

Klima- og miljødepartementet  
Postboks 8013 Dep  
0030 Oslo

E-post: [postmottak@kld.dep.no](mailto:postmottak@kld.dep.no)

Vår ref: 896817/5473

Deres ref: 14/523

Oslo, 6. november 2014

Saksansvarlig advokat: Arve Lønnum, [al@raeder.no](mailto:al@raeder.no)

## SVAR PÅ HØRING OM ENDRING AV FJELLOVEN

Vi viser til departementets høringsbrev av 28.10 i år om endring av fjelloven, der det i forbindelse med varslet endring i lov om motorferdsel i utmark foreslås inntatt i fjelloven et nytt § 12, 3 ledd som gir fjellstyret «*retten til å forby eller redusere all motorferdsel i statsallmenning for andre enn Statskog SF*». Vi viser også til møtet med berørte organisasjoner i departementet den 4. 11 i år. Her er rettidig høringsuttalelse på vegne av Snøscooterimportørenes Forening (SIF):

### Sammendrag:

Høringen nå gjelder kun om fjelloven også bør endres som foreslått i høringsbrevet. Lovforslaget vil kun få praktisk betydning der fjellstyret har en annen oppfatning om ønskeligheten av snøscooterløyper. Er slike løyper i strid med noens rettigheter, vil de ikke komme på plass uansett, slik regelverket ellers er lagt opp. Forslaget innebærer altså at lokaldemokratiets øverste organ, kommunestyret, systematisk kan settes ut av spill til fordel for Fjellstyret som kan nekte ferdsel som det er rettslig adgang til, og som kommunestyret ønsker.

Bakgrunnen for forslaget er en komitemerknad fra Energi- og miljøkomiteen. Den kan synes å konkludere med at et bredt flertall i Stortinget støtter en slik endring. Vi betviler dette. Den del av merknaden som forslaget nå bygger på, er inntatt i en innskutt bisetning om generelle grunneierposisjoner og står helt uten begrunnelse. Forslaget er ikke utredet og neppe gjennomtenkt.

Forslaget er i strid med hovedhensynene ellers i lovforslaget og er i strid med lokaldemokratihensyn. Forslaget hadde vært mindre betenkelig om det hadde holdt seg til fjellstyrenes primæroppgave; å holde orden på privatrettslige rettigheter i fjellet. Da måtte forslaget gått ut på at fjellstyret kan *uttale* seg til kommunestyret ifm planlegging av scooterløyper *om* hvorvidt planforslaget legger opp til ferdsel som krenker noens *rettigheter* i fjellet. Et slikt forslag hadde vært mindre ulogisk fordi posisjonene som skal sikres her, er privatrettslige rettigheter.

Hvorvidt man på mer skjønnsmessig grunnlag ønsker ferdsel av en type i et område, er et spørsmål som i en reform begrunnet i lokal styring, må legges til kommunestyret. Statskogs praktisering av sitt mandat er i samsvar med disse hensyn. Statskog lar kommunestyrene bestemme og, samtykke til ferdsel skal gis så langt slikt samtykke ikke direkte hindrer Statskogs egen virksomhet.

Subsidiært kunne forslaget begrense seg til å gi fjellstyret adgang til å nekte ferdsel som er i strid med tilståtte rettigheter. At fjellstyret som indirekte valgt organ med sterke særinteresser tilsynelatende etter fritt skjønn skal kunne sette til side kommunestyrets skjønn om ønskeligheten av løyper, er i strid med de grunnleggende demokratihensyn som ligger bak endringen av forvaltningsregimet for snøscooterløyper.

SIF foreslår at forslaget utredes nærmere og ikke fremsendes Stortinget nå ifm endring av motorferdselsloven. Dersom forslag likevel fremsendes nå, foreslår vi at lovteksten endres til at Fjellstyrene skal høres og ellers kan *nekte motorferdsel dersom, og så langt, den krenker etablerte rettigheter i allmenningen*.

Lovteknisk er forslaget svært uheldig. Det blir etter dette minst 3 lover som regulerer samme forhold (vedtakelsen av løyper), motorferdselsloven, plan- og bygningsloven og fjelloven. 3 departementer vil være fagmyndighet.

Forslaget er ikke forsvarlig utredet, og prosessen er i strid med utredningsinstruksen for regjeringen. At Stortinget har bedt om et lovfremlegg med en tekst, betyr ikke at den skal legges frem uten forsvarlig utredning. Det er for øvrig andre temaer som er berørt i komiteinnstillingen som ikke behandles nå (og ikke trenger behandling nå).

En endring av fjelloven er på ingen måte nødvendig for å fremme bebudet lovforslag om endret forvaltningsmodell. Grunneierrettighetene til staten forvaltes da videre som nå, der Statskog som grunneier overlater de skjønnsmessige spørsmål om ønskeligheten av motorferdsel til kommunestyret, fordi det anses mest demokratisk. Det er vi enig i.

Forslaget vil utløse en stor mengde uklarheter og administrativt arbeid, herunder en serie klager fordi fjellstyrenes beslutninger kan påklages til departementet (det er også nødvendig å ha klagerett her). I tillegg kan vedtakelsen av løyper påklages til fylkesmannen, slik lov- og forskriftsforslaget ellers er ad motorferdselsloven og pbl.

Det foreslåtte forslag gir for øvrig fjellstyrene mulighet til å forby motorferdsel som allerede er tillatt, eller blir tillatt etter motorferdselsloven. Forslaget sier at fjellstyrene kan forby alle andre enn Statskog selv. Dvs at hytteeiere med løyve kan nektes. Politi og brannvesen kan nektes. Forsvaret kan nektes. Røde Kors kan nektes. Politiet kan nektes osv. Disse heter tross alt ikke Statskog. I dag kan disse kjøre i utmark direkte med hjemmel i motorferdselsloven.

## **Nærmere om SIFs syn:**

### **Direkte valgt demokrati vs indirekte valgte organer med særrepresentasjon**

Komitemerknaden forslaget bygger på, lyder slik:

«Komiteen understreker behovet for god dialog med grunneiere ved inngåelse av avtaler om motorisert ferdsel, at de lokale fjellstyrene må gi samtykke til

motorisert ferdsel for statsallmenningene, og at grunneiere må gis en reell mulighet til å reservere seg mot unødvendig kjøring over egen eiendom».

Forslaget til lovendring er basert på en innskutt bisetning i en setning som har som hovedinnhold å understreke behovet for en god dialog med grunneiere. Bisetningen om myndighet til fjellstyrene er ikke begrunnet, herunder hvorfor det ikke skulle være slik at Statskog skal uøve de vanlige grunneierrettigheter som følger grunnbokshjemmelen og ikke minst det offentlige oppdraget til dette selskapet.

Lovforslaget nå er heller ikke begrunnet og savner enhver form for drøftelse av fordeler og ulemper, samt evt. alternative løsninger. Administrative og økonomiske konsekvenser og konsekvenser for næringslivet er heller ikke berørt selv om utredningsinstruksen krever dette.

Lovforslaget om samtykke fra Fjellstyrene bryter med det viktigste i samme komiteinnstilling, selve forslaget som ble vedtatt av et nesten enstemmig Storting:

«Stortinget ber regjeringen snarest mulig legge fram forslag til endring av lov om motorferdsel i utmark og vassdrag som sikrer lokal forvaltning innenfor tydelige, nasjonale retningslinjer inntatt i loven.»

Det er flere hovedpoenger i forslaget. Det grunnleggende er *lokal* forvaltning. Det andre er at den lokale forvaltning skjer innenfor tydelige (forutsigbare) nasjonale retningslinjer. Forslaget på høring her ivaretar ingen av delene, idet det legges opp til et nærmest fritt skjønn for fjellstyret til å tillate eller forby motorferdsel. På høringsmøtet fremkom spådommer at dette kom til å variere veldig ut fra sammensetningen av de 94 fjellstyrene. Det viser ikke en tydelige nasjonal retningslinje.

«Lokal forvaltning» betyr grunnleggende mer makt til kommunestyret. Det ligger grunnleggende lokaldemokratihensyn bak forslaget. Det ble i et innlegg på møtet i departementet hevdet at det var lokaldemokratisk riktig å legge makten til å forby motorferdsel til fjellstyrene. Det er feil. Endringen av fjelloven vil kun ha praktisk betydning i ett eneste typetilfelle. Det er hvis kommunestyret ønsker å tillate motorferdsel, men fjellstyret sier nei. Hvis kommunestyret sier nei, kan det ikke bli noen løype etter lovforslaget som er varslet, og intet å ta stilling til for fjellstyret.

Lovforslagets bærende prinsipp er altså at et indirekte valgt organ, der endog sterke særinteresser eller sektorinteresser kan ha flertall, skal kunne sette ut av kraft det skjønn det direkte valgte kommunestyret har. Det er udemokratisk og vil skape et legitimitetsproblem.

At et indirekte valgt organ skal kunne overprøve skjønnet til det direkte valgte organ som valgte det indirekte organ, vil være svært ulogisk og oss bekjent nokså unikt. Legitimitetsproblemet forsterkes ved at fjellova etter §§ 3 og 5 bestemmer at 40-57% av medlemmene i fjellstyret ikke representerer innbyggerne i alminnelighet, men kun rettighetshaverne i fjellet. § 3, 3 og 6 ledd lyder

«Fjellstyret skal ha fem medlemmer med personlege varamedlemmer. Dei vert valde av kommunestyret, eitt medlem som leiar og eitt som nestleiar.

...

Kommunestyret skal syte for at jakt-, fiske- og friluftinteressene vert representerte i fjellstyret og at minst to medlemmer med varamedlemmer vert valde blant dei som har rett til allmenningsbruk i allmenningen som jordbrukarar.»

2 av 5 medlemmer utgjør 40 % medlemmer fra rettighetshavere i allmenningen. Etter §5, 3 ledd kan andelen gå over 57%,. Bestemmelsen lyder:

«Fjellstyre etter paragrafen her kan ha fem eller sju medlemmer. Vert det valt meir enn fem, skal minst fire av medlemene og varamedlemene ha rett til allmenningsbruk i allmenningen som jordbrukarar».

4 medlemmer av totalt 7 er 57,14 % medlemmer fra den snevre grupperingen rettighetshavere.

I tillegg til de nevnte rettighetshavere i fjellstyret vil det være natur- og friluftsjntresser, som også typisk kan ha organiserte særntresser og standpunkter fra sin organisasjon å forsvare. Loven åpner også for andre sektorntresser. Loven system er altså slik at alminnelige innbyggere vil være i mindretall, til dels klart mindretall. Flertallet representerer særntresser. Et slikt organ er ikke egnet til å administrere generelle lokalpolitiske spørsmål i kommunen.

Forslaget er altså udemokratisk både fordi indirekte valgte gis mulighet til å overprøve de direkte valgte skjønn, og fordi medlemmene av utvalget reelt ikke representerer tverrsnittet av befolkningen, kun visse rettighetshavere eller organiserte ntresser. Dette blir en form for systeminhabilitet som svekker tilliten til forvaltningen. Det vil også ofte måtte bli personelle habilitetskonflikter når innehavere av særlige rettigheter skal avgjøre om andre kan få adgang til deres områder.

I det hele tatt er den historiske bakgrunn for fjellovens og dens formål lite passende på den bruk av arealer som det er tale om. Det er bred enighet om at plan- og bygningsloven er det rette instrument for å saksbehandle, kartlegge og avveie berørte ntresser. Som kjent mener SIF at pbl bør følges helt ut, men lovforslaget bygger på at pbl skal brukes med noen materielle og saksbehandlingsmessige unntak. Å introdusere en tredje lov til å regulere akkurat samme forhold, blir enda mer komplisert.

Fjelloven skal typisk holde orden på historiske og tildelte privatrettslige rettigheter i en eiendom, slike som privatrettslige rettigheter til «jakt, fangst, fiske mv», som det står i høringsbrevet av 28.10 i år. Beiterettigheter er også et kjent tema for fjellstyrene. Lovteksten i § 3, 2. ledd, først setningen peker klart på visse private bruksrettigheter

«Fjellstyret skal administrere bruken og utnyttinga av rettar og lunnende i statsallmenningen».

Det er derfor først og fremst privatrettslige rettigheter i fjellet som styres, ikke alminnelig ferdsel som ikke er rettighetsbasert for visse grupper. Ordningen passer ikke på spørsmål som er et mer generelt lokalpolitisk spørsmål som kommunestyret selv behandler (slik det gjør etter lovendringene som ellers foreslås). Regulering av alminnelig ferdsel, enten der en på løype, sti, vei, sykkelvei eller scooterløype, er et lokalpolitisk spørsmål, ikke et spørsmål om forvaltning av «rettar og lunnende». Planlegging av slikt ligger normalt i plan- og bygningsloven, som også blir verktøyet etter motorferdselsloven slik lovforslaget er varslet.

Vi hadde forstått forslaget bedre om det var inntatt som en saksbehandlingsregel i motorferdselsloven, plan og bygningsloven eller i relevant forskrift at fjellstyrene skal ha rett til å uttale seg, evt at de kan si nei dersom ferdselen krenker en rettighet som fjellstyret har tilstått andre.

At fjellstyret uten begrensninger i kompetansen skal kunne si nei på skjønnsmessig grunnlag til noe som etter kommunestyrets skjønn er ønskelig, fratar lokaldemokratiet legitimitet og er helt i strid med en rekke andre behandlinger av saker i Stortinget. Komiteens merknader må på denne bakgrunn tolkes i samsvar med Stortingets overordnede ønsker og hovedformålet med lovendringen; mer lokalt sjølstyre.

Det lovforslag regjeringen har sendt på høring etter at vedkommende komiteinnstilling Innst S 309 2013-2014, har ikke tatt med alle merknader fra komiteen hva gjelder mulige eller ønskede lovendringer. Flere av forslagene fra komiteen er henvist til vurdering og evt. senere behandling. Det burde også skjedd med dette forslaget.

### **Utredningen av forslaget om endring av fjelloven:**

På høringsmøtet kom det frem at flere myndigheter og organisasjoner fra landbruksmyndighetene til Friluftslivets til snøscooterinteressene mente forslaget var altfor dårlig belyst. En rekke praktiske og grunnleggende spørsmål knyttet til forslaget kunne i høringsmøtet ikke besvares av noen representanter for Miljødirektoratet eller KLD. Det er i og for seg forståelig og ikke kritikkverdig i seg selv, med mindre KLD tross de mange ubesvarte spørsmål fremmer lovforslaget til endring av fjelloven uten nødvendig og anbefalt utredning.

Vi har etter en e-mail av dd notert at departementet mener utredningsinstruksen er fulgt fordi en unntaksregel er benyttet. Det er å strekke unntakene langt. Grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper, som utredningsinstruksen for regjeringen er en forlengelse av, bygger på et grunnprinsipp om forsvarlig saksopplysning. Grunnkravet er at konsekvensene av et forslag skal være godt utredet på forhånd, evt. også at alternative løsninger, herunder å se på administrative og økonomiske konsekvenser for stat, kommune, næringsliv og andre.

Mangelen på utredning ble tatt opp av fra flere kanter i høringsmøtet (fra personer med helt ulike ståsteder). Det ble veldig synlig i møtet da ingen av de tilstedeværende kunne svare på mine spørsmål om oppnevning og klagerett, samt hvem som avgjør klagen. (Vi forutsetter da at vi ville fått svar om det var mulig å svare. Å ikke ville svare på faktiske spørsmål i et høringsmøte, anser vi som utenkelig for et departement).

### **Konsekvenser av ikke å endre fjelloven nå og utrede bedre:**

Ved ikke å fremme forslaget til endring av fjelloven nå, vil det rettslig være status quo. Det vil si at forvaltningen av statens grunneierrettigheter mht. motorferdsel i alle fall inntil videre forblir som i dag, dvs. hos Statskog.

Det er i flere sammenhenger, seneste under Statskogs grundige redegjørelse på høringsmøtet den 4 ds, vist til at Statskog i praksis forvalter sine grunneierrettigheter profesjonelt basert på hvilke forhold som er relevante for driften av eiendommene. Hvis en ønsket bruk av statens eiendommer strider mot de profesjonelle oppgaver Statskog har, vil søknaden bli avslått. Avslaget eller samtykket er da av privatrettslig art og kan ikke påklages..

Der Statskog ikke har spesielle kommersielle interesser i om omsøkt bruk tillates eller ei, bruker Statskog å foreligge saken for kommunestyret, med et relevant faktagrunnlag som kan tale både pro & contra. Den bruk som kommunestyret beslutter, blir Statskogs syn.

Statskogs måte å løse både sin privatrettslige og samfunnsmessige oppgave på, tjener demokratiet. Den overordnede tanke bak endring av motorferdselsregimet er begrunnet i demokratihensyn. Statskogs praksis understøtter denne tanken ved å la kommunestyret bestemme det som ikke må avgjøres ut fra kommersielle hensyn i bedriftens oppdrag.

## **Konklusjon:**

Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet. Endringer i motorferdselsloven vil fungere utmerket mens et forslag til endring av Fjelloven vurderes nærmere.

Status quo er at Statskog overlater de vurderinger som kan være gjenstand for skjønn, til de vedkommende kommunestyrene.

Når løyper i fremtiden blir saksbehandlet etter pbls regler, vil Fjellstyrene uansett få mulighet til å uttale seg. Det vil være en del av pbls ordinære system, enten pbl brukes indirekte som KLD har foreslått, eller direkte som SIF har foreslått. Evt rettighetskollisjoner blir da kartlagt og kan forfølges gjennom pbls rettsikkerhetssystem. Dagens ordning sikrer at kommunestyrene har det avgjørende ord om løper så langt løyper privatrettslige grunneierposisjoner ikke krenkes. Det er et demokratisk og oversiktlig system.

Lovforslaget innebærer at et indirekte valgt organ med sterkt innslag eller flertall av sektorinteresser skal kunne ta en avgjørelse som setter til side de direkte folkevalgte organs syn på ønsket arealbruk. Det er i seg selv demokratisk sett svært betenkelig at et indirekte valgt folkevalgt forvaltningsorgan fritt kan gå mot det syn som det oppnevnte direkte folkevalgte organ har.

Det blir enda vanskeligere å forsvare når man vet at det overordnede regelverk bygger på at kommunestyrene skal avveie interessene til bruk og vern av arealer skal foretas etter en bred og offentlig prosess, mens behandlingen i fjellstyrene på ingen måte kan skilte med en så grundig prosess som kommunestyrene iverksetter ifm å opprette løyper.

Forslaget til endringen har uoversiktlige administrative og økonomiske konsekvenser. Det har etter ordlyden også konsekvenser som åpenbart ikke kan være tilsiktet.

Forslaget innebærer en vanskeliggjøring av lovverket med tre lover og tre departementer som gjelder samme forhold.

Om fjelloven likevel skal endres, må kompetansen fjellstyret får, begrenses til å nekte ferdsel som krenker de rettigheter som organet ellers organiserer, ikke det mer generelle lokalpolitiske spørsmål som ferdsel er. Et subsidiært forslag til tekst som er presisering av kompetanse som kan legges til fjellstyret, og som stemmer bedre med dets mandat ellers, er inntatt ovenfor.

Med vennlig hilsen  
Advokatfirma Ræder DA

Arve Lønnum  
Advokat / Partner