

Dato: 10.01.2023

**Innspill til Motorferdsellovet fra Naturvernforbundet
(Fornyet versjon av innspill sendt utvalget 04.11.2022.)**

Motorferdselloven av 2015: En tragedie for natur og friluftsliv

«Motorferdselloven ble etablert for å begrense den motoriserte ferdselens skade på naturen og støy og ulemper for friluftslivet.»

(Fra Stortingets Innst. 253 L 2014-15 om endringer i loven.)

«Det er fortsatt et viktig nasjonalt mål å skjerme natur- og friluftslivsinteresser mot unødvendig støy og andre belastninger med motorisert ferdsel.»

(Fra Prop. 35 L (2014–2015). Endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag.)

Som det framgår av dette notatet, ivaretas ikke natur- og friluftslivsinteressene av motorferdselloven etter endringene i 2015.

I strid med hensikt, formål og lovgivernes uttrykte ønsker både før og etter 2015, har snøskuterinteressene fått overta forrang som natur og friluftsliv skulle hatt etter loven. En forrang som var begrunnelsen for og hensikt med at loven ble opprettet og vedtatt første gang i 1977, for så i navnet, men etter 2015 slett ikke i gavnet, å seile videre under det samme flagget fram til i dag. Som om det etter 2015 fortsatt var en lov som var innrettet for å verne om miljøet.

Med noen unntak åpner nå loven i stedet for at det legges til rette for motorisert ferdsel med snøskuter i det meste av norsk natur der terreng og snøforhold tillater det. Til storskala ulempe for dyre- og friluftsliv. Det er for eksempel ikke satt noen form for tak verken for antall løyper, lengder eller tetthet mellom snøskuterløypene verken innenfor den enkelte kommune, regionalt eller nasjonalt.

Med dette som bakteppe, og med utvalgets mandat in mente, blir det en logisk følge at utvalget må ta grep som også i gavnet sikrer at ivaretagelse av natur og friluftsliv omfattes av forpliktende juss i nytt lovverk. Til slutt i notater fremmes noen forslag til slike grep,

Innhold

- Kontekst
 - Innledning
 - Sammendrag
 - Konklusjon
 - Forslag
 - Karteksempler
-
- Gjennomgang av 24 klager på lokale løypevedtak 2015 - 2021
 - Nærbutikk på tre av sakene:
 - Leinaløypa
 - Umbuktaløypa
 - Åfjord-løypa
-
- Innspill til forbedringer i nytt lovverk

Alle understrekinger, uthevinger og kursiveringer i hele notatet er gjort av oss.

Kontekst

Naturvernforbundet sendte 18.05.2022, på oppfordring, et foreløpig innspill til Motorferdsellovutvalget om forbundets synspunkter på sentrale deler av utvalgets arbeid og utfordringer. I etterkant fikk vi henvendelse fra motorferdselslovutvalgets sekretariat, hvor det bl.a. står: «Dere skriver at dere sitter på ganske mange konkrete eksempler, enkeltsaker og vedtak som underbygger deres eksempler benyttet i notatet. Det er veldig fint om dere kan ettersende disse slik dere tilbyr.»

Først en korrigering. I det forrige notatet konkluderte vi med at loven «som oftest» favoriserte snøskuterløyper på bekostning av natur og friluftsliv. Årsaken til at loven («som oftest») fungerer på denne måten, altså motsatt av «lovens pålydende», forklarte vi slik (kortversjon):

Etter endringene i motorferdselloven i 2015 er alt som berører friluftsliv behendig underlagt såkalt «uforpliktende» juss. Så selvmotsigende det enn høres ut, innebærer dette at når loven sier at det skal tas spesielt «hensyn» til friluftsliv, og hensyn til naturmangfold, så er dette hensyn som kommuner slett ikke «skal», men kan ta hensyn til. Og dersom et kommunalt skjønn anfører at snøskuterinteresser veier tyngre enn (registrert og kartlagt) natur og friluftsliv, som man altså ikke behøver å ta hensyn til, hvilket vern har da natur og friluftsliv - i kraft av den loven som skulle ivareta natur og friluftsliv?

Svaret sier seg selv. Et svar som KLD i et brev til landets statsforvaltere setter to tykke streker under. I brevet fra okt. 2017 framgår natur- og friluftslivets radikalt endrede rettsvern eksemplarisk tydelig:

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

Nedenstående tilføyelse bidrar ikke til å senke terskelen for snøskuterinteressenes gjennomslag:

Bare unntaksvis kan det tenkes tilfelle der konflikt med friluftsliv eller miljøhensyn i seg selv er tilstrekkelig til å anse vedtak (- tuftet på kommunalt skjønn, vår anmerkning) for å være utenfor det loven gir hjemmel for, uansett begrunnelse fra kommunens side.»¹

Gjennom sju års arbeid med konflikter knyttet til etablering av kontroversielle lokale snøskuterløyper - og spesielt da etter innstramningen fra KLD, hadde vi i Naturvernforbundet dannet oss et tydelig inntrykk av at statsforvalterne gjennom sine klagesaksbehandlinger, med loven i hånd, fattet vedtak etter vedtak som synes å gjøre naturvern og friluftsliv til kronisk tapende part. (Altså motsatt hensikt og formål med loven.) Men «inntrykk» er en ting, hvordan ville det se ut med rene, empiriske data lagt til grunn?

Etter at vi fikk oppfordringen om å dokumentere eksempler, har vi gått gjennom samtlige saker der statsforvalterne har fattet vedtak på klager på etableringer av kommunale snøskuterløyper siden 2015. Målet for gjennomgangen har vært å dokumentere så grundig som mulig hvordan

¹ Kilde:



loven de facto virker. Resultatet er nærmest «overveldende», og det er resultatet av dette arbeidet vi nå ettersender.

Når det fra naturvernets og friluftslivets organisasjoner har vært hevdet at loven i det alt vesentlige hensyntar snøskuterinteressene, er dette avvist av lovens forsvarere, og av snøskuterbransjen med henvisning til lovens brave formålsparagraf, og alle hensynene som loven tilsynelatende krevde at skulle tas. Og både for lekfolk, politikere og jurister/saksbehandlere har det vært vanskelig å få det til å gå opp: Hvordan skal man forholde seg til et lovverk som foregir å representere naturens og friluftslivets beste dersom det knapt får rettslig relevans hvis det prøves i praksis? Selv inn i Naturvernforbundets rekker har dette gitt seg utslag i usikkerhet om lovens virkemåte når vi i det forrige notatet brukte formuleringer som:

- natur og friluftsliv taper altfor ofte» (mot snøskuterinteressene)
- brudd (med lovens hensikt) er oftere regelen enn unntaket
- dagens praksis tar svært ofte ikke vare på (natur/friluftsliv)
- praksis bryter altfor ofte med lovens egne ...
- ofte taper natur og friluftsliv, selv der det er registrert store og viktige verdier
- svært ofte går i naturens og friluftslivets disfavør

Etter den grundigere gjennomgangen vi nå har hatt av hvordan loven fungerer, ser vi klart at modifiseringene av typen «altfor ofte» med flere, ikke er dekkende for lovens virkemåte:

Natur og friluftsliv er ikke «som oftest», men gjennomgående tapende part, noe som tydelig framgår av dette notatet.

Innledning

Vi viser til utvalgets mandat:

"Stortinget ber regjeringen fremme forslag om revidering av lov om motorferdsel i utmark og vassdrag med sikte på økt lokalt selvstyre og redusert byråkrati knyttet til praktiseringen av loven, samtidig som hensyn til natur og friluftsliv blir ivaretatt."

«- samtidig som hensyn til natur og friluftsliv blir ivaretatt.»

Dersom utvalget skal komme i mål også med siste del av mandatet, må det være essensielt at utvalget opererer med riktig utgangspunkt. Det første spørsmålet man da kan stille seg, er:

- Tar den nåværende loven vare på natur og friluftsliv?

Hadde den gjort det, ville det vært utvalgets oppgave å finne ut hvordan nytt eller fornyet lovverk skal videreføre de kvalitetene som skulle ivareta natur og friluftsliv i det nåværende lovverket. Det gjort, torde neste fase være å diskutere hvordan man skal hindre at «mindre byråkrati», og spesielt «økt lokalt selvstyre» skal virke negativt inn på natur og friluftsliv.

- Men hvis den nåværende loven i realiteten ikke tar vare på natur og friluftsliv?

I så fall får utvalgets utfordring motsatt fortegn: Hvordan skal ny lov utformes for å unngå at ny lov reproducerer svakhetene i den gamle? (Og i tillegg sikre at natur og friluftsliv ikke rammes negativt av kravene i mandatets første del?)

I dette oppfølgings-notatet argumenterer vi for hvorfor utvalget må ta utgangspunkt i at nåværende lov ikke tar vare på natur og friluftsliv. *Til tross for* at lovens forarbeider, formålsparagrafen, enkelt-paragrafer og forskrifter og merknader til forskrifter i nåværende lov åpenbart etterstreber å gi inntrykk av å videreføre så vel intensjoner som hensikt og formål fra forgjengeren.

Proof of the pudding blir: *Hvordan virker loven i praksis?*

Vår gjennomgang av statsforvalternes vedtak viser entydig hvordan natur- og friluftslivsarealene, som funksjon av den nåværende lovens virkemåte, i praksis er blitt til salderingspost for snøskuterinteressenes voldsomme ekspansjon² siden 2015. Vi har fått en lov der virkemåten er i klar motstrid med nåværende (og foregående) lovs hensikt og intensjoner, og der snøskuterinteressene har fått forrang som natur og friluftsliv skulle hatt etter samme lov.

² Som vist til i NNVs forrige notat til utvalget:

Ifølge Kommunal Rapport nr 2/22 var det før påske lagt ut nær 10 000 kilometer med løyper, dvs mer enn fem ganger Norge på langs fordelt på 50 kommuner. Og innen nytt lovverk er på plass, vil tallet ha økt betraktelig.

Sammendrag av hovedbolk

I hovedbolken (side 11 - 31) går notatet skjematisk gjennom 24 vedtak der statsforvaltere og settestatsforvaltere har vurdert klager fra natur- og friluftsjnteresser på lokale vedtak om å godkjenne kontroversielle snøskuterløype. Dvs samtlige klager av denne sorten som har vært behandlet i perioden 2015 til og med 2021.

I februar 2022 besvarte KLD-minister Espen Barth Eide et spørsmål fra stortingsrepresentant Geir Jørgensen. Han spurte hvor mange av Statsforvalternes vedtak vedrørende klager på lokale løypevedtak som hadde fått avslag i perioden 2015- 2021, og hvor mange som hadde fått medhold. Barth Eide svarte at det dreide seg om 27 saker, og at klagerne hadde fått medhold eller delvis medhold i ca halvparten av sakene (15 av 27), resten hadde fått avslag. Men dette stemmer ikke.

24 av klagen Barth Eide henviste til er påklaget av natur- og friluftsjnteresser. **Med ett mulig unntak, har ingen av disse 24 «miljøklagen» fått medhold eller delvis medhold i at natur og friluftsliv ikke var tilstrekkelig hensyntatt.** Og det til tross for at disse klagen angår de mest kontroversielle av de utallige løypene som har fått lokalt klarsignal etter 2015.

Av de 24 klagen redegjør vi spesielt for tre eksemplariske tilfeller som i særlig grad illustrerer hvordan natur og friluftsjnteressene lovmessig kommer til kort for snøskuterinteressene.

- 1. Leinaløypa i Bardu.** Saken ble per 2019 vurdert som det mest graverende enkelt-eksempelet på hvordan man lokalt kan sette tunge natur- og friluftsjnteresser til side, til fordel for fornøyleskjøring med snøskuter. Likevel ble klage til slutt avvist av settestatsforvalter. Derfor ønsket Naturvernforbundet og Norsk Friluftsliv å prøve denne saken som prinsippsak for en høyere instans. En advokat med spesiell kompetanse på miljøjuss vurderte saken som prosedabel, og førte deretter en klage til Sivilombudsmannen i pennen. Sivilombudsmannen konstaterte imidlertid at settestatsforvalteren «åpenbart hadde hatt riktig tilnærming til loven», og avviste deretter å se nærmere på saken. Noe som i sin tur aktualiserer spørsmålet:
Kan det i det hele tatt tenkes tilfeller der motorferdselloven, av hensyn til tunge natur- og friluftslivsinteresser, skal kunne hindre etablering av snøskuterløyper?
- 2. Umbuktaløypa i Rana.** Igjen en sak med tungt dokumenterte natur- og friluftsjnteresser, og igjen dømmer statsforvalteren i snøskuterinteressenes favør. Men statsforvalteren fører til noen oppsiktsvekkende kommentarer til sitt eget vedtak. Her gjengis en av dem: **Sannsynligvis medfører vedtaket at for friluftslivet blir områdets kvaliteter redusert og at friluftsfolket kan bli fortrenget fra et attraktivt friluftslivsområde. (...) En slik løype er i strid med lovgivers ønske.**
- 3. Åfjordløypa på Fosen.** Denne saken var den ene vi fant der en statsforvalter ga klager «delvis medhold». Men her er det betimelig å spørre om det var lovens potensial som ivareta av natur- og friluftsliv som gjorde utslaget, eller om det skyldtes et kreativt selvsjudd fra kommunens side ...

I så fall tjener også dette siste eksempelet, om enn indirekte, til å understreke det vi har funnet: **Til tross for motorferdsellovens pretensiøse føringer om at lovens hensikt er å ivareta natur og friluftsliv, viser vår gjennomgang at loven i stedet gir snøskuterinteressene en soleklar forrang, på generell bekostning av hensyn til natur og friluftsliv.**

Konklusjon

Vi viser igjen til utvalgets mandat, siste del: «... fremme forslag til revidering av loven samtidig som hensyn til natur og friluftsliv blir ivaretatt.»

Naturvernforbundet dokumenterer i dette notatet at natur og friluftsliv IKKE blir ivaretatt av dagens motorferdsellov. Loven setter ikke en gang grenser når det kommer til hvor mange, lange og tette løyper en kommune kan anlegge.

KLDs presiseringer i 2017-brevet til statsforvalterne om hvordan loven skulle håndheves, har utvilsomt medvirket til at det i etterkant har vist seg omtrent umulig å få gjennomslag for klager på selv de mest kontroversielle skuterløypetraseene.³ Men brevet er likevel en konsekvens av at lovens (sterkt villedende) formuleringer om at kommunene «skal ta hensyn til», kun sikrer at natur- og friluftslivverdier skal utredes. Den sier ikke at verdier som påpekes skal ha konsekvenser for hvorvidt skuterløyper likevel kan etableres.

I praksis fungerer dermed disse formuleringene slik at loven gir kommunene fullmakt til å opphøve den beskyttelsen som loven var ment å skulle gi natur og friluftsliv fra motorisert ferdsel i utmark. Dermed fungerer dagens motorferdsellov også kontrært i forhold til sitt eget formål. Det eneste området hvor loven nå hindrer etablering av snøskuterløyper av hensyn til friluftsliv, er i skogsområdene rundt hovedstaden («Oslomarka»)⁴.

I retningslinjene for utvalgets arbeid står det at formålsparagrafen skal ligge fast.

Skal nytt lovverk, i motsetning til dagens, fungere i tråd med formålet, må derfor den uforpliktende jussen i nåværende lov erstattes av forpliktende juss som sier at loven skal sikre og ivareta natur- og friluftslivinteresser.

Ett spørsmål man kan stille er om loven likevel har virket preventivt der kommuner har valgt å ikke legge løyper som er til ulempe for natur og friluftsliv? Nå er jo ikke kommunene forpliktet til å anlegge skuterløyper, verken i utpreget kontroversielle eller i mindre kontroversielle områder. Men for øvrig bemerkes: Hvis det lokalt ikke er ønske om skuterløyper i «slike områder», gjør ikke lovens bestemmelser noe fra eller til. Problemet er at så sant snøskuterinteressene lokalt står sterkere enn hensynet til viktig natur og friluftsliv, viser vår gjennomgang at lovens hensikt og Stortingets uttrykte intensjon ikke effektueres slik loven forutsettes å virke. Det er f eks rikelig med eksempler på at kommunene ignorerer lovens oppfordring om å unnlate å legge løyper i viktige/svært viktige friluftsområder.⁵
(Se også side 15)

Et utdrag fra forarbeidene til lovendringen i 2015 illustrerer også hvordan lovens virkemåte viser seg å avvike fundamentalt fra premissene Høyre/FrP-regjeringen solgte inn til Stortinget og den større norske offentligheten:

«Det er fortsatt et viktig nasjonalt mål å skjerme natur- og friluftslivsinteresser mot unødvendig støy og andre belastninger med motorisert ferdsel.»

(Prop 35 L 2014-2015) Endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag mv)

⁴ For ordens skyld: I vernede områder er det heller ikke lov å anlegge snøskuterløyper, men ulikt Oslomarka er dette ikke av hensyn til friluftslivet. Det samme gjelder for nasjonale villreinområder.

⁵ Under merknader til loven, femte ledd, heter det f eks:

«Hensynet til friluftslivet står derfor i en særstilling. Kommunen bør ikke legge snøscooterløyper i blant annet viktige eller svært viktige friluftsområder»

Forslag

Lovutvalget må finne tydelige formuleringer som reelt sett og i praksis faktisk ivaretar natur og friluftsliv i en ny motorferdsellov.

Natur- og friluftslivverdier må underlegges forpliktende juss som sier «skal ivaretas», og ikke «skal tas hensyn til». Som vi skrev i forrige innspill notat til utvalget av 18. mai 22 (Del I), må dette også følges opp med egen § om hvordan natur og friluftsliv skal sikres gjennom naturfaglige kartlegginger og kartlegging av friluftslivområder. Det må være krav om at kartlegging gjennomføres av uavhengige og sertifiserte kartleggere med særlig god kompetanse. Naturkartleggingen må tilfredsstillende krav slik at resultatene kan brukes direkte i det nasjonale prosjektet «Økologisk grunnkart». Kartleggingene skal være åpent tilgjengelige for å sikre at kvaliteten er faglig tilfredsstillende og skal foreligge tidlig i utredningsfasen. Kartleggingene må få konsekvenser som fører til at natur og friluftsliv faktisk blir ivaretatt.

Natur- og friluftslivinteresser må sikres lovmessig reell deltakelse og medbestemmelse i de relevante, lokale prosessene.

For øvrig vises det til notatets siste kapittel: «Krav til forbedringer i nytt eller fornyet lovverk».

Kart-eksempler på løypenettverk i noen kommuner

En av de store svakhetene i dagens lovverk, er altså at det ikke finnes noen form for øvre grenser som begrenser antall, tetthet eller lengde på løyper i områdene som kan egne seg for snøskuterløyper. Unntaket er områder som er vernet stort sett av hensyn til naturmangfold, nasjonale områder for *villrein* (og visse andre former for naturmangfold). Og heri ligger en av flere meningsløse inkonsekvenser i nåværende lov. Den sier at friluftslivet står i en særstilling og at det skal tas spesielt hensyn til. Naturmangfold skal det kun tas hensyn til. Men hensyn til naturmangfold er tross alt omfattet av forpliktende juss i områder som nevnt ovenfor og der det registreres visse former for naturmangfold. Av «hensyn til friluftslivet», er Oslomarka det eneste området i landet som etter loven er sikret ikke å bli utsatt for «støy og andre ulemper fra motorisert ferdsel».

Mange av kartene som lenkene nedenfor fører til, er i praksis øyeblikksbilder. Flere er høyst sannsynlig allerede foreldet, eller i ferd med å bli det pga løyper som ennå ikke er inntegnet. I en lang rekke kommuner pågår kontinuerlige prosesser for å tilrettelegge for stadig flere løyper.

Engerdal

<https://www.engerdal.kommune.no/f/p1/ida1f6089-0983-48f3-9a3e-8e0412aa2aa8/oversiktskart-snoscooterloyper-i-engerdal-kommune.pdf>

Vinje

<https://img9.custompublish.com/getfile.php/4614799.2639.ntnjqpbintjawp/1%C3%B8ypekart+med+namn.png?return=www.vinje.kommune.no>

Tydal

<https://selbyggen.no/2020/nyheter/sammenhengende-scooterloype-fra-selbu-til-stugudal/>

Hasvik

(Ref kart i oppslagetets andre avsnitt)

<https://www.hasvik.kommune.no/snoescooterloeyper-i-hasvik-kommune.5397325-36518.html>

Hadsel kommune

(Kart i oppslagetets andre avsnitt)

<https://www.hasvik.kommune.no/snoescooterloeyper-i-hasvik-kommune.5397325-36518.html>

Gjennomgang av 24 klagesaker som statsforvalterne har behandlet siden liberaliseringen i 2015

«Og derfor er dette en lov som over tid, og fortsatt med ett unntak for Oslomarka, sørger for at ingen viktige friluftsområder gis et faktisk vern mot å bli gjennomført av snøskuterløyper.»
(Sitat fra gjennomgangen)

Gjennomgang av klagesaker hos statsforvalterne

Innledning. 31. januar 2022 svarte Klima og miljøminister Espen Barth Eide på et skriftlig spørsmål fra stortingsrepresentant Geir Jørgensen. Spørsmålet lød:

«Kan statsråden gi en oversikt over antall klage-saker over nye snøscooterløyper som de ulike Statsforvalterne har behandlet siden liberaliseringen i 2015, samt hvor mange av klagesakene Statsforvalterne avsto og ga medhold i?»

Barth Eide svarte, med henvisning til en oversikt skaffet til veie av Miljødirektoratet⁶, at «statsforvalterne til da hadde behandlet 27 klager, hvorav flere gjaldt flere løyper⁷. Og at klager var **tatt til følge** i fire saker, **delvis tatt til følge** i elleve saker og **ikke tatt til følge** i tolv saker.^{8 9}

Det må først påpekes at det foreligger noen feil i oppgavene som Barth Eide legger til grunn. Blant sakene han refererer til i oversikten som er gjengitt på side 15 i dette notatet, er det i sak nr. 9 Røyrvik og nr. 23 Engerdal gitt avslag på klage, ikke delvis medhold slik det står i matrisen.

I sak nr. 24 Engerdal er begrunnelsen for klagen oppgitt å være hensyn til natur og friluftsliv. Ettersyn viser at begrunnelsen er tuftet på en nærmest «uendelig rekke» kommunale saksbehandlingsfeil (ref også fotnote nr. seks), og at det avgjørende er manglende samtykke fra grunneiere. Derfor opphever SF kommunens vedtak; og saken hører dermed hjemme under klager som får medhold - men altså ikke pga. manglende hensyn til natur og friluftsliv.

Dette medfører at antall klager som har fått «medhold» er fem, ikke fire. Antall «delvis medhold» er ni, og ikke elleve. Antall «avvist» er 14 og ikke 12.

Uansett kan de ulike konklusjonene i vedtakene som Barth Eide la fram, gi inntrykk av at loven fungerer nyansert og «forholdsmessig», ved at snøskuterinteressene i halvparten av sakene helt eller delvis taper mot natur og friluftsliv.

I fortsettelsen dokumenterer vi at dette ikke er tilfelle.

I notatet har vi sett nærmere på oversikten som Barth Eide la til grunn (ref matrise s 16 - 17). I denne sammenhengen har det også vært kontakt med Miljødirektoratet, noen av statsforvalterne samt aktuelle kommuner for utfyllende informasjon. Underveis har vi også søkt råd hos juristene Christine Myrseth og Eivind Marienborg, uten at disse på noen måte er ansvarlig for utforming av premisser eller konklusjoner som trekkes.

Målet for gjennomgangen har vært å finne ut hvilken beskyttelse loven faktisk gir når det kommer til vurdering av ulemper som påføres natur- og friluftslivsinteresser fra omsøkte snøskuterløyper, i lys av statsforvalternes avgjørelser etter lovendringene i 2015.

⁶ Se matrise gjengitt på side 16 - 17

⁷ Dette innvirker lite på konklusjonene når det gjelder grad av hensyn som tas (ikke tas) til natur og friluftsliv. Nesten alle dreier seg om et stykk løype, og unntak som Engerdal-sakene endre ingen ting.

⁸Kilde: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2021-2022/dok15-202122-0960-vedlegg.pdf>

Oppsummert

Til tross for motorferdsellovens mange føringer om at lovens overordnede hensikt er å ivareta natur og friluftsliv, viser resultatet av gjennomgangen av statsforvalternes vedtak at snøskuterinteressene vinner fram nærmest i alle saker der de settes opp mot natur- og friluftsliv.

Summarisk gjennomgang av de aktuelle klagenes

Av de 27 klagenes som statsforvalterne har tatt stilling til, gjelder 24 klager saker der det anføres at vedtatte snøskuterløyper bryter med lovens bokstav om å ta hensyn til natur og friluftsliv. Altså langt de fleste, og det er disse vi ser nærmere på.

Klager som har fått medhold

Dette gjelder klager på løyper i Bardu, Vadsø, Holtålen, Grong - og Engerdal.

- Av disse er sakene i Bardu¹⁰ og Vadsø¹¹ begrunnet med hensyn til natur og friluftsliv. **Begge sakene ble i neste omgang omgjort fra medhold til avslag.**
- Saken i Holtålen er begrunnet med natur, friluftsliv og reindrift. Denne saken pågår fortsatt, etter at SF har gitt gjentatte avslag. Friluftsliv og naturmangfold er inne i bildet, men avslagene så langt synes primært å være basert på gjentatte saksbehandlingsfeil, til ordfører og rådmanns uttrykte irritasjon.¹² Ifølge SF i Trøndelag ligger det an til at strid om reindriftas rettigheter kan bli det viktigste stridstemaet neste gang saken kommer opp.
- Grong-saken er begrunnet med regel-brudd på et verneområde. (Saken ble senere omgjort til «delvis medhold».)
- I Engerdal (nr 23) er saken også begrunnet med et større antall saksbehandlingsfeil, primært knyttet til at grunneiere ikke ble forespurt om løyper som berører eiendommene.¹³

Klager som har fått delvis medhold

I fire av ni vedtak som har fått delvis medhold har hensyn til reindrift og drikkevann vært utslagsgivende, noe som følger av at dette omfattes av forpliktende paragrafer i loven (altså ikke underlagt uforpliktende hensyns-paragrafer og lokalt skjønn). Disse sakene var også påklaget av natur og friluftslivinteresser, men det har ikke vært avgjørende.

En klage (Grong, som først fikk medhold) ble omgjort til delvis medhold begrunnet med brudd på vernebestemmelser.

¹⁰ Se egen omtale.

¹¹ Nærmere om Vadsø (Viinikka-løypa).

Denne løypa, den trettende i kommunen, går gjennom et svært viktig friluftslivområde («trolig kommunens viktigste», ifølge rådmannen). Det syntes som et opplagt tilfelle der friluftslivinteressene skulle veie tyngst, ikke minst i lys av det allerede etablerte løypenettverket. Det mente også SF i Troms og Finnmark (settestatsforvalter for Troms, 2017), men ikke SF i Nordland (sette-SF for Trøndelag, 2018), og senere heller ikke SF i Finnmark og Troms (2020).

(NB: Det er ikke helt enkelt å finne ut av saksgangen mellom ulike statsforvaltere ut fra opplysningene i matrisen, men utviklingen i saken er tydelig nok.)

¹² «Underrapportering» av natur og friluftsliv, manglende kartfesting, inhabilitet med mere. Dette er i våre øyne et av mange tankevekkende eksempler som illustrerer mulige negative konsekvenser av kombinasjonen økt lokalt selvstyre og mindre byråkrati. Ref også sakene i Engerdal.

Men de resterende klagen som har fått delvis medhold, er begrunnet med at hensyn til natur og/eller friluftsliv ikke er ivaretatt i henhold til lovverket. Dette gjelder Bardu, Engerdal (nr 24), Røyrvik og Åfjord. Nærmere ettersyn viser imidlertid:

- I Bardu-saken ble (som allerede nevnt) medhold senere omgjort til avslag.
- I Engerdal (nr 24) og Snåsa viser det seg at avgjørelsen i realiteten skyldes saksbehandlingsfeil.¹⁴
- I Røyrvik er det oppført at klage på manglende hensyn til «naturmangfold» har fått «delvis medhold». Dette er ikke riktig; ettersyn viser at klagen ble avvist.
- I Åfjord har klage fra lokal naturvernorganisasjon, med henvisning til saksbehandlingsfeil, store urørte områder, verdifullt naturmangfold og svært viktig friluftsliv, ført til at settestatsforvalter opphevet det kommunale vedtaket for den mest kontroversielle delen av løypa, og ga slik klager delvis medhold.

Åfjord er dermed det eneste eksempelet, av 24, vi har funnet på at klager som er begrunnet med hensyn til natur og/eller friluftsliv synes å ha fått (delvis) gjennomslag hos SF. (NB: Se egen omtale av Åfjord s 29.)

Klager som er avslått

Av de fjorten klagen som er avslått, er det bare to der natur og friluftsliv ikke er tungt inne i bildet, og er da soleklart den type klager som oftest er avvist.

Oppsummert

Når det da gjelder hvorvidt natur- og friluftinteressene blir ivaretatt når de settes opp mot snøskuterinteressene, viser vår gjennomgang av statsforvalternes vedtak at de førstnevnte interessene er sjanseløse. Den nåværende loven favoriserer snøskuterinteressene, på konsekvent bekostning av natur og friluftsliv.

Blant de 24 mest relevante vedtakene er det riktig nok ett eksempel på delvis medhold for natur og friluftinteressene. Men trolig er dette et vedtak som «hang i en tynn tråd».¹⁵ Uansett blir unntaket kun kuriøst sett i lys av overvekten målt i tapte saker. Det blir mer enn et tankekors når dette er resultatet av en lov som lovgiverne mente skulle fungere om lag stikk motsatt.

For ordens skyld: Dette skyldes ikke feil lovanvendelse, slik altfor mange, og logisk nok, har konkludert med når de har lagt formålsparagrafen, § 4a, forskrifter, merknader osv til grunn. Det skyldes at til tross for at loven «... gir kommunen et godt grunnlag for å unngå løyper i slike områder»¹⁶, fungerer det ikke slik i praksis. Hvis kommunene oppfyller lovens formkrav til konsekvens-utredninger, registreringer og kartfesting av disse, og uansett hva som er registrert spesielt av viktige friluftverdier, kan kommunene ved eget skjøn avgjøre at ulemper som snøskuterløyper påfører friluftslivet er mindre enn fordelene ved snøskuterløyper. Og da er veien kort til å vedta nye snøskuterløyper, også i de mest kontroversielle områdene».¹⁷ Noe kommunene heller ikke «unngår» å gjøre, slik også NINAs vurdering viser. (Se neste side.)

¹⁴ Saksopplysning fra SF i Hedmark/Oppland: «Siste vedtak er omgjort på grunn av formelle feil, men klagen gikk på friluftsliv og naturmangfold, og er trolig årsaken til at det er registrert slik i direktoratets oversikt.»

¹⁵ Det er mye som tilsier at uvurderlige verdier her like gjerne kunne tapt, men ble reddet takket være «ufokusert» kommunal sakshåndtering. Se omtale av Åfjord-saken s 28.

¹⁶ «slike områder»: Områder kjennetegnet av verdifullt naturmangfold og viktig friluftsliv. Sitater er fra fra forskriftens merknader § 4a (til Motorferdselloven).

¹⁷ Se «karteksempler».

Kan så loven ha virket *preventivt* der kommuner ikke har lagt løyper som er til ulempe for natur og friluftsliv?

Er snøskuterinteressene tilstrekkelig sterke, ser vi altså ingen relevante eksempler på at loven kan stoppe dem fra å gjøre det.

Og hvis det lokalt ikke er ønske om skuterløyper i «slike områder», gjør selvsagt ikke lovens bestemmelser noe fra eller til. Til gjengjeld er det rikelig med eksempler på at kommunene ignorerer lovens klare oppfordring om at «Hensynet til friluftslivet står derfor i en særstilling. Kommunen bør ikke legge snøscooterløyper i blant annet viktige eller svært viktige friluftsområder».¹⁸

NINAs undersøkelse¹⁹ av hvordan fornøyelseskjøring har utviklet seg i etterkant av lovendringen i 2015 (Rapport 1887)²⁰ inneholder en spørreundersøkelse der kommunene skulle krysse av for hvorvidt de hadde lagt skuterløyper i viktige eller svært viktige friluftsområder. Etter at vi sjekket ut med de av kommunene hvor svarene var noe uklare, viste det seg at i sum hadde 24 av 32 snøskuter-kommuner lagt løyper i slike områder. Altså tre av fire.

Ett spørsmål kan være om loven har virket *preventivt* der hvor kommuner har valgt å ikke legge løyper som er til ulempe for natur og friluftsliv? Nå er jo ikke kommunene forpliktet til å anlegge skuterløyper, verken i utpreget kontroversielle eller i mindre kontroversielle områder. Men for øvrig bemerkes: Hvis det lokalt ikke er ønske om skuterløyper i «slike områder», gjør ikke lovens bestemmelser noe fra eller til. F.eks. i Røros, hvor motkreftene fikk gjennomslag for ikke å tillate løype på Rørosvidda, hadde dette lite å gjøre med at loven ber om at det blir tatt hensyn. Står snøskuterinteressene lokalt sterkere enn hensynet til natur og friluftsliv, viser vår gjennomgang at lovens hensikt, og Stortingets uttrykte intensjon, ikke effektueres slik loven forutsettes å virke. Til gjengjeld er det rikelig med eksempler på at kommunene ignorerer lovens oppfordring om å unnlate å legge løyper i viktige/svært viktige friluftsområder.²¹

¹⁸ Fra merknader til loven, femte ledd.

¹⁹ Verdt å merke seg: NINA ville ikke kalle rapporten en «evaluering» fordi budsjettet KLD hadde avsatt til oppfølging av Stortingets vedtak om å evaluere effektene av loven etter fem år, ikke gjorde det mulig å levere en evaluering som kunne tilfredsstillte Stortingets krav. NINAs vurdering kunne f.eks. ikke måle effekten på dyreliv, siden KLD ikke hadde fulgt opp Stortingets klare krav om å etablere «utgangsreferanser», f.eks. bestandsestimater for aktuelle arter. Dermed ble det uoverkommelig å sammenlikne status før og etter etablering av løyper.

²⁰ Kilde: <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m1816/ninarapport1887.pdf>
[side](#)

²¹ Under merknader til loven, femte ledd, heter det f.eks:

«Hensynet til friluftslivet står derfor i en særstilling. Kommunen bør ikke legge snøscooterløyper i blant annet viktige eller svært viktige friluftsområder»

Snøskuterløyper. Oversikt over avgjorte klagesaker pr. 25.01.2022

	Avgjort av (statsforvalter)	Klage på løype i (kommune)	År	Klagen begrunnet i	Avslag/medhold
1	Troms og Finnmark	Alta	2021	Naturmangfold, rastegrense, økonomi	Kommunens vedtak stadfestet – klage ikke tatt til følge
2	Troms og Finnmark (settestatsforvalter for Nordland)	Rana	2020	Naturmangfold, friluftsliv, reindrift, støy, forurensning, landskap	Kommunens vedtak stadfestet – klage ikke tatt til følge
3	Troms og Finnmark (settestatsforvalter for Trøndelag)	Grong	2020	Løype gikk 85 m. langs vei i verneområde	Kommunens vedtak stadfestet – klage tatt delvis til følge
4	Troms og Finnmark	<u>Vadsø</u>	2020	Støy, sikkerhet	Kommunens vedtak stadfestet – klage ikke tatt til følge
5	Troms og Finnmark	Målselv	2020	Støy, friluftsliv, naturmangfold	Kommunens vedtak stadfestet – klage ikke tatt til følge
6	Troms og Finnmark (settestatsforvalter for Trøndelag)	Røyrvik	2019	Naturmangfold	Kommunens vedtak stadfestet – klage tatt delvis til følge. (OBS- skal være avslag. /CBL)
7	Troms og Finnmark (settestatsforvalter for Trøndelag)	Tydal	2018	Reindrift, naturmangfold, friluftsliv, saksbehandlingsfeil	Kommunens vedtak delvis opphevet – klage tatt delvis til følge
8	Troms og Finnmark (Finnmark settestatsforvalter for Troms)	Bardu	2017	Naturmangfold, friluftsliv, kulturminner/kulturmiljø, støy, sikkerhet mm.	Kommunens vedtak opphevet
9	Troms og Finnmark (Finnmark, settestatsforvalter for Troms)	<u>Vadsø</u>	2017	Friluftsliv, naturmangfold, saksbehandlingsfeil	Kommunens vedtak opphevet
10	Nordland (settestatsforvalter Trøndelag)	Selbu	2020	Reindrift, friluftsliv, naturmangfold	Klager på noen løyper tatt til følge (reindrift, fril.liv, naturmangfold). Klager på noen løyper tatt delvis til følge (åpningstid, reindrift, fril.liv, naturmangfold). Klager på andre løyper ikke tatt til følge.
11	Nordland (settestatsforvalter Troms og Finnmark)	Bardu	2019	Friluftsliv, naturmangfold	Klager ikke gitt medhold

12	Nordland (settestatsforvalter Troms og Finnmark)	Bardu	2018	Friluftsliv, naturmangfold, saksbehandlingsfeil	Klage fra boligeier ikke tatt til følge, kommunen hadde tatt tilstrekkelig hensyn. Klager på annen løype tatt til følge, stort villmarkspreget område med store natur- og friluftinteresser.
13	Nordland (settestatsforvalter Troms og Finnmark)	Vadsø	2018	Friluftsliv, naturmangfold, hyttebebyggelse	Klager ikke gitt medhold
14	Trøndelag	Tydal	2018	Reindrift, naturmangfold. friluftsliv, vernehensyn	Delvis opphevet
15	Trøndelag	Holtålen	2018	Friluftsliv, naturmangfold	Opphevet grunnet habilitet og mangelfulle kartlegginger av rovfugl
16	Trøndelag	Grong	2017	Løype gikk 85 m. langs vei i verneområde	Medhold
17	Trøndelag	Snåsa	2017	Friluftsliv, verneområde	Delvis medhold friluftsliv
18	Trøndelag	Lierne	2017	Prosess, reindrift	Avslag
19	Trøndelag (settestatsforvalter for Nordland)	Grane	2020	Prosess, friluftsliv, støy	Avslag
20	Trøndelag (settestatsforvalter for Nordland)	Rana	2018	Naturmangfold, friluftsliv, drikkevann	Delvis medhold
21	Trøndelag (settestatsforvalter for Nordland)	Fauske	2018	Støy/trivsel/fart, åpningstid, hensyn til fritidsbebyggelse, beslutningsgrunnlag	Klagene ikke tatt til følge
22	Trøndelag (settestatsforvalter for Nordland)	Hemnes	2017	Friluftsliv, drikkevann	Avvist da ny forskrift var på plass (Feltet skal være rosa.)
23	Innlandet	Engerdal	2020	Friluftsliv, naturmangfold ²² (Konflikt med grunneiere. /CBL)	Vedtak om nye løyper opphevet. (Skal være avslag. /CBL).
24	Innlandet	Engerdal	2016	Friluftsliv, naturmangfold (Saksbehandlingsfeil, /CBL)	Noen løyper opphevet
25	Vestfold og Telemark	Vinje	2016	Støy og ulovlig kjøring, omfanget av guida turer	Klage avslått etter endring av fartsgrense
26	Vestfold og Telemark	Vinje	2016	Støy	Klage avslått etter endring av fartsgrense
27	Møre og Romsdal (settestatsforvalter for Trøndelag)	Åfjord	2018	Friluftsliv, naturmangfold, urørte fjellområder	Klagene tatt delvis til følge. Kommunens vedtak oppheves for del av løypa som går inn i et svært viktig friluftsområde.

²² Feil oppført begrunnelse /CBL

(Rødt felt: Saker der klager(ne) har fått medhold. Rosa: Klager/ne har fått medhold. Gult: klager(ne) har fått delvis medhold.)

Kilde: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2021-2022/dok15-202122-0960-vedlegg.pdf>

Eksempelsak I: Leinaløypa

Fra vår oppsummering:

«Etter dette er det rimelig problematisk å se hvordan motorferdselloven på noe vis kan være anvendelig målt mot sin egen formålsparagraf og øvrige føringer som sier at friluftslivet står i en særstilling og at naturverdier skal hensyntas.»

Gjennomgang

I 2020 bestemte Norsk friluftsliv (NF) og Naturvernforbundet (NNV) seg for å klage et vedtak fra sette-statsforvalter i Nordland om å godkjenne «Leinaløypa» i Bardu inn for Sivilombudsmannen. Bardu-løypa ble valgt fordi sette-statsforvalters avslag på klager virket spesielt uforståelig dersom man skulle legge lovens mange føringer om natur- og friluftslivets forrang til grunn: Naturmangfold taksert på «nasjonalt» nivå, friluftsliv vurdert som «svært viktig», løype som går gjennom det siste større inngrepsfrie området i Troms, osv.

Dette er også et illustrerende eksempel på hvordan selv en særs kompetent advokat til det siste ser for seg at lovens formålsparagraf, osv, må kunne komme natur og friluftsliv til gode.

Advokaten tok feil, ombudet fant det ikke en gang interessant å se nærmere på saken; natur- og friluftsliv tapte som sedvanlig. Men for å illustrere hvor kløktig loven er designet for å gi et skinn av at den også i gavnet ivaretar natur og friluftsliv, har vi redegjort for saken relativt utførlig.

Hva kunne oppnås ved å bringe saken inn for sivilombudsmannen?

Vurderingene gikk slik:

- Hvis vi (NF og NNV) fikk medhold på at vedtaket var ulovlig, burde det gjøre nåløyet for gjennomslag, i det minste for versting-løypene, trangere i framtida.
- Om SO konkluderte med at loven ikke fungerte som intendert²³, ville det styrke krav om innstramminger, enten i form av rundskriv eller formelle endringer i forskrift.
- Hvis avslag, kunne vi da få endelig avklart hvorvidt Motorferdselloven, målt mot sin egen formålsparagraf og øvrige føringer som at friluftslivet står i en særstilling, og at naturverdier skal hensyntas, i det hele tatt kan være egnet til å ivareta natur og friluftsliv?

Sakens gang

- 2.6.2016: Bardu kommunestyre vedtar å opprette Leina-løypa
- 13.2. 2019: Vedtaket påklages av Fylkesmannen i Troms og Finnmark, Troms fylkeskommune, og Forum for natur og friluftsliv, Troms
- 30.3.2017: Settestatsforvalter i FK gir klagen medhold, og opphever vedtaket.
- 6.12.2017: Vedtaket avvises av Bardu kommune, men vedtar så en avkortet versjon. Saken påklages igjen og går videre til settefylkesmann i Nordland
- 7.11.2018: Settestatsforvalter i Nordland gir igjen klager medhold, og opphever kommunens vedtak (14 sider, alt inkludert)
- 13.02. 2019: Kommunestyret avviser vedtaket, men tar ut to avstikkere fra hovedløypa, og innfører 40 km-fartsgrense i deler av løypa. Vedtaket blir igjen påklaget av en fortsatt «samlet front»: Fylkesmannen i Troms og Finnmark, Troms fylkeskommune og FNF i Troms. Klagegrunnlaget er hele veien at Bardu-vedtaket ikke tar tilstrekkelig hensyn til de spesielt store verdiene knyttet til friluftslivet og naturmangfold.
- **1.11. 2019 Ny runde hos sette-statsforvalter i NL. Den nye statsforvalteren «er nå av en annen oppfatning enn forgjengeren», og i en kortfattet redegjørelse (tre sider, mest formalia) opphever han forgjengerens vedtak, og godkjenner kommunestyrets siste vedtak.** (Vel tre sider, hvorav to sider «formalia».)

²³ Sml Statsforvalteren i FK/Troms sitt vedtak vedr Umbuktaløypa.

Utdrag fra Settestatsforvalterens vurdering

- Når klager foreligger fra tre sentrale instanser, tilsier dette at det foreligger konflikt med friluftslivsinteresser. Området vurderes også å være av betydning for naturmangfold.
- Departementets brev av 4. oktober 2017 tilsier klart at det bare unntaksvis kan 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. Fylkesmannen mente ved vår forrige behandling av saken at dette var et slikt tilfelle, men er nå av en annen oppfatning.
- Det er i departementets brev sagt at terskelen for å oppheve vedtak bør være høy, og forbeholdes tilfelle der det foreligger åpenbare og direkte konflikter. Regelverk og praksis inneholder ikke ytterligere veiledning når det gjelder hvor terskelen for å oppheve kommunens vedtak skal ligge, og hvor store konflikter det skal være snakk om.
- Det er etter Fylkesmannens oppfatning ikke tvil om at det foreligger konflikt med friluftslivsinteresser og naturmangfold, men vi konkluderer med at kommunens ønske om å etablere snøscooterløype i området veier tyngre.
- Bardu kommune har en annen oppfatning når det gjelder potensiell konflikt mellom tradisjonelt friluftsliv og motorisert ferdsel enn det som er lagt til grunn ved utformingen av regelverket. Fylkesmannen har nå valgt å legge større vekt på kommunens oppfatning enn det vi gjorde sist.
- Klagene og vår forrige klagebehandling har gitt kommunen en klar oppfordring om å ikke etablere snøscooterløype i det aktuelle området. Kommunestyret i Bardu har likevel valgt å tillegge ønsket om en snøscooterløype her størst vekt.
- Fylkesmannen finner det klart at kommunens ønske om å legge til rette for kjøring med snøscooter er et saklig hensyn. Det er ikke tvil om at det er særdeles viktig for et flertall i kommunestyret å få opprettet snøscooterløype på Leinavatn.
- Det er også på det rene at kommunen underveis i prosessen har innført avbøtende tiltak ved at løypa er kortet ned og at fartsgrensen er satt til 40 km/t. De (...) mener at de på denne måten har tatt tilstrekkelig hensyn til interessene i området.
- Fylkesmannen har nå kommet til at Bardu kommune har gjort grundige avveininger i saken, og at det er tatt hensyn til interesser som vil påvirkes av en snøscooterløype i området. Kommunens vedtak stadfestes derfor.

Neste skritt

Klagernes egentynge og at to klageinstanser ga klagerne medhold, viser at viktige verdier sto på spill. NF og NNV vurderte saken som det mest eklatante enkelt-eksempelet vi hadde på at selv natur i særklasse og viktig/svært viktig friluftsliv enkelt kan overkjøres når ønsket om snøskuterløyper melder seg, formidlet som kommunalt skjønn.

Underforstått: Hvis loven ikke er egnet til å ivareta natur- og friluftslivsinteressene i dette tilfellet, hva skulle være verdifullt nok til at skuterinteressene noensinne skulle måtte vike for de interessene som loven sier den har som sin hensikt å ivareta?

Vi hadde også en oppfatning om at Statsforvalterens vedtak på flere punkter var utilbørlig lettvint, spesielt sammenliknet med de langt mer utførlige begrunnelsene statsforvalterens forgjenger i samme embete hadde anført. Strekte han loven i overkant i kommunens favør, når han tenderer mot å «jekke ned» f.eks. dokumenterte naturverdier, og legge desto mer vekt på kommunens «ønske»?

Advokatens vurdering

Advokat Tine Larsen²⁴ ble engasjert til å vurdere hvorvidt saken burde prøves for retten eller klages inn for Sivilombudsmannen. Dermed fikk vi også på bordet en eksemplarisk gjennomgang av hvordan loven «burde kunne» anvendes for å forsvare natur- og friluftsjnteresser! Larsens anførsler følger i utdrag:

Hensynet til viktige friluftslivområder og rammene for kommunens skjønn

Kommunens skjønnsutøvelse etter motorferdselloven med tilhørende forskrift må skje innenfor de rammene lovgiver har satt.

Om hensynet til friluftsliv, femte og sjette ledd:

Ved fastsetting av løypene skal kommunen ta særskilt hensyn til støy og andre ulemper for friluftslivet. Kommunen skal også ta hensyn til naturmangfold ...

Fra forskriftens merknader til § 4a står det blant annet følgende:

- 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. (...)

- 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 friluftslivsområde. (...) Kommunen vil således ha et godt grunnlag for å unngå løyper i slike områder.

Advokatens kommentar:

Det er som det her fremgår ikke et absolutt forbud mot å legge skuterløyper i viktige friluftsområder, men det skal helst unngås. At det ikke er et absolutt forbud, gjør at kommunen i sin skjønnsutøvelse *kan* sette hensynet til friluftslivet til side i noen tilfeller. Lovgivers klare føringer for skjønnsutøvelsen gir likevel en ramme, hvor det i gitte tilfeller må kunne konstateres at kommunens avveininger er uforholdsmessige, eller at det er lagt vekt på usaklige hensyn.

I tillegg til de føringer som fremgår av forskriftens bestemmelser, setter også gjeldende formålsbestemmelse i lovens § 1 en ramme for skjønnsutøvelsen:

Formålet med denne lov er ut fra et samfunnsmessig helhetssyn å regulere motorferdselen i utmark og vassdrag med sikte på å verne om naturmiljøet og fremme trivselen.

Advokaten viser også til Stortingets behandling av lovendringen i 2015

En samlet komite gav klart uttrykk for at motorferdselslovens formål fremdeles lå til grunn som en slik ramme for forvaltningen av motorferdselen.

Sitater (enstemmige) fra Stortingets Innst. 253 L (2014-15):

- Komiteen viser til at i utgangspunktet er all motorisert ferdsel i utmark forbudt, men at motorferdselloven med tilhørende forskrifter gjør flere unntak fra dette forbudet.
- Regelverket skal sikre at den kjøring som er tillatt nyttekjøring, skjer til minst mulig skade og ulempe for natur, miljø og friluftsliv.
- Komiteen understreker at kommunene skal legge de forutsetningene og begrensningene som fremgår i dette lovforslaget til grunn når de behandler slike spørsmål, og at

²⁴ <https://advokatdsa.no/employee/tine-larsen/>

naturmangfoldloven også gjelder i behandlingen av slike spørsmål.
- Motorferdselloven ble etablert for å begrense den motoriserte ferdselens skade på naturen og støy og ulemper for friluftslivet.

(Advokaten:) Selv om forskriften ikke utelukker å legge skuterløyper i friluftsområder, skal dette lovformålet ivaretas.

(I original går denne delen av skrevet over 2,5 sider, ref fotnote 3.)

Advokatens kritikk av vedtaket

Med dette som utgangspunkt kritiserer Larsen selve vedtaket, og viser bl.a. til dette avsnittet i Statsforvalterens tekst:

«Bardu kommune har en annen oppfatning når det gjelder potensiell konflikt mellom tradisjonelt friluftsliv og motorisert ferdsel enn det som er lagt til grunn ved utformingen av regelverket. Fylkesmannen har nå valgt å legge større vekt på kommunens oppfatning enn det vi gjorde sist.

Dersom dette avsnittet skal forstås etter sin ordlyd, ser det ut til at fylkesmannen er av den oppfatning at når kommunen er *uenig* i det lovgiver *har lagt til grunn ved utformingen av regelverket*, kan kommunen innenfor rammen av sin skjønnsutøvelse velge å sette seg over lovgiveren/regelverket. Dersom fylkesmannen har stadfestet kommunens vedtak under denne forutsetningen, er det etter vår vurdering gjort en feil hvor kommunen har gått utover rammene for sitt skjønn, og som fylkesmannen ikke skulle ha godkjent.»

Advokatens konklusjon

«Det fremgår ikke av kommunens eller fylkesmannens vedtak at avveilingen av sentrale hensyn etter motorferdselloven er forholdsmessig, og kommunen kan ha gått utover rammene for sin skjønnsutøvelse når hensynet til friluftsinnteresser har måttet vike til fordel for etablering av ny skuterløype ved Leinavatnet.

Vedtaket lider under enhver omstendighet av en saksbehandlingsfeil grunnet manglende vurdering av naturmangfoldlovens prinsipper.

Det er vår vurdering at denne saken bør bli gjenstand for nærmere vurdering av vedtakets gyldighet hva gjelder rammene for kommunens skjønnsutøvelse.

Vår vurdering er derfor at vedtaket bør bli gjenstand for en rettslig prøving. Fylkesmannens vedtak er endelig, og må angripes med søksmål, eventuelt med klage til Sivilombudsmannen.»

Neste skritt

Saken sendes Sivombudsmannen, som gjør kort prosess. Etter en side med formalia heter det:

«Fylkesmannen i Nordland har i vedtak 1. november 2019 vist til vedtak 7. november 2018 «når det gjelder kommunens adgang til å fastsette snøscooterløyper og de utredninger og vurderinger som må foreligge». I vedtaket fra 2019 skriver Fylkesmannen blant annet: «Det er etter Fylkesmannens oppfatning ikke tvil om at det foreligger konflikt med friluftslivsinteresser og naturmangfold, men vi konkluderer med at kommunens ønske om å etablere snøscooterløype i området veier tyngre.»

Fylkesmannen konkluderer med at kommunen har gjort grundige avveininger i saken og at det er tatt hensyn til interesser som vil påvirkes av snøscooterløyper i området. Fylkesmannen har videre «tatt et riktig rettslig utgangspunkt» og synes å ha sett og vurdert relevante anførsler og momenter. Etter en helhetsvurdering finner ikke ombudsmannen tilstrekkelig grunn til å foreta ytterligere undersøkelser i saken. Saken er avsluttet her.»

Oppsummert

Quod erat demonstrandum ... Etter dette blir det med andre ord problematisk å se hvordan motorferdselloven på noe vis kan være anvendelig målt mot sin egen formålsparagraf og øvrige føringer som sier at friluftslivet står i en særstilling og at naturverdier skal hensyntas.

Kilder:

SFNL-vedtak vedr Leinaløypa:



Klagebehandling -
Kommunestyrets vedt

Advokatens vurdering av FMNLs vedtak:



2019-12-12 Tine
Larsen snøscooterløyp

Sivilombudsmannens vedtak på klage:



SO Sak om vedtak av
snøscooterløype.pdf

Eksempelsak II: Umbuktaløypa

Fra statsforvalteren i T/FKs kommentar til konsekvenser av sitt eget vedtak:

- *Sannsynligvis medfører vedtaket at for friluftslivet blir områdets kvaliteter redusert og at friluftsfolket kan bli fortrent fra et attraktivt friluftslivsområde*
- *En slik løype er i strid med lovgivers ønske*
- *(SF) vil sterkt fraråde kommunen å etablere løype i slike viktige og svært viktige friluftslivsområder*
- *Ikke å anlegge løypa vil være i tråd med lovgivers intensjon*
- *Det er betimelig å sette spørsmålstegn ved om friluftslivsinteressene, med dagens ordlyd, har et tilstrekkelig rettsvern i nf. § 4a ...*

Gjennomgang

14.10.2020 gjorde sette-statsforvalter i T/FK et skjellsettende vedtak. Vedtaket gjaldt klage fra Naturvernforbundet i Rana og omegn og Rana turistforening.

Konklusjonen var i seg selv alt annet enn overraskende:

«Fylkesmannen tar ikke klagen fra Naturvernforbundet i Rana og omegn av 4.3 2019 og Rana turistforening av 9. mars 2019 til følge. Fylkesmannen stadfester med dette Rana kommunes vedtak truffet av kommunestyret i sak 7/19 den 12. februar 2019.»

Slik sett var vedtaket bare et nytt eksempel på at natur og «svært viktig friluftsliv», pro sedvane, måtte gi tapt for snøskuterinteresser, og at forsøk på å påberope seg lovens mange føringer i favør av natur- og friluftslivsinteresser viser seg å være nytteløst.

Men SF anfører også kraftfull argumentasjon for en motsatt konklusjon:

- «Vi vil understreke at rådmannen har lagt frem en godt, faglig forankret innstilling for kommunestyret i denne saken. Rådmannens innstilling om å ikke opprette løypa er i tråd med lovgivers intensjon om å unngå løyper i viktige og svært viktige friluftslivsområder.»

Rådmannen siteres slik av SF (utdrag):

- «Rådmannens konsekvensutredning (...) viser at en snøskuterløype mellom Umbukta og riksgrensen vil ha stor negativ konsekvens for det øvrige friluftslivet i området», med henvisning til «gode parkeringsmuligheter, nærhet til gode fiskevann, at det er innfallsport til resten av det svært viktige friluftslivsområdet, oppkjørte skiløyper og Umbukta fjellstue...»
- Avbøtende tiltak vil i liten grad kunne dempe potensielle konflikter.
- Med henvisning til motorferdsellov- og forskrift: «Kommunene bør ikke legge løyper i svært viktige eller viktige friluftslivsområder, og de bør søke å holde store sammenhengende vinterfriluftslivsområder fri for snøskuterløyper.
- Rådmannen finner ikke at det foreligger andre hensyn her som er så tungtveiende at hensynet til friluftslivet må vike og kan fortsatt ikke anbefale at denne løypen vedtas.»

SF sier videre:

- «Kommunestyret har ved sine behandlinger av saken vært klar over at det foreligger interesse-konflikter, og at dette gjelder selv om det er fastsatt avbøtende tiltak. De er godt kjent med at et svært viktige friluftslivsområder vil bli utsatt for støy over anbefalte verdier, og at det foreligger protester fra egen administrasjon og fra høringsparter som er begrunnet i hensynet til friluftslivsinteressene.

Men også for SF i T/FK koker det ned til «Klima- og miljødepartementets brev av 4. oktober 2017 gjør det klart at det ikke er noe forbud mot å legge snøskuterløyper i viktige og svært viktige friluftslivsområder» og at kommunen kan «legge løyper i slike områder dersom den etter en konkret vurdering finner at det foreligger andre hensyn som etter kommunens skjønn er så tungt-veiende at hensynet til friluftsliv må vike». Videre vises det til andre store «områder i kommunen som er båndlagt knyttet til natur og friluftsliv. For sistnevnte vises det til Saltfjellet/Svartisen nasjonalpark, naturreservater og landskapsvernområder.» Og: «Kommunestyret har imidlertid, selv om denne fremstår som i tynneste laget, foretatt en konkret vekting av hensynet til friluftslivsinteressene og kommet til at den allikevel ønsker å opprette løypa.»

Sterke ord fra myndighetshold

Men SF T/FK stopper ikke med dette. Statsforvalteren kommentarer sitt eget vedtak om å godkjenne løypa på denne måten, her lett komprimert:

- sannsynligvis medfører det (vedtaket) at for friluftslivet blir områdetets kvaliteter reduert og at friluftsfolket kan fortrennes fra et attraktivt friluftslivsområde
- en slik løype er i strid med lovgivers ønske
- (SF) vil sterkt fraråde kommunen å etablere løype i slike viktige og svært viktige friluftslivsområder
- Å ikke anlegge løypa vil være i tråd med lovgivers intensjon

Han sier også:

«Det er betimelig å sette spørsmålstegn ved om friluftslivsinteressene, med dagens ordlyd, har et tilstrekkelig rettsvern i nf. § 4a»

For ordens skyld: Rana kommune har for lengst kvittert ut SFs vedtak med et nytt vedtak om å etablere den omsøkte skuterløypa.

Kilde:

SF/TFKs vedtak vedr Umbuktaløypa



Avgjørelse i klagesak
- Forskrift om snøskut

Eksempelsak III: Åfjord-løypa

Sitat: «Alternativet hadde vært å tillate at en skuterløype hadde fått borre seg inn gjennom området og helt åpenbart påført verdiene i området «ulemper».

En opplagt sak?»

Tilsynelatende. Med loven i hånd setter da også sette-statsforvalteren foten ned for skuterinteressene i området!

På den andre side melder spørsmålet seg om det er kommunen selv som unødvendig har spent bein under sitt eget vedtak ...

Gjennomgang

På sette-statsforvalteren i Troms/Finmark sitt bord kan man lese ut nøkkelelementer i Åfjord-saken fra sakspapirene som er oversendt ham fra SF i Trøndelag, etter at Åfjord kommune (på ny) hadde opprettholdt vedtak om lokal skuterløype.

Her siteres statsforvalteren i Trøndelag bl.a. på:

- Løypetraséen fra Skjern og inn til Botnan vil ikke komme i konflikt med vesentlige interesser på miljøområdet, men FMT påklager traséen videre inn i det store, sammenhengende og urørte fjellområdet mot Dåapma – Finnvollheia.

- I saksframlegget fra rådmannen ble det foreslått å stoppe snøskuterløypa ved Botnan, i utkanten av det området som har de største friluftslivsverdiene og som ikke går inn i det urørte fjellområdet mot Dåapma-Finnvollheia. Kommunestyrets vedtak om likevel å opprettholde denne traséen er ikke grunnlagt.

- Dette området vurderes til å ha svært stor verdi for friluftslivet. FMT viser til at et forslag om å opprette Dåapma nasjonalpark ble sendt på høring i 2012. Bakgrunnen var at området har store naturmangfoldverdier og at området er et svært viktig friluftsområde. Etableringen stoppet opp pga. ulike brukerinteresser, men verdiene i området er ikke endret.

- Verdien av det store sammenhengende fjellområdet vil øke ved utbygging av tre konsesjonsgitte vindkraftverk i fjellområdene i Åfjord, i tillegg til Roan vindkraftverk nord for Åfjord.

- Ved politisk behandling (kommunestyret sak 1/18, 01.02.2018) ble likevel denne delen av løypetraséen tatt inn igjen uten noen form for grunnleggelse. Først ved kommunestyrets klagebehandling (sak 19/18 15.03.2018) ble vedtaket i sak 1/18 nærmere begrunnet. Det ble der anført m.a. at «Betydningen av at personer som bruker snøskuter, spesielt de som ikke har annet alternativ, får mulighet til å oppsøke disse områdene med mulighet for isfiske, er klart større enn ulemperne for friluftinteressene. (Utropstejn og understrekinger påført av oss)

De understrekede partiene summerer opp omtrent alle de viktigste verdiene der den uttrykte hensikten med motorferdselloven skulle komme til sin rett. Slik at her kunne man tenke seg at loven skulle sikre at det siste større, sammenhengende og urørte området i Åfjord, med tilhørende svært viktig natur og friluftsliv på nasjonalt nivå (ref. INON og vurderingen som nasjonalpark) ble ivaretatt..? Alternativet hadde vært å tillate at en skuterløype hadde fått borre seg inn gjennom området og helt åpenbart påført verdiene i området «ulemper». En opplagt sak?

Tilsynelatende: Med loven i hånd setter da også sette-statsforvalteren foten ned for skuterinteressene i området!

På den andre side melder spørsmålet seg om det kan ha vært kommunen selv som unødvendig spente bein under sitt eget vedtak. Etter at opprinnelig klage påpekte at det kommunale vedtaket om løypa (bl.a.) *manglet* begrunnelse, noe SFT bekrefter som del av sin begrunnelse for å gi klagen (delvis) medhold, fikk kommunen etter hvert på plass en begrunnelse for hvorfor fordelene med

skuterløypa skulle veie tyngre enn hensynet til friluftsliv og natur.²⁵ Og derfra vil løpet i henhold til «sedvane» være tapt for klagende part, selv om begrunnelsen hadde vært tynn.

I stedet peker sette-SF på at behov som kommunen mener skuterløypa ville innfri, kunne innfris ved enkle alternative grep i området der første del av løypa skulle anlegges.²⁶ En avgjørelse som da ikke kunne ankes flere ganger.

Men hva hvis kommunen hadde gitt skjønnnet sitt et annet innhold? Vært mindre konkret f.eks.? Kanskje vist til et «sterkt ønske fra det politiske flertallet»²⁷? Eller f.eks. til ønsket om næringsutvikling i reiselivsbransjen? Eller ..? Summen av de andre SF-vedtakene i Barth Eides oversikt, der hensyn til natur og friluftsliv har tapt på stripe, er beskrivende for utgangspunktet: Muligheten for SF til å overprøve et lokalt skjønn (når det ikke er saksbehandlingsfeil/når kravene til utredninger om de andre interessene er på plass) er nærmest ikke-eksisterende.

Svaret på spørsmålene over får vi aldri vite, og «Åfjord» blir stående som et eksempel (eller som *eksempelet*) på at loven i ett spesielt tilfelle har virket i tråd med bl.a. formålsparagrafen, ved at klager får medhold i at etablering av halvparten av en påklaget løype ikke blir godkjent. Men da fordi kommunens hoved-begrunnelse²⁸ simpelt hen ikke var relevant etter at SF kunne peke på at begrunnelse og behov for den andre delen av skuterløypa kunne dekkes inn i den første delen. Dermed sto den andre delen igjen omtrent ribbet for det som begrunnelse skulle være.

Kilde:



Åfjord kommune.
Midlertidig forskrift fc

²⁵ [Åfjord kommune. Midlertidig forskrift for snøskuterløype for fornøvelseskjøring. Vedtak i klagesak etter motorferdsellova..pdf](#)

²⁶ «Fylkesmannen registrerer at hovedbegrunnelsen for å åpne opp for snøskuterkjøring inn i det indre fjellområdet er at «...personer som bruker snøskuter, spesielt de som ikke har annet alternativ, får mulighet til å oppsøke disse områdene med mulighet for isfiske...». Fylkesmannen ser at det er flere vann i nærheten av den delen av snøskutertraséen som ikke ligger innenfor dette kjerneområdet. Dersom isfiske er et viktig argument for etablering av ei slik løype burde det også vært utredet alternative traséer til vann som ikke ligger innenfor dette svært viktige friluftsliv- og naturområdet. Fylkesmannen mener begrunnelsen for å åpne opp for snøskuterkjøring østover fra Botnan derfor er mangelfull og at det ikke er lagt stor nok vekt på hensynet til friluftslivet i denne delen av området som er klassifisert som *svært viktig* for friluftslivet.»

²⁷ Ref. avgjørelsen i Bardu-saken, der kommunens ønske om skuterløyper ser ut til å være avgjørende.

²⁸ Når SF skriver «hovedbegrunnelse», uten å referere hva øvrig begrunnelse går ut på, antas dette å være fordi SF ikke finner noen grunn til å legge vekt på det.

Innspill til forbedringer i nytt eller fornyet lovverk

(NB: Her vises det også til innspillet fra Naturvernforbundet av 18. mai.)

Utvalgets mandat er krevende, og kan også synes å inneholde innbyrdes uforenlige motsetninger. Enda mer selvråderett til kommunene er i motorferdsellovens kontekst egnet til å svekke natur og friluftsliv, ikke til å ta vare på det. Ytterligere økt selvstyre kan evt bety svakere krav til utredninger i forkant av vedtak el.l., mindre byråkrati at korrektivfunksjonen fra overordnede instanser svekkes enda mer, eller fjernes.²⁹ Empirisk sett er det lett å konstatere at begge deler er egnet til å svekke forsvaret av natur og friluftsliv.

På den andre side presiserer mandatet: «- samtidig som hensyn til natur og friluftsliv blir ivaretatt.» Siden dette ikke er juss-språk, altså hentet ut fra lovverk, må vi kunne utlede at her betyr «hensyn» reelle hensyn, i tråd med normal prosa. Og også mer i tråd med forståelsen lovgiver legger til grunn i Innst 253 L: «Motorferdselloven ble etablert for å begrense den motoriserte ferdselens skade på naturen og støy og ulemper for friluftslivet.»

Med andre ord: Skal disse skadene begrenses, kreves det at følgene av «mindre byråkrati» og «økt selvstyre» ikke blir at det øker skadene på natur og friluftsliv. Følgelig *må* denne første delen av mandatet, rent juridisk, svares ut på en slik måte at det sikrer at også natur og friluftsliv, rent faktisk, ivaretas.

Med referanse til forarbeidene til nåværende lov, hvor det heter:

«Det er fortsatt et viktig nasjonalt mål å skjerme natur- og friluftslivsinteresser mot unødvendig støy og andre belastninger med motorisert ferdsel.»³⁰

Dette er en viktig setning. Nasjonale mål og nasjonale verdier må kunne sies å være to sider av samme sak. **Da må det også være et legitimt grep å skjerpe de nasjonale retningslinjene på en slik måte at det blir forpliktende også for kommunene å faktisk ivareta natur og friluftsliv.**

Klarere retningslinjer betyr også enklere lokal saksbehandling, og innebærer følgelig mindre byråkrati.

Med referanse til mandatet:

Ny lov må sikre at natur og friluftsliv ikke rammes negativt som følge av kravene i mandatets første del.

Med referanse til dette notatets innledning:

Ny lov må utformes slik at den ikke reproducerer feilene i den nåværende loven, siden den nåværende loven viser seg ikke å ivareta interessene den er ment å ivareta.

Med tanke på sumvirkningene

Den nåværende loven legger - utrolig nok - ikke noen begrensninger verken på antall løyper, samlet lengde på løypene, eller tetthet mellom dem, verken lokalt eller regionalt. Det vil si at adgangen til å anlegge løyper i terrenget nå er nærmest ubegrenset. Med tanke på at hjemmelen

²⁹ I gjennomgangen av statsforvalternes vedtak har vi f.eks. sett flere eksempler på at statsforvalterne må stramme opp kommuner som leverer slett arbeid når de skal oppfylle lovens nåværende krav til registreringer, kartfesting og begrunnelser. Dette går alltid ut over natur og friluftsliv, aldri snøskuterinteressene. Utvalget burde selv hente inn informasjon om dette fra statsforvalterne, slik at utvalget får et riktig bilde av hva som står på spill.

³⁰ (Prop 35 L, pkt 4.3)

til å etablere fornøyelseløyper for snøskuterkjøring skal være et unntak fra lovens generelle forbud mot fornøyelseskjøring, er dette «et gapende hull» i regelverket, som utvalget må se nøye på.

(Ref. også «Karteksempler» på side ni.)

«Avbøtende tiltak»

I sitt avslag til klagen på Leinaløypa, viser Sivilombudsmannen til at:

«FMNL legger vekt på innføring av fartsgrense på 40 km/t som avbøtende tiltak.»

Også da Rana fikk omgjort vedtaket sitt hos SF fra oppheving til godkjenning, ble det lagt vekt på at kommunen ville innføre «avbøtende» tiltak. Det samme gjelder for en rekke andre saker, f.eks. de to løypene i Vinje (nr. 25 og 26) som begge oppnådde at klagen på skuterløype ble avvist etter at det ble innført fartsbegrensninger. Dette gjelder utvilsomt også for flere.

Avbøtende tiltak vil typisk bety å forskriftsfeste ulike former for fartsbegrensninger i hele - eller oftere: deler av aktuelle løyper, av hensyn til natur og/eller friluftsliv.

Dette mener vi utvalget må ta en kritisk gjennomgang av. For her er det nærliggende å peke på at verken SNO eller politiet driver med fartskontroll i skuterløyper, noe de også kun unntaksvis har tilgjengelig utstyr til.

Stikkprøver hos SNO (sentralt) og politi (Troms og i Vinje) bekrefter bildet: Ingen kan vise verken til anmeldelser eller sanksjoner som følge av fartsøvertredelser. Da må man kunne anta at dette er en type «avbøtende tiltak» med begrenset effekt, og enda mindre der fartsbegrensninger måtte være innført i avsidesliggende områder.

Dette kan se ut som nok et eksempel på den særs lave terskelen praktiseringen av nåværende lov aksepterer før ulemper som natur og friluftsliv påføres fra snøskutertrafikk skal begrense utbredelse av snøskuterløyper.

Med vennlig hilsen
Naturvernforbundet



Truls Gulowsen,
leder

Christian Børs Lind,
tidligere rådgiver for motorferdsel

