglene i andre til åttende ledd. Bruken må være i samvar med de bestemmelser kommunen gir om fartsgrenser, kjøretider, rasting mv., jf. andre ledd fjerde og femte punktum. I løypene kan det kun kjøres med snøscooter (beltemotorsykler). Bestemmelsen hjemler ikke fornøyleskjøring med andre motorkjøretøy som ATV med påsatte belter eller

snørekjøring etter tråkkemaskiner (cat-skiing). Med «vinterføre» menes det mark som er dekket av naturlig vintersnø. Hele løypa må være dekket av et bærende snølag, og løypene kan ikke brukes når deler eller flekker i løypa ikke lenger er dekket av snø.

Andre ledd

Første og andre punktum

Første punktum slår fast at kommunen har myndighet til å fastsette løyper for fornøyleskjøring med snøscooter på vinterføre. Vedtakskompetansen er lagt til kommunestyret som kan delegerede vedtakskompetansen til annet folkevalgt organ. Vedtakskompetansen kan ikke delegeres til kommuneadministrasjonen.

Kommunen kan bare åpne for fornøyleskjøring i faste løyper, og vil ikke ha anledning til å åpne områder for fri kjøring utenfor løyper.

Kommunen har ingen plikt til å fastsette snøscooterløyper.

Kommunen fastsetter snøscooterløyper ved å vedta et kart over snøscooterløypene og bestemmelser for bruken av løypene, jf *andre* og *fjerde* punktum. Kommunen kan ikke dispensere eller på annen måte gjøre unntak fra bestemmelsene eller snøscooterløypene som den har vedtatt. Dersom kommunen ønsker å endre traseen eller bestemmelsene for snøscooterløypene, må den treffe nytt vedtak etter prosessen som er beskrevet i bestemmelsen. Bestemmelsen kan heller ikke brukes som grunnlag for dispensasjon til for eksempel enkeltpersoner som ønsker å kjøre på tur eller hytteiere som ønsker å kjøre fra hytta til løypa.

Reglene i motorferdselloven og de øvrige reglene i forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag gjelder for øvrig i tillegg til reglene om løyper i forskriften § 4a.

Løypene for snøscooter skal fastsettes i eget kart, jf. *andre* ledd *andre* punktum. Kartet skal på en entydig og forståelig måte vise hvor løypene skal gå. Kartet inngår i kommunens vedtak om snøscooterløyper sammen med bestemmelsene om bruken av løypene, se *fjerde* punktum. Kart med forslag til snøscooterløyper skal utarbeides tidlig i planleggingen av løypene, og skal inngå i forslaget som sendes på høring, jf. *tredje* ledd. Kart som viser snøscooterløyper skal produseres digitalt, og tilfredsstillende reglene i den nasjonale standarden for geodata (SOSI-standard). Kartdata for snøscooterløyper skal kunne eksporteres og importeres som SOSI-filer.

Det er mest hensiktsmessig at kommunen vedtar kartet og bestemmelsene samtidig. Begge

deler må ha rettskraft før snøscooterløypene kan tas i bruk.

Tredje punktum

Når kommunen har fattet vedtak som fastsetter snøscooterløyper og bestemmelser om bruken av disse, skal løypene så snart som mulig tegnes inn i kartet til kommuneplanens arealdel. Løypene skal vises med linjesymbol i gjeldende standard for arealplan. Linjen i kommuneplanens arealdel er til informasjon og har ikke rettslig virkning, og den vil være en viktig informasjon i den kommunale arealplanleggingen.

Fjerde og femte punktum

Kommunen skal gi bestemmelser om bruken av løypene. Disse skal som et minimum omfatte regler om fartsgrenser og kjøretider. Vegtrafikkloven gjelder for kjøring med snøscooter, og forskrift 14. desember 2011 nr. 1412 om kjøring med motorvogn i terrenget og på veg ikke åpen for alminnelig ferdsel har særlige bestemmelser for kjørefart for beltemotorsykkel/snøscooter. Forskriften fastsetter at det i terreng ikke må kjøres fortere enn 70 km i timen, og at det for beltemotorsykkel med slede ikke må kjøres fortere enn 60 km i timen uten passasjerer og 40 km i timen med passasjerer.

Kommunene må vurdere om det i hele eller deler av løypa skal settes lavere fartsgrenser av hensyn til sikkerhet for de kjørende og andre, støypåvirkning i området mv. Om kjøretider må kommunen ta stilling til om det er tider på døgnet eller dager (helgedager, helligdager mv.) hvor kjøring ikke skal være tillatt. Det samme gjelder om kjøring skal forbys på tider av året ut over begrensningen som allerede fremkommer av *andre* ledd *siste* punktum. Det kan for eksempel være aktuelt å stenge enkelte løyper eller deler av løyper visse tider av året av hensyn til rein og reindrift.

Snøscooterkjøring er bare tillatt på snødekt mark, og dette vil sette naturlige rammer for når kjøring er tillatt. I overgangen mellom snødekt og bar mark om høsten og våren, kan det oppstå tvil om det er en slikt snødekke i snøscooterløypene at kjøring er tillatt. For å hindre kjøring som skader vegetasjonen og for å gi forutberegnelighet og likhet for brukerne, bør kommunene derfor gi bestemmelser om at kjøring uansett ikke er tillatt før og etter fastsatte datoer.

Kommunen bør også gi bestemmelser om kjøring ut fra løypene i forbindelse med rasting. I

utgangspunktet vil det ikke være tillatt å kjøre utenfor løypene. Nødvendig stopp og rasting må skje så nære løypa som mulig. Av sikkerhetsmessige grunner kan det likevel være nødvendig å fravike løypa noe. Kommunene bør gjennom bestemmelser angi hvor langt ut av løypa det eventuelt er tillatt å kjøre, eventuelle områder der rasting ikke skal være tillatt mv. Terrenget vil ha betydning for hvor langt det er nødvendig å kjøre ut av løypa for å stoppe. Kommunen bør fastsette en øvre grense som ikke bør overskride 30 meter. Det er bare kjøring i rett linje ut fra løypa som kan aksepteres, kjøring langsetter løypa i en 30-metersavstand vil være ulovlig.

Kommunen må videre være særlig oppmerksom på problemstillinger knyttet til kjøring ut fra løypene ved rasting og stopp når den legger løyper i nærheten av verneområder. Løypene må ikke legges så nær vernegrensen at det fremstår som naturlig å raste innenfor verneområdet. Motorferdsel innenfor grensen vil være uheldig og dessuten ulovlig og straffbart etter verneforskriften, uavhengig av hva kommunens forskrift sier om metergrenser for rasting.

I de åpne løypene i Nord-Troms og Finnmark har rasting i henhold til retningslinjer fra Klima- og miljødepartementet ut fra sikkerhetsmessige og praktiske grunner vært akseptert inntil 300 meter fra merkestikkene i snaufjell og på islagt vann. Ut fra de særlige forholdene som gjør seg gjeldende i disse fylkene, som også har begrunnet de åpne snøscooterløypene her, vil departementet anta at denne praksisen bør kunne fortsette dersom den enkelte kommune ønsker det og nedfeller det i sine bestemmelser. Departementet ser imidlertid ingen grunn til å åpne for rasting i slike avstander fra løypene i landet for øvrig. Ved utredning av støy, effekter for friluftsliv og naturmangfold mv. må det tas høyde for de bestemmelser som er gitt om maksimal kjørelengde ut fra løypene til rasting ved beregning av influensområde.

Det kan også fastsettes andre bestemmelser om bruken av løypene, for eksempel om bruk til bestemte formål eller grupper, eller bestemmelser om betaling. Slike bestemmelser må imidlertid ikke stride mot andre rettsregler (for eksempel prinsippet om ikke-diskriminering i EØS-avtalen). Rammene for adgang til brukerbegrensning følger i all hovedsak av annet regelverk enn motorferdselregelverket, først og fremst EØS-avtalen og prinsippet om ikke-diskriminering. Det er den enkelte kommunes ansvar å sørge for at den ikke innfører ordninger som bryter med EØS-retten eller annet regelverk.

Sjette punktum

Av sikkerhetshensyn er det nødvendig at løypene merkes. Dette sikrer også at de som kjører holder seg i traseen slik den er bestemt i løypekartet. Kommunen har det overordnede ansvaret for at løypene er tilstrekkelig merket, men kan inngå avtaler med andre aktører om drift og vedlikehold av løypene. Løypene bør merkes ved bjørkestikker eller annet naturlig og nedbrytbart materiale som utstyres med refleks. Krav til frekvens på merkestikker må vurderes ut fra hva som er nødvendig med tanke på sikkerhet. Ved merking under tregrensen bør det av hensyn til bedre kontrastvirkning vurderes rødmalning av stikkene dersom det ellers vil være vanskelig å følge merkingen i dårlig sikt og i kritiske situasjoner.

Merkingen av snøscooterløypene skal som hovedregel ikke stå hele året gjennom, men settes ut etter at snøen er kommet om høsten og tas inn før snøen går om våren. I noen områder kan det imidlertid være aktuelt med fastmerking av snøscooterløypene. Dette er særlig aktuelt i områder hvor løypa går gjennom kalvingsland for reinsdyr. I slike områder kan det være vanskelig å hente inn merkestikkene på våren uten at reinen forstyrres. Slik fastmerking bør komme i stand i et samarbeid mellom kommunen og fylkesmannen.

Sjuende og åttende punktum

Av hensyn til yngle- og hekketiden for dyr og fugler, er det ikke tillatt å kjøre med snøscooter i løypene på våren etter 5. mai. Reglene i forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag § 9 bortsett fra første ledd første punktum gjelder også. Forskriften § 9 vil fremdeles gjelde for kommunene i Nord-Troms og Finnmark, så reguleringen vil bare ha selvstendig betydning for resten av landet. Fylkesmannen vil kunne bestemme at løypene skal være stengt i andre tidsrom. Fylkesmannen kan også etter søknad gjøre unntak fra forbudet i spesielle tilfeller. Fornøyselskjøring vil imidlertid som utgangspunkt ikke anses som et spesielt tilfelle, og ønske om forlenging av sesongen for slik kjøring vil derfor ikke gi grunnlag for unntak.

Tredje ledd

Etablering av snøscooterløyper krever medvirkning, samarbeid, samråd, offentlighet og informasjon. Det er av stor betydning at kommunen tidlig i prosessen tar kontakt med fylkeskommunen og aktuelle sektormyndigheter som fylkes-

mannen, Vegvesenet, norske og svenske/finske tollmyndigheter ved grensekryssing, NVE, politiet angående sikkerhet og kontroll mv. Når det er aktuelt å legge snøscooterløyper langs og over veier, må kommunen tidlig involvere vegeier. Det er en forutsetning at berørte interessegrupper som næringsinteresser (herunder reindriftsnæringa), beboerforeninger, grunneiere, turlag og andre friluftsansjoner, miljøorganisasjoner, velforeninger, hytteforeninger og lignende får komme til orde i beslutningsprosessen.

For at saken blir så godt opplyst som mulig, jf. forvaltningsloven § 37 første ledd, må kommunen lage en saksfremstilling som opplyser saken tilstrekkelig. Saksfremstillingen må tilpasses den konkrete situasjonen og behovet.

Tredje ledd fastslår at de prosessuelle kravene i forvaltningsloven kapittel VII om forskrifter gjelder for kommunens utarbeidelse og vedtakelse av snøscooterløyper med bestemmelser. De grunnleggende kravene i forvaltningsloven om utredning, varsling, uttalelse, formkrav og kunngjøring, skal altså være oppfylt. I tillegg er det i tredje ledd, samt i sjette og sjuende ledd, prosessuelle regler som går lengre enn forvaltningslovens grunnleggende krav. Utover de prosessuelle kravene som følger av paragraf § 4 a, bør kommunen vurdere om det er behov for å ta andre grep for å sikre en god og åpen prosess. Dette kan for eksempel være oppstartsmøte med de berørte eller møter med parter for å drøfte særskilte temaer.

Etter tredje ledd andre punktum skal kommunens forslag til snøscooterløyper med bestemmelser sendes på høring som beskrevet i plan- og bygningsloven § 11-14. Dette er reglene for høring av kommuneplan, som altså skal brukes tilsvarende. Ved gjennomføring av en høring som beskrevet i plan- og bygningsloven § 11-14 anses kravene til varsling og uttalelse i forvaltningsloven § 37 andre og tredje ledd for å være oppfylt. Høringsforslaget må inneholde kart som på en forståelig og entydig måte viser hvor løypealternativene er forslått. Utkast til de kommunale bestemmelsene om bruken av snøscooterløypene må også ligge ved høringen. I høringsbrevet må videre kravene i plan- og bygningsloven § 11-14 andre ledd om innholdet i saksfremlegget på høringen være oppfylt, og kommunen må gjøre rede for ivaretagelsen av de særskilte hensynene som er nevnt i femte ledd og for kravene i sjette ledd om utredning. Utsnitt av kommuneplankartet og annen dokumentasjon som er nødvendig for å ta stilling til traseen, må ligge ved i høringen.

I tredje punktum stilles det krav til begrunnelsen i kommunens vedtak. En god begrunnelse er

særlig viktig fordi vedtaket kan påklages, se paragrafens åttende ledd. Av vedtaket skal det fremgå hvordan innkomne uttalelser til forslaget og konsekvensene av snøscooterløypene med bestemmelser har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt. Kommunens vurdering av hensynene i femte ledd skal også fremgå av vedtaket. Vedtaket må også oppfylle formkravene i forvaltningsloven § 38 ved å vise til kommunens hjemmel til å utferdige forskrift og nevne forvaltningsorganet som har gitt forskriften.

Fjerde punktum krever at kommunens vedtak av kart over snøscooterløyper med bestemmelser kunngjøres som beskrevet for reguleringsplaner i plan- og bygningsloven § 12-12 fjerde og femte ledd. Siden kommunens vedtak kan påklages, jf. åttende ledd, stilles det særskilt krav til kunngjøringen. I tillegg gjelder forvaltningslovens krav til kunngjøring i §§ 38 og 39 hvor det blant annet kreves at forskriften kunngjøres i Norsk Lovtidend.

Fjerde ledd

Bestemmelsen fastslår at snøscooterløyper ikke skal legges i verneområder, foreslåtte verneområder eller nasjonale villreinområder, og at de ikke skal være til vesentlig skade eller ulempe for reindrift eller kreve terrenginngrep.

Forbudet mot løyper i verneområder innebærer at det ikke kan etableres nye løyper i et eksisterende verneområde. Bestemmelsen er ikke til hinder for at allerede eksisterende løyper i eksisterende verneområder kan videreføres, slik de fremgår av verneforskriftene, innenfor det foreslåtte regelverket. Forbudet er heller ikke til hinder for at man i en prosess om et nytt verneområde etter en konkret vurdering lar allerede eksisterende løyper i området bestå, forutsatt at løypa ble etablert før oppstart av verneprosessen ble kunngjort etter naturmangfoldloven § 42. Dette må avgjøres konkret i den enkelte verneprosess.

Med verneområder siktes først og fremst til områder som er vernet etter naturmangfoldloven. Forbudet vil imidlertid også omfatte områder som er fredet etter kulturminneloven §§ 19 og 20. Snøscooterløyper vil videre være forbudt i Osloområdet, det vil si området som omfattes av lov om naturområder i Oslo og nærliggende områder (markaloven), jf. markaloven § 10 som forbyr all motorferdsel i Markas utmark med mindre noe annet fremgår av markaloven eller forskrifter til markaloven.

Med foreslåtte verneområder menes områder der forslag om vern er kunngjort etter naturmang-

foldloven § 42. Forbudet mot anleggelse av løype i foreslåtte verneområder vil løpe frem til vernet eventuelt er vedtatt, eller frem til virkning av kunngjøring er utløpt etter naturmangfoldloven § 44 femte ledd. Dette innebærer at det i foreslåtte verneområder vil kunne gjelde forbud mot anleggelse av løyper i maksimalt seks år, dersom vernevedtak ikke fastsettes innen utløpet av denne perioden.

Grensene for de nasjonale villreinområdene fastsettes gjennom de regionale villreinplanene. Per i dag er ikke alle villreinplanene ferdigstilte. For de områdene som ikke har ferdige planer, bør kommunen bruke avgrensingen av villreinens leveområde slik det er kartlagt i grunnlagsrapportene fra NINA/Villreinsentrene. Det kan være viktige funksjonsområder for villrein også i randområder og buffersoner/hensynssoner og i områder som ikke har status som nasjonalt villreinområde eller inngår i noen av de regionale planene. Hensynet til villrein bør derfor tillegges stor vekt også i disse områdene.

Løypene skal ikke være til vesentlig skade eller ulempe for reindrift, jf. fjerde ledd andre punktum. Kommunen må vurdere konsekvensene for reindriften når den starter arbeidet med planlegging av snøscooterløyper. Løyper som virker inn på reindriftenes særverdiområder og minimumsområder vil normalt anses for å være til vesentlig skade eller ulempe for reindriften. Med særverdiområder menes flyttelei, brunstland, kalvingsland, sentrale luftingsområder, samt områder i og ved anlegg til merking, skilling og slakting. Minimumsbeiter er det årstidsbeitet som begrenser distriktets reintall. Kommunene skal spesielt ta hensyn til viktige vinterbeiteområder.

Kommunen må så tidlig som mulig i prosessen ta kontakt med fylkesmannen for å få en vurdering av mulige reindriftsinteresser som vil kunne bli berørt og om løypene vil kunne komme i konflikt med reindriften. Dersom det er reindriftsinteresser i området må kommunen ta kontakt med det berørte reinbeitedistriktet for å sikre seg utfyllende informasjon om reindriftsinteressene i de aktuelle arealene. Gjennom å etablere en tidlig og god dialog vil unødige konflikter med reindriftsinteressene unngås.

Løypene må ikke kreve terrenginngrep, herunder planering og opparbeiding av terreng i barmarkssesongen. Snøscooterløypene skal ikke utgjøre synlige, permanente spor i barmarkssesongen. Kvisting og felling av enkeltrær regnes ikke som terrenginngrep. Klopper eller enkle bruer kan etableres der dette er nødvendig av sik-

kerhetsmessige hensyn. Bruer vil etter forholdene kunne regnes som tiltak etter plan- og bygningsloven. Plan- og bygningslovens regler vil da gjelde for saksbehandlingen av disse.

Tiltak som har tilknytning til snøscooterløyper kan utløse krav til reguleringsplan etter plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd. Dette kan for eksempel gjelde opparbeiding av parkeringsplass ved start/sluttpunkt for løypene.

Femte ledd

Bestemmelsen nevner hensyn som kommunen skal ta vare på ved fastsettingen av snøscooterløyper. Det er en hensynsregel og ikke en absolutt forbudsregel. Kommunen bør likevel ikke fastsette løyper der disse vil være til vesentlig ulempe for de nevnte hensynene. Kommunens vurdering av disse hensynene skal gå frem av vedtaket, jf. tredje ledd tredje punktum. Det er viktig at kommunene i prosessen frem mot et eventuelt vedtak om å etablere snøscooterløype sørger for å få frem de ulike interessene som gjør seg gjeldende slik at de kan tas med i kommunens vurdering.

Ved fastsetting av løypene skal kommunen ta særskilt hensyn til støy og andre ulemper for friluftslivet. Det er særlig friluftslivet som risikerer å bli skadelidende ved etablering av snøscooterløyper, ikke minst som følge av eventuell ulovlig kjøring med utspring i løypene. Hensynet til friluftslivet står derfor i en særstilling. Kommunen bør ikke legge snøscooterløyper i blant annet *viktige* eller *svært viktige* friluftsområder, jf. Miljødirektoratets håndbok M98–2013 Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder. Kommunen skal før forslag om løyper sendes på høring, ha kartlagt og verdsatt friluftslivsområdene der løypene planlegges og vurdere betydningen av disse områdene opp mot øvrige friluftslivsområder i kommunen, jf. forskriftens sjette ledd. Kommunen vil således ha et godt grunnlag for å unngå løyper i slike områder. Kommunen bør også se hen til høringsinstansenes merknader om store, sammenhengende vinterfriluftsområder og bør søke å holde slike områder frie for snøscooterløyper.

Kommunen skal også ta hensyn til naturmangfold, bolig- og hytteområder, landskap, kulturminner og kulturmiljø. Kommunen skal forsøke å finne løsninger for å unngå konflikt med disse hensynene.

Veiledningsmateriale som vil gi føringer og anbefalinger for hvordan støy skal behandles i planleggingen av snøscooterløyper, er under utarbeidelse av Miljødirektoratet. Kommunene skal forholde seg til denne veiledningen i arbeidet.

I kommunens vurdering av konsekvensene for friluftsliv, naturmangfold mv. må også mulighetene for en effektiv håndhevelse av regelverket inngå.

Kravet om å ta hensyn til sikkerhet innebærer blant annet at løypene ikke bør legges i skredutsatte områder eller bratt terreng. I forbindelse med snøskred nyttes gjerne begrepet «bratt terreng» for terreng brattere enn 30°. De aller fleste snøskred utløses i områder brattere enn 30°. Snøskred kan imidlertid unntaksvis også starte i moderat bratt terreng (25–30°), særlig ved dårlige vær- og stabilitetsforhold. Med «skredutsatte områder» menes områder som kan nås av snøskred som enten er fjernutløst, utløst av andre, eller naturlig utløste, altså utløpsområder for skred. Det anbefales at kommunene benytter tilgjengelige kartdatabaser, eksempelvis fra NGI, for å unngå å legge løyper i bratt eller skredutsatt terreng.

Enkelte terreng som er markert i kart som utløpsområder for skred kan være relativt trygge under normale forhold, men skredutsatt under særlig dårlige og ustabile forhold. Dersom løyper unntaksvis anlegges slik at de krysser steder som kan være skredutsatte under særlig ustabile forhold, kan det være behov for å gjøre snøscooterførere oppmerksom på dette gjennom overvåking og varsling, stengning, skilting eller generelle advarsler. Departementet anbefaler at kommunene involverer personer med snøskredfaglig kompetanse for å vurdere skredsikkerheten for foreslåtte løyper.

Kommunen må også ta hensyn til andre lokale forhold som kan representere en fare ved scooterkjøring, f.eks. små brattheng og kløfter, usikker is, vertikal- og horisontal kurvatur, siktforhold, værforhold, påkjøringsfarlige objekter og lignende.

Sjette ledd

Etter sjette ledd skal kommunen utrede virkningene løypene vil ha for friluftsliv og naturmangfold i influensområdet. Med influensområde menes området som blir påvirket av etablering av snøscooterløyper, for eksempel det området som blir påvirket av støy. Det er altså ikke bare virkningene på friluftsliv og naturmangfold i selve snøscooterløypene som i denne sammenhengen er relevant, men også virkninger for områdene utenfor løypene som berøres.

Kommunen skal videre foreta en kartlegging og verdsetting av friluftslivsområdene der løypene planlegges. Kartleggingen og verdsettingen skal skje med utgangspunkt i Miljødirektoratets håndbok M98–2013 Kartlegging og verdsetting av fri-

luftslivsområder. Kommunen skal vurdere betydningen av disse områdene opp mot øvrige friluftsområder i kommunen.

Utredningen og kartleggingen skal fremgå når forslaget til snøscooterløyper sendes på høring. I utredningen bør kommunen vurdere og redegjøre for forslagene til snøscooterløyper på bakgrunn av hvordan arealbruken er avklart i arealplaner, konsesjoner mv.

Gjennomført kartlegging og verdsetting vil være nyttig for kommunen også i andre saker, spesielt plansaker. Departementet vil for øvrig bemerke at det i «Nasjonal strategi for et aktivt friluftsliv» er fastsatt et mål om at flest mulig av landets kommuner har kartlagt og verdsatt sine viktigste friluftslivsområder innen 2018. Dette er dermed et arbeid kommunene bør gjennomføre uavhengig av om den skal etablere snøscooterløyper. Regjeringen har i budsjettforslaget for 2015 foreslått å styrke arbeidet med kartlegging og verdsetting av friluftsområder.

Sjuende ledd

Sjuende ledd presiserer at kommunen ikke kan treffe vedtak om snøscooterløype over en eiendom før grunneieren har samtykket. Også uten en spesifikk bestemmelse om samtykke vil grunneier som hovedregel ha rett til å forby eller begrense motorferdsel over egen eiendom ut fra prinsippet om grunneiers råderett over egen eiendom, med mindre det foreligger en særlig bruksrett på bakgrunn av hevd eller annet. Motorferdsel er ikke en del av allemannsretten. Bestemmelsen om grunneiersamtykke har således ingen selvstendig betydning når det gjelder grunneiers rett til å nekte snøscooterkjøring på egen eiendom. Bestemmelsen har kun selvstendig betydning for tidspunktet kommunen må innhente samtykke på – den stiller krav om at kommunen må innhente et eksplisitt samtykke på forhånd, før den treffer vedtaket om å etablere snøscooterløyper. Kravet om innhenting av samtykke gjelder overfor både private og offentlige grunneiere.

I statsallmenninger er det fjellstyrene som gir samtykke til snøscooterløyper, jf. fjelloven § 12 tredje ledd.

Åttende ledd

Kommunens vedtak vil etter sin art være en forskrift selv om vedtaket kan få rettsvirkning som enkeltvedtak for enkelte personer i spesielle tilfeller. Åttende ledd gir en særregel om klage på

kommunens forskrift. Det er ikke klagerett dersom en kommune velger *ikke* å fastsette noen forskrift om snøscooterløyper.

Åttende ledd fastslår at kommunens vedtak om å fastsette snøscooterløype inkludert bestemmelsene om bruk kan påklages av en angitt gruppe privatpersoner, organisasjoner og offentlige myndigheter. Grunneiere og rettighetshavere, som tomtefestere, til eiendommer i løypenes influensområde kan klage. Med influensområde menes området som blir påvirket av etablering av snøscooterløyper, for eksempel det området som blir påvirket av støy. Sametinget kan klage, det samme gjelder det enkelte reinbeitedistrikt dersom løypene går i eller påvirker områder som brukes av rein. Organisasjoner kan klage dersom interessene de skal ivareta blir berørt. Dette er for eksempel friluftsliv-, naturvern- og snøscooterorganisasjoner, grunneier-, bruker- og velforeninger. Nabokommuner og statlige og regio-

nale organer kan klage dersom deres interesser blir berørt. Dersom en snøscooterløype blir lagt tett opp til grensen til en nabokommune, kan dette få virkninger inn i denne. Fylkeskommunen og statlige organer slik som fylkesmannen, Vegvesenet, m.fl., kan klage når interesser som de er satt til å ivareta, blir berørt. Som utgangspunkt vil slike organer kunne klage over tilsvarende forhold som ville kunne gitt grunnlag for innsigelse, det vil si når det gjelder spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde. Støy og andre negative virkninger for lokalt friluftsliv kan være grunnlag for klage.

Forvaltningslovens regler om klage og omgjøring i kapittel VI gjelder. Fylkesmannen, som er klageorgan, kan prøve alle sider av saken, jf. forvaltningsloven § 34.



