



KONGELIG RESOLUSJON

Klima- og miljødepartementet
Statsråd: Sveinung Rotevatn

Ref.nr.:
Saknr.: 21/1954-
Dato: 3. september 2021

Oppnemning av eit offentleg utval om reglane om motorferdsel i utmark og vassdrag

1. Innleiing

Klima- og miljødepartementet legg med dette fram forslag om å oppnemne eit offentleg utval som skal gjennomgå regelverket om motorferdsel i utmark og vassdrag og foreslå endringar i dette.

2. Bakgrunn og behov for ein lovgjennomgang

Stortinget fatta 25. mai 2021 følgjande vedtak: "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." Stortingets vedtak er etter departementets syn godt egna for oppfølging gjennom eit offentleg lovutval.

Departementet meiner det også er andre gode grunnar til å opprette eit lovutval no. Reglane om motorferdsel i utmark og vassdrag blei vedtatt i 1977. Det er vedteke mange enkeltstående endringar i regelverket, særleg dei siste åra. Dei stadige endringane er blant anna eit utslag av ein polarisert debatt om til kva formål motorisert ferdsel skal vere tillate og i kor stor grad det sentralt fastsette regelverket skal sette rammer for kva kommunane skal kunne gi løyve til. Hyppige, enkeltstående endringar aukar faren for at vi over tid får eit fragmentert og komplisert regelverk med dårleg innbyrdes samanheng.

Grunngjevinga for å regulere motorferdsel i utmarka er først og fremst dei ulemper og skadar slik ferdsel har for naturmangfald og friluftsliv. Det er stadig vanskelegare å finne område som ikkje er påverka av menneskeleg aktivitet. Press på areala er ei stor utfordring for naturmangfaldet. For mange består friluftslivet av tilgangen på stillheit og ikkje-tilrettelagt natur. Samtidig er motorferdsel i utmark viktig for mange, eksempelvis i næringssamanheng, i samband med hyttebruk eller i samband med fritidsaktivitetar som isfiske. Enkelte ønsker å bruke motoriserte køyretøy til rekreasjon og næring i større grad enn det som regelverket opnar for i dag. Det er

også peikt på at nasjonale reglar bør ta betre omsyn til det lokale sjølvstyret ved praktisering av regelverket.

Sidan motorferdsellova vart vedteken har det vore ein sterk auke i talet på registrerte motoriserte framkomstmiddel som kan brukast i naturen. Samtidig har det også vore ei teknologiutvikling i samfunnet, og det kjem stadig nye måtar å ferdast i naturen på. I tillegg skjer det ei rask utvikling av motorteknologi. Denne utviklinga skaper nye mogelegheiter, men og nye utfordringar og eit press på motorferdselregelverket.

Samla sett talar dette for å gjennomgå regelverket grundig og heilskapleg.

3. Oppgåvene til utvalet

Vedlagte mandat (vedlegg 1) opnar for ein brei gjennomgang av reglane om motorferdsel i utmark og vassdrag, og utvalet står fritt til å foreslå endringar i motorferdsellova eller ei helt ny lov. Stortinget sitt vedtak er utgangspunktet for utvalets arbeid og gir sentrale føringar. Utvalet skal legge vekt på å skape klare reglar som er enklare å praktisere. Motorferdsellova sitt formål om "ut fra et samfunnsmessig helhetssyn å regulere motorferdsel i utmark og vassdrag med sikte på å verne om naturmiljøet og fremme trivselen", jf. § 1, ligg fast. Nødvendige krav i Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen) er innarbeidde i mandatet. Mandatet er lagt fram for aktuelle departement.

4. Utvalet si samansetjing

Utvalet (vedlegg 2) har brei fagkompetanse innan utmarksforvaltning og juss. Vidare har utvalet kommunal forankring frå område i landet som har mykje erfaring med motorferdsel. Utvalet har også medlemmer som skal belyse friluftsliv-, samisk-, reindrift- og grunneigarinteresser. Utvalet oppfyller krava i likestillings- og diskrimineringslova § 28 første ledd bokstav c, med tre kvinner og fem menn. Vidare tar samansetjinga av utvalet omsyn til ei geografisk fordeling av medlemmane. To av medlemmane har minoritetsbakgrunn.

5. Økonomiske og administrative konsekvensar

Utgiftene til eit offentleg utval omfattar mellom anna godtgjering og reiseutgifter for medlemmar, løn til sekretariat og eventuelle utgreiingsmidlar. Kostnaden vil bli dekt innanfor Klima- og miljødepartementet sitt budsjett.

6. Frist for utvalet sitt arbeid

Utvalet skal levere utgreiinga si innan 1. desember 2023.

Klima- og miljødepartementet

t i l r å r:

Det blir oppnemnd eit offentleg utval som skal gjennomgå regelverket om motorferdsel i utmark og vassdrag og foreslå endringar i dette. Utvalets mandat og samansetjing blir fastsett i samsvar med vedlegg til resolusjonen.

Vedlegg 1

Mandat for lovutvalg som skal fremme forslag om revidering av lov om motorferdsel i utmark og vassdrag

1. Bakgrunn/Innledning

Stortinget fattet 25. mai 2021 følgende vedtak nr. 973:

"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 ivarettatt."

Lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven) med tilhørende forskrifter har som formål å regulere motorferdsel i utmark og vassdrag ut fra et samfunnsmessig helhetssyn med sikte på å "verne om naturmiljøet og fremme trivselen", jf. § 1. Lovens utgangspunkt er at motorferdsel i utmark og vassdrag er forbudt, med mindre annet følger av loven selv eller vedtak med hjemmel i loven. Loven tar imidlertid ikke sikte på å hindre nødvendig ferdsel til anerkjente nytteformål. Dette er i stor grad tillatt, enten ved direktehjemmel eller gjennom åpning for at kommunen kan gi tillatelse. Ferdsel som ikke anses som nødvendig nyttekjøring er derimot i all hovedsak forbudt, med visse unntak. I 2015 ble det eksempelvis åpnet for at kommunene kan fastsette løyper for rekreasjonskjøring med snøscooter.

Begrunnelsen for å regulere motorferdsel i utmarka er først og fremst de ulemper og skader slik ferdsel har for natur, dyreliv og friluftsliv. Det er stadig vanskeligere å finne områder som ikke er påvirket av menneskelig aktivitet. Press på arealer er en stor utfordring for naturmangfoldet. For mange består friluftslivet av tilgangen på stillhet og ikke-tilrettelagt natur. Samtidig er motorferdsel i utmark viktig for mange, eksempelvis i næringssammenheng, i forbindelse med hyttebruk eller i forbindelse med fritidsaktiviteter som isfiske. Enkelte ønsker å bruke motoriserte kjøretøy til rekreasjon og næring i større grad enn det som regelverket åpner for i dag. Det er også pekt på at nasjonale regler bør ta bedre hensyn til det lokale selvstyret ved praktisering av regelverket.

Siden vedtakelsen av loven har det vært en sterk økning i antall registrerte motoriserte fremkomstmidler beregnet på ferdsel i naturen. Samtidig er det også skjedd en teknologiutvikling i samfunnet, og det kommer stadig nye måter å ferdes i naturen på. I tillegg skjer det en rask utvikling av motorteknologi. Denne utviklingen skaper nye muligheter, men den skaper også nye utfordringer og et press på motorferdselregelverket.

Det er foretatt en rekke endringer i regelverket siden vedtakelsen av loven. Særlig har det skjedd mange enkeltstående endringer de siste seks årene. De stadige endringene er blant annet utslag av en polarisert debatt om til hvilke formål motorisert ferdsel skal tillates og i hvor stor grad det sentralt fastsatte regelverket skal sette rammer for hva kommunene skal kunne gi tillatelse til.

Hyppige, enkeltstående endringer øker faren for at vi over tid får et fragmentert og komplisert regelverk med dårlig innbyrdes sammenheng. Regjeringen mener derfor det er hensiktsmessig å

foreta en grundig og helhetlig gjennomgang av regelverket, med mål om at resultatet av gjennomgangen får bred aksept og at det står seg over tid.

2. Problemstillinger som skal drøftes i utvalget/mandatet

Utvalget bes om å utrede reglene om motorferdsel i utmark og vassdrag og å utarbeide forslag til endringer i regelverket som ivaretar Stortingets føringer i vedtak 25. mai 2021 nr. 973 med sikte på økt lokalt selvstyre og redusert byråkrati knyttet til praktiseringen av loven, samtidig som hensyn til natur og friluftsliv blir ivaretatt. Formålet med motorferdselloven skal ligge fast. Utvalget står fritt til å vurdere om forslagene skal komme til uttrykk i form av endringer i det gjeldende regelverket, eller i en helt ny lov.

Stortingets vedtak omhandler etter ordlyden bare motorferdselloven. Det er likevel naturlig at utvalget også utreder og gir anbefalinger om lovens forskrifter. Utvalget kan også vurdere sammenhengen med tilstøtende regelverk, for eksempel plan- og bygningsloven og kommunenes arealplanlegging, i den utstrekning det anser det hensiktsmessig.

Utvalget skal særlig vurdere:

- a. Hva er kommunenes handlingsrom etter regelverket i dag og hvordan bør regelverket utformes for å ivareta målet om økt kommunalt selvstyre og mindre byråkrati, samtidig som en skal sikre at hensyn til natur og friluftsliv blir ivaretatt? Utvalget må vurdere sine forslag i lys av den samlede belastning for friluftsliv, reindrift og naturmangfold dersom et høyt antall av kommunene utnytter sitt skjønnsrom fullt ut, jf. også naturmangfoldloven § 10. Utvalget må i vurderingene ta i betraktning utfordringer knyttet til skjønnsmessige bestemmelser. Utvalget skal også ta høyde for at hensynet til det kommunale selvstyret skal veie tungt ved prøving av det frie skjønn, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd.
- b. Om det er grunnlag for økt differensiering i regelverk for ulike deler av landet, eksempelvis på grunn av historiske forhold, lenger vintersesong osv. Vurderingen må synliggjøre fordeler og ulemper med økt differensiering vs. felles nasjonale regler.
- c. Utvalget kan også se på følgende problemstillinger som det har vært særlig oppmerksomhet om de senere årene: Barmarkskjøring i utmarksnæring, oppkjøring av løyper for hundekjøring, hvilke former for funksjonshemming som kan gi adgang til motorferdsel, adgang til å åpne for hyttekjøring med snøscooter gjennom forskrift fremfor enkelttillatelser, rammer for motorsportanlegg og om det skal åpnes for frikjøringsområder.
- d. Hvorvidt prøveordningen for catskiing bør gjøres permanent, i lys av evalueringen av forsøksordningen (denne er ventet i løpet av 2022).
- e. Regelverket for løyper for fornøyleskjøring med snøscooter, i lys av rapporten "Løyper for rekreasjonskjøring med snøskuter" fra NINA og Menon Economics 2020, samt de anbefalinger om oppfølging av denne som Miljødirektoratet har levert departementet 30. april 2021.
- f. Dokumentasjonskrav for kjøring som er hjemlet direkte i lov eller forskrift.
- g. Det vil i utgangspunktet falle utenfor utvalgets mandat å se på regler om reaksjoner og sanksjoner ved overtredelse av motorferdselregelverket. Utvalget kan allikevel foreslå endringer også på dette feltet i den grad det mener Stortingets føringer gir grunnlag for

det. Dette temaet vil bli vurdert gjennom departementets oppfølging av miljøkriminalitetsmeldingen. Regjeringen ønsker å heve strafferammen for overtredelse av motorferdselloven samt vurdere å innføre hjemmel for retting. I en slik vurdering er det naturlig å se på hvordan regelverket som helhet kan støtte opp under formålet om å redusere ulovlig kjøring til skade for natur og friluftsliv.

- h. Mulighet for økt bruk av digitale virkemidler med sikte på enklere motorferdselsforvaltning, herunder digital søknadsbehandling, digitale virkemidler ved tilsyn- og kontroll. Utvalget bør se dette i lys av at det ofte er vanskelig å kontrollere om den ferdsele som foregår i utmarka er i tråd med regelverket.
- i. Å gjøre regelverket mer oversiktlig og tilgjengelig. I dette inngår vurderingen av fordelingen av regler mellom lov og forskrifter. Utvalget må også se på hvordan sentrale og lokale bestemmelser om motorferdsel i utmark og vassdrag kan publiseres og gjøres allment tilgjengelig, blant annet gjennom offentlige digitale kartløsninger. Videre bør utvalget vurdere hvordan kunnskap om regelverket, herunder endringer og tolkningsuttalelser til regelverket, enkelt kan formidles, for eksempel gjennom bruk av rundskriv eller en statlig digital portal.

Generelle føringer

Utvalget skal gjennomføre sin utredning i tråd med utredningsinstruksen, jf. særlig punkt 2-1 og 2-2. Dette innebærer blant annet at de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene må utredes.

Utvalget skal legge vekt på å skape klare regler som er enklere å praktisere. Dette innebærer både at utvalget bruker et klart språk, men også at regelverket skal være oversiktlig og tilgjengelig, og enkelt å forvalte.

Den teknologiske utviklingen er et viktig bakteppe for eventuelle regelendringer. Utvalget skal legge som premiss at motorferdselsloven fortsatt skal være teknologinøytral.

Reindriftsretten omfatter rett til motorferdsel, jf. reindriftsloven § 23. Det skal ikke foreslås endringer som vil medføre endringer i denne retten.

Utredningen skal i hovedsak baseres på tilgjengelig og oppdatert forskning og kunnskap på feltet. Det vil være naturlig å blant annet se hen til utredninger om motorferdselloverket som er allerede gjort. I tråd med naturmangfoldlovens sentrale prinsipper, må utvalget anvende seg av den best tilgjengelige kunnskap om for eksempel den påvirkning motorferdsel har på natur, dyr og friluftsliv, jf. naturmangfoldloven § 8. Der utvalget mener vi ikke har tilstrekkelig kunnskap skal utvalget gi uttrykk for det, samt se hen til føre-var prinsippet i naturmangfoldloven § 9.

3. Gjennomføring

Klima- og miljødepartementet kan supplere og endre mandatet ved behov, for eksempel dersom det blir nødvendig å ta opp ytterligere tema og spørsmål for å sikre en mest mulig hensiktsmessig utforming og sammenheng i lovsystemet. Utvalget kan selv ta opp ønske om en slik endring med departementet.

Utvalget vil få et eget sekretariat.

Utvalget skal legge til rette for innspill fra relevante kompetansemiljøer. Det bør tidlig vurderes om det er hensiktsmessig å arrangere innspillsmøter, seminarer eller på andre måter innhente synspunkter fra relevante miljøer. Klima- og miljødepartementet vil nedsette en referansegruppe som kan bistå lovutvalget med innspill. Referansegruppen skal bestå av representanter fra relevante organisasjoner og fagmiljøer. Utvalget skal legge til rette for at referansegruppen får god anledning til å legge frem sine synspunkter og problemstillinger. Hovedtrekkene i innspillene fra referansegruppen og vurderingene av disse skal fremgå av utredningen.

Utvalget skal ta utgangspunkt i veilederen om utvalgsarbeid i staten fra Kommunal og- og moderniseringsdepartementet.

Utvalget skal avgi utredningen i form av en Norsk Offentlig Utredning (NOU) innen 1. desember 2023.

Vedlegg 2

Medlemmer av utvalet

1. Førsteamanuensis Jon Christian Fløysvik Nordrum, Drammen (leiar)
2. Advokat Frode Andersen Innjord, Arendal
3. Dekan Eva Irene Falleth, Oslo
4. Styreleiar i Alta Turlag Ellen Johanne Kvalsvik, Alta
5. Ordførar Hilde Anita Nyvoll, Nordreisa
6. Kommunaldirektør Odd Johan Henriksen, Fauske
7. Politisk nestleiar Norske Reindriftssamers Landsforbund Inge Even Danielsen, Røros
8. Gardbrukar Lars Petter Bartnes, Steinkjer