

**Terje Kleven (red.), Inger-Lise Saglie
og Aud Tennøy**

**Revisjon av motorferdselsloven
– verdier, interesser og veivalg**

Rapport II fra "Motorferdsel og samfunn" (MoSa)

Revisjon av
motorferdselsloven
- verdier, interesser og veivalg

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2006:18

Lokal forvaltning av store verneområder
En evaluering av kommunal forvaltning i Setesdal Vesthei-Ryfylkesheiane

NIBR-rapport 2006:6

Spredt utbygging og jordvern
Om omfang og drivkrefter bak bygging på jordbruksarealer

NIBR-rapport 2005:5

Evaluering av Statens naturvernoppsyn

NIBR-rapport 2004:24

Rikspolitiske retningslinjer for jordvernet?

NIBR-notat 2006:120

Fra statlig styring til grønt partnerskap
Privatrettslige avtaler som virkemiddel for å sikre miljø- og naturverdier

Rapportene koster kr 250,-, og kan bestilles fra NIBR:
Postboks 44, Blindern,
0313 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74
E-post til berit.willumsen@nibr.no
Porto kommer i tillegg til de oppgitte prisene

Notatene er elektronisk publisert på NIBRs hjemmeside www.nibr.no

Terje Kleven (red.), Inger-Lise Saglie
og Aud Tennøy

Revisjon av motorferdselsloven - verdier, interesser og veivalg

Rapport II fra prosjektet
"Motorferdsel og samfunn" (MoSa)

NIBR-rapport 2006:16

Tittel: **Revisjon av motorferdselsloven**
– verdier, interesser og veivalg.
Rapport II fra prosjektet "Motorferdsel
og samfunn" (MoSa)

Forfatter: Terje Kleven (red.), Inger- Lise Saglie,
og Aud Tenøy

NIBR-rapport: 2006:16

ISSN: 1502-9794
ISBN: 82-7071-645-6
Prosjektnummer: O-2360
Prosjektnavn: Motorferdsel og samfunn (MoSa)

Oppdragsgiver: Direktoratet for naturforvaltning

Prosjektleder: Terje Kleven

Referat: Rapporten sammenfatter konklusjoner og
anbefalinger fra prosjektets Rådgivende
gruppe om behov for revisjon av dagens
lovgivning om regulering av motorferdsel
i utmark

Sammendrag: Norsk

Dato: November 2006

Antall sider:

Pris: Kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO
Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2006

Forord

Denne rapporten utgjør del II i rapporteringen av prosjektet ”Motorferdsel og samfunn” (MoSa). Rapporten oppsummerer drøftingene i prosjektets rådgivende gruppe om hva som bør utgjøre det grunnleggende verdigrunnlaget for lovgivningen som regulerer motorferdsel i utmark og de interesse- og verdikonflikter som må avklares i forbindelse med slik regulering.

Til grunn for denne verdiavklaringen ligger en lang og omfattende diskusjon av et stort problemkompleks hvor motorferdsel i utmark er blitt vurdert i lys av sine konsekvenser for natur, individ og samfunn. En bred kunnskapsstatus er utarbeidet og viser klart behov for revisjon av en rekke forhold ved dagens lovverk, måten det håndheves på og dets konsekvenser for natur og mennesker. Det er mer enn 30 år siden grunnlaget for dagens lovgivning ble lagt. Da var det i Norge i underkant 5000 snøskutere og knapt noen av dagens ”All Terrain Vehicles” (ATV). I dag har antall snøskutere passert 55 000 og barkmarkskjøretøyer i et betydelig omfang framstår som en økende trussel mot naturen i utmarka.

Denne rapporten kretser rundt seks grunnleggende spørsmål om den fremtidige reguleringen av motorferdsel i utmark – et sett ”hovedspørsmål” som MoSa-prosjektet skal bidra til å gi svar på:

- *Hva skal være motorferdselslovgivningens verdigrunnlag og formål?*
- *Hvem skal gis lov til kjøre i utmarka – for hvilke formål?*
- *Hvor skal de få lov til å kjøre og med hvilke motorkjøretøyer?*
- *Hvordan skal adgang og omfang reguleres?*
- *Hvordan minimere skader på natur, dyr og mennesker av den motorferdselen som foregår?*
- *Hvordan kontrollere at loven følges?*

Spørsmålene følger en logisk rekkefølge, hvor svaret på hvert enkelt spørsmål i stor grad vil være avhengig av svaret på det foregående.

Rapporten er disponert i tråd med dette, sammendraget av rapporten tilsvarende.

Etter et innledende kapittel om prosjektets bakgrunn, mål og organisering, gis det en kort oversikt over det fakta- og kunnskapsgrunnlaget som har ligget til grunn for Rådgivende gruppes drøfting av de seks hovedspørsmålene. De etterfølgende kapitlene tar for seg hvert enkelt spørsmål og konkluderer med det svar – eller *de* svar – som Rådgivende gruppe har drøftet seg fram til. På noen områder og temaer er det betydelig grad av enighet om hvilke sider ved dagens lovverk som bør endres. På andre områder råder det like klar uenighet. I rapporten brukes som regel uttrykket ”bred enighet” eller tilsvarende formuleringer om posisjoner der vi oppfatter at det er oppslutning på tvers av ulike interesser representert i Rådgivende gruppe. Der gruppen står splittet har vi brukt uttrykket ”deler av i Rådgivende gruppe”, ”noen i Rådgivende gruppe” eller ”enkelte i Rådgivende gruppe” når vi presenterer en posisjon eller et standpunkt hvor det ikke er allmenn oppslutning.

Rådgivende gruppe har bestått av personer som har deltatt i prosjektet i egenskap av sin kunnskap, sin erfaring og sitt engasjement på området. Gruppen har under hele prosessen levert viktige innspill og kommentarer. Gruppen står likevel ikke ansvarlig for rapportens tekst og de oppsummeringer og konklusjoner som er trukket. Det har hele tiden vært forutsatt – og presisert – at de som har deltatt i Rådgivende har gjort dette som privatpersoner uten bindinger til eller forpliktelser overfor den organisasjon vedkommende er ansatt i eller tilknyttet på annen måte.

Rapporten utgjør del to av NIBRs svar på det oppdraget instituttet er gitt av Direktoratet for naturforvaltning. Første del utgjør det fakta- og kunnskapsgrunnlaget som er etablert for prosjektet (NIBR-rapport 2006:15). Foreliggende rapport er skrevet av forskere ved NIBR og tar utgangspunkt i diskusjonen på de to siste samlingene i Rådgivende gruppe og gruppens innspill til et tidligere høringsutkast. Terje Kleven har som prosjektleder stått for den endelige redigeringen av rapporten.

Vi takker alle medlemmene av Rådgivende gruppe for den store innsatsen, gløden og iveren de har vist i arbeidet med MoSa-prosjektet gjennom nesten ett år. Uten det store engasjementet i diskusjonene på prosjektsamlingene og de mange små og store innspill i slutfasen, hadde prosjektet ikke latt seg gjennomføre. En like stor takk går til Asle Farner (Farner – Strategi og samspill) for glimrende prosessledelse under samlingene.

En stor takk til alle!

Norsk institutt for by- og regionforskning

Oslo, oktober 2006

Terje Kleven
Prosjektleder

”Den levende stillhet”

*Vi kan være glade vi lever i et land
hvor det ennå så lenge finnes rom nok,
tonende lydrom av avstand
rundt stillhetens klare tone*

*Denne stillheten er en
stor og dyp verdi*

Hans Børli (Skiforeningens årbok 1973)

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	8
Sammendrag	9
1 Prosjektets bakgrunn	24
1.1 Prosjektets utgangspunkt	25
1.2 Prosjektets mål	27
1.3 Prosjektets organisering	28
1.3.1 Metodisk tilnærming	30
1.3.2 Milepæler og dokumentasjon	31
2 Hva forteller foreliggende kunnskap om motorferdsel og samfunn?	33
2.1 Motorferdselsloven er en miljølov	33
2.2 Bruk av motorkjøretøyer i utmarka øker sterkt i omfang	34
2.3 Dagens forvaltningspraksis er sprikende	35
2.4 Utenlandske erfaringer gjelder andre former for regulering	37
2.5 Motorferdsel kan gi skader på natur og dyreliv	37
2.6 Motorferdsel har effekter på mennesker og samfunn	39
2.7 Befolkningen – men ikke alle – er generelt skeptiske til økt motorferdsel	40
2.8 Trender og utviklingstrekk påvirker ønsker om og behov for motorferdsel	41
3 Hva skal være motorferdselslovgivningens verdigrunnlag og formål?	43
3.1 Problemstilling	43
3.2 Diskusjon	44
3.3 Konklusjon	45
4 Hvem skal gis lov til å kjøre i utmarka og til hvilke formål?	46
4.1 Problemstilling	46
4.2 Nyttekjøringsbegrepet bør revideres	47
4.2.1 Konklusjon	51

4.3	Regulering av tur- og fritidskjøring i utmark	52
4.3.1	Konklusjon	54
4.4	Regulering av motorferdsel på barmark.....	54
4.4.1	Forholdene Finnmark og Nord-Troms	55
4.5	Bruk av luftfartøy og motorfartøy (båt) i utmark.....	56
5	Virkemidler for regulering av motorferdsel i utmark	60
5.1	Problemstilling	60
5.2	Regulering av motorferdsel etter plan- og bygningsloven	60
5.2.1	Kommunal planlegging.....	61
5.2.2	Regional planlegging	62
5.2.3	Rikspolitiske retningslinjer og statlig sonering av utmarksområder	63
5.3	Andre virkemidler for å regulere motorisert ferdsel i utmark	64
5.3.1	Innskjerping av dispensasjonspraksis og -muligheter	64
5.3.2	Strengere regulering av lovlige kjøreformål	65
5.3.3	Strengere regulering av snøskuterkjøring	66
5.3.4	Avtaler om frivillig reduksjon av lovlig kjøring	67
5.3.5	Økt oppsyn og kontroll.....	67
5.3.6	Andre virkemidler	67
5.4	Konsekvenser av bruk av mer restriktive virkemidler ...	68
5.5	Strengere krav til kjøretøy.....	68
6	Alternative regimer for styring av motorferdsel i utmark.....	70
6.1	Problemstilling	70
6.2	Diskusjon og konklusjon.....	70
6.3	Veivalg og alternativer.....	72
6.3.1	Eksempel 1: Generell innstramming av eksisterende forvaltningsregime	74
6.3.2	Eksempel 2: Begrenset utvidelse av kjøreformål for næringskjøring	75
6.3.3	Eksempel 3: Åpning for tur- og fritidskjøring med snøskuter	75
7	Hvordan minimere skader på natur, dyr og mennesker?.....	76
7.1	Problemstilling	76
7.2	Diskusjon og konklusjon.....	77
7.2.1	Regulering	78
7.2.2	Konsesjonsplikt og avtaler	78
7.2.3	Tiltak på kjøretøysiden.....	78
7.2.4	Utbedringstiltak.....	79
8	Hvordan kontrollere at loven følges?.....	80
8.1	Problemstilling	80

8.2	Diskusjon	80
8.3	Konklusjon	82
8.3.1	Redusere ”gråsonene” og grensetilfellene.....	82
8.3.2	Lett kontrollerbare kjøretillatelser.....	83
8.3.3	Reaksjonsformer	83
8.3.4	Informasjon og opplæring	83
8.3.5	Holdningsskapende arbeid	84
	Referanser og temanotater	85

Tabelloversikt

Tabell 1.1 Sammensetning av Rådgivende gruppe i MoSa.....29

Sammendrag

Terje Kleven (red), Inger-Lise Saglie og Aud Tenøy

Revisjon av motorferdselsloven – verdier, interesser og veivalg

NIBR-rapport 2006:16

Denne rapporten utgjør del II i rapporteringen av prosjektet "Motorferdsel og samfunn" (MoSa). Rapporten oppsummerer drøftingene i prosjektets Rådgivende gruppe om det verdigrunnlaget som bør legges til grunn for regulering av motorferdsel i utmark og de interesse- og verdikonflikter som må avklares i forbindelse med slik regulering. Til grunn for denne verdiavklaringen ligger en lang og omfattende diskusjon av et stort problemkompleks hvor motorferdsel i utmark er blitt vurdert i lys av sine konsekvenser for natur, individ og samfunn. Til grunn for arbeidet ligger et kunnskapsgrunnlag som ble utarbeidet i fase I av prosjektet og rapportert i NIBR-rapport 2006:15. Rapporten viser et klart behov for revisjon av en rekke forhold ved dagens lovverk, måten det håndheves på og konsekvensene av dagens forvaltningspraksis for natur og mennesker. Et kortfattet sammendrag av de viktigste konklusjonene fra kunnskapsoversikten er gitt i kapittel 2.

Denne rapporten oppsummerer Rådgivende gruppes synspunkter og posisjoner knyttet til det *verdigrunnlaget* som motorferdselslovgivningen bør bygge på. Det er en diskusjon som kort oppsummert dreier seg om svar på følgende seks spørsmål:

- *Hva* skal være motorferdselslovgivningens overordnede verdigrunnlag og formål?
- *Hvem* skal gis lov til kjøre i utmarka?
- *Hvor* skal de få lov til å kjøre og med *hvilke* motorkjøretøyer?
- *Hvordan* skal adgang og omfang reguleres?
- *Hvordan* minimere skader på natur, dyr og mennesker av den motorferdselen som foregår?
- *Hvordan* kontrollere at loven følges?

Rådgivende gruppes svar på de seks spørsmålene rommer både felles oppslutning om viktige hovedprinsipper så vel som motstridende synspunkter på hva som bør stå mest sentralt i en revisjon av dagens lovverk. Denne sammenfatningen av synspunkter og posisjoner er et forsøk på å konkretisere argumenter, valgmuligheter og anbefalinger.

Hva skal være motorferdselslovgivningens verdigrunnlag og formål?

Motorferdselsloven er en miljølov. Hensikten er å regulere motorisert ferdsel i utmark slik at denne ferdselen får et så lite omfang som mulig:

Formålet med denne lov er ut fra et samfunnsmessig helhetssyn å regulere motorferdselen i utmark og vassdrag med sikte på å verne om naturmiljøet og fremme trivselen. (§1)

At regulering av motorferdsel skal skje ut fra et ”samfunnsmessig helhetssyn” innebærer at motorferdsel i utmark ikke bare gjelder hensynet til vern og trivsel. Formålsparagrafen krever en avveining mellom to hensyn: Hensynet til vern av naturen og folks trivsel versus hensynet til den samfunnsmessige nytten som ligger i å kunne bruke motorkjøretøyer i utmark.

Lov og forskrift åpner for motorferdsel som har ”allment akseptert nytteverdi”. Dette omfatter motorferdsel som ivaretar viktige samfunnsfunksjoner, næringsvirksomhet knyttet til utnyttelse av naturressursene, vinterkjøring for tilrettelegging av skibakker og -løyper, leie- og oppdragskjøring med snøskuter samt kjøring for særlige behov.

Det er bred enighet i Rådgivende gruppe om at de verdiene som gjenspeiles i lovens formålsparagraf fortsatt er gyldige, og at dagens formålsparagraf bør bestå uendret. Vern av naturmiljøet må fortsatt være en grunnleggende verdi når motorferdsel skal reguleres. Hovedprinsippet er at et samfunnsmessig helhetssyn må ligge til grunn i avveiningen mellom mulige skader på naturen og den samfunnsmessige nytten av motorisert ferdsel.

Rådgivende gruppe mener at innholdet i nyttebegrepet, slik det i dag forstås, ikke er et godt operativt begrep for å avgrense hva som bør være tillatt eller ikke, og anbefaler at lov- og regelverk rettes mer direkte inn mot de enkelte typer næringsformål hvor kjøring bør tillates. Lovens intensjon – at tillatte kjøreformål må ha en allment akseptert samfunnsmessig nytte – må likevel fortsatt ligge til grunn.

Det er også enighet om at formålsparagrafens henvisning til ”trivsel” bør opprettholdes, men det er ulike oppfatninger av hva trivsel betyr for den enkelte. For deler av Rådgivende gruppe innebærer begrepet et vern av det enkle friluftslivet og verdien av stillhet, ro og fred. For andre deler av Rådgivende gruppe innebærer derimot trivsel også muligheten for utøvelse av tur- og fritidskjøring.

Hvem skal gis lov til å kjøre i utmarka og til hvilke formål?

Det er full enighet i Rådgivende gruppe om at motorferdselsloven skal være en generell *forbudslov* hvor viktige nasjonale behov unntas fra ferdseforbudet, slik § 4 i dagens lov gjør.

Spørsmålet om hvem som skal gis anledning til motorferdsel går direkte inn i diskusjonen av hvordan loven skal forholde seg til de formene for kjøring som i dag *ikke* er et definert som samfunnsmessig nyttige. Det dreier seg for det første om hvorvidt lovens forståelse av nyttebegrepet har fulgt med samfunnsutviklingen, dernest om formålsparagrafens henvisning til ”trivsel” også bør innebære at tur- og fritidskjøring med snøskuter, såkalt ”rekreasjonskjøring”, skal godtas.

Nyttekjøring er næringskjøring

Utformingen av lovens § 4c om unntak for ”nødvendig person- og godstransport” i landbruket og reindriftnæringen skaper problemer sett i sammenheng med den utvikling og omstilling som har skjedd innenfor landbruket de siste tiårene. Det er hevdet synspunkter i Rådgivende gruppe at behovet for forutsigbare rammebetingelser for naturressursbasert utmarksnæring tilsier at slik næring (fiske, fangst, høsting osv.) bør likestiles med landbruk og reindrift i loven.

Rådgivende gruppe har forståelse for at utmarksnæringens behov ikke er tilfredsstilt i dagens system og at lovens nyttekjøringsbegrep ikke reflekterer de store endringene som har skjedd i næringsdrift knyttet til utmark. Det gjelder både tradisjonell høsting i utmarka, det ”nye” landbruket og næringsaktivitet knyttet til reiseliv og turisme. Det er likevel skepsis til at utmarksnæring og utmarksbasert reiseliv skal gis permanent unntak fra forbudet om motorferdsel i utmark på linje med landbruk og reindrift, primært fordi utmarksnæring og reiseliv er næringer som i sitt innhold og aktivitetsmønster i stor grad vil være lokalt betinget. Ofte vil virksomheten også være typisk ”tilleggsnæring” og vanskelig å dokumentere i omfang og viktighet, for eksempel til forskjell fra egen matauk.

Deler av Rådgivende gruppe mener at det bør skapes bedre muligheter for utvikling av reiseliv hvor motorferdsel, særlig vinterkjøring med

snøskuter, er et viktig element. Forutsetningen er at det settes strenge vilkår for slik kjøring. Andre i Rådgivende gruppe peker på at motorisert reiseliv vil være i konflikt med reiseliv basert på etter-spørsel etter ro og stillhet, og ønsker en offentlig reiselivspolitik som i avgjørende grad baserer seg på kvalitetene i det ”stille” friluftslivet.

Det er utstrakt skepsis i Rådgivende gruppe til opplegg som åpner for individuell eller gruppeorganisert *persontransport* i forbindelse med utøvelse av jakt, fiske, høsting og reiselivsaktiviteter, både på snø og barmark. Det er uttrykt en viss frykt for at utvidet adgang til turisme og reiseliv basert på motoriserte aktiviteter kan bli brukt som dekke for mer omfattende opplegg for tur- og fritidskjøring som ikke er ledd i næringsdrift.

I stedet for en ytterligere spesifisering av hvordan begrepet ”samfunnsmessig nytte” skal forstås er det Rådgivende gruppes holdning at rettigheter, regulering og dispensasjonsadgang bør knyttes til utøvelse av *næring*. Lovverket bør derfor få en hjemmel som regulerer innholdet også i *lovlig* kjøring, for eksempel gjennom en bedre presisering av hva som må regnes som ”unødvendig kjøring”. Regulering av kjøring i næringsøyemed kan i prinsippet skje gjennom to ulike mekanismer, som også kan kombineres:

- Gjennom utforming av bestemmelser i lov og forskrifter som i dag, men med de endringer og tilpasninger som utviklingen tilsier. Dette innebærer regulering gjennom fastleggelse av lovlige *kjøreformål* med åpning for *dispensasjon* for andre kjøreformål etter søknad
- Regulering gjennom kommunale *motorferdselsplaner* etter plan- og bygningsloven

Vilkåret for at motorferdsel i næringsvirksomhet skal innarbeides i kommunal motorferdselsplan eller godkjennes etter søknad, må være at det dreier seg om *registrert næringsvirksomhet* av et visst omfang knyttet opp mot et offentlig register.

En del av Rådgivende gruppes medlemmer mener at en utvidet adgang for tillatelse til motorferdsel i forbindelse med utmarksbasert næringsdrift etter særskilt søknad og i henhold til kommunal motorferdselsplan, vil være tilstrekkelig for å få en tilfredsstillende tilpasning av lovverket til de siste års utvikling. Også ulike former for leie- og oppdragskjøring i forbindelse med drift av utleiehytter og ulike former for oppdrags- og leiekjøring bør kunne defineres og behandles som næringsvirksomhet.

Regulering av tur- og fritidsskjøring

Spørsmål om å åpne for tur- og fritidsskjøring dreier seg delvis om det *prinsipielle argumentet* om det er riktig og/eller nødvendig å åpne for slik bruk av naturen, dernest om hvilke *konsekvenser* dette vil kunne få for natur, dyr og mennesker.

I Rådgivende gruppe har dette nedfelt seg i argumenter for to ulike posisjoner:

- Argumentene *mot* at det bør åpnes for tur- og fritidsskjøring med snøskuter er at dette vil medføre en så stor ekstra belastning på natur og mennesker at det ikke kan tillates. Åpning for tur- og fritidsskjøring vil føre til et stort press mot mer fjerntliggende, urørte naturområder og bidra til mer hyttebygging i slike områder med økt snøskuterferdsel som følge. En slik beslutning vil i praksis være irreversibel og ha betydelige langsiktige konsekvenser det er vanskelig å ha oversikt over, for eksempel i områder med store konsentrasjoner av hyttebebyggelse i Sør-Norge. Åpning for fritidsskjøring vil redusere effekten av etablerte leiekjøringsordninger, øke antallet skutere og dermed også det totale omfanget av snøskuterkjøring
- Argumentene *for* at det bør åpnes for tur- og fritidsskjøring med snøskuter i definerte, faste skuterløyper er at dette vil bidra til økt trivsel for mange som ønsker å bruke snøskuter til tur- og fritidsskjøring. Dette vil også bidra til å gjøre distriktene mer attraktive, og legge grunnlag for lokal næringsutvikling. Dagens lovverk oppleves av mange å være i utakt med folks rettsoppfatning. Åpning for rekreasjonskjøring i eget løypenett vil bidra til å redusere omfanget av ulovlig kjøring.

En del av Rådgivende gruppe går i mot at skal åpnes for tur- og fritidsskjøring med snøskuter i åpne løyper. En annen del mener at tur- og fritidsskjøring bør tillates, men at slik kjøring skal begrenses til et løypenett fastlagt av den enkelte kommune i en egen motorferdselsplan (kommunedelplan) som del av kommuneplanens arealdel.

Det er bred enighet om at dersom adgang til tur- og fritidsskjøring i faste løyper blir innført, må følgende forutsetninger være oppfylt

- Plan- og bygningslovens prosedyrer for medvirkning og offentlighet må følges
- Kommunenes kunnskaper om viktige naturområder, -verdier og -kvaliteter som grunnlag for planleggingen må forbedres

- Det må finnes statlige retningslinjer (rikspolitiske retningslinjer) som pålegger kommunene å ta hensyn til viktige nasjonale mål (for eksempel ivaretagelse av nasjonalt viktige friluftsområder, biologisk mangfold, villreinstammene, tamreindrift osv.)
- Det må finnes sanksjonsmuligheter mot kommuner som planlegger løyper i strid med motorferdselsloven formål med muligheter for statlige myndigheter og berørte interesser å gi innsigelse til planene
- Fylkeskommunen og fylkesmannen må trekkes inn som instanser for å kvalitetssikre slike planer og ivareta nødvendige regionale hensyn

Motorferdsel på barmark

Rådgivende gruppe er helt samstemt i at det ikke er en aktuell problemstilling å åpne fritidskjøring på barmark utover det løypenettet som i dag er godkjent i Finnmark. Det er tvert om behov for å redusere den betydelige fritidskjøring med barkmarkskjøretøyer som skjer under dekke av næringskjøring, særlig i reindriften. Også under jakt brukes barkmarkskjøretøyer til frakt av jegere og utstyr i strid med lovens bestemmelser.

Det har vært drøftet om bruk av barkmarkskjøretøyer til næringsmessig kjøring i utmark bør underlegges en eller annen form for konsesjon for å redusere unødvendig bruk. Det er imidlertid en viss tvil om realismen i dette. Et alternativ til en konsesjonsordning er å forhandle fram frivillige avtaler med næringsorganisasjonene i landbruket og reindriften om tiltak for å redusere omfanget av kjøring som ikke er direkte knyttet til næringsvirksomheten.

Forholdene i Finnmark og Nord-Troms

Rådgivende gruppe registrerer at å inndra dagens åpning for tur- og fritidskjøring med snøskuter i Finnmark og Nord-Troms er lite realistisk og trolig vil føre til ukontrollerbare tilstander. Det er bred enighet om at dagens utvikling er en trussel for natur og miljø og at barkmarkskjøringen i Finnmark må underlegges strengere restriksjoner for å stoppe en urovekkende utvikling. Rådgivende gruppe registrerer at det i Finnmark, hvor motorferdselsregimet er mest liberalt, tilsynelatende er stor uenighet i fortolkningen av formålsparagrafens begreper "samfunnsmessig helhetssyn", "vern av naturmiljøet" og "trivsel" avveiningen mellom disse. Det er en viktig utfordring ved revisjon av eksisterende lovverk at dagens forvaltningspraksis bringes i bedre samsvar med lovens intensjoner, samtidig som befolkningen

blir bevisstgjort om nødvendigheten av å redusere det presset mot naturen som økt motorferdsel fører med seg.

Bruk av luftfartøy og motorfartøy i utmark

Det er enighet i Rådgivende gruppe om at dagens situasjon for bruk av motorfartøy (båt) og luftfartøy i utmark først og fremst er knyttet til en frykt for kraftig fremtidig vekst og press om utvidet bruk, i hovedsak veksten i bruk av fly og helikopter i utmark. En ser for seg at etter-spørselen etter transport til jakt- og fiskelag, sightseeing, firmaturer og ulike typer opplevelsesopplegg vil øke i takt med velstandsøkningen. Start og landing med småfly og helikopter medfører støybelastning for store områder, og vil dessuten bringe folk raskere og dypere inn i tidligere relativt urørte områder. Det er flere steder registrert lokale konflikter i forbindelse med bruk av luftfartøy, der særlig sightseeing med helikopter står mot andre deler av reiselivet og friluftslivet.

Støybelastningen fra selve flygingen i og over utmark kan ikke håndteres gjennom dagens motorferdselslov. Det må derfor vurderes om det er behov for innstramminger både i motorferdselsloven og luftfartsloven med tanke på godkjenning av plasser for start og landing, og regulering av selve flygingen. Regulering av lavtflyging i utmark vil i hovedsak handle om kanalisering av flytrafikk utenom vernesoner og definerte soner for ”stille friluftsliv” samt innføring av minstehøyde for overflyging, for eksempel 300 meter.

Det er stor enighet om at kommunenes rett til å fastlegge start- og landingsplasser gjennom egen forskrift bør begrenses til transport knyttet til *næringsdrift*. Regulering av motorferdsel i luft og til vanns bør kunne skje gjennom kommunale motorferdselsplaner.

Hvor skal det være lov å kjøre?

Spørsmålet om hvilke virkemidler som står til rådighet for regulering av motorferdsel i utmark reiser en todelt problemstilling. Den første gjelder spørsmålet om *hvor* det skal være lov å kjøre og hvilke virkemidler som finnes for å regulere motorferdselen for å kunne verne om natur, dyreliv og friluftsliv. Det andre spørsmålet gjelder om regulering av egenskapene til de kjøretøyene som kan brukes i utmarka. Det første spørsmålet er inngående drøftet i Rådgivende gruppe, det andre spørsmålet relativt kortfattet.

Det er i dag ingen begrensninger i hvor en kan kjøre for formål som er hjemlet direkte i lovens § 4. Disse formålenes status i loven innebærer også at mulighetene for ferdsel ikke skal underlegges strenge begrensninger. For en rekke andre kjøreformål vil det imidlertid være mulig å *kanalisere* kjøringen til faste løyper og fastlegge *soner* hvor

motorferdsel skal være helt eller delvis forbudt. Det er bred enighet i Rådgivende gruppe om at det er et behov for arealplaner for regulering av motorferdsel i utmark, uansett om vil bli åpnet for tur- og fritidskjøring eller ikke. Dette vil kunne oppnås ved å innføre et generelt krav om *kommunal motorferdselsplan* etter plan- og bygningsloven. Selv om lovens forbud mot tur- og fritidskjøring blir beholdt, vil det likevel være ønskelig med planer som regulerer all lokal motorferdsel i utmark inklusiv bruk av fly og helikopter og motorbåt på vann og i vassdrag. Slike planer vil kunne være et egnet virkemiddel til også å kanalisere den motorferdselen som *er tillatt*, så langt dette er mulig.

Arealplansystemet i plan- og bygningsloven tilbyr flere planformer som er egnet til dette. Både kommuneplaner, kommunedelplaner eller reguleringsplaner, med tilhørende prosesskrav om varsling, høring, medvirkning, konsekvensutredning og politisk behandling, vil kunne benyttes. Hensikten med kommunale motorferdselsplaner må ikke bare være å ivareta regulering av motorisert ferdsel, men like mye å sikre at miljøkrav, stillhet og ro i utmarka blir ivaretatt. Gjennom nødvendige endringer i plan- og bygningsloven kan det stilles eksplisitte krav til hvordan planene skal redegjøre for hvordan slike hensyn er ivaretatt slik at områder unntatt for motorferdsel ikke blir en ”restkategori”.

For større, sammenhengende områder på tvers av kommunegrenser vil det være behov for *regionale* planer for regulering av motorferdsel. Dette er særlig aktuelt om det blir åpnet for tur- og fritidskjøring i et åpent løypenett. Det samme vil være tilfelle der flere kommuner forvalter sammenhengende naturområder eller områder for villrein. Rådgivende gruppe har understreket behovet for at det utarbeides klare retningslinjer for de nasjonale hensynene som skal ivaretas i kommunale motorferdselsplaner. Dette kan for eksempel nedfelles i *rikspolitiske retningslinjer* og gjennom statlig sonering av utmarksområder.

I tillegg til regulering gjennom kommunale motorferdselsplaner har Rådgivende gruppe pekt på en rekke tiltak som står til rådighet dersom det er et politisk ønske å innskrenke eller begrense mulighetene for motorferdsel i utmark:

- Innskjerping av dispensasjonspraksis og -muligheter
- Strengere regulering av lovlige kjøreformål
- Avtaler om frivillig reduksjon av lovlig kjøring
- Strengere regulering av snøskuterkjøring
- Økt oppsyn og kontroll

Det er bred enighet i Rådgivende gruppe om at mange kommuners dispensasjonspraksis er i strid med motorferdselslovens intensjon. Det er behov for presisering og avklaring av vilkårene for å innvilge dispensasjon og samtidig kunne sanksjonere mot kommuner som ikke følger loven. Her vil Miljøverndepartementet kunne spille en mer aktiv rolle ved å bruke sin adgang til å gi regler om kommunenes bruk av dispensasjonsmyndigheten. Dette vil ikke minst være aktuelt dersom adgangen til motorferdsel blir utvidet til å omfatte næringskjøring i reiseliv og utmarksbaserte næringer og – i enda større grad – om det blir gitt tillatelse til tur- og fritidskjøring med snøskuter.

Det foregår mye kjøring i utmark som i realiteten ikke er etter lovens intensjon under dekke av å være lovlig kjøring, såkalt ”gråsoneskjøring”. Det bør vurderes om det skal gis hjemmel i lovverket for å regulere *innholdet* i de forskjellige kategoriene næringskjøring. Bestemmelser for slik regulering bør presiseres gjennom klarere definisjoner av hva som anses som ”nødvendig kjøring”. Mulige tiltak kan være å kanalisere også slik kjøring til faste løyper, eller å fastsette ”forbudssoner” også for nyttekjøring.

Et alternativ – eller supplement – til innskjerping gjennom bruk av lov- og regelverk, er å gå inn i en dialog med næringene og andre grupper som driver lovlig kjøring (skogbruk, landbruk og reindrift, oppsynsmyndigheter, redningstjeneste osv). Målet må være å få til holdnings- og atferdsendringer som kan redusere unødig kjøring gjennom avtaler og etablering av felles, omforente kjøreregler.

Utenom Finnmark og Nord-Troms er det i en del kommuner lagt ut *isfiskeløyper* til større, fjerntliggende fiskevann. Det er observert at formålet isfiske ofte er et dekke for alminnelig (ulovlig) turkjøring. Som et tiltak for å redusere gråsonen for snøskuterkjøring kan inndragning av godkjente isfiskeløyper, eller fjerning av hjemmelen som åpner for å legge ut slike løyper, være et bidrag.

Bedre og/eller mer kontroll og oppsyn øker risikoen for å bli tatt for ulovlig kjøring. Sammen med et høyt bøtenivå, prikkbelastning i førerkort og muligheter for inndragning av kjøretøy kan dette bidra til å redusere ulovlig kjøring. Dette ligger utenfor rammene av motorferdselsloven, men dekkes av andre lovbestemmelser

Hyttebygging i områder som ligger mer enn 2,5 km fra brøytet veg utløser mer eller mindre automatisk rett til snøskutertransport til og fra hyttene på vinterstid. Sett fra et motorferdselssynspunkt vil det være en fordel om hytteutbyggingen ble konsentrert til områder som betjenes av helårsvei. Å påvirke kommunenes utbyggingspolitikk for nye hyttefelt ligger utenfor rammene for selve motorferdselsloven,

men faller likevel under Miljøverndepartementets generelle ansvarsområde.

Staten kan også redusere omfanget av motorferdsel i utmark gjennom sin posisjon som *grunneier* ved i større grad enn i dagens situasjon å nekte ferdsel over statens grunn. Dette kan gjøres ved å instruere Statskog om å følge en mer restriktiv linje. En annen mulighet vil være å la fjellstyrene få rett til å gi samtykke på statens vegne i statsallmenninger som en naturlig konsekvens av de interesser og oppgaver fjellstyrene er satt til å ivareta.

Negative effekter av motorferdsel som naturskader og støy kan reduseres ved at å stille strengere krav til kjøretøyene og deres bruk. De mest avgjørende faktorene vil være motorstørrelse, støynivå, utslipp, kamhøyde, marktrykk og tillatt hastighet. Slike krav kan innarbeides i forskrifter til motorvognloven og/ eller i motorferdselsloven.

Hvordan skal adgang og omfang reguleres?

Rådgivende gruppe er samstemte i at motorferdselsloven fortsatt skal være en forbudslov.

En rekke argumenter taler for en lovgivning som ivaretar nasjonale mål og interesser. Det er behov for en overordnet norm – en ”minstestandard” – som regulerer forhold hvor det er særlig viktig med lik behandling landet over. Samtidig er naturgitte forhold, næringsgrunnlag, bosettingsmønster og befolkningstetthet svært forskjellige landet rundt, noe som tilsier at en viss grad av lokal tilpasning må være mulig.

I Rådgivende gruppe er det argumentert både for og mot at kommunene bør gis økt myndighet i håndhevingen av motorferdselsloven. *Fordelene* ved kommunal myndighetsutøvelse ligger i at delegering åpner for å ivareta lokale hensyn og lokal variasjon i tråd med mål om lokaldemokrati, medbestemmelse og kommunalt selvstyre. Lokalt forvaltningsansvar er også i tråd med nærhetsprinsippet og de siste års økende delegering av ansvar og myndighet til lokalt nivå. *Ulempene* ved delegering av myndighet til kommunene er at dette skaper regionale ulikheter. Stor lokal variasjon i forvaltning av lov- og regelverk er uheldig for rettsoppfatningen, særlig hvis nasjonale mål ”tøyes” gjennom lokal dispensasjonspraksis. Forskjellig dispensasjonspraksis fra kommune til kommune kan øke presset for liberalisering.

Det er bred enighet i Rådgivende gruppe om at motorferdsel må reguleres gjennom en nasjonal rammelov, men at det samtidig gis

åpning for lokale tilpassinger. De lokale avveiningene må skje gjennom bruk av plan- og bygningsloven og dens prosesser for samhandling som sikrer at alle meningsberettigede grupper kan komme til orde. Selv om det er oppslutning i Rådgivende gruppe om visse hovedprinsipper for den lovgivningen som skal regulere motorferdsel i utmark, er det likevel ulike syn på rekkevidden av en nasjonal rammelov i forhold til mulighetene for lokal, selvstyrt tilpasning gjennom en kommunal motorferdselsplan etter plan- og bygningsloven.

Diskusjonene av utformingen av den fremtidige motorferdselspolitikken har vist at

Rådgivende gruppe skiller lag i synet på hvilke verdier og interesser som skal få gjennomslag.

Følgende tre spørsmål illustrerer de prinsipielle skillelinjene:

- Skal fremtidig regulering utformes med hovedsiktemål å *reducere* mengden av motorferdsel i utmark og de negative konsekvensene av denne?
- Skal det legges til rette for at nye utmarksbaserte næringer skal gis muligheter for i større grad å bruke motorkjøretøyer i utmark – primært snøskuter – som et ledd i næringsutviklingen i distriktene?
- Skal det tillates tur- og fritidskjøring med snøskuter i åpne løyper fastlagt i kommunal motorferdselsplan etter plan- og bygningsloven?

Det er generell støtte i Rådgivende gruppe for at det på en del områder bør skje en viss innstramning og ”opprydding” i dagens lovverk og forvaltningspraksis. Uavhengig av om adgangen til motorferdsel i utmark i fremtiden blir utvidet eller redusert, er det bred oppslutning om at visse hovedprinsipper som revisjon av dagens lovverk bør bygge på:

- Det bør innføres et generelt påbud om at alle kommuner skal utarbeide motorferdselsplaner etter plan- og bygningsloven for utmarksarealene i kommunen. Planene må omfatte alle former for motorferdsel i utmark.
- Det bør være en streng praktisering av forbudet mot ferdsel på barmark, inklusiv tiltak som kan bidra til å redusere omfanget av ”gråsonekjøring” i landbruket og reindriften og – hvis aktuelt – også i reiselivsnæringen

- Det må utarbeides klarere retningslinjer og mer standardiserte prosedyrer for kommunenes dispensasjonsadgang med klare sanksjonsmuligheter for kommuner som ikke følger reglene
- Politiets og oppsynsmyndighetenes ressurser til oppsyn og kontroll må styrkes

Med utgangspunkt i de tre ovenstående prinsipielle posisjonene på hvilken retning revisjon av motorferdselsloven bør ta, skisserer rapporten tre eksempler på ”forvaltningsregimer” i overensstemmelse med de forskjellige posisjonene.

Eksempel 1: ”Generell innstramming”

Hovedelementene i en generell innstramming vil være et sett av tiltak som samlet eller enkeltvis vil føre til at omfanget av motorferdsel i utmark blir mindre enn i dag. Hovedtrekkene i et restriktivt regime vil være å opprettholde forbudet mot motorferdsel slik det står i dagens lov, med et absolutt forbud mot tur- og fritidskjøring (med unntak av Finnmark og Nord-Troms). Dagens lovhjemmel for unntak blir ikke utvidet. Loven kan også endres slik at adgangen til å legge ut isfiske-løyper blir inndratt, likeså kommunens adgang til å tillate start og landing med luftfartøy. Kommunale motorferdselsplaner vil med andre ord være begrenset til å omfatte sonering og kanalisering av eksisterende motorferdsel i utmark, med vekt på vern av sårbare områder og områder for stille friluftsliv. Kommunenes dispensasjonspraksis vil måtte strammes inn gjennom klarere, mer entydig forskriftsverk og økt kontroll fra fylkesmannens side. Det må skje en mer bevisst satsing på oppdrags- og leiekjøring i kommuner der det er grunnlag for det. Ytterligere etablering av nye snøskuterløyper i Finnmark og Nord-Troms vil måtte forbys, likeså utlegging av flere barmarksløyper i Finnmark. Strengere oppfølging av og sanksjoner overfor kommuner som handler i strid med loven ved innvilgelse av dispensasjoner må gjennomføres og kontrollen med ulovlig kjøring skjerpes.

Eksempel 2: ”Begrenset utvidelse av næringskjøring”

Dette forvaltningsregimet åpner for en utvidelse av mulighetene for motorferdsel med snøskuter i utmark i forbindelse med utøvelse av utmarksnæring og reiseliv. Åpning for næringskjøring vil være basert på søknad etter motorferdselsloven og innarbeiding av slik kjøring i kommunens motorferdselsplan etter plan- og bygningsloven. Utvidet adgang til næringskjøring er imidlertid ikke til hinder for at det også kan foretas generelle innstramminger på andre områder, slik det er beskrevet i eksempel 1.

Eksempel 3: "Åpning for tur- og fritidskjøring med snøskuter"

Dette alternativet innebærer at lovverket også åpner for å tillate tur- og fritidskjøring med snøskuter i åpne løyper som fastlegges i kommunens motorferdselsplan. Det vil være naturlig at dette alternativet også innbefatter utvidet adgang til kjøring for næringsformål. Dette er med andre ord en "pakke" med tiltak som går langt i å lempe på det generelle forbudet mot motorferdsel i dagens lov. Alternativet ligger nær det som har vært gjort i enkelte av de kommuner som har deltatt i motorferdselsforsøket. Utvidet adgang til tur- og fritidskjøring er imidlertid ikke til hinder for at det også kan foretas generelle innstramminger på andre områder, slik det er beskrevet i eksempel 1 ovenfor.

Det er varierende støtte i Rådgivende gruppe til alle tre eksemplifiseringene av fremtidige forvaltningsregimer. Deler av gruppen støtter prinsipielt en innstramming, men ikke nødvendigvis med en så omfattende "pakke" av innstrammingstiltak som i eksempel 1. En annen del av Rådgivende gruppe støtter at adgangen til bruk av snøskuter i næringsøyemed utvides under forutsetning av at dette begrenses til virksomhet som er registrert i et offentlig næringsregister eller lignende, med krav om tilfredsstillende, kontrollerbar dokumentasjon. Det er også støtte fra enkelte medlemmer av Rådgivende gruppe til den mer vidtgående liberaliseringen som ligger i eksempel 3, men med bibehold av de generelle hovedprinsippene det er bred enighet om.

Hvordan minimere skader på natur, dyr og mennesker?

Rådgivende gruppe har pekt på en rekke strategier og virkemidler som kan bidra til å redusere skader på vegetasjon og dyreliv. Rapporten drøfter kort følgende tiltak:

- Regulering, reduksjon og kanalisering av motorferdsel i utmark – generelt og/eller i spesielt sårbare områder – gjennom lov- og forskriftsverk. Dette vil også være konfliktredukerende når det gjelder støypåvirkning av mennesker
- Forbud mot eller innføring av konsesjon for bruk av særlig skadevoldende kjøretøyer (ATV og andre barmarkskjøretøyer)
- Avtaler mellom myndigheter og næringsutøvere om frivillig reduksjon av kjøring utover ren nyttekjøring
- Regulering av kjøretøystørrelse, motorkraft, hastighet osv.
- Fysisk utbedring og reparasjon av kjøreskader i naturen, eventuelt koplet til økonomiske virkemidler (avgifter) for finansiering av tiltakene (lisens, kjøreavgift)

- Informasjon til og opplæring av ATV-førere om sammenhengen mellom kjøremønster og skadeomfang
- Skjerpet tilsyn og sanksjoner ved lovbrudd (ulovlig eller uaktsomt)

Hvordan kontrollere at loven følges?

Oppsynsmyndighetenes kontroll av ulovlig kjøring dreier seg både om inngripen overfor såkalt "villmannskjøring" og annen ulovlig kjøring til formål som ikke er tillatt etter lovverket og/eller i strid med gitt dispensasjon. I tillegg kommer forhold ved manglende registrering av kjøretøy, feil ved kjøretøyet, manglende førerkort osv. Begrensede ressurser setter imidlertid grenser for hvor omfattende kontrollen av de ulike formene for ulovlig kjøring kan bli. Rapporten drøfter kort flere typer tiltak som kan settes inn for å gjøre omfanget av ulovlig kjøring mindre, øke respekten for motorferdselslovens intensjon og bokstav og gjøre oppsynsmyndighetenes oppgave lettere.

Redusere "gråsonene" og grensetilfellene.

Eksempler på slike gråsoner er "tøying" av dispensasjoner eller utnyttelse av lovlige kjøreformål til tur- og fritidskjøring. Opprydding av gråsoner krever at et klarere og mer presist regelverk. Sanksjoner fra overordnet myndighet mot kommuner som åpenbart ikke følger nasjonale rammer er nødvendig for å sikre allmenn respekt for lovverket.

Lett kontrollerbare kjøretillatelser

For å gjøre kontroll av lovlig kjøring enklere for oppsynet, bør det utformes standardiserte skjemaer (løyver) for dokumentasjon av lovlig kjøring og kjøring tillatt etter dispensasjon (kjørelogg).

Reaksjonsformer

Høyere bøtenivå, eventuelt kombinert med prikkbelastning i førerkort og inndragning av kjøretøyet, vil trolig kunne ha en viss preventiv effekt mot uvettig kjøreatferd.

Informasjon og opplæring

Kunnskapen om lov- og regleverket for motorferdsel i utmark, særlig for kjøring på barmark, er generelt lav i befolkningen. Det ligger en betydelig informasjonsoppgave i å synliggjøre dette bedre både med hensyn til hvilke kjøreformål som er tillatt og hvem som kan føre kjøretøyene. Det er i dag fritt å kjøpe ATV og snøskuter, men mange

er ikke klar over de restriksjonene som lovverket setter på bruken av slike kjøretøy i utmark.

Holdningsskapende arbeid

Det ser ut som bruk av snøskuter til tur- og fritidsaktiviteter flytter grenser for akseptert atferd for bruk av motorkjøretøy i utmark. Enkelte snøskutermiljøer viser påfallende liten respekt for lov- og regelverk. Holdningsskapende arbeid er et ansvar for offentlige myndigheter, men også for skutermiljøene selv.

1 Prosjektets bakgrunn

Antall snøskutere og barmarkskjøretøyer øker kraftig og presset på utmarka øker tilsvarende. Det har etter hvert oppstått et betydelig sprik mellom intensjonene i det nasjonale lov- og regelverket for regulering av motorferdsel i utmark og måten lovverket praktiseres på i kommunene. Kommunenes dispensasjonspraksis varierer betydelig og det har oppstått et misforhold mellom lovens ånd – det generelle forbudet mot motorferdsel i utmark – og lovens praktisering. En betydelig del av dagens motorferdsel i utmark skjer som resultat av dispensasjoner fra lov og forskrift, særlig for kjøring med snøskuter.

Samtidig er det et sprik mellom ulike samfunnsgrupper i deres oppfatninger av hvor restriktivt regelverk og forvaltningspraksis bør håndheves. Det er klare målkonflikter og interessemotsetninger mellom grupper som ønsker mer restriktiv håndhevelse, med avgjørende vekt på vern av naturen mot inngrep og slitasje, og grupper som ønsker mer liberal, lokal praktisering av regelverket, særlig når det gjelder spørsmålet om å åpne for motorferdsel til fritidsaktivitet, turbruk og atspredelse.

Miljøvernmyndighetene satte i 2002 i gang et forsøk ("Motorferdselsforsøket") i åtte kommuner hvor regulering av motorferdsel i utmark ble knyttet til utarbeidelse av kommuneplan etter plan- og bygningsloven. Formålet med forsøket har vært å redusere omfanget av motorisert ferdsel i utmark i tråd med lovens formål og å gjøre praksis i kommunene mer enhetlig og forutsigbar enn i dag. Evalueringen av forsøket konkluderer med at det totale kjøreomfanget har økt fordi nye kjøreformål er innført. Forsøket viser også at det er stor variasjon mellom kommunene i utforming og praktisk håndheving av dette nye "reguleringsregimet". Forsøksordningen er forlenget til 1/5 2007, og ordningen avventer blant annet resultatene av MoSa-prosjektet.

Både motorferdselslovens formålsparagraf og Stortingets behandling av stortingsmeldingene om friluftslivet og rikets miljøtilstand (St.meld 39 (2000-2001) og nr 21 (2004-2005)) understreker at økt motor-

ferdsel i utmark anses som en trussel mot natur og miljø så vel som mot folks friluftsopplevelse. Slitasje på naturen fra barmarkskjøring, og støy og sjenanse fra snøskutertrafikken blir særlig framhevet som faktorer som lovgivningen skal skjerme mot. Omfanget av motorferdsel i utmark oppfattes som for omfattende og miljøbelastningene som for store. Det blir uttrykt bekymring for at kommunenes dispensasjonspraksis er for lite restriktiv og ikke i samsvar med lovens intensjoner.

I behandlingen av friluftsmeldingen slår energi- og miljøkomiteen i Innst. S. nr. 114 (2001-2002) fast at friluftslivet skal være for alle, skje i harmoni med naturen, og må legge hovedvekten på aktiviteter som er ikkemotoriserte og ikke konkurransepreget. Komiteen (minus Fremskrittspartiets representanter) uttalte videre at støy fra motoriserte aktiviteter utgjør et tiltakende problem for friluftslivet. Det samme flertallet ba regjeringen om å vurdere forslag til lovendringer slik at regelverket for motorisert luftferdsel i utmark, i tillegg til regulering av start/landing, også kan omfatte regulering av selve flygingen.

I behandlingen av meldingen om regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand (2004-2005) gjentar energi- og miljøkomiteen (minus Fremskrittspartiets medlemmer) i Innst. S. nr. 228 (2004-2005) sin bekymring over det omfattende omfanget av barmarkskjøring og de store miljøbelastningene dette fører med seg. Komiteen påpeker at kommunene gir svært få avslag på dispensasjonssøknader for motorisert ferdsl i utmark og etterlyser en evaluering av hvorvidt de nasjonale mål som er slått fast i Innst. S. nr. 114 best ivaretas ved lokal, regional eller nasjonal forvaltning.

1.1 Prosjektets utgangspunkt

Daværende miljøvernminister Knut Arild Hareide annonserte den 25. mai 2005 prosjektet "Motorferdsel og Samfunn" som en reaksjon på det han og miljøvernmyndighetene så som et stadig økende problem: de store belastningene på natur og miljø som følge av den sterkt økende motorferdselen i utmark, både på barmark og ved bruk av snøskuter. Situasjonen er etter miljøvernmyndighetenes oppfatning flere steder så vidt kritisk at det synes nødvendig med en innskjerping av eksisterende dispensasjonspraksis fra det generelle forbudet mot motorferdsel i utmark, både for barmarkskjøring og bruk av snøskuter. Prosjektet "Motorferdsel og Samfunn" (MoSa) ble satt i gang for å identifisere sentrale forhold og problemstillinger rundt motorferdsel i

utmark med sikte på å gi bakgrunn for utforming av framtidens motorferdselpolitikk.

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) fikk i august 2005 i oppdrag av Direktoratet for naturforvaltning (DN) å lede MoSa-prosjektet. I DN's prosjektskisse, som dannet utgangspunktet for MoSa, er prosjektets formål formulert på følgende måte¹:

Formålet med prosjektet vil være å etablere et godt beslutningsgrunnlag for framtidig utforming og praktisering av regelverk, virkemidler og tiltak for forvaltning av motorisert ferdsel i utmark og vassdrag... Prosjektet skal ikke gi konkrete forslag til lovtekster og lignende, men gi et bredt grunnlag for regelverksarbeidet.

Oppdraget ble nærmere detaljert slik:

- Beskrive problemkomplekset knyttet til praktiseringen av motorisert ferdsel i utmark og vassdrag i sin helhet, samt motorisert luftferdsel. Prosjektet omfatter virkeområdet for lov om motorferdsel i utmark og vassdrag. Motorferdsel til sjøs skal ikke omfattes
- Beskrive eksisterende tiltak og virkemidler for å regulere motorferdsel, samt tiltak og virkemidler utprøvd i motorferdselsforsøket
- Belyse eksisterende og potensielle verdikonflikter knyttet til temaet
- Gjennom prosjektet utvikle en felles virkelighetsforståelse så langt det er mulig, basert på kunnskapsstatus, erfaringsutveksling og eventuell ny kunnskap som innhentes
- Innhente eksisterende og ny kunnskap som anses nødvendig for å besvare de øvrige oppgavene
- Diskusjon av nyttekjøringsbegrepet, både i relasjon til næring, offentlige oppgaver og fritidsformål
- Gi tilrådinger om akseptabelt omfang av og prinsipper for hvilken motorisert ferdsel i utmark og vassdrag (inkl. luftrom) som bør tillates i framtiden

¹ Direktoratet for naturforvaltning; *Motorferdselsprosjektet (Prosjektskisse 09.06.05)*

På grunnlag av de utviklingstrekk en ser som særlig akutte å ta tak i, bør prosjektet særlig legge vekt på:

- Å utrede problemstillinger knyttet til praktisering av regelverket for barmarkskjøring (både generelt, og i Finnmark spesielt), og gi tilrådninger for innstramming av denne praksisen.
- Å utrede problemstillinger knyttet til praktisering av regelverket for snøskuterkjøring (både generelt, og med særlig vekt på Sør-Norge), og gi tilrådninger for innstramming av denne praksisen.
- Å belyse slitasje og skader på naturen som følger av barmarkskjøring, og effekten av dette på biologisk mangfold og mennesker og forstyrrelser som følger av motorisert ferdsel (lyd, synsinntrykk, lukt etc.), og effekten av dette på vilt og mennesker.

DN foreslo at prosjektet burde bygge på erfaringene fra prosjektene ”Rovvilt og Samfunn” (RoSa) og ”Villrein og Samfunn” (ViSa). Det innebærer en prosjektførm hvor prosjektledelse og sekretariat legges til en forskningsinstitusjon og at det blir etablert en rådgivende gruppe med representanter fra forskning, forvaltning og relevante interessegrupper som følger prosjektet. Dette har vært modellen også for gjennomføringen av MoSa, men med det unntak at NIBR som oppdragstaker har sluttansvaret for sluttrapporteringen fra prosjektet.

1.2 Prosjektets mål

I NIBRs kontrakt med DN er prosjektets hovedmål og delmål formulert slik:

Prosjektets hovedmål er å etablere et best mulig faglig grunnlag med råd og anbefalinger om hvordan motorferdsel i utmark (inkludert vassdrag og luftrom) kan behandles i fremtiden, eventuelt hvordan eksisterende lov- og regelverk bør endres. Det skal legges særlig vekt på avveiningen mellom nytte- og verneverdier.

Prosjektets delmål vil være

- å gi en oversiktlig og samlet presentasjon av foreliggende forskningsbasert kunnskap om omfang og effekter for natur og samfunn av motorferdsel i utmark

- å foreta en kartlegging av temaer og saksområder hvor kunnskapsnivået er mangelfullt, og utrede dette nærmere så langt prosjektets tidsramme og finansiering tillater det
- å legge fram en samlet presentasjon og vurdering av de interessekonflikter som knytter seg til motorisert ferdsel i utmark med særlig vekt på å etablere en omforent beskrivelse av dagens situasjon, praktisering av eksisterende lov- og regelverk og de erfaringer (felles oppfatninger så vel som konflikter) som knytter seg til dette
- å vurdere alternative løsninger for regulering og forvaltning av motorferdsel i utmark, særlig bruk av plan- og bygningslovens planbestemmelser.

1.3 Prosjektets organisering

Et helt sentralt element i det faglige opplegget har vært å legge til rette for dialog mellom myndigheter og ulike bruker- og interessegrupper om behovet for å regulere motorferdsel i utmark. En stor gruppe personer som i sitt daglige virke behandler, er opptatt av eller blir berørt av spørsmål knyttet til motorferdsel i utmark har deltatt i MoSas Rådgivende gruppe. Følgende grupperinger har vært representert:

- ”Næringsorganisasjoner”:
- ”Interesseorganisasjoner”
- ”Myndigheter og forvaltning”
- ”Kunnskapsbærere”

Rådgivende gruppe har vært sammensatt av personer som sa seg villig til å ta aktivt del i arbeidet i kraft av sin kunnskap, erfaring og engasjement på området. Det har vært viktig få med personer som er nært knyttet til de bruker- og interessentgrupper som en i utgangspunktet mente ville være sentrale for arbeidet. Det har imidlertid hele tiden vært forutsatt – og presisert – at de som deltar har gjort dette som privatpersoner uten bindinger til eller forpliktelser overfor den organisasjon vedkommende er ansatt i eller tilknyttet på annen måte. Tabell 1 viser sammensetningen av Rådgivende gruppe og medlemmenes organisatoriske tilknytning.

Rådgivende gruppe har under hele prosessen levert viktige innspill og kommentarer. Gruppen står likevel ikke ansvarlig for rapportens innhold. Rapporten er NIBRs svar på det oppdrag instituttet er gitt av DN i tillegg til det kunnskaps- og faktagrunnlaget som er etablert

gjennom prosjektet (NIBR rapport 2006:15). Tabell 1.1 viser sammensetningen av Rådgivende gruppe.

Tabell 1.1 *Sammensetning av Rådgivende gruppe i MoSa*

Næringsorganisasjoner

Cesilie Aurbakken (Norges Bondelag)
Gaute Nøkleholm (Norskog)
Erik Winther (Villreinutvalgene)
Perly Berge (Norges fjellstyresamband)
Johan Aslak Siri (Norske Reindriftssamers Landsforbund)
Bjørn M. Bjerke (NHO Reiseliv)
Thorbjørn Kaarud (Snøskuter- og ATV-importørenes forening)

Interesseorganisasjoner

Harald Tronvik (FRIFO)
Jan Olav Nybo (Den norske turistforening)
Siri Parmann (Norges Jeger- og Fiskerforbund)
Geir Waage (Norges Motorsportforbund)
Liv Mjelde (Norges Hytteforbund)
Odd Fjerstad (Norges Handikapforbund)
Erik Solheim (Norges Naturvernforbund)

Offentlige myndigheter

Trond Aarseth (Fylkesmannen i Finnmark)
Tørris Ekker (Fylkesmannen i Sør-Trøndelag)
Simen Bjørgen (Lom kommune)
Asgeir Almås (Hattfjelldal kommune)
Steinar Kyrvestad (Utmarkskommunenes Landssammenslutning)
Peter Hermansen (Statens Naturoppsyn)
Grethe Kleivan (Politidirektoratet)
Toril Bakken (Sametinget)

Kunnskapsinstitusjoner

Odd Inge Vistad Norsk institutt for naturforskning (NINA)
Margrete Skår (Norsk institutt for naturforskning (NINA))
Truls Gjestland (Sintef)
Jens Steen Jacobsen (Transportøkonomisk institutt ,TØI)
Eva Falleth (Norsk institutt for by- og regionforskning, NIBR)
Kjell Dahle (Norsk forening mot støy)

Ola Skauge, Direktoratet for naturforvaltning har deltatt i Rådgivende gruppe med observatørstatus.

NIBRs prosjektgruppe har bestått av:

Forsker, dr. ing. Terje Kleven (prosjektleder)

Siv. ark Asle Farner, "Farner – Strategi og samspill" (prosessleder under samlingene)

Forsker, dr. ing. Inger-Lise Saglie

Forsker, siv.ing. Aud Tenøy

1.3.1 Metodisk tilnærming

I tråd med prosjektets hovedmål og delmål har gjennomføringen av prosjektet vært delt i tre hovedfaser:

- Fase I med formål å etablere et felles kunnskapsgrunnlag for alle deltakerne samt å kartlegge områder hvor eksisterende kunnskap er mangelfull eller omstridt
- Fase II med formål å kartlegge forskjeller i verdigrunnlag og interesser knyttet til regulering av motorferdsel i utmark
- Fase III med formål å oppsummere, trekke konklusjoner og gi tilrådinger med sikte på et sammenfattet beslutningsgrunnlag for fremtidig revisjon av eksisterende lovverk og praksis

For hver av de tre fasene ble det i prosjektbeskrivelsen utarbeidet en detaljert liste over spørsmål og problemstillinger som skulle belyses. For fase I "Kunnskapsgrunnlaget" var arbeidsplanen særlig omfattende, også fordi dette punktet var det en i utgangspunktet hadde mest oversikt over. Målet har vært å skaffe til veie de *essensielle* fakta om motorferdsel i utmark sett fra de ulike brukergruppenes ståsted, og sjekke ut i hvilken grad dokumentasjonen av fakta og forskningsbasert kunnskap oppfattes som relevant, nyansert og generelt akseptert.

Fase II har først og fremst vært rettet mot å drøfte verdigrunnlag, normative standpunkt og uttalte interesser om restriksjoner på motorferdsel i utmark slik det blir oppfattet fra ulike interessers ståsted. Et sentralt punkt i denne fasen har vært å få fram interessegruppenes vurdering av sterke og svake sider ved dagens lovverk, virkemidler og forvaltningspraksis. Fase III har naturlig nok overlappet med fase II ved at Rådgivende gruppe har oppsummert drøftingene i fase I og II og gitt konkrete forslag om revisjon av eksisterende lovverk og forvaltningspraksis og tilrådinger om mulige reguleringsregimer. Ved avslutningen av fase III står vi likevel igjen

med en del sentrale konfliktlinjer og ”veivalg” som vil kreve politisk avklaring før revisjon av dagens lovverk kan settes i gang.

1.3.2 Milepæler og dokumentasjon

Hovedelementene i framdriftsplanen har vært fem fellessamlinger mellom Rådgivende gruppe og NIBRs forskerteam. Arbeidsinnsatsen for medlemmene i Rådgivende gruppe har først og fremst vært konsentrert til disse samlingene. I tillegg til deltakelse i de diskusjonsopplegg som har vært lagt opp, har medlemmer også utarbeidet arbeidsnotater og gitt presentasjoner til behandlingen av aktuelle temaer. Også andre forskere og representanter for svensk forvaltning har bidratt. Følgende samlinger har vært avholdt:

Samling 1 (Trondheim, 12.-13. oktober 2005) hadde som hovedformål å etablere arbeidsformene i Rådgivende gruppe og mellom Rådgivende gruppe og prosjektteamet, samt å utvikle en disposisjon for arbeidet med kunnskapsoversikten.

Samling 2 (Gardermoen, 14.-15. desember 2005) drøftet den første serien arbeidsnotater som grunnlag for kunnskapsoversikten. Notiene er senere blitt revidert og komplettert i tråd med de ønsker, råd og anbefalinger som kom i fram i den grad prosjektets tidsmessige og økonomiske rammer har tillatt det og data og kunnskap har foreligget. Det ble også bestemt å gjennomføre en spørreskjemaundersøkelse i kommunene, miljøvernavdelingene hos fylkesmennene, politiet og oppsynsmyndigheter om dagens forvaltningspraksis.

Samling 3 (Gardermoen, 1.-2. mars 2006) drøftet den andre serien arbeidsnotater for å kunne slutføre arbeidet med kunnskapsoversikten. Det ble tatt standpunkt til hvordan arbeidet i fase II burde legges opp for å utnytte ressursene i Rådgivende gruppe best mulig.

Samling 4 (Høvik (Oslo), 26.-28. april 2006) var viet mandatets ønske om å belyse og drøfte eksisterende og potensielle verdikonflikter og interessemotsetninger knyttet til motorferdsel i utmark og mulighetene for å utvikle en felles virkelighetsforståelse basert på utveksling av egne erfaringer og den kunnskap som er innhentet.

Samling 5 (Høvik, 21.-22. september 2006) tok opp alle trådene fra samling 4 og arbeidet med en sammenfatning av hovedspørsmålene knyttet til det verdigrunlaget som bør ligge til grunn for revisjon av motorferdselslovgivningen og de politiske veivalg som må avklares.

Diskusjonene og konklusjonene fra samlingene er oppsummert i egne referater (se liste over arbeidsnotater under ”Referanser”) som

sammen med bidrag fra forskergruppen og innspill fra medlemmer av Rådgivende gruppe danner bakgrunn for rapporteringen fra prosjektet. Foreliggende rapport omfatter prosjektfasene II og III og oppsummerer Rådgivende gruppes synspunkter og posisjoner knyttet til det verdigrunnlaget som motorferdselslovgivningen bør bygge på. Som allerede understreket i forordet har følgende seks spørsmål stått sentralt:

- *Hva skal være motorferdselslovgivningens (overordnede) verdigrunnlag og formål?*
- *Hvem skal gis lov til kjøre i utmarka?*
- *Hvor skal de få lov til å kjøre og med hvilke motorkjøretøyer?*
- *Hvordan skal adgang og omfang reguleres?*
- *Hvordan minimere skader på natur, dyr og mennesker av den motorferdselen som foregår?*
- *Hvordan kontrollere at loven følges?*

Svarene på disse spørsmålene rommer både felles oppslutning om viktige hovedprinsipper og motstridende synspunkter på hva som bør stå mest sentralt i en revisjon av dagens lovverk. Sammenfatningen av synspunkter og posisjoner forsøker å konkretisere argumenter, valgmuligheter og anbefalinger så langt det har vært grunnlag for det.

2 Hva forteller foreliggende kunnskap om motorferdsel og samfunn?

2.1 Motorferdselsloven er en miljølov

Motorferdselsloven av 10. juni 1977 fastslår et generelt forbud mot motorferdsel i utmark Lovens formål er å regulere motorisert ferdsel i utmark slik at denne ferdselen får et så lite omfang som mulig av hensyn til vern av naturen. Både loven og forarbeidene understreker at regulering av motorferdsel er nødvendig for å verne om det enkle friluftslivet og verdien av ro, fred og stillhet i naturen.

Formålsparagrafen uttrykker det slik:

Formålet med denne lov er ut fra et samfunnsmessig helhetssyn å regulere motorferdselen i utmark og vassdrag med sikte på å verne om naturmiljøet og fremme trivselen.

Henvisningen til at regulering av motorferdsel skal skje ut fra et ”samfunnsmessig helhetssyn” peker imidlertid mot at motorferdsel i utmark også må avveies mot andre hensyn enn vern av natur og fremme av menneskelig trivsel. I forarbeidene til loven sies det at reguleringen av motorferdsel i utmark må skje i en avveining mellom hensynet til vern om naturen og hensynet til den samfunnsmessige nytte – en ”allment akseptert nytteverdi” – som adgangen til å bruke motorkjøretøyer i utmark representerer.

Senere endringer i lov og i forskrift har innført særordninger for Finnmark, senere utvidet til Nord-Troms, der fylkesmannen kan godkjenne spesielle løyper hvor kjøring med snøskuter kan foregå fritt. Hensikten var å kanalisere den spredte, tilfeldige og ofte ulovlige kjøringen som fant sted, samt å dekke transportbehovet i forbindelse

med innlandsfiske og turkjøring. Som reaksjon på den store variasjon i den kommunale praktiseringen av loven, til dels på tvers av regelverket, ble det i 1988 gitt en nasjonal forskrift som erstattet tidligere kommunale forskrifter. Kommunene beholdt imidlertid myndigheten til å dispensere fra loven. I 1989 fikk Fylkesmannen i Finnmark anledning til å godkjenne traseer for barmarkskjøring til spesielle formål.

Innholdet i nyttebegrepet har vært diskutert i alle år etter at loven ble vedtatt og nye tillatte kjøreformål har blitt føyd til. Et siste eksempel er reportasjeoppdrag for massemedia. Gjennom flere år har ønsket om motorisert ferdsel som opplevelse og rekreasjon blitt mer fremtredende i form av ønsker om etablering av åpne løyper for turkjøring med snøskuter. I reiselivssammenheng er det tendenser til at arrangert tur- og fritidskjøring også blir sett som et grunnlag for lokal næringsutvikling.

I friluftmeldingen (St.meld. nr 39, 2000-2001) påpeker departementet at bruken av motorkjøretøy i utmark har utviklet seg til en miljøtrussel og at både lovlig og ulovlig kjøring er et problem i mange områder. Som nevnt foran har en samlet energi- og miljøkomité uttalt at hovedvekten i friluftpolitikken må legges på ikkemotorisert ferdsel, og uttaler sterk bekymring for de miljøkonsekvensene som den økte motorferdsel i utmarka fører med seg. Flertallet i komiteen peker også på støy som et tiltagende problem.

2.2 Bruk av motorkjøretøyer i utmarka øker sterkt i omfang

Det er problematisk å få selv begrenset oversikt over omfanget av motorferdsel i utmark og bruken innenfor ulike formål. Mangelen på statistikk skyldes i hovedsak problemer knyttet til mulighetene for trafikktelegninger og/eller annen form for systematisk registrering av årlig kjørelengde. Heller ikke data om omfanget av lufttransport og bruk av motorfartøy på innlandsvassdrag er tilgjengelig. Som et mål på omfanget av motorferdsel i utmark er vi derfor henvist til å bruke tall for utviklingen av den kjøretøyparken som er mest vanlig i utmark (snøskuter og ATV)². Snøskuterparken har økt jevnt over en 20-

² Med ATV (All Terrain Vehicle) menes et "motorsykkellignende" kjøretøy med terregegenskaper, normalt med trekk på 4 eller 6 hjul. Med barmarkskjøretøyer menes alle typer kjøretøy som (kan) brukes i utmark på barmark (ATV, traktorer, skogsmaskiner). Vi har ingen data over samlet

årsperiode, for perioden 1998-2004 gjennomsnittlig 2,7 % per år. Ved utløpet av 2004 var det registrert ca. 52 900 skutere og 9 400 ATV i Norge. Veksten i antall ATV har de siste årene vært meget kraftig og antallet ble nesten firedoblet i løpet av perioden 2001 – 2004.

Kjøretøybestanden er ujevnt fordelt både regionalt og lokalt. 57 % av antall snøskutere og ATV finnes i de fire nordligste fylkene. Innen hvert av disse fylkene er mer enn halvparten av kjøretøyene konsentrert til fem eller færre kommuner. Kjøretøytettheten både for skuter og ATV er vesentlig større i Finnmark enn i noe annet fylke (over 200 kjøretøyer per 1000 innbyggere). Finnmark har også det klart lengste løypenettet for tur- og fritidskjøring med snøskuter og for ferdsel på barmark. I de øvrige fylker/kommuner hvor det er åpnet for adgang til slike løyper, det vil si noen kommuner i Nord- Troms, kommuner med godkjente isfiskeløyper og kommuner som er med i motorferdselsforsøket, er løypenettet langt mer beskjedent.

MoSas egen spørreundersøkelse viser at alle respondenter på landsbasis vurderer kjøring i jord- og skogbruket som det mest omfattende kjøreformålet (sammen med kjøring i reindriften i områder der dette er aktuelt). Dette gjelder både sommer og vinter. Tur- og fritidskjøring er naturlig nok mest omfattende i Troms og Finnmark.

2.3 Dagens forvaltningspraksis er sprikende

Motorferdselslovens generelle forbud mot motorferdsel i utmark har en rekke unntak, direkte hjemlet i loven eller gjennom kommunenes adgang til å gi dispensasjon. Det finnes derfor i praksis et hierarki av lovlige kjøreformål og formål hvor det kan dispenseres fra forbudet mot kjøring:

- Nasjonale behov er unntatt fra loven (lovens § 4a, b, d, f og forskriftens § 2)
- Visse typer næringsvirksomhet (jordbruk/skogbruk/reindrift) er unntatt fra loven (§ 4c og § 4e)
- Visse typer kjøring til spesifiserte næringmessige formål (forskriftens § 5a) og individuelle formål (forskriftens § 5 b-e) gir grunnlag for søknad om dispensasjon fra forbudet.

antall barmarkskjøretøyer. I teksten brukes betegnelsen generelt ”barmarkskjøretøy” når det ikke konkret refereres til spesifikke kjøretøytyper.

- Bruk av fly/helikopter (start og landing) og motorbåt på mindre innlandsvann kan tillates gjennom kommunal forskrift
- Kjøring med snøskuter for særlige behov som kan tillates etter dispensasjon i henhold til nasjonal forskrift § 6

Lov og forskrift definerer også eksplisitt noen kjøreformål som ikke faller inn under lovgiverens fortolkning av hva som anses som samfunnsmessig nyttig kjøring. Dette gjelder først og fremst at høsting, jakt, fiske og virksomhet knyttet til reiseliv/turisme ikke blir definert som næringer hvor det tillates bruk av motorkjøretøyer i utmark. I tillegg er lov og forskrift helt klar på at bruk av motorkjøretøy i utmark for turkjøring og fritidsbruk ikke er tillatt. Forvaltning av loven er delegert til kommunene. Kommunale myndigheter kan gi tillatelse (dispensasjon) til bruk av snøskuter til spesifiserte formål (forskriftens § 5) og i *unntakstilfelle* gi tillatelse til kjøring for *særlige behov*, som ikke er turkjøring og som ikke kan dekkes på annen måte. Oppsyns- og kontrollmyndigheten ligger hos politiet, Statens naturoppsyn (SNO) og lokale/regionale oppsynsordninger. Motorvognloven og vegtrafikkloven gjelder i bare begrenset grad for trafikk i utmark, men stiller krav til kjøretøy og fører.

Det finnes i praksis fire forvaltningsregimer for regulering av motorferdsel i utmark. I tillegg til den generelle ordningen for landet under ett, finnes særordninger for Nord-Troms og Finnmark og kommuner med isfiskeløyper, regelverket for motorferdsel i verneområder og forsøksordningen (Motorferdselsforsøket) med regulering etter plan- og bygningsloven.

Kommunenes dispensasjonspraksis varierer sterkt, fra å være strengere enn hva lov og nasjonal forskrift bestemmer til å "tøye" reglene ved for eksempel å gi dispensasjon til ferdsl som må karakteriseres som ren tur- og fritidskjøring (rekreasjonskjøring). På landsbasis blir i underkant av 90 % av alle søknader om dispensasjon innvilget. I perioden 2001-2004 ble 62 % av alle dispensasjoner gitt i de fire nordligste fylkene, som til sammen disponerer 57 % av kjøretøyparken. Det kan være en indikasjon på at jo flere kjøretøyer det finnes, desto flere dispensasjoner blir gitt. Finnmark har det høyeste antallet dispensasjoner til "særlige behov". Nesten halvparten av slike dispensasjoner er gitt i Finnmark. Dette fylket dominerer også med hensyn til dispensasjoner gitt for barmarkskjøring (3/4 av alle innvilgete dispensasjoner). Det mindre restriktive regelverket som gjelder i Finnmark og deler av Nord-Troms har ikke ført til færre søknader om dispensasjon eller en mer stram dispensasjonspraksis.

Snarere er det slik at det minst restriktive reguleringsregimet også har den minst restriktive dispensasjonspraksisen. De store forskjellene i dispensasjonspraksis og uklarheter i håndhevingen av regelverket for kjøring i næringer utenfor tradisjonelt jord- og skogbruk og reindrift, står derfor som særlig sentrale utfordringer ved revisjon av lovverket.

2.4 Utenlandske erfaringer gjelder andre former for regulering

Regulering av adgangen til motorferdsel i utmark reguleres på forskjellig måte i Sverige, Finland, USA og Canada. Hovedforskjellen ligger i at disse landene tillater kjøring til tur- og fritidsformål. I Sverige er imidlertid slik kjøring på barmark forbudt. Ingen av landene tillater kjøring på privat grunn uten grunneieres tillatelse eller kjøring på veier åpne for biltrafikk. I alle landene er det definert områder hvor ferdsel enten er forbudt for barmarkskjøretøyer og/eller snøskuter, og områder hvor ferdsel bare kan foregå i preparerte og merkede løyper.

I alle landene er det et økende press for tilrettelegging av områder for snøskuterkjøring. Uavhengig av reguleringsform er konfliktnivået økende mot miljøhensynene, mot friluftslivet og deler av lokalbefolkningen. Økt trafikk og større konflikt bidrar til ønske om strengere regulering. Strategiene for å redusere konfliktnivået er ofte sammensatte og dreier seg både om å opparbeide områder og løyper for snøskuter- og barmarkskjøretøyer, oppfordre til bruk av spesielle løyper og områder eller påby (eller forby) bruk av dem. Dette gir muligheter for å skille forskjellige brukergrupper, og å verne spesielt sårbare eller viktige områder. Regulering av utslipp, lydnivå og motorstørrelse er også brukt for å redusere ulempene for ikke-motoriserte aktiviteter.

2.5 Motorferdsel kan gi skader på natur og dyreliv

Motorferdsel i utmark setter spor, ikke bare rent fysisk, men også som effekter på dyr, mennesker og samfunn. Dette er imidlertid ikke et særlig omfattende forskningsfelt, og kunnskapsgrunnlaget for å bedømme det store effektspekteret av motorferdsel er temmelig spredt og fragmentarisk. NIBR-rapport 2006:15 gir en sammenfatning av foreliggende kunnskap, men tegner på langt nær et fullstendig bilde.

Terrengekjøring på barmark er den motorferdselaktiviteten som medfører klart størst trussel for vegetasjon og landskap. Antallet barmarkskjøretøyer viser sterk økning over hele landet og kan, med sin store framkommelighet i terrenget, forårsake betydelige skader. Den sterke veksten og det betydelige skadepotensialet gjør regulering av kjøring med barmarkskjøretøyer til et særlig viktig spørsmål.

Motorferdsel kan påvirke *vegetasjonsdekket* på ulike vis. Miljøforhold og økologiske forhold er avgjørende for hva slags effekter kjøringen vil medføre. Om det vil oppstå skade og hvor stort omfanget vil kunne bli, er avhengig av en lang rekke faktorer, noen relatert til selve kjøringen, andre avhengige av miljøforholdene der kjøringen skjer. Effektene varierer med tidspunktet for kjøring, type kjøretøy som brukes, måten det kjøres på og hvor mye det kjøres, og hvor i terrenget kjøringen foregår.

Målte effekter av kjøreskader er svært avhengig av belastningsgrad eller slitasjenivå. Ved begynnende eller moderat slitasje er endringer i artssammensetning eller dekning av enkeltartar målbar. Områder med omfattende kjøreskader er preget av jorderosjon og blottlegging av jord og humuslag. I områder med viktige naturverdier vil selv liten påvirkning kunne gi store konsekvenser. En del forebyggende og avbøtende tiltak som reduserer negative effekter av motorferdsel kan gjennomføres. Noen er etablert og/eller under utprøving, men det er et åpenbart kunnskapsbehov knyttet til utforming og drift av slike tiltak.

Den type motorferdsel som gir størst påvirkning og effekter på *dyreliv* synes å være fly og helikopter. Bruk av snøskuter og barmarkskjøring i perioder med hekking og yngling er en trussel både mot pattedyr og sårbare fuglearter. Selve kjøretøyet synes å ha liten betydning, mens faktorer knyttet til bruksmåten har stor betydning. I vassdrag og på innsjøer kan ferdsel med motorbåt være en trussel mot sårbare vannfuglearter. Å forutsi effekter og konsekvenser av forstyrrelser fra motorferdsel er et lite utforsket område med betydelig kunnskapsbehov. En rekke faktorer påvirker hvilke effekter som er utslagsgivende og hvor store effektene vil bli. Det er foretatt en del studier av effekter på villrein, og reinen synes å være sårbar på relativt lang avstand fra forstyrrelsen. Det samme gjelder fjellrev. Sårbare fuglearter finnes både i alpine områder og våtmarker, og særlig rovfugler påvirkes negativt av motorferdsel i nærheten av hekkplassene. Andre dyregrupper enn pattedyr og fugler vil også kunne påvirkes, med konsekvenser for et områdes biologiske mangfold.

Rent generelt kan reduksjon av skader på naturen som følge av bruk av motorkjøretøyer enten skje ved å regulere (redusere) omfanget av ferdselen, gjennom å kanalisere ferdsel til områder og/eller traseer hvor tåleevnen er akseptabel og gjennom tiltak for å utbedre de skader som oppstår.

2.6 Motorferdsel har effekter på mennesker og samfunn

Det er påvist regionale og demografiske forskjeller i hvordan nordmenn tenker om og trives eller mistrives med motorferdsel i utmark. Det fins også verdiforskjeller i synet på motorferdsel og bruk av naturen som er mer frikoplest fra regionale og demografiske forhold, og som gir seg utslag i ulike holdninger til hvor liberalt regelverket bør forstås og håndheves. Det gir seg også utslag i hva slags konflikter som oppstår rundt motorferdsel i utmark, særlig omkring bruk av snøskuter, fordi det her er sterke ønsker om å åpne for tur- og fritidskjøring. Der slike konflikter oppstår, kan en observere et *asymmetrifenomen*: Moderne, farts- og utstyrspregede, særlig motoriserte, aktiviteter som for eksempel snøskuterkjøring, irriterer utøverer av tradisjonelle, ”lavintensive” aktiviteter som for eksempel skigåing. Irritasjonen går imidlertid i liten grad den andre veien, de som kjører snøskuter lar seg i langt mindre grad irritere av skiløpere. Det dreier seg om mål- eller verdikonflikter som bokstavelig ”kolliderer” i terrenget. Slike konflikter kan en i noen grad løse gjennom tiltak som skiller de to gruppene i tid og rom, mens de mer fundamentale verdikonflikter med utgangspunkt i holdninger og livssyn synes vanskeligere å løse opp.

Problemet med støy i utmarka må ses i sammenheng med at mange nettopp søker etter ro i fritids- og friluftslivet fordi støy er blitt ett av de største miljøproblemane for stadig flere. Det er påvist en generell sammenheng mellom støy og høyt blodtrykk, hjerteinfarkt og søvnløshet. For fritids- og friluftslivet er det, i tillegg til selve støypåvirkningen, den individuelle irritasjonen over motorstøy som er særlig relevant. Konsekvenser av støy er imidlertid vanskelig både som forskings- og forvaltningstema fordi det er store individuelle forskjeller med hensyn til hva som skaper irritasjon og hvorfor det gjør det. Svært mange faktorer samvirker – både knyttet til person og til situasjon.

Mange trives med å bruke motorkjøretøy i naturen i fritida. Sterke ønsker i enkelte områder og blant enkelte befolkningsgrupper om å

åpne for adgang til tur- og fritidskjøring er et uttrykk for dette. I flere land og regioner der det påvist betydelige positive økonomiske effekter av tilrettelegging for motorferdsel i naturen – særlig i form av reiselivsprodukter. Skuterturisme kan derfor være viktig i et distriktsutviklingsperspektiv, men vil lett vise seg uforenlig med turisme- og reiselivsvirksomhet som søker ro og stillhet.

2.7 Befolkningen – men ikke alle – er generelt skeptiske til økt motorferdsel

Det foreligger fire nyere undersøkelser av folks holdninger til motorferdsel i utmark. Det er først og fremst undersøkt hvilke holdninger folk har til bruk av snøskuter, og i liten grad deres holdninger til andre typer motorferdsel (motorbåt og flytransport).

TNS Gallups Natur og Miljøbarometer er en landsdekkende undersøkelse med gjentatte spørsmål gjennom flere år til et utvalg på ca. 600 personer. Svarene i denne undersøkelsen viser at et stort og stabilt flertall av befolkningen er imot at det skal bli lettere å få tillatelse til motorisert ferdsel i utmark. Hovedbegrunnelsene er at det vil ødelegge naturen og at det bråker/støyer. En landsdekkende undersøkelse foretatt for avisen "Nationen" i 2004 viste at 31 % av de spurte var fornøyd med dagens restriktive regler for fritidskjøring med snøskuter, mens 29 % mente at reglene burde være strengere. Ca en firedel syntes det bør åpnes for mer fritidskjøring enn i dag, og vel 16 prosent svarte "vet ikke" på spørsmålet.

En tredje undersøkelse foretatt av Norsk Gallup for Snøskuter- og ATV- importørenes forening i 2001 viste at det i områder med mange snøskutere er stor oppslutning om at kommunen bør få ansvar for å regulere motorferdsel (2/3 mente dette). Vel halvparten hadde tro på at kommunal tilrettelegging for regulert snøskuterturisme vil øke sysselsettingen i utkantstrøk. I disse områdene er det også stor grad av positiv holdning til at det bør være lovlig å kjøre inn til egen hytte, å kjøre på ubrøytete skogsbilveier og at kommunen kan merke snøskuterløyper uten sjenanse for friluftslivet. Denne undersøkelsen bygger imidlertid ikke på et representativt utvalg av befolkningen. Områder med høy snøskutertetthet, og dermed stor snøskutertrafikk, er klart overrepresentert i undersøkelsen. I disse områdene er det en mer positiv holdning til liberalisering av lovverket for motorferdsel enn i landet som helhet. Mulige negative sider ved snøskuterbruk, for eksempel følgene for folks naturopplevelse, er ikke med i undersøkelsen.

En undersøkelse foretatt av Vistad og Skår i 2005³ viser at det er betydelige regionale variasjoner i holdninger til motorferdsel i utmark, og at skillelinjen mellom liberale og restriktive holdninger ikke bare går mellom by og land, men også kan variere mellom landkommuner i ulike regioner. I den aktuelle undersøkelsen viser dette seg i ulike holdninger til snøskuterkjøring på islagte vann og vinterstengte veier og i spørsmålet om å legge til rette for rekreasjonsløyper for snøskuterkjøring. Et gjennomgående trekk i undersøkelsen er stor oppslutning på tvers av regioner og by/landdimensjonen om å holde en mer restriktiv linje overfor barmarkskjøring enn for snøskuterkjøring.

2.8 Trender og utviklingstrekk påvirker ønsker om og behov for motorferdsel

Flere trender og utviklingstendenser har betydning for framtidig regulering og organisering av motorferdsel i utmark. Det er press fra flere hold for å løse opp på dagens restriksjoner på motorferdsel. Fra annet hold er det press for at dette ikke må skje. Samtidig foregår det mer dyptgripende samfunnsendringer som vil påvirke situasjonen på måter vi ikke har oversikt over, og som på mange måter vil være frakoplet den dokumenterte kunnskapen vi har om dagens situasjon.

Veksten i dagens kjøretøypark er i seg selv en drivkraft i retning av større press på utmarka uansett hva som måtte skje av endringer i reguleringsregimet. Barmarkskjøretøyer (ATV) har i dag et større vekstpotensial enn skuter. Det er sterke økonomiske interesser knyttet til salg av kjøretøyer og til økt bruk av fly og helikopter i turisme- og reiselivssammenheng. Også den teknologiske utviklingen vil kunne utgjøre en viss pressfaktor fordi negative forhold knyttet til kjøretøyene, det vil si utslipp og støy, vil bli forbedret og tilfredsstillende generelle krav som EU stiller. I tillegg vil kjøretøyene bli mer attraktive fordi de blir mer bekvemme, har større fart og faller billigere for et større publikum. Det inngås sterke allianser mellom næringen og grupper med sterkt artikulerte ønsker, for eksempel eiere av snøskutere og folk med særlige behov, for eksempel funksjonshemmede. Omfanget av oppsyn og kontroll følger ikke veksten i kjøretøyparken, og den lave sannsynligheten for å bli tatt for ulovlig kjøring kan gi redusert respekt for lov- og regelverk.

³Vistad, O. I. & M. Skår (2005a); "Regionale skilnader i synet på endring av regelverket om bruk av snøskuter i utmark." *Utmark* 6/1 (www.utmark.org)

Den demografiske og næringsmessige utviklingen i distriktene, særlig endringene i landbruket, reiselivet og turistnæringen, er med på å påvirke innholdet i næringskjøringen. "Det nye landbruket" er en del av den brede distriktspolitikken hvor det skjer en kopling mellom landbruk, utmarksnæring og reiseliv. Planlegging og lokalisering av nye hytteområder vil være drivkraft av betydning både for mengden kjøring og hvor denne vil foregå. Ønsket om motorisert ferdsel vil øke, fritids- og næringsbruk koples og setter søkelys på hva som skal omfattes av begrepet "allmenn samfunnsnytte".

Folks holdninger til og etterspørsel etter fritidsopplevelser og friluftsliv endrer seg. Økonomisk vekst og økende velstand gjør at omfanget av fritids- og hytteliv øker – mange er økonomisk i stand til å kjøpe både hytte og skuter. Valgfrihet og mangfold – utvikling av "multibrukere" med høye krav til personlig bekvemmelighet – øker i takt med styrket privatøkonomi. Relativt billigere transport gir større potensial for nye markeder, aktivitetstyper og næringsnisjer, som i større eller mindre grad forutsetter motorisert ferdsel i utmarka. Samtidig er det mange som først og fremst etterspør "det stille friluftslivet" og søker avkobling i naturen langt fra støy og sjenanse fra motoriserte aktiviteter.

En type "motkrefter" blir definert av de restriksjoner og rammebetingelser for natur- og miljøvern som Stortinget har vedtatt. Internasjonale forpliktelser om vern av villrein, vedtatte mål for å stoppe tapet av biologisk mangfold innen 2010 og sikring av villmark tilsier at det er politisk nødvendig å vurdere om staten må innskjerpe dagens praksis. På den annen side; behov for økt statlig styring på dette området kolliderer med en sterk, mangeårig trend hvor politiske beslutninger i større og større grad blir lagt til lokalt (kommunalt) nivå.

Et annet forhold som berører internasjonale forpliktelser er ILO-konvensjonen om urfolks rettigheter. Norge som nasjon er forpliktet til å legge til rette for samiske tradisjoner knyttet til høsting av naturen. Det er likevel ingen bestemmelser i konvensjonen som tilsier at det dermed foreligger noen eksklusiv rett for samer til å håndheve disse tradisjonene gjennom uinnskrenket rett til motorisert ferdsel i utmark.

3 Hva skal være motorferdselslovgivningens verdigrunnlag og formål?

3.1 Problemstilling

Dette spørsmålet gjelder hvilket verdigrunnlag som skal legges til grunn for regulering av motorferdsel i utmark. Slik dagens formålsparagraf er utformet, er dette en avveining mellom hensynet til vern om naturen og hensynet til den samfunnsmessige nytte som adgangen til å bruke motorkjøretøyer i utmark representer. Dagens formålsparagraf er en avveining mellom disse to hensynene:

Formålet med denne lov er ut fra et samfunnsmessig helhetssyn å regulere motorferdselen i utmark og vassdrag med sikte på å verne om naturmiljøet og fremme trivselen.

Motorferdselsloven er en miljølov. Hensikten er å regulere motorisert ferdse i utmark slik at denne ferdse ien får så lite omfang som mulig av hensyn til vern av naturen. Lovforarbeidene understreket at regulering også var nødvendig for å verne om det enkle friluftslivet og verdien av ro, fred og stillhet i naturområdene.

Formålsparagrafen har et dobbelt siktemål – den skal både verne om naturmiljøet og fremme folks trivsel. I lovforarbeidene er begrepet ”trivsel”, som brukes i formålsparagrafen, ikke eksplisitt definert. Henvisningen til at regulering av motorferdsel skal skje ut fra et ”samfunnsmessig helhetssyn” peker imidlertid mot at motorferdsel i utmark også skal avveies mot andre hensyn enn vern og trivsel. Dette hensynet er samfunnsmessig ”nytte” – eller slik det er formulert i

lovforarbeidene, en ”allment akseptert nytteverdi”⁴. Loven og nasjonal forskrift tillater motorferdsel som defineres som ”nyttig”. Dette omfatter i dag motorferdsel som ivaretar viktige samfunnsfunksjoner, næringsvirksomhet knyttet til utnyttelse av naturressursene, vinterkjøring for tilrettelegging av skibakker og -løyper, leie- og oppdragskjøring med snøskuter samt kjøring for særlige behov.

3.2 Diskusjon

Rådgivende gruppe mener at innholdet i nyttebegrepet, slik det i dag forstås, ikke er et godt operativt begrep for å avgrense hva som bør være tillatt eller ikke, og anbefaler at lov- og regelverk rettes mer direkte inn mot de enkelte typer næringsformål hvor kjøring bør tillates. Lovens intensjon – at tillatte kjøreformål må ha en allment akseptert nytteverdi – må likevel fortsatt ligge til grunn.

Rådgivende gruppe har drøftet hvilke grunnleggende verdier som skal ligge til grunn for regulering av motorferdsel i utmark. Diskusjonen har vært tett koblet til innholdet i og forståelsen av formålsparagrafen. Det er bred enighet i Rådgivende gruppe om at de verdiene som gjenspeiles i lovens formålsparagraf fortsatt er gyldige. Vern av naturmiljøet må fortsatt være en grunnleggende verdi når motorferdsel skal reguleres. Det er heller ingen uenighet om at prinsippet om et samfunnsmessig helhetssyn må ligge til grunn i avveiningen mellom skader på naturen og nytte og glede av motorisert ferdsel. Diskusjonen har imidlertid vist at det finnes ulike syn på hvordan denne avveiningen skal skje i praksis. Det er ulike syn på hva som utgjør naturverdier, om innholdet i begrepet friluftsliv og om økonomiske verdier knyttet til utnyttelse og bruk av naturen. Det hevdes også fra enkelte at lovverket ikke tar hensyn til samisk levesett og kultur, hvor en stor del av befolkningen har sin identitet knyttet til naturen og høsting av den.

I diskusjonen er det også pekt på at andre begreper enn ”naturmiljø” har en fremtredende plass i dagens miljøvernpolitikk. Et typisk eksempel er hensynet til å ivareta det biologiske mangfoldet. I en eventuell revisjon av motorferdselsloven bør det derfor vurderes om også andre uttrykk for mål i miljøpolitikken skal brukes.

⁴ Innst. O. nr 82 s.1.

3.3 Konklusjon

Det er en utbredt oppfatning i Rådgivende gruppe at dagens formålsparagraf kan bestå uendret. Den oppfattes på samme tid både som passende presis og passende bred og inkluderende. Den sikrer allmenn oppslutning og gir samtidig rom for den forståelse og fortolkning som ulike interesser finner behov for. Dette er særlig tydelig i forhold til formålsparagrafens intensjon om at regulering av motorferdsel skal bidra til å fremme trivsel. Det har vist seg vanskelig å komme fram til en omforent forståelse av begrepet ”trivsel”. Det er enighet om at trivsel er en verdi som bør ivaretas, men vi konstaterer at det i Rådgivende gruppe er ulike oppfatninger av innholdet i trivselsbegrepet. For deler av Rådgivende gruppe innebærer det at det enkle friluftslivet og verdien av stillhet, ro og fred bør gis en sterkere beskyttelse i loven på grunn av den asymmetrien som finnes i forholdet mellom motorisert ferdsel og friluftsliv: Motorisert ferdsel kan være en sjenanse for det enkle friluftslivet, mens det enkle friluftslivet sjelden fører med seg ulemper for brukere av snøskuter og barkmarkskjøretøyer. For andre deler av Rådgivende gruppe innebærer derimot trivsel også muligheten for utøvelse av tur- og fritidskjøring.

Naturområder preget av ro og fred er i mange sammenhenger ikke bare et knapt gode, men det er også et såkalt ”posisjonelt gode”, det vil si et gode der det oppstår knapphet ved mer utstrakt bruk. Fenomenet er velkjent i turismen: man må reise lenger og lenger for å komme utenfor ”allfarvei”. Hvis mange mennesker oppsøker stille eller ”urørte” områder, vil det som oppfattes som områdets opprinnelige kvaliteter kunne gå tapt. Dette vil kunne skje dersom adgangen til områdene blir gjort mye enklere gjennom tilrettelegging for motorferdsel.⁵

⁵ Til tross for at Rådgivende gruppe vurderer dagens noe vage og upresise formålsparagraf som et passende kompromiss, er det NIBRs oppfatning at dagens lovgivning kopler begrepene ”nytte” og ”trivsel” på en uklar måte. Dette er to begreper som, hver for seg og som eventuell motsetning, tolkes høyst individuelt og samtidig vil være i kontinuerlig forvandling som en refleksjon av endringer i folks holdninger og endringer i sosioøkonomiske forhold. Innholdet i trivselsbegrepet, slik det i lovforarbeidene ble forstått som stillhet og fravær av støy og sjenanse fra motorisert ferdsel i friluftsområder, har i løpet av mer enn 30 år fått et ganske annet innhold. Det ville trolig være enklere om lovverket som skal regulere motorferdsel i utmark klarere fikk karakter av mer eksplisitt å skulle regulere forholdet mellom bruk og vern av naturen, det vil si slik at bruk av motorkjøretøyer ble

4 Hvem skal gis lov til å kjøre i utmarka og til hvilke formål?

4.1 Problemstilling

Spørsmålet om til hvilke formål det skal være lov til å benytte motorkjøretøy i utmarka, står som det mest sentrale og mest motsetningsfylte i MoSa-prosjektet. Mandatets uttrykte ønske om en gjennomgang og drøfting av begrepet ”nyttekjøring” har vært et gjennomgående tema i hele MoSa-prosessen. I dagens lovgivning er kjøring som anses som samfunnsmessig ”nyttig” unntatt fra forbudet om å ferdes med motorkjøretøy i utmark⁶. Spørsmålet om hvem som skal gis anledning til motorferdsel går også direkte inn i diskusjonen av hvordan loven skal forholde seg til de formene for kjøring som *ikke* er knyttet til noe definert nytteformål, i første rekke det som vanligvis omtales som ”rekreasjonskjøring”.

Dagens lovgivning og kommunenes dispensasjonsadgang utgjør til sammen et hierarki av lovlige kjøreformål og formål hvor det kan dispenseres fra forbudet mot kjøring:

- Nasjonale behov er unntatt fra loven (lovens § 4a, b, d, f og forskriftens § 2)

vurdert, og avvleid i forhold til sine miljøkonsekvenser, på linje med andre typer inngrep og/eller reguleringer. Det vil også gjøre loven mer fleksibel i forhold til etterlevelse av nasjonale mål på miljø- og friluftslivsområdet, og oppfølging av internasjonale konvensjoner, som for eksempel vernevedtak, vern om truede arter (villrein), biodiversitetskonvensjonen osv.

⁶ Samfunnsmessig nytte er som begrep utledet fra sosialøkonomisk teori (nytte-kostnadsanalyse) for å beregne i hvilken grad den samfunnsmessige nytten av et planlagt tiltak overstiger tiltakets kostnad. (NOU 1997:27)

- Visse typer næringsvirksomhet (jordbruk/skogbruk/reindrift) er unntatt fra loven (§ 4c og § 4e)
- Visse spesifiserte allmenntilretteleggende formål så som transport til turistanlegg og hytter, preparering av skiløyper og –anlegg, vedtransport, vitenskapelige undersøkelser
- Visse typer kjøring til spesifiserte næringmessige formål (forskriftens § 5a) og individuelle formål (forskriftens § 5 b-e) gir grunnlag for søknad om dispensasjon fra forbudet.
- Bruk av fly/helikopter (start og landing) og motorbåt på mindre innlandsvann kan tillates gjennom kommunal forskrift
- Kjøring med snøskuter for særlige behov som kan tillates etter dispensasjon i henhold til nasjonal forskrift § 6

Lov og forskrift definerer også eksplisitt noen kjøreformål som ikke faller inn under lovgiverens fortolkning av hva som anses som samfunnsmessig nyttig kjøring. Dette gjelder først og fremst at høsting, jakt, fiske ikke blir definert som næring og derfor ikke kan gjøre bruk av motorkjøretøyer i utmark. I tillegg er lov og forskrift helt klar på at tur- og fritidskjøring ikke er tillatt. Reiseliv og turisme er ikke omtalt i loven. Disse i utgangspunktet temmelig absolutte forbudene mot motorferdsel i enkelte typer næringsvirksomhet har vært et sentralt diskusjonspunkt i MoSa. Spørsmålet er reist om tiden har løpt fra lovens bruk og forståelse av begrepet ”samfunnsmessig nytte” og at det er behov for at lov og forskrifter benytter mer operative begreper.

4.2 Nyttekjøringsbegrepet bør revideres

Mandatet ber utredningen drøfte nyttekjøringsbegrepet ”både i relasjon til næring, offentlige oppgaver og fritidsformål”. Historisk bygger eksisterende definisjon av hva som oppfattes som nyttekjøring på de retningslinjene som ble lagt til grunn for lovarbeidet. Utgangspunktet har vært at motorferdsel representerer en belastning på naturen, og at det bare er kjøring til formål av betydelig ”samfunnsmessig nytte” som kan forsvare denne belastningen. Dette sentrale prinsippet ble formulert slik:

Det naturlige utgangspunkt må derfor være å søke å begrense den [motorferdselen] til formål og behov som har en allment akseptert nytteverdi. (Innst. O. nr 82, 1976-77, s.1).

Det er på denne bakgrunn at lov- og forskriftsverk legger sterke restriksjoner på kjøring som ikke direkte er knyttet til utøvelse av næring eller til de offentlige og allmennyttige oppgaver som er listet opp i loven og nasjonal forskrift. Debatten om motorferdsel har vært preget av at det er mange interesser som i ettertid har ønsket å bli karakterisert som ”nyttige”. Både lovanvendelse og -forståelse av hva som må, eller kan, oppfattes som nyttig kjøring blir utfordret fordi lovens spesifiserte formål på flere måter er kommet på etterskudd av en del viktige trekk ved dagens samfunnsutvikling.

Det er full enighet i Rådgivende gruppe om at motorferdselsloven skal være en generell forbudslov, men hvor viktige nasjonale behov (permanent) må unntas fra ferdelsesforbudet. En rekke av de kjøreformålene som er listet opp i lovens § 4 er nærmest selvsagte og i stor grad uproblematiske. Det gjelder særlig unntakene for politi- og redningstjeneste, syketransport, drift av offentlig post – og teletjenester og forsvarets øvelser. Utformingen av § 4c om unntak for ”nødvendig person- og godstransport” i landbruket og reindriftnæringen skaper imidlertid problemer sett i sammenheng med den utvikling og omstilling som har skjedd innenfor landbruket de siste tiårene.

Utvikling av næringsvirksomhet som kan styrke distriktenes stilling blir i betydelig grad sett i sammenheng med behovet for omstilling i landbruket. Mye av slik virksomhet vil være direkte knyttet til endret bruk av utmarka – hyttebygging, høsting, utleie av jakt- og fiskerettigheter, ”gårdsturisme”, ”opplevelsesturisme” osv. – og vil skape press for mer bruk av motorisert vare- og persontransport. Samtidig er det et viktig poeng at motorferdselsloven aldri har vært tilpasset næringsdrift basert på naturbasert høsting som ikke direkte har tilknytning til landbruket. Dette gjelder særlig økonomiske virksomheter som jakt, innlandsfiske, fangst og bærsanking. Disse er ikke definert som næring i lovens forstand, men har lange tradisjoner i mange deler av landet, i den samiske befolkningen også som en viktig del av kulturen.

Enkelte av Rådgivende gruppes medlemmer mener at det for å skape forutsigbare rammebetingelser for naturressursbasert utmarksnæring er behov for å likestille utmarksnæring med landbruk og reindrift, det vil si at også utmarksnæring (fiske, fangst, høsting osv) gis permanent unntak fra lovens kjøreforbud. Noen konkrete ankepunkter mot enkeltbestemmelser i dagens lovgivning er:

- Lovens § 4 som slår fast at jakt, fangst, fiske og bærsanking ikke regnes som næring må endres slik at næringsmessig

høsting av slike naturgoder ikke må baseres på dispensasjoner fra loven

- Motorferdselsloven setter begrensninger for kjøring på islagte vann, noe som legger begrensninger på isfiske som næring (bruk av båt på sommeren)
- Forbud mot snøskuterkjøring perioden 5. mai til 30. juni (gjelder Finnmark) for å beskytte reinkalvingen og unngå naturskader under snøsmeltingen hindrer utnyttelse av gode fiskeperioder i mai og juni.
- Veier som er åpne for ferdsel om sommeren bør også kunne benyttes vinterstid når veien er ubrøytet
- Transport i forbindelse med næringsfiske diskrimineres i lovverket i forhold til transport av jaktutbytte

Spørsmålet om utmarksnæringenes stilling i dagens lov har vært gjenstand for inngående diskusjon i Rådgivende gruppe. Det er forståelse for at utmarksnæringens behov ikke er tilfredsstillt i dagens system, og at lovens nyttekjøringsbegrep ikke reflekterer de store endringene som har skjedd i næringsdrift knyttet til utmark. Det gjelder særlig de som driver transportkrevende høsting i utmarka og en del næringsaktivitet knyttet til reiseliv og turisme. Det betyr likevel ikke at det er generell støtte i Rådgivende gruppe til alle anførselene mot dagens lov som er gitt ovenfor, for eksempel punktene som omtaler kjøreforbudet i reinkalvingstiden og forslaget om åpning for kjøring med snøskuter på ubrøytet vei.

Det er skepsis mot å gi utmarksnæring permanent unntak fra forbudet om motorferdsel i utmark på linje med landbruk og reindrift. Grunnen til dette er at utmarksnæring og reiseliv er næringer som i sitt innhold og aktivitetsmønster i stor grad vil være lokalt betinget. Ofte vil virksomheten også være typisk "tilleggsnæring" og vanskelig å dokumentere i omfang og viktighet, for eksempel til forskjell fra egen matauk. Dette taler mot å likestille utmarksnæring med jord- og skogbruk i lovens § 4c. Det innebærer at åpning for adgang til motorferdsel i forbindelse med utmarksnæring bør avgjøres etter søknad om tillatelse (dispensasjon) til motorferdsel etter nasjonale retningslinjer for formål som krever unntak fra motorferdselsforbudet, eller – om en slik løsning velges, jfr. senere kapitler – etter lokale planprosesser i en kommunal motorferdselsplan.

Næringsmessig transport i forbindelse med drift av utleiehytter og ulike former for oppdrags- og leiekjøring ("taxikjøring") som kan betjene individuelle transportbehov, som for eksempel transport av

bagasje og utstyr, byggematerialer osv., bør også defineres og behandles som næringsvirksomhet.

Deler av Rådgivende gruppe mener at det bør skapes bedre muligheter for utvikling av reiseliv hvor motorferdsel er et viktig element. Det er imidlertid en klar forutsetning at det må settes strenge vilkår for slik kjøring. Dagens lovverk har ikke maktet å følge opp utviklingen i reiselivet verken som egen næring, som tilleggsnæring i landbruket eller som transporttjenester til utmarksbasert reiseliv. Det er vinterkjøring med snøskuter som er mest aktuelt i denne forbindelse. Andre i Rådgivende gruppe påpeker at det vil være en innebygd konflikt mellom motorisert reiseliv og et reiseliv basert på etterspørsel etter ro og stillhet, og ønsker en offentlig reiselivspolitik som i avgjørende grad baserer seg på kvalitetene i det ”stille” friluftslivet.

Det er utstrakt skepsis i Rådgivende gruppe til opplegg som åpner for individuell eller gruppeorganisert *persontransport* i forbindelse med utøvelse av jakt, fiske og høsting og reiseliv, både på snø og barmark. Stadig økende bruk av barkmarkskjøretøyer på eller i tilknytning til traktorveier og skogsbilveier reiser spørsmål om dagens muligheter for regulering er tilfredsstillende ivaretatt. Dette er imidlertid et spørsmål som først og fremst dreier seg om lovens definisjon av utmark og innmark, jfr. kapittel 8.

Det er uttrykt en viss frykt for at utvidet adgang til turisme og reiseliv basert på motoriserte aktiviteter kan bli brukt som dekke for mer omfattende opplegg for tur- og fritidskjøring som ikke er ledd i næringsdrift. Det vil være vanskelig å skille mellom arrangerte turer i utmark som ledd i faste reiselivsopplegg i regi av en reiselivsbedrift og arrangert kjøring som en form for rekreasjon. Det er pekt på at kan være problematisk å åpne for motorisert ferdsel for turister i områder som ikke samtidig er tilgjengelig for lokalbefolkningen. Slik transport vil gi turister muligheter som lokalbefolkningen ikke uten videre vil få. Dette kan gi argumenter for å gi tilsvarende rettigheter til lokalbefolkningen. Mer utbredt reiselivskjøring vil også innskrenke arealet hvor naturen og det stille friluftslivet i dag er beskyttet. Det åpner også for at ”gråsonen” mot bruk som ikke er i tråd lovens intensjon blir ytterligere utvidet.

En del av Rådgivende gruppes medlemmer mener at en utvidet adgang for tillatelse til motorferdsel i forbindelse med utmarksbasert næringsdrift etter særskilt søknad og i henhold til kommunal motorferdselsplan, vil være tilstrekkelig for å få en tilfredsstillende tilpasning av lovverket til de siste års utvikling. Også ulike former for leie- og oppdragskjøring bør defineres som næringsmessig transport.

4.2.1 Konklusjon

Det er en utbredt oppfatning i Rådgivende gruppe at nyttekjøringsbegrepet må revideres slik at det reflekterer endringene som har skjedd i næringsdrift knyttet til utmark, særlig med hensyn til høstingsbasert utmarksnæring og reiseliv. Det er samtidig en uttalt bekymring hos deler av Rådgivende gruppe for at økt motorisering av reiseliv står i motsetning til kvalitetene i et reiseliv basert på ro og stillhet. Det er også et synspunkt fra noen at dagens lovverk i en del sammenhenger står i motsetning til eller innskrenker den samiske befolkningens interesser. Dette siste spørsmålet har imidlertid ikke vært gitt noen bred drøfting i MoSa, og ligger også utenfor utredningens mandat.

I stedet for en ytterligere spesifisering av hvordan begrepet ”samfunnsmessig nytte” skal fortolkes i forbindelse med regulering av motorferdsel i utmark, bør rettigheter og dispensasjonsadgang knyttes til utøvelse av næring og regulering av transport i den forbindelse. Det innebærer at lovverket også bør få hjemmel til å regulere innholdet i den *lovlige* kjøringen innenfor de ulike næringskategoriene, for eksempel gjennom en bedre presisering av hva som må regnes som ”unødvendig kjøring”. I dag er det ingen mulighet for å regulere kjøring som etter loven er tillatt.

Regulering av kjøring i næringsøyemed kan i prinsippet skje gjennom to ulike mekanismer, som også kan kombineres:

- Gjennom utforming av bestemmelser i lov og forskrifter som i dag, men med de endringer som utviklingen har gjort nødvendig, det vil si regulering gjennom fastleggelse av *lovlige kjøreformål* med åpning for *dispensasjon* for andre kjøreformål etter søknad
- Regulering gjennom kommunale motorferdselsplaner (kommunedelplaner) etter plan- og bygningsloven

Vilkåret for at motorferdsel i næringsvirksomhet skal innarbeides i lokal motorferdselsplan eller godkjennes etter søknad, må være at det dreier seg om *registrert næringsvirksomhet* av et visst omfang. Hva som defineres som næringsvirksomhet må være knyttet opp mot et offentlig næringsregister, momsregister, skatteregister eller tilsvarende. Næringsbegrepet kan ikke utelukkende knyttes til argumenter om ivaretagelse av lokal eller etnisk tradisjon, verken som utmarksnæring eller som reiselivsaktivitet. Det må være næringens innhold, omfang og betydning som avgjør om det skal være adgang til

å søke om tillatelse til bruk av motorkjøretøy i virksomheten – og hvor og når dette skal kunne skje – og ikke hvorvidt dette er å regne som landbruk/reindrift eller ikke. Krav til tilfredsstillende dokumentasjon blir her viktig (se for øvrig kapittel 5).

4.3 Regulering av tur- og fritidskjøring i utmark

Tur og fritidskjøring (”rekreasjonskjøring”) i utmark er i dag kjøring som etter lovens ånd og bokstav ikke anses som ”nyttig”. Loven forbyr derfor slik kjøring. Det er imidlertid noen viktige unntak. Tur- og fritidsskjøring med snøskuter i løyper er tillatt i Finnmark og noen kommuner i Nord-Troms. I Finnmark er det også i en viss grad tillatt med turkjøring på barmark langs det som er definert som ”tradisjonelle ferdselsårer”. Kommunene som har deltatt i motorferdselsforsøket har hatt anledning til å tilrettelegge for og regulere tur- og fritidsskjøring med snøskuter etter faste løyper fastlagt i kommuneplan etter plan- og bygningsloven. Forskrift til motorferdselsloven gir også i enkelte deler av landet mulighet for å legge ut isfiskeløyper som på mange måter har fått karakter av åpne løyper for turkjøring.

Det er enighet i Rådgivende gruppe om at det ikke skal åpnes for tur- og fritidsskjøring på barmark utover det unntaket som i dag gjelder for Finnmark. Spørsmålet om det skal åpnes for tur- og fritidsskjøring med snøskuter, og hvordan slik kjøring eventuelt skal reguleres, har vært et sentralt tema i Rådgivende gruppe. Diskusjonene har delvis dreid seg om *prinsipielle argumenter* for og imot om det er riktig og/eller nødvendig å åpne for slik bruk av naturen, delvis om hvilke *konsekvenser* en åpning av adgangen til tur- og fritidsskjøring vil kunne få for natur, dyr og mennesker.

I Rådgivende gruppes diskusjon om hvorvidt det bør åpnes for tur- og fritidsskjøring med snøskuter eller ikke, faller argumentasjonen langs to hovedlinjer

- Argumentene *mot* at det bør åpnes for tur- og fritidsskjøring med snøskuter er at dette vil medføre en så stor ekstra belastning på natur og mennesker at det ikke kan tillates. Åpning for tur- og fritidsskjøring vil føre til et stort press mot mer fjerntliggende, urørte naturområder og bidra til mer hyttebygging i slike områder med økt snøskuterferdsel som følge. En slik beslutning vil i praksis være irreversibel og ha betydelige langsiktige konsekvenser det er vanskelig å ha

oversikt over, for eksempel i områder med store konsentrasjoner av hyttebebyggelse i Sør-Norge. Åpning for fri kjøring vil redusere effekten av etablerte leiekjøringsordninger, øke antallet skutere og dermed også det totale omfanget av snøskuterkjøring

- Argumentene *for* at det bør åpnes for tur- og fritidsskjøring med snøskuter i definerte, faste skuterløyper er at dette vil bidra til økt trivsel for mange som ønsker å bruke snøskuter til tur- og fritidsskjøring. Dette vil også bidra til å gjøre distriktene mer attraktive, og legge grunnlag for lokal næringsutvikling. Dagens lovverk praktiseres meget forskjellig og oppleves av noen å være i utakt med folks rettsoppfatning. Det hevdes at åpning for rekreasjonskjøring i eget løypenett vil redusere ulovlig kjøring⁷

Deler av Rådgivende gruppe mener at det bør åpnes for tur- og fritidsskjøring, men at slik kjøring skal begrenses til et løypenett fastlagt av den enkelte kommune i en egen motorferdselsplan (kommunedelplan) som del av kommuneplanens arealdel. Det er bred enighet om at dersom adgang til tur- og fritidsskjøring i faste løyper blir innført, må følgende forutsetninger være oppfylt:

- Løyper for tur- og fritidsskjøring skal planlegges og vedtas etter plan- og bygningslovens prosedyrer hvor medvirkning og offentlighet er et viktig prinsipp. Det innebærer at plan- og bygningsloven må endres slik at nødvendige formål for regulering av motorferdsel blir tatt inn
- Kommunenes kunnskaper om viktige naturområder, -verdier og -kvaliteter som grunnlag for planleggingen må forbedres
- Det må finnes klare, statlige retningslinjer (for eksempel rikspolitiske retningslinjer) for planleggingen som pålegger kommunene å ta hensyn til nasjonale mål (for eksempel ivaretagelse av nasjonalt viktige friluftsområder, biologisk mangfold, villreinstammene, tamreindrift osv.)
- Det må finnes sanksjonsmuligheter mot kommuner som planlegger løyper i strid med motorferdselslovens intensjon og bokstav med muligheter for statlige myndigheter og berørte interesser å gi innsigelse til og/eller underkjenne planer

⁷Erfaringer fra motorferdselsforsøket viser at totalt kjøreomfang økte, men at denne kjøringen ble gjort lovlig gjennom utlegging av åpne snøskuterløyper for turkjøring i kommuneplanene (jfr. avsnitt 3.8 i kunnskapsgrunnlaget NIBR-rapport 2006:15).

- Fylkeskommunen og fylkesmannen må tidlig trekkes inn som instanser for å kvalitetssikre slike planer og ivareta nødvendige regionale hensyn

4.3.1 Konklusjon

Det er bred enighet i Rådgivende gruppe om at den adgangen til tur- og fritidskjøring på barmark som etter dagens lovgivning og forvaltningspraksis er tillatt i Finnmark ikke må utvides til å gjelde for andre deler av landet. Det er tvert om bred enighet om at det vil være nødvendig med tiltak for å redusere barmarkskjøringen i Finnmark, jfr. etterfølgende avsnitt.

Det er uenighet i Rådgivende gruppe om det bør åpnes for tur- og fritidsskjøring med snøskuter i åpne løyper. Om et slikt politisk vedtak blir fattet, er det bred enighet om at områder og løypetraseer for tur- og fritidsskjøring skal være planlagt og vedtatt etter prosesser og prosedyrer i plan- og bygningsloven. Videre må det finnes innsigelses- og sanksjonsmuligheter mot kommuner som planlegger og /eller åpner slike løyper i strid med motorferdselslovens formål.

4.4 Regulering av motorferdsel på barmark

Antallet barmarkskjøretøyer, særlig ATV, viser sterk økning over hele landet. Barmarkskjøretøyer kan med sin store framkommelighet i terrenget forårsake betydelige skader. Den sterke veksten og det betydelige skadepotensialet gjør regulering av kjøring med barmarkskjøretøyer til et særlig viktig spørsmål. Det selges også kjøretøy som ikke er tillatt for lovlig bruk, blant annet terrengkjøretøyer for barn.

Tur- og fritidsskjøring med barmarkskjøretøyer er ikke tillatt etter dagens lov (med unntak av kjøring etter løyper i Finnmark). Rådgivende gruppe er helt samstemt i at det heller ikke er noen aktuell problemstilling å åpne for dette utenfor Finnmark. Det er imidlertid klart at det foregår til dels betydelig fritidsskjøring med barmarkskjøretøyer/ATV i utmark under dekke av at det skjer i næring, særlig knyttet til reindrift. Også i forbindelse med jakt brukes barmarkskjøretøyer til frakt av jegere og utstyr i strid med lovens bestemmelser. Det foregår også i et visst omfang ulovlig kjøring med slike kjøretøyer, delvis som følge av de uklare reglene som gjelder for registrering, og delvis som følge av befolkningens manglende kjennskap til restriksjonene på bruken, for eksempel at motorferdselsloven definerer traktorveier som utmark.

Spørsmålet om bruk av barkmarkskjøretøyer til næringsmessig kjøring i utmark bør underlegges en eller annen form for konsesjon for å redusere unødvendig bruk, har vært drøftet i Rådgivende gruppe. Det er imidlertid en viss tvil om realismen i innføring av et slikt virkemiddel. Et alternativ til en konsesjonsordning er å forhandle fram frivillige avtaler med næringsorganisasjonene i landbruket og reindriften om tiltak for å redusere omfang av kjøring som ikke er direkte knyttet til utøvelse av næringsvirksomhet. Slike avtaler kan for eksempel inngå som deler av driftsplaner i landbruket og reindriftnæringen, slik det er under utprøving i Sverige. En annen mulighet er at det blir satt strengere krav til dokumentasjon for at kjøringen faktisk skjer i tilknytning til næring gjennom krav til registrering som næringsdrivende, fremleggelse av næringsoppgave eller tilsvarende.

4.4.1 Forholdene Finnmark og Nord-Troms

MoSas mandat ber om at spørsmålet om innstramminger i adgangen til kjøring på barmark i Finnmark blir vurdert særskilt på grunn av de betydelige og økende skadene på terreng og vegetasjon som er registrert i fylket. Det er bred enighet i Rådgivende gruppe om at dagens utvikling er en trussel for natur og miljø og at barmarkskjøringen i Finnmark må underlegges strengere restriksjoner for å stoppe en urovekkende utvikling.

Det er historiske grunner til at reguleringen av motorferdsel i Finnmark og Nord-Troms skjer i et helt annet forvaltningsregime enn for resten av landet. Ved innføringen av motorferdselsloven ble det i stor grad tatt hensyn til praksis som allerede var etablert. I lovforarbeidene ble det vist til at regulering av motorferdsel med snøskuter i Finnmark og Nord-Troms burde underlegges mer liberale regler ut fra hensynet til lang vintersesong og store avstander i disse områdene. I stor grad er det i dette området helt åpent for tur- og fritidskjøring med snøskuter i et omfattende løypenett. Mange kommuner har dessuten en meget liberal praktisering med hensyn til å innvilge dispensasjon for kjøring utenfor løypenettet. Finnmark har i tillegg til løypenettet for snøskuter også et betydelig nett av barmarksløyper langs såkalte ”tradisjonelle ferdssårer”.

Rådgivende gruppe registrerer at inndragelse av mulighetene for tur- og fritidskjøring med snøskuter i Finnmark og Nord-Troms må oppfattes som urealistisk, og trolig vil føre til ukontrollerbare tilstander. Rådgivende gruppe registrerer at det i Finnmark, hvor motorferdselsregimet er mest liberalt, tilsynelatende er stor uenighet i fortolkningen av formålsparagrafens begreper ”samfunnsmessig

helhetssyn”, ”vern av naturmiljøet” og ”trivsel” og forståelsen av forvaltningens avveining mellom disse. Mange i lokalbefolkningen mener at dagens lov og forvaltningspraksis er i strid med folks alminnelig rettsoppfatning. Det hevdes også av enkelte at lovverket ikke tar hensyn til samisk levesett og kultur.

Det er kombinasjonen av et i utgangspunktet liberalt regime, en utstrakt liberal kommunal dispensasjonspraksis og mye ulovlig kjøring og gråsonekjøring som har gjort situasjonen i Finnmark særlig bekymringsfull. Det er en viktig utfordring ved revisjon av eksisterende lovverk at dagens forvaltningspraksis bringes i bedre samsvar med lovens intensjoner, samtidig som befolkningen blir bevisstgjort om nødvendigheten av å redusere presset mot naturen fra den økte motorferdselen.

Miljøverndepartementet har også etter dagens lov muligheter for å ta en mer aktiv rolle i reguleringen av motorferdsel i utmark (lovens § 7) ved å forby visse former for motorferdsel eller visse bruksformål og gi nærmere regler om kommunens bruk av dispensasjonsmyndigheten. En slik regulering synes nødvendig for deler av Finnmark. I de tilfeller hvor kommunene gir dispensasjoner i strid med lovverket, må det også finnes sanksjonsmuligheter, for eksempel ved at dispensasjonsmyndigheten midlertidig eller permanent overføres til fylkesmannen.

4.5 Bruk av luftfartøy og motorfartøy (båt) i utmark

Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag forbyr bruk av motorbåt på vann som er mindre enn 2 km² i utstrekning samt start og landing med luftfartøy i utmark. En egen forskrift forbyr bruk av helikopter til såkalt ”heliskiing”. Det enkelte kommunestyre kan gjennom forskrift tillate bruk av båt (motorfartøy) på mindre innsjøer samt gi tillatelse til landing og start med luftfartøy på nærmere fastlagte steder. Det kan også gis dispensasjon når særlige grunner foreligger. I spørreundersøkelsen ga kommunene uttrykk for at motorferdsel med motorfartøy eller luftfartøy i utmark forekommer i liten grad, at det foregår lite ulovlig ferdsele med båt og fly/helikopter og at det ikke er store konflikter rundt dette. Heller ikke fylkesmennenes miljøvern-avdelinger har i spørreundersøkelsen gitt uttrykk for at dette er et stort eller særlig konfliktfylt problemområde.

Det er enighet i Rådgivende gruppe om at forholdet til bruk av motorfartøy (båt) og luftfartøy i utmark i dagens situasjon først og

fremst er knyttet til frykt for kraftig fremtidig vekst og press om utvidet bruk. Det er en økende tendens til bruk av større båter og kraftigere motorer på større innsjøer og magasiner. Det forekommer også en del steder sterke lokale konflikter i forbindelse med bruk av luftfartøy. Allerede i dag er det flere steder stor og økende bruk av helikopter og småfly, blant annet til ren sightseeing i turistnæringen, noe som skaper støy, sjenanse og lokale konflikter. Landingsplasser for helikopter godkjennes i dag etter luftfartsloven, for mindre omfattende trafikk kreves bare godkjenning fra grunneieren. Støy fra landing på innmark kan også berøre store utmarksarealer. Det må vurderes om det er behov for innstramminger i motorferdselsloven med tanke på godkjenning av plasser for start og landing med luftfartøy, og det må vurderes om og hvordan selve flygingen i utmark kan reguleres. Når det gjelder regulering av båtbruk på vann og vassdrag mener Rådgivende gruppe at dette ikke krever endring av dagens lovverk hvis dagens form for regulering blir opprettholdt. Regulering av motorferdsel i luft og til vanns kan imidlertid også skje gjennom kommunale motorferdselsplaner (som drøftes i kapittel 5).

Diskusjonene i Rådgivende gruppe har i hovedsak fokusert på hvordan en skal håndtere forventet vekst i bruken av luftfartøy i utmark. Selv om vi ikke har dokumentasjon på at det foregår en vesentlig vekst i slik trafikk, ser en for seg at etterspørselen etter transport til jakt- og fiskelag, sightseeing, firmaturer og ulike typer opplevelsesopplegg vil øke i takt med velstandsøkningen. Det samme gjelder frakt av materialer til hyttebygging og frakt av hytteturister og utstyr etter hvert som hyttebyggingen intensiveres. En viss hang til bekvemmelighet og lavere barrierer mot å velge "lettevinte" løsninger bidrar i samme retning og støttes av økende tilbud om slike tjenester. Rådgivende gruppe peker på at dette er et betydelig problem lokalt flere steder allerede i dag, med motsetninger mellom reiselivsinteresser, der særlig sightseeing med helikopter står mot andre deler av reiselivet og friluftslivet.

Det er enighet i Rådgivende gruppe om at start og landing med småfly og helikopter i utmark generelt medfører støybelastning for store områder, og vil kunne bringe folk raskere og dypere inn i tidligere relativt uberørte områder. Dette forstyrrer både friluftslivet og dyrelivet. Det er godt dokumentert at støy fra luftfartøyer gir kraftige reaksjoner hos fugler, og at helikopterflyging nær sårbare konsentrasjoner av fugl kan ha store konsekvenser for berørte populasjoner.

I dagens situasjon er det sikkerhetsaspektet som tillegges størst vekt ved lokalisering av start- og landingsplasser. Støy og sjenanse bør

tillegges større vekt enn i dag når det gis tillatelser til start og landing. Støy fra selve flygingen er i dag ikke et klart nok definert kriterium for å avslå søknad om start og landing. Støybelastningen fra lavt-flyging over utmarksområder – der start og landing ikke nødvendigvis foregår i utmark – kan ikke håndteres gjennom dagens motorferdselslov⁸. Helikopterturisme er det fremste eksemplet på denne problemstillingen. Det er stor enighet i Rådgivende gruppe om at kommunenes rett til å fastlegge start- og landingsplasser gjennom egen forskrift bør begrenses til transport knyttet til næringsdrift. Dette krever endring i lovens § 5 a, eller at departementet gir nærmere regler om dette (§ 7). Deler av Rådgivende gruppe mener også at det bør vurderes om man kan gjøre innstramminger i bruk av luftfartøy til utfrakt av slakt under jakt. Lokalisering av start- og landingsplasser bør uansett tas inn i en kommunal motorferdselsplan etter plan- og bygningsloven.

Regulering av lavtflyging vil i all hovedsak handle om å kreve at det flys utenom visse definerte soner – ”stille soner” og vernesoner definert i kommunal planlegging eller av statlig myndighet – og at det innføres en minstehøyde for flyging over utmark, for eksempel 300 meter. Det siste krever i tilfelle en avklaring mot luftfartsloven.

Det bør diskuteres hvordan Forsvarets motorferdsel i utmark, herunder også i verneområder, skal kunne reguleres bedre gjennom inngåelse av konkrete avtaler og planlegging av aktuelle øvingsområder. Det er opplyst at Forsvaret arbeider med en ny plan for gjennomføring av øvelser, blant annet for å unngå sårbare områder. Om det innføres kommunal og/eller statlig sonering av utmarksområder kan det vurderes om også Forsvarets øvingsaktiviteter skal tas med i eventuelle soneringsbestemmelser.

Rådgivende gruppe slår fast at det i en del tilfeller vil være mindre skadelig for naturen å frakte materialer og lignende med helikopter enn ved å kjøre på barmark. Slik lufttransport ligger i dag innenfor en etablert forståelse av nyttebegrepet. Det kan stilles spørsmål om ikke bruk av sjøfly i noen tilfeller kan være bedre enn helikopter, spesielt med hensyn til støy. Om det kan godtgjøres at sjøfly i stor grad er egnet til gods- og varetransport, bør det vurderes om hvordan slik bruk bør reguleres. Dette blir i hovedsak et spørsmål om det skal åpnes for landing med sjøfly på flere vann i utmark enn hva som er tilfelle i dag.

⁸ Dette ble også etterlyst av Stortingets energi- og miljøkomité i innstilling nr. 114 (2001-2002) om friluftslivspolitikken.

Selv om argumentet om redusert skadeomfang i naturen ved bruk av lufttransport kan synes gyldig også for personfrakt av jegere, fiskere og turister, reiser dette en prinsipiell diskusjon om persontransport skal likestilles med vare- og godstransport. I dagens lovgivning er dette prinsipielle skillet delvis slått fast. Tur- og fritidskjøring, ”snøskutersafarier” og persontransport med snøskuter til hytter og lignende er ikke tillatt, med unntak for rutekjøring og funksjons-hemmedes transport. Prinsippet blir trolig vanskeligere å forsvare dersom fritidskjøring med snøskuter blir tillatt.

Med hensyn til ferdsel på innsjøer og vassdrag er det oppfatningen hos den overveiende delen av Rådgivende gruppe at det ikke er påkrevd med endringer i dagens lovgivning. Det er et synspunkt at dagens regulering av snøskuterkjøring på islagte vann utenfor regulerte løyper er til hinder for effektivt vinterfiske. Det bør likevel vurderes å gjøre en nærmere undersøkelse av i hvilken grad motorferdsel på større vann medfører problemer for mennesker og dyr, og om kommunene i større grad og mer aktivt bør regulere – eventuelt forby – motorferdsel på større vann der slik ferdsel er til stor sjenanse for mange. Regler for maksimal tillatt motorstørrelse kan være et aktuelt virkemiddel for å redusere hastighet og støy fra motorbåter på større innsjøer og vassdrag.

5 Virkemidler for regulering av motorferdsel i utmark

5.1 Problemstilling

Spørsmålet om hvilke virkemidler som står til rådighet for regulering av motorferdsel i utmark reiser en todelt problemstilling. Den første gjelder spørsmålet om *hvor* det skal være lov å kjøre, det vil si hvilke prinsipper som skal gjelde for sonering og kanalisering av motorferdsel. Hvilke områder bør ha helt eller delvis forbud mot motorferdsel? Hvilke virkemidler finnes for å regulere motorferdsel – enten dette gjelder å stramme inn dagens praksis, modifisere den eller åpne for nye kjøreformål? Det andre spørsmålet gjelder om de kjøretøytyper som brukes i utmark skal underlegges spesielle bestemmelser som regulerer kjøretøyenes egenskaper.

5.2 Regulering av motorferdsel etter plan- og bygningsloven

Utgangspunkt er et overordnet mål å regulere motorferdsel i utmark slik at en sikrer områder for stille friluftsliv og ikke påfører naturen skader. Spørsmålet blir da å finne fram til klare og entydige prinsipper og prosedyrer som på en god og styringsmessig akseptabel måte regulerer adgang til bruk av motorkjøretøy i ulike områder. Dagens lov har en type *sonering* av adgangen til motorferdsel på innsjøer med sitt totalforbud mot motorferdsel på vann som er mindre enn 2 km² i areal. I verneområder (nasjonalparker og naturreservater) er det også egne, lokale forskrifter etter vernelovgivningen som regulerer motorferdselen i området. Disse forskriftene kan være strengere enn hva motorferdselsloven tillater, for eksempel i form av restriksjoner på kjøring i jord- og skogbruk og reindrift.

Det er i dag ingen begrensninger i hvor en kan kjøre for formål som er hjemlet direkte i lovens § 4. Det ligger i disse formålenes natur og status i loven at begrensninger ikke er ønskelige og praktisk meget vanskelig å håndheve. For kjøreformål som omfattes av § 2 i nasjonal forskrift, sier forskriften at kjøringen om ”mulig [skal] følge gamle kjørespor”. Også denne bestemmelsen er problematisk å håndheve for noen av formålene, for eksempel oppsynstjeneste og anleggstransport, muligens enklere for andre, for eksempel uttransport av jaktutbytte. For lovlig kjøring på vinterføre (forskriftens § 3) og kjøring etter kommunal tillatelse (dispensasjon etter §§ 5 og 6) vil det for flere av formålene være mulig å kanalisere kjøringen til *faste løyper*, for eksempel i forbindelse med transport til hytter samt transport av og for funksjonshemmede. I tillegg til dette er sonering og kanalisering aktuelt for tur- og fritidskjøring med snøskuter enten denne skjer individuelt eller som ledd i reiselivsvirksomhet. En grunnleggende forutsetning for sonering av sårbare områder og kanalisering av løyper er at dette blir gjort som ledd i en kommunal arealplan (kommunedelplan eller tilsvarende) etter plan- og bygningsloven.

5.2.1 Kommunal planlegging

Det er bred enighet i Rådgivende gruppe om at det er et behov for arealplaner for regulering av motorferdsel, uansett om det åpnes for tur- og fritidskjøring eller ikke. Slik planlegging må skje innenfor klare rammer nedfelt i nasjonale bestemmelser som ivaretar det overordnede prinsippet om vern av naturen og sikring av friluftslivet. Løsningen vil være å innføre et krav om kommunal motorferdselsplan etter plan- og bygningsloven. Selv om lovens forbud mot tur- og fritidskjøring blir beholdt, vil det likevel være ønskelig med en helhetlig motorferdselsplan som regulerer all motorferdsel i utmark inklusiv bruk av fly og helikopter og motorbåt på vann og i vassdrag. Det er også ønskelig å kunne kanalisere den motorferdselen som *er tillatt* så langt dette er mulig. Det vil være særlig aktuelt for oppdragskjøring (leiekjøring) til hyttefelt i fjellet, faste transportoppdrag til turistbedrifter, og der hvor det i landbruket, reindriften og oppsynstjenesten vil være mulig å benytte fastlagte traseer uten alvorlige praktiske hindringer i utøvelsen av virksomheten.

Arealsoneringen bør imidlertid ikke bare ha som hensikt å vise soner, løyper og landingsplasser hvor motorisert ferdsel skal være tillatt. Det er en like klar oppgave å legge til fastsette *verneområder* (nasjonale, regionale og lokale), *sårbare områder* og ikke minst *stille områder* der hensynet til naturmiljø og friluftsliv har forrang. På den måten blir hensikten med kommunale motorferdselsplaner ikke bare å ivareta

regulering av motorisert ferdsel, men like mye en plan for å sikre at miljøkrav, stillhet og ro blir ivaretatt. Slike krav kan innarbeides gjennom nødvendige endringer i plan- og bygningsloven med eksplisitte krav om at planen skal redegjøre for hvordan slike hensyn er ivaretatt. Det er viktig at områder unntatt for motorferdsel ikke blir en ”restkategori”.

Arealplansystemet i plan- og bygningsloven tilbyr flere planformer. Det kan være aktuelt å benytte seg av kommuneplaner, kommunedelplaner eller reguleringsplaner med tilhørende prosesskrav om varsling, høring, medvirkning og konsekvensutredning og politisk behandling. Plan- og bygningsloven må endres slik den fastsetter krav til kartfesting av snøskuterløyper og bestemmelser om at slike løyper ikke kan etableres dersom de medfører skader på natur eller miljø eller fører til ulemper for friluftslivet, næringsdrivende, lokal- og hyttebefolkningen eller andre allmenne interesser. Loven må fastlegge at kommunen må gjennomføre en sonering av kommunens utmark etter kriterier som skiller løypenettet fra stille soner, soner med verdifull og/eller sårbar natur, hytteområder osv. Loven må også stille krav til utforming, merking og standard på løypene. Loven må også sikre muligheter for at regulerte løyper kan stenges for visse tidsrom, og at det kan stilles spesielle krav til hvilke kjøretøy som skal brukes. Grunneiere må ha gitt samtykke til at skuterløyper etableres på deres eiendom. Fylkesmannen, fylkeskommunen og andre vil ha innsigelsesrett mot slike planer på lik linje med andre planer etter plan- og bygningsloven.

5.2.2 Regional planlegging

Kommuneplanen vil sannsynligvis være den viktigste planleggingsarenaen, men det vil i flere områder være behov for planlegging på tvers av kommunegrensene, for eksempel der flere kommuner forvalter sammenhengende naturområder eller områder for villrein. Behovet for regionale (eller interkommunale) planer er også påpekt i evalueringen av motorferdselsforsøket. Muligheter for å styrke denne form for interkommunal, regional planlegging er diskutert av planlovutvalget.

En grunnleggende forutsetning for at arealsonering skal være et virkemiddel for å redusere skade på naturen, er et godt kunnskapsfundament. Det er i kunnskapsoversikten (NIBR rapport 2006:15) påpekt at verken staten eller kommunene på langt nær har tilfredsstillende registreringer av de mest sårbare naturområdene som et nødvendig grunnlag for denne typen planlegging. Motorferdsels-

forsøket har også vist at dette er et kritisk punkt. Rådgivende gruppe har derfor vært opptatt av at kunnskapsgrunnlaget for vurdering av miljøverdier og sårbarhet må styrkes.

Rådgivende gruppe har understreket behovet for at det utarbeides klare retningslinjer for de nasjonale hensynene som skal ivaretas i kommunale motorferdselsplaner. Slike områder kan være områder med vernestatus, definerte villreinområder, områder for reindrift og andre (inngrepsfrie) områder som faller inn under statlige vernebestemmelser. Det har også vært drøftet et forslag om at regionale friluftslivs- og miljøorganisasjoner skal trekkes inn i planprosessene i kommuner der disse ikke er representert lokalt.

5.2.3 Rikspolitiske retningslinjer og statlig sonering av utmarksområder

Rikspolitiske retningslinjer etter plan- og bygningslovens § 17-1 gir nasjonale mål og styringssignaler fra Storting og regjering om forhold som reguleres gjennom plan- og bygningsloven. Generelt omfatter rikspolitiske retningslinjer i større grad krav til planprosess enn til fysisk utforming i tråd med norsk praksis hvor kommunestyret har ansvar for arealplanleggingen i egen kommune. Rikspolitiske retningslinjer for motorferdsel i utmark vil kunne omfatte skuterløyper som er planlagt og vedtatt etter i plan- og bygningsloven. Selv om retningslinjene ikke direkte kan styre den fysiske utviklingen i kommunen, gir de sterke føringer for hva som er nasjonale mål, hva som er kommunens ansvar og hva slags fysisk utvikling som etterstrebes. Planer i strid med retningslinjene vil gi grunnlag for innsigelse eller klage fra statlige myndigheter. Utarbeidelse av rikspolitiske retningslinjer har vært diskutert i Rådgivende gruppe, og det er ulike oppfatninger om hvor effektive slike retningslinjer ville kunne bli i praksis.

I Sverige, hvor kjøring med snøskuter generelt er tillatt, har regjeringen innført restriksjoner som regulerer motorisert ferdsel i fjellområdene (Terrängkörningsförordningen). Det er foretatt en klassifisering i A-, B- og C-områder med ulik adgang til å etablere snøskuterløyper. Også i norsk motorferdselslovgiving kan det fra statlig hold defineres områder med restriksjoner på bruk av snøskuter i likhet med det som gjøres i verneområder. Departementet kan for særlig verdifulle natur- og friluftsområder ved forskrift forby eller gi nærmere bestemmelser for motorferdsel som ikke er tillatt etter § 4 første ledd (som angir hvilke grupper og formål som ikke omfattes av loven). Det er ikke definert hvilke områder dette gjelder, men det vil

kunne omfatte såkalte inngrepsfrie områder, nasjonalt viktig friluftsområder, områder med vernestatus, definerte villreinområder og driftsområder for tamrein.

5.3 Andre virkemidler for å regulere motorisert ferdsel i utmark

I tillegg til de føringer som kan legges på regulering av motorferdsel i utmark i kommunale motorferdselsplaner, står en rekke tiltak til rådighet om det er et generelt ønske å innskrenke eller begrense mulighetene for motorferdsel og/eller sette inn tiltak for å avbøte de negative konsekvensene av slik kjøring. Utgangspunktet vil være at det meste av den motorferdselen som foregår i utmarka er lovlig, men at det skjer mye kjøring i gråsonen mellom det lovlige og det ulovlige ved at lovlige kjøreformål "tøyes". I tillegg foregår det også direkte ulovlig kjøring. Tiltak for å redusere kjøreomfanget og dets negative konsekvenser krever at alle former for kjøring blir vurdert. Nedenstående oppstilling av mulige tiltak er ikke ment å være utfyllende, og tiltak innenfor de ulike kategoriene kan kombineres.

5.3.1 Innskjerping av dispensasjonspraksis og -muligheter

Det er i Rådgivende gruppe bred enighet om, og dessuten godt dokumentert, at en del kommuner fører en dispensasjonspraksis som ligger langt fra motorferdselslovens intensjon. Det er bred enighet om at det må innføres virkemidler som i større grad enn i dag tvinger kommunene til å følge lovens intensjon. Dette vil ikke minst gjelde dersom adgangen til motorferdsel i utmark blir utvidet til å omfatte næringskjøring i reiseliv og utmarksbaserte næringer og – i enda større grad – ved tillatelse til tur- og fritidskjøring med snøskuter.

Det er behov for presisering og avklaring av vilkårene for å innvilge dispensasjon og samtidig mer direkte enn i dag kunne sanksjonere mot kommuner som avviker fra loven. Dette gjelder særlig kommunenes fortolkning av motorferdselslovens §§ 5 og 6 og i forskriftens §§ 5-7. Presisering og avklaring kan gjøres gjennom ny forskrift til motorferdselsloven, i rikspolitiske retningslinjer eller i en revidert og klarere veiledning. Veiledning alene anses imidlertid av de fleste som et for svakt virkemiddel. Det er særlig viktig å få presisert hva som gir grunnlag for innsigelse og hvem som har innsigelsesmyndighet. Standardiserte skjemaer for dispensasjonssøknad og -tillatelse kan

bidra til å gjøre dispensasjonspraksisen mer lik i kommunene og synliggjøre for søker og vedtaksmyndighet hvilke krav som gjelder. Dette vil gjøre kommunenes dispensasjonspraksis mer etterprøvbar og kontrollerbar.

Dette krever en betydelig detaljeringsgrad i regelverket. Å kunne avgrense dispensasjoner med hensyn til hvem dispensasjonen gjelder for og fastsettelse av trasé og tidspunkt for kjøring er viktig for å begrense omfanget av kjøring så mye som mulig i den enkelte dispensasjon. Slik presisering vil også forenkle oppsynets kontroll. I den grad kommunens dispensasjonsrett benyttes på måter som ikke er etter lovens intensjon, bør dispensasjonsmyndigheten midlertidig kunne fratras kommunen og overføres til fylkesmannen. En enda kraftigere innstramning ville være å overføre dispensasjonsretten til fylkesmannen permanent. Om det blir innført et generelt krav til kommunene om å utarbeide en motorferdselsplan, vil sanksjonsmulighetene være knyttet til retten til å gi innsigelse og – i siste instans – statlige myndigheters muligheter for å oppheve kommunale planer.

5.3.2 Strengere regulering av lovlige kjøreformål

Stortinget som lovgiver kan til enhver tid skjerpe eller lette bestemmelsene som regulerer lovlig ferdsel, det vil si hvilke grupper og formål som skal unntas fra lovens forbud. Særlig for kjøring med snøskuter gjelder dette i dag en rekke grupper og formål. Om innstramning og reduksjon av snøskuterkjøring er ønskelig, kan det gjøres en gjennomgang av lovverket for å avklare om alle disse gruppene og formålene fortsatt bør omfattes av unntaket, eller om det skal gjøres innskrenkninger.

Det foregår mye kjøring i som i realiteten ikke er etter lovens intensjon utmark under dekke av å være lovlig kjøring. Bedre regulering av denne ”gråsonekjøringen” krever en grundigere dokumentasjon av omfanget av slik kjøring, hvilke paragrafer i lov og forskrift som brukes som hjemmelsgrunnlag og hvordan disse bestemmelsene forstås. Det bør vurderes om det skal gis hjemmel i lovverket for å regulere *innholdet* i nyttekjøringen i de forskjellige nærings- og nyttekategoriene. Regulering av lovlig kjøring forekommer sjelden. De mulighetene som foreligger etter § 3 i nasjonal forskrift for kommunene til å regulere traseer, sesonglengde, tidspunkter for kjøring osv. er i liten grad brukt. Bestemmelsene for slik regulering bør presiseres gjennom klarere definisjoner av hva som anses som ”nødvendig kjøring”. Mulige tiltak kan være å kanalisere

kjøring i utsatte områder til visse, faste løyper, eller å fastsette ”forbudssoner” også for nyttekjøring. Regulering av slik kjøring kan også med utgangspunkt i rikspolitiske retningslinjer for planer etter plan- og bygningsloven og statlig sonering.

Lovgiveren kan gi strengere regler for bruk av oppdragskjøring (leiekjøring) i stedet for individuelle løsninger. Mulighetene for i større grad å gjøre bruk av oppdrags- og leiekjøring bør vurderes, særlig i tettbygde hytteområder. Det kan for eksempel vurderes om kommunene gjennom motorferdselsplan skal kunne påby bruk av leiekjøring til spesielle hytteområder.

En del typer motorferdsel kan bare delvis reguleres gjennom sonering av sårbare områder. Dette gjelder særlig for kjøring i offentlige formål (ambulanse, redning, politi, oppsyn, viltregistrering mv.). Et relativt ”mykt” virkemiddel for å redusere også slik kjøring kan være å innføre meldeplikt, noe som kan øke bevisstheten om at også denne typen kjøring skal minimeres. Meldeplikten vil måtte gjelde alle andre typer kjøring i disse sonene. Samtidig vil det lette grunneiers kontroll etter lovens § 10 av kjøring på vedkommendes eiendom.

Tidssonering, som regulerer kjøring gjennom døgnet eller på ukedagene, kan være et aktuelt virkemiddel, særlig rundt tettbygde hytteområder. Slike bestemmelser kan også være del av kommunale motorferdselsplaner.

5.3.3 Strengere regulering av snøskuterkjøring

Miljøverndepartementet kan spille en mer aktiv rolle i reguleringen av motorferdsel i utmark. Lovens § 7 presiserer at departementet kan gi nærmere regler om kommunens bruk av dispensasjonsmyndigheten etter §§ 5 og 6 og kan fastsette at det ikke skal kunne gis tillatelse til visse former for motorferdsel eller til visse bruksformål. Departementet kan også gi nærmere regler om fylkesmannens bruk av myndighet etter § 5. Departementet kan for særlig verdifulle natur- og friluftsområder ved forskrift forby eller gi nærmere bestemmelser for motorferdsel som ikke er tillatt etter § 4 første ledd (som angir hvilke grupper og formål som ikke omfattes av loven). Her er det med andre ord åpent for statlig sonering.

Utenom Finnmark og Nord-Troms er det i en del kommuner lagt ut isfiskeløyper til større, fjerntliggende fiskevann. Det er observert at formålet isfiske ofte er et dekke for mer alminnelig turkjøring, og som derfor er ulovlig. Dersom det er et generelt ønske om å redusere gråsonen for snøskuterkjøring kan inndragning av godkjente isfiskeløyper, eller fjerning av hjemmelen som åpner for å legge ut

slike løyper, være et bidrag. Dette krever eventuelt endring i forskriftens § 8.

5.3.4 Avtaler om frivillig reduksjon av lovlig kjøring

Spørreskjemaundersøkelsen indikerer at lovlig kjøring i næringsøyemed utgjør brorparten av kjøringen i norsk utmark. Tiltak for å redusere den totale mengden av motorferdsel må derfor også rettes mot den lovlige næringskjøringen. Et alternativ – eller supplement – til innskjerping gjennom bruk av lov- og regelverk, er å gå inn i en dialog med næringene og andre grupper som driver lovlig kjøring (skogbruk, landbruk og reindrift, oppsynsmyndigheter, rednings-tjeneste osv). Målet må være å få til holdnings- og atferdsendringer som kan redusere unødig kjøring gjennom avtaler og etablering av felles, omforente kjøreregler. I Sverige gjennomføres det for eksempel prosjekter hvor myndighetene i samarbeid med samiske bosettinger forsøker å endre kjøreatferd for å redusere skadevirkninger, særlig av barmarkskjøring.

5.3.5 Økt oppsyn og kontroll

Oppsynsmyndighetene (Politiet, Statens naturoppsyn og regionale oppsyn) fører oppsyn og kontroll med ulovlig og uhjemlet kjøring. Begrensede ressurser setter imidlertid grenser for hvor omfattende oppsynet og kontrollen kan bli. Bedre og/eller mer kontroll og oppsyn øker risikoen for å bli tatt for ulovlig kjøring. Sammen med et høyt bøtenivå, prikkbelastning i førerkort og muligheter for inndragning av kjøretøy kan dette bidra til å redusere ulovlig kjøring. Dette ligger utenfor rammene av motorferdselsloven, men dekkes av andre lovbestemmelser (se forøvrig kapittel 8).

5.3.6 Andre virkemidler

Det er en rekke drivkrefter som bidrar til økt bruk av snøskuter og barmarkskjøretøyer. Blant de viktigste er den betydelige hyttebyggingen som foregår i fjellområdene. Hyttebygging i områder som ligger mer enn 2,5 km fra brøytet veg utløser mer eller mindre automatisk rett til snøskutertransport til og fra hyttene på vinterstid. Sett fra et motorferdselssynspunkt vil det være en fordel om hytteutbygging kan konsentreres til områder som betjenes av helårsvei. Dette vil neppe redusere det totale transportarbeidet, men vil redusere omfanget av sjenerende og tilfeldig bruk av snøskuter. Å påvirke kommunenes utbyggingspolitikk for nye hyttefelt ligger

utenfor rammene for selve motorferdselsloven, men faller likevel under Miljøverndepartementets generelle ansvarsområde.

Staten kan også bruke sin makt som *grunneier* til å nekte ferdsel over statens grunn. Staten som grunneier kan utøve større makt enn hva den gjør i dag for å redusere omfanget av motorferdsel i utmark. Fjellstyrene kan i dag ikke nekte dispensasjoner som kommunene gir for ferdsel i statsallmenning, noe staten ved Statsskog formelt *kan* gjøre, men i dag ikke ønsker å gjøre. Dersom det er et ønske om å redusere motorisert ferdsel i utmark kan en mer aktiv og restriktiv rolle fra Statsskogs side bidra til dette. En annen mulighet vil være å la fjellstyrene få rett til å samtykke på statens vegne i statsallmenninger som en naturlig konsekvens av de interesser og oppgaver fjellstyrene er satt til å ivareta i disse områdene.

5.4 Konsekvenser av bruk av mer restriktive virkemidler

De tiltakene som er beskrevet vil hver for seg eller i kombinasjon kunne føre til mindre utmarkskjøring med både positive og negative konsekvenser, avhengig av hvilke interesser og verdier det blir lagt vekt på. De positive effektene følger først og fremst av tiltak som reduserer omfanget av kjøring som gir opphav til støy og sjenanse eller som fører til skader på natur og dyreliv.

Reduserte muligheter for næringsvirksomhet vil trolig være det sterkeste økonomiske argumentet mot en innstramming i dagens regime. Men også for de mulighetene som faktisk er til stede for dispensasjoner i ”særlige tilfeller” og ”gråonekjøring” må en forvente kraftig motstand og lav grad av aksept og forståelse blant dem som i dag disponerer snøskuter. Trolig vil en effekt være økt ulovlig kjøring, med mindre det settes inn betydelige ressurser til oppsyn og overvåking og kampanjer for å fremme holdningsendringer. På generelt grunnlag vil åpning for å frata kommunene dispensasjonsretten bety en overstyring av kommunene hvor en må forvente kraftige reaksjoner i kommuner med mange snøskuterbrukere.

5.5 Strengere krav til kjøretøy

Negative effekter av motorferdsel som naturskader og støy kan reduseres ved at å stille krav til kjøretøyene og deres bruk. Kjøretøyene varierer sterkt med hensyn til støy, utslipp og andre

egenskaper. Innen EU, i deler av USA og i Canada stilles det krav til maksimal støybelastning og til utslipp fra snøskutere. Muligheten til å stille slike krav bør vurderes også i norsk lovgiving. De mest avgjørende faktorene å stille krav til ville være motorstørrelse, støy, forurensing, maksimalhastighet, kamhøyde og marktrykk. Slike krav kan stilles i førerkortforskriften til i motorvognloven og/ eller i motorferdselsloven. Se forøvrig diskusjonen av krav til kjøretøy og fører i kapittel 8.

6 Alternative regimer for styring av motorferdsel i utmark

6.1 Problemstilling

Spørsmålet om hvordan adgangen til motorferdsel i utmark skal reguleres, har stått sentralt i Rådgivende gruppes diskusjoner. Hva slags reguleringsregime skal legges til grunn? Det er to hovedspørsmål som krever en prinsipiell avklaring. Det ene gjelder fordelingen av beslutningsmyndighet mellom nasjonalt og lokalt nivå. Det andre gjelder spørsmålet om reguleringen (begrensningen) av motorferdsel skal skje gjennom styring av *formålet* med kjøringen eller gjennom *arealmessig sonering og kanalisering* av ferdsele. I tillegg finnes det flere andre virkemidler for regulering, jfr. foregående kapittel, som kan brukes hver for seg eller i kombinasjon.

6.2 Diskusjon og konklusjon

Rådgivende gruppe er samstemte i at motorferdselsloven fortsatt skal være en forbudslov der det gis tillatelse til kjøring for spesifiserte formål, og som også definerer unntak for visse typer kjøring eller for områder, slik det i dag er tilfelle for Finnmark og Nord-Troms.

Det er bred enighet i Rådgivende gruppe om at dersom det åpnes for tur- og fritidsskjøring i faste løyper, skal reguleringen av *hvor* dette kan foregå skje etter plan- og bygningslovens prosedyrer. Fordi en betydelig del av motorferdsel i utmark skjer i næringssammenheng, vil regulering gjennom sonering og kanalisering likevel ikke kunne omfatte all motorferdsel. Det betyr at det i tillegg til prosedyreregler

for planlegging må finnes et nasjonalt lov- og forskriftsverk som styrer motorferdsel i utmark på overordnet nivå, som i dag.

Rådgivende gruppe har pekt på en rekke argumenter som understøtter behovet for en lovgivning som ivaretar nasjonale mål og interesser. Nasjonal lovgivning vil etter Rådgivende gruppes oppfatning sikre mest mulig lik praktisering av lov og forskrifter. Det vil alltid være behov for en overordnet norm – en ”minstestandard” – som regulerer forhold hvor det er særlig viktig med lik behandling landet over. Nasjonal lovgivning er en garanti for forutsigbarhet og likebehandling – folk vet hva de har å forholde seg til. Et felles nasjonalt lov- og forskriftsverk letter også politiets og oppsynsmyndighetenes håndhevelse.

Samtidig er forholdene landet rundt svært forskjellige. Norge er et variert land med hensyn til naturgitte forhold, næringsgrunnlag, bosettingsmønster og befolkningstetthet. Variasjon og forskjellighet er nettopp kommunenes konkurransefortrinn, for eksempel når det gjelder hyttebygging og tilrettelegging for næringsvirksomhet. Dette tilsier at en viss grad av lokal tilpasning må være mulig.

Fordelene ved kommunal myndighetsutøvelse ligger i at delegering åpner for å kunne ivareta lokale hensyn og lokal variasjon i tråd med mål om lokaldemokrati, medbestemmelse og kommunalt selvstyre, herunder også lokale holdninger til motorferdsel. Lokal kunnskap gjør at forvaltning på kommunalt nivå åpner for større anvendelse av skjønn og mer rettferdig behandling av lokalbefolkningens behov og ønsker. Lokal kunnskap og innsikt skaper grunnlag for lokalt eierskap til praktiseringen av lov- og regelverk og åpner for større råderett over lokale ressurser og bedre utnyttelse av lokale fortrinn for næringsutvikling. Lokalt forvaltningsansvar er også i tråd med nærhetsprinsippet og den generelle trenden med økt delegering av ansvar og myndighet til lokalt nivå.

Ulempene ved delegering av myndighet til kommunene er at dette vil kunne skape ulikheter mellom geografiske områder og mellom ulike befolkningsgrupper, for eksempel gjennom ulik behandling av innenbygds- og utenbygdsboende. Stor lokal variasjon i forvaltning av lov- og regelverk er uheldig for rettsoppfatningen, særlig hvis intensjonene i den nasjonal politikken ”tøyes” gjennom lokal dispensasjonspraksis. Forskjeller i dispensasjonspraksis fra kommune til kommune kan øke press for allmenn liberalisering og føre til mindre helhetlig planlegging og forvaltning av (regionale) naturområder på tvers av kommunegrensene. Fokus på lokale behov kan også virke ekskluderende for naturbrukere utenfor kommunen som ikke vil ha

samme innflytelse overfor den lokale forvaltningen. Lokal nærhet til og press fra dominerende grupper kan gjøre saksbehandlingen konfliktfylt, særlig i mindre kommuner, som ofte heller ikke har tilstrekkelig faglig miljøkompetanse.

Det er forholdsvis bred enighet i Rådgivende gruppe om at motorferdsel bør reguleres gjennom en nasjonal rammelov, men at det samtidig gis åpning for lokale tilpassinger. En nasjonal rammelov er viktig for å gi grunnlag for mest mulig lik praksis landet rundt. Samtidig er det så store ulikheter i landet at lokale tilpasninger er nødvendig, men rammene for lokal variasjon må være klare, entydige og kontrollerbare. En nasjonal rammelov må også kunne gi grunnlag for tiltak som kan redusere både den uønskete og den ulovlige kjøringen som foregår i dag.

Som konkludert foran må de lokale avveiningene skje gjennom bruk av plan- og bygningsloven som gir muligheter for lokal tilpasning til varierende naturgitte forutsetninger. Samtidig definerer dette regler og prosesser for samhandling som gjør at alle meningsberettigede aktører kan komme til orde. Plan- og bygningsloven er også et godt system for vertikal samhandling, og gir statlige myndigheter grunnlag for å fremme innsigelse til kommunale planer.

Men selv om det er enighet i Rådgivende gruppe om noen prinsipielle grep i lovgivningen for å regulere motorferdsel i utmark, er det likevel ulike syn på rekkevidden av henholdsvis en nasjonal rammelov og graden av lokal, selvstyrt tilpasning gjennom plan- og bygningsloven.

6.3 Veivalg og alternativer

Etter diskusjonene av de mange kryssende interesser og hensyn som vil – og må – påvirke lovgivningen om motorferdsel i utmark, står vi tilbake med tre grunnleggende problemstillinger som avgjør hvordan og i hvilken retning den fremtidige lovgivningen for regulering av motorferdsel i utmark kan utvikles. De tre problemstillingene viser klart hvilke motstridende verdier og legitime interesser som står mot hverandre:

- Skal fremtidig regulering utformes med hovedsiktemål å *redusere* mengden av motorferdsel i utmark og de negative konsekvensene av denne?
- Skal det legges til rette for at nye utmarksbaserte næringer skal gis muligheter for i større grad å bruke motorkjøretøyer i

utmark – primært snøskuter – som et ledd i næringsutviklingen i distriktene?

- Skal det tillates tur- og fritidskjøring med snøskuter i åpne løyper fastlagt i kommunal motorferdselsplan etter plan- og bygningsloven?

Det første punktet reiser det prinsipielle spørsmålet om dagens praksis har ført til at adgangen til bruk av snøskuter har gått for langt, og hvilke tiltak som eventuelt kan iversettes for å *reducere* omfanget av dagens bruk, eventuelt ”fryse” utviklingen på dagens nivå. De to andre spørsmålene dreier seg om mulighet for en mindre eller mer omfattende *utvidelse* av mulighetene for bruk av *snøskuter* sammenliknet med dagens situasjon. Det er allmenn enighet om at den økende bruken av barmarkskjøretøy i utmarka må stoppes.

Det er generell støtte i Rådgivende gruppe for at det på noen områder bør skje en viss innstramming og ”oppdydding” i dagens lovverk og forvaltningspraksis. Dette gjelder uansett om det vil bli gitt åpning for nye kjøreførmål eller ikke. Uavhengig av den endelige utformingen av det fremtidige forvaltningsregimet og spørsmålet om adgangen til næringskjøring og tur- og fritidskjøring skal utvides, er det bred oppslutning om at visse hovedprinsipper må legges til grunn:

- Det bør innføres et generelt påbud om at alle kommuner skal utarbeide motorferdselsplaner etter plan- og bygningsloven for utmarksarealene i kommunen. Planene må omfatte alle former for motorferdsel i utmark.
- Det bør være en streng praktisering av forbudet mot ferdsel på barmark, inklusiv tiltak som kan bidra til å redusere omfanget av ”gråonekjøring” i landbruket og reindriften og – hvis aktuelt – også i reiselivsnæringen
- Det må utarbeides klarere retningslinjer og mer standardiserte prosedyrer for kommunenes dispensasjonsadgang med klare sanksjonsmuligheter for kommuner som ikke følger reglene
- Politiets og oppsynsmyndighetenes ressurser til oppsyn og kontroll må styrkes

De etterfølgende avsnittene skisserer tre eksempler på nye ”forvaltningsregimer” avhengig av om en ønsker en generell innstramming av dagens praksis eller om en ønsker utvidelse i en eller annen grad, men med bibehold av de generelle forutsetningene som er listet opp ovenfor.

6.3.1 Eksempel 1: Generell innstramming av eksisterende forvaltningsregime

Grunnlaget for et forslag om mer restriktiv holdning til motorferdsel i utmark er de mange negative erfaringene med dagens lov og forvaltningssystem og bekymringen for hvilke konsekvenser økende motorferdsel har for natur og friluftsliv. Ulovlig kjøring foregår i betydelig grad i enkelte områder med høy kjøretøytetthet, og deler av den kjøringen som er tillatt etter lov og forskrift må i realiteten karakteriseres som tur- og fritidsskjøring. Den økende motoriseringen av mange virksomheter i utmarka, sommer som vinter, er også bekymringsfull for oppfatningen av norsk natur som preget av urørthet, stillhet og ro. Kommunenes dispensasjonspraksis varierer sterkt; mange kommuner følger en praksis som ikke er overensstemmende med lovens intensjoner. Forvaltningen av lov og forskrifter er tidkrevende og til dels konfliktfylt, med sterkt motstridende oppfatninger om i hvilken grad snøskuterbruk er til skade for naturen og til sjenanse for utøvere av det stille friluftslivet. Oppsyn og kontroll oppleves som vanskelig og ressurskrevende.

Hovedelementene i en generell innstramming vil være et sett av tiltak som samlet eller enkeltvis består av virkemidler som kan føre til at omfanget av motorferdsel i utmark blir mindre enn i dag. Disse virkemidlene er beskrevet i kapittel 5.

Hovedtrekkene i et restriktivt regime vil være å opprettholde forbudet mot motorferdsel slik det står i dagens lov, med et absolutt forbud mot tur- og fritidsskjøring (med unntak av Finnmark og Nord-Troms). Det vil også innebære at dagens lovhjemmel for unntak fra det generelle forbudet ikke utvides. Dagens lov kan endres slik at adgangen til å legge ut isfiskeløyper inndras, likeså kommunens adgang til å tillate start og landing med luftfartøy. Kommunale motorferdselsplaner vil med andre ord være begrenset til å omfatte sonering og kanalisering av eksisterende motorferdsel i utmark, med vekt på vern av sårbare områder og områder for stille friluftsliv. Kommunenes dispensasjonspraksis vil måtte strammes inn gjennom klarere, mer entydig forskriftsverk og økt kontroll fra fylkesmannens side. Det må skje en mer bevisst satsing på oppdrags- og leiekjøring i kommuner der det er grunnlag for det. Ytterligere etablering av nye snøskuterløyper i Finnmark og Nord-Troms vil måtte forbys, likeså utlegging av flere barmarksløyper i Finnmark. Strengere oppfølging av og sanksjoner overfor kommuner som handler i strid med loven ved innvilgelse av dispensasjoner må gjennomføres og kontrollen med ulovlig kjøring skjerpes.

En del av Rådgivende gruppe støtter prinsipielt en utvikling i denne retningen, men ikke nødvendigvis med en så omfattende samling av innstrammings tiltak som ovenstående ”pakke” inneholder.

6.3.2 Eksempel 2: Begrenset utvidelse av kjøreformål for næringskjøring

Dette forvaltningsregimet vil i tillegg til de generelle forutsetningene som er presisert foran åpne for en utvidelse av mulighetene for motorferdsel med snøskuter i utmark i forbindelse med utøvelse av utmarksnæring og reiseliv som beskrevet i kapittel 4. Åpning for næringskjøring vil være basert på søknad etter motorferdselsloven og innarbeiding av slik kjøring i kommunens motorferdselsplan etter plan- og bygningsloven. Utvidet adgang til næringskjøring er imidlertid ikke til hinder for at det også kan foretas generelle innstramminger på andre områder, slik det er beskrevet i eksempel 1 og i drøftingen av mulige virkemidler i kapittel 5.

En del av Rådgivende gruppe er for at adgangen til bruk av snøskuter i næringsøyemed utvides under forutsetning av at dette begrenses til virksomhet som er registrert i et offentlig næringsregister eller lignende, at det må være krav om en viss omsetning i foretaket og at dette kan dokumenteres tilfredsstillende.

6.3.3 Eksempel 3: Åpning for tur- og fritidskjøring med snøskuter

Dette alternativet innebærer at lovverket også åpner for å tillate tur- og fritidskjøring med snøskuter i åpne løyper som fastlegges i kommunens motorferdselsplan, på de vilkår som ellers er diskutert i kapittel 4. Det vil være naturlig at dette alternativet også innbefatter utvidet adgang til kjøring for næringsformål. Dette er med andre ord en ”pakke” med tiltak som går langt i å lempe på det generelle forbudet mot motorferdsel i dagens lov. Alternativet ligger nær det som har vært gjort i enkelte av de kommuner som har deltatt i motorferdselsforsøket. Utvidet adgang til tur- og fritidskjøring er imidlertid ikke til hinder for at det også kan foretas generelle innstramminger på andre områder, slik det er beskrevet i eksempel 1 ovenfor og i oversikten over virkemidler i kapittel 5.

Det er også støtte fra enkelte medlemmer av Rådgivende gruppe til dette alternativet, men med de generelle forutsetningene som er listet opp ovenfor og som har bred oppslutning.

7 Hvordan minimere skader på natur, dyr og mennesker?

7.1 Problemstilling

Motorferdsel, særlig på barmark, forårsaker skader på terreng og vegetasjon. Bruk av motorkjøretøyer i naturen påvirker også dyrelivet. Motorferdselens skadelige effekter på mennesker i utmarka gjelder først og fremst påført sjenanse, forstyrrelse, støybelastning og ulykker, hvor snøskuterulykker er de dominerende. Vi har liten oversikt over de medisinske effekter av ulike typer motorferdsel i utmark – det gjelder både ulykker og annen fysisk påvirkning, som effektene av støy. Problemet med støy i utmarka må ses i sammenheng med at mange som oppsøker utmarka nettopp for å finne ro. Det er først og fremst den individuelle irritasjonen over motorstøy – å bli frarøvet stillhet – som da blir særlig relevant. I enkelte tilfeller kan skader av motorferdsel på naturen være uopprettelige, eller utbedring vil være meget kostnadskrevenende. I denne sammenhengen blir de viktigste spørsmålene:

- På hvilke måter kan lovgivning og regelverk for regulering av motorferdsel i utmark utformes og/eller forbedres med sikte på å redusere omfanget av skader?
- Bør lovverket inneholde bestemmelser om utbedring av skader på natur og vegetasjon forårsaket av (lovlig) kjøring?
- Bør det innføres adgang til å avgiftsbelegge motorferdsel i utmark for å finansiere utbedring av de skader som oppstår?
- Hvordan minimere negative effekter av motorferdsel på mennesker?

7.2 Diskusjon og konklusjon

Reduksjon av skader på naturen som følge av bruk av motorkjøretøyer kan enten skje ved å regulere (redusere) omfanget av ferdselen, gjennom å kanalisere ferdsel til områder og/eller traseer hvor tåleevnen er akseptabel og ved tiltak for å utbedre og reparere de skader som oppstår. Rådgivende gruppe har i noen grad drøftet tiltak og virkemidler for skadereduksjon. Noen av tiltakene som skisseres i det etterfølgende er aktuelle også for andre sider ved regulering og kontroll av motorferdsel i utmark, eller som oppfattes som mangelfulle sider ved dagens lov- og regelverk.

Tiltak for å redusere motorferdselens effekter på mennesker vil ført og fremst omfatte tiltak som kan forebygge ulykker og som vil gi mindre støybelastning og sjenanse. Det betyr tiltak som rettes mot å redusere kjøringens omfang – både den lovlige og den ulovlige – og tiltak som gir best mulig fysisk atskillelse og avstand mellom snøskutertrafikk og friluftsutøvere, det vil si gjennom sonering og kanalisering som beskrevet i tidligere kapitler.

For å redusere skader på vegetasjon og dyreliv kan flere virkemidler og utfyllende strategier vil være aktuelle:

- Regulering, reduksjon og kanalisering av motorferdsel i utmark – generelt og/eller i spesielt sårbare områder – gjennom lov- og forskriftsverk. Dette vil også være konfliktreduserende når det gjelder støypåvirkning av mennesker
- Forbud mot eller innføring av konsesjon for bruk av særlig skadevoldende kjøretøyer (ATV og andre barmarkskjøretøyer)
- Avtaler mellom myndigheter og næringsutøvere om (frivillig) reduksjon av kjøring utover ren nyttekjøring
- Regulering av kjøretøystørrelse, motorkraft, hastighet
- Fysisk utbedring og reparasjon av kjøreskader i naturen, eventuelt koplet til økonomiske virkemidler (avgifter) for finansiering av tiltakene (lisens, kjøreavgift)
- Informasjon til og opplæring av ATV-førere om sammenhengen mellom kjøremønster og skadeomfang
- Skjerpet tilsyn og sanksjoner ved lovbrudd (ulovlig eller uaktsomt)

7.2.1 Regulering

Gjennom forskrift til loven – eventuelt gjennom utfyllende bestemmelser til kommuneplanens arealdel – vil det være mulig å regulere motorferdselen slik at skader på sårbare områder og støybelastning av viktige områder for friluftslivet ("stille områder") blir redusert. I tillegg til sonering og kanalisering kan det gis bestemmelser som inneholder regler for hvilke typer kjøretøy som kan brukes, til hvilke *formål* det kan kjøres, *når* det kan kjøres og *hvor* det kan kjøres. Kjøring på barmark er spesielt kritisk for skader på naturen, mens støybelastningen i friluftsområder først og fremst skyldes snøskuterkjøring. I områder som er underlagt vern (natur og/eller spesielle dyrearter) bør bestemmelser for regulering av motorferdsel, sommer som vinter, inngå som et fast element i plangrunnlaget og -bestemmelsene.

7.2.2 Konesjonsplikt og avtaler

Antallet barmarkskjøretøyer, særlig ATV, viser sterk økning. Siden disse kjøretøytypene med sin store framkommelighet i terrenget kan forårsake betydelige skader, vil regulering av kjøring med barmarkskjøretøyer være særlig viktig. Det foregår til dels betydelig "gråsonekjøring" med barmarkskjøretøyer under dekke av at dette er næringskjøring, særlig i reindriften. Også i forbindelse med jakt brukes barmarkskjøretøyer til frakt av jegere og utstyr i strid med lovens bestemmelser. Konesjon for bruk av barmarkskjøretøyer til næringsmessig kjøring i utmark er drøftet foran, likeså muligheten for inngåelse av frivillige avtaler med næringsorganisasjonene i landbruket og reindriften om tiltak for å redusere "unødvendig" kjøring.

7.2.3 Tiltak på kjøretøysiden

Kjøretøy for bruk i utmark er under stadig utvikling mot større og raskere modeller, men mer støysvake og mindre forurensende. Det lages også mindre kjøretøyer for kjøring i ulendt terreng, og det selges kjøretøyer, som er ulovlig i bruk, spesielt myntet på barn. Siden det er en klar sammenheng mellom terrengskader og kjøretøyers bruk og egenskaper, bør det overveies om det skal settes strengere krav til

maksimal motorstørrelse, ytelse (hastighet), marktrykk etc. ved typegodkjenning av kjøretøy.⁹

7.2.4 Utbedringstiltak

Når terrengskadene ikke er for omfattende finnes det muligheter for å sette inn utbedringstiltak av ulike slag. Det er til en viss grad også mulig å gjøre forebyggende tiltak som utlegging av kjørematter, terrengforsterkning og erosjonsbeskyttelse. Dette er imidlertid bare mulig langs faste kjørespor og løyper. Slike tiltak er meget kostbare og må i dag finansieres over vanlige statlige eller kommunale budsjetter. Det er reist spørsmål om det kan innføres lovhjemmel for å kunne kreve inn avgift til dekning av utbedringskostnadene. eller mer allment for dekning av kostnader for tilrettelegging av løyper (vinter og sommer) der dette er, eller kan bli, lovlig.

⁹ Dette er imidlertid krav som fastsettes av EU og som derfor må reises innenfor rammen av EØS-samarbeidet.

8 Hvordan kontrollere at loven følges?

8.1 Problemstilling

Kontrollmyndigheten ligger hos politiet, men med nødvendig bistand fra og samarbeid med statlige og regionale oppsynsmyndigheter. Politiet som kontrollmyndighet synliggjør alvoret ved lovbrudd, men høyere effektivitet kan oppnås gjennom økt samarbeid mellom de ulike oppsynsorganene. Mange steder i landet fungerer samarbeidet godt, men kan fortsatt videreutvikles.

Kontroll- og oppsynsmyndighetenes oppgave knytter seg til tre typer ulovligheter:

- Manglende registrering, feil ved kjøretøyet, manglende førekort osv.
- Såkalt ”villmannskjøring” preget av høy fart og farlig kjøring, ofte i kombinasjon med alkohol
- Kjøring til formål som ikke er tillatt etter lovverket og/eller i strid med gitt dispensasjon

Mer spesifikt har kontroll med ulovlig kjøring, spesielt på sommerstid, som overordnet mål å hindre at det skjer skader på natur og dyreliv eller at bruken fører til unødvendig sjenanse for tredjeperson. Begrensede ressurser setter imidlertid grenser for hvor omfattende kontrollen kan bli av de ulike formene for ulovlig kjøring.

8.2 Diskusjon

Den såkalte ”tullkjøringen” og ”villmannskjøringen” preget av høy fart og farlig kjøring, ofte i kombinasjon med alkohol, kan være meget

sjenerende for mange og oppfattet som klart uønsket. Kontroller vil være et nødvendig tiltak, men er sannsynligvis ikke tilstrekkelig. Holdningsendringer må til, et ansvar som bør påhvile både politi og oppsynsmyndigheter og som ikke minst har adresse til de organiserte motormiljøene.

I diskusjonen om motorferdselslovgivningen har flere pekt på at det synes urimelig at det er mulig å kjøpe en snøskuter uten verken å registrere kjøretøyet eller at eieren er tilknyttet virksomhet som har et direkte lovlig formål for bruken. Ulovlig bruk kan forhindres ved å knytte reguleringsmekanismer til selve kjøpet slik at grupper som i utgangspunktet ikke har et lovlig kjøreformål lettere kan lukes ut. En slik ordning vil imidlertid ikke hindre at tur- og fritidskjøring skjer under dekke av tillatte kjøreformål eller at det kjøres mer enn man har tillatelse til, noe som vurderes som hyppig forekommende former for ulovlig kjøring.

Noen oppfatter kjøreformål som ikke er tillatt etter lovverket som urimelige forbud. I enkelte lokalsamfunn oppfattes dagens motorferdselslovgivning som ikke å være i samsvar med folks rettsoppfatning. Dette kan for eksempel gi seg utslag i organiserte SMS-aksjoner ved kontrollvirksomhet eller ved bistand til enkeltpersoner som er bøtelagt. Dette gjør effektiv kontroll- og oppsynsvirksomhet vanskelig.

Samtidig viser holdningsundersøkelser at det i befolkningen generelt er bred støtte til en fortsatt restriktiv motorferdselspolitikk. Det er heller ikke slik at alle bygdesamfunn ønsker en mer liberal motorferdselspolitikk, eller at alle i bygda i gjør det. Her er det regionale ulikheter. Selv om det enkelte steder i landet åpenbart er et ønske om liberalisering av dagens forbud mot tur- og fritidskjøring, også i det politiske lederskapet, vil dette ønsket sjeldent være like entydig hos alle.

Et særlig aktuelt spørsmål er om mulighet for tilrettelegging av åpne løyper for tur- og fritidskjøring vil redusere ulovlig kjøring. Erfaringene fra motorferdselsforsøket viser at det i områder med stort kjøreomfang fortsatt forekommer ulovlig kjøring. Evalueringen konkluderer med at det er mindre ulovlig kjøring i sårbare områder, men også at det forekommer nattekjøring innenfor hyttefelt og sentrumsområder og en manglende respekt for stengte løyper, blant annet ved at det skapes ulovlige tilførselsløyper. MoSas spørreundersøkelse konkluderer med at det er en klar sammenheng mellom kjøretøytetthet og forekomst av ulovlig kjøring.

8.3 Konklusjon

Tiltak kan settes inn både for å redusere omfanget av ulovlig kjøring og for å effektivisere og intensivere kontrollen med den. Oppsynsmyndighetenes innsats for å kontrollere ulovlig kjøring begrenses i dag av ressurstilgangen. Samtidig er det et paradoks at økt kontrollaktivitet i seg selv kan være en belastning på naturen. Den bør derfor trolig helst konsentreres til innfartsårer og parkeringsplasser i kritiske områder. Hovedproblemet med effektive kontrolltiltak for å redusere omfanget av dødsulykker og skader på mennesker er at ulykker i stor grad skjer under forhold hvor det er spesielt vanskelig og særlig ressurskrevende å utføre kontroll. Politiet bør likevel prioritere oppsyn med ulovlig skuterkjøring, særlig dersom det blir aktuelt å tillate tur- og rekreasjonskjøring med snøskuter i åpne løyper.

Flere typer tiltak kan settes inn for å gjøre omfanget av ulovlig kjøring mindre, øke respekten for motorferdselslovens intensjon og bokstav og gjøre oppsynsmyndighetenes oppgave lettere.

8.3.1 Redusere ”gråsonene” og grensetilfellene

Det er inntrykket hos kontroll- og oppsynsmyndigheter at det blir et stadig større omfang av ”gråsoner” og ”grensetilfeller”. Eksempler på slike gråsoner er hvor langt og hvor lenge en kjøretillatelse for frakt av materialer på grunnlag av en byggesøknad kan tøyes, eller hvor grensen går mellom ren nyttekjøring i reindriften og tur- og fritidskjøring for personer med bare perifer tilknytning til driften. Opprydding av gråsoner krever at et klarere og mer presist regelverk, jo klarere desto mindre gråsoner og færre grensetilfeller. Dette vil gjelde uavhengig av om det ellers vil skje en tilstramming eller en liberalisering i adgangen til bruk av motorkjøretøy.

Det undergraver også respekten for loven når kommuner gir tillatelser utover rammene i nasjonalt lovverk. Sanksjoner fra overordnet myndighet mot kommuner som åpenbart ikke har intensjoner om å følge nasjonale rammer er nødvendig for å sikre allmenn respekt for lovverket.

I de åpne kommentarene i MoSa-prosjektets spørreundersøkelse er det et gjennomgående tema at omfanget av lovlig motorisert ferdsel innenfor forskning, forvaltning, redningstjeneste og primærnæringene synes unødvendig stort. Respekten for loven reduserer dersom det får bre seg en oppfatning om at det foregår tur- og fritidskjøring under

dekke av lovlige kjøreformål. Alle grupper med tillatte kjøreformål må ha en kontinuerlig bevissthet om nødvendigheten av turene, og det kan være behov for holdningsskapende arbeid også blant grupper som bruker motorisert kjøretøy til lovlige formål.

8.3.2 Lett kontrollerbare kjøretillatelser

For å gjøre kontroll av lovlig kjøring enklere for oppsynet, bør det utformes standardiserte skjemaer (løyver) for dokumentasjon av lovlig kjøring og kjøring tillatt etter dispensasjon. Det bør i den forbindelse også vurderes bruk av kjørelogg hvor antall turer blir registrert og formålet med turen skrives ned. Dette vil gjøre det lettere å kontrollere tillatelsene og også dokumentere omfanget av kjøringen.

8.3.3 Reaksjonsformer

Et høyere bøtenivå enn dagens, eventuelt kombinert med prikkbelastning i førerkort og inndragning av kjøretøyet, vil trolig kunne ha en viss preventiv effekt mot kjøreatferd som skaper terrengskader og fører til ulykker.

Miljøteamet ved Økokrim har redegjort for bøtenivået ved ulovlig bruk av snøskuter og barmarkskjøretøyer, og påpeker at bøtenivået varierer i for stor grad fra distrikt til distrikt. Det ser ut til å ligge rundt 10 000 kroner, men er i mange tilfelle lavere. For vinterkjøring er bøtenivået på rundt 8 000 kroner. I noen tilfelle er skuter også blitt inndratt, noe som innebærer betydelig tap for eieren og derfor virker allmennpreventivt.

Rådgivende gruppe mener at bøtenivået er for lavt. Inndragning av kjøretøy bør brukes i større grad enn nå. Det bør også vurderes å gjøre bruk av andre reaksjonsformer. Prikkbelastning i førerkort og muligheter for å ilegge kjøreforbud i aktuelle løyper er aktuelle reaksjonsformer. Det er særlig behov for å slå ned på ”verstinger” fordi deres kjøreatferd er svært ødeleggende for natur og miljø, og bidrar til at også lovlig kjøring får et negativt omdømme.

8.3.4 Informasjon og opplæring

Kunnskapen om lov- og regleverket for motorferdsel i utmark, særlig for kjøring på barmark, er generelt lav i befolkningen. Det ligger en betydelig informasjonsoppgave i å synliggjøre dette bedre både med hensyn til hvilke kjøreformål som er tillatt og hvem som kan føre kjøretøyene. Det er for eksempel et problem at det på barmark er

lovlig for alle å kjøre på skogsbilveier (definert som innmark), mens det er forbudt på traktorveier, som er definert som utmark. Standarden på en traktorvei kan være relativt høy, og det kan være vanskelig å avgjøre om det på gjør veien lovlig å kjøre på. En mulig løsning er at grunneier får pålegg om å skilte traktorveier med opplysning om at veien bare kan nyttes til landbruksformål.

En kan i dag fritt kjøpe ATV og snøskuter, men mange er ikke klar over de restriksjonene som lovverket setter på bruken av slike kjøretøy i utmark. Det er heller ingen generell opplysningsplikt knyttet til salg av slike kjøretøyer, selv om den organiserte delen av bransjen opplyser at det blir informert om bruksbegrensningene. ATV kan registreres enten som motorsykkel eller traktor, mens det etter dagens regler ikke kreves automatisk registrering av snøskuter ved kjøp. Først fra 1.juli 2006 er det stilt krav til obligatorisk opplæring av førere av snøskutere etter innføring av krav til førerkort (klasse S). Siden dette bare vil omfatte nye førere, betyr det at kunnskaps- og ferdighetsnivået vil variere sterkt. Det skjer i dag et betydelig antall ulykker, til dels med fatalt utfall. Fordi mye skjer som følge av ulovlig kjøring er det trolig store mørketall her¹⁰. Det er derfor behov både for strengere krav til opplæring (med tilhørende førerbevis) og nødvendige øvingsområder/baner for dette.

8.3.5 Holdningsskapende arbeid

I en del sammenhenger ser det ut som bruk av snøskuter til tur- og fritidsaktiviteter flytter grenser for akseptert atferd for bruk av motor-kjøretøy i utmark i forhold til det som gjelder for vanlig vegtrafikk. Grenser for bruk tøyes, det kjøres med uregistrerte kjøretøyer, det er mindre respekt for hastighetsgrenser og det kjøres i alkoholpåvirket tilstand. Enkelte snøskutermiljøer viser påfallende liten respekt for lov- og regelverk blant annet ved på sine internettsider direkte å oppfordre til ulovligheter ved å organisere SMS-varsling ved politikontroller og direkte skryte av lovovertrедelser. Utvikling av slike holdninger har også sammenheng med en generelt lav risiko for å bli tatt i kontroll. Holdningsskapende arbeid er et ansvar for offentlige myndigheter, men også for skutermiljøene selv.

¹⁰ Det foreligger ingen nasjonal statistikk for ulykker med snøskuter eller ATV. En undersøkelse foretatt ved sykehuset i Hammerfest konkluderer med at antall skader i Finnmark øker, og at dette oftest rammer unge menn ved kjøring i høy fart utenfor merket løype (Tidskrift for Den norske lægeforening nr 23 2005:125).

Referanser og temanotater

For referanser til det fakta- og kunnskapsgrunnlaget som ligger under for beskrivelse av problemstilling og bakgrunn i dette notatet, vises det til omfattende liste over referanser i NIBR-rapport 2006:15.

Som bakgrunn for drøftingene i Rådgivende gruppe i fase II av MoSa er det utarbeidet en serie temanotater om de hovedspørsmål og -temaer som har vært mest fremtredende i diskusjonene.

- Temanotat II-1: ”På hvilken måte bør motorferdsel i utmark reguleres?”
- Temanotat II-2: ”Skal det åpnes for rekreasjonskjøring med snøskuter- hvordan regulere slik kjøring?”
- Temanotat II-3 ”Nytttekjøringsbegrepet – et begrep i endring?”
- Temanotat II-4 ”Dispensasjon fra lov og forskrift”
- Temanotat II-5 ”Bruk av motorfartøy (båt) og luftfartøy i utmark”
- Temanotat II-6 ”Regulering av motorferdsel med sikte på å redusere skader på naturen”
- Temanotat II-7 ”Ulovlig kjøring og oppsyn”
- Temanotat II-8 ”Likebehandling”