

Sivilombudsmannen
Postboks 3 Sentrum
0101 Oslo

Oslo, 25. november 2013
Vår ref: Thea Broch/ 13-29095

Deres ref:

KLAGE OVER MILJØVERNDEPARTEMENTETS FORSØKSORDNING IFHT SNØSCOOTERKJØRING

Den Norske Turistforening (DNT), Friluftslivets fellesorganisasjon ("FRIFO") og Virke klager ved dette over vedtak fra Miljøverndepartementet/ Kommunal- og regionaldepartementet om å utvide en forsøksordning knyttet til etablering av snøscooterløyper for fornøyleskjøring. Etter vår vurdering foreligger det ikke hjemmel for å beslutte gjennomføring av forsøksordningen, og vedtaket må anses som ugyldig. Klagen sendes i kopi til Kommunal- og regionaldepartementet, og det bes om at departementet gir klagen oppsettende virkning.

DNT har over 250 000 medlemmer. FRIFO er en paraplyorganisasjon for de 15 største frivillige friluftslivsorganisasjonene i Norge med over 722 000 medlemskap. Virke har en rekke medlemmer innen friluftsliv, turisme og kultur. De tre organisasjonene representerer således brede interesser innen naturvern, friluft og reiseliv. Denne klagen er satt frem på vegne av disse aktørene, herunder på vegne av et stort antall norske borgere med friluftsinnteresser.

1. Bakgrunn

Av lov om motorferdsel i utmark og vassdrag ("motorferdselloven") § 3 følger det at det ikke er tillatt med motorferdsel i utmark og vassdrag, med mindre annet følger av loven eller i vedtak med hjemmel i lov. Forbudet omfatter bl.a. snøscooterkjøring i utmark og vassdrag.

Lov om forsøk i offentlig forvaltning ("forsøksloven") gir Kommunal- og regionaldepartementet hjemmel til å tillate forsøk i nærmere bestemte tilfeller. Forsøkene kan bl.a. innebære avvik fra gjeldende lover og forskrifter om hvordan staten, fylkeskommunen eller kommunene løser sine oppgaver

I 2001 innførte Kommunal- og regionaldepartementet, i samarbeid med Miljøverndepartementet, et forsøk for åtte kommuner som innebar en dispensasjon fra forbudet knyttet til motorferdsel i utmark. Formålet med forsøket var å vurdere om, og i tilfelle hvordan, plan- og bygningsloven og motorferdselloven burde endres for å gi bedre styring av motorferdsel i utmark. Forsøket var hjemlet i forsøksloven. Som [bilag 1](#) følger en redegjørelse fra regjeringen om forsøksordningen.



I mars i år besluttet den rødgrønne regjeringen at ovennevnte forsøksordning skulle erstattes av et nytt forsøk i 40 kommuner, hvor forsøksordningen skulle omhandle etablering av snøscooterløyper for fornøyelseskjøring. Det ble åpnet opp for at kommuner som ønsket å delta i ordningen kunne søke om slik deltakelse. Stoltenberg II-regjeringen rakk ikke å avgjøre hvilke kommuner som skulle få delta i ordningen før den gikk av.

Regjeringen Solberg har i regjeringsplattformen, på side 46, uttalt at regjeringen vil "la kommunen forvalte motorisert ferdsel i utmark". I endringsproposisjonen for Statsbudsjettet for 2014 fremkommer det at regjeringen vil fjerne den rødgrønne regjeringens forslag om å bevilge 5 millioner kroner til kontroll av motorferdsel. Begrunnelsen for dette opplyses å være at regjeringen vil la kommunene forvalte motorisert ferdsel i utmark.

Fredag 15. november 2013 annonserte Miljøverndepartementet at den pågående forsøksordningen fra mars skulle utvides til å omfatte alle kommuner som hadde meldt sin interesse i å få delta i forsøket. Det var 105 kommuner som hadde søkt om å få delta, og forsøksordningen ble således besluttet å omfatte 105 kommuner. Som [bilag 2](#) følger regjeringens pressemelding knyttet til utvidelsen av forsøksordningen.

Miljøverndepartementet har utarbeidet en standardisert forskrift som gir rammene for forsøket. Kommuner som skal delta i forsøket vil måtte vedta forskriften, med eventuelle tilpasninger. Forskriften må så sendes til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, via Miljøverndepartementet, for stadfesting. Etter en slik stadfesting vil det være tillatt å etablere snøscooterløyper for fornøyelseskjøring i den aktuelle kommunen, under de i forskriften vedtatte forutsetninger.

2. Sakens juridiske side

2.1 Forsøksloven – formålet

Som det fremkommer av det ovennevnte, følger det av motorferdselloven § 3 at det ikke er tillatt med motorferdsel i utmark og vassdrag, med mindre annet følger av loven eller i vedtak med hjemmel i lov.

Slik vi ser det forsøker Miljøverndepartementet å konstruere en hjemmel for å komme forbi ovennevnte forbud ved å hevde at det er tale om forsøk hjemlet i forsøksloven. Reelt sett tilsidesettes derved en helt sentral del av motorferdselloven uten at det skjer på den ordinære måten ved at lovendringsforslag forelegges for og vedtas av Stortinget. Motorferdselloven er blitt til som resultat av en krevende avveining mellom svært ulike interesser og der det er tungtveiende grunner for at endringer skjer i Stortinget. Etter vår vurdering hjemler ikke forsøksloven en slik ordning som Miljøverndepartementet nå legger opp til. Vi vil redegjøre for dette standpunktet nedenunder.

Av forsøksloven § 1 fremkommer det at formålet med loven er "gjennom forsøk å utvikle funksjonelle og effektive organisasjons- og driftsformer i den offentlige forvaltning, og en hensiktsmessig oppgavefordeling mellom forvaltningsorganer og mellom forvaltningsnivåer".

I forarbeidene til forsøksloven, Ot. prp. nr. 54 (1991-92), på side 5, uttales det at formålet med ordningen er å åpne for "reelle forsøk som krever avvik fra gjeldende regelverk og forvaltningsstruktur, som ledd i en klar utviklings- og/eller reformstrategi". Det understrekes at det ikke er meningen å åpne for en alminnelig dispensasjonsmulighet.

Videre uttales det i forarbeidene til loven, på side 19, følgende om begrepet "forsøk":

"Forsøksvirksomhet er kjennetegnet ved at et begrenset antall forsøksenheter er involvert, at forsøkene gjennomføres over en avgrenset tidsperiode og at forsøkene er bevisst iverksatte tiltak innrettet mot et definert mål. Et hovedsiktemål med forsøk er læring og framskaffelse av konkret erfaringsmateriale som grunnlag for allment reformarbeid. Dette betinger et system for kontroll med antall forsøk og forsøksenheter, med forsøksperiodens lengde og for evaluering av forsøksvirksomheten."

Etter vår vurdering tilsier ovennevnte uttalelser i forarbeidene at hverken formålet til forsøksloven eller forutsetningene for at forsøksloven skal kunne anvendes, er oppfylt i den forsøksordningen som Miljøverndepartementet nå har vedtatt knyttet til etablering av snøscooterløyper for fornøyelseskjøring.

For det første fremkommer det av ovennevnte sitat fra forarbeidene at loven skal legge til rette for reelle forsøk, og ikke åpne opp for en alminnelig dispensasjonsadgang. I foreliggende sak gir Miljøverndepartementet i realiteten dispensasjon fra forbudet mot snøscooterkjøring til alle kommuner som har ønsket slik dispensasjon. Det er i saken tale om 105 kommuner. Når alle som har ønsket det får dispensasjon er det etter vår vurdering ikke tale om reelle forsøk, men om en alminnelig dispensasjonsadgang.

For det andre fremkommer det videre av ovennevnte sitat at loven forutsetter at det kun er tale om begrenset antall forsøksenheter. Som det fremkommer av det ovennevnte er det ikke tale om et begrenset antall forsøksenheter i foreliggende sak, men om alle som ønsker slik dispensasjon. Det er etter vår vurdering således ikke tale om et "forsøk" i forsøkslovens forstand.

For det tredje fremkommer det av forarbeidene, som sitert ovenfor, at formålet med forsøket skal være "læring og framskaffelse av konkret erfaringsmateriale" som danner grunnlag for en lovendring. I foreliggende sak har regjeringen bestemt at den ønsker at kommunen skal forvalte motorisert ferdsel i utmark. Dette fremkommer av regjeringsplattformen og av endringsproposisjonen til statsbudsjettet for 2014. Miljødepartementet har også uttalt at det er i gang med utarbeidelse av et høringsnotat om endringer i motorferdselloven, med tanke på etablering av løyper for fornøyelseskjøring på vinterføre. Dette fremkommer bl.a. av pressemeldingen vedlagt som [bilag 2](#). Miljøverndepartementet, i samsvar med regjeringen, synes således å ha bestemt seg for hvilken løsning som ønskes, og at formålet med ordningen således ikke er "læring og framskaffelse av konkret erfaringsmateriale" som danner grunnlag for et reformarbeid, slik forarbeidene foreskriver.

Etter vår vurdering misbruker Miljøverndepartementet forsøksloven i foreliggende sak. Slik vi ser det prøver departementet gjennom forsøksloven å forskuttere et ev. lovvedtak. Ved å definere adgangen for kommunene til å etablere snøscooterløyper for fornøyelseskjøring som et forsøk, oppnår departementet at en ønsket lovendring vil kunne tre i kraft med umiddelbar virkning, uten

en forutgående lovendringsprosess. Gjennomføring av en forsøksordning som foreskrevet vil i praksis være vanskelig å reversere. Dersom 105 kommuner innfører en adgang for fornøyelseskjøring med snøscooter vil raskt kulturen for dette bli etablert, og vaner dannet. Det vil da være svært vanskelig å endre en slik praksis i ettertid. Denne effekten er det også spesielt gjort oppmerksom på i forarbeidene (Ot. prp. nr. 54 (1991-92), i pkt 4.4 "Det kan skje en tilvenning til avviket som gjør det vanskelig å reversere forsøket. Det er derfor viktig å hindre at forsøksvirksomheten sklir over i å få karakter av dispensasjoner."

Det er klart i strid med formålet til forsøksloven å bruke loven til indirekte å innføre en lovendring, slik Miljøverndepartementet nå prøver å gjøre. Dersom regjeringen ønsker å oppheve forbudet mot fornøyelseskjøring med snøscooter, må regjeringen fremme forslag til endringer av motorferdselloven, med de prosesser et slikt forslag vil innebære. En lovgivningsprosess vil sikre en demokratisk og betryggende prosess, hvor berørte interessenter gis mulighet til å komme med sine erfaringer og innspill, og hvor også partier utenfor regjeringen gis mulighet til å innvirke på resultatet. I foreliggende sak settes Stortinget og alle interessenter i saken ut av spill, og uten mulighet for påvirkning, ved at adgangen til å etablere snøscooterløyper for fornøyelseskjøring anses som et forsøk.

Etter vår vurdering har Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet ikke hjemmel til å etablere en slik ordning som det her legges opp til, hvor alle kommuner som ønsker det gis dispensasjon fra motorferdselloven og adgang til å etablere snøscooterløyper for fornøyelseskjøring. Vedtaket er etter vår vurdering ugyldig.

2.2 Forsøkslovens anvendelsesområde

Forsøksloven § 3 regulerer hva et forsøk kan omfatte. Det aktuelle grunnlaget i foreliggende sak er forsøksloven § 3 bokstav a "avvik fra gjeldende lover og forskrifter om hvordan staten, fylkeskommunene eller kommunene skal organisere sin virksomhet og løse sine oppgaver".

I foreliggende sak er det i realiteten tale om å gi dispensasjon fra forbudet oppstilt i motorferdselloven knyttet til motorferdsel i utmark. Dette omhandler ikke "hvordan staten, fylkeskommunen eller kommunen skal organisere sin virksomhet og løse sine oppgaver". Det er etter vår vurdering således tvilsomt om forsøksloven i det hele tatt hjemler forsøk av den type det i foreliggende sak er tale om.

2.3 Begrensninger i adgangen til å drive forsøk - legalitetsprinsippet

Det følger av forsøksloven § 4 siste ledd at forsøk ikke kan godkjennes dersom dette vil innebære innskrenking av rettigheter for enkeltpersoner etter gjeldende lovgivning. Bestemmelsen er en naturlig følge av legalitetsprinsippet som innebærer at forvaltningen må ha hjemmel i norsk lov for å innskrenke borgernes rettigheter. For et stort antall av norske borgere er uberørt natur, aktive naturopplevelser og naturens rekreasjonsmuligheter av stor betydning. Snøscooterkjøring vil for borgerne kunne innebære et vesentlig inngrep i disse godene, ved bl.a. støy og skade på naturverdier. Etter vår vurdering vil en adgang for kommunene til å etablere snøscooterløyper for fornøyelseskjøring innebære en innskrenking i borgernes rettigheter, og det må sikres at et inngrep av denne typen er gjenstand for den grundige og demokratiske prosess som en lovgivningsprosess er.

Etter vår vurdering tilsier således forsøksloven § 4 siste ledd at Miljøverndepartementet ikke kan få godkjent et forsøk som det i foreliggende sak er tale om, da forsøket vil innebære en vesentlig innskrenkning av borgernes goder og rettigheter. Denne type innskrenkninger må vedtas gjennom lov hvor viktige hensyn knyttet til demokrati og forsvarlig saksbehandling er i varetatt.

3. Konklusjon

DNT, FRIFO og Virke klager på Miljøverndepartementets/ Kommunal- og regionaldepartementets vedtak om forsøk med etablering av snøscooterløyper for fornøyelseskjøring. Etter vår vurdering hjemler ikke forsøksloven en slik ordning som departementene nå legger opp til, og vedtaket er etter vår vurdering ugyldig.

Det er tale om en viktig og prinsipiell sak, som vil kunne få alvorlige konsekvenser for miljøet. Brevet er sendt i kopi til Kommunal- og regionaldepartementet og vi ber departementet om å gi klagen oppsettende virkning, jf. forvaltningsloven § 42.

Vennlig hilsen



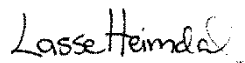
.....
Berit Kjøl
Styreleder DNT



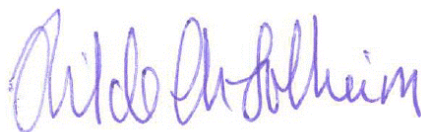
.....
Nils Øveraas
Generalsekretær DNT



.....
Dag Kaas
Styreleder FRIFO



.....
Lasse Heimdal
Generalsekretær FRIFO



.....
Hilde Solheim
Direktør reiseliv og kultur Virke

Bilag

Kopi: Miljøverndepartementet