

Oslo, 13.09 2024

Klima- og miljødepartementet

Ny motorferdsellov - høringsuttalelse

Norsk Friluftsliv gir med dette innspill på NOU 2024:10 «Ny motorferdsellov - Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven)».

Våre hovedkonklusjoner er:

Utvalget har gjort et solid arbeid med kunnskapsgrunnlaget, som beskriver dagens situasjon godt. Norsk Friluftsliv er positive til at plan- og bygningsloven (pbl) skal tas i bruk for å regulere motorferdsel i utmark. Dette vil kunne gi en mer helhetlig vurdering av arealbruk, og bedre prosesser for medvirkning og konsekvensutredninger.

Presset på natur og friluftsliv øker, jamfør naturkrisen, og denne utfordringen må speiles i ny motorferdsellov. Forslaget til ny lov tar til en viss grad opp i seg utfordringen innen natur, men langt mindre hensynet til friluftsliv. Dette bekymrer Norsk Friluftsliv og vi er redde for at friluftslivet ikke vil ivaretas bedre enn i dagens lovverk. Når kommunene anvender gjeldene lovverk legges snøscooterløyper i stor grad i viktige og svært viktige friluftslivsområder. Motorferdsel i disse områdene vil forstyrre naturopplevelsen, redusere tilgjengeligheten til stille områder, og påvirke det biologiske mangfoldet negativt.

Skal friluftslivet ivaretas bedre i ny lov må kommunen gis myndighet innenfor klarere definerte rammer i motorferdselloven. Dette omtales under del1 i vårt hørings svar. I del 2 kommer vi inn på de mest relevante paragrafene i loven.

Norsk friluftsliv støtter:

- utvalgets intensjon om at nytt lovverk ikke skal tillate mer motorferdsel i utmark
- at motorferdselloven videreføres som en forbudslov
- utvalgets bekymring om at kommunene ikke har tilstrekkelig kompetanse og kunnskap om natur- og friluftsliv og arealforvaltning.
- at catskiing ikke videreføres og at heliskiing fortsatt er forbudt
- at plan- og bygningsloven med tilhørende konsekvensforskrifter og vedlegg benyttes som et planleggingsverktøy når kommunene regulerer motorferdsel i utmark
- utvalgets bekymring over kommuner som bevisst eller ubevisst ikke overholder dagens regelverk
- utvalgets forslag om å registrere vedtak etter motorferdselloven i miljøvedtaksregisteret
- utvalgets bekymring for økningen i motorferdsel på barmark og anbefalingen om fortsatt strenge regler for barmarkskjøring, og at barmarkskjøring begrenses utelukkende til nyttekjøring.
- anbefalingene om å ikke åpne for frikjøring på vinterføre.
- utvalgets anbefaling om å ikke åpne for tyngre kjøretøy enn snøscooter.

Friluftslivets betydning

Friluftsliv er Norges desidert største fritidsaktivitet. 95 % av befolkningen driver en eller annen form for friluftsliv gjennom året, og 77 % oppgir at de driver med friluftsliv en eller flere ganger i uka. Friluftsliv er derfor svært viktig for folks livskvalitet og helse, og gir et vesentlig samfunnsøkonomisk bidrag. Nye utregninger fra Helsedirektoratet viser at samfunnet sparer om lag 1,5 milliarder per år når 100 personer går fra inaktiv til delvis aktiv (5-20 min gange per dag). (Helsedirektoratet, 2024, <https://www.helsedirektoratet.no/tema/fysisk-aktivitet/kalkulator-helseeffekter-av-fysisk-aktivitet>)

Over 80 %, av de 95 % som driver friluftsliv, oppgir at følgende er viktig eller svært viktig motivasjon for å drive friluftsliv:

- oppleve naturens stillhet og ro
- komme ut i frisk luft i natur, vekk fra støy og forurensning
- komme bort fra mas og stress
- oppleve landskap og stemninger i naturen

Men i ordskiftet om motorisert ferdsel gir debatten ofte inntrykk av at en stor del av befolkningen ønsker at det tilrettelegges for mer motorisert ferdsel i utmarka. Tall fra SSB viser at det i dag (2024) er om lag 95 000 snøscootere, noe som utgjør 1,7 % av befolkningen. Det er betyr at over 98 % av Norges befolkning **IKKE** eier en snøscooter.

Undersøkelser, som Natur- og miljøbarometeret, som bl.a. Miljødirektoratet står bak, viser at motstanden mot mer motorisert ferdsel i utmark er stabilt stor og har vært det i mange år. I undersøkelsen viser resultatene at om lag 70% ikke ønsker at det skal bli lettere å få tillatelse til å kjøre snøscooter. Disse tallene har vært relativt stabile fra 2001 når undersøkelsen ble gjennomført for første gang.

Norsk Friluftsliv mener utformingen av et nytt lovverk må ta et reelt hensyn til fakta som er beskrevet over.

Del 1.

Lovverk må klart utrykke hvordan hensynet til friluftsliv også skal bli ivaretatt.

Norsk Friluftsliv mener forslag til ny motorferdsellov viderefører dagens «hensyns-juss», noe som i praksis har vist seg ikke å ivareta friluftslivsinteressene på en tilfredsstillende måte. En slik videreføring vil bety at kommunen fortsatt kan sette til side viktige friluftslivsinteresser når de etablerer snøscooterløyper for fornøyleseskjøring

For å sikre at friluftslivsinteressene blir ivaretatt, mener Norsk Friluftsliv at vi må bort fra dagens «hensyns-juss» og i stedet få inn tydelige juridiske bestemmelser i den nye motorferdselloven, som rammer inn det lokale selvstyret på en god måte. Det betyr blant annet at lovteksten må klart definere hvor fornøylesesløyper for snøscooter ikke kan legges, herunder i viktige og svært

viktige friluftslivsområder. En slik tydeliggjøring vil gi ryddigere prosesser, mindre konflikt og færre klager.

Som vi skriver ovenfor støtter Norsk Friluftsliv bruk av plan- og bygningsloven i planlegging av snøscooterløyper for fornøyelsesløyper for snøscooter, men det har sine klare svakheter.

I dag styres kommunenes arealforvaltning i for stor grad av kortsiktige næringsinteresser og andre særinteresser, mens verdien av intakt natur i form av økosystemtjenester, friluftsliv og folkehelse sjelden blir et tungtveiende argument i utbyggingssaker eller andre saker som påvirker naturen på en negativ måte. Riksrevisjonen har ved flere anledninger, første gang i 2007, slått fast at arealforvaltningen i Norge ikke er bærekraftig, og skriver blant annet at «Målene om en økonomisk og sosial bærekraftig utvikling kan ikke nås på lang sikt dersom det ikke samtidig blir tatt tilstrekkelig hensyn til grunnleggende økologisk bærekraft». Evalueringen av plan- og bygningsloven, EVAPLAN 2008, viser også at naturen, klimahensyn, vern av landskap og kulturmiljøer ikke blir ivaretatt på tilfredsstillende måte i kommunene.

Generalistkommuneutvalget, som la fram sin rapport i 2023, peker på manglende kunnskap og kompetanse i kommunene, særlig for små distriktskommuners muligheter for å oppfylle kravene til samfunns- og arealplanlegging.

Bruk av plan- og bygningsloven forutsetter at sivilsamfunnet følger tett opp lokalt og involverer seg i planprosessene. Utfordringen er at natur- og friluftslivsorganisasjonene og befolkningen for øvrig ikke har tilstrekkelig kapasitet til å følge opp. Dette fører til at sterke særinteresser i for stor grad får gjennomslag for sine ønsker, herunder snøscooterinteressene. I tillegg er det en stor belastning å stå opp mot særinteressene lokalt der konfliktnivået er høyt. Dette er et demokratisk problem, som må ivaretas når pbl taes i bruk.

For at å ivareta nasjonale og regionale interesser innenfor de rammene som lover og regler setter, er vi avhengig av at noen kontrollerer at dette faktisk skjer. Det er derfor avgjørende at statsforvalteren får tilbake myndighet, blant annet gjennom bruk av innsigelser.

Forslag – som begrunnes nærmere i del 2:

Norsk Friluftsliv vi foreslår følgende endringer i § 1 og 43 slik at hensynet til friluftslivet får tydeligere definerte rammer:

Ny § 1 Formålet med denne loven:

*Loven skal sikre at motorferdsel i utmark og vassdrag skjer på en bærekraftig måte som ivaretar naturen **og friluftslivet**, og tar hensyn til samisk kulturutøvelse.*

Ny § 43 2. ledd

Arealer etter første avsnitt bokstav b til f kan ikke legges i foreslåtte verneområder som er kunngjort etter naturmangfoldloven § 42, i nasjonale villreinområder eller i områder der de vil

være til vesentlig skade eller ulempe for reindriften, *eller i verdifulle natur- og friluftslivsområder.* Landingsplasser kan heller ikke legges på fjelltopper, utsiktspunkter, breer eller andre lignende steder der landingsplassen i hovedsak vil være utgangspunkt for rekreasjon og friluftsliv.

Del.2 Kommentarer til nytt lovforslag

Kapittel 1 Innledende bestemmelser

§1. Formålet med loven

Norsk Friluftsliv støtter fornyelsen av språkbruken i formålet, men synes likevel det er skuffende at loven fortsatt legger opp til å være en «hensynslov» med tanke på friluftsliv. Når vi har sett en rekke konflikter med snøscooterløyper som er etablert i viktige og svært viktige friluftslivsområder, bør formålsparagrafen slå fast at friluftsliv skal ivaretas.

Vi tolker ordvalget i utvalgets forslag til formålsparagraf, at motorisert ferdsel som kan skade naturen er forbudt. Hvordan loven vil praktiseres og forstås i kommunene blir avgjørende, særlig med hensyn til snøscooterløyper, ulovlig kjøring knyttet til disse, og ikke minst kjøring med ulike framkomstmidler på barmark. Dette legger et stort ansvar på kommunene, som skal ivareta naturen og friluftsliv gjennom denne loven.

Utvalgets forslag til formålsparagrafen §1 «Loven skal sikre at motorferdsel i utmark og vassdrag skjer på en bærekraftig måte som ivaretar naturen og tar hensyn til friluftslivet og samisk kulturutøvelse.»

Norsk Friluftsliv forestår derfor følgende tekst i formålsparagrafen:

Ny § 1 Formålet med denne loven:

Loven skal sikre at motorferdsel i utmark og vassdrag skjer på en bærekraftig måte som ivaretar naturen og friluftslivet, og tar hensyn til samisk kulturutøvelse.

§3. Hva loven gjelder

Paragrafen sier hva som regnes som motorferdsel, og hva som inngår i begrepet utmark.

Når det gjelder droner, mener lovutvalget at rene leketøy, inkludert droner som kan transportere små gjenstander, men som er små nok til å bæres, ikke omfattes av loven. Dette betyr at den mest vanlige bruken av droner i dag, som for eksempel til friluftsliv, observasjon og filming, ikke vil være regulert av loven. Det er først og fremst større og mer avanserte droner som vil være underlagt regelverket.

Norsk Friluftsliv har ikke et konkret endringsforslag, men ønsker å være tydelig på at vi er bekymret for økende bruk av droner til småleveranser som mat ol. vil øke spesielt i

hytteområder, med utvikling av ny teknologi. Problemet er både støy ved landing og letting, men også transporten til/fra og over viktige friluftslivsområder.

§4 Ferdsel med rullestol eller lignende hjelpemidler.

Norsk Friluftsliv støtter om at loven ikke skal gjelde hjelpemidler som er laget for å kompensere for redusert bevegelsesevne dersom hjelpemiddelet ikke har nevneverdig større skadepotensial enn ferdsel til fots fra virkeområdet til loven, men ønsker at det i forskrift skal beskrives hvilke hjelpemidler dette gjelder.

Elektriske kjøretøy med begrenset fart alene er ikke en trussel for friluftslivet og trivsel (jf lovens formålsparagraf) men skaper et press for å stadig tillate nye former for motorisert ferdsel i utmark, og gjør at vi samlet sett får et mer uklart skille mellom friluftsliv og motorferdsel.

Kapittel 2 Alminnelige regler om motorferdsel i utmark og vassdrag

§8 Aktsom og hensynsfull motorferdsel

Norsk friluftsliv støtter innskjerpede krav i bestemmelsen

§9 Myndighet til å regulere motorferdsel som ellers er tillatt.

Støtter forslaget til ny §9 som gir kommune og statsforvalter myndighet til å begrense eller forby motorferdsel som ellers er tillatt.

§10 Retningslinjer for vedtak om motorferdsel

Retningslinjer for vedtak om motorferdsel må også gjelde vedtak om motorferdsel som gjøres etter annet lovverk, herunder plan- og bygningsloven. Det må tydeliggjøres i forslag til ny § 10 at retningslinjene også må ligge til grunn for vedtak om motorferdsel som gjøres både etter motorferdselloven og annet lovverk.

NY § 10 Retningslinjer for vedtak om motorferdsel

Ved vurderinger av om motorferdsel skal tillates etter denne loven, skal det legges vekt på om motorferdselen skjer på den måten, det tidspunktet, langs den traseen og med den teknologien som innebærer minst påvirkning på natur, friluftsliv og samisk kulturutøvelse. Det skal særlig legges vekt på å unngå skader av motorferdsel i vårløsninga eller i vått terreng, i yngletiden for vilt og i kalvingstiden for rein. Vedtak etter denne loven skal, så langt det er rimelig, bygges på etterprøvd kunnskap om natur, friluftsliv og samisk kulturutøvelse. **Det skal fremgå av begrunnelsen for vedtak om motorferdsel både etter motorferdselloven og andre lover skal det fremgå av begrunnelsen for vedtak denne loven** hvordan retningslinjene i denne paragrafen er vurdert.

Kapittel 3 Generelle unntak fra forbudet mot motorferdsel

§11-17 Norsk Friluftsliv støtter utvalgets bekymring for økt lovlig og ulovlig barmarkskjøring. Kjøring på barmark etter §11-17 må begrenses til nyttekjøring. Økningen skjer mange steder i landet, men utviklingen har kommet lengst i Finnmark, nyttekjøringen som tillates her bør kanaliseres langs lovlige traktorveier og allerede etablerte barmarks løyper som er regulert etter plan- og bygningsloven.

Nyttekjøring på barmark bør ha en egen lovhjemmel.

§11 Offentlige oppgaver

punkt a, Norsk Friluftsliv støtter at redningstjenesten får unntak på lik linje som Politi og ambulansetjeneste.

§18 Elektriske sykler og tyngre rullestoler:

Norsk Friluftsliv er meget positiv til el-sykkel som transportmiddel, og som alternativ til bil. Vi ser også at mange som i dag ikke kommer seg ut på andre måter vil få utvidet muligheter naturopplevelser på el-sykkel. Vi tror imidlertid ikke at å tillate el-sykling på sti vil mobilisere nye grupper ut i aktivitet sett i et folkehelseperspektiv.

Det kan imidlertid føre til flere brukerkonflikter mellom sykkel og andre brukere, først og fremst gående. Konflikten går først og fremst på forskjellen i fart mellom gående og syklende. Dette fører ofte til situasjoner som oppleves skremmende, spesielt fra de som går på tur på sti.

Markslitasje: Terrengslitasje er mest aktuelt ved sykling på sti. Kunnskapen om terrengslitasje ved bruk av el-sykkel er fortsatt liten. El-sykkel er betydelig tyngre enn vanlig sykkel, og hjelpemotoren bidrar til stor effekt, særlig på bakhjulet. Enkelte tester tyder på større slitasje fra el-sykkel i visse typer terreng.

Avsnitt 2: Norsk Friluftsliv støtter forslaget om at kommunen i forskrift kan åpne for bruk av el-sykler også utenfor vei og turvei, i utmark eller begrense eller forby bruk av el-sykler i hele eller deler av utmarka.

Kapittel 4 Planfestede unntak fra forbudet mot motorferdsel

§21 Preparering av løyper og områder for friluftslivsaktiviteter -se også §30

Norsk Friluftsliv er generelt positive til forslaget om å bruke plan- og bygningsloven for å fastsette løyper for fritidsaktiviteter om vinteren. Det er imidlertid viktig at prosessene ikke blir for byråkratisk og at kommunenes plankapasitet tilpasses oppgaven dette medfører.

Å tilrettelegge for skiløyper med formål om å bruke kroppen som maskin, har en stor samfunnsøkonomisk verdi, og det bør være så enkelt som mulig å administrere dette både for kommunen og for de som kjører løyper. Vi viser til Skiforeningens innspill vedr. dette.

§22 Snøcooterløyper:

Som for andre områder for motorisert ferdsel som foreslås regulert gjennom plan- og bygningsloven, mener vi at motorferdselloven bør inneholde klarere rammer enn det som er foreslått. Loven bør også fastsette ytre grenser for avstanden mellom rastesoner og scooterløyper.

Kapittel 5 Kommunale tillatelser til motorferdsel

§30 Skiløyper og skibakker

Norsk Friluftsliv støtter muligheten for at kommunen kan gi tillatelse til nødvendig preparering av skiløyper og skibakker, men mener paragrafen bør utvides. Det er viktig at det også kan gis tillatelse til oppkjøring av skiløyper og andre typer løyper dersom disse ikke er fastsatt gjennom arealplan eller sti- og løypeplan. Vi mener at slike tillatelser hovedsakelig bør gis for fire år av gangen. Det kan virke begrensende at slike tillatelser kun skal gjelde for skiløyper og skibakker, og vi mener at en slik hjemmel også bør kunne gjelde for oppkjøring av for eksempel skøytebaner og vinterløyper for gående. Derfor mener vi at § 30 bør utvides. Dette gir økt fleksibilitet, selv om kommunene ideelt sett bør kreve at de fleste løyper fastsettes gjennom plan.

Ny §30 Skiløyper og skibakker

Kommunen kan gi tillatelse til motorferdsel på snødekt mark og islagt vassdrag når ferdselen er nødvendig for preparering av skiløyper, skibakker, **skøytebaner og gåtraseer**

§37 Dispensasjon til motorferdsel med særlige behov.

Norsk Friluftsliv støtter muligheten for at dispensasjonsmyndigheten kan flyttes hvis kommunen fører en dispensasjonspraksis som bryter med eller uthuler motorferdselloven. Vi mener en slik bestemmelse vil kunne ha oppdragene funksjon på de kommunene som ikke vil innordne seg gjelde lovverk.

Departementet bør også vurdere om paragrafen skal si noe om at dispensasjonshjemmelen skal anvendes spesielt strengt på barmarkskjøring.

+ "

Kapittel 6. Kommunale planer for motorferdsel, kommunal saksbehandling og behandling av personopplysninger:

§43 Fastsetting av arealer til motorferdsel i arealplan etter plan og bygningsloven

Norsk Friluftsliv støtter forslaget om økt bruk av plan- og bygningsloven.

Motorferdselloven må i større grad fastsatte materielle rammer for planlegging av motorferdsel etter plan- og bygningsloven. På lik linje som § 43 gir materielle føringer når det gjelder villrein og reindriftsområder må den, med bakgrunn i lovens formålsparagraf, også fastsette materielle føringer for viktige natur- og friluftslivsområder.

På lik linje som for annen arealforvaltning mener vi at overordnede føringer for motorferdsel bør fastsettes i kommuneplanens arealdel, selv om det også er krav om reguleringsplan.

Ny § 43 2. ledd

Arealer etter første avsnitt bokstav b til f kan ikke legges i foreslåtte verneområder som er kunngjort etter naturmangfoldloven § 42, i nasjonale villreinområder eller i områder der de vil være til vesentlig skade eller ulempe for reindriften, *eller i verdifulle natur- og friluftslivsområder*. Landingsplasser kan heller ikke legges på fjelltopper, utsiktspunkter, breer eller andre lignende steder der landingsplassen i hovedsak vil være utgangspunkt for rekreasjon og friluftsliv.

Kommunen skal sørge for forsvarlig merking av motorferdselsarealer. Departementet kan i forskrift fastsette krav til merking, skilting og informasjon om motorferdselsarealer.

§43 Tredje avsnitt: Merking av snøscooterløyper

Norsk Friluftsliv ønsker å advare mot å tillate fast varig merking av snøscooterløyper som de gjør i Sverige. Eventuell fast merking må utformes i tråd med norske tradisjoner. Svenske snøscootermerkinger bryter med norske skilt-tradisjoner i fjellet. Vi har tradisjon for å fjerne merkinger for skiløyper i fjellet, og denne tradisjonen bør også scooterløypene omfattes av.

§44 Bestemmelser om bruk av motorferdselsarealer:

Norsk Friluftsliv støtter forslaget om at:

- snøscooterløyper planlegges og fastsettes gjennom arealplan etter plan- og bygningsloven.
- snøscooterløyper tas inn i konsekvensutredningsforskriften.
- det kan være behov for å detaljere scooterløypene såpass mye at det kan være nødvendig med reguleringsplan. Det er imidlertid viktig at kommunene har en helhetlig plan og gjør helhetlige vurdering for hele kommunens løypenett. Det bør derfor være krav om at kommuner som ønsker snøscooterløyper fastsetter overordnede bestemmelser og retningslinjer for motorferdsel og scooterløyper i kommuneplanens arealdel, slik det tidligere planlovutvalget også har forslått.
- Vi støtter ikke utvalgets grep om å redusere de rammene som fastsettes i loven. Vår erfaring med praktiseringen av gjeldene lovverk, og kommunens arbeid med planlegging og fastsetting av scooterløyper er at natur- og friluftslivinteressen ikke ivaretas på en tilfredsstillende måte. Til tross for at gjeldende lovverk fastsetter at kommunene skal ta spesielt hensyn til friluftslivinteressene ved planlegging av scooterløyper og at det er gitt føringer om at kommunene bør unngå å legge scooterløyper gjennom viktige natur- og friluftslivsområdene, opplever vi det motsatte.

Dette er også dokumentert i NINA sin evaluering (Rapport 1887) fra 2020, som viser at flertallet av alle kommuner som har vedtatt scootersnøscooterløyper har lagt disse i områder som er verdsatt som svært viktige friluftslivsområder.

- Loven må ha materielle bestemmelser som sikrer at natur- og friluftslivverdier ivaretas i avveiningen mot snøscooterløypene i planprosessene. Tilsvarende som bestemmelsen om at løypene ikke bør legges i områder som er vesentlig til skade for reindriften, bør loven ha bestemmelser om at løypene heller ikke legges slik at de er vesentlig til skade for verdifulle natur- og friluftslivsområder. Et klarere regelverk vil etter vår mening gi enklere prosesser og mindre konflikt.

Kapittel 7. Håndheving og sanksjoner

§49 til og med §53

Økende ulovlig kjøring:

Politidistriktene rapporterer at ulovlig kjøring med ATV eller scootersnøscooter skjer gjennom hele året, og at problemet synes å være økende. Mengden ulovlig kjøring toppe seg i forbindelse med ferieavvikling. Det er en tendens til at ulovlig motorferdsel forekommer i flere geografiske områder og i mer alvorlige former enn tidligere. Økokrim forteller at politiet mottar stadig flere tips om ulovlig motorferdsel. Det argumenteres for at løyper begrenser ulovlig kjøring. En ny kommunal snøscooterløype vil kanskje stoppe noe ulovlig kjøring i en periode, men for enkelte grupper vil en ny løype ha en kortvarig effekt på ulovlig kjøring.

Vi foreslår derfor:

Det må oppleves som en reell risiko for oppdagelse av ulovlig kjøring, dette fordrer en styrking av kontrollfunksjonen. Norsk friluftsliv ønsker å påpeke at det er viktig at SNO/Politiet får økte midler til oppsyn og kontroll av motorisert ferdsel både på snø og barmark.

Norsk Friluftsliv støtter utvalgets foreslåtte sanksjoner §49 til og med §53.

Med vennlig hilsen

Norsk Friluftsliv



Bente Lier

Generalsekretær



Siri Meland

Fagsjef myndighetskontakt