



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Stortinget, kontroll- og konstitusjonskomiteen
Ekspedisjonskontoret
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref
14/808

Dato

06 FEB 2014

Forsøk med snøscooterkjøring

Jeg viser til kontroll- og konstitusjonskomiteens brev 16. januar 2014 til statsminister Erna Solberg og til statsministerens brev til meg 24. januar 2014, der hun ber meg om å besvare komiteens henvendelse. Det fremgår bl.a. følgende av brevet:

«Problemstillingen komiteen reiser beror på en tolkning av bestemmelser i forsøksloven. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har forvaltningsansvaret for forsøksloven, og det er statsråd Jan Tore Sanner som er konstitusjonelt ansvarlig for den. På denne bakgrunn ber jeg om at kommunal- og moderniseringsministeren besvarer henvendelsen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen.»

Komiteens henvendelse er følgelig ikke oversendt Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling.

Jeg viser videre til mitt brev 9. januar 2014 til kontroll- og konstitusjonskomiteen. Jeg mener spørsmålene om kommunalt forsøk med snøscooterløyper er i tråd med forsøksloven er besvart der. I dette brevet vil jeg belyse saken nærmere, ved å redegjøre for bakgrunnen for forsøket og drøfte innsigelsene som er reist av Stortingets utredningsseksjon.

Bakgrunn

Allerede i 2001 ble det etablert et forsøk der det skulle utprøves om formålet med motorferdselloven kunne oppfylles, og motorferdselspolitikken bli mer enhetlig enn den var, ved å koble motorferdselspolitikken til lokale planvedtak og planprosesser etter plan- og bygningsloven, og ved at kommunene fikk større myndighet etter motorferdselloven. Forsøksperioden var i utgangspunktet 2001–2004. Forsøksperioden ble først forlenget til 2007. Det daværende Kommunal- og regionaldepartementet godkjente i 2007 forlengelse av

forsøket til 31. desember 2008, noe som innebar at forsøkene pågikk i mer enn seks år. Forsøkslovens rammer er fire pluss to år.

Bakgrunnen for at forsøksperioden ble forlenget til 2008 var at det daværende Miljøverndepartementet antok at lovendringsforslag ville bli fremmet for Stortinget i 2008. I 2008 ble forsøksperioden ytterligere utvidet i påvente av reform. Forsøksloven åpner for at forsøksperioden kan forlenges dersom det er planlagt eller besluttet å gjennomføre reformer i samsvar med det forsøket gjelder. Det har i hele perioden fra 2001 frem til i dag, under skiftende regjeringer, pågått arbeid med motorferdselsregelverket, uten at det er fullført.

Våren 2013 inviterte Miljøverndepartementet kommunene til en *ny forsøksordning* for perioden 2014–2018. Det er dette forsøket den nåværende regjering har lagt opp til å utvide. Innretningen på forsøket er noe endret etter innspill i høringsrunden sommeren 2013.

Det er grunn til å presisere at forsøksordningen ennå ikke er trådt i kraft, og at det endelige antallet forsøkskommuner ikke vil være klart før etter 1. april 2014. De inviterte kommunene må selv aktivt velge å delta i forsøket gjennom å vedta den standardiserte forskriften for forsøket innen 1. april 2014. Selv om 108 kommuner tidligere har meldt sin interesse, vil igangsetting medføre et administrativt arbeid for kommunene. Regjeringen Solbergs målsetning om å få sluttført arbeidet med motorferdselsregelverket vil kunne ha betydning for hvor aktuelt det er for den enkelte kommune å være med i en forsøksordning. Enkelte vil kunne se seg tjent med å avvente en eventuell regelendring. De standardforskriftene som vedtas, er dessuten gjenstand for faglig kontroll i Klima- og miljødepartementet, og må stadfestes av Kommunal- og moderniseringsdepartementet før forsøket er i gang. Per i dag har Klima- og miljødepartementet mottatt sytten forskrifter for kontroll. Ingen av disse er videresendt Kommunal- og moderniseringsdepartementet for stadfestelse. Selv om jeg antar at mange kommuner vil delta i forsøksordningen, er det ikke dekkende å legge til grunn nå at forsøksordningen vil omfatte 108 kommuner.

Bruk av standardiserte forskrifter er vanlig i statlig initierte forsøk. Den standardiserte forskriften for dette forsøket er vedlagt brevet.

Stortingets utredningsseksjons vurdering av forsøket

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til at Stortingets utredningsseksjon har konkludert med at «forsøksloven verken gir hjemmel til å innføre en slik forsøksordning med etablering av snøscooterløyper eller til å utvide ordningen». Utredningsseksjonen henviser i sitt notat til Miljøverndepartementets høringsbrev 30. mai 2013 og mener at det ikke er grunnlag for å gjennomføre dette forsøket. Blant annet anføres det at det ikke er gitt uttrykk for eventuelle unntak fra bestemmelsene om oppgavefordeling mellom statlige, fylkeskommunale og kommunale forvaltningsorganer. Videre fremholdes det at høringsnotatet heller ikke drøfter problemstillinger om organisering av virksomheten og oppgavefordelingen mellom statlig og kommunalt nivå. Utredningsseksjonen mener at det handler om innføring av en ny ordning, og ikke i første rekke om hvilket forvaltningsnivå som skal forvalte en slik oppgave. Videre er utredningsseksjonen av den oppfatning at det ikke er snakk om et begrenset forsøk når forsøksordningen omfatter over 100 kommuner.

Oppgavefordeling

Forsøket gir forsøkskommunene myndighet til å etablere snøscooterløyper gjennom arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. Som jeg viste i mitt brev 9. januar 2014, har kommunene etter gjeldende rett ikke myndighet til å etablere rekreasjonsløyper for motorferdsel i utmark. Statsforvaltningen har i dag en slik myndighet i visse tilfeller. Klima- og miljødepartementet har myndighet etter motorferdselloven § 4a til å gi forskrift om bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag. Denne forskriftshjemmelen omfatter både nytte- og fornøyelseskjøring. Det er i dag gitt to forskrifter etter denne. 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 fornøyelseskjøring. Det er altså ikke riktig at dette er en ny ordning. I forsøket vil myndigheten staten har i disse sakene legges til kommunestyrene i de kommunene som er med i forsøket.

Etter forsøksloven § 3 første ledd bokstav b er det åpnet for forsøk med slik endret oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåer, og denne typen forsøk anses derfor å være innenfor formålet og rammene av forsøksloven. Forsøket er statlig initiert og skal gjennomføres innenfor klart definerte rammer.

Stortingets utredningsseksjon har stilt spørsmål ved manglende omtale av oppgavefordelingen i det daværende Miljøverndepartementets høringsnotat 30.mai 2013. Jeg viser her til at Miljøverndepartementets høringsnotat omtaler kommunen som beslutningsorgan flere steder. I notatet kap. 4 heter det for eksempel at hensikten med ordningen er å undersøke virkningene for naturmangfold, friluftsliv og folkehelse «når kommunen gis myndighet til å etablere løyper for fornøyelseskjøring med snøscooter». Det fremheves at departementet ønsker å se på om åpning for fornøyelseskjøring «påvirker kommunens dispensasjonspraksis på motorferdselsområdet», noe som nettopp relaterer seg til effekten av å flytte avgjørelseskompetanse fra statlig til kommunal sektor. Høringsnotatet omtaler i tillegg spørsmål om virkningen av økt fornøyelseskjøring med snøscooter. Allerede på høringstidspunktet var det nærliggende å tenke seg at det ville føre til flere snøscooterløyper dersom det ble igangsatt en ny forsøksordning der kommunene fikk økt beslutningskompetanse.

Utvidelsen av forsøket

I mitt brev 9. januar 2014 redegjør jeg for omfanget av forsøket og erkjenner at volumet på forsøket er omfattende. Forsøket er basert på at den enkelte kommunen må søke om å få delta og dermed selv ønske å være med i ordningen. Klima- og miljødepartementet har presisert overfor meg at bare de 108 kommunene som hadde søkt innen 15. november 2013, vil bli vurdert for opptak i forsøksordningen. Klima- og miljødepartementet har videre opplyst at søknader fra kommuner som i etterkant har ønsket å delta i forsøket, er blitt avslått.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser i brevet til at 108 kommuner utgjør så godt som 100 prosent av de kommunene som har «behov» for snøscooterkjøring. Komiteen viser også til Stortingets utredningsseksjons uttalelse i denne forbindelsen. I utredningsseksjonens notat 18. desember 2013 henvises det til Klima- og miljødepartementets pressemelding 15. november 2013. En pressemelding er ikke en del av det rettslige grunnlaget som forsøkene hviler på. Jeg mener således at en slik kobling ikke er særlig relevant i denne sammenheng.

Jeg har fått opplyst fra Klima- og miljødepartementet at det i alle fylker med potensial for kjøring med snøscooter i utmarksareal, er flere kommuner som ikke er med i forsøksordningen. Det finnes eksempler på fylker hvor ingen kommuner er med, som for eksempel Rogaland, med flere store utmarkskommuner med snørike fjellområder (Sauda, Suldal og Hjelmeland som eksempler). Akershus fylke er et annet eksempel med store og snørike utmarkskommuner som ikke deltar, som Aurskog-Høland, Hurdal, Nittedal og Ullensaker. Også i fylker som Hedmark, Oppland og Agder-fylkene er det en rekke kommuner med snørike utmarksområder som ikke er med i forsøksordningen. I Finnmark, hvor det er potensial for snøscooterkjøring i samtlige kommuner, er 5 av 19 kommuner med i forsøket. I øvrige kommuner i fylket ligger myndigheten til å etablere rekreasjonsløyper fremdeles til fylkesmannen.

Disse eksemplene viser at 108 kommuner ikke utgjør 100 prosent av de kommunene som har «behov» for snøscooterkjøring. Forsøket kan etter dette ikke anses å være en generell reform – selv dersom alle de kommunene som er invitert skulle ønske å bli med. Som nevnt ovenfor er det ennå ikke klart hvor mange som vil delta.

Læring av forsøket og evaluering

Kontroll- og konstitusjonskomiteen stiller spørsmål ved hvordan resultatene fra en eventuell evaluering av forsøksordningen skal opplyse lovarbeidet og Stortingets påfølgende behandling.

Regjeringens hovedbegrunnelse for å utvide forsøket med flere kommuner er et ønske om å få et bredere erfaringsgrunnlag. Dette gjelder særlig erfaringer med planprosessene i kommunene og kommunenes avveining av ulike hensyn ved behandling av planforslagene, herunder erfaring med grenseoverskridende løyper mellom kommuner. Videre er det et ønske om erfaring fra planprosessene i kommuner med høyere befolkningstetthet enn de kommunene som tidligere har deltatt i slike forsøk.

Allerede i høringsnotatet 30. mai 2013 omtalte Miljøverndepartementet evalueringen; det sies at «[k]ommunene som deltar forplikter seg til å bidra til gjennomføring av evalueringen gjennom utveksling av informasjon m.v., både underveis i perioden og i etterkant. Plandokumenter, utredninger og kartlegginger som kommunene bruker og/eller utarbeider i forbindelse med arbeidet med etablering av løyper, skal gjøres tilgjengelig for Direktoratet for naturforvaltning» jf. høringsnotatet kap. 4.

Klima- og miljødepartementet opplyser at forsøket skal bidra til å belyse hvilke lovendringer som bør fremmes for Stortinget. Det blir blant annet vesentlig å avdekke hvorvidt det er stilt hensiktsmessige krav til den kommunale saksbehandlingen og om kommunene lykkes i å ivareta de ulike interessene i de lokale planprosessene. Klima- og miljødepartementet fremholder at det i evalueringen fra forrige forsøk ble påpekt at dårlig plangrunnlag, spesielt angående friluftsinnteresser, gjorde det vanskelig å ta hensyn til denne interessen i arealsoneringen. I det nye forsøket har Klima- og miljødepartementet lagt inn krav om at kommunene i planforslaget må kartlegge og verdsette friluftslivsområdene der løypene planlegges og vurdere betydningen av disse områdene opp mot øvrige friluftsområder i kommunen. Klima- og miljødepartementet fremhever at det nye forsøket vil gi et bedre grunnlag for å evaluere i hvilken grad friluftsinnteressene blir tatt hensyn til i planprosessene.

Klima- og miljødepartementet har gitt Miljødirektoratet i oppgave å evaluere forsøket. Det er satt av kroner 3 mill. i Klima- og miljødepartementets budsjett for 2014 til oppfølging, kontroll og evaluering av forsøksordningen. Klima- og miljødepartementets føringer for disse midlene behandles i departementets tildelingsbrev til Miljødirektoratet for 2014.

Oppdraget til Miljødirektoratet innebærer for det første å iverksette en evaluering av *gjennomføringen av planprosessene* i kommunene. Dette kan starte umiddelbart da mange kommuner allerede har startet disse prosessene. Evalueringen skal avklare om kravene som forsøksforskriften stiller til lokalisering og etablering av løypene anses hensiktsmessige. Det tas også sikte på en evaluering av et utvalg kommuner når de kommunale planprosessene er ferdigstilt og løypene vedtatt, for å se på i hvilken grad man har lyktes med å lokalisere løypene i tråd med de hensyn og føringer som er nevnt i forsøksforskriftene § 3 annet ledd og § 4. Klima- og miljødepartementet har bedt Miljødirektoratet oversende evaluering av de kommunale prosessene som er gjennomført vinteren/vår 2013/2014 innen 1. oktober 2014.

Klima- og miljødepartementet har også bedt Miljødirektoratet om å starte en langsiktig *følgeevaluering* av forsøket i henhold til tema angitt i forsøksforskriften § 1 første ledd bokstav a-c. Evalueringen skal inkludere en eller flere av de opprinnelige forsøkskommunene som ble utpekt i 2001, slik at departementet får bedre grunnlag for å vurdere mer langsiktige utviklingstrekk jf. ovennevnte temaer i områder hvor adgangen til å etablere rekreasjonsløyper allerede har vært lagt til kommunene i noe tid. Direktoratet skal avgi første status fra følgeevalueringen innen 1. mars 2015, og deretter avgi årlig statusrapportering inntil forsøket avsluttes og sluttrapport utarbeides.

Klima- og miljødepartementet opplyser at det ikke ville vært hensiktsmessig å sette i verk et lovarbeid uten at man samtidig sikrer et bedre kunnskapsgrunnlag, og at forsøket skal bidra til å belyse hvilke lovendringer som bør foreslås fremmet for Stortinget.

Som jeg konkluderte med i mitt brev 9. januar 2014, er min vurdering at snøscooterforsøket vil bli et omfattende forsøk, men i tråd med forsøksloven.

Med hilsen



Jan Tøre Sanner

Vedlegg:

Den standardiserte forskriften for forsøket

Brev 24. januar 2014 fra Statsministerens kontor til Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Miljøverndepartementets høringsnotat 30. mai 2013

Kopi:

Statsministerens kontor

Klima- og miljødepartementet