

Til Klima- og miljødepartementet

Oslo, 04. mars 2020

Høringsuttalelse - forslag til endringer i motorferdselloven og forskrift for bruk av motorkjøretøy i utmark og på islagte vassdrag

Norsk Friluftsliv viser til brev av 05.12.2019 angående høring av forslag til endringer i motorferdselloven og forskrift for bruk av motorkjøretøy i utmark og på islagte vassdrag (deres ref. 19/3230).

Norsk Friluftsliv representerer de 17 største frivillige friluftslivsorganisasjonene i Norge med til sammen rundt 950.000 medlemskap og rundt 5.000 lokale lag og foreninger. En av hovedoppgavene for Norsk Friluftsliv er å ivareta allemannsretten og det enkle og naturvennlige friluftslivets vilkår i Norge. Viktige og attraktive friluftslivsområder, herunder intakte, sammenhengende og uberørte naturområder er et avgjørende vilkår og selve fundamentet for friluftslivskulturen i Norge.

Av Klima- og miljødepartementets åtte endringsforslag ønsker Norsk Friluftsliv å rette høringsuttalelsen mot forslag 2, 3 og 7. I oppsummeringen nedenfor kommenterer Norsk Friluftsliv alle åtte endringsforslagene departementet redegjør for i høringsnotatet. Norsk Friluftslivs utgangspunkt i denne saken er vårt prinsipielle standpunkt om at motorferdsel i utmark skal være strengt regulert for å ivareta naturmangfoldet og den norske friluftslivstradisjonen, og at motorisert ferdsel i utmark skal begrenses til anerkjente nytteformål.

Oppsummering

- Norsk Friluftsliv støtter ikke forslaget om en ytterligere utvidelse av prøveordningen for catskiing etter motorferdsellovens § 4 a til å innebære også snøscooter og ATV med belter. Dette mener vi vil bidra til en økt form for naturbruk det ikke bør stimuleres til av hensyn til belastningen på naturmangfold, det allmenne friluftsliv, støy, folkehelse, sikkerhet, m.m (jf. forslag nr.2).
- Iht. forslaget om å tillate båter med elmotor på mindre vann enn 2,5 km henviser Norsk Friluftsliv til vårt prinsipielle standpunkt om motorisert ferdsel. Hvis det mot formodning likevel åpnes opp for slik motorbruk må dette skje på bakgrunn av søknader til

kommunen, etterfulgt av nøye utredninger om konsekvensene for naturmangfoldet og annet friluftsliv ved hvert spesifikke vann, og effekt- og fartsbegrensing på motor (800 watt og maks fart på 3 knop) (Jf. forslag nr. 3).

- Norsk Friluftsliv støtter en utvidelse av Statens naturoppsyns myndighet etter § 12 a og 12 b til å gjelde førere av alle motorkjøretøy og- fartøy, noe som vil styrke naturoppsynets mulighet til å føre kontroll med motorferdsel i utmark (Jf. forslag nr.4).
- Norsk Friluftsliv har ingen sterke synspunkter på hvorvidt myndigheten til å behandle dispensasjonssøknader, jf. forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag § 6, skal flyttes fra kommunestyret til kommunen. Kommunestyret har det overordnede ansvaret uansett løsning, og vi forutsetter at dispensasjonsvedtak gjøres innenfor gjeldende lovverk og rammer (Jf. forslag nr. 5).
- Norsk Friluftsliv støtter forslag om påbud om å registrere kommunale snøscooterløyper i nasjonal database (Jf. forslag nr. 6).
- Norsk Friluftsliv har ingen innvendinger til departementets forslag om å tydeliggjøre hvordan avstandskravet for transport fra bilvei til hytte skal forstås, ettersom en slik presisering ikke vil medføre noen realitetsendring iht. gjeldende rett (Jf. forslag nr. 7).
- Norsk Friluftsliv er enig i departementets vurderinger og forslag om endring av kommunens adgang til å regulere bruk av elsykkel i utmark i forskriftens § 2a annet ledd, slik at bestemmelsen er likelydende Markaloven (Jf. forslag nr. 8).

Kritisk til økning i motorisert ferdsel i utmark

Norsk Friluftsliv er kritiske til den økende liberaliseringen av motorisert ferdsel i utmark, på sjø og vassdrag. Totalbildet for motorisert ferdsel i naturen er omfattende, med nærmere en million fritidsbåter og stadig flere vannscootere langs kysten, og våren 2015 ble det åpnet for at kommuner kan fastsette løyper for kjøring med snøscooter. Vi vet allerede at vårt overforbruk av natur gjennom arealendringer og inngrep er hovedgrunnen til tapet av biologisk mangfold¹. Økt motorisert ferdsel i utmark utgjør en tilleggsbelastning for naturmangfoldet ved hyppigere forstyrrelser, fortrensning og stress. Norsk Friluftsliv er derfor svært bekymret for sumeffekten av alle lov- og forskriftsendringer innenfor den motoriserte ferdselen i naturen, og hvilke konsekvenser denne utviklingen har for naturmangfoldet og den norske friluftslivstradisjonen, hvor det enkle og naturvennlige friluftslivet er grunnpilaren.

¹ <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2019/mai-2019/naturpanelet-akselererende-og-alvorlig-utvikling-for-naturen/>

Norsk Friluftsliv har ved flere anledninger advart mot å stadig åpne opp for enda flere former for motorisert ferdsel i naturen, ettersom det prinsipielle skillet mellom bruk av motorkjøretøy til nytte og fornøyelse stadig viskes ut. Det fremgår av motorferdsellovens forarbeider at utgangspunktet for reguleringen av motorisert ferdsel i utmark, er å begrense ferdselen til formål og behov som har en allment akseptert nytteverdi, og derved begrense unødvendig kjøring og fornøyeskjøring. Samtidig skal regelverket sikre at den kjøring som er tillatt skjer til minst mulig skade og ulempe for naturmiljø og friluftsliv. Med den økende fremveksten av motorisert ferdsel i norsk natur kan man diskutere hvorvidt motorferdselslovens formålsparagraf håndheves; *«... ut fra et samfunnsmessig helbetsyn å regulere motorferdsel i utmark og vassdrag med sikte på å verne om naturmiljøet og fremme trivselen».*

Stille natur – et økende knapphetsgode

I samarbeid med WWF inviterte Norsk Friluftsliv folk over hele landet til å fortelle om hvilke naturopplevelser de mener er truet av en eller annen grunn. Avstemningen avdekket at flest er redd for å miste intakt natur og villmarkspregede områder frie for menneskelige inngrep. På andre plass finner vi nettopp stillhet, som er et økende knapphetsgode som en konsekvens av mindre urørt natur og økt motorisert ferdsel i naturen².

Undersøkelser viser at stadig flere søker ut i naturen for å oppleve naturens stillhet og ro som en motvekt til bylivets motorlarm og høye tempo. Denne naturstillheten inkluderer også naturens egne lyder som elvesus, bølgeskvulp, vind, regn og fuglesang. Det er grunn til å tro at verdien av kvaliteter ved friluftslivet som stillhet, fred og ro vil øke i framtida, som følge av økende støypåvirkning i folks hverdagsliv. Stille natur er knapphetsgode i mange deler av Europa, og er derfor et viktig trekkplaster for mange turisters valg av Norge som feriedestinasjon.

Økt kommunalt selvstyre

De siste årenes lov- og forskriftsendringer til fordel for at kommunene selv skal kunne bestemme omfanget av motorisert ferdsel i utmark, er del av regjeringens ønske om å styrke kommunenes selvstyre gjennom forenkling og mindre byråkrati. Lokalt handlingsrom høres i seg selv demokratisk og hensiktsmessig ut. Problemet er bare at kommuner i alt for liten grad ivaretar

² <https://www.wwf.no/engasjer-deg/hvilken-naturopplevelse-er-du-redd-for-a-miste>

klimahensyn, vern av landskap og kulturmiljøer (EVAPLAN 2008). En utredning fra Telemarkforskning påpeker at små kommuner (under 3000 innbyggere) har begrenset kapasitet og kompetanse for å ivareta viktige områder som samfunnsplanlegging, arealplanlegging, byggesaksforvaltning, miljøvern og næringsutvikling³. Dette er en generell trend for små kommuner hvor det selvfølgelig finnes unntak. Det er likevel problematisk at denne trenden sammenfaller med at interessen for rekreasjonsløyper er aller størst i kommuner med få innbyggere.

Desto mer bekymringsverdig er det at denne problematikken, etter føringer fra regjeringen, i mindre grad overprøves av fylkesmannens innsigelsesordning. Riksrevisjonen undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker påpeker at bruken av innsigelser for å ivareta nasjonale og viktige regionale interesser i plansaker er strammet inn, og det legges mer vekt på lokal handlefrihet i kommunal arealplanlegging⁴. Dette mener Riksrevisjonen kan føre til at de nasjonale målene som innsigelsesordningen skal ivareta, ikke blir fulgt opp godt nok. I flere saker om snøscooterløyper ser man en tilbakeholden fylkesmann som fremmer færre innsigelser eller hvor man i større grad enn tidligere legger vekt på det kommunale selvstyret. I slike saker veier kommunens ønske om å etablere snøscooterløyper ofte tyngre enn lokale, regionale og nasjonale natur- og friluftslivsverdier.

Kommentarer til departementets forslag

2. Utvidelse av prøveordningen for catskiing etter motorferdselloven § 4 a

Norsk Friluftsliv var mot til forslaget fra 2015 om åpning for catskiing jf. tilsvarende prosess som ved fastsetting av snøskuterløyper, samt prøveordningen for catskiing gjennom endring av motorferdselloven § 4 a tredje ledd i 2017.

Departementet påpeker selv i høringsnotatet at en ytterligere utvidelse av prøveordningen i motorferdselloven § 4 a til å innebære at også snøscooter og ATV med belter kan benyttes, kan medføre økt motorisert ferdsel i løypene tilknyttet prøveordningen. Kommunene vil kunne begrense økt omfang av kjøring i privat regi gjennom forskrifter som fastsetter at løypene kun kan benyttes i næringsvirksomhet. Lovendringen vil likevel kunne medføre at langt flere

³ https://www.regjeringen.no/contentassets/cc6fa29f7d0244059d62a98a4fdc5dfd/rapport_sma-kommuner_kmd_telemarksforskning-992102-11000322.pdf

⁴ <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2018-2019/undersokelse-av-behandling-av-innsigelser-i-plansaker/>

næringsaktører som vil kunne benytte løypene, siden det er flere aktører som har tilgang til snøscooter eller ATV som kan påmonteres belter, enn det er aktører som har tilgang til tyngre beltekjøretøy. Ut fra konkurranserettslige regler vil det kunne være problematisk å avgrense bruk av løypenettet til kun en bestemt næringsaktør eller et fåtall næringsaktører. Departementet påpeker at dette må den enkelte kommune eller grunneier selv bære ansvar for å vurdere. Dette er etter vår mening en altfor lettvinnt løsning, hvor utfallet kan være at det åpnes opp for enda flere aktører og mer kjøring i løypetraseen.

Norsk Friluftsliv mener en utvidelse av prøveordningen medfører ytterligere motorisert ferdsel i naturområder hvor vinteren allerede er utfordrende nok ift. begrenset næringstilgang for dyrelivet. Gjentatte forstyrrelser kan fortrenge dyr fra de foretrukne beiteplassene og videre stresser dyr som resulterer i økt energibehov m.m. Ved økt motorisert ferdsel i løypene tilknyttet prøveordningen risikerer også friluftslivet å bli skadelidende, både i form av støy, men også som en forringelse av landskapsopplevelsen i form av godt synlige oppkjørte «snøveier» i ellers urørte fjellområder. Prøveordningen, slik den er i dag, kan med stor sannsynlighet medføre økt risiko for skredulykker ved at flere uerfarne på ski fraktes ut i utfordrende terreng. Ved ytterligere utvidelse av prøveordningen vil de sikkerhetsmessige aspektene, spesielt tilknyttet skredproblematikk, øke betydelig.

Selv om forsøket med catskiing er begrenset til maksimalt seks år, jf. motorferdselloven § 4 a tredje ledd, og skal evalueres før eventuell permanent lovendring, ønsker vi å vise til erfaringene med forsøket fra 2001 med kommunale snøscooter-løyper. Det viser at når det først åpnes for slik bruk, er det umulig å reversere. Vår erfaring med planprosessene rundt skuterløyper i kommune er at det ikke avsettes tilstrekkelig med ressurser til den lokale prosessen, og at kommunene ikke har den nødvendige friluftsliv-/naturfagligkompetanse som lovverket krever. Blant annet opplever vi at kommunene ikke følger opp kravet om kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder på en tilfredsstillende måte. Det er også en utfordring at de frivillige friluftslivsorganisasjonene ikke har kapasitet til å følge opp de lokale prosessene, samtidig som motstand mot snøscooterløyper kan være et svært ubehagelig tema å fronte i lokalmiljøet. Dette fører ofte til at natur- og friluftslivsinteressene taper kampen i de lokale prosessene.

Ser man til den tallfestede utviklingen av snøscooterløyper etter 2015, viser blant annet en rapport utarbeidet av Menon Economics at 30 kommuner per. 2019 har etablert om lag 2150

kilometer snøskuterløyper for rekreasjonskjøring i tråd med de nye reglene⁵. SSBs oversikt over tilsvarende utvikling viser et langt høyere tall på samlet lengde av løyper ettersom de tar forbehold om manglende innrapportering av rekreasjonsløyper⁶. Rapporten fra Menon finner i tillegg en økning i antall registrerte snøskutere i alle kommuner som har etablert løyper. I følge Menons kartlegging av snøscooterløyper, ser man at svært mange av disse berører kartlagte og verdsatte friluftslivsområder som er verdsatt som viktig eller svært viktige friluftslivsområder⁷. Denne praksisen strider imot Klima- og miljødepartementets føringer som tilsier at kommunene ikke bør legge løyper i friluftslivsområder som er kartlagt som svært viktige eller viktige for vinterfriluftslivet. Føringene framkommer av merknadene gitt til forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag; «*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*».

Kommentar til alternativt forslag

Skulle det, mot formodning, åpnes opp for utvidelse av prøveordningen, mener Norsk Friluftsliv at man bør gå inn for departementets alternative forslag om å begrense utvidelsen til å gjelde kun ATV med belter og ikke snøscooter. Dette er en bedre løsning ettersom en slik avgrensning kan bidra til en viss begrensning i den økning av motorferdsel i utmark som forslaget medfører. Men i utgangspunktet er heller ikke dette ønskelig.

3. Adgang til å tillate båter med elmotor på mindre vann i motorferdselloven § 6

Iht. forslaget om å tillate båter med elmotor på mindre vann enn 2,5 km henviser Norsk Friluftsliv til vårt prinsipielle standpunkt om motorisert ferdsel. Båttrafikk generelt medfører en stor belastning for dyrelivet, spesielt i små vann hvor den fysiske tilstedeværelsen av en båt har større effekt enn i større vann, ved at arter fortrenses fra foretrukne områder for næringsøk. Små vann er også attraktive hekke- og rasteområder for fugler. Bruk av båter i slike vann vil kunne legge press på viktige leveområder som gruntvannsområder og kantsoner, i større grad enn i store vann hvor fuglene ofte har flere alternative næringsøkområder.

⁵ <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2019-42-Deskriptiv-statusrapport-Sn%C3%B8skuter.pdf>

⁶ https://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/miljo_kostraaar

⁷ <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2019-42-Deskriptiv-statusrapport-Sn%C3%B8skuter.pdf>

Hvis det mot formodning likevel åpnes opp for slik motorbruk støtter vi i hovedsak departementets forslag om nytt annet ledd i motorferdselloven § 6, som skal lyde:

"Kommunen kan gi tillatelse til bruk av motorfartøy med elektrisk motor med inngangseffekt opptil 800 watt på innsjøer mindre enn 2 kvadratkilometer. Ved vurderingen av om det skal gis tillatelse skal det legges vekt på hensynet til vannet som levested for viltarter og fugler, herunder særskilt vekt på hensynet til bekkeområder. Det kan ikke gis tillatelser til motorferdsel som innebærer vesentlig skade på fugleliv".

Nåværende annet ledd blir nytt ledd, og gis følgende endrede ordlyd: "Tillatelse etter første eller annet ledd kan gis for bestemte høve eller for bestemte tidsrom. Kommunen kan sette vilkår for tillatelsen."

Vi vil understreke viktigheten nøyte vurderinger av konsekvensene for naturmangfoldet for vært spesifikke vann som vilkår for tillatelse. I tillegg til en effektbegrensning på 800 watt inngangseffekt, mener vi det i tillegg må tas inn en fartsgrense på maks på 3 knop.

Det er viktig å være klar over mulige konsekvenser ved åpning for båter med elmotor på vann under 2 km², ettersom det er et avvik fra motorferdsellovens teknologinøytrale utgangspunkt. Forslått endring kan bidra til å åpne for andre elektriske innretninger, og at det på sikt blir vanskeligere å skille hva som er motorferdsel eller ikke.

7. Oppmåling av avstandskravet etter forskriften § 5 første ledd bokstav c

Norsk Friluftsliv ønsker, som vi har presisert innledningsvis, at det ikke åpnes for ytterligere motorisert ferdsel i norsk natur. Vi har imidlertid ingen innvendinger til departementets forslag om å presisere bestemmelsens ordlyd som synliggjør at kommunene ikke er bundet til å måle avstanden mellom bilvei og hytte i luftlinje hvis topografi og faktiske forhold tilsier at korteste faktisk mulige trase er lengre enn 2,5 km. Denne presiseringen medfører ingen realitetsendring iht. gjeldende rett. Vi ønsker å presisere viktigheten av at avstandsgrensen på 2,5 km opprettholdes, og at søknader kun kan innvilges av kommunen når det ikke finnes mulighet for leiekjøring.

Med vennlig hilsen

Lasse Heimdal

Lasse Heimdal
generalsekretær

Peter Ø. Oma

Peter Øygard Oma
friluftsfaglig rådgiver