

Oslo, 26. mars 2021

Til

Klima- og miljødepartementet
Miljødirektoratet**Oppfølging av evalueringsrapport om fornøyelseløyper for snøskuter**

Norsk Friluftsliv, Naturvernforbundet og Den Norske Turistforening viser til tidligere dialog om evalueringen av fornøyelseløyper for snøskuter (NINA rapport 1887). I møte med Klima- og miljødepartementet den 11. februar, samt i møte med Miljødirektoratet den 9. mars, ble vi invitert til å komme med forslag til hvordan vi mener funnene i evalueringsrapporten bør følges opp.

Vi er sterkt bekymret for utviklingen vi ser der snøskuterløyper i utstrakt grad legges i viktige og svært viktige friluftslivsområder. Mange kommuner har eller er i ferd med å tilrettelegge fornøyelseløyper for skuter, uten at regelverket sikrer tilfredsstillende interesseavveininger. 19 av de 34 kommunene som har etablert fornøyelseløyper for skuter svarer at de har lagt skuterløyper i viktige eller svært viktige friluftsområder. Kontakt vi ha hatt med de kommunene som ikke har svart, viser at også flere kommuner har lagt skuterløyper i viktige og svært viktige friluftslivsområder. Praksis viser at kommunene står fritt til å prioritere skuterinteresser foran friluftslivinteressene, selv der dette får store negative konsekvenser for friluftslivet.

Vi mener at regelverk og veiledning klart må uttrykke hva som ligger i at friluftslivinteressene står i en særstilling, og at det i hovedregel ikke skal kunne tillates skuterløyper i områder som er verdsatt som viktige og svært viktige friluftslivsområder. Det må stilles klare krav til begrunnelse, og til å utrede fordelene med skuterløypene, der skuterinteressene skal veies opp mot friluftslivinteressene. Videre må planlegging av skuterløyper skje etter en helhetlig plan. Kommunene må sette rammer for hvor stort det totale løypenettet skal være. Dette må baseres på en samlet vurdering av fordeler og ulemper og tålegrensen for kommunens natur- og friluftslivsområder. En slik tydeliggjøring i regelverk og veiledning vil gi enklere og ryddigere prosesser, mindre konflikt og færre klager.

Bakgrunn

Evalueringen som gjort av Norsk Institutt for naturforskning (NINA), ser på erfaringer og effektene av fornøyelseløyper for snøskuter. Bakgrunnen er endringen i motorferdselloven fra 2015 hvor Stortinget ga kommunene anledning til å vedta løyper for fornøyelseskjøring med snøskuter i utmark.

I forbindelse med lovarbeidet og Stortingets behandling ble det fastsatt at lovendringen skulle evalueres slik at erfaringene kunne brukes til å videreutvikle regelverket om motorferdsel i utmark og vassdrag, samt gi kunnskap til kommunenes løypeplanlegging. I Klima- og miljødepartementets budsjettproposisjon for 2021 er det også fastsatt at kunnskapen fra evalueringen skal brukes for å utvikle regelverket og gi kommunene nødvendig kunnskap de kan bruke i framtidig planlegging av løyper.

Vi mener at funn i evalueringen, sammen med konkrete saker vi har sett de siste årene, gjør det nødvendig å tydeliggjøre i regelverk og veiledning hvordan friluftslivshensyn skal ivaretas.

Gjeldende føringer gitt av Stortinget og regjeringen i regelverk og veiledning

Formålet med motorferdselloven og regulering av motorferdsel i utmark er å verne om naturmiljø og fremme trivsel, altså å sikre at den kjøringen som tillates er til minst mulig skade og ulempe for natur og friluftsliv.

I Stortingsproposisjonen for lovendringen som åpnet for fornøyelsesløyper i kommunene og i Stortingets behandling av denne ble det vurdert at det særlig er friluftslivet som risikerer å bli skadelidende ved etablering av snøskuterløyper og at hensynet til friluftslivet derfor står i en særstilling. Følgende ble presisert i motorferdsellovens § 4 a, 4. ledd: «Ved fastsetting av løypene skal kommunen ta særskilt hensyn til støy og andre ulemper for friluftslivet.....»

«...Før fastsetting av løypene skal kommunen utrede virkningen løypene vil ha for friluftsliv og naturmangfold i influensområdet, samt kartlegge og verdsette friluftslivsområdene der løypene planlegges, og vurdere disse områdene opp mot øvrige friluftslivsområder i kommunen».

Videre er det i merknadene til nasjonal forskrift gitt føringer om at kommunen bør unngå å legge skuterløyper i viktige og svært viktige friluftslivsområder, samt store sammenhengende vinterfriluftsområder:

«Ved fastsetting av løypene skal kommunen ta særskilt hensyn til støy og andre ulemper for friluftslivet. 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. Kommunen bør ikke legge snøscooterløyper i blant annet viktige eller svært viktige friluftsområder, jf. Miljødirektoratets håndbok M98-2013 Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområde....»

«Kommunen bør også se hen til høringsinstansenes merknader om store, sammenhengende vinterfriluftsområder og bør søke å holde slike områder frie for snøscooterløyper.»

Tilsvarende er det også presisert i Miljødirektoratets veileder for fastsetting av skuterløyper at kommunene skal legge spesielt stor vekt på hensynet til friluftslivet når de planlegger og fastsetter snøskuterløyper, at kommunene ikke bør legge snøskuterløyper i viktige eller svært viktige friluftslivsområder og at kommunene bør holde store, sammenhengende vinterfriluftslivsområder frie for snøskuterløyper.

Funn i evalueringen når det gjelder friluftslivinteressene

Ifølge evalueringen har totalt 34 kommuner vedtatt lokal forskrift for snøskuterløyper per november 2020. En del av disse har også utvidelsesplaner, og andre kommuner er i prosess med å etablere egne løyper. Evalueringen har gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot alle kommunene, samt gjort en dybdeundersøkelse i to av dem.

Av de 34 kommunene som har etablert skuterløyper svarer flertallet av kommunene, det vil si 19 av 34, at løypene går i viktige eller svært viktige friluftslivsområder. Begge de to kommunene som evalueringen har gjort et dypdykk i, sier også at store sammenhengende tur- og naturområder blir berørt.

Vi har tatt kontakt også med de kommunene som ikke har svart eller som har gitt utydelige svar. Basert på dette ser det ut til at minimum 24 av de 34 kommunene har lagt skuterløyper i viktige eller svært viktige friluftsområder.

Vi mener disse funnene er alvorlige. At et stort flertall av kommunen har lagt skuterløyper i viktige og svært viktige friluftslivsområder, i strid med de føringene som er gitt i regelverket, viser at friluftslivinteressene i praksis ikke står i noen særstilling.

Det andre rapporten viser er at kommunene i praksis står fritt til å prioritere skuterinteresser foran friluftslivinteresser, selv der det får store negative konsekvenser for friluftslivet.

NINA skriver at det er vanskelig å konkludere om kommunene har tatt nok hensyn til friluftslivet. Selv om kommunene er pålagt å ta særlig hensyn til friluftslivsinteressene, skriver NINA at kommunene er gitt et så stort handlingsrom til å prioritere andre interesser foran friluftsliv og andre hensyn, at det er vanskelig å si hva som er tilstrekkelig ivaretagelse av friluftslivsinteressene.

«Selv om regelverket framhever særlig hensyntaken til friluftslivet, gis kommunene stort handlingsrom for å prioritere snøskuterløyper foran f.eks. friluftsliv, også om det får relativt store konsekvenser for sistnevnte».

NINA viser her til Klima- og miljødepartementets i brev at 4. oktober 2017, der departementet har utdypet kommunens skjønnsmessige handlingsrom ved fastsetting av fornøylesløyper for skuter, og fylkesmannens mulighet til å overprøve kommunens skjønn i klagesaker.

I brevet har Klima- og miljødepartementet uttalt at grensen for kommunens skjønn går der vektingen av hensynet til friluftslivsinteressene er «klart uforholdsmessig», hvor «kommunen har sett helt bort fra de hensyn loven sier den skal vektlegge» eller hvor avveiningen fremstår som «svært urimelig i disfavør av disse hensynene»:

«Hensynsreglene i motorferdselloven § 4a fjerde ledd og forskriften for bruk av motorkjøretøyer i utmark § 4a femte ledd er ikke absolutte forbudsregler. Det betyr at kommunen i utgangspunktet kan legge løyper i for eksempel viktige friluftslivsområder, dersom den etter en konkret vurdering finner at det foreligger andre hensyn som etter kommunens skjønn er så tungtveiende at hensynet til friluftsliv må vike».

Bare der kommunens vekting av de ulike hensynene er klart uforholdsmessig – for eksempel der kommunen har sett helt bort fra de hensyn loven sier den skal vektlegge eller avveiningen ut i fra den konkrete situasjonen fremstår svært urimelig i disfavør disse hensynene, er det etter departementets syn grunnlag for å oppheve vedtaket.

Bestemmelsen må først og fremst forstås slik at den stiller ekstra strenge krav til vedtakets begrunnelse der det er friluftslivshensyn som berøres. Vedtaket må inneholde en grundig vurdering av støy og andre ulemper for friluftsliv, av de andre relevant hensynene i saken, og kommunens avveining av disse.

Slik det her framstår stilles ikke hensynet til friluftslivet i en særstilling, slik det var forutsatt i lovarbeidet. Så lenge kommunen har utredet friluftslivsinteressene og argumentert for hvorfor de ikke prioriterer friluftslivsinteressene, vil de etter disse føringene kunne prioritere skuterinteressene foran friluftslivsinteressene, selv der dette får store negative konsekvenser for friluftslivet.

I konkrete saker har det viste seg å være en tilstrekkelig begrunnelse at kommunen sterkt ønsker å tilrettelegge for skuter. Dette ønsket har vært nok til å prioritere skuterinteressene foran friluftslivsinteressene. Vi mener dette er svært problematisk. Så lenge det ikke stilles konkrete krav til å utrede fordeler og nytte med skuterløypene, blir det i praksis skuterinteressene som stilles i en særstilling, og ikke friluftslivsinteressene, slik det er forutsatt i motorferdselslovens § 4a.

Den samme problemstillingen er også tatt opp av statsforvalterne i konkrete klagesaker de har behandlet, eksempelvis i Bardu og Rana kommune.

Statsforvalternes vurdering av friluftslivshensynet i konkrete saker

Saken i Bardu dreide seg om en snøskuterløype fra Ostu til Tomasodden på Leinavatn. Her ble kommunens vedtak opphevet av Fylkesmannen i Troms og Nordland to ganger, og vedtaket ble

påklaget en tredje gang på grunn av at kommunen ikke hadde tatt tilstrekkelig hensyn til friluftsliv og naturmangfold. Hovedargumentet fra kommunen var at det var et sterkt ønske å etablere en snøskuterløype i området.

I klagebehandlingen fra november 2019 skriver Statsforvalteren:

«Bardu kommune har en annen oppfatning når det gjelder potensiell konflikt mellom tradisjonelt friluftsliv og motorisert ferdsel enn det som er lagt til grunn ved utformingen av regelverket. Fylkesmannen har nå valgt å legge større vekt på kommunens oppfatning enn det vi gjorde sist.

«ikke [er] tvil om at det foreligger konflikt med friluftslivsinteresser og naturmangfold».

Fylkesmannen skriver så videre: «... men vi konkluderer med at kommunens ønske om å etablere snøscooterløype veier tyngre.»

I Rana, har kommunen vedtatt å etablere en skutertrase fra utfartsområdet Umbukta og over isen til Riksgrensen. Løypen går i et område som kommunen har kartlagt som et svært viktig friluftslivsområde og støypåvirkningen på friluftslivsområdet vil overstige anbefalt grenseverdi i Miljødirektoratets veileder for håndtering av støy i skutersaker.

Fylkesmannen i Troms og Finnmark som klagebehandlet saken frarådet i sitt vedtak i oktober 2020 sterkt at kommunen etablerte traseen og mener at etableringen er i strid med lovgivers intensjon. Med bakgrunn Klima- og miljødepartementets i brev om kommunens skjønsmessige handlingsrom, har Fylkesmannen imidlertid ikke funnet at de har grunnlag til å overprøve kommunestyrets skjønn. Fylkesmannen stiller spørsmål ved om friluftslivsinteressene, med dagens ordlyd, har et tilstrekkelig rettsvern i den nasjonale forskriften, § 4a.

«Interesseavveiningen kommunestyret har foretatt vil sannsynligvis medføre at områdets kvaliteter for friluftslivet blir redusert og muligens også at friluftsfolket fortrenses fra et attraktivt friluftslivsområde i strid med lovgivers ønske. Det er betimelig å sette spørsmålstegn ved om friluftslivsinteressene, med dagens ordlyd, har et tilstrekkelig rettsvern i nf. § 4a....»

Også vi vil, i likhet med Fylkesmannen i Nordland og andre sentrale høringsparter, sterkt fraråde kommunen å etablere løyper i slike viktige og svært viktige friluftslivsområder. Dette er i tråd med lovgivers intensjon.

Kommunestyret har imidlertid, selv om denne fremstår som i tynneste laget, foretatt en konkret vekting av hensynet til friluftslivsinteressene og kommet til at den allikevel ønsker å opprette løypa. Det er lagt vekt på de avbøtende tiltak som er foretatt, tilstedeværelsen av andre forstyrreskilder i området og alternative friluftslivsområder i kommunen. Begrunnelsesplikten anses som oppfylt. Vi har ikke grunnlag for å fastslå at den vektingen kommunen har gjort av hensynet til friluftslivsinteressene er klart uforholdsmessig. Slik vi forstår departementets uttalelser vil det dermed ikke være grunnlag for å oppheve kommunens vedtak. Klageanførselen imøtegår dermed ikke»

Konkrete forslag til innstramming i regelverk og veiledning for å sikre at friluftslivsinteressenes særstilling ivaretas

Evalueringen og de konkrete sakene viser at friluftslivsinteressene i realiteten ikke står i en særstilling slik det var forutsatt at de skulle gjøre i forbindelse med lovarbeidene. Vi mener at både loven, forskrift og føringer fra KLD må gjennomgå slik at det bedre konkretiseres hva som ligger i at friluftslivsinteressene skal stå i en særstilling.

Føringene som KLD gir i sitt tolkningsbrev fra 2017 går langt i å si at kommunene står fritt til å etablere skuterløyper i viktige friluftslivsområder, så lenge konsekvensene er utredet og kommunen har begrunnet hvorfor de i stedet har valgt å vektlegge skuterinteressene.

Dette er så langt vi kan se ikke en forståelse som er lagt til grunn i Stortingsproposisjonen eller i Stortingsvedtaket. Selv om det ikke er forbudt å legge skuterløyper i viktige friluftslivsområder, slik det for eksempel er i verneområder, er det likevel gitt klare føringer om at kommunen bør unngå det. Jf. føringer om at friluftslivsinteressene skal stå i en særstilling og føringer i den nasjonale motorferdselsforskriften og merknadene til paragraf 4 b;

«Det er en hensynsregel og ikke en absolutt forbudsregel. Kommunen bør likevel ikke fastsette løyper der disse vil være til vesentlig ulempe for de nevnte hensynene.»

«Kommunen bør ikke legge snøscooterløyper i blant annet viktige eller svært viktige friluftslivsområder, jf.»

Med bakgrunn i ovenstående mener vi at lov og forskriftstekst til sammen må uttrykke klart hva som ligger i at friluftslivsinteressene står i en særstilling. I tillegg må det innenfor de rammer som er gitt av loven, gis klare føringer for hvordan kommunene skal avveie skuterinteresser mot friluftslivsinteresser. Det må stilles klare krav til begrunnelse. I tråd med vanlig forvaltningspraksis, mener vi det må være en forutsetning at fordelene med å etablere skuterløyper må være klart større enn ulempene for friluftslivinteressene når disse interessene stilles opp mot hverandre.

Det at friluftslivsinteressene skal stå i en særstilling må etter vår forståelse bety at det må foreligge særskilte grunner for å tillate skuterløyper som får sterke negative konsekvenser for friluftsliv. Det må kun unntaksvis kunne tillates skuterløyper i viktige og svært viktige friluftslivsområder, eller gjennom store sammenhengende friområder. NINAs evaluering viser at det ikke er kun i spesielle tilfeller at skuterløypene legges i viktige og svært viktige friluftslivsområder, men at dette er gjort i de aller fleste kommunene. I den ene kommunen NINA har gjort et dypdykk i, skriver NINA at det er uklart hva som er de tungtveiende argumentene for å utvide løypenettet. Dette er også gjennomgående i kommunevedtak som er påklaget, også i de konkrete sakene vi har vist til i Bardu og Rana. Argumentene for å utvide løypenettet er ikke grundig redegjort for, og man har ikke konkret vurdert hvilke fordeler utvidelsene vil gi.

Det at løypenettene i kommunene ofte utvides bit for bit gjør at skuterløypene gravis tar opp og påvirker mer areal, uten at kommunene i forkant har vurdert hva som blir de samlede konsekvensene. I arbeidet med de lokale forskriftene for fornøylesløyper, bør kommunene ha en helhetligplan og fastsettes en ramme for hvor stort det samlede skuternettet skal være. Hvor stort areal som totalt settes av til skuterløyper mener vi bør stå i sammenheng med hvor mange som vil benytte seg av og ha glede av løypenettet, kontra fordeler og ulemper for næringsliv og samlede konsekvenser for natur- og friluftsliv.

Konkret foreslår vi derfor at:

- Ordlyden i motorferdselloven og/eller den nasjonale motorferdselsforskriften gjøres klarere slik at det kommer tydeligere fram at friluftslivsinteressene skal stå i en særstilling, og at det kun unntaksvis skal kunne legges skuterløyper i viktige friluftslivsområder og svært viktige friluftslivsområder. Eksempelvis som følger:

«Ved fastsetting av løypene skal kommunen ta særskilt hensyn til støy og andre ulemper for friluftslivet. Det skal normalt ikke gis tillatelse til løyper i områder som er verdsatt som viktige og svært viktige friluftslivsområde eller i store sammenhengende vinterfriluftslivsområder.»

Vi mener en slik presisering er i tråd med lovgivers intensjon, og at det bør være rom for en slik presisering i forskriften uten at dette krever lovendring.

- Det utdypes i nasjonal motorferdsloven og Miljødirektoratets veileder for fastsetting av skuterløyper at det kun unntaksvis skal kunne legges skuterløyper i viktige og svært viktige friluftslivsområder. Det må være en klar forutsetning at fordelene med å etablere skuterløyper er større enn ulempene for friluftslivet dersom det skal tillates skuterløyper i viktige og svært viktige friluftslivsområder.
- I nasjonal motorferdsloven og Miljødirektoratets veileder stilles klare krav til begrunnelse, og til å utrede nytte og fordeler av skuterløypene, slik at dette kan veies opp mot konsekvensene for friluftslivet. Det må være en forutsetning at fordelene med å etablere skuterløyper må være klart større enn ulempene for friluftslivinteressene når disse interessene stilles opp mot hverandre.
- I forskrift og veiledning stilles også krav til at kommunene har en helhetlig plan for løypenettet og fastsetter rammer for hvor stort det samlede løypenettet skal være, ut fra en samlet konsekvensvurdering. Hvor stort areal som totalt settes av til skuterløyper bør stå i sammenheng med hvor mange som vil benytte seg av og ha glede av løypenettet, kontra fordeler og ulemper for næringssliv og samlede konsekvenser for natur- og friluftsliv.

Overordnet hensikt med justeringer i regelverket må være at regelverket i praksis gir friluftslivet en beskyttelse som ivaretar lovgivers intensjon om at friluftslivet skal stå i en særstilling, og skal hensyntas spesielt. Som vi har redegjort for ovenfor, fungerer ikke regelverket slik i dag. Hvorvidt forslagene våre i det henseendet er gode nok er vi usikre på, men vi forutsetter at Miljødirektoratet og KLD vil utvikle lovverket slik at formålet nås.

Behov for strammere føringer og veiledning for kommunenes kartlegging av friluftslivsområder

NINA framhever at kvaliteten på kommunenes arbeid med å kartlegge og verdsette friluftslivsområdene i kommunene er helt avgjørende for ivaretagelsen av friluftslivsinteressene. NINA anbefaler at det bør være et krav at hele kommunen er kartlagt/verdsatt som grunnlag for arbeidet med skuterløypene og at dette gjøres som arbeid uavhengig av løypeplanleggingen.

Evalueringen viser at kvaliteten på arbeidet med kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder i kommunene er varierende. Den ene kommunen hvor evalueringen gjorde et dypdyk hadde kartlagt hele kommunen, men gjort dette ganske grovmasket. Den andre kommunene hadde kun kartlagt friluftslivsområdene langs med traseene og hatt mest fokus på de tilrettelagte friluftslivsområdene.

Dersom kartleggingen gjøres for grovmasket, mener NINA at det blir vanskelig å vurdere hvilken effekt skuterløypene har på friluftsliv. Kartlegges kun arealene langs med traseene mister man hensynet til de store sammenhengende og urørte vinterfriluftslivsområdene. Områdene blir da heller ikke veid opp mot alle øvrige friluftslivsområder i kommunen, slik som det forutsettes i kommentarene til Nasjonal forskrift § 4a.

I tråd med NINAs anbefaling mener vi det er helt sentralt at hele kommunens friluftslivarealer er kartlagt før kommunen går i gang med å planlegge skuterløyper, slik at dette faktisk er en forutsetning som ligger til grunn når kommunen skal vurdere egnet plassering for en trase. Det er også viktig at dette er et rent faglig og uavhengig arbeide.

Videre er det viktig at det faktisk gjøres en helhetlig vurdering av alle kommunens areal, og en faktisk prioritering mellom hvilke områder som er viktige og mindre viktige. Det at et område består av store

sammenhengende friarealer må gi uttelling for områdets verdi, selv om området ikke er tilrettelagt og brukes av mange. Videre er det som NINA også trekker fram viktig at kartleggingen skiller klart mellom sommerfriluftslivsområder og vinterfriluftslivsområder.

I motorferdselloven og i motorferdsforskrift er det i dag kun krav om at kommunen har kartlagt og verdsatt arealene langs skutertraseen før henholdsvis fastsetting og høring.

Jf. motorferdselloven § 4 a:

Før fastsetting av løypene skal kommunen utrede virkningen løypene vil ha for friluftsliv og naturmangfold i influensområdet, samt kartlegge og verdsette friluftslivsområdene der løypene planlegges, og vurdere disse områdene opp mot øvrige friluftslivsområder i kommunen.

Og motorferdsforskriften § 4a:

Før kommunen sender forslaget til løyper på høring skal den utrede virkningen løypene vil ha for friluftsliv og naturmangfold i influensområdet, samt kartlegge og verdsette friluftslivsområdene der løypene planlegges og vurdere betydningen av disse områdene opp mot øvrige friluftslivsområder i kommunen.

For å sikre at hele kommunens friluftslivsarealer er kartlagt før kommunen går i gang med å planlegge skuterløyper, og at kommunen faktisk veies disse opp mot alle de øvrige friluftslivsarealene i kommunen, foreslår vi at forskriften gis følgende ordlyd:

«Før kommunen igangsetter planlegging av skuterløyper skal kommunen ha kartlagt og verdsatt alle friluftslivsområder i kommunen og vurdert disse opp mot hverandre. Før forslaget sendes på høring skal kommunen utrede virkningen løypene vil ha for friluftsliv og naturmangfold i influensområdet.»

Siden de fleste kommuner allerede har kartlagt friluftslivsarealene sine og at det også er fastsatt som et nasjonalt mål at flest mulig av landets kommuner skal ha kartlagt friluftslivsarealene sine, mener vi det er ikke et urimelig krav at friluftslivsområdene skal være kartlagt før kommunen går i gang med å planlegge skuterløyper.

Videre foreslår vi at man enten gjennom forskriften eller Miljødirektoratet veileder for kartlegging og verdsetting av friluftslivsarealer gir grundigere veiledning for kommunenes kartlegging av friluftslivsområder, slik kommunene kan nyttiggjøre seg av funnene og anbefalingene til NINA. Slik som viktigheten av at kartleggingen ikke gjøres for grovt, at alle områdene i kommunen prioriteres opp mot hverandre, at er friluftslivsområder som består av store sammenhengende naturområder gir uttelling for et områdes verdi, selv om området ikke er tilrettelagt og brukes av mange, og videre at kartleggingen, og viktigheten av at kartleggingen skiller klart mellom sommerfriluftslivsarealer og vinterfriluftslivsarealer.

KLD og Miljødirektoratet bør videre jobbe for at flest mulig av kommunene gjør det til standard praksis å oppdatere kartlegging friluftslivsarealene sine i forbindelse med revisjonen av kommuneplanens arealdel. Slik får man et best mulig verktøy for planlegging og for å ivareta friluftslivinteressene.

Krav til kommunene om å evaluere erfaringene med skuterløypene

Spørreundersøkelsen NINA har gjennomført viser at det varierer fra kommune til kommune om de planlegger å evaluere erfaringene med skuterløypene. Noen kommuner svarer at de har forskriftsfestet dette, noen kommuner svarer ja, men at de har ikke forskriftsfestet dette, og noen kommuner svarer at de ikke skal evaluere erfaringene.

Begge kommunene NINA har gjort et dyddykk i har gjennomført en form for evaluering. Den ene kommunen som har et stort løypenett, har kun vurdert konsekvenser av hver enkelt trase, og NINA påpeker det som et vesentlig poeng at man ser på hvilket konsekvenser løypenettet samlet sett får blant annet for naturmangfold og friluftsliv. I den andre kommunen er et poeng som er verdt å merke seg, at konsekvenser for næringsliv ikke har blitt vesentlig omtalt i evalueringen, til tross for at dette var blant de viktigste argumentene for hvorfor man ønsket seg skuterløyper.

NINA anbefaler at det bør gjøres evalueringer i alle kommuner med fornyelsesløyper, og det bør utarbeides standardiserte kriterier for hva som skal evalueres og hvordan. De mener det er særlig viktig å stille krav om å gjøre en samlet vurdering av effektene av hele løypenettet.

Vi støtter disse vurderingen og foreslår at det stilles krav til evaluering av både enkeltløper og det samlede løypenettet etter standardiserte kriterier i nasjonal motorferdselforskrift og Miljødirektoratets veileder for fastsetting av skuterløyper.

Behov for ytterligere kunnskapsinnhenting

I Klima- og miljødepartementets oppdragsbrev fra 2016 ble det bedt om at Miljødirektoratet fikk utredet effekten de nye reglene i motorferdselloven har på omfang av løyper og utvikling i snøskuterbruk, virkninger på friluftsliv, naturmangfold, lokal næringsvirksomhet og reindrift, om løypene bidrar til lokal næringsinntekt og eventuelle negative konsekvenser for naturbasert næringsliv.

Evalueringen gir svar på spørsmålene om omfang av løyper, samt utviklingen i snøskuterbruk. Den har imidlertid ikke klart å gi svar på hvordan omfanget av ulovlig kjøring har utviklet seg, eller lovendringen har bidratt til mer eller mindre ulovlig kjøring. NINA har heller ikke klart å svare på om tilrettelegging for skuterløyper har hatt positiv eller negativ betydning for næringslivet, eller konsekvenser for naturmangfold, fugle- og dyreliv.

Vi mener det er vesentlig å innhente mer kunnskap om ulovlig kjøring og konsekvenser for næringsliv, da positive effekter for næringsliv og redusert ulovlig kjøring ofte er de viktigste argumentene for å tillate skuterløyper.

Når det gjelder naturmangfold og konsekvenser for fugle- og dyrelivet, er det vesentlig å få på plass en løpende nasjonal oversikt over samlede konsekvenser. En nasjonal oversikt avhenger av at det også stilles krav til at den enkelte kommune utreder konsekvenser etter felles fastsatte kriterier. Selv om rapporten gir en del svar når det gjelder nåværende status for friluftslivsinteressene, bør også de samlede konsekvenser for friluftsliv på nasjonalt nivå kartlegges løpende. Også her blir det avgjørende at den enkelte kommune utreder friluftslivinteresser etter felles fastsatte kriterier.

Oppsummert foreslår vi at evalueringen følges opp på følgende måte:

- **Ordlyden i Motorferdselloven og/eller den nasjonale motorferdselforskriften må uttrykke klart hva som ligger i at friluftslivsinteressene står i en særstilling, og at det i hovedsak ikke skal gis tillatelse til løyper i områder som er verdsatt som viktige og svært viktige friluftslivsområder eller i store sammenhengende vinterfriluftslivsområder.**
- **I nasjonal motorferdselforskrift og Miljødirektoratets veileder stilles klare krav til begrunnelse, og til å utrede nytte og fordeler med for skuterløypene, slik at dette kan veies opp mot konsekvensene for friluftslivet. Det må være en forutsetning at fordelene med å etablere skuterløyper må være klart større enn ulempene for natur- og friluftslivsinteressene når disse interessene stilles opp mot hverandre.**

- I forskrift og veiledning må det også settes krav til at kommunene har en helhetlig plan for løypenettet og fastsetter rammer for hvor stort det samlede løypenettet skal være. Hvor store areal som totalt settes av til skuterløyper bør stå i sammenheng med hvor mange som vil benytte seg av og ha glede av løypenettet, kontra fordeler og ulemper for næringsliv og samlede konsekvenser for natur- og friluftsliv.
- Det tas inn i nasjonal motorferdsel forskrift at kommunene skal ha kartlagt og verdsatt alle friluftslivsområder i kommunen og vurdert disse opp mot hverandre før de igangsetter planlegging av skuterløyper.
- NINA sine konkrete råd for kommunenes kartlegging av friluftslivsområder innarbeides i den nasjonale motorferdsel forskrift og Miljødirektoratet veileder for fastsetting av skuterløyper og Miljødirektoratets veileder for kartlegging av friluftslivsområder.
- Det fastsettes standardiserte kriterier for kommunenes evaluering av skuterløyper i nasjonal motorferdsel forskriften og Miljødirektoratets veileder for fastsetting av skuterløyper. I tråd med NINAs anbefaling er det også svært vesentlig at det stilles krav om å se på samlede effekter av hele løypenettet.
- Det er behov for ytterligere kunnskapsinnhenting for å finne klarer svar på spørsmålene om ulovlig kjøring og konsekvenser for næringsliv og naturmangfold.
- Det må holdes en løpende nasjonal oversikt over de samlede konsekvensene for næringsliv, naturmangfold og friluftsliv.

Vi vil komme tilbake med innspill til hvordan problemene med ulovlig kjøring og hensynet til naturmangfold bedre kan ivaretas.



Bente Lier
Generalsekretær i
Norsk Friluftsliv



Dag Terje Solvang
Generalsekretær i DNT



Maren Aschehoug Esmark
Generalsekretær i
Naturvernforbundet