



Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2013/7570 NAK-AP-MJB
Arkivkode:
462.0

Dato:
27.06.2013

Høringsuttalelse til forslag til endringer i regelverket for motorferdsel i utmark

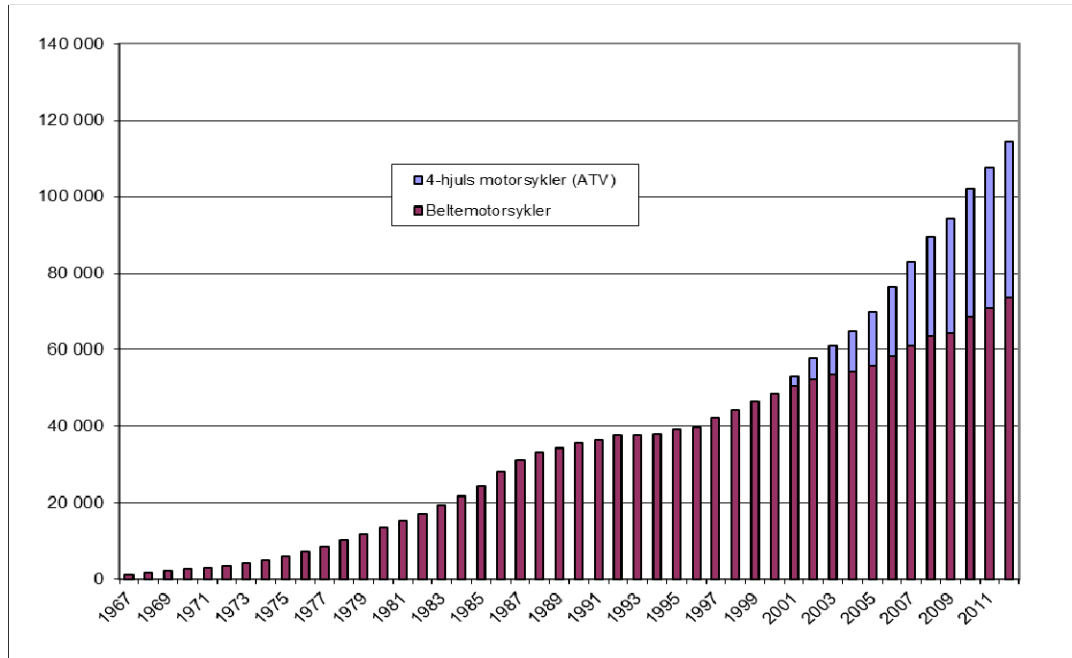
Forslaget til endringer i motorferdselsforskriften, samt etablering av et nytt forsøk, vil med stor sannsynlighet føre til en betydelig økning i det samlede omfanget av bruk av snøskuter. Forslaget som åpner for fornøyleskjøring tar et skritt bort fra den opprinnelige intensjonen med motorferdselloven, som er å verne om naturmiljøet og fremme muligheten til å oppleve stillhet og ro i naturen, og som har som utgangspunkt at motorferdsel i utmark skal ha et nytteformål. Når det skal utformes nye regler som åpner for økt bruk av snøskuter til fornøyleskjøring, er Direktoratet for naturforvaltning (DN) opptatt av at reglene blir tydelige på hvilke vilkår og kriterier som gjelder for de ulike formålene. Et klart regelverk uten for mange gråsoner er avgjørende for at det skal være mulig å gi forståelig veiledning, og for å kunne utføre nødvendig tilsyn og kontroll. DN mener det er behov for å konkretisere og klargjøre hvordan enkelte av de foreslåtte regelendringene skal gjennomføres i praksis.

Regelverket for motorferdsel i utmark har etter hvert blitt svært sammensatt, og det er i dag ulike regler for hvilken type kjøring det er mulig å åpne for i de ulike kommunene og fylkene. De foreslåtte forskriftsendringene vil føre til at regelverket blir mer komplekst, med økte regionale og lokale forskjeller. Et mer komplekst og differensiert regelverk fører til økt behov for veiledning, kontroll og oppsyn, for å sikre forståelse for regelverket og en forvaltningspraksis som er tråd med intensjonene i lovforslaget.

Vi viser til brev av 30.5.2013 fra Miljøverndepartementet (MD) med høring av forslag til endringer i forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag, samt invitasjon til å søke om å delta i forsøksordning med etablering av snøskuterløyper for fornøyleskjøring.

Da loven kom i 1977 var utgangspunktet at motorferdsel i utmark kan ha stor samfunnsnytte, men også medføre en miljømessig belastning i form av forstyrrelse av dyreliv, terrengskader og ikke minst konflikter med friluftslivet som ønsker stillhet, uberørhet og avkobling. Utgangspunktet for reguleringen ble derfor å begrense ferdselen til formål og behov som har en allment akseptert nytteverdi, og derved begrense unødvendig kjøring og fornøyleskjøring.

Kjøretøystatistikken viser at antall snøskutere og antall ATV (all-terrain-vehicle) har vært jevnt økende siden motorferdselloven kom. KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) viser at det for 2011 var 24 000 gyldige dispensasjoner for motorferdsel i utmark.



Figur 1. Antall registrerte snøskutere (beltemotorsykler) og 4-hjuls motorsykler (ATV) i Norge. Tallene som ligger til grunn for tabellen er hentet fra Opplysningrådet for veitrafikken AS

Summen av dette tilsier at omfanget av motorferdsel i utmark er stadig økende. Fylkesmenn, kommuner og rapporter fra Statens naturoppsyn (SNO), samt enkelthenvendelser fra privatpersoner, har gjort direktoratet kjent med at regelverket i mange tilfeller tøyes langt. I tillegg vet vi at en del kommuner også gir dispensasjoner som er direkte i strid med regelverket, uten at dette blir fulgt opp overfor de aktuelle kommunene. Dispensasjonspraksisen som har befestet seg er i mange tilfeller uheldig, og vil være krevende å reversere. Det er også grunn til å tro at økt antall kjøretøy medfører mer ulovlig kjøring.

Intensjonen i regelverket er å verne om naturmiljøet og fremme muligheten til å oppleve stillhet og ro i naturen. Det er i dag et sprik mellom intensjonen i regelverket og den dispensasjonspraksis som føres. Det er sannsynlig at forslaget vil føre til en betydelig økning i det samlede omfanget av bruk av snøskuter. DN konstaterer at en åpning for fornøyleskjøring er et skritt bort fra den opprinnelige intensjonen med motorferdselloven.

Loven er av eldre dato, og DN har i lengre tid sett behov for en helhetlig gjennomgang av regelverket. I stedet for en helhetlig gjennomgang er det gjennom årene blitt gjort endringer og tilpasninger i nasjonal forskrift. DN opplever at regelverket etterhvert har blitt komplekst og sammensatt, og derfor et utfordrende regelverk å veilede om. Forslaget vil føre til enda større kompleksitet, noe som vil være krevende for forståelsen av regelverket. Ut fra dette er det viktig at regelverket er tydelig på hvilke vilkår og kriterier som gjelder og hvilken type kjøring kommune og fylkesmann har hjemmel til å gi tillatelse til.



Det er i dag ulike regler for hvilken type kjøring det er mulig å åpne for i ulike kommuner og landsdeler. Kommunene i Finnmark og Nord-Troms har adgang til å foreslå løyper for fornøyleskjøring som fastsettes av Fylkesmannen, kommuner med lav befolkningstetthet kan i enkelte deler av landet søke om å åpne snøskuter for isfiske, med videre. I verneområdene er det egne forskrifter som styrer motorferdsel i utmark. De foreslåtte forskriftsendringene vil føre til at regelverket blir ytterligere mer komplekst, med økte regionale og lokale forskjeller for hva som er tillatt og hvilken type kjøring det er mulig å åpne for.

DN ser i lys av dette også en utfordring med et stort antall forsøkskommuner som skal forholde seg til ulike regimer; planlegging av åpne løyper for fornøyleskjøring etter plan- og bygningsloven med kommunen som tillatelsesmyndighet, tilkoblingsløyper til Sverige som eventuelt skal planlegges av kommunene og fastsettes av fylkesmennene, samt næringsløyper for rekreasjonskjøring der forvaltningsregime enda ikke er fastsatt. DN er usikker på om det er gjort tilstrekkelige vurderinger rundt sammenhengen mellom de ulike ordningene, og den samlede kompleksiteten i lovverket og konsekvenser for forvaltningen av det. Ut fra ønsket om å se de ulike ordningene i sammenheng mener DN at det hadde vært en fordel om også åpningen for løyper for snøskutersafari og tilførselsløyper til Sverige var en del av forsøket.

Forsøksordning med etablering av snøscooter-løyper

Erfaringene fra motorferdselsforsøket fra 2002 viser at det er utfordrende å avslutte igangsatte forsøk, og at det er krevende å stramme inn praksisen i kommuner som over flere år har hatt adgang til å ha et mer liberalt regelverk. De 7 eksisterende forsøkskommunene har nå hatt forsøksstatus i snart 14 år. DN ser en risiko i at forsøket kan få en mer permanent karakter enn det som er intensjonen. DN er opptatt av at forsøket formelt må avsluttes innen perioden som er angitt, og at kommunene må være klare på at adgangen til fornøyleskjøring opphører når forsøksperioden er avsluttet. Dette forutsatt at det ikke gjøres regelverksendringer etter at forsøket er evaluert.

DN vil derfor understreke at det som oppfølging av forsøket blir svært viktig med en evaluering som sikrer et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag til å ta stilling til hvordan forvaltning av motorferdsel i utmark skal skje i framtida.

Når det gjelder utformingen av forsøket har DN følgende merknader og synspunkter:

Formålet med forsøket

DN ser det kan være hensiktsmessig at formålet for forsøket konkretiseres tydeligere med tanke på hva man ønsker å oppnå. En større grad av konkretisering vil gi de som skal evaluere forsøket en bedre forutsetning for å svare på oppgaven, ved at det er klarere definert hva som må til for at forsøket skal vurderes som vellykket.

Avgrensningen av forsøket

MD åpner for forsøk i 40 kommuner. Erfaring tilsier at det er vanskelig å reversere slike forsøk når det først er åpnet opp. Det legges opp til at ordningen avgrenses til det distriktpolitiske virkemiddelområdet sone II, III og IV. Avgrensningen vil dekke de fleste kommuner der motorferdsel i utmark har et visst omfang. Dersom hensikten med forsøket er å se om dette er en ordning som kan være aktuell for hele landet, mener DN at forsøket i utgangspunktet bør være åpent for alle kommuner. Alternativt bør det framgå hvorfor forsøket er avgrenset til det distriktpolitiske virkeområdet, for å kunne evaluere forsøkets eventuelle betydning for distriktpolitiske målsettinger.



DN støtter MD i at utvalget av kommuner bør gi et bredt erfaringsgrunnlag fra ulike kommuner i ulike deler av landet. Forsøket må også ta sikte på å få svar på en rekke spørsmål som evalueringen fra forsøket i 2002 ikke kunne gi svar på, herunder hva det vil si å åpne for fornøyleseskjøring i mer befolkningstette områder.

Kriterier for etablering av løypene:

DN støtter de kriterier og begrensninger som ligger i forsøksvedtektene. DN er positiv til at hensynet til friluftsliv og naturmangfold er vektlagt, og at forslaget blant annet legger opp til krav om å foreta en kartlegging og verdsetting av friluftsområder der løypene planlegges. DN legger til grunn at en slik kartlegging bør omfatte hele kommunen slik at kommunene har grunnlag for å vurdere betydningen av de aktuelle områdene opp mot øvrige friluftsområder i kommunen.

Det er også viktig at kommunene tar hensyn til støy i planleggingen av løypene. Stillhet og ro er verdsette egenskaper i alle typer friluftsområder, og i utmarksområder oppstår støykonflikter når stillheten forstyrres av for eksempel bruk av snøscooter. Snøscooterløyper kan "punktere" store omkringliggende områder, i det de ikke lenger oppleves som stille. Terskelen for hva som oppleves som påtrengende og uønsket er ofte lavere i utmarksområder enn i sentrumsnære områder.

I planleggingen av snøskuterløyper bør det synliggjøres i hvilken grad aktiviteten i løypene vil berøre natur og friluftsområder støymessig.

Kommunen bør vurdere støybelastningen ved snøscooterkjøring opp mot hvilken karakter de berørte områdene og bruken av disse har. I den sammenheng vises det til Retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging (T-1442/2012), hvor det er gitt anbefalte støygrenser ved etablering av ny støyende virksomhet.

Når det gjelder villreinområder mener DN at det absolutte forbudet ikke bør avgrenses til kun å gjelde nasjonale villreinområder. Vi har i alt 23 ulike villreinområder, og det er 10 av disse som er utpekt som nasjonale, og der det nå utvikles regionale planer etter plan- og bygningsloven. De øvrige 13 er mindre av utstrekning og kan være like sårbare, og DN anbefaler at villreinområder generelt tas inn som forbudsområder når det gjelder etablering av løyper. Avgrensningene bør tas etter en konkret vurdering av villreinens bruk av området. For de områdene der det lages regionale planer finnes det oppdaterte kart over villreinens leveområde i Naturbase/Villreinklienten, og områdebruken er godt dokumentert i rapporter. For de øvrige områdene kan kartgrunnlaget være noe varierende, men det foreligger planer om å gjøre tilsvarende kartlegging og dokumentasjon også for disse i regi av Norsk Villreinsenter. Inntil dette er på plass kan avgrensningen baseres på den erfaringskunnskap om villreinens bruk av leveområdene som foreligger fra tidligere, noe både villreinutvalg, villreinnemder og fylkesmenn vil kunne bistå med.

Hvem skal involveres i planprosessen:

Det vises i høringsbrevet til en rekke grupper som forutsettes at får anledning til å uttale seg. DN vil understreke at det også er viktig at villreinnemder, villreinutvalg og nabokommuner blir hørt.

Evalueringsrapporten fra forrige forsøk viser at medvirkningsprosessene ofte ble dominert av sterke pressgrupper. Skuterinteressene hadde stor innflytelse på planprosessene. Flere undersøkelser, blant annet Nationens distriktsbarometer og Natur- og miljøbarometeret fra 2012, viser generelt at «folk



flest» ikke ønsker en liberalisering av motorferdselsregelverket, og at det derfor ofte vil være en taus majoritet som ikke engasjerer seg. Forsøket fra 2002 viser at det ligger en utfordring i at natur-, miljø- og friluftinteressene er dårlig organisert på lokalt nivå. DN mener derfor det er viktig at kommunene er oppmerksomme på dette, og at de gjennom planprosessen inviterer alle interesser aktivt inn.

Næringskjøring

Regjeringen ønsker å utvide adgangen til næringskjøring gjennom åpning for fornøyleskjøring som del av utmarksnæring i form av snøscootersafari etter løype. Slik reiselivsvirksomhet skal forutsette løyve. MD inviterer høringsinstansene til å komme med synspunkter på hvordan en slik ordning kan utformes.

Direktoratet er opptatt av at det ved en regelverksendring som åpner for kjøring av turister bør settes klare og entydige vilkår som avgrenser bruken, og som samtidig er tydelig på hvem som har anledning til å tilby slik aktivitet.

- Det bør stilles krav om økonomisk inntjening og reell næringsvirksomhet. Det bør som minimum settes krav om at virksomheten er registrert i Enhetsregisteret og kan dokumentere en samlet omsetning som gjør virksomheten momspiktig. For å sikre et enhetlig regelverk mener vi at det bør stilles tilsvarende krav som det som regnes som utmarksnæring etter gjeldende regler, jf. § 5a.
- Det bør stilles krav om at løyve kun skal gjelde organiserte turer med guide. Det må settes krav om at guiden har en kontraktsfestet avtale eller oppdragsforhold for næringsvirksomheten.
- Det bør stilles krav om at kjøring kun skal skje i fastsatte løyper.

Det bør være kommunen som gir løyver til turistbedrifter. Vi legger til grunn at kommunen foretar de nødvendige vurderinger med hensyn til sikkerhet i forbindelse med behandling av løyve. DN mener det er en fordel om løypene legges til områder der det er en del ferdsel fra før, for eksempel isfiskeløyper, for de kommunene som har slike.

Næringsløyper bør fastsettes etter planlegging med de samme begrensninger og krav som gjelder for forsøket, herunder at slike løyper ikke kan legges i verneområder eller villreinområder. Dette kan gjøres på to måter:

- Fylkesmannen fastsetter løypene etter forslag fra kommunene. DN legger til grunn at kommunene fremmer sitt forslag på bakgrunn av en planprosess. Dette er tilsvarende modell som løypene i Nord-Troms og Finnmark blir fastsatt etter i dag.
- Kommunene fastsetter trase for næringsløyper gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven.



Uavhengig av modell er DN opptatt av at det må legges opp til et system som kan gi statlige myndigheter virkemidler til å ivareta nasjonale og vesentlige regionale hensyn på miljøområdet, herunder friluftsområder av stor verdi.

Forskriftsendringer

Tilførselsløyper til løypenett i Sverige

MD foreslår at det åpnes for at Fylkesmannen i kommuner som grenser til Sverige kan legge ut løyper for persontransport som fører til åpne løyper på svensk side. Det er lagt opp til at Fylkesmannen skal fastsette disse løypene etter forslag fra kommunene. Dersom fylkesmennene skal tillegges en slik oppgave må fylkesmennene ha klare kriterier å forholde seg til, slik at det blir enklere for fylkesmannen å imøtekomme eller avslå slike «søknader». Det må derfor avklares hvordan forslaget skal løses i praksis. MD skriver at «Utgangspunktet når løypetrassen skal fastsettes må være korteste vei fra utgangspunktet og til grensen der påkobling til løypenett skal skje.» Det må klargjøres hva som menes med «utgangspunktet», og dernest også hvem som skal definere utgangspunktet ut i fra hvilke kriterier.

MD foreslår at det settes som krav at løypene skal krysse grensen ved offentlig vei. Det blir i høringsbrevet understreket at dette skal være påkoblingsløyper, og at det skal være kort avstand fra utgangspunktet til grensen og punktet der påkoblingen skal skje. Samtidig settes det som en forutsetning at hjemmelen ikke skal kunne benyttes til å etablere løyper for generell turkjøring i grensekommunene. DN støtter disse forutsetningene, men er samtidig usikker på om dette betyr at kommuner som ikke har en offentlig vei som krysser grensen ikke kan få slike påkoblingsløyper, eller om det vil bety at kommunene må tilrettelegge slike løyper over kommunegrensene til nærmeste punkt der offentlig vei krysser grensen. Sistnevnte alternativ vil innebære at påkoblingsløypene kan bli svært lange. DN ser at det da vil bli en utfordring å håndheve prinsippet om at hjemmelen ikke skal benyttes til generell turkjøring i egen kommune. For å unngå at løypene vil bli brukt til generell turkjøring i egen kommune kan en løsning være å sette en maksimal lengde på slike løyper.

DN ber MD vurdere om det bør stilles samme vilkår og krav til utredninger i forbindelse med etablering av tilførselsløyper som det som er forutsatt i forsøksvedtektene, herunder utredning om virkninger av planen for friluftsliv og naturmangfold, samt kartlegging og verdsetting av friluftsområder. DN vil anbefale dette dersom utformingen av forslaget vil innebære løyper av et visst omfang.

DN vil understreke betydningen av at planlegging av slike påkoblingsløyper skjer i et samarbeid med svenske kommunale og/eller regionale myndigheter. Dersom områdene på svensk side er underlagt regulering av motorferdselen må det selvfølgelig tas hensyn til dette. Spørsmålet om hvor det er naturlig å krysse grensen vil også være avhengig av hvor enkelt det er å koble seg på løypenettet på svensk side.

Grensekommuner som eventuelt også blir forsøkskommuner vil i utgangspunktet ha to modeller å planlegge slike løyper etter og to forvaltningsregimer med vedtaksmyndighet på de ulike typene løyper. DN mener dette er uheldig, og anbefaler at forsøkskommunene ikke får adgang til å planlegge løyper etter ny § 4a) i forskriften, men at dette i stedet skjer gjennom kommunal arealplanlegging.

Regelverksendringer og behovet for økt kontroll



MD har i høringsbrevet påpekt at forslagene vil medføre økt behov for tilsyn og kontroll i regi av SNO og politiet for å sikre at kjøring skjer i tråd med regelverket. DN vil understreke at dette er viktig for legitimiteten til regelverket og kontrollsystemet. Status per i dag er at det er for liten dekningsgrad og for lite ressurser for både å forebygge og å avdekke ulovlig kjøring. Regelverksendringer, inkludert nytt forsøk vil øke behovet for kontroll, herunder økte ressurser til slik aktivitet. Dette fordi det sannsynligvis blir mer kjøring, og fordi det vil viktig å ha et godt regime for dokumentasjon som del av evalueringsopplegget for forsøket.

Med hilsen

Direktoratet for naturforvaltning

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Janne Sollie
Direktør

Helge Klungland
Avdelingsdirektør