

Motorferdsellovutvalget

30. juni 2022

Innspill til Motorferdsellovutvalget

Vi viser til Stortingsvedtak 25. mai 2021 om revidering av lov om motorferdsel, samt mandat fra regjeringen til motorferdsellovutvalget den 21. september 2021.

Videre viser vi til innspillsmøte med utvalget den 20. april 2022, og ønsker med dette å utdype innspillene våre

Om den Norske turistforening og våre interesser når det gjelder motorferdsel i utmark

DNT ble etablert i 1868 og er Norges største friluftslivsorganisasjon med over 300 000 medlemmer. Organisasjonen består av 56 medlemsforeninger med tilknyttede lokallag som har ansvar for til sammen mer enn 550 hytter, 22.000 km med T-merkede stier og om lag 5000 km kvista løyper.

DNT arbeider for å fremme et enkelt, aktivt, allsidig og naturvennlig friluftsliv og for sikring av friluftslivets natur- og kulturgrunnlag. Det å sikre mulighetene til å oppleve urørt natur fri for menneskelige forstyrrelser står sentralt, og vi er opptatt av at motorisert ferdsel i utmark og på vassdrag begrenses, og at den ferdselen som tillates i minst mulig grad er til skade og ulempe for natur og friluftsliv.

Innspillet vårt er basert på de erfaringene vi i DNT og medlemsforeningene våre har med dagens motorferdsellov ut fra den rollen vi har som;

- Generell samfunnsaktør
- Høringspart ved planlegging av fornøydelseløyper for snøskuter
- Tilrettelegger for friluftsliv og egen nyttekjøring knyttet til drift og vedlikeholde av hytter, stier og løypenett.

Generelle innspill

Sentrale føringer som er gitt av Storting og regjering er å revidere eller lage ny lov om motorferdsel i utmark og vassdrag, både med sikte på økt lokalt selvstyre, redusert byråkrati, og ivaretaking av hensyn til natur og friluftsliv. Det er gitt føringer om at utvalget skal legge vekt på å lage et klart regelverk som er enkelt å praktisere, at formålet i gjeldende lov skal stå fast, og at loven fremdeles skal være teknologinøytral. Utvalget kan også vurdere sammenheng med tilstøtende regelverk og kommunenes arealplanlegging.

Hovedformål med ny lov må være å ivareta natur og friluftslivsverdier

Overordnet mener DNT at formålet bak gjeldende lov om å verne om natur og friluftslivsverdier må videreføres og også være hovedformål med ny lov og forskrift. Det bør fremdeles legges til grunn at motorferdsel i utmark er forbudt, utover der det gjøres unntak i lov og forskrift.

DNT opplever imidlertid gjeldende regelverk og praksis som tungvint på enkelte områder, og vi mener at det finnes muligheter for å forenkle og redusere byråkratiet knyttet til regelverket, uten at dette nødvendigvis må gå på bekostning av natur og friluftslivsverdiene. Når det gjelder graden av lokalt selvstyre, forvaltes regelverket allerede i stor grad lokalt av kommunene. Fra DNT sin side ønsker vi oss en mer ensartet praksis. Dersom det skal åpnes for ytterligere lokalt selvstyre mener vi det må skje innenfor et klarere regelverk og at kommunene må gis myndighet innenfor tydeligere definerte rammer. Vurderingen av hvor mye av myndigheten som skal legges til kommunene, mener vi også må ses i sammenheng med kommunenes kapasitet og kompetanse.

Økt behov for å verne natur og friluftslivsverdiene

Naturen bygges ned i økende fart, og selv om vi har mye natur i Norge, gjør bebyggelse, infrastruktur og menneskelig aktivitet at vi får stadig mindre sammenhengende naturområder frie for menneskelige inngrep og forstyrrelser.

Inngrepsfri natur som ligger mer enn 1 kilometer fra større inngrep utgjør 44 prosent av det norske landarealet. Villmarkspreget natur, altså natur som ligger mer enn 5 kilometer fra større inngrep, utgjør så lite som 11,5 prosent av landarealet vårt. Både inngrepsfri natur og villmarkspreget natur er redusert med 5 prosent fra 1988 til 2018.

Samtidig har vi hatt en stor vekst i antall kjøretøy beregnet for kjøring i utmark. Når motorferdselloven kom i 1977 var det under 10 000 snøskutere i landet, mens det nå er nesten 100 000. For ATVer og registrerte kjøretøy for barmarkskjøring har vi også hatt stor vekst fra tilnærmet 0 kjøretøy i år 2000 til nesten 90 000 kjøretøy i dag.

Dette illustrerer at behovet for en motorferdsellov som verner om natur og friluftslivsverdiene, er større enn det noen gang har vært.

Ny motorferdsellov må gjenspeile prinsippene i naturmangfoldloven

Vi mener den nye motorferdselloven må ses i sammenheng med naturmangfoldloven fra 2009, og gjenspeile de alminnelige bestemmelsene som gjelder for offentlig beslutningstaking, herunder krav til kunnskapsgrunnlag, før-var prinsippet, og vurdering av samlet belastning på økosystemet.

Så langt det er mulig mener vi framtidig motorferdselsforvaltning må gjøres mer kunnskapsbasert, for eksempel gjennom bedre oversikter over samlet kjøring og gjennom å framskaffe mer kunnskap om motorferdselens konsekvenser for natur og dyreliv. Der man ikke vet hvilke konsekvenser motorferdsel kan ha for natur- og dyreliv, må man legge før-var prinsippet til grunn.

Vi erfarer eksempelvis at vi i dag mangler en samlet oversikt over den totale kjøringen i bestemte områder og regioner, og mangler kunnskap om hvordan mengden kjøring har utviklet seg over tid. Ordninger for rapportering og tilgjengeliggjøring av slik data bør derfor vurderes.

Det bør ikke åpnes for ytterligere fornøyleseskjøring i utmark og vassdrag, og det er også viktig med et fortsatt restriktivt regelverk når det gjelder nyttekjøring.

Med bakgrunn i det presset vi opplever på natur- og friluftslivsområdene våre, mener vi at det ikke bør åpnes for ytterligere fornøyleseskjøring i utmark og vassdrag.

Selv om det er et viktig prinsipielt skille mellom kjøring kun for fornøyelse og nyttekjøring, mener vi det også er nødvendig å begrense nyttekjøring. Nyttekjøring bør begrenses til det som faktisk er nødvendig, og til hva som er allment oppfattet som nyttekjøring.

Vi mener også at man bør videreføre prinsippet i gjeldende lov, med mindre strengt regelverk for formål som har stor samfunnsmessig nytte, slik som for eksempel politi, oppsyn og redningstjeneste, og strengere regelverk for formål som har mindre samfunnsmessig nytte. Likevel må hensynet til å ivareta natur- og friluftslivsverdier ligge til grunn for all regulering av nyttekjøring.

Konkrete virkemidler som kan vurderes for å begrense nyttekjøring og ivareta natur- og friluftslivsinteresser kan eksempelvis være kartfesting av traser og bestemmelser om maks antall turer per sesong.

Flere av foreningene våre har erfart at nyttekjøring i enkelte tilfeller brukes som påskudd for fornøyleseskjøring. Det er kanskje ikke mulig å hindre dette fullt ut, men et klarere regelverk kan muligens begrense dette og trekke et klarere skille mellom fornøyleseskjøring og nyttekjøring.

Enklere søknadsprosesser for de nytteformålene som tillates

Selv om nyttekjøring begrenses mener vi at søknadsprosessene for de nytteformålene som tillates kan gjøres enklere og koordineres mer på tvers av kommunegrensene. Vi tror samarbeid på tvers av kommunegrensene både vil forenkle arbeidet til kommunene, og de aktørene som er avhengig av motorkjøretøy i utmark.

Når det gjelder egen nyttekjøring er våre erfaringer at dagens regelverk og praksis ofte medfører tungvinte og tidskrevende søknadsprosesser, med mange søknadspunkt og ulik praksis fra kommune til kommune.

Vi har listet opp konkrete forslag til forenklinger lenger ned i brevet.

Leiekjøretøy mer framtidsrettet enn at hver enkelt behøver å eie sitt eget kjøretøy

Når det gjelder nyttekjøring mener vi at leiekjøring vil være mer framtidsrettet og miljøvennlig enn at hver enkelt behøver eie sitt eget kjøretøy. Leiekjøring vil også ha den fordel at det bidrar til lokalt næringsliv, og kan forenkle arbeidet til kommunene, ved at det vil være behov for færre tillatelser.

Vi oppfordrer derfor utvalget til å utrede løsninger som oppmuntrer til leiekjøring, eksempelvis gjennom forutsetninger om at leiekjøring skal være førstevalget der det er mulig.

Relevant eksempel her var tidligere bestemmelse knyttet kjøring til private hytter uten vinterbrøytet vei, i motorferdselsforskriftens § 5 c, og vilkår om at kommunen kunne gi tillatelse til å bruke snøskuter når det i området ikke var mulighet for leiekjøring. Dette vilkåret ble fjernet i 2020, samtidig som at man også fjernet vilkåret om at hytta måtte ligge minst 2,5 kilometer fra brøytet vei. Dette er endringer man ideelt også burde ha innhentet erfaringer fra.

Stor vekst i barmarkskjøretøy sammen med klimaendringer og kortere vintre vil kunne gjøre at vi framover får et økende press på barmarkskjøring.

DNT mener at fornøyelseskjøring på barmark fremdeles må være forbudt, og at man bør videreføre den restriktive linjen knyttet til barmarkskjøring når det gjelder nyttekjøring.

Dette både ut fra slitasjen barmarkskjøring medfører og hensynet til dyreliv i hekke- og ynglingsperiode. Finnmarksvidda er et eksempel hvor foreningene våre trekker fram at det er en del synlig slitasjen fra nyttekjøring.

Natur- og friluftslivsinteressene må gis et bedre vern og prioritet, særlig i avveiningen med fornøyelseskjøring.

Vi erfarer at natur og friluftslivshensyn ikke blir godt nok ivaretatt når det planlegges og gjøres vedtak om nye fornøyelsesløyper, og at gjeldene lov og praktiseringen av loven gir natur- og friluftslivsinteressenes for dårlig rettsvern. Dette sammen med at løypenettene stadig utvides bit for bit, gjør at vi er bekymret for framtidig utvikling, og vi mener at kommunene derfor må gis myndighet innenfor klarere definerte rammer. Dette er nærmere redegjort for senere i brevet.

Loven må fremdeles være teknologinøytral og det må skilles klart mellom motorferdsel og tradisjonelt friluftsliv og allemannsretten

Utviklingen av ny teknologi kan gi nye muligheter, men vil også gi et økende press på naturområdene våre - dersom vi ikke får et konsist og tydelig regelverk.

Det er ikke kun støy og forurensing fra motorkjøretøy i utmark som kan komme i konflikt med hensyn til natur og friluftsliv. Også selve kjøretøyet, og spor etter kjøretøy kan oppleves som fremmedelementer som forstyrrer naturopplevelsen. Motorkjøretøy i stor fart kan også være en sikkerhetsrisiko som reduserer trivselen for andre brukere av naturen, og forstyrre dyre- og fugleliv.

Selv om det kan argumenteres for at motorisert ferdsel gjør naturen tilgjengelig for flere, vil dette også ha den baksiden at flere områder utsettes for slitasje og menneskelig påvirkning, og at det blir færre områder hvor man kan oppleve å være alene i naturen uten menneskelige forstyrrelser. Uten klare begrensninger på motorferdsel i utmark tror vi at dette kan bli en av de største utfordringene med framtidig motorferdsel i utmark.

Selv om kjøretøy med begrenset fart, som hverken støyer eller forurenser, utgjør en begrenset trussel for naturopplevelsene og det tradisjonelle friluftslivet, kan flere unntak skape et press for å stadig tillate nye former for motorisert ferdsel i utmark, og gjøre at vi samlet sett får et mer uklart skille mellom friluftsliv og motorferdsel, endret adferd blant dem som bruker naturen, og mindre fokus på de helsefremmende elementene ved friluftsliv.

Vi mener derfor at framtidig regelverk også må være teknologinøytral slik som dagens regelverk, og at unntak fra forbudet må være begrunnet i hensikt, framfor teknologi. Det kan imidlertid vurderes om type teknologi kan brukes som vilkår, dersom dette ikke uthuler regelverket.

Vi mener det også er svært viktig at man opprettholder et klart skille mellom friluftsliv og motorisert ferdsel, og at allemannsretten ikke utvides til å omfatte motorisert ferdsel. Jf. *Stortingmelding 18 Friluftsliv — Natur som kilde til helse og livskvalitet*, og definisjonen av friluftsliv som er lagt til grunn her og i tidligere stortingsmeldinger om friluftsliv.

Eventuell differensiering i regelverket må være basert på kunnskap om naturens sårbarhet

Utvalget skal vurdere behovet for differensiering i regelverket mellom ulike regioner og deler av landet.

Selv om det kan være behov for mindre grader av differensiering i det nasjonale regelverket, mener vi at kommunene som hovedregel bør ha myndighet innenfor de samme rammene over hele landet, og at det vil være fordeler med et mest mulig enkelt og ensartet regelverk.

Når det gjelder fornyelseskjøring mener vi som utgangspunkt at de samme kriteriene for å vurdere fornyelsesløyper bør ligge til grunn for alle landets kommuner, men at kunnskap om spesielt sårbar natur og dyreliv og spesielt viktige friluftslivsområder kan være grunnlag for å fastsette strengere nasjonale regler for konkrete områder, eller visse typer natur- og friluftslivsområder.

Når det gjelder nyttekjøring mener vi som tidligere nevnt at regelverket bør differensieres ut fra hvor stor nytteverdi kjøringen har. Argumenter for et differensiert regelverk mellom ulike deler av landet, kan være at færre veiforbindelser og lengre avstander i deler av landet gjøre at behovet for motorisert ferdsel i utmarka kan være større. Igjen må imidlertid hensynet til natur og friluftslivsverdier være det grunnleggende hensynet.

Motorferdsel på vassdrag

Også motorisert ferdsel på vann og vassdrag kan være forstyrrende for andre friluftslivutøvere, både for folk langs land og folk på vannet, for eksempel folk bader, raster, ror og padler. Ikke minste kan det være forstyrrende for fugle- og dyreliv.

Også på vassdrag tror vi at kommunene vil oppleve pågang fra nye brukergrupper og kjøretøy framover, herunder aktører innen naturbasert turisme. Utvalget bør vurdere behovet for klarere nasjonale rammer når det gjelder motorisert ferdsel på vassdrag, og eksempelvis rammer for maksimal hastighet og motorytelse, generelle begrensninger i leveområde for fugler og viltarter, og områder som er spesielt viktig for friluftsliv.

Et eksempel på utviklingstrenden er pågående sak i Sel kommune der det søkes om dispensasjon fra kommunes forskrift for å kunne kjøre turister med riverjet i Lågen og Ottaelva.

<https://www.sel.kommune.no/aktuelt/horing-dispensasjon-for-okt-motorstyrke-i-lagen-og-ottaelva.51246.aspx> .

Om mulig bør utvalget også innhente erfaringer som kommuner og innbyggere har gjort seg med hurtiggående båter og vannskuterkjøring på vann og vassdrag, etter at den nasjonale vannskuterforskriften ble opphevet i 2017.

Enklere og mer oversiktlig regelverk

Vi opplever dagens lov og forskrift som ganske komplisert og vanskelig å finne fram i, og vi støtter behovet for et enklere og mer oversiktlig. Det er eksempelvis ikke alltid intuitivt hvilke paragrafer i lov og forskrift som utfyller hverandre, og vi håper dette kan gjøres klarere i nytt regelverk.

Erfaring som høringspart – og problemstillinger knyttet til fornøylesløyper for snøskuter

Bakgrunn

Fram til 2015 var fornøyleskjøring på snøskuter kun tillatt i Troms og Finnmark i forbindelse med isfiske, og på såkalte isfiskeløyper, som ble fastsatt av fylkesmennene. Etter liberaliseringen av motorferdselloven i 2015 kan nå kommuner over hele landet selv fastsette løyper for fornøyleskjøring med snøskuter, og ikke bare tilknyttet isfiske.

Føringer gitt i gjeldende lov og forskrift

Gjeldende lov og forskrift gir imidlertid noen rammer for kommunenes forvaltning. Det er gitt føringer om at kommunen ved planlegging av fornøylesløyper *skal ta særlig hensyn til støy og ulemper for friluftslivet* (jf motorferdselloven § 4a og motorferdsloven § 4a). I merknadene til forskriften er det videre gitt føringer om at hensynet til friluftslivet står i en særstilling, at kommunen ikke bør legge snøskuterløyper i områder som er verdsatt som viktige eller svært viktige friluftsområder, og at kommunen bør holde store sammenhengende vinterfriluftslivsområder frie for snøskuterløyper.

Lov og forskriften gir også føringer for kommunenes saksbehandling, og hvilke bestemmelser kommunene skal og kan fastsette for løypene. Blant annet er det gitt føringer om at kommunen før fastsetting av løypene skal utrede virkningen løypene vil ha for friluftsliv og naturmangfold i influensområdet, og kartlegge og verdsette friluftslivsområdene der løypene planlegges.

Natur- og friluftslivsinteressene blir ofte ikke tilfredsstillende hørt og ivaretatt

DNT er opptatt av at etablering av snøskuterløyper skal gå på minst mulig bekostning av natur- og friluftslivsverdiene, og at viktige og svært viktige friluftslivsområder skal holdes mest mulig frie for skuterløyper. Framfor å legge løyper på tvers av viktige friluftslivsområder, ønsker vi at skuterklubbene og kommunene tilstreber å legge løypene rundt, og så langt som mulig langs med allerede eksisterende barrierer, slik som veger, kraftledninger osv.

Vi erfarer imidlertid at natur og friluftslivshensyn ikke blir godt nok ivaretatt når det planlegges og gjøres vedtak om nye fornøylesløyper, og at det i mange saker gjøres lite for å begrense ulempene for friluftslivet.

Selv om mange kommuner gjør en god jobb med plassering av løyper, erfarer vi dessverre at mange kommuner legger løypene gjennom kommunenes viktigste friluftslivsområder. Dette bekreftes også av NINA sin evaluering fra 2020, som viser at flertallet av kommunene som har etablert snøskuterløyper, har lagt løypene i viktige og svært viktige friluftslivsområder.

Det er stor variasjon i kommunenes kompetanse og ressurser, og i mange tilfeller er det skuterklubbene selv som fremmer forslag om hvor løypene skal legges. Vi mener dette er uheldig, da man ikke kan forvente at skuterklubbene skal ha tilstrekkelig kompetanse til å ivareta natur- og friluftslivsinteressene på en tilfredsstillende måte. Vi mener at fagpersoner bør ha den koordinerende rollen i tidlig planleggingsfase.

I tillegg ser vi i flere saker at kommunestyrene ser bort fra faglig tilråding fra kommuneadministrasjonen, og i svært liten grad begrunner vedtakene sine. Vedtakene mangler avveininger mellom skuterinteresser og natur- og friluftslivshensyn, og redegjør ikke for hvorfor

kommunene prioriterer ned hensynene til natur og friluftsliv, eller ser bort fra anbefalinger som er gitt i konsekvensutredningene. Dette strider med naturmangfoldlovens § 7 om at vurderingen av lovens generelle bestemmelser skal fremgå av beslutningen.

I motorferdselsforskriften er det videre gitt føringer om at det skal framgå av kommunens vedtak hvordan innkomne uttalelser til løypeforslag og bestemmelser har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt. Vi opplever imidlertid at innspill vi gir, eksempelvis konkrete forslag om omlegging av løyper, i flere tilfeller ikke blir vurdert eller kommentert.

Se vedlagte sak fra Åsnes kommune som belyser noen av de problemstillingene vi tar opp.

Natur- og friluftslivsinteressenes rettsvern

Med bakgrunn i ovenstående mener vi at gjeldende lov og praktisering av loven gir natur- og friluftslivsinteressenes for dårlig rettsvern. Det at lov og forskrift gir føringer om at kommunen skal ta særlig hensyn friluftslivsinteressene, oppfatter vi i utgangspunktet som en føring om at friluftslivsinteressene skal veie tungt, men i praksis står imidlertid kommunene svært fritt til å prioritere skuterinteresser foran natur- og friluftslivsinteresser.

Klima- og miljødepartementet har i vedlagte brev fra 4. oktober 2017 om kommunens skjønn og statsforvalterens myndighet til å overprøve kommunens skjønn også gått langt i å si at kommunen står fritt til å vektlegge andre hensyn enn friluftsliv så lenge dette er begrunnet. Departementet utdyper her at lovens føringer om at kommunene skal ta særskilt hensyn til friluftslivsinteressene, først og fremst innebærer et særlig krav til begrunnelse.

I flere konkrete saker har det vist seg at en tilstrekkelig begrunnelse for å ikke ta hensyn til natur- og friluftslivsinteresser er at kommunen har et sterkt *ønske* om å tilrettelegge for fornøydelsesløyper for skuter. Dette betyr at det i praksis er skuterinteressene som står i en særstilling foran natur- og friluftslivsinteressene. Vi mener dette strider med hovedintensjonen bak loven, og prinsippet om at det bør være strengere regler jo mindre samfunnsmessig nytte motorferdselen har.

Også statsforvalterne har i flere tilfeller påpekt at friluftslivsverdiene har et manglende rettsvern i gjeldende lov og forskrift. Ved klagebehandling av skuterløype i Rana, oktober 2020, skriver blant annet Statsforvalteren i Troms og Finnmark at etableringen er i strid med lovgivers intensjon, at Statsforvalteren likevel ikke har funnet at de har grunnlag til å overprøve kommunestyrets skjønn, og stiller spørsmål ved om friluftslivsinteressene, med dagens ordlyd, har et tilstrekkelig rettsvern i den nasjonale forskriften.

Også Statsforvalteren i Nordland har gjort en tilsvarende vurdering i behandling av klagesak i Bardu i 2019. Statsforvalteren skriver her at det ikke er noe tvil om at det foreligger konflikt med friluftslivsinteresser og naturmangfold, men konkluderer med at kommunens *ønske* om å etablere snøskuterløype veier tyngre.

Se vedlagte brev fra statsforvalterne i Nordland og Troms og Finnmark, samt tidligere innspillsbrev fra oss til Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet hvor vi har utdypet disse problemstillingene.

Bit for bit utvidelser og manglende vurdering av samlede miljøkonsekvenser

Utvidelsene av eksisterende løypenett skjer i dag bit-for bit og ofte uten noen helhetlig plan, og det blir i liten grad gjort vurderinger av de samlede miljøkonsekvensene, hverken på kommunalt eller regionalt nivå. Vi mener derfor at nytt regelverk bør sikre at utviklingen av løypenettene skjer mer planmessig, og at samlede miljøkonsekvenser blir vurdert, jf. § 10 i naturmangfoldloven og EU-direktivet for konsekvensutredninger.

Konsekvensutredninger og kartlegging av friluftslivsområder

Det er stor variasjon i kvalitetene på utredningene som gjøres, og ulik praksis for hvem som utarbeider utredningene. Noen ganger gjøres utredningene av kommunene, i andre tilfeller av skuterforeningene, eller av konsulent.

Det er også stor variasjon i hvordan kommunene kartlegger og verdsetter kommunens friluftslivsområder, både når det gjelder metode og kvalitet, og om kommunen kartlegger hele kommunen eller bare deler av kommunen, og om kartleggingen skjer før eller etter planleggingen av skutertraseene.

Omkamper og unødvendig ressursbruk der statsforvalteren opphever løyper

I flere saker hvor vi har vært berørt, har vi opplevd at det blir nye omkamper der statsforvalteren av hensyn til natur- og friluftslivsinteresser har opphevet kommunale vedtak om å etablere fornøylesløyper. Ofte legger kommunene de samme løypene ut på ny høring, med ny begrunnelse, og det blir nye runder med klagebehandling hvor statsforvalteren ikke finner grunnlag til å overprøve kommunens skjønn.

Dette illustrerer både at løyper som statsforvalteren i utgangspunktet vurderer å ikke være i tråd med de nasjonale føringer likevel blir vedtatt og etablert. Ikke minst viser det at statsforvalterens myndighet er svært uklar og at uklarheter i regelverket bidrar til unødvendig ressursbruk og byråkrati.

Relevante eksempler er vedlagte saker fra avsluttede saker i Bardu og Rana kommuner, samt pågående arbeid med å utvide løypenettet i Engerdal kommune.

Demokratiske utfordringer

Utover at mindre kommuner kan ha begrensede ressurser til å gjennomføre planprosessene, opplever medlemsforeningene våre at små forhold sammen med polarisering i debatten om skuterløyper kan gjøre det ubehagelig og belastende å uttale seg negativt til forslag som går på bekostning av natur- og friluftslivsinteressene. Det kan også være demokratiske utfordringer knyttet til at det mange steder er kort avstand mellom snøskuterforeningene som foreslår løyper og administrasjonen og politisk ledelse i kommunen som behandler forslagene.

Mulige løsninger og problemstillinger som vi ønsker at utvalget vurderer

Med bakgrunn i ovenstående erfaringer mener vi det er behov for;

- Klarere føringer i nasjonalt regelverk
- Bedre koordinering på tvers av kommunegrenser
- Mer helhetlig planlegging
- Mer kunnskapsbasert planlegging og vedtak

Vi oppfordrer derfor utvalget til å utrede og vurdere følgende forslag;

Gi kommunene myndighet innenfor klarere definerte rammer og regelverk

Vi mener det enkleste og mest effektive virkemiddelet for å ivareta natur- og friluftslivsinteressene vil være føringer i lov og forskrift om at fornøylesløyper ikke skal legges i viktige og svært viktige friluftslivsområder, på samme måte som at det i dag er gitt absolutt bestemmelse om at kommunen ikke skal legge løyper i verneområder og nasjonale villreinområder.

Tilsvarende bestemmelser bør også vurderes for å sikre naturmangfold.

Etter vår oppfatning vil et klarere regelverk kunne gi enklere prosesser både for forslagstillere, kommune og statlige myndigheter. Det vil gi færre omkamper, mindre konflikt, og mindre behov for statlige myndigheter til å overprøve kommunenes skjønn, det vil si mindre byråkrati.

For kommuner mer begrensede ressurser kan det også være en fordel at beslutninger kan tas på bakgrunn av konkrete regler, framfor at det må gjøres omfattende utredninger og utøves skjønn før en beslutning kan tas.

Gi statsforvalteren styrket myndighet i viktige og svært viktige friluftslivsområder

Vi oppfatter at kritikken mot byråkratiet i dagens forvaltning, i stor grad dreier seg om de sakene der statsforvalteren opphever kommunenes vedtak.

Dersom kommunene skal ha det samme ansvaret de har i dag, mener vi imidlertid at det er helt avgjørende at statsforvalteren har en tydelig rolle i å ivareta nasjonale interesser. Dette er også med tanke på at en del mindre kommuner har begrensede ressurser, og at vi ser at mye av planleggings- og utredningsarbeidet gjøres av skuterforeningene.

For å unngå omkamper og unødvendig tidsbruk, mener vi det er behov for å klarere definere statsforvalterens handlingsrom og rolle.

For å styrke natur- og friluftslivsinteressene kan det være et alternativ å gi statsforvalteren økt myndighet innenfor viktige og svært viktige friluftslivsområder. Dette kan være gjennom å gi statsforvalteren økt myndighet til å overprøve kommunenes vedtak i viktige friluftslivsområder, men høyere terskel for å overprøve kommunene utenfor viktige friluftslivsområder. Eller man kan eventuelt se for seg at etablering i viktige og svært viktige friluftslivsområder krever statsforvalterens godkjenning.

Vi mener det er et vesentlig poeng at kommunene allerede er gitt betydelig råderett og at statsforvalterens myndighet allerede er betydelig redusert, sammenliknet med tidligere ordning der statsforvalteren fastsatte fornøylesløypene.

Fastsette fornøyelseløyper etter plan- og bygningsloven, eksempelvis gjennom kommunedelplan eller kommuneplanens arealdel

Selv om dette spørsmålet har vært utredet tidligere, mener vi at utvalget også bør vurdere mulighetene for at fornøyelseløyper for skuter kan fastsettes gjennom plan- og bygningsloven.

Vi mener dette kan ha en rekke fordeler. Ved fastsetting gjennom kommuneplan eller kommunedelplan, vil man kunne sikre en mer helhetlig planlegging og vurdering av konsekvenser. Det å følge plan- og bygningslovens prosesskrav, kan også gi ryddigere prosesser, sikre tidlig medvirkning med mer. I plan- og bygningsloven har man også mekanismer som sørger for at behovet for revidering vurderes hvert 4. år.

Vi tenker det også vil være fordeler med at kommuneadministrasjonen holder i prosessene med å planlegge skuterløypene som en del av kommuneplanprosessen, og at dette kan sikre mer faglighet i vurderinger av traseer.

Ved av bruk av kommuneplan for å fastsette fornøyelseløyper, vil det dessuten være ordningene med innsigelse og meklings som vil være aktuelle, framfor klage og overprøving av statsforvalter slik det er i dag. Dette vil derfor kunne sies å være et grep som øker kommunens selvvråderett.

Et alternativ kan også være å bruke interkommunal eller regional plan for å fastsette overordnede rammer, eksempelvis føringer for totalt omfang av løypenett, områder som skal holdes frie for fornøyelseløyper osv.

Styrke kvalitet og status for kartlagte friluftslivsområder, samt sikre kartlegging før kommunen går i gang med planlegging av skuterløyper

Det forvaltningsverktøyet og kunnskapsgrunnlaget vi per i dag har for å ivareta viktige friluftslivsområder er i hovedsak den kartleggingen kommunene gjør av sine friluftslivsområder etter Miljødirektoratets metode.

Kvaliteten på kommunenes arbeid med å kartlegge og verdsette friluftslivsområder er helt avgjørende for ivaretagelsen av friluftslivsinteressene. Så langt det faller innenfor utvalgets mandat bør utvalget vurdere tiltak som kan styrke kvalitet og status på kommunenes kartlegging av friluftslivsområder, og gjerne også se på om andre verktøy kan tas i bruk for å ivareta friluftslivsinteressene. Alternativt bør dette følges opp av Miljødirektoratet.

Et viktig poeng som bør tas med i lovarbeidet er at kommunens friluftslivsarealer bør være kartlagt før kommunen går i gang med å planlegge skuterløyper. Det må også være et krav om at hele kommunens friluftslivsareal er kartlagt, før man går i gang med planleggingen.

I motorferdselloven og i motorferdsselforskrift er det i dag kun krav om at kommunen har kartlagt og verdsatt arealene langs skutertrasen før henholdsvis fastsetting og høring. Vi mener kunnskap om kommunens friluftslivsområder må ligge til grunn allerede når skuterklubbene og kommunen skal vurdere egnet plassering av traseene, og ikke etter at trasevalg i realiteten er tatt.

I tillegg foreslår vi at det gis enda grundigere retningslinjer og veiledning for kommunenes kartlegging av friluftslivsområder gjennom forskriften og Miljødirektoratets veileder for kartlegging av friluftslivsområder.

Et annet grep for å heve standard og status på kommunenes kartlegging av friluftslivsområder kan være og i større grad knytte dette til kommuneplanens arealdel, og krav om jevnlig revidering samtidig som at kommunen reviderer kommuneplanen.

En annen løsning som kan heve kvaliteten og statusen på kartleggingen og verdsettingen av kommunenes friluftslivsområder kan være å løfte det formelle ansvaret til regionalt nivå, men da selvfølgelig med medvirkning fra kommune, lokale foreninger og ressurspersoner.

Se også mer utfyllende kommentarer vi har gitt om dette i vedlagte innspillsbrev til Miljødirektoratet. NINA har også gitt anbefalinger om dette i sin evalueringsrapport fra november 2020.

DNT sitt behov for nyttekjøring

Medlemsforeningene våre har i hovedsak behov for å bruke motorkjøretøyer i utmark til å frakte byggematerialer, varer, ved og brensel til hytter, og også til å frakte kvister, skilt etc. til nyetablering og drift av ruter og løyper.

Det meste av transporten vår foregår med skuter på vinterføre, eller helikopter.

DNT forsøker å begrense motorferdselen knyttet til hyttene våre ved å frakte varer noen få ganger i året, og der det er praktisk mulig samarbeider vi om transport med andre aktører i utmarka, f.eks. fjelltjenesten, og Statens naturoppsyn. Vi leier også tjenester en del steder. Dugnadsfolk bærer ofte utstyr slik som gass og stearinlys til hyttene på ryggen, og frivillige tilsynsvakter bærer ut søppel. Når det gjelder stier og ruter, foregår det meste av stimerkingen vår til fots, og deler av vinterrutene våre kvistes på ski.

De fleste foreningene våre er imidlertid likevel avhengig av noe motorferdsel, og avhengig av et klart regelverk og forutsigbar praktisering.

Dagens regelverk

DNT har i dag direktehjemmel for preparering av skiløyper etter motorferdselsforskriftene § 3d, og direktehjemmel for transport av varer, gods og personale til de betjente hyttene våre, som regnes som turistanlegg etter motorferdselsforskriftene § 3d.

For kjøring på barmark må vi også søke etter forskriftens § 6 bestemmelse om særlige behov. Det samme gjelder landing med helikopter, der det ikke finnes kommunal forskrift.

Når det gjelder de ubetjente og selvbetjente hyttene, har regelverket vært ulikt praktisert fra fylke til fylke. I noen fylker la statsforvalteren tidligere til grunn at også de ubetjente og selvbetjente hyttene våre var å regne som turistanlegg, og derfor også faller inn under bestemmelsen om direktehjemmel i motorferdselsforskriftens 3 c.

I brev 02.05.2017 fastsatte Miljødirektoratet imidlertid at de selvbetjente hyttene våre ikke kan regnes som turistanlegg. Dette betyr at vi nå må søke med bakgrunn i forskriftens § 6, og bestemmelsen om særlig behov for transport, for den motorferdselen som er nødvendig for å drifte de selvbetjente og ubetjente hyttene våre.

I Oslomarka gjelder som kjent egne regler etter markaloven. Etter § 10 nr. 5 er det gitt direktehjemmel for nødvendig motorferdsel knyttet til «drift og vedlikehold av hytter som er åpne for allmennheten».

Dette betyr at vi i Oslomarka har direktehjemmel til å kjøre til både de betjente og de ubetjente hyttene våre. Det er videre ikke skilt mellom kjøring på vinterføre eller barmark, men satt som generell forutsetning at motorferdselen skal foregå *«varsomt og på tidspunkter som i minst mulig grad medfører ulemper for friluftslivet, skader i terrenget eller forstyrrelser for dyrelivet»*.

I alle tilfeller kreves grunneieravtaler, og vi må i tillegg søke vernemyndigheten for kjøring i verneområder.

Erfaringer med søknadsprosessene etter forskriftens § 6

Mange av foreningene våre erfarer at dagens regelverk og praksis ofte medfører tungvinte og tidskrevende søknadsprosesser, med mange søknadspunkt og ulike praksis fra kommune til kommune. Konkrete dilemmaer og problemstillinger som medlemsforeningene våre påpeker;

- I verneområder må foreningene i dag søke både vernemyndighet og hver enkelt kommune, i tillegg til hver enkelt grunneier. Dette er svært tidskrevende prosesser og en belastning for foreninger som ofte har få ansatte eller kun er drevet på frivillig basis. Der det er mange kommuner og grunneiere kan det rett og slett være vanskelig å komme i mål – og foreningene opplever i enkelte tilfeller at de ikke rekker å få tillatelsene i tide, selv om de starter prosessen tidlig.
- Flere kommuner gir flerårig løyve etter forskriftens § 6 der det er jevn drift over flere år, men i enkelte kommuner må foreningene søke for hvert år. Dette mener vi er unødvendig tidsbruk både for oss og kommunene.
- Tillatelser blir ofte knyttet til eksakte datoer. Dette forutsetter at vær og føreforhold klaffer og at frivillige eller ansatte har anledning disse dagene. Når det gjelder barmarkskjøring er det uheldig om vi er bundet opp til å kjøre etter dager med store nedbørsmengder. Her ønsker vi oss større fleksibilitet og å slippe måtte søke på nytt dersom turen ikke kan gjennomføres på den eksakte datoen. Dette mener vi også vil være tidsbesparende både for oss og kommunene.
- Det er også ulik praksis fra kommune til kommune om søknadene behandles administrativ eller politisk. Politisk behandling betyr ofte lang behandlingstid. Jf forvaltningslovens § 12 mener vi at våre søknader sjelden er av prinsipiell karakter og at det ville være ressursbesparende både for oss og kommunen om søknadene som hovedregel ble behandlet administrativt, men med politisk behandling av eventuell klage.

Forslag og problemstillinger som vi ønsker at utvalget utreder og vurderer

Som med fornøyelseskjøring mener vi det er behov for mer ensartet praksis og koordinering på tvers av kommunegrenser.

For å forenkle arbeidet sitt ønsker foreningene våre seg enten direktehjemmel eller enklere søknadsprosesser for kjøring til de ubetjente og selvbetjente hyttene våre.

Gitt at prinsipper i gjeldende lov blir videreført, ønsker vi at utvalget vurderer og utreder følgende forslag og problemstillinger:

- At utvalget går opp hvilke hytter og overnattingstilbud som skal omfattes av bestemmelsene om direktehjemmel.

Det at hyttene våre har et allmenntilgjengelig formål, mener vi kan være et argument for direktehjemmel på samme måte som det er gitt direktehjemmel for drift av hytter åpne for allmennheten i Oslomarka, jf. markaloven § 10. Dette vil kunne være en enkel og tidseffektiv forenkling for både oss og kommunen.

I vurderingen av om begrepet turistanlegg i dagens lov skulle kunne omfatte ubetjente hytter, la Miljødirektoratet i 2017 til grunn at en generell adgang til å kjøre på direktehjemmelen for selvbetjente og ubetjente hytter vil være i betydelig i omfang, og gi kommune og oppsynsmyndighet problemer med å holde oversikt.

For at kommune og kontrollmyndighet skal kunne ha bedre oversikt og kontroll på kjøring, kan en eventuell direktehjemmel kombineres med begrensninger i antall turer, kartfesting av løypetrase og krav om kjøredagbok osv.

- Et annet alternativ kan være at tillatelser til drift av hytter og stier blir gitt etter forskrift i stedet for enkeltsøknad. Dette vil også være mer effektivt for både oss og kommunene enn en ordning med enkeltsøknader. Det vil imidlertid kunne være en ulempe for vår drift at vi da også vil kunne få ulik praksis fra kommune til kommune. En løsning på dette kan imidlertid være at flere kommuner i samme region går sammen om likelydende forskrifter.
- Et annet alternativ dersom enkeltvis godkjenning videreføres, er at drift av ubetjente og selvbetjente turisthytter og drift av sommerruter listes opp som konkret formål i loven som kan tillates, og med forenklede søknadsprosesser.

Dersom det opprettholdes et system med enkeltsøknader bør det innføres som standard at alle kommunale tillatelser gis for eksempelvis 5 år av gangen. Eventuelt med et forbehold om at tillatelsen kan trekkes tilbake dersom visse vilkår ikke er innfridd/forutsetninger endrer seg underveis. Det bør også gis føringer for hvilke saker som kan og bør behandles administrativt, slik at det blir mer lik praksis på dette, og at man unngår at saker av mindre prinsipiell betydning må avvente politisk behandling.

- Se på mulighetene for færre søkepunkter; I verneområder bør det være tilstrekkelig å søke vernemyndigheten som avklarer med kommunene, eller motsatt at kommunen avklarer med vernemyndigheten. Også der det er behov for å kjøre gjennom flere kommuner utenfor verneområder, ønsker vi også at utvalget ser på om det kan være mulig med et søkepunkt som koordinerer søknaden på vegne av alle kommunene.
- DNT vil også framover ha fokus på å begrense motorferdsel i utmark til det som er nødvendig. Det må imidlertid være en forutsetning at regelverket for privat hyttetransport og fornyelseskjøring står i forhold til regelverket for allmenne nytteformål. Det vil kunne være vanskelig for foreningene våre å motivere frivillige til å bære varer og utstyr til fots og på ski, dersom det samtidig er «fritt fram» for fornyelseskjøring og privat kjøring.

- Vi oppfordrer til slutt utvalget til å vurdere teknologiske løsninger som kan forenkle søknads- og rapporteringsprosessene.

Catskiing

DNT var imot prøveordningen for catskiing, med bakgrunn i at vi ikke ønsker motorisert ferdsel i norske vinterfjell. Framfor å kopiere andre land som tilbyr catskiing og annen transport til fjelltopper, mener vi at vi bør ta vare på den urørte naturen uten menneskelige forstyrrelser, og som kjennetegner Norge. Dette var et syn som også ble delt av NHO Reiseliv.

Vi vil gi et mer utfyllende innspill knyttet til catskiing når evalueringen av prøveordningen foreligger.

Vi ønsker utvalget lykke til med det viktige arbeidet som skal gjøres, og er tilgjengelige dersom dere skulle ha spørsmål, eller har behov for ytterligere innspill på konkrete tema.

Med vennlig hilsen

Dag Terje Klarp Solvang
Generalsekretær

Maylinn Stomperud
Fagsjef naturforvaltning

elektronisk godkjent underskrift

Vedlegg:

- DNT motorferdselveileder til DNTs medlemsforeninger, inkludert Miljødirektoratets tolkningsbrev 2017.
- Brev til fylkesmennene om lovtolkning og prøving av skjønn, Klima- og miljødepartementet oktober 2017.
- Fylkesmannen i Nordland klageavgjørelse i Bardu, november 2019.
- Fylkesmannen i Troms og Finnmark klageavgjørelse i Rana, oktober 2020.
- Innspill fra DNT og flere til KMD og Miljødirektoratet om fornøylesløyper for snøskuter, mars 2021.
- DNT klage på fornøylesløyper Åsnes kommune, februar 2022.