



DET KONGELEGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Statsråden

Energi- og miljøkomiteen Stortinget
Stortinget
0026 OSLO

Dykkar ref
MH/imv

Vår ref
21/1020-

Dato
12. april 2021

Representantforslag 155 S (2020-2021) om lokalt sjølvstyre over motorisert ferdsel i utmark

Eg viser til brev frå energi- og miljøkomiteen, datert 25. mars 2021, vedlagt representantforslag 155 S (2020-2021).

Forslaget handlar om å i gi kommunane fullmakt til å forvalte motorferdsellova på ein måte som sikrar fullt lokalt sjølvstyre over motorferdsel i utmark.

Slik regelverket er i dag er det allereie i stor grad kommunen som styrer motorferdselen i eigen kommune. Myndigheita til å treffe vedtak om motorferdsel ligg hos kommunen. Nettopp fordi dei kjenner områda sine best er det dei som behandlar søknader og gir løyver og dispensasjonar der det er grunnlag for det. Det er også kommunen som greier ut og fastset snøscooterløyper. Tal frå SSB viser at kommunane behandla 12 100 søknader om motorferdsel i utmark i 2019. Dei ga løyve til køyring i omtrent 92 prosent av sakene om snøscootertrafikk og anna køyring på snø. Kommunane har også vedtatt meir enn 2500 km med snøscooterløyper for rekreasjonskøyring sidan dei fekk mogelegheit til det i 2015, og fleire kommunar er i prosess med å fastsetje løyper .

Kommunane må likevel sjølvstyre følgje regelverket. Slik tilfellet er på omtrent alle område i samfunnet, vert dei overordna reglane og retningslinjene fastsett nasjonalt. Hovudårsaka for å regulere motorferdsel i utmark er at slik ferdsel kan føre med seg ei rekke ulemper og skader både for naturmiljøet og friluftsopplevingar. Støy og anna forureining, terrengskadar og vegetasjonsslitasje, og forstyrning av fugle- og dyrelivet er døme på dette. Mange artar er sårbare for inngrep og forstyrning i sine leveområde, særleg i yngle, kalve- eller hekketida.

Motorferdsel i utmark er ikkje ein allemannsrett. I motsetning til det som gjeld om ein kjem gåande eller på ski, kan grunneigar nekte motorferdsel på sin eigedom uavhengig av om den

ligg i utmark eller innmark. Dette er eit utslag av eigedomsretten. Eg trur ikkje grunneigarar ønskjer at dei ikkje lenger skal ha moglegheit til å nekte slik ferdsel.

I innleiinga i forslaget skriv representantane at fri ferdsel i utmark er ein gamal lovfesta rett i Noreg, men at ferdselsretten ikkje gjeld for motorferdsel. Forslagsstillarane viser til motorferdsellova som vart sett i kraft i 1978 og uttalar deretter at "(f)ør denne loven ble innført, var det fri ferdsel i utmark." Dersom forslagsstillarane med dette meiner at allemannsretten til ferdsel i utmark etter friluftsløva omfatta rett til motorisert ferdsel fram til 1978, så er ikkje det riktig. Høgsterett avklarte i ein dom i 1973 (Rt. 1973 s. 869) at motorisert ferdsel ikkje er omfatta av ferdselsretten etter friluftsløva. I avgjerda uttaler Høgsterett mellom anna at ferdsel til fots, med hest og med sykkel "representerer generelt sett liten ulempe for omgivelsene og står for så vidt i motsetning til bruk av motoriserte kjøretøyer med den støy og oftest også den fart desse utvikler. Slik jeg ser det, er motorkjøretøyer – og herunder snøscootere – prinsipielt av en annen art...".

Då motorferdsellova kom i 1977 var det fordi ein ønska å demme opp for ein stadig aukande motorisert ferdsel i utmark og vassdrag, og fordi ein ville unngå at dette utarta til å bli eit alvorleg miljøproblem. Lova ga kommunane stor fridom – det var i all hovudsak kommunane sjølve som ga lokale forskrifter om bruk av motorkjøretøy i utmark. Det fantes ikkje ei sentral forskrift.

På midten av 80-tallet såg ein at motorferdsellova ikkje fungerte slik ein hadde tenkt. Til tross for lova hadde motorferdselen i utmark og talet på snøscooterar og terrenggåande kjøretøy auka kraftig. Nokre kommunar tolka reglane meir liberalt enn det var grunnlag for. Det var også stor variasjon av reglar mellom kommunane. Dette var årsaka til at den nasjonale forskrifta blei innført i 1988. Forskrifta regulerer kva som er tillate og forbode og kva kommunane kan gi løyve til.

Representantforslaget går ikkje nærare inn på korleis kommunane skal få meir sjølvstyre. Dersom representantane meiner at desse vedtaka aldri skal kunne påklagast, er det eit brot med vanlege forvaltningstradisjonar og temmeleg oppsiktsvekkande. Eg er og redd det vil gå utover omsynet til naturen. Klageinstansen skal allereie i dag legge stor vekt på omsynet til det kommunale sjølvstyre ved prøving av det frie skjønn, jf. forvaltningslova § 34 andre ledd.

Eg forstår forslaget slik at det kommunale sjølvstyret først og fremst skal bli sikra gjennom ei kraftig liberalisering av regelverket. Forslagsstillarane uttalar mellom anna at nasjonale reglar berre skal ivareta dei mest grunnleggande omsyn "i spesielle naturvernesoner o.l." Det lokale sjølvstyret skal mellom anna gi kommunane det dei kallar for "unike" moglegheiter til å avsetje eigne område for frikøyring og for å leggje til rette for næringsutvikling. I realiteten oppfattar eg at forslagsstillarane meiner at alle reglar som set grenser for kva kommunen kan gi løyve til skal opphevast, og at det berre i verneområda skal vere nasjonalt fastsette restriksjonar.

Ei slik liberalisering vil oppheve grensa som vi har hatt til no: at det skal leggjast godt til rette for køyring til naudsynte nytteføremål, men at anna køyring skal avgrensast. Liberaliseringa som representantane etterspør, vil medføre ein kraftig auke av motorferdsel i delar av landet. Det vil få konsekvensar for natur og friluftsliv og moglegheita for å oppleve naturen utan motorkøyretøy i nærleiken.

Å regulere utmarksområde til område for frikøyning, slik representantane foreslår, legg press på areal og natur. Arealendring er viktigaste årsak til tap av biologisk mangfald ifølge FNs naturpanel. I Noreg er 90 % av dei truga artane påverka av arealbruksendringar. Det er stadig vanskelegare å finne område som ikkje er påverka av menneskeleg aktivitet. Når vi samtidig veit at folk flest søker ut i naturen for å få stillheit og ro synes eg det er viktig å hegne om dei upåverka utmarksareala våre.

Det er generelt stor skepsis i befolkninga mot liberalisering av reglane om motorferdsel. Ifølgje Natur- og Miljøbarometeret 2020 er nær 8 av 10 ueinige i at det bør bli lettare å få løyve til å bruke motorkøyretøy i utmark. 7 av 10 er ueinige i at det bør bli enklare å få løyve til å køyre snøscooter i utmark. Undersøkinga gjeld på landsbasis, og det er truleg lokale variasjonar. Ei opning for frikøyning eller andre liberaliseringar kan uansett vanskeleg avgrensast for eksempel berre til dei nordlegaste landsdelane.

Det er bra at køyretøya har blitt mindre forureinande og mindre støyande. Køyring på vinterføre slit også mindre på terrenget enn ved køyring på barmark. Dette betyr likevel ikkje at motorferdsel i naturen er utan problem samanlikna med før. Talet på køyretøy som kan brukast til køyring i utmark har samtidig auka. Det er derfor også blitt meir motorferdsel i naturen. I 1975, før motorferdsellova vart vedteken, var det 6042 registrerte snøscooterar i landet. I 1986 var det om lag 30 000 snøscooterar, og i 2020 var talet 93 368 snøscooterar. Samtidig får vi stadig fleire av dei nyare typene utmarksøyretøy, slik som ATV-ar og liknande. Slike kan gjere stor skade på terrenget. Det talet på snøscooterar som gjorde det naudsynt med ei streng regulering i 1977 har altså blitt om lag 15 gonger så høgt no i 2021. Eg meiner det syner at behovet for regulering no ikkje er mindre enn før, og at ei omfattande deregulering no vil kunne bli dramatisk.

Vidare kjem folk seg lenger og raskare inn i naturområde enn om ein kjem til fots eller på ski dersom ein bruker motorkraft. Dette vil kunne forsterke dei nemnte skadane.

Representantane foreslår at det ikkje lenger skal være forbod mot bruk av motorkøyretøy i utmark i Nord-Troms og Finnmark i perioden 5. mai til 30. juni, slik regelen no er etter forskrifta § 9. Eg vil først presisere at heller ikkje scooterløyper andre stader i landet kan halde ope etter 5. mai. Vidare tek forslaget opp døme frå Nord-Troms og Finnmark der Statsforvaltaren gav avslag på søknadar om preparering av skiløyper etter 5. mai, som eit eksempel på kor uhensiktsmessig vårforbodet er. Eg har svart Stortinget på fleire skriftlege spørsmål om dette. I forskrifta § 3 første ledd bokstav e er det direkte heimel for preparering av skiløyper som er open for allmennheita når det vert gjort i regi av kommunar, hjelpekorps, idrettslag, turlag eller turistbedrifter. Statsforvaltaren har myndigheit til å gi dispensasjon til

preparering av skiløyper også etter 5. mai, så lenge vilkåret om "spesielle tilfeller" er oppfylt. Statsforvaltaren må vurdere kvar søknad om unntak konkret. Omsyn til dyrelivet og naturmangfaldet er sentralt. I enkelttilfelle kan det vere slik at forholda for dyrelivet og naturmangfaldet gjer det mogeleg med løypepreparering etter 5. mai. Eg syner til mine svar 26. mai 2020, 2. juni 2020 og 26. juni 2020 på skriftleg spørsmål nr. 1595, 1687, og 1972 frå representantane Sandra Borch og Steinar Karlstrøm.

Vidare foreslår representantane at næringsdrivande i tradisjonelle utmarksnæringar, slik som jakt, fangst, fiske og bærsanking skal få direkte heimel til motorferdsel. I dag kan kommunen gi løyve til transport av materiell og utstyr til utmarksnæring. For å minimere ferdsel og sikre at dei som køyrer faktisk er næringsdrivande synes eg det er ei god løysing at kommunane avgjer søknadar om dette.

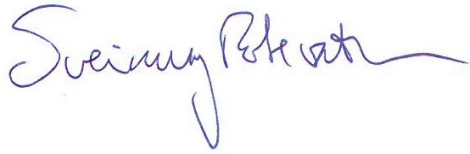
Representantane peikar på at tilgang til løyper kan bidra til mindre ulovleg køyring og bidra til vekst for turistnæringa og anna lokalt næringsliv. Dei viser til ein nyleg publisert rapport om evaluering av lovendringa om løyper for rekreasjonskøyring med snøscooter for å underbygge dette. Evalueringa er gjennomført av Norsk institutt for naturforskning (NINA) i samarbeid med Menon Economics (NINA Rapport 1887). Rapporten ser på korleis lovendringa i 2015 om snøscooterløyper fungerer. Rapporten gir ikkje grunnlag for å seie at det er slike samanhengar.

Ulovleg køyring, altså der folk køyrer utanfor løypene eller utan løyve, er eit stort problem i følge stortingsmeldinga om miljøkriminalitet (Meld. St. 19 (2019–2020)) som regjeringa la fram i fjor. Tal frå oppsynsmyndigheitene viser at dobbelt så mange er melde til politiet for ulovleg køyring i 2020-sesongen, samanlikna med året før. Slik eg kan sjå konkluderer ikkje rapporten om rekreasjonsløyper fører til meir eller mindre ulovleg køyring. I miljøkriminalitetsmeldinga kjem det fram at totalomfanget av ulovleg køyring med motorkøyetøy er vanskeleg å talfeste, blant anna fordi oppdagingsrisikoen er låg. Dette har sjølv sagt blant anna å gjere med at vi har store utmarksområde, og eit avgrensa tal politi- og oppsynspersonell ute til ei kvar tid.

Løypene kan ha både positiv og negativ verknad på lokalt næringsliv. Dei kan på den eine sida stimulere til auka behov og etterspørsel for forhandlarar, servicetenester og reiselivsaktørar. På den andre sida kan delen av reiselivet som tilbyr ei meir "urørt" naturoppleving få svekka omdømme og såleis lågare etterspørsel. Rapporten gir ikkje grunnlag for konkludere om meir motorferdsel har hatt mest positiv eller negativ verknad på næring og næringsutvikling.

Reglane om motorferdsel som vi har i dag er eit resultat av ei avveging mellom ulike omsyn. Reglane gir etter mitt syn kommunane gode mogelegheiter til å bestemme over motorferdsel i eigen kommune. Eg vil derfor ikkje anbefale å endre reglane slik det no vert foreslått.

Med helsing

A handwritten signature in blue ink, reading "Sveinung Rotevatn". The signature is written in a cursive style with a long horizontal flourish at the end.

Sveinung Rotevatn



**DET KONGELEGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT**

Statsråden

Energi- og miljøkomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Dykkar ref
MH/imv

Vår ref
21/1021-

Dato
12. april 2021

Representantforslag 161 S (2020-2021) om revidering av lov om motorferdsel i utmark og vassdrag med sikte på redusert byråkrati

Eg viser til brev 25. mars 2021 frå Stortingets energi- og miljøkomite om representantforslag frå stortingsrepresentantane Heidi Greni, Siv Mossleth, Willfred Nordlund, Geir Adelsten Iversen og Sandra Borch om revidering av lov om motorferdsel i utmark og vassdrag med sikte på redusert byråkrati.

Forslagsstillarane ønsker at motorferdsellova skal endrast med sikte på redusert byråkrati knytt til praktiseringa av lova, og at motorferdsellova i større grad blir samordna med plan- og bygningslova slik at kommunane får auka mynde.

Forholdet mellom plan- og bygningslova og motorferdsellova vart grundig vurdert i samband med innføring av ordninga med snøscooterløyper i 2014-2015. I høyringa i 2014 av forslaget om å opne for snøskuterløyper la departementet opp til å knytte sakshandsaminga for løypene tett opp til plan- og bygningslova. Tilbakemeldinga i høyringa synleggjorde at ei slik løysing ble uryddig og uklar og skapte usikkerheit, særleg i kommunane og hos statsforvaltarane. Departementet gjekk derfor bort frå den løysinga. I Prop. 35 L (2014-2015) kap. 5.1.3 skrev departementet blant anna:

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 løsnig 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 ferdsel i utmark som er tillatt.

Til eit forslag som kom opp i høyringa om å la plan- og bygningslova gjelde fullt ut for snøskuterløypene, skreiv departementet:

Etter departementets vurdering vil en slik løysning 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 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.

Slik eg oppfattar det, er målet med representantforslaget å gi kommunane auka mynde knytt til motorferdsel. Det er allereie i dag slik at det er kommunen som er myndigheit etter motorferdsellova. Ei kopling mot plan- og bygningslova vil berre gi auka mynde til kommunen dersom reglane om kva for motorferdsel som er tillaten etter motorferdsellova blir liberalisert. Ein kan sjå føre seg at motorferdsellova endrast og får reglar som gir kommunane litt eller mykje større fridom til å sjølve å sette grensene for motorferdsel gjennom plan. Det inneber at ein opnar for meir motorferdsel, fordi ramane i større grad blir opp til den einskilde kommune. Om ei slik liberalisering viser eg til vurderingane mine i brev til Energi- og miljøkomiteen om representantforslag 155 S (2020-2021).

Dersom målet med ei kopling mot plan- og bygningslova først og fremst er å unngå at kommunen sine vedtak om snøskuterløyper blir påklaga til Statsforvaltaren, så er det ikkje nødvendigvis slik at høvet til å klage faller bort sjølv om reglane i motorferdsellova blir knytt meir saman med plan- og bygningslova. Det kjem an på korleis motorferdsellova er uforma. Også dette tok departementet stilling til i lovproposisjonen om snøskuterløyper:

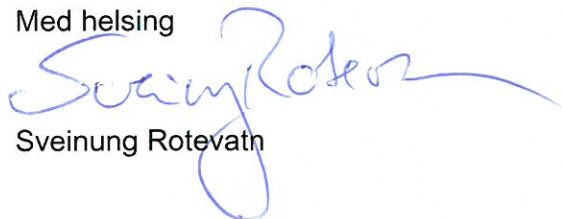
Kommunen skal iht. departementets forslag treffe et vedtak i form av en lokal forskrift som består av et kart der løypene skal vises samt bestemmelser om bruk av løypene. Hovedregelen etter forvaltningsloven er at det ikke er klagerett på forskrifter. Departementet foreslår imidlertid en særskilt klageregel 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.

Eg forstår forslaget slik at representantane ønsker mindre byråkrati knytt til handtering av regelverket som regulerer motorferdsel, mellom anna gjennom å ha ei klarare kopling mellom handsaminga etter motorferdselslova og plan- og bygningslova. Som vist i svaret, har ei slik kopling vært vurdert, men den blei forkasta. Ein viktig grunn var at det ble vurdert å vere meir byråkratisk. Forslaget kan også tolkast som at representantane ønsker ei anna regulering av motorferdsel, til dømes ved at det ikkje lenger skal være naudsynt med løyve for ein del køyring som i dag er løyvepliktig. Til det vil eg seie at regelverket vi har i dag er eit resultat av ei avveging mellom ulike omsyn. Ei liberalisering av regelverket vil føre til meir motorferdsdel i utmark og gå ut over omsynet til naturmangfald og friluftsliv. Det vil eg åtvare mot."

Med helsing



Sveinung Rotevatn