



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Fylkesmannen i Troms
Postboks 6105
9291 TROMSØ

Deres ref
2017/3952

Vår ref
16/3224

Dato
4. oktober 2017

Spørsmål om lovtolkning og prøving av skjønn i klagesaker etter motorferdsloven

Vi viser til Fylkesmannens brev 22. august 2017 der Fylkesmannen etterlyser veiledning fra departementet om hvordan regelverket for etablering av snøscooterløyper er å forstå, spesielt rammene for klageinstansens overprøving av kommunenes vurderinger og vedtak.

Fylkesmannen har i sitt brev foretatt en grundig gjennomgang og vurdering av regelverket. Vurderingene er i det alt vesentlige i samsvar med Klima- og miljødepartementet syn, og vi har ikke mye å føye til det Fylkesmannen allerede har trukket frem og bemerket. Vi vil derfor bare kort gi enkelte utfyllende kommentarer.

Innledningsvis finner vi grunn til å påpeke at bakgrunnen for endringene i motorferdselloven i 2015 (de nye reglene om snøscooterløyper) var et ønske om kommunal forvaltning av motorferdsel i utmark og økt kommunalt ansvar og råderett i eget lokalmiljø, jf. Prop. 35 L (2014-2015) side 6. Sammen med endringene i forvaltningsloven § 34 som trer i kraft 1. januar 2018, som pålegger statlige organer å legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av kommunens frie skjønn, tilsier dette at Fylkesmannen generelt er tilbakeholden med overprøving av kommunale vedtak om snøscooterløyper.

Hensynsreglene i motorferdselloven § 4a fjerde ledd og forskriften for bruk av motorkjøretøyer i utmark § 4a femte ledd er ikke absolutte forbudsregler. Det betyr at kommunen i utgangspunktet *kan* legge løyper i for eksempel viktige friluftslivsområder, dersom den etter en konkret vurdering finner at det foreligger andre hensyn som etter kommunens skjønn er så tungtveiende at hensynet til friluftsliv må vike. Fylkesmannen har således rett i at konflikt med hensynet til friluftsliv, eller noen av de andre angitte hensynene

Postadresse
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo
postmottak@kld.dep.no

Kontoradresse
Kongens gate 20
www.kld.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org no.
972 417 882

Avdeling
Naturforvaltnings-
avdelingen

Saksbehandler
Hege Feiring
22 24 58 91

(naturmangfold, bolig- og hytteområder, landskap, kulturminner og kulturmiljø samt sikkerhet) normalt ikke i seg selv vil være grunnlag for å oppheve vedtaket.

I de aller fleste tilfelle vil vurderingen av om det er grunnlag for å oppheve vedtaket bero på om kommunen har gjort en saklig og forsvarlig vurdering og avveining av de ulike hensynene mot hverandre, herunder vurdert muligheten for avbøtende tiltak og mindre konfliktfylte løsninger, jf. Prop. 35 L (2014-2015) side 41: "Kommunen skal forsøke å finne løsninger for å unngå konflikt med disse hensynene".

Bare der kommunens vekting av de ulike hensynene er klart uforholdsmessig – for eksempel der kommunen har sett helt bort fra de hensyn loven sier den skal vektlegge eller avveiningen ut i fra den konkrete situasjonen fremstår svært urimelig i disfavør disse hensynene, er det etter departementets syn grunnlag for å oppheve vedtaket.

Bare unntaksvis kan det tenkes tilfelle der konflikt med friluftsliv eller miljøhensyn i seg selv er tilstrekkelig til å anse vedtaket for å være utenfor det loven gir hjemmel for, uansett begrunnelse fra kommunens side. I Prop. 35 L (2014-2015) side 26 uttaler departementet at hensynsplikten vil være brutt der «kommunen legger løyper med tilhørende rasting for nære hekkeplasser, hi, spillplasser el. 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». I vurderingen av om miljøhensyn tilsier at kommunens vedtak bør endres eller oppheves vil det kunne være naturlig at fylkesmannen ser hen til Rundskriv T-2/16 om nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet. Terskelen for å oppheve vedtaket i slike tilfeller bør imidlertid være høy, og forbeholdes tilfelle der det foreligger åpenbare og direkte konflikter.

Departementet vil bemerke at lovgiver har gitt hensynet til friluftsliv en særstilling fremfor de andre hensynene, jf. motorferdselloven § 4a fjerde ledd tredje setning og den tilsvarende bestemmelsen i forskriften ("Ved fastsetting av løypene skal kommunen ta særskilt hensyn til støy og andre ulemper for friluftslivet"). Dette betyr fortsatt ikke at det er forbudt å la friluftinteressene vike for andre hensyn. Bestemmelsen må først og fremst forstås slik at den stiller ekstra strenge krav til vedtakets begrunnelse der det er friluftslivshensyn som berøres. Vedtaket må inneholde en grundig vurdering av støy og andre ulemper for friluftsliv, av de andre relevant hensynene i saken, og kommunens avveining av disse.

Konsekvensene av snøscooterløypene og kommunens vurderinger av hensynet til friluftsliv mv. opp mot andre hensyn skal fremkomme av vedtaket. Det samme gjelder kommunens vurderinger av innkomne høringsuttalelser, og hva slags betydning kommunen har tillagt disse, jf. forskriften § 4 a tredje ledd samt naturmangfoldloven § 7 om kravene til hvilke tema som skal utredes i saker som berører natur. Dersom dette mangler kan det etter departementets syn være grunn til å tro at kommunens vurderinger har vært mangelfulle og at dette har virket bestemmende på vedtakets innhold, og vedtaket bør vurderes opphevet.

Forholdet mellom hva som gir grunnlag for klage og hva fylkesmannen skal legge vekt på som klageinstans:

Slik fylkesmannen viser til, fremgår det av merknadene til motorferdsloven § 4a åttende ledd at offentlige organer vil kunne klage over tilsvarende forhold som ville kunne gitt grunnlag for innsigelse. Det vil dermed kunne fremmes klage for eksempel der løypene kommer i konflikt med områder som er verdsatt som svært viktig eller viktig for friluftsliv. Fylkesmannen skriver:

Spørsmålet er om det skal gjelde en annen terskel når vi avgjør saken som klageinstans. Etter vår vurdering er det enkelte argumenter som taler for dette. For det første ligger det klare signaler i forvaltningsloven om å legge vekt på, og fra og med nyttår stor vekt på, hensynet til lokalt selvstyre når staten behandler klager over kommunale vedtak. I tillegg bygger endringen i motorferdselloven på at lokalt folkevalgte i større grad enn tidligere skal foreta avveininger av de ulike hensynene som gjør seg gjeldende i motorferdselspolitikken. Vi antar at dette særlig må gjelde hvor de hensyn som skal veies mot hverandre er av lokal karakter, for eksempel hensynene til ulike interessegrupper i kommunen. I forlengelsen av dette skal de lokalt folkevalgte også i større grad stå ansvarlige overfor sine innbyggere (or de prioriteringene de gjør på dette området. På denne måten vil lokal motorferdselspolitikk og forvaltning av lokale friluftslivsområder, være områder lokalbefolkningen vil kunne utøve innflytelse på gjennom lokaldebatten og i lokalvalgene. For det andre har vi som klageinstans ikke den samme muligheten som i plansaker til å gå i dialog med kommunen, eller sende saken til departementet for en endelig avgjørelse. Det tilsier at vi viser noe større forsiktighet med å overprøve lokale skjønnsmessige avveininger i slike tilfeller.

Departementet er enig i Fylkesmannens vurderinger når det gjelder terskel for å overprøve kommunens vedtak i klagebehandlingen, som vi oppfatter samsvarer med våre kommentarer foran. Når det gjelder klage, er departementet av den oppfatning at fylkesmannen bør utvise en viss tilbakeholdenhet i vurderingen av om klage skal fremmes eller ikke. Der det er åpenbart eller svært sannsynlig at en klage ikke vil føre frem, bør klage ikke fremsettes, for å unngå unødvendig forsinkelse av saksbehandlingen. Fylkesmannen bør først og fremst vurdere å klage der hvor kommunens vedtak ikke inneholder tilstrekkelig informasjon eller begrunnelsen er mangelfull, slik at det er vanskelig å se hva kommunes vedtak bygger på. Ved en klage vil kommunen få mulighet til å utdype sitt vedtak, før klagen eventuelt videresendes til (sette)fylkesmannen som klageinstans.

Oppsummert mener vi at Fylkesmannen i utgangspunktet bare bør inngi klage der fylkesmannen, basert på de foreliggende opplysningene i saken, også ville ha omgjort vedtaket som klageinstans, eller der hvor kommunens vedtak ikke inneholder tilstrekkelig informasjon eller er tilstrekkelig begrunnet.

Med hilsen

Øivind Dannevig (e.f.)
avdelingsdirektør

Hege Feiring
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder
Fylkesmannen i Buskerud
Fylkesmannen i Finnmark
Fylkesmannen i Hedmark
Fylkesmannen i Hordaland
Fylkesmannen i Møre og Romsdal
Fylkesmannen i Nordland
Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
Fylkesmannen i Oppland
Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Fylkesmannen i Rogaland
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
Fylkesmannen i Telemark
Fylkesmannen i Vestfold
Fylkesmannen i Østfold
Miljødirektoratet
Fylkesmennene