



**DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT**

Statsråden

Stortinget, Kontroll- og konstitusjonskomiteen
Ekspedisjonskontoret
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

14/808-3

09.01.2014

Forsøk med snøscooterløyper

Jeg viser til Kontroll- og konstitusjonskomiteens brev 11.12.2013 vedrørende spørsmål om lovligheten av forsøk med snøscooterløyper.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet forvalter lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning (forsøksloven). Kongens myndighet til å godkjenne forsøk etter § 3 er delegert til Kommunal- og moderniseringsdepartementet for så vidt gjelder forsøk i kommuner og fylkeskommuner eller som berører eller involverer kommunesektoren. Selv om den formelle myndigheten ligger til mitt departement, vil det enkelte fagdepartementet ha ansvar for å utvikle og følge opp forsøk innenfor sitt sektorområde.

Sommeren 2013 inviterte Miljøverndepartementet kommuner til å delta i en forsøksordning der kommunene kan etablere særskilte løyper for bruk av snøscooter til kjøring i snødekt utmark og på islagte vassdrag gjennom arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. Formålet med forsøket er å undersøke virkninger for naturmangfold, friluftsliv og folkehelse når kommunene gis myndighet til å etablere snøscooterløyper. Forsøket skal også gi svar på hvilke virkninger dette har på kommunens praktisering av tillatelses- og dispensasjonsbestemmelsene i lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag med forskrifter samt på lokal næringsvirksomhet, herunder leiekjøring. Videre er det ønskelig å høste erfaringer fra planprosessene i kommunene.

Forsøket i den enkelte kommunen skal gjennomføres i tråd med forsøkslovens regler og en standardforskrift utarbeidet av det daværende Miljøverndepartementet. Forskriften skal vedtas i det enkelte kommunestyret. Anmodning om godkjenning av forskrifter sendes via Klima- og miljødepartementet før oversending til Kommunal- og moderniseringsdepartementet for stadfestelse.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har i sitt brev stilt to spørsmål vedrørende lovligheten av dette forsøket.

- 1. Er forsøksordning med snøscooterkjøring i tråd med forsøkslovens formål om ”utvikle funksjonelle og effektive organisasjons- og driftsformer i den offentlige forvaltning, og en hensiktsmessig oppgavefordeling mellom forvaltningsorganer og mellom forvaltningsnivåer”.**

Formålet med forsøksloven er definert i § 1: ”(...) gjennom forsøk å utvikle funksjonelle og effektive organisasjons- og driftsformer i den offentlige forvaltning, og en hensiktsmessig oppgavefordeling mellom forvaltningsorganer og mellom forvaltningsnivåer. Det skal legges særlig vekt på å forbedre den offentlige tjenesteyting overfor borgerne og få til best mulig ressursutnyttelse. Ved forsøk som omfatter folkevalgte organer skal det også legges vekt på å fremme gode demokratiske styringsformer”.

Forsøk er en måte å etablere beslutningsgrunnlag på i offentlig forvaltning, og et alternativ til den tradisjonelle utviklingsmetoden gjennom teoretiske drøftelser i utredninger. Forsøkene må være bevisst iverksatte tiltak innenfor et avgrenset tidsrom, med sikte på å undersøke hvordan klart definerte alternativer til eksisterende ordninger fungerer innenfor et forvaltningsområde. Et hovedsiktemål med forsøk er læring og framskaffelse av konkret erfaringsmateriale som grunnlag for allment reformarbeid, jf. Ot.prp. nr. 54 (1991–1992) *Om lov om forsøk i offentlig forvaltning* side 19.

I dette forsøket får forsøkskommunene myndighet til å etablere snøscooterløyper gjennom arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. Kommunene har etter gjeldende rett ikke myndighet til å etablere rekreasjonsløyper for motorferdsel i utmark. Jeg har fått opplyst fra Klima- og miljødepartementet at statsforvaltningen i dag har en slik myndighet i visse tilfeller. Klima- og miljødepartementet har myndighet etter motorferdselsloven § 4a til å gi forskrift om bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag. Denne forskriftshjemmelen omfatter både nytte- og fornøyleskjøring. Det er gitt to forskrifter etter denne hjemmelen. Den ene er en forskrift som gir adgang til å legge ut snøscooterløyper i Finnmark og Nord-Troms, jf. forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag (forskrift 15. mai 1988 nr. 356 § 4 jf. motorferdselloven § 4a). I samme forskrift er fylkesmannen gitt myndighet til å anlegge isfiskeløyper i nærmere angitte områder, jf. forskriften § 8. Med hjemmel i denne bestemmelsen er det videre gitt en rekke lokale forskrifter om fastsettelse av isfiskeløyper.

Fylkesmannen har i tillegg adgang til å gi løyve til bruk av beltebil langs nærmere angitte traseer, jf. forskrift om tillatelse til bruk av beltebil (forskrift 7. november 2005 nr. 1264). Med hjemmel i denne forskriften har fylkesmannen i Oppland gitt løyve til bruk av beltebil på Høvringen i Rondane.

De ovennevnte forskriftene viser at statsforvaltningen allerede i dag har muligheter til å etablere hjemmel for snøscooterkjøring i utmark, inkludert fornøyleskjøring. Gjennom forsøket kan slik myndighet legges til kommunestyrene. Jeg legger derfor til grunn at forsøket

innebærer å flytte en viss myndighet fra et forvaltningsnivå (statsforvaltningen) til et annet (kommunene).

Etter forsøksloven § 3 punkt b er det åpnet for forsøk med endret oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåer, og denne typen forsøk anses derfor å være innenfor formålet og rammene av forsøksloven.

Det framkommer av merknadene til § 3 punkt b at det med overføring av oppgaver siktes til så vel overføring av vedtaks- og myndighetskompetanse som overføring av rene administrative funksjoner, jf. Ot.prp. nr. 54 (1991–1992) side 27. I forarbeidene er det gitt følgende vurdering av slike oppgaveforsøk:

”Endret oppgavefordeling innebærer ikke nødvendigvis at rammene for oppgaveløsningen endres eller liberaliseres. Myndighetsoverføring innenfor ordinære rammer kan være interessant fordi det legger til rette for nye samarbeidsmønstre og kan muliggjøre en samordnet løsning av beslektete oppgaver som ellers er fordelt på ulike forvaltningsnivåer – og sektorer.

Bestemmelsen åpner for overføring av statlige ansvarsområder hvor oppgaveløsningen er et nasjonalt anliggende, til (fylkes)kommunalt nivå. Det må likevel være en forutsetning at forsøkene ikke er til hinder for å følge opp og gjennomføre en nasjonal politikk på vedkommende område (.). Forsøk av denne karakter vil derfor normalt bli gjennomført innenfor styrte rammer. Dette innebærer at de berørte myndigheter må gå aktivt inn i prosjektutviklingen og ta et medansvar for gjennomføringen av prosjektet.”

Etter forsøksordningen vil de deltakende kommunene få mulighet til selv å bestemme om de ønsker egne løyper for snøscooterkjøring. Samtidig skal forsøket gjennomføres innenfor rammene som er gitt i den standardiserte forskriften. Kommunene vil ikke få anledning til å åpne for snøscooterkjøring hvor som helst. Det vil gjelde nasjonale regler for hvor slike løyper kan anlegges, slik at viktige natur- og friluftsområder unngås berørt. Det vil blant annet ikke åpnes for scooterløyper i verneområder. Løypene bestemmes av det lokale kommunestyret, gjennom en prosess med arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. Det betyr at ulike parter vil bli hørt og at kommunene må balansere flere hensyn. Kommunen må også ha samtykke fra de berørte grunneierne.

Forsøket med snøscooterløyper innebærer en viss overføring av myndighet fra statsforvaltningen til kommunene. Forsøket gir forsøkskommunene rett til å bestemme om de vil åpne for snøscooterkjøring i fastsatte løyper. Forsøket er statlig initiert og styrt, og skal gjennomføres innenfor klart definerte rammer. Etter min oppfatning er forsøket etter dette i tråd med forsøksloven.

2. Er Miljøverndepartementets utvidelse av den vedtatte forsøksordningen i tråd med forsøksloven?

I utgangspunktet var det planlagt at 40 kommuner skulle kunne delta i forsøket, men omfanget ble utvidet høsten 2013. At et forsøk utvides ved at det tas opp nye forsøkskommuner, vil ikke i seg selv være problematisk.

Forsøksloven oppstiller ingen begrensning på antall deltagende forsøksenheter. Det er i § 6 gitt en forskriftshjemmel for å fastsette nærmere regler om forsøksvirksomhet etter loven, for eksempel begrensning av antall forsøksenheter, men den er ikke benyttet.

I Ot.prp. nr. 54 (1991–1992) er spørsmålet om begrensning av antall forsøksenheter drøftet (kapittel 4.3). Det påpekes at en slik avgrensning vil "gjøre ordningen stivbent og lite egnet til å fange opp forsøksønsker og -behov etter hvert som de oppstår". I forarbeidene er det gjort et poeng av at tallfesting av antall forsøksenheter først og fremst kunne vært aktuelt når forsøk initieres fra kommunesektoren selv, og i mindre grad når statlige myndigheter tar initiativ til og står for gjennomføringen av forsøk. Samtidig er det påpekt at kontroll over antall forsøksenheter er et nødvendig styringsvirkemiddel for at forsøksordningen skal virke etter sin hensikt.

I Ot.prp. nr. 54 (1991–1992) kapittel 6.1 heter det videre at: "*Det vil ligge ved siden av loven å godkjenne forsøksvirksomhet innenfor ett forvaltningsområde i et slikt omfang og på slike vilkår at det får karakter av generell reform. For å sikre et tilstrekkelig bredt erfaringsgrunnlag kan det imidlertid være ønskelig å gjennomføre et større antall relativt like forsøk innenfor samme forvaltningsområde*" (vår understrekning).

Etter dette er det klart at det ikke kan stilles noen klar grense for hvor mange forsøksenheter som kan tas opp i et forsøk. I lys av at det vil være utenfor loven å iverksette en generell reform, vil det likevel være et øvre tak for hvor mange kommuner som kan delta.

Det konkrete volumet på et forsøk, i form av antall deltagende kommuner, vil være gjenstand for en skjønnsmessig vurdering. I det samlede snøscooterforsøket har Klima- og miljødepartementet satt et absolutt tak på 108 deltakerkommuner. Dette er et svært omfattende forsøk, med nær en firedel av alle landets kommuner som potensielle deltakere (og ca. en tredel av kommunene som er angitt som det distriktpolitiske virkeområdet, jf. forskrift om geografisk virkeområde og bruk av dei regional- og distriktpolitiske verkemidla 15. desember 2006 nr. 1455). Likevel favner ikke forsøket etter mitt syn så mange kommuner at det er tale om en generell reform. For regjeringen vil det være viktig å få erfaring fra et bredt utvalg av kommuner for å innhente tilstrekkelig kunnskap om hvordan planlegging av snøscooterløyper kan og eventuelt bør utformes i kommunal planlegging, slik også forarbeidene åpner for ved statlig initierte forsøk.

Kommuner i Norge er svært ulike mht. blant annet størrelse, geografi, befolkningsmønster og befolkningstetthet. Det er også ulik kultur for snøscooterbruk – mens det i noen områder er etablerte snøscootermiljøer, er dette mer fraværende i andre områder. I enkelte områder er det reiselivsnæringen som etterlyser muligheten til snøscooterkjøring, i andre områder er det ønsker om tilbud til lokalbefolkningen. Et større antall kommuner gir større variasjonsspenn i kommunene og muligheter for bredere og mer variert erfaring. Man får også gode muligheter til å undersøke virkninger av løypesamarbeid over kommunegrenser mv.

Klima- og miljødepartementet har satt av tre millioner kroner i budsjettet for 2014 til tett oppfølging og evaluering av forsøksordningen. Kommunene som deltar i forsøket plikter å

medvirke til evalueringen, blant annet ved å opplyse om forvaltningspraksis samt ved å føre register over ulykker med snøscooter og over ulovlig kjøring som kommunen blir kjent med.

Etter min vurdering tilsier ønsket om å vinne erfaring og skaffe best mulig beslutningsgrunnlag et visst omfang av forsøket. Snøscooterforsøket er et omfattende forsøk, men anses å være innenfor forsøkslovens rammer.

Med hilsen



Jan Tore Sanner