



Reinbeitedistrikt 13

Trondheim, 25.06.2018

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2018/5606

Saksbehandler:
Helene Mokkelbost

Avgjørelse i klagesak – klage på innvilget dispensasjon fra motorferdselsforbudet i Lebesby kommune, Finnmark

Miljødirektoratet opprettholder Fylkesmannen i Finnmark sitt vedtak av 24.april 2018 om å gi dispensasjon fra motorferdselsforbudet til Lebesby kommune, med noen endringer: Tidsrommet for innhenting av løypestikker reduseres, og vilkårene som er satt utdypes noe. Klager gis etter dette delvis medhold.

Vi viser til klage i e-post av 2.mai 2018 på Fylkesmannens vedtak av 24.april 2018. Klagesaken ble oversendt direktoratet i brev 9.mai 2018.

Sakens bakgrunn

Lebesby kommune søkte i e-post 24.april om dispensasjon fra motorferdselsforbudet for innsamling av merkestikker i kommunens løypenett ved bruk av snøskuter. Omsøkt tidsrom er fom 5.mai tom 20.mai 2018.

Fylkesmannen innvilget søknaden i følgende vedtak av samme dato, med hjemmel i motorferdselsforskriften § 9, 2.ledd:

"Fylkesmannen gir Lebesby kommune og de kommunen bemyndiger, dispensasjon for å hente inn løypestikker i skuterløyper i kommunen. Dispensasjonen gjelder for en periode på ni (9) dager etter at den enkelte løype er stengt, dog ikke lenger enn til den 20.mai 2018. Det gis dispensasjon for inntil to skutere per løypestrekning.

Vilkår:

- Kjøringen skal foregå på snødekt mark, og reduseres til et minimum.
- Kommunen er ansvarlig for å avklare forholdet til reindrifta.
- Dokumentasjon fra kommunen på at kjøringen skjer på oppdrag fra kommunen, samt kopi av dette brevet skal medbringes under kjøringen av den enkelte gruppe med "innplukkere" og skal fremvises uoppfordret til oppsynet"

Vedtaket ble påklaget 2.mai 2018 i e-post til Fylkesmannen.

Klagers anførsler

I klagen vises til at løypene stenges den 5.mai 2018. Dispensasjonens varighet er på 9 dager fra løypene stenges, dvs inntil 14.mai og ikke 20.mai som det fremgår av vedtaket. Det anses helt uakseptabelt at dispensasjonen er gitt frem til den 20.mai, dvs. over 2 uker etter fredningsdato. I klagen anføres at med inntil 2 skutere pr. løype så skulle innsamlingen med god margin kunne gjennomføres innen den 10.mai.

I klagen vises videre til at årets vinter ennå er krevende for reinen, med mye snø og lite barflekker slik at reinen har store utfordringer med å finne beite. I begynnelsen av mai er det like før kalvingen starter, og spesielt simlene trenger ro. I tillegg har reinflokkene flyttet seg langt for å komme til kalvingsområdene.

Fylkesmannen i Finnmarks vurdering

Fylkesmannen har i forbindelse med klagebehandlingen, redegjort nærmere for det reelle innholdet i den dispensasjon som er gitt: Det er et absolutt krav at kommunen ikke skal samle inn løypestikker langs skuterløyper der motorferdselen vil komme i konflikt med reindriftsinteressene. Alle skuterløypene i Lebesby kommune, med unntak av Løype 5, stengte den 5.mai. Dette betyr at kommunens frist for å samle inn løypestikker langs disse løypene er den 13.mai. Stengning av skuterløype 5 er utvidet til den 13.mai, i henhold til Fylkesmannens vedtak av 2.mai 2018. Langs denne ene løypa er fristen for innsamling den 20.mai, derav vedtakets formulering "*...dog ikke lenger enn til den 20.mai 2018*".

Fylkesmannen har innhentet Lebesby kommunes uttalelse til klagen, og kommunen foreslår å imøtekomme reindrifta slik at fristen for innsamling settes til den 13.mai. Fylkesmannen viser til at det er viktig å få samlet inn løypestikkene slik at de ikke blir et forsøplingsproblem. En åpen skuterløype kan kun benyttes når den er merket med stikker i terrenget, og dette betyr at innhenting i stor grad må skje etter at forbudet er trådt ikraft. Med en frist den 13.mai vil det ikke være mulig for kommunen å få samlet inn stikkene langs løype 5, og dette er uheldig.

Fylkesmannens vurdering er at vedtaket av 24.april 2018 i tilstrekkelig grad ivaretar reindriftas behov for ro i en særlig sårbar periode, og finner ikke grunnlag for å omgjøre vedtaket.

Miljødirektoratets vurdering

Dere er klageberettiget, jf. forvaltningsloven (fvl) § 28, og har klaget rettidig jf. fvl § 29. Den frist for innhenting av løypestikker som påklaget vedtak gjelder er utløpt. Uavhengig av dette har dere krav på å få klagen behandlet, og vi finner saken tilstrekkelig opplyst til at vedtak kan fattes, jf. fvl § 33. Som klageinstans kan direktoratet prøve alle sider av saken, jf. fvl § 34.

Lovgrunnlaget - hvilket regelverk skal klagen vurderes etter?

Etter motorferdselloven § 3 er motorferdsel i utmark og vassdrag forbudt med mindre annet følger av loven eller vedtak med hjemmel i loven. Med hjemmel i forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag (av 15.05.1988 nr. 356, heretter kalt nasjonal forskrift) § 4, 1.ledd kan det opprettes snøskuterløyper i Finnmark og Nord-Troms. I samme forskrift § 9, 1.ledd er motorferdsel i disse løypene forbudt i perioden fra og med 5.mai til og med 30.juni. Forbudet er begrunnet i at våren/forsommeren er svært kritisk for så vel reinen som dyrelivet ellers, samt at terrenget er spesielt sårbart i vårløsningen. Fylkesmannen kan i vedtak fastsette forlenget åpning av snøskuterløyper, jf. samme bestemmelse. Dette er gjort for Løype 5 i Lebesby kommune som etter vedtak av 2.mai 2018 kan holdes åpen til 13.mai 2018. Videre kan Fylkesmannen med hjemmel i nasjonal forskrift § 9, 2.ledd gjøre unntak fra forbudet etter begrunnet søknad "*i spesielle tilfeller*". At det må foreligge et spesielt tilfelle tilsier at bestemmelsen er en snever unntaksbestemmelse, og det er lagt til grunn at det siktes til situasjoner hvor det ikke kan lastes søker at transportbehovet ikke er utført i tiden før motorferdselsforbudet trådte i kraft

I tillegg til bestemmelsene inntatt i nasjonal forskrift, må Miljødirektoratet i sin vurdering av vedtaket av 24.april 2018 legge til grunn prinsippene i naturmangfoldloven (nml) §§ 8 til 12, jf. nml § 7. Vektleggingen av disse vil variere fra sak til sak. I aktuelle sak kan § 10 om at påvirkning av et

økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for, og § 12 om bruk av miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder for å unngå eller begrense skader på naturmangfoldet, fremheves.

Kan dispensasjon etter nasjonal forskrift § 9, 2.ledd gis?

Klagen gjelder dispensasjon fra motorferdselsforbudet til innhenting av løypestikker fra snøskuterløyper i Lebesby kommune etter sesongen 2018, og Fylkesmannens vurdering av nasjonal forskrift § 9, 2.ledd. Klagen er i hovedsak knyttet til at dispensasjonen er for vid i tidsmessig utstrekning. Det stilles også spørsmål ved hvordan vedtaket skal forstås.

Miljødirektoratet ser at Fylkesmannens formuleringer i vedtaket med fordel kunne vært mer presise ift. de frister for innhenting som er satt. Det vises til vedtakets ordlyd: *"Dispensasjonen gjelder for en periode på ni (9) dager etter at den enkelte løype er stengt, dog ikke lenger enn til den 20.mai 2018"*. Alle løyper som følger hovedregelen etter forskriften § 9, 1.ledd, stenger den 5.mai. Unntak fra dette er gjort for Løype 5 som etter vedtak er åpen til 13.mai 2018. Slik vi leser vedtaket kan løypestikker innhentes i ni dager etter at den enkelte løype er stengt, dvs. til og med 14.mai for de løypene som følger hovedregelen. Det burde fremgått av vedtaket at Løype 5 stenger først 13.mai, da tillegget *"dog ikke lenger enn til den 20.mai 2018"* gjør vedtaket uklart når dette ikke er opplyst. Det burde også vært sagt noe om hvorfor fristen for Løype 5 settes kortere enn for de øvrige løypene (om vedtaket skal forstås slik), da 9 dager etter 13.mai, blir 22.mai og ikke 20.mai 2018. Videre ser vi at vilkår nr. 2 hvorefter *"kommunen er ansvarlig for å avklare forholdet til reindrifta"* kunne vært uttrykt mer presist mht. hva kommunen konkret pålegges å gjøre. I oversendelsen til direktoratet skriver Fylkesmannen at det *"...er et absolutt krav at kommunen ikke skal samle inn løypestikker langs skuterløyper der motorferdselen vil komme i konflikt med reindriftsinteressene"*. På bakgrunn av dette forstår vi vilkår nr. 2 slik at kommunen pålegges en plikt til å kontakte reindriftnæringen før utkjøring for å undersøke om dette er forsvarlig for evt. reinsdyrflokker som måtte befinne seg i området, men dette burde vært sagt uttrykkelig slik at det fremgikk klart av vedtaket. Dette må gjelde selv om kommunen er innforstått med at det er knyttet et slikt krav til dispensasjonen, da innholdet i et vedtak også bør være tydelig for omverdenen og særlig de med rettslig klageinteresse. Slik vi leser klagen antar vi denne delvis skyldes uklarhetene knyttet til frist og kontaktplikt.

Miljødirektoratet finner i likhet med Fylkesmannen at innhenting av løypestikkene fra skuterløyper etter klar praksis er å anse som et spesielt tilfelle som *kan* gjøre unntak fra forbudet mot motorferdsel etter motorferdselsforskriften § 9, 2.ledd. Merking av løyper er et vilkår for at disse skal være åpne, og det vil derfor være vanskelig å innhente disse i sin helhet før etter at den enkelte løype er stengt. Løypestikker vil uten innhenting være en kilde til forsøpling av naturen som ikke er ønskelig, dette gjelder særlig hvor stikkene er laget av plast som opplyst i søknaden fra Lebesby kommune. Når det er sagt bør løypene merkes på en naturvennlig måte, f.eks. ved bjørkestikker eller annet naturlig materiale, jf. rundskriv T-1/96 pkt 7.6.3. Miljødirektoratet finner grunn til å påpeke at kommunene som lokal forurensningsmyndighet bør ha et særskilt fokus på å redusere plastforsøpling der det er mulig. Det er et kjent problem at innhenting av samtlige løypestikker kan være utfordrende på grunn av store snømengder, at stikkene har frosset fast, eller plutselig nedsmelting slik at kjøring med skuter ikke er mulig. Ikke innhentede plaststikker blir da liggende igjen i naturen som unødvendig forsøpling.

I vurderingen av om dispensasjon skal gis etter nasjonal forskrift § 9, 2.ledd, og evt. i hvilket omfang, må det vektlegges at bestemmelsen er en snever unntaksbestemmelse fra et forbud som skal beskytte dyreliv og natur i en sårbar tid. Det må også legges vekt på at praksis etter unntaksbestemmelsen ikke utvikler seg slik at den undergraver innholdet i forbudsbestemmelsen f.eks. ved å skape presedens for kjøring i forbudstiden utover spesielle tilfeller. Begge disse hensynene tilsier en restriktiv utforming av de dispensasjoner som blir gitt, hvor det er viktig at tillatelsen ikke går lenger enn behovet tilsier. I tillegg må den samlede belastningen for dyreliv og natur vurderes, jf. nml § 10, i forhold til hvor mange andre unntak som er gjort fra forbudet enten ved forlenget åpningstid av løypene eller etter forskriftens § 9, 2.ledd. På Fylkesmannens hjemmesider fremgår at det i år er fattet vedtak om forlenget åpningstid for omlag 130 av 184

løyper. Noen av disse kan holdes åpne helt frem til 17.mai. I disse forlengelsesvedtakene fremgår at tilgjengelig kunnskap om hekking/ungling på kjente lokaliteter er hensyntatt, videre er konkrete innspill fra reindriftsnæringen for hver enkelt løype en avgjørende del av beslutningsgrunnlaget. Løyper i særlige sårbare områder er ikke forlenget. Det er også satt vilkår for åpningene knyttet til bl.a. stengning ved fare for barmarkskjøring, samt dersom reindriften ber om det. Disse vilkårene kan redusere evt. skader, samtidig forutsetter de at forhold oppdages i tide og at kommunen fører tilsyn med situasjonen eller mottar varsler slik at løypene kan stenges. Til tross for disse vilkårene er det derfor Miljødirektoratets vurdering at forlengelsene gir en økt samlet belastning ved at omlag 70 % av løypene kan holdes åpne lengre enn det tidspunkt lovgiver har fastsatt av hensyn til en sårbar periode for dyreliv og natur. I tillegg kommer dispensasjoner som gis for innhenting av stikker fra løypene, samt en økning i faren for at det blir vanskelig å få hentet inn stikkene dess nærmere sommeren man kommer. Den konkrete klagesaken gjelder innhenting av stikker i én kommune ved bruk av inntil to snøskutere per løype. Miljødirektoratet kan ikke se at den samlede belastningen av denne dispensasjonen blir for stor, dersom dispensasjonen begrenses i tid. Det er imidlertid viktig å følge nøye med på effektene av kjøringen og vi ber Fylkesmannen også for fremtiden være oppmerksom på den samlede belastningen, herunder problemet med plastikkstikker som blir liggende igjen.

Som nevnt over er det viktig at dispensasjonen tidsmessig ikke går lenger enn behovet. Det opplyses i søknaden fra Lebesby kommune av 24.april 2018 at det pga. mye snø i fjellet er vanskelig å få tatt opp alle stikkene til løypene stenger 5.mai. På flere strekninger har stikkene frosset fast og vil sannsynligvis ikke kunne tas løs på flere uker. Miljødirektoratet har forståelse for at dette kan være utfordrende, men viser til at forbudsperioden er forskriftsregulert og avklart, enten gjennom nasjonal forskrift eller forlengelsesforskrift i vedtak fra Fylkesmannen. Det er dermed mulig å planlegge denne lengde i forkant, med et mannskap og metoder som gjør at dette kan skje mest mulig effektivt, jf. nml. § 12. Fylkesmannen opplyser at det de siste årene har vært praksis for å gi dispensasjoner på 7 dager etter stengning for innhenting av stikkene. Miljødirektoratet har i vedtak av 9. desember 2014 behandlet en tilsvarende klagesak som gjaldt innhenting av løypestikker fra flere skuterløyper i Måsøy kommune. Direktoratet opprettholdt der Fylkesmannens vedtak som ga kommunen 7 dager på innhenting. Vi ser ikke at det foreligger spesielle forhold i nåværende sak som gjør at det er grunn til å øke tidsrommet for innhenting, og at 7 dager er en rimelig frist for innhenting av stikker fra flere løyper. Som nevnt skal forbudsbestemmelsen beskytte dyreliv og natur i en sårbar periode og motorferdsel som følge av unntak fra dette forbudet bør derfor begrenses til det nødvendige, jf. nml § 10. Når det gjelder Løype 5, som etter vedtak fra Fylkesmannen er åpen til 13.mai på nærmere vilkår, vil det være snakk om å gi en dispensasjon for innhenting av stikker kun fra denne løypen. Til dette anser direktoratet det er tilstrekkelig med en frist på 4 dager.

På bakgrunn av ovennevnte opprettholder vi vedtaket, men endrer varigheten av dispensasjonen samt utformingen av vilkårene.

Vedtak

Miljødirektoratet opprettholder Fylkesmannen i Finnmarks vedtak av 24.april 2018 om å gi dispensasjon fra motorferdselsforbudet for innhenting av løypestikker, med følgende endringer:

For de løypene som stenger 5.mai 2018 gjelder dispensasjonen for en periode på syv (7) dager etter stengning, dvs. tom 12.mai 2018. For Løype 5, som etter vedtak fra Fylkesmannen stenger 13.mai, gjelder dispensasjonen for en periode på fire (4) dager etter stengning, dvs. tom 17.mai 2018.

Dispensasjonen gjelder på følgende vilkår:

- 1) Det gis dispensasjon for inntil to skutere per løypestrekning.*
- 2) All kjøring skal foregå på snødekt mark og reduseres til et minimum.*
- 3) Før utkjøring skal reindriftsnæringen kontaktes mht. om kjøring er forsvarlig i forhold til evt. reinsdyrflokker i området.*

- 4) *Dokumentasjon fra kommunen på at kjøringen skjer på oppdrag fra kommunen, samt kopi av dette brevet skal medbringes under kjøringen av den enkelte gruppe med "innplukkere" og skal fremvises uoppfordret til oppsynet.*

Denne avgjørelsen er fattet med hjemmel i forvaltningsloven § 34, 4.ledd og forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag § 9, 2.ledd.

Direktoratets vedtak er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Ivar Myklebust
avdelingsdirektør

Terje Qvam
seksjonsleder

Tenk miljø - velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på www.norge.no.

Kopi til:
Fylkesmannen i Finnmark / Finnmárkku Fylkkamánni

Statens hus 9815 Vadsø