Direktoratet for **naturforvaltning**

DN Rapport 2007-3

Forslag til nytt regelverk for motorferdsel i utmark og vassdrag

Høringsdokument









Forslag til nytt regelverk for motorferdsel i utmark og vassdrag

Høringsdokument

DN Rapport 2007-3

Utgiver:
Direktoratet for naturforvaltning

Dato:
Juni 2007

Antall sider:
113

Emneord:
motorferdsel, motorisert ferdsel, motorferdselloven, nasjonal forskrift, snøscooter, snøskuter, ATV, helikopter, barmarkskjøretøy, båt, motorbåt, sjøfly

Keywords:
motorized transport, the Motorized Transport Act in outfields and watercourses, national regulation, snowmobile, ATV, helicopter, boat, motorboat, seaplane

Bestilling:
Direktoratet for naturforvaltning,
7485 Trondheim
Telefon: 73 58 05 00
Telefaks: 73 58 05 01
www.dirnat.no/publikasjoner

TE 1227

Refereres som:
Direktoratet for naturforvaltning 2007. Forslag til nytt regelverk for motorferdsel i utmark og vassdrag. Høringsdokument. Rapport 2007-3

Forsidefoto:

Jostedalsbreen	Anne Rudsengen
Snøskuter	Svein Nic Norberg
Barmarkspor	Erik Ydse
Helikopter	Frank Johansen

Ekstrakt:
I dette dokumentet presenterer Direktoratet for naturforvaltning (DN) sitt forslag til nytt regelverk for motorferdsel i utmark og på vassdrag.
På mange områder videreføres dagens regelverk, men med presiseringer som gjør det klarere. På andre områder representerer forslaget innstramminger.

Forslaget er i første rekke basert på resultatene fra prosjektet "Motorferdsel og Samfunn" (MoSa). DN har også trukket inn sin generelle erfaring med praktisering av eksisterende lov og regelverk, rapportering av kommunenes dispensasjonspraksis, erfaringer fra motorferdselforsøket i 8 kommuner, og effekter på naturmiljø og samfunn av motorisert ferdsel i utmark.

I dette dokumentet er det gitt:
- En oppsummering av bakgrunnen for, og erfaringene med dagens lov- og regelverk.
- Oppsummering av prosjektet "motorferdsel og samfunn" og motorferdselforsøket. Disse kapitlene er i stor grad direkte utdrag fra rapportene fra disse prosjektene.
- Deretter følger en drøfting av de viktigste hovedspørsmålene som nytt regelverk må adressere, og DNs vurdering av disse.
- Til slutt følger DNs utkast til nytt lov- og regelverk, med kommentarer.

Abstract:
The Directorate for nature management (DN) presents in this document a draft for a new regulation concerning motorized transport in outfields and watercourses.
Today's regulation is maintained to a certain extent, but with more precise formulation to make the rules more precise. This draft also proposes retrenchments of the rules.

This proposal has mainly been based on results of the research project "Motorized transport and Community". DN has also taken into account its general experience with implementation of existing legislation, reporting of exemptions approved by local authorities, experiences from a test program in 8 municipalities, as well as impacts of motorized transport in outfields to the natural and public environment.

This document gives:
- A summary of the background for and experiences with today's legislation and regulation.
- Summary of the research project "Motorized transport and Community", and the test program in 8 municipalities. These chapters are mainly extracts of the reports from the projects.
- Then follows a discussion of the main issues that the new regulations should address, and DN's assessment of these issues.
- Finally there is a presentation of DN's draft for a new legislation and regulation that also includes comments.

Innhold

1. INNLEDNING OG SAMMENDRAG 5

1.1. INNLEDNING 5
1.2. SAMMENDRAG AV HOVEDGREPENE I FORSLAGET 6
1.2.1. Opprydding i lovstrukturen 6
1.2.2. Kommunale motorferdselsplaner - mer ansvar til kommunen 6
1.2.3. Tydeliggjøring av aksepterte nytteformål 6
1.2.4. Leiekjøring som hovedregel på snødekt utmark 6
1.2.5. Nei til turkjøring 6
1.2.6. Restriktivt regime for barmarkskjøring 7
1.2.7. Restriktivt regime for helikopterbruk 7
1.2.8. Videreføring på vassdrag 7
1.2.9. Innskjerping av rammene for bruk av snøskuter 7
1.2.10. Styrking av kontroll og sanksjonsmuligheter 7
1.2.11. Strammere rammer for dispensasjoner 7

2. DAGENS MOTORFERDSELLOV OG DEN HISTORISKE UTVIKLINGEN 8

2.1. BAKGRUNN OG FORARBEIDER TIL LOVEN AV 1977 8
2.2. ENDRINGER, UTFYLLENDE BESTEMMELSER OG STORTINGSBEHANDLINGER ETTER 1977 9
2.2.1. Rekreasjonsløyper i Finnmark 9
2.2.2. Lovendring av 08.12.1987 – innføring av nasjonal forskrift 9
2.2.3. Forslag til nye nasjonale retningslinjer 10
2.2.4. Stortingsbehandlinger 10
2.3. MOTORFERDSELFORSØKET I 8 KOMMUNER 11
2.3.1. Bakgrunn for forsøket 11
2.3.2. Resultater av forsøket 11
2.3.3. Begrensninger i tolkningen av resultatene 13
2.4. PROSJEKT MOTORFERDSEL OG SAMFUNN (MOSA) 13
2.4.1. Mål for prosjektet 13
2.4.2. Prosjektets organisering 13
2.4.3. Metodisk tilnærming 14
2.4.4. Rapporteringen fra NIBR 14
2.4.5. NIBR-rapport 2006:15 14
2.4.6. NIBR-rapport 2006:16 19

3. NYTTE OG ULEMPE MED MOTORFERDSEL I UTMARK OG VASSDRAG 25

3.1. GENERELT OM NYTTE-KOSTNADSVURDERINGER 25
3.2. NYTTEVERDI - HVA KAN AKSEPTERES SOM NYTTE-/NØDVENDIG KJØRING? 25
3.2.1. Behandling i MoSa 25
3.2.2. DNs vurderinger 27
3.3. ULEMPER SOM FØLGER AV MOTORFERDSEL I UTMARK 27
3.3.1. Betydningen av tilgang til uforstyrret natur og naturopplevelse 27
3.3.2. Forstyrrelser i nærmiljø til boliger og hytter 32
3.3.3. Konsekvenser for utøvelse av friluftsliv og helsemessige konsekvenser 32
3.3.4. Konsekvenser for biologisk mangfold og klima 33
3.3.5. Avveininger mellom nytte og ulemper 34

4. HOVEDSPØRSMÅL I FORHOLD TIL FREMTIDIG REGULERING AV MOTORFERDSEL I UTMARK OG VASSDRAG 35

4.1. LUFTFARTØY OG MOTORBÅT 35
4.1.1. Dagens situasjon og utfordringer 35
4.1.2. Erfaringer fra motorferdselforsøket 36
4.1.3. Behandling i MoSa 36
4.1.4. DNs vurderinger 37
4.2. BARMARKSKJØRING 38
4.2.1. Dagens situasjon og utfordringer 38
4.2.2. Erfaringer fra motorferdselforsøket 38

4.2.3. Behandling i MoSa ... 39
4.2.4. DNs vurderinger ... 39
4.3. REKREASJONSLØYPER OG ISFISKELØYPER FOR SNØSKUTER ... 40
4.3.1. Dagens situasjon og utfordringer ... 40
4.3.2. Erfaringer fra motorferdselforsøket ... 40
4.3.3. Behandling i MoSa ... 41
4.3.4. DNs vurderinger ... 42
4.4. REISELIVSNÆRING - NY LANDBRUKSNÆRING - HØSTING I NATUREN ... 42
4.4.1. Dagens situasjon og utfordringer ... 42
4.4.2. Erfaringer fra motorferdselforsøket ... 43
4.4.3. Behandling i MoSa ... 43
4.4.4. DNs vurderinger ... 44
4.5. TRANSPORT FOR BEVEGELSESHEMMEDE ... 45
4.5.1. Dagens situasjon og utfordringer ... 45
4.5.2. Behandling i motorferdselforsøket og MoSa ... 46
4.5.3. Andre vurderinger og erfaringer ... 46
4.5.4. DNs vurderinger ... 47
4.6. SPESIELT OM FINNMARK OG NORD-TROMS ... 48
4.6.1. Dagens situasjon ... 48
4.6.2. Behandling i MoSa ... 48
4.6.3. DNs vurderinger ... 49
4.7. LEIEKJØRINGSLØYVER FREMFOR ENKELTTILLATELSER TIL BRUK AV SNØSKUTER ... 50
4.7.1. Dagens situasjon og utfordringer ... 50
4.7.2. Behandling i motorferdselforsøket og MoSa ... 50
4.7.3. DNs vurderinger ... 51
4.8. KOMMUNALE MOTORFERDSELSPLANER ... 53
4.8.1. Dagens situasjon og utfordringer ... 53
4.8.2. Erfaringer fra motorferdselforsøket ... 53
4.8.3. Behandling i MoSa ... 53
4.8.4. DNs vurderinger ... 54
4.9. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER ... 55

5. UTFORMING AV NYTT REGELVERK ... 57
5.1. LOVSTRUKTUREN FOR REGULERING AV MOTORFERDSEL I UTMARK ... 57
5.1.1. Inndeling av motorferdselregelverket i en eller flere lover ... 57
5.1.2. Fordelingen av reglene mellom lov og forskrift ... 58
5.1.3. Inndelingen og utformingen av loven ... 59
5.2. SAMTIDIG BEGRUNNELSE AV ENKELTVEDTAK ... 60
5.2.1. Bakgrunn og status ... 60
5.2.2. Utfordringer ... 60
5.2.3. DNs vurdering og forslag til tiltak ... 61
5.3. KONTROLL MED KOMMUNENES UTØVELSE AV MYNDIGHET ETTER MOTORFERDSELLOVEN ... 62
5.3.1. Bakgrunn og status ... 62
5.3.2. DNs vurdering ... 62
5.4. HVORDAN SIKRE AT MOTORFERDSELLOVEN OVERHOLDES ... 64
5.4.1. Bakgrunn og status ... 64
5.4.2. Bruk av sanksjoner ... 64
5.4.3. DNs vurderinger ... 66
5.4.4. Kontroll og oppsyn ... 67
5.4.5. DNs vurderinger ... 68
5.4.6. Andre virkemidler ... 70

6. DIREKTORATETS FORSLAG TIL NYTT REGELVERK ... 72
6.1. NY LOV OM MOTORFERDSEL I UTMARK OG VASSDRAG ... 72
6.2. LOV MED MERKNADER TIL DE ENKELTE PARAGRAFENE ... 79
6.3. FORSKRIFT OM BRUK AV MOTORKJØRETØYER I UTMARK OG PÅ ISLAGTE VASSDRAG I FINNMARK OG NORD-TROMS – MED MERKNADER TIL DE ENKELTE PARAGRAFENE ... 105

VEDLEGG 1 – Sammensetning av Rådgivende gruppe i prosjektet Motorferdsel og Samfunn: ... 107
VEDLEGG 2 – Hva skal behandles i en motorferdselplan og hvordan: ... 108
VEDLEGG 3 - Litteraturliste: ... 111

1. Innledning og sammendrag

1.1. Innledning

I dette dokumentet presenterer Direktoratet for naturforvaltning (DN) sitt forslag til nytt regelverk for motorisert ferdsel i utmark og vassdrag. Etter at høringen er gjennomført vil DN oppsummere høringssvarene og på bakgrunn av dette utforme endelig forslag til nytt regelverk som blir sendt til Miljøverndepartementet. På mange områder videreføres dagens regelverk, men med presiseringer som skal gjøre det klarere. På andre områder representerer forslaget innstramminger. Intensjonen fra dagens lov er videreført: å verne om naturmiljøet og fremme muligheten til å oppleve stillhet og ro i naturen, samtidig som man sikrer at regelverket ikke hindrer aktiviteter med åpenbare nytteformål som er avhengig av motorferdsel i utmark.

Forslaget er i første rekke basert på resultatene fra prosjektet "Motorferdsel og Samfunn" (MoSa). Men DN har også trukket inn sin generelle erfaring med praktisering av eksisterende lov og regelverk, rapportering av kommunenes dispensasjonspraksis gjennom KOSTRA (KOmmune-STat-RApportering), erfaringer fra motorferdselforsøket i 8 kommuner, og effekter på naturmiljø og samfunn av motorisert ferdsel i utmark.

Motorferdsel i utmark kan ha stor samfunnsnytte. Eksempler på dette er motorferdsel knyttet til viktige fellesskapsoppgaver som politi og redningstjeneste, og i forbindelse med tradisjonell utmarksnæring som jordbruk, skogbruk og reindrift. Samtidig har veksten i både antall kjøretøy og bruken av disse vist at en stadig mer omfattende motorferdsel gir betydelige ulemper, både for naturmiljøet og for menneskers mulighet til å søke stillhet og ro i naturen.

Helt siden regelverket ble etablert i 1977 har intensjonen bak lov- og forskrift vært et generelt forbud mot motorferdsel i utmark og på vassdrag, av hensyn til miljøet. Motorferdselen som tillates i utmark skal reguleres, og kun være nødvendig kjøring av samfunnsmessig nytte. Det var bred enighet i den Rådgivende gruppen i MoSa, om at hensynet til naturen fortsatt skal være en grunnleggende verdi når motorferdsel reguleres.

Når motorferdsel kan ha stor samfunnsnytte, men også medføre stor miljøbelastning, blir det nødvendig med kost-nytte-vurderinger for å veie fordeler og ulemper mot hverandre. I dette høringsforslaget er en del av disse vurderingene gjort sentralt, i form av beskrivelsen av hva som er direkte tillatt motorferdsel etter loven. I andre tilfeller legges denne vurderingen til regionalt og kommunalt nivå, men med en ny bestemmelse om "samtidig begrunnelse av vedtak", som skal dokumentere hvordan fordeler og ulemper er vurdert.

Stor vekst i motorferdsel i utmark

På tross av et forholdsvis strengt regelverk som ble etablert allerede i 1977, har antall snøskutere og barmarkskjøretøyer økt kraftig. Antallet motorfartøy og luftfartøy har også økt, og presset på utmarka har økt tilsvarende. Det er bl.a. i rapportene fra MoSa-prosjektet slått fast at det er en klar sammenheng mellom antallet kjøretøy/fartøy og omfanget av motorferdsel, både lovlig og ulovlig.

Da Forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag (nasjonal forskrift) ble vedtatt i 1987 var det om lag 30.000 snøskutere, og et fåtall barmarkskjøretøyer registrert i landet. Ved utgangen av 2006 var det nær 60.000 snøskutere og 20.000 barmarkskjøretøyer registrert. Tilsvarende har antall helikopter økt fra nær 100 til 150 fra 1992 til 2005. Nasjonal forskrift i 1987 var et svar på utfordringen med å få kontroll med veksten i antall framkomstmidler og bruken av disse.

På bakgrunn av denne økningen i antall kjøretøy og luftfartøy, og fordi bruken av et stort antall motoriserte kjøretøy og fartøy har tydelige negative effekter både for naturen og brukere av naturen, går DNs høringsforslag i retning av et strengere regelverk.

Sprik mellom intensjon og praksis

Det har etter hvert oppstått et betydelig sprik mellom intensjonene i regelverket for regulering av motorferdsel i utmark, og måten loven er praktisert på i en del av landets kommuner. Det største avviket utviklet seg i perioden 1977 til 1987, og dette var årsak til at kommunenes mulighet til å fastsette lokale forskrifter i 1987 ble erstattet av en nasjonal forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag.

I dag har norske kommuner mulighet til å gi dispensasjoner fra regelverket for motorferdsel. Mange steder har det resultert i at motorferdsel forvaltes mer basert på unntaket enn på regelen: Det vil si at man i stor grad baserer seg på dispensasjoner, og i mindre grad på håndhevelse av regelverkets intensjoner. På landsbasis ble over 90 prosent av dispensasjonssøknadene innvilget i 2006.

I dette dokumentet er det gitt:

- En oppsummering av bakgrunnen for, og erfaringen med dagens lov- og regelverk.
- Oppsummering av prosjektet "motorferdsel og samfunn" og motorferdselforsøket. Disse kapitlene er i stor grad direkte utdrag fra rapportene fra disse prosjektene.
- Deretter følger en drøfting av de viktigste hovedspørsmålene som nytt regelverk må adressere, og DNs vurdering av disse.
- Til slutt følger DNs utkast til nytt lov- og regelverk, med kommentarer.

1.2. Sammendrag av hovedgrepene i forslaget

DNs hovedmålsetning med forslaget til nytt regelverk er å tydeliggjøre og legge til rette for akseptert samfunnsnyttig motorferdsel i utmark og på vassdrag. Samtidig tilsier hensynet til naturen og brukere av denne at man bør begrense omfanget og skadevirkningene av motorferdsel. Det vil si at motorisert ferdsel som er samfunnsnyttig skal tillates, men samtidig begrenses til et minimum.

1.2.1. Opprydding i lovstrukturen

DN foreslår en ny og mer oversiktlig lovstruktur, som skal gjøre det lettere å finne fram i regelverket, og en mer detaljert lovtekst som gir mindre rom for ulik tolkning. I utkastet slik det foreligger, er bestemmelsene fra dagens nasjonale forskrift, og de ulike forskriftene om helikopterskriing, beltebil m.m. innarbeidet i lovteksten. I tillegg er mange bestemmelser presisert tydeligere. Definisjonen av utmark er utvidet til å gjelde på snødekt innmark. Miljøtilpasset fremkomstmiddel er innført som et nytt begrep, som beskriver det fremkomstmiddel som gir minst mulig ulempe for miljøet. Tydeligere nasjonale rammer vil også gi mindre rom for ulik tolkning av regelverket, og mer enhetlig praktisering av kommunal dispensasjonsmyndighet.

Det foreslås en egen forskrift for Finnmark og Nord-Troms.

1.2.2. Kommunale motorferdselsplaner - mer ansvar til kommunen

DN foreslår som et hovedgrep at det innen to år skal utarbeides kommunale motorferdselplaner, for å kanalisere den tillatte, samfunnsnyttige kjøringen på vinterføre til de traseene der dette forårsaker minst ulempe. Kommunene får et stort ansvar i å legge til rette for en helhetlig motorferdselpolitikk som kombinerer muligheten for nødvendig kjøring med hensynet til naturmiljø og muligheten til å oppleve stillhet og ro. Kommunene må her gjennomføre en planprosess med demokratisk medvirkning, i tråd med Plan og bygningsloven (PBL). Utgangspunktet for planene er, i tråd med loven, at motorferdsel er forbudt. Planene skal vise unntakene hvor det åpnes for motorferdsel i utmark, forutsatt nødvendige tillatelser.

Gjennom innsigelsesinstituttet vil regionale myndigheter ha mulighet til å sikre at planene blir et verktøy for å legge til rette for at lovens intensjon følges.

1.2.3. Tydeliggjøring av aksepterte nytteformål

DNs forslag legger opp til en videreføring av bestemmelser som legger til rette for motorferdsel som har samfunnsnytte. En mer detaljert lovtekst gir mindre rom for ulik tolkning og ”gråsoner”.

Felleskapsoppgaver som motorferdsel i forbindelse med politi, redningstjeneste og liknende er direkte tillatt, i likhet med nødvendig transport for utøvelse av tradisjonell jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring. Tillatelse til transport til faste bosteder uten vei, frakt av jaktutbytte og lignende videreføres også. Det kan videre søkes om tillatelse til transport til en del spesifiserte formål.

Videre kan det søkes om tillatelse til transport i forbindelse med utmarksnæring som drift av utleiehytter, høsting av naturgoder, og reiselivsnæring. I slike tilfeller må den næringsmessige betydningen dokumenteres.

Varig bevegelseshemmede kan bl.a. søke om motorisert transport til egen og andres hytte, og det kan søkes om gruppeturer i regi av helse- og omsorgsinstitusjoner og ideelle organisasjoner. Utenom dette åpnes det ikke for ren persontransport. I tilfeller der det foregår lovlig transport, kan folk sitte på så langt det er plass, forutsatt at det ikke resulterer i økt transportbehov.

For enkelte typer tillatelser, der man i dag har sett svært sprikende praksis og utnyttelser av gråsoner i regelverket, foreslås søknadsbehandlingen lagt til Fylkesmannen for å sikre likhet i lovforståelse og praktisering. Dette gjelder tillatelser for varig bevegelseshemmede, gruppeturer, bruk av beltebil, og for utmarksnæring utenom tradisjonelt jordbruk, skogsbruk og reindrift.

1.2.4. Leiekjøring som hovedregel på snødekt utmark

For å støtte opp om målsettingen om at man ut fra miljøhensyn skal ha minst mulig kjøring, skal så mye som mulig av transporten på snødekt utmark skje ved leiekjøring. Direktoratets forslag legger opp til økt bruk av såkalt ”leiekjøring” som næring, noe som kan bli en attraktiv inntektskilde i mange kommuner. En egen paragraf pålegger kommunen ansvar for å gi løyver til leiekjøring der det er grunnlag for det, og for å lage bestemmelser i motorferdselplan som legger til rette for dette.

Bruk av leiekjøring blir dermed hovedregelen bl.a. for transport av bagasje og utstyr til hytter. Også bevegelseshemmede henvises som hovedregel til leiekjøring for å få dekket sitt transportbehov.

Når leiekjøring blir hovedregelen for tillatt transport, vil det redusere behovet for hytteeiere og andre privatpersoner for å eie egen snøskuter. Dette vil begrense omfanget av kjøring. Direktoratet har registrert at i områder med gode leiekjøringstilbud er det som regel lavt antall private snøskutere, samtidig som det er få leiekjørere i områder der mange har privat snøskuter. Det er også mindre ulovlig snøskutertrafikk der det er etablert gode leiekjøringssystemer. Det foreslås overgangsordninger som inkluderer panteordning for innlevering av gammel snøskuter.

1.2.5. Nei til fritidskjøring

Direktoratet betrakter ikke persontransport med rekreasjon eller fornøyelse som mål som et formål som bør bli tillatt. Å tillate rekreasjonskjøring med motoriserte transportmidler vil medføre

en stor transportøkning, og en ytterligere økning i antall snøskutere med påfølgende press på naturen og ulemper for andre brukere av naturen. Det vil også medføre andre negative effekter, i form av redusert folkehelse og økte klimagassutslipp.

Erfaringene fra Finnmark og Nord-Troms er at i områder med mest liberalt regelverk og mest liberal håndheving av regelverket, der det gis muligheter for mer kjøring med snøskuter og barmarkskjøretøyer, øker kravet om enda større liberalisering av reglene for den motoriserte trafikken i utmarka. Det ikke er noe som tyder på at det blir mindre ulovlig kjøring i disse områdene.

Forslaget legger opp til at det i kommunene kan reguleres avgrensede arealer til motorsportsformål.

1.2.6. Restriktivt regime for barmarkskjøring

Det foreslås et svært restriktivt regime for barmarkskjøring. Konklusjonene i MoSa er entydige i forhold til at det ikke bør åpnes for mer fritids- og turkjøring på barmark.

Dagens forvaltningspraksis i Finnmark med tur- og fritidskjøring på barmark, bør altså ikke få spre seg til resten av landet. Det foreslås at barmarksløypene som en særordning skal inngå i kommunale motorferdselplaner i Finnmark, men ikke i resten av landet. Det bør inngås avtaler med næringer, og gjennomføres generelle informasjonstiltak for å redusere barmarkskjøringen i Finnmark, og bringe den mer i tråd med lovens intensjoner.

1.2.7. Restriktivt regime for helikopterbruk

Det foreslås at kommunene skal angi tillatte start- og landingsplasser for luftfartøy i kommunal motorferdselplan. Det skal kun tillates nyttetransport, noe som ikke omfatter persontransport for ulike typer utflukter.

1.2.8. Videreføring av regler for bruk av motorkjøretøy på vassdrag

Ferdsel med motorfartøy foreslås som før tillatt på innsjøer som er 2 km^2 eller større, og på innsjøer som er mindre enn 2 km^2 dersom disse inngår som en del av et sammenhengende farbart vassdrag. Kommunen skal fortsatt kunne bestemme at ferdsel som nevnt helt eller delvis ikke skal være tillatt. Det skal framgå av motorferdselplan og bestemmelser til denne hvor det er tillatt å bruke motorfartøy og evt. begrensninger i forhold til motorstørrelse m.v.

1.2.9. Innskjerping av rammene for bruk av snøskuter

Reguleringen av kjøring med snøskuter skal være i tråd med lovens generelle forbud, og intensjonen om å begrense både antallet snøskutere og bruken av disse, av hensyn til naturen og brukere av naturen.

Dette forslaget legger derfor opp til at traseer hvor kjøring med nødvendig tillatelser kan foregå skal framgå av motorferdselplan. Bruk av leiekjøring blir hovedregelen for transport med snøskuter bl.a. for hytteeiere som ønsker transport av materiale eller bagasje til hytta. Også bevegelseshemmede henvises til leiekjøring for sitt transportbehov, der hvor leiekjøringsordninger finnes.

Forslaget inneholder et fortsatt klart nei til rekreasjonskjøring/turkjøring på snøskuter for enkeltpersoner eller turistformål (med unntak av Nord-Troms og Finmark). Det bør inngås avtaler med næringer og gjennomføres generelle informasjonstiltak for å redusere rekreasjonskjøringen i Finnmark og Nord-Troms og bringe den mer i tråd med lovens intensjoner. Det foreslås i denne sammenheng også å fjerne hjemmelen for å opprette nye isfiskeløyper. Det foreslås at det kan reguleres avgrensede områder med motorsport som formål.

Det legges til rette for at personer med varig bevegelseshemming og deres familier skal få tilgang til transport med snøskuter bl.a. til egne og andres hytter, og at helse- og omsorgsinstitusjoner og ideelle organisasjoner skal kunne få tillatelse til et begrenset antall gruppeturer for institusjonenes beboere, pensjonister og bevegelseshemmede.

1.2.10. Styrking av kontroll og sanksjonsmuligheter

DN foreslår økte muligheter for oppsynsmyndigheten til å foreta kontroller, kombinert med skjerpede krav til å stoppe og forevise dokumentasjon på tillatt kjøring. Det foreslås nye og skjerpede sanksjonsmuligheter, gjennom at oppsynsmyndigheten får mulighet til å ilegge formell advarsel eller overtredelsesgebyr. I tillegg foreslås hjemmel for å ilegge fengselsstraff for de alvorligste sakene.

Det foreslås videre en hjemmel for tilsyn med kommunene, og en sanksjonshjemmel ift kommuner som forvalter motorferdselregelverket i strid med lovens intensjon. Samtidig får kommunene større handlingsrom i utarbeidelse av motorferdselplan og utstedelse av leiekjøringsløyver m.v.

1.2.11. Strammere rammer for dispensasjoner

Dispensasjonsadgangen vil fortsatt ligge i kommunen, men rammene for hva det kan gis dispensasjon til blir tydeligere og strammere. I de tilfeller der dispensasjoner gis, må disse begrunnes, bl.a. gjennom en samlet vurdering av fordeler og ulemper. Et slikt krav om samtidig begrunnelse av dispensasjoner, kombinert med muligheten til sanksjoner mot kommuner som bruker dispensasjonsadgangen i strid med lovens intensjoner, vil sikre en mer enhetlig praksis. I enkelte kommuner som har hatt en svært liberal dispensasjonspraksis vil dette føre til en reduksjon i mengden motorferdsel i utmark, og over tid også en redusert interesse for å ha egen snøskuter hvis man ikke lenger har tillatte kjøreformål.

2. Dagens motorferdsellov og den historiske utviklingen

2.1. Bakgrunn og forarbeider til loven av 1977

Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag av 10.06 1977 nr. 82 er en av syv miljølover. Lovens § 1 slår fast at:

> *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.*

Etter anmodning fra Kommunaldepartementet la Naturvernrådet i 1968 fram en innstilling med forslag til ny naturvernlov. Forslagets § 26 var i prinsippet et forbud mot den motorferdsel i utmark og vassdrag som ikke var nødvendig for utøvelse av næring. Bestemmelsen ble ikke tatt med i Stortingets behandling av naturvernloven, jf. Ot.prp. nr. 65 (1968-69), da ordningen etter departementets mening måtte utredes nærmere. Spørsmål om lovreguleringer på dette feltet ble reist i Stortinget flere ganger i 1968-73.

Etter tilråding fra Miljøverndepartementet ble det ved kongelig resolusjon av 25. august 1972 oppnevnt et utvalg for å utrede behovet for regulering av motorisert ferdsel i utmark og på vassdrag m.m. Miljøverndepartementet mente det var behov for å regulere ferdselen, og ga to begrunnelser for dette. For det første medførte motorferdsel skade og ulempe på naturen, og for det andre støy og ulemper for friluftslivet. Samtidig ga departementet uttrykk for at motorisert ferdsel var nyttig i mange sammenhenger, for næringsutøvelse, for transport til hytte og for utøvelse av offentlig tjenester. Oppgaven for utvalget var å avveie de til dels motstridende interessene, og å "innskrenke all uheldig påvirkning på natur- og landskapsmiljøet i vid betydning, samtidig [bør de] gi nærings- og yrkesutøvere og andre med berettiget behov rimelig adgang til å nytte disse hjelpemidlene". Utvalget skulle legge fram et begrunnet forslag til lovbestemmelser om motorisert ferdsel i utmark og på vassdrag. Senere ble mandatet endret ved kongelig resolusjon av 27. juli 1973 til også å omfatte landing med fly.

Det lovforslaget som ble utarbeidet, var en vurdering av hva som kunne kvalifisere som "berettigete behov", og fulgte i all hovedsak de behov departementet hadde pekt på. Dette "nytteprinsippet" ble i høringsrunden av de fleste aktører oppfattet som legitimt, og det var liten diskusjon om at fornøyelseskjøring ikke burde tillates. Lokale snøskuterforeninger mente at slik regulering var for streng.

Utvalget mente at loven skulle gjelde for hele landet. For publikum ville det være enklest og mest hensiktsmessig med bestemmelser i lovs form. Samtidig mente utvalget at det var behov for lokale tilpassinger, og foreslo at fylkesmannen skulle ha adgang til å gi lokale forskrifter. Høringsuttalelsene støttet dette prinsippet, men mange påpekte at kommunen, ikke fylkesmannen, burde ha myndighet til å gi forskrifter. Dette var departementet enig i.

Utvalget foreslo at det skulle etableres et alminnelig forbud mot motorferdsel i utmark og på vassdrag, unntatt det som loven uttrykkelig tillater. Et mindretall mente at dette forbudet burde komme direkte til uttrykk i loven, noe som departementet sluttet seg til. Av hensyn til bl.a. håndhevingen av loven, var det ønskelig med en bestemmelse som direkte gir uttrykk for at motorferdsel i utmark og vassdrag uten særskilt hjemmel ikke er tillatt. Dette var også Kommunal- og miljøvernkomiteen enig i.

Definisjonen av utmark ble drøftet. Departementet ville tolke uttrykket utmark i tilknytning til motorferdsel noe bredere enn den definisjonen av utmark som er gitt i friluftsloven. Det nevnes i den forbindelse skogplantefelt, og beite- og slåttevoller i fjellet som friluftsloven behandler som innmark, men som i forhold til motorferdsel bør ha status som utmark.

Utvalget hadde en klar holdning til at bestemmelsene for motorferdsel i utmark og på vassdrag måtte utformes slik at ferdsel som tjener allment anerkjente nyttebehov, blir tillatt i rimelig utstrekning, mens mer fornøyelsespreget ferdsel til fritidsformål og lignende, bør begrenses så langt det er praktisk.

Kommunal- og miljøvernkomiteen var videre enig i at veier i utmark som er opparbeidet for kjøring med bil, men ikke er brøytet, bør regnes like med utmark om vinteren. Komiteen pekte på at den til dels store biltrafikken en har på enkelte skogsbilveger, representerer en stor fare for skogsfuglbestanden, og ba departementet være oppmerksom på dette i sin egen vurdering.

Forholdet til jakt og fiske ble viet betydelig oppmerksomhet. Utvalget mente at det ikke kunne komme på tale å sette jakt og fiske på like linje med jordbruks- og skogbruksnæringen når det gjelder frihet knyttet til motorferdsel. Utvalget antok videre at transport med motorkjøretøy i forbindelse med sanking av bær og reinlav bør være underlagt samme ordning som når det gjelder jakt og fiske

I lovforarbeidene var det for øvrig en diskusjon om forholdet til eiendomsretten, spesielt i forhold til grunneiers rett til å nekte motorisert ferdsel. Det ble uttrykt bekymring, blant annet fra reindriftshold, over å beholde grunneierens rett til å nekte motorisert trafikk på egen grunn. Dette kunne føre til at det ble vanskelig å etablere sammenhengende snøskuterløyper. Utvalget foreslo en ekspropriasjonsrett for å etablere løyper, men depar-

tementet mente at dette ikke vil bli noe problem i praksis, og fremmet ikke forslaget for Stortinget.

Miljøverndepartementet sa i Ot.prp. nr. 45 (1976-77) at bruken av de ferdselsmidler som det her gjelder, bare var i sin begynnelse. Departementet var klar over de nytteformål som er til stede. Det ble pekt på at mye tyder på at det ikke først og fremst er den motorferdsel som tjener nyttige formål, men den som nærmest er fornøyelseskjøring, som i framtida vil skape press på utmarksområdene.

Lovforslaget ble gitt denne formålsparagrafen:

§ 1 (formål:)
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.

Forbudsbestemmelsen ble formet slik:

§ 3 (forbud mot motorferdsel i utmark og vassdrag):
I utmark og vassdrag er motorferdsel ikke tillatt med mindre annet følger av denne lov eller vedtak med hjemmel i loven.

Både formåls- og forbudsparagrafen er gjeldende bestemmelser i dagens lov.

Det var en del diskusjon om hva uttrykket "trivselen" i lovens § 1 egentlig betyr. I sine merknader til de enkelte paragrafene i lovforslaget skrev departementet bl.a. i Ot.prp. nr. 45 (1976-77):

Uttrykket "naturmiljøet" må tas i videre betydning. Det omfatter ikke bare naturlandskapet med mark, planteliv og dyreliv, men også andre naturverdier som ren luft, rent vann og landskap og stillhet og ro. Loven tar også sikte på å tilgodese rekreasjonsverdier, friluftsliv og naturopplevelse, jfr. formuleringen "fremme trivselen".

Stortingets kommunal- og miljøvernkomité behandlet lovforslaget i Inst. O. nr. 82 (1976-77) Komiteen slutter seg i det alt vesentlige til Ot.prp. nr. 45 (1976-77). Loven ble vedtatt 10. juni 1977, og ble satt i kraft 01.01.1978. Senere ble det gjort endringer både i lov og i forskrift.

2.2. Endringer, utfyllende bestemmelser og stortingsbehandlinger etter 1977

2.2.1. Rekreasjonsløyper i Finnmark

Ved endringslov av 8. juni 1984 nr. 71 ble det gitt bestemmelser om såkalte rekreasjonsløyper i Finnmark. Etter denne bestemmelsen kan Fylkesmannen i Finnmark godkjenne rekreasjonsløyper for snøskuterkjøring. Rekreasjonsløypene i Finnmark ble akseptert på grunn av store avstander, spredt befolkning, begrenset vegnett og vanskelige klimaforhold.

2.2.2. Lovendring av 08.12.1987 – innføring av nasjonal forskrift

I Ot.prp. nr. 60 (1986-87) la Miljøverndepartementet fram forslag til endringer i loven av 1977. Forslaget gjaldt i første rekke snøskutere og andre terrenggående motorkjøretøyer, og gikk i hovedtrekk ut på følgende:

- Bruk av motorkjøretøyer i utmark og vassdrag ble foreslått regulert av en landsomfattende forskrift i stedet for kommunale forskrifter. Det skulle gis nærmere vilkår for kommunenes adgang til å gi dispensasjon.
- Ordningen med rekreasjonsløyper skulle utvides fra kun å gjelde Finnmark, til også å gjelde Nord-Troms.

Årsaken til at det ble foreslått endringer i regelverket, var at nærmere 10 års erfaring med motorferdselloven viste at den på flere punkter ikke hadde virket etter intensjonene. På tross av loven var det en til dels sterk økning av motorisert ferdsel i utmark. Antall snøskutere hadde økt fra ca. 6000 i 1975 til ca. 30 000 i 1986. I tillegg var det en økende tendens i bruken av andre terrenggående motorkjøretøyer i utmark, bl.a. 4-hjulsdrevne biler.

I stor grad var det kommunene alene som styrte utviklingen av motorferdsel i utmark. Myndigheten til å gi forskrifter og enkelttillatelser lå på kommunenivå. En gjennomgang av den kommunale praksis viste at det ofte ble gitt svært liberale regler, og at tillatelsene ofte var vide, sett i forhold til lovens forarbeider og intensjoner. Det er i denne sammenheng grunn til å peke på at de gjeldende lovregler ga mulighet til tolkningstvil. Spesielt var det tvilsomt hvor langt kommunene kunne gå med hensyn til å åpne for motorferdsel gjennom kommunale forskrifter, og hvor vid adgang det var til å gi dispensasjoner. Gjennom rundskriv ga Miljøverndepartementet veiledning til kommunene, men denne form for veiledning var ikke tilstrekkelig.

Miljøverndepartementet mente at det var viktig å styrke oppsynet, men dette ble ikke betraktet som tilstrekkelig for å få bruken av motorkjøretøyer i utmark i samsvar med forutsetningene i Lov av 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag

Stortingets kommunal- og miljøvernkomiteens flertall var enig med departementet i at løyper for rekreasjonskjøring burde utvides til også å gjelde Nord-Troms. Det ble likevel understreket at den særordning som ble inntatt for seks kommuner i Nord-Troms, ikke skal åpne for ytterligere utvidelse av det geografiske området for slik rekreasjonskjøring.

Komiteens flertall ga tilslutning til forslaget fra departementet om en nasjonal forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag, og begrunnet dette med at over 300 kommunale forskrifter gir et uoversiktlig regelverk. Ofte byr de kommunale forskriftene på tolkningstvil. Både ulikhetene og uklarhetene gjør et effektivt oppsyn vanskeligere.

Lovendringen ble vedtatt 08.12.1987. Den vesentligste forandringen sett i forhold til tidligere lov, var innføring av ny § 4a (Forskrift om bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag):

> *Motorkjøretøyer kan i utmark og på islagte vassdrag bare brukes i samsvar med forskrift gitt av departementet.*

Kommunen beholdt imidlertid dispensasjonsmyndigheten også etter det nye regelverket. En del former for kjøring ble også direkte tillatt gjennom forskriften, inklusive barmarkskjøring. Det ble også utformet en egen forskrift med forbud mot helikopterskiing. I 1989 fikk Fylkesmannen i Finnmark anledning til å godkjenne traseer for barmarkskjøring til spesielle formål.

I friluftmeldingen (St.meld. nr 39 (2000-2001) ble det påpekt at bruk av motorkjøretøy i utmark har utviklet seg til en miljøtrussel, og at mer eller mindre lovlig kjøring er blitt et problem i mange områder. I meldingen ble det uttrykt at det er behov for nye grep i motorferdselspolitikken, men at prinsippet om at motorferdsel er ulovlig, står ved lag.

2.2.3. Forslag til nye nasjonale retningslinjer

Regjeringen Stoltenberg varslet i St.meld 24 (2000-2001) ”Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand” at den ville foreta endringer i bestemmelsene om motorferdsel på vinterføre som en oppfølging av Stortingets behandling av et såkalt ”Dokument 8-forslag” (Dok 8:29, 1998-1999). De foreslåtte endringene innebar en vis oppmykning av reglene for bruk av snøskuter ved transport til hytter langs ubrøytet vei og organisering av guidede turer.

Regjeringen Bondevik trakk forslaget tilbake og viste til at mange høringsuttalelser hadde påpekt at det ville være uheldig med endringer før erfaringene med *Motorferdselsforsøket i 8 kommuner* var oppsummert. Miljøverndepartementet var ikke innstilt på en liberalisering, og hadde tungtveiende innvendinger i høringsrunden. Departementet ville avvente evalueringen av Motorferdselsforsøket og underlegge motorferdselloven en bred–ere vurdering av oppgavefordelingen mellom stat og kommune. Statsråden understreket at det i ”Fjellenes år”, ”Økoturismens år” og ”Kulturarvåret” (2002) ville være et dårlig signal dersom Norge la til rette for økt bruk av snøskuter for fornøyelseskjøring og turisme.

2.2.4. Stortingsbehandlinger

Både motorferdsellovens formålsparagraf og Stortingets behandling av stortingsmeldingene om friluftslivet og rikets miljøtilstand (St.meld 39 (2000-2001) og nr 21 (2004-2005)) understreker at økt motorferdsel 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 ikke motoriserte og ikke konkuransepreget. 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 bruk av luftfartøy i utmark, i tillegg til regulering av start og 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 ferdsel i utmark og etterlyser en evaluering av hvorvidt de nasjonale mål som er slått fast i Innst. S. nr. 114 ivaretas best ved lokal, regional eller nasjonal forvaltning.

Stortinget har i tillegg diskutert motorferdsel i forbindelse med flere ”Dokument 8-forslag” som går inn for å utvide regelverket i Finnmark til å gjelde alle kommuner. Begrunnelsen har vært at snøskuterkjøring gir glede for mange, og kan gi arbeidsplasser i utmarksnæring. Forslagene har blitt avvist av et stort flertall.

2.3. Motorferdselforsøket i 8 kommuner

2.3.1. Bakgrunn for forsøket

Miljøverndepartementet inviterte i år 2000 åtte kommuner (Sirdal, Vinje, Stor-Elvdal, Lom, Røros, Hattfjelldal, Fauske og Kautokeino) til å være med på et 3-årig forsøk for å prøve ut nye måter å praktisere motorferdselloven på. 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.

Forsøket ble senere forlenget. Evalueringsperioden omfattet tiden fram til avslutning av vintersesongen 2004/2005 (mai 2005). Bare Fauske, Hattfjelldal, Vinje og Sirdal har hatt så mange som tre praktiseringssesonger. Kautokeino kommune meldte seg ut av forsøket underveis.

Hovedelementet i forsøket var å kople motorferdselpolitikken til prosesser etter plan- og bygningsloven og til lokale planvedtak. Forsøket innebar at kommunene sonerer sitt areal med hensyn til om og hvor motorferdsel skal tillates. I soner hvor det tillates motorferdsel skal denne skje i åpne løyper/traseer, og bare i områder der miljøbelastningene i videste betydning blir minimale. Det gjelder egne vedtekter for forsøket, hvor det er gjort delvis unntak fra motorferdselloven.

Forsøket har gitt kommunene mulighet for å etablere løyper for rekreasjonskjøring. Dette innebærer i forhold til tidligere praksis en utvidelse av tillatte formål for motorisert ferdsel. I Kautokeino eksisterte slike løyper før forsøket ble satt i gang. Det samme var delvis situasjonen i Fauske og Hattfjelldal som begge hadde isfiskeløyper forut for forsøket. Rekreasjonskjøring reguleres i forsøket gjennom arealdelen i kommuneplanen og utfyllende bestemmelser til denne.

I forkant av forsøket hadde presset for liberalisering av lovverket vært sterkt fra flere hold, samtidig som andre har ønsket sterkere nasjonal styring av motorferdselspolitikken og lokal praktisering av den. Denne interessemotsetningen gjenspeiles i forsøket. I utgangspunktet gis det ingen begrensninger til hvilke formål motorferdsel kan tillates. Kommunene får større myndighet etter motorferdselloven, men motorferdsellovens formålsparagraf (”…å verne om naturmiljøet og fremme trivselen”) skal fortsatt gjelde.

2.3.2. Resultater av forsøket

Forsøket er evaluert av Norsk institutt for naturforskning (NINA). Evalueringen har primært vært en etterprøving av forsøkets mål og seks delmål.

En overordnet målsetting for forsøket var at motorferdsellovens formålsparagraf skulle oppfylles i større grad enn det som var tilfellet før forsøket startet opp. Med dette utgangspunktet ble det formulert følgende delmål, som forsøket etterpå ble evaluert mot:

1. redusere støy- og trafikkbelastningen totalt sett
2. redusere motorferdselen i de mest sårbare områder til et minimum
3. sikre en mer helhetlig vurdering av alle berørte interesser
4. medvirke til at behandling og praktisering av motorferdselssaker blir mer demokratisk
5. medvirke til at behandling og praktisering av motorferdselssaker blir mer effektiv
6. medvirke til at behandling og praktisering av motorferdselssaker blir mer forutsigbar

Hovedfunnene i evalueringen er kort gjengitt nedenfor. For en mer systematisk gjennomgang vises det til NINAs rapport (Skår og Østdahl 2005).

Delmål 1 - redusere støy- og trafikkbelastningen totalt sett
Vedtektene i forsøket har ikke resultert i redusert støy- og trafikkbelastning totalt sett, fordi nye kjøreformål er innført. Nye kjøreformål som rekreasjonskjøring, guidede turer og vannhenting under hytteopphold har bidratt til å øke omfanget av kjøring. Omfanget av ulovlig kjøring er blitt redusert. Hovedårsaken er at rekreasjonskjøring delvis er gjort lovlig og at kjøringen i større grad enn tidligere er blitt kanalisert til løyper og faste kjøretraseer. Støy- og trafikkbelastningen er i noen tilfeller redusert, i andre tilfeller har støy- og trafikkbelastningen økt i hytte- og friluftsområder nær snøskuterløyper.

Både kommuner med stort og lite omfang på snøskuterkjøring før forsøket ble igangsatt, har i stor grad videreført sin tidligere praksis i forsøket. Omfanget av kjøring har dermed generelt sett endret seg mindre på grunn av forsøket enn det en kunne forventet på forhånd. I to av kommunene (Vinje og Stor-Elvdal) er bruken av rekreasjonsløypene gjennom grunneieravtaler begrenset til innenbygds medlemmer i snøskuterklubbene.

De tiltak som er gjort for å stramme inn på bestemmelsene for snøskuterkjøring har møtt stor motstand i planprosessen, både i høringsuttalelser og i den politiske behandlingen av planene. Forsøket viser at det er svært vanskelig å erstatte etablert privat snøskuterkjøring med leiekjøring. Liberalisering av kjøring i strid med nasjonale og viktige regionale interesser ble imidlertid stoppet gjennom innsigelser fra statlige sektormyndigheter.

Forsøket har i liten grad påvirket omfanget av barmarkskjøring. Bestemmelsene som forsøkskommunene har laget for denne typen kjøring er i stor grad en direkte videreføring av tidligere regelverk.

Forsøkskommunene har utarbeidet egne bestemmelser for luft- og motorfartøy. Spesielt for luftfartøy er disse svært varierende, men med gjennomgående liten detaljeringsgrad på bestemmelsene. Omfanget på lufttrafikk hjemlet i de kommunale bestemmelsene er begrenset i alle forsøkskommunene, men størst i kommuner med mye transport i forbindelse med hytteutbygging, kraftverksoppsyn og jaktuttak. De kommunale bestemmelsene for bruk av motorfartøy begrenser trafikken til spesielle vann og setter øvre grense for motorstørrelse.

Delmål 2 - redusere motorferdselen i de mest sårbare områder

Evaluering av målet om å redusere kjøringen i sårbare områder lider under varierende og til dels mangelfull kartlegging av slike områder ved inngangen til forsøket. Lokalkunnskap har derfor i stor grad vært lagt til grunn. Kartlegging av naturtyper og biologisk mangfold har vært varierende og vanskelig å legge til grunn for arealsoneringen. Det samme gjelder plan-grunnlaget for friluftslivsinteressene. Fylkesmannens miljøvernavdeling har spilt en viktig rolle i forhold til å kvalitetssikre hensynet til sårbare områder. De mest positive effekter gjelder forholdet til viktige viltbiotoper og tamreindriften. Hensynet til verneområder synes også godt ivaretatt, men motorferdsel var også i stor grad kanalisert bort fra verneområdene allerede før forsøket startet.

Et tilfredsstillende plangrunnlag alene er likevel ikke tilstrekkelig grunnlag for å gjøre en grundig arealsonering som tar hensyn til sårbare områder. Motorferdsel er et konfliktfylt tema der mange interesser møtes i den kommunale planprosessen. Til tross for sonering og etablering av rekreasjonsløyper foregår det fortsatt ulovlig kjøring i de sårbare områdene. Evalueringen konkluderer derfor med at ulovlig kjøring, dispensasjoner og i utgangspunktet for lite hensyn til områders sårbarhet i planbestemmelsene, har ført til at den oppnådde reduksjonen av kjøreomfang i sårbare områder ikke kan sies å ha nådd et minimumsnivå.

Delmål 3 - sikre en mer helhetlig vurdering av alle berørte interesser

Forsøket viser at plan- og bygningslovens prosedyrer for kommuneplanlegging til en viss grad sikrer en helhetlig vurdering av berørte interesser. Berørte interesser har i større grad enn tidligere blitt trukket inn i planprosessen, i tråd med plan- og bygningslovens bestemmelser om samarbeid, samråd og saksbehandling. Grunnlaget for aktiv medvirkning er likevel svært forskjellig fra kommune til kommune, og berørte interesser har i varierende grad deltatt i eller fått innflytelse gjennom planprosessene. Sterke og velorganiserte grupper når lettere fram med sine krav.

Snøskuterinteressene har hatt stor innflytelse på kommuneplanene i flertallet av kommunene, men har ikke nådd fram i Sirdal og Røros. Reindriftsnæringen har hatt stor innflytelse på kommunedelplanene i alle berørte kommuner. Likeledes har grunneierinteressene hatt stor innflytelse på planene, og deres rolle er på denne måten styrket gjennom forsøksordningen. Reiselivsinteressene er ivaretatt i størst grad i Fauske og Hattfjelldal på grunn av kommunal satsing på snøskuterturisme.

Natur-, miljø- og friluftslivsinteressene er dårlig organisert på lokalt nivå. Slike interesser er bare delvis ivaretatt gjennom engasjement fra frivillige organisasjoner, og er sikret først og fremst gjennom fylkesmannens miljøvernavdeling.

Plan- og bygningsloven forutsetter at planleggingen tar hensyn til overordnete statlige og regionale føringer i planleggingen. Fylkesmannens miljøvernavdeling og områdestyrene for reindriftsforvaltning har spilt en sentral rolle i planbehandlingen, og fremmet innsigelser på utkastene til kommunedelplanene for motorferdsel i seks av de åtte forsøkskommunene. Uten sektormyndighetenes og fylkeskommunens medvirkning ville neppe forsøksvedtektene sikret en lokal motorferdselforvaltning i tråd med nasjonale lovgivning og politiske føringer.

Delmål 4 - medvirke til at behandling og praktisering blir mer demokratisk

Vedtektene har medvirket til at behandling og praktisering av motorferdselssaker har blitt mer demokratisk. Gjennom planprosessen og i høringsrunder har berørte parter hatt større muligheter til å bli hørt enn tidligere. Kommunedelplanene er i stor grad et produkt av helhetlige, faglige vurderinger der politikernes og andre interessegruppers innflytelse har vært reell.

Enkelte godt organiserte, lokale interesser – for eksempel grunneiere, snøskuter- og næringsinteresser – står imidlertid sterkere enn andre og får lettere gjennomslag i forhold til natur-, miljø- og friluftsinteressene, som ofte er dårlig organisert på lokalt nivå. Natur-, miljø- og friluftsinteressene er derfor avhengig av å bli ivaretatt av kommuneadministrasjonen, statlige sektormyndigheter, fylkeskommunen eller nasjonale interesseorganisasjoner.

Delmål 5 - medvirke til at behandling og praktisering blir mer effektiv

I forsøkskommuner som har praktisert flere sesonger har saksbehandlingstida blitt nedkortet. I de andre kommunene antas det at dette vil skje over tid. Forsøket innebærer en delegering av saksbehandling fra politisk nivå (dispensasjonsbehandling) til administrativ saksbehandling. Flere kjøreformål er direkte hjemlet i planbestemmelsene og er tillatt uten søknad eller kan tillates administrativt etter søknad.

Dette har kortet ned tiden for saksbehandling, med størst effekt i de kommunene som etter gammel ordning hadde mange søknader om dispensasjon. Flere kommuner har imidlertid valgt å fortsette en eller annen form for søknadsbehandling for flere kjøreformål for å ha større kontroll over motorferdselen i utmark.

Delmål 6 - medvirke til at behandling og praktisering blir mer forutsigbar

Forsøket viser økt forutsigbarhet i saksbehandlingen, men evalueringen peker på at det mangler kunnskap om dette i flere kommuner på grunn av de begrensede erfaringene med praktisering av nytt regelverk.

De kommunale planbestemmelsene skal i prinsippet dekke alle motorferdselformål. Plankartet vil være er et godt egnet medium å henvise til for å vise bakgrunnen for utfall av vedtak.
Hvis kart og bestemmelser er tydelige og innbyggerne godt informert om reglene, skulle det ligge godt til rette for en forutsigbar saksbehandling.

Det viser seg at de kommunale bestemmelsene fort blir noe kompliserte, og ikke like tydelige for allmennheten. En innkjøringsperiode har vært nødvendig for å informere om regelverk og gjøre eventuelle justeringer som øker forutsigbarheten.

Flertallet av forsøkskommunene har unngått å angi arealkategori motorferdsel i kombinasjon med andre arealkategorier. Et viktig spørsmål er om disse delplanene da har en juridisk bindende eller retningsgivende status, og man ser et behov for at arealkategoriene i plan- og bygningsloven må tilpasses motorferdsel som planleggingsformål.

2.3.3. Begrensninger i tolkningen av resultatene

NINA viser i sin evaluering at erfaringene fra motorferdselsforsøket er begrensede både på grunn av et lite antall kommuner, og en relativt kort forsøksperiode. Forsøket gir ingen erfaringer på hva det vil si å legge ut åpne rekreasjonsløyper i befolkningstette områder i Sør-Norge. Forsøket har heller ikke gitt erfaringer omkring effekter av å legge ut rekreasjonsløyper gjennom flere kommuner, noe som vil kunne bli et spørsmål hvis forsøket blir utvidet til nasjonal praksis.

Forsøket gir lite erfaringer omkring barmarksproblematikk. Kautokeino kommune avbrøt forsøket undervegs, og de sørnorske kommunene er ikke nødvendigvis representative for de store utfordringene som møter kommuner med kraftig vekst i antall kjøretøy og stort omfang av kjøring med tilsvarende konsekvenser for naturmiljøet.

Selv om forsøket innebærer større grad av lokal myndighet enn tidligere, gjør bruken av plan- og bygningsloven at kommunene blir forpliktet i forhold til overordnete statlige eller regionale interesser. Statlige fagmyndigheter og fylkeskommunens oppgave er å formidle disse interessene gjennom faglige råd og merknader, eventuelt med varsel om innsigelse. Innsigelsesadgangen er basert på at det har vært en forutgående saksbehandling med reell medvirkning og samarbeid mellom sektormyndighetene, fylkeskommunen og kommunen. Denne forutsetningen har i liten grad vært til stede i forsøket.

Videre pekes det på at et viktig spørsmål her er hvem som bør være ansvarlig når lokalt plangrunnlag mangler. Til tross for sterk motivasjon har utformingen av kommunedelplaner for motorferdsel vært en tung og ressurskrevende prosess for kommunene. Dette gjør at man må stille spørsmål ved muligheten norske kommuner, fylkesmenn og fylkeskommuner har for å få dette til på en tilfredsstillende måte. Dette gjelder ikke minst krav til tilfredsstillende plangrunnlag.

I en framtidig vurdering av denne type motorferdselforvaltning, er det viktig at forvaltningen på regionalt nivå får en felles forståelse av hva som er et "godt nok" plangrunnlag. Denne forståelsen må formidles til kommunene gjennom den veiledningsrollen fylkemannens miljøvernavdeling og fylkeskommunen har overfor kommunene, og gjennom muligheten til å fremme innsigelse.

2.4. Prosjekt Motorferdsel og Samfunn (MoSa)

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 framtidas motorferdselpolitikk. Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) fikk i august 2005 i oppdrag av Direktoratet for naturforvaltning (DN) å gjennomføre MoSa-prosjektet.

2.4.1. Mål for prosjektet

DN ga følgende formål for oppdraget:

> *Prosjektets hovedmål er å etablere et best mulig faglig grunnlag med råd og anbefalinger om hvordan motorferdsel i utmark (inklusiv 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.*

Delmål i prosjektet var:

- 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 i forhold til bruk av plan- og bygningslovens planbestemmelser

2.4.2. Prosjektets organisering

Et helt sentralt element i det faglige opplegget er å legge til rette for dialog mellom myndigheter og ulike bruker- og interessegrupper med et bredt spekter av oppfatninger 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. En rekke organisasjoner, myndigheter, forvaltninger og kunnskapsinstitusjoner ble kontaktet for å få med de bruker- og interessentgrupper som en i utgangspunktet mente burde delta i arbeidet. Det har hele tiden vært forutsatt – og presisert – at de som deltar gjør dette som privatpersoner uten bindinger til eller forpliktelser overfor den organisasjon vedkommende er ansatt i eller tilknyttet på annen måte.

Rådgivende gruppe har under hele prosessen levert viktige innspill og kommentarer, men står likevel ikke ansvarlig for innholdet i rapportene som ble utarbeidet av NIBR. Rapportene er NIBRs svar på det oppdrag instituttet har fått fra DN. Sammensetningen av Rådgivende gruppe og NIBRs prosjektgruppe er gitt i vedlegg 1.

2.4.3. Metodisk tilnærming

I tråd med prosjektets hovedmål og delmål har gjennomføringen av prosjektet vært delt inn 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 utarbeidet et detaljert arbeidsprogram med spørsmål og problemstillinger som skulle belyses. For fase 1 "Kunnskapsgrunnlaget", har arbeidsplanen vært særlig omfattende, også fordi det var dette punktet en i utgangspunktet hadde mest oversikt over.

Fase I har omfattet etablering av felles faktagrunnlag og en kunnskapsbasert beskrivelse av dagens situasjon for alle sider ved motorferdsel i utmark. 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. Et viktig element i denne prosessen har også vært å avdekke avgjørende fakta- og kunnskapshull, og vurdere i hvilken grad manglende kunnskap ville være avgjørende for prosessen videre. Ett slikt åpenbart kunnskapshull er manglende empirisk kunnskap om kommunenes praksis og erfaringer med håndhevelse av dagens regelverk.

Fase II har først og fremst vært rettet mot å drøfte ulike verdigrunnlag, normative standpunkt og uttalte interesser om restriksjoner på motorferdsel i utmark som uttrykkes av ulike interessegrupper. Hva er sammenfallende og hva er sprikende mål og ønsker? Et sentralt punkt i denne fasen har vært å få fram de ulike interessegruppers vurdering av sterke og svake sider ved dagens lovverk, virkemidler og forvaltningspraksis. Fase III har overlappet med fase II etter hvert som Rådgivende gruppe har vært rede til å oppsummere og konkludere drøftingene i fase I og II med forslag om revisjon av eksisterende lovverk og forvaltningspraksis, og tilrådinger om mulige alternative reguleringsregimer. Ved avslutningen av fase III står man likevel igjen med en del sentrale konfliktlinjer og "veivalg" som vil kreve politisk avklaring før revisjon av dagens lovverk kan settes i gang.

2.4.4. Rapporteringen fra NIBR

Som svar på oppdraget fra Direktoratet for naturforvaltning, har NIBR samlet resultatene i to rapporter:

NIBR-rapport 2006:15 Kleven, Terje (red.), Dagmar Hagen, Ole Reitan, Inger-Lise Saglie, Aud Tennøy og Odd Inge Vistad.
Motorferdsel i utmark - omfang, erfaringer og effekter
Rapport I fra "Motorferdsel og samfunn" (MoSa)

NIBR-rapport 2006:16 Kleven, Terje (red.), Inger-Lise Saglie og Aud Tennøy.
Motorferdsel i utmark - verdier, interesser og veivalg
Rapport II fra "Motorferdsel og samfunn" (MoSa)

Rapportene baserer seg på bidrag fra Rådgivende gruppe, andre forskningsinstitutter og foreliggende kunnskap fra mange kilder. Rapportene i sin endelige form er skrevet av forskere ved NIBR og NINA. Et første utkast har vært til høring hos Rådgivende gruppe som har gitt mange og verdifulle kommentarer. Terje Kleven har som prosjektleder stått for den endelige sluttføring og redigering av forskernes bidrag og innspill fra Rådgivende gruppe.

2.4.5. NIBR-rapport 2006:15

Av rapporten går det fram at alle bidrag til denne oversikten over hva slags kunnskap som foreligger om de mange ulike aspekter ved motorferdsel i utmark er basert på dokumentert kunnskap og vitenskapelig forskning som allerede foreligger. Et viktig mål i MoSa har også vært å dokumentere kunnskapshull og kunnskapsbehov

Motorkjøretøy for bruk i utmark – omfang og vekst
(*fra NIBR-rapport 2006:15*)
Det er problematisk å få selv begrenset oversikt over omfanget av motorferdsel i utmark og bruk innenfor ulike bruksformål. Registrering/måling av trafikk reiser store metodiske og ressursmessige utfordringer. For å kunne analysere alle sider ved motorferdsel i utmark er det behov for data som viser omfang og vekst i den totale trafikken på samme måte som veg- og luft-

trafikk blir registrert. Slike data foreligger imidlertid ikke. Mangelen på statistikk skyldes både forhold ved registreringen av utmarkskjøretøy (det tillates solgt uregistrerte kjøretøy) og problemer knyttet til mulighetene for trafikktellinger eller annen form for systematisk registrering av årlig kjørelengde.

Som mål på omfanget foreligger bare tall for utviklingen av den kjøretøyparken som er mest vanlig i utmark, det vil si snøskuter og ATV (All Terrain Vehicle). MoSa peker på at det mangler data om omfanget av lufttransport og bruk av motorfartøy på innlandsvassdrag. Snøskuterparken har økt jevnt over en 20-årsperiode, med et gjennomsnitt på 2,7 % per år i perioden 1998-2004. Ved utløpet av 2004 var det registrert ca. 52 900 snøskutere og 10 400 ATV - kjøretøyer i Norge. I tillegg kommer et ukjent antall uregistrerte snøskutere. Veksten i antall ATV har vært meget kraftig og denne kjøretøytypen er nesten firedoblet i løpet av perioden 2001 – 2004. Kjøretøyparken utvikles stadig. Flere typer og nye, kraftigere maskiner markedsføres, kjøretøytypene "Touring" og "Sport" står for ca 50 % av nysalget.

Kjøretøybestanden er ujevnt fordelt både regionalt og lokalt. 57 % av antall snøskutere og ATV - kjøretøy 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 snøskuter og ATV er vesentlig større i Finnmark enn i noe annet fylke med til sammen over 200 kjøretøy per 1000 innbyggere. Finnmark har også det klart lengste løypenettet for rekreasjonskjøring og for ferdsel på barmark. Løypenettet er langt mer beskjedent utbygd i de øvrige fylker og kommuner hvor det er åpnet for adgang til slike løyper, dvs. noen kommuner i Nord- Troms, kommuner med godkjente isfiskeløyper og kommuner som er med i motorferdselsforsøket.

Erfaringene fra Motorferdselsforsøket (Skår og Østdahl 2005) viser at telling av trafikk i terrenget byr på store metodiske utfordringer. Det foreligger heller ikke systematiske oppgaver (kjørestatistikk, kjørebøker eller lignende) fra dem som har direkte tillatelse til kjøring etter loven. For den ulovlige kjøringen foreligger det ingen data. Antall dispensasjoner fra lov og nasjonal forskrift, og dispensasjonenes antall i forhold til antall kjøretøy, sier noe om omfanget av den kjøring som i utgangspunktet er forbudt etter loven, men hvor lokale myndigheter (kommunene) gir dispensasjon fra forbudet. Kommunenes praksis er imidlertid meget varierende (se kapittel 4.3 i NIBR-rapport 2006:15). Innvilget dispensasjon kan variere fra tillatelse til en enkelt tur, til dispensasjoner for flere turer, for en hel sesong eller for flere år.

Forvaltning av motorferdsel i utmark og vassdrag
(*fra NIBR-rapport 2006:15*)

Dagens lov innebærer et generelt forbud mot motorferdsel i utmark, med en (positiv) avgrensning av de bruksformål og -områder som er unntatt fra forbudet. Dagens lov- og regelverk inneholder bestemmelser om hva som er tillatt ferdsel til nytteformål (§ 4 i loven med de utvidelser som er hjemlet i §§ 2 og 3 i nasjonal forskrift). Loven (§5) og nasjonal forskrift (§4) differensierer mellom Finnmark/Nord-Troms og landet forøvrig mht til hva som defineres som tillatt kjøring.

Forvaltning av loven er delegert til kommunene. Kommunestyret (eller folkevalgt organ eller tjenestemann som det delegerer myndighet til) kan gi tillatelse til bruk av snøskuter til de ferdselsformål som er spesifisert i forskriftens §5. Endelig kan kommunestyret eller annet *folkevalgt organ* i *unntakstilfelle* gi dispensasjon til kjøring for *særlige behov*, som ikke er turkjøring, og som *ikke* kan dekkes på annen måte (vår kursiv). Oppsyns- og kontrollmyndigheten ligger hos politiet, Statens naturoppsyn (SNO) og lokale og regionale oppsynsordninger. Motorvognloven og vegtrafikkloven gjelder i begrenset grad for trafikk i utmark, men omfatter bl.a. krav til kjøretøy og fører.

Det finnes i praksis fire varianter av dagens forvaltningsregime, inklusive de forsøksordninger som er i gang. Dette er den generelle ordning for landet under ett, særordningene for Nord-Troms og Finnmark, ordningene i verneområdene og forsøksordningen med regulering etter plan- og bygningsloven. Det er dokumentert at kommunenes dispensasjonspraksis varierer sterkt – fra å være strengere enn hva lov og nasjonal forskrift legger opp til, til å "tøye" reglene ved for eksempel å gi dispensasjon til ferdsel som må karakteriseres som rekreasjonskjøring. På landsbasis blir i underkant av 90 % av alle søknader om dispensasjon innvilget.

Tillatelser for bruk av snøskuter gitt etter nasjonal forskrift (§ 5) dominerer bildet, men det gis også et betydelig antall dispensasjoner til "særlige behov" etter den nasjonale forskriftens § 6 (nesten 30 % av det totale antallet). De fire nordligste fylkene dominerer statistikken. 62 % av alle dispensasjoner i perioden ble gitt i disse fylkene, som til sammen disponerer 57 % av kjøretøyparken. Det kan være en indikasjon på jo flere kjøretøyer det er, desto flere dispensasjoner blir det gitt.

Finnmark har det høyeste antall dispensasjoner til "særlige behov". Nesten halvparten av de dispensasjoner som gis etter forskriftens § 6 gjelder Finnmark. Dette fylket dominerer også antall dispensasjoner gitt til barmarkskjøring med 3 av 4 dispensasjoner gitt i hele landet; det betyr mer enn to dispensasjoner for hvert registrert ATV - kjøretøy i fylket (1580 ATVer). 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 de minst restriktive reguleringsregimet også har minst restriktiv dispensasjonspraksis.

Utfordringene knyttet til forvaltning av dagens lov- og regelverk gjelder særlig de betydelige forskjellene i kommunenes dispensasjonspraksis, spørsmålet om mer allmenn åpning for rekreasjonskjøring og omfanget av ulovlig kjøring. Det er imidlertid også noen uklarheter forbundet med å håndheve regelverket for næringskjøring til andre formål enn tradisjonelt jord- og skogbruk og reindrift, særlig knyttet til kjøring i verneområder og betjening av private hytter og utleiehytter. Kjøreforbud til hytter oppfattes enkelte steder som unødvendig streng forvaltningspraksis.

Utenlandske reguleringsregimer og erfaringer
(*fra NIBR-rapport 2006:15*)

MoSa har undersøkt regimene for regulering av motorferdsel i utmark i Sverige, Finland, USA og Canada. I alle landene reguleres adgangen til motorferdsel i utmark. Hovedforskjellen ligger i at de andre landene tillater rekreasjonskjøring, mens dette i Norge bare er tillatt i Finnmark og Nord-Troms. I Sverige er imidlertid kjøring på barmark forbudt, som i Norge. 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 ATV og/eller snøskuter, eller områder hvor ferdsel bare kan foregå i preparerte og merkede løyper.

Regulering av trafikken skjer imidlertid på svært ulike måter. I USA finnes det føderale maksimumskrav for lydnivå for snøskutere, i noen canadiske provinser det samme. Delstaten Maine har for eksempel innført spesifikke regler for å redusere ulemper for lokalbefolkningen, så som forbud mot å kjøre snøskuter nærmere bolighus, kirker og sykehus enn 200 meter. Alle delstater har også definert områder hvor motorferdsel ikke er tillatt, sterkt begrenset eller regulert. Noen delstater og provinser (Canada) stiller også krav til utslippsnivået fra ATV og snøskutere. Mange steder har krav om at man må være medlem i en snøskuter/ATV-klubb og betale løypeavgift for å kunne kjøre. I flere nasjonalparker i USA er det satt et maksimumstall for hvor mange snøskutere som kan slippe inn i nasjonalparkene per dag, for eksempel 720 snøskutere per dag i Yellowstone National Park.

I flere av landene utarbeides det planer for hvordan snøskuterløyper skal legges og hvordan utmarksområdene skal brukes. I USA lages det flere steder bruksplaner for sommer- og vinterkjøring som regulerer motorferdselen i definerte områder. Planprosessene innebærer også avklaringer med grunneiere om løyper kan føres fram over privat grunn. I nasjonalparkene er det *National Park Service* (NPS) som lager slike planer, som også inkluderer konsekvensutredninger. I følge den finske terrengkjøringsloven skal den som vil anlegge en snøskuterløype (”led”) utarbeide en plan som skal godkjennes av lokale miljømyndigheter (kommunen). Loven beskriver også hvordan det skal inngås avtaler med grunneier(e) om løypene går over privat land.

I alle landene er det et økende press for tilrettelegging av områder for snøskuterkjøring, ikke minst fra organiserte eller kommersielle snøskuterinteresser. Uavhengig av reguleringsform er konfliktnivået økende både mot annet friluftsliv og i forhold til miljøhensyn. Mange steder fører det økende konfliktnivået også til motstand fra 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 ATV, og å oppfordre til bruk av spesielle løyper og områder eller påby (respektive 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 det ikke-motoriserte friluftslivet.

Effekter av motorferdsel på vegetasjon og terreng
(*fra NIBR-rapport 2006:15*)

Terrengkjøring på barmark er den motorferdselaktiviteten som medfører mest skade på vegetasjon og landskap. I tillegg kan ferdsel med snøskuter i visse perioder eller områder med lite snø eller hvor marka er tint, gi vegetasjonsskader. Vegetasjonens evne til å motstå påverkninger uten å bli ødelagt eller påvirket blir kalt *slitestyrken*. Et økosystem eller et vegetasjonsdekke har evne til å hente seg inn etter inngrep, dvs. har evne til *regenerering*. Særlig sårbar vegetasjon er den som har liten slitestyrke og liten regenereringsevne.

Skaden på vegetasjon og terreng oppstår når belter eller hjul sliter på overflaten og graver seg gjennom vegetasjonsdekket. Motorferdsel kan påvirke vegetasjonsdekket på ulike vis, og om det vil oppstå skade og hvor stort omfanget av skaden vil kunne bli, er avhengig av en rekke faktorer. Noen faktorer er relatert til selve kjøringen, mens andre er avhengige av miljøforholdene der kjøringen foregår. Effektene varierer med tidspunktet for kjøringen, kjøretøytype, måten det kjøres på (hvor aggressivt), kjøreomfang og hvor i terrenget kjøringen foregår. Miljøforhold og økologiske tilhøve på lokaliteten er også avgjørende for hva slags effekter kjøringa vil medføre. Generelt har fuktige vegetasjonstyper på jord med mye finmasse den minste slitestyrken, mens tørr fjellvegetasjon på grovt substrat har dårligst regenereringsevne. Vegetasjonstyper i fjellet er generelt sårbare.

Målte effekter av kjøreskader er svært avhengig av belastningsgrad eller slitasjenivå. Ved begynnende eller moderat slitasje er endringer i artssammensetning eller dekning av enkeltarter målbart. Områder med omfattende kjøreskader er preget av jorderosjon og blottlegging av jord, humus og minerogent substrat. I område med høye naturverdier vil også liten påvirkning kunne gi store konsekvenser. En del forebyggende og avbøtende tiltak som reduserer negative effekter av motorferdsel er imidlertid etablert eller under utprøvning, men det er et åpenbart kunnskapsbehov knyttet til planlegging, utforming, gjennomføring og evaluering av slike tiltak.

Effekter av motorferdsel på dyreliv
(*fra NIBR-rapport 2006:15*)

Den motorferdsel som gir størst påvirkning og effekter på dyreliv synes å være luftfartøyer. Videre er snøskuter og antakelig også barmarkskjøring i perioder med hekking og yngling en trussel mot både pattedyr og sårbare fuglearter. I vassdrag og innsjøer er motorferdsel på vann en trussel særlig mot sårbare vannfuglarter.

Det er mye fokus på villrein, og reinen synes å være sårbar på relativt lang avstand fra forstyrrelsen. Fjellrev er antakelig også meget sårbar. Sårbare fuglearter finnes både i alpine områder og våtmarker, og særlig rovfugler påvirkes negativt av motorferdsel i nærheten av hekkeplassene. Andre dyregrupper enn pattedyr og fugler antas også å påvirkes, og er viktige for konsekvenser på biologisk mangfold.

En viktig faktor for effekter og konsekvenser for dyr er deres sårbarhet, som varierer mye mellom arter og dyregrupper. Påvirkningene er mange. Selve kjøretøyet synes å ha liten betydning, mens faktorer knyttet til bruken har stor betydning; så som typen kjøretøy og deres bruk (i luft, på bakke, snø, vann), tidspunktet for kjøring, omfanget av kjøringen og dens fordeling i landskapet og oppførselen til menneskene på og utenfor kjøretøyene.

Effekter på individer er relativt enkle å måle, for eksempel ved å måle responsavstander fra dyr (arter, populasjoner) til ulike typer menneskelig aktivitet. Responsavstanden varierer mellom arter som påvirkes, hvilke typer kjøretøy som forårsaker forstyrrelsen og bruken av kjøretøyet.

Å forutsi effekter og konsekvenser av forstyrrelser kan være vanskelig i hvert enkelt tilfelle, da det er mange faktorer som påvirker hvilke konsekvenser som er av betydning, og hvor store konsekvensene vil være. Det er klare kunnskapsbehov knyttet til tiltak som kan redusere negative effekter av motorferdsel.

Effekter av motorferdsel på mennesker og samfunn (*fra NIBR-rapport 2006:15*)

Det er påvist regionale forskjeller i hvordan nordmenn tenker om og trives med motorferdsel i utmark. Dessuten fins det verdiforskjeller knyttet til naturbruk og motorferdsel – mer frikoplet fra regionale og demografiske tilknytninger. Dette gir seg utslag i ulike holdninger til liberalisering av regelverket. Det gir seg også utslag i hva slags konflikter som oppstår pga. motorferdsel i utmark. I Norge er det særlig de sosiale konfliktene omkring bruk av snøskuter som har fått oppmerksomhet, fordi det har kommet sterke ønsker om å åpne for rekreasjonskjøring. I Norge, og ellers i verden der rekreasjonskonflikter har vært studert, kan en observere et *asymmetrifenomen*: Moderne, farts- og utstyrspregede, særlig motoriserte aktiviteter (for eksempel snøskuterkjøring) irriterer utøvere av tradisjonelle, mer "lavintensive" aktiviteter (som til eksempel skigåing). Irritasjonen går imidlertid i liten grad den andre vegen, de som kjører snøskuter lar seg i langt mindre grad irritere av skiløpere. For å takle slike konflikter er det viktig å forstå om det dreier seg om mål- eller verdikonflikter. Målkonflikter oppstår når motstridende mål og forventninger bokstavelig "kolliderer" i terrenget. Slike konflikter kan en i noen grad komme ut av gjennom planlegging og tilrettelegging som kan skille de to gruppene i tid eller rom. Verdikonflikter har sitt utgangspunkt i mer fundamentale holdninger og livssyn, og er derfor også verre å finne akseptable løsninger på.

Det er dårlig med norsk statistikk på medisinske effekter av ulike typer motorferdsel i utmark – det gjelder både ulykker (dødsfall og skader, og deres årsaker) så vel som annen fysisk påvirkning (som effekter av støy). Internasjonal forskning og statistikk viser høye ulykkestall for denne typen kjøring, særlig for unge gutter og ofte under påvirkning av alkohol. Internasjonal medisinsk forsking er langt mer omfattende mht. kroppslige effekter av terrengkjøretøy. Det er dokumentert problemer i rygg, nakke og armer pga. vibrasjoner, uheldig kjørestilling osv. Støy og hørselsskade er en velkjent kopling, men sjelden eksplisitt knyttet til motorferdsel i utmark. Problemet med støy i utmarka må ses i sammenheng med at mange nettopp søker etter ro i fritids- og friluftslivet, fordi støy er ett av de største miljøproblemene for stadig flere enkeltindivider i samfunnet. Det gjelder særlig trafikkstøy i bomiljøet og støy på arbeidsplassen. Det er påvist en generell sammenheng mellom støy og høgt blodtrykk, hjerteinfarkt og søvnløshet, i tillegg til den individuelle irritasjonen over motorstøy, som blir særlig relevant i samband med fritids- og friluftsliv. 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. I flere land og regioner er det påvist betydelige positive økonomiske effekter av tilrettelegging for motorferdsel i naturen – særlig i form av reiselivsprodukter (typiske eksempler finnes i Canada, USA, Sverige, Finland og på Svalbard). Snøskuterturisme er derfor et viktig spørsmål i et distriktsutviklingsperspektiv, i tillegg til den direkte økonomske effekt i form av de arbeidsplasser som er knyttet til salg og vedlikehold av terrengkjøretøyer. Slik motorbasert turisme er i tid og sted uforenlig med turisme som oppsøker stillhet, som det også er økende etterspørsel etter.

Utviklingstrekk og drivkrefter (*fra NIBR-rapport 2006:15*)

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 snøskuter. Det er sterke økonomiske interesser knyttet til salg av kjøretøyer og økt bruk av fly og helikopter i turisme- og reiselivssammenheng. Også teknologisk utvikling vil kunne utgjøre en viss pressfaktor fordi negative forhold knyttet til kjøretøyene, dvs. utslipp og støy, vil bli forbedret og tilfredsstille de generelle krav som EU/EØS stiller til kjøretøyer. 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.

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 ombefattes 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 snøskuter. 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 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 for vern av villrein, vedtatte mål for å stoppe tapet av biologisk mangfold innen 2010, og sikring av villmark tilsier at det vil være politiske ønskelig å innskjerpe dagens praksis. På den annen side; behov for økt statlig styring på dette området kolliderer på mange måter 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. Selv om Norge som nasjon er forpliktet til å legge til rette for samiske tradisjoner knyttet til høsting av naturen, er det imidlertid ingen bestemmelse 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.

Folks holdninger til motorferdsel i utmark
(*fra NIBR-rapport 2006:15*)

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 skaper støy.

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 tilretteleggelse 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 ubrøytede skogsbilveier og at kommunen kan merke snøskuterløyper uten sjenanse for det øvrige friluftsliv. 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 2005 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.

2.4.6. NIBR-rapport 2006:16

Denne 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. NIBR– rapport 2006:16 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 sistnevnte rapport, kapittel 2.

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

- *Hva* skal være motorferdsellovgivningens 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 motorferdsellovgivningens verdigrunnlag og formål? (*fra NIBR-rapport 2006:16*)

Motorferdselloven 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 tilgrunn 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? (*fra NIBR-rapport 2006:16*)

Det er full enighet i Rådgivende gruppe om at motorferdselloven skal være en generell forbudslov hvor viktige nasjonale behov unntas fra ferdselsforbudet, 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 (*fra NIBR-rapport 2006:16*)

Utformingen av lovens § 4c om unntak for "nødvendig person- og godstransport" i landbruket og reindriftsnæringen 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 etterspørsel etter ro og stillhet, og ønsker en offentlig reiselivspolitikk 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 motorferdsels-plan 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 utmarkbasert 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 fritidskjøring
(*fra NIBR-rapport 2006:16*)
Spørsmål om å åpne for tur- og fritidsskjøring dreier seg delvis om det prinsipielle argumentet om det er riktig og 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 fritidskjøring 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 fritidskjøring. 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 fritidskjøring 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 ivaretakelse av nasjonalt viktige friluftsområder, biologisk mangfold, villreinstammene, tamreindrift osv.)

- Det må finnes sanksjonsmuligheter mot kommuner som planlegger løyper i strid med motorferdselloven 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 (*fra NIBR-rapport 2006:16*)
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 barkmarkskjøretøy som skjer under dekke av næringskjøring, særlig i reindriften. Også under jakt brukes barkmarkskjøretøy til frakt av jegere og utstyr i strid med lovens bestemmelser.

Det har vært drøftet om bruk av barkmarkskjøretøy 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
(*fra NIBR-rapport 2006:16*)
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 barmarkskjøringen 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” og 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
(*fra NIBR-rapport 2006:16*)
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 etterspørselen 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 motorferdsellov. Det må derfor vurderes om det er behov for innstramminger både i motorferdselloven 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? (fra NIBR-rapport 2006:16)
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 det 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 fritids-kjøring 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 motorferdselplaner 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, sammenhengene 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 motorferdsellovens 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 "gråsonekjøring". 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 motorferdsel-loven, 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 motorferdselsynspunkt 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 motorferdselloven, 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 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 eller i motorferdselloven.

Hvordan skal adgang og omfang reguleres?
(*fra NIBR-rapport 2006:16*)
Rådgivende gruppe er samstemte i at motorferdselloven 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 håndhevningen av motorferdselloven. 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 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 er generell støtte i Rådgivende gruppe for at det på en del områder bør skje en viss innstramming 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 mot 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 motorferdselloven 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 isfiskeløyper 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 motorferdselloven 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 de tre eksemplifiseringene av fremtidige forvaltringsregimer. 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?
(*fra NIBR-rapport 2006:16*)
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 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 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?
(*fra NIBR-rapport 2006:16*)
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 eller er i strid med gitt dispensasjon. I tillegg kommer forhold ved manglende registrering av kjøretøy, feil ved kjøretøyet, manglende førekort 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 motorferdsellovens intensjon og bokstav, samt 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 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 snøskutermiljøene selv.

3. Nytte og ulempe med motorferdsel i utmark og vassdrag

I dette kapittelet drøfter DN avveiingen mellom nytten og ulemper som følger av motorferdsel i utmark og vassdrag. Slik dagens regelverk for motorferdsel er utformet, er det en balanse mellom hensynet til vern om naturen og trivselen, og hensynet til den samfunnsmessige nytten som adgangen til å bruke motorkjøretøyer i utmark representer. Formålsparagrafen i loven er en avveiing mellom disse to hensynene.

Motorferdselloven er en miljølov. Grunnlaget i formålsparagrafen er at hensynet til miljø, friluftslivet og verdien av urørt natur veier så tungt at motorferdsel i utgangspunktet er forbudt. Det var også bred enighet i MoSa om at dette formålet i lovverket bør beholdes.

3.1. Generelt om nytte-kostnadsvurderinger

NIBR kommenterer i en fotnote i Rapport 2006:16 fra MoSa at:

> *"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 vurdert, og avveid 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"*

Slik DNs forslag foreligger her, vil det i praksis innebære at kost-nytte-vurderingene skal operasjonaliseres på 3 nivåer:

1. På nasjonalt nivå vil en sentral avveiing av nytte og ulemper ligge til grunn for lover og forskrifter, og konkret komme til uttrykk i form av:
- beskrivelsen ift. hva som er direkte tillatt kjøring,
- avgrensning av rammene for handlingsrom som delegeres til regional og lokal forvaltning,
- markeringen av samfunnets vilje til å ivareta natur og trivsel gjennom bestemmelsene om oppsyn, sanksjoner og straff,
- dialog med næringer som har direkte tillatelse, om hvordan begrense unødvendig kjøring.

2. På regionalt og lokalt nivå forutsettes det at kost-nytte-vurderinger gjøres:
- på grunnlag av nasjonal politikk, og innenfor de rammer regelverket setter
- gjennom bruk av tilgjengelig informasjon og bred demokratisk deltakelse i utarbeidelse av motorferdselplan
- gjennom samtidig begrunnelse av enkeltvedtak

3. På individnivå:
- myndighetenes tiltak for informasjon og holdningsskapede arbeid
- etterlevelse av aktsomhetsbestemmelsen

3.2. Nytteverdi - Hva kan aksepteres som nytte-/nødvendig kjøring?

Spørsmålet om "nyttekjøring" eller "nødvendig kjøring" har vært sentralt i vurderingen av hvilken bruk av motoriserte fremkomstmidler i utmark og på vassdrag som bør være tillatt. I Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag har det helt siden starten i 1977 vært et krav om at unntak fra kjøreforbudet bare kan gis dersom kjøringen har en definert nytteverdi. Det kan være et økonomisk forhold, spørsmål om transport av bagasje og varer til hytter som ligger langt fra veg, eller spørsmål om å lette tilværelsen for folk med bevegelseshemming. Forholdet var da drøftet av utvalget som var oppnevnt for å vurdere situasjonen med motorferdsel i utmark og vassdrag, og i Ot.prp. nr. 45 (1976-77), som formulerte det sentrale prinsippet: *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).*

3.2.1. Behandling i MoSa

Som del av oppdraget til NIBR, ba DN om at MoSa skulle inneholde en " Diskusjon av nyttekjøringsbegrepet, både i relasjon til næring, offentlige oppgaver og fritidsformål".

Utdrag fra drøfting i NIBR-rapport 2006:16:

> *Det er full enighet i Rådgivende gruppe om at motorferdselsloven skal være en generell forbudslov, men hvor viktige nasjonale behov (permanent) må unntas fra ferdselsforbudet.*
>
> *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.*

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 motor-

ferdsel 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.

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 reindriftsnæringen skaper imidlertid problemer sett i sammenheng med den utvikling og omstilling som har skjedd innenfor landbruket de siste tiårene.

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.
- Motorferdselloven 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 tilfredsstilt 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 anførslene 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.

Konklusjon fra MoSa (*fra NIBR-rapport 2006:16*)
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 ivaretakelse 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.

3.2.2. DNs vurderinger

Bakgrunnen for at DN ba om at dette temaet skulle drøftes spesielt i MoSa er erkjennelsen av at det er behov for en presisering i forhold til hvilke formål som skal defineres som samfunnsmessig nytte i så stor grad at det kan gjøre motorferdsel i utmark akseptabel. Videre er det viktig for forutsigbarheten i saksbehandlingen og for likebehandling i forvaltningen i landet sett under ett, å signalisere hvilke formål som er til nytte for grupper og enkeltpersoner, men der motorferdselen er til så stor belastning for naturmiljø og andre interesser at den likevel ikke kan aksepteres. Det kan heller ikke være slik at alle aktiviteter som gir noen en inntekt av et visst omfang automatisk skal defineres som samfunnsmessig nytte uten etter en grundig vurdering av den samfunnsmessige nytten og kostnaden.

DN støtter vurderingene fra MoSa om at en rekke av de kjøreformålene som er listet opp i dagens lov § 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.

Tilsvarende gjelder prinsipielt også for nødvendig transport til "jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring". Det er imidlertid kjent at det foregår en del kjøring under dekke av disse lovlige formålene som er i strid med intensjonen med loven. Slik såkalt gråsonekjøring er et utstrakt problem noen steder og i noen grad kan dette skyldes at det er forskjellige oppfatninger om hva som kan defineres som nyttekjøring. En opprydding i dette slik at det går klart fram hva som er tillatt og hva som er i strid med loven er viktig, også for at loven skal ha legitimitet. Folk flest bør oppfatte lovens forbud som en rimelig og forståelig avgrensing. Den samme utfordringen gjelder også for formål det søkes om dispensasjon for, og hvor det er stor forskjell i hvordan kommunene vurderer dette. En presisering av at dokumentasjon skal medbringes under kjøring for å vise tilknytning til næring er innarbeidet i lovforslaget.

DN foreslår å bruke begge de mekanismer MoSa skisserer for å sikre en best mulig regulering av kjøring i næringsøyemed. Gjennom et revidert lovverk skal det være tydelig hva som er lovlige kjøreformål som det kan gis tillatelse til. Her blir krav til dokumentasjon sentralt. I tillegg vil DN gjennom kommunale motorferdselsplaner i størst mulig grad avgrense den lovlige kjøringen til traseer der den er til minst mulig ulempe for natur og mennesker.

Det er et mål at utformingen av nytt regelverk skal bli slik at det er mindre rom for såkalt gråsonekjøring der det kjøres i strid med intensjonen i gjeldende regelverk. Samtidig skal de som har behov for å benytte motorferdsel i utmark til aksepterte formål i næringsøyemed få rom for dette. Hvordan DN tenker å regulere det enkelte kjøreformål framgår av kapittel 4.

3.3 Ulemper som følger av motorferdsel i utmark

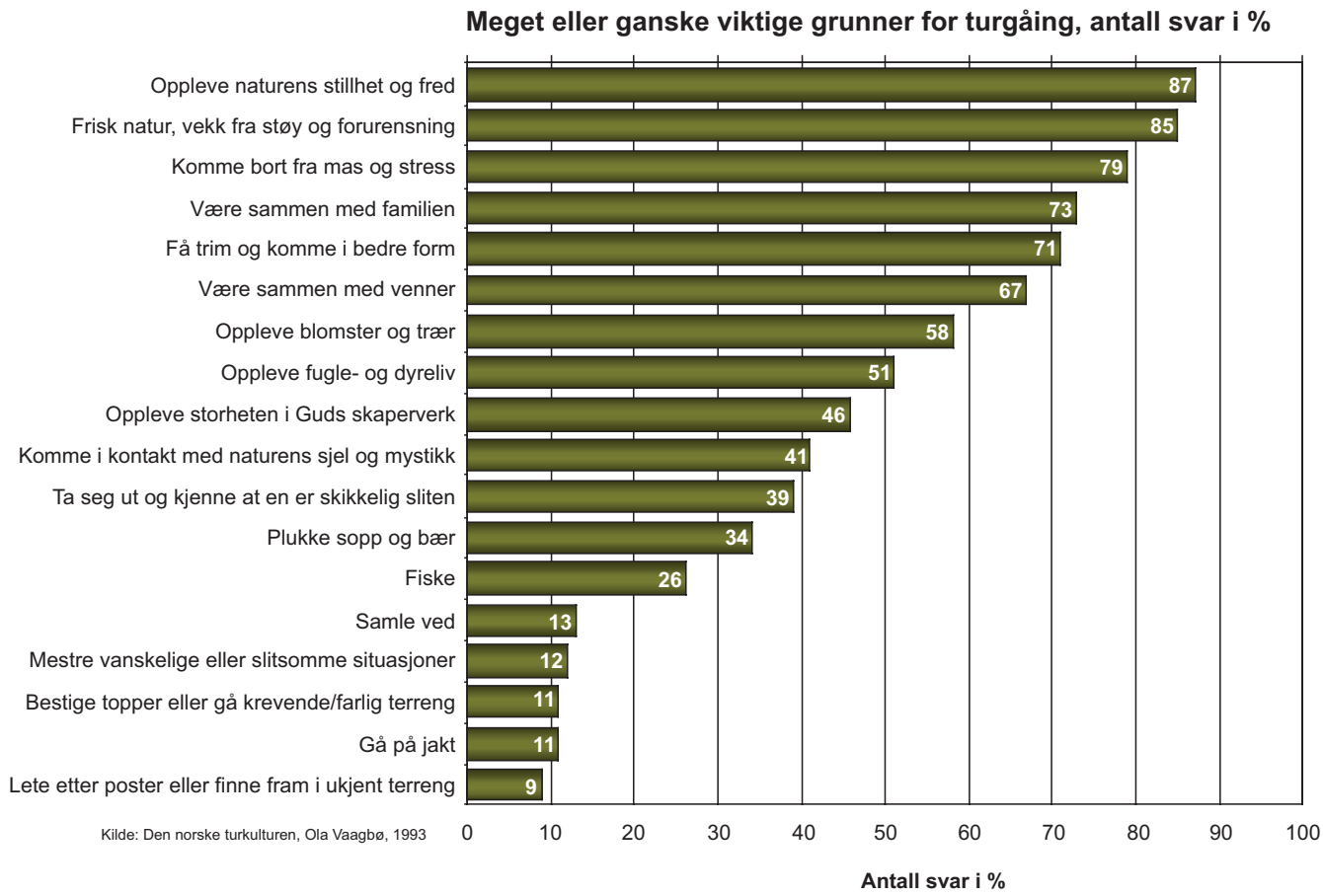
Når samfunnet siden 1977 har sett et behov for å regulere motorisert ferdsel i utmark, skyldes dette at slik ferdsel kan være til ulempe for ivaretakelsen av ulike samfunnsmessige verdier.

Dette gjelder bl.a. ulemper knyttet til:
1. Mulighetene til å oppleve uforstyrret natur
2. Forstyrrelser i nærmiljø til boliger og hytter
3. Konsekvenser for friluftslivsutøvelse og helse
4. Konsekvenser for biologisk mangfold og klima

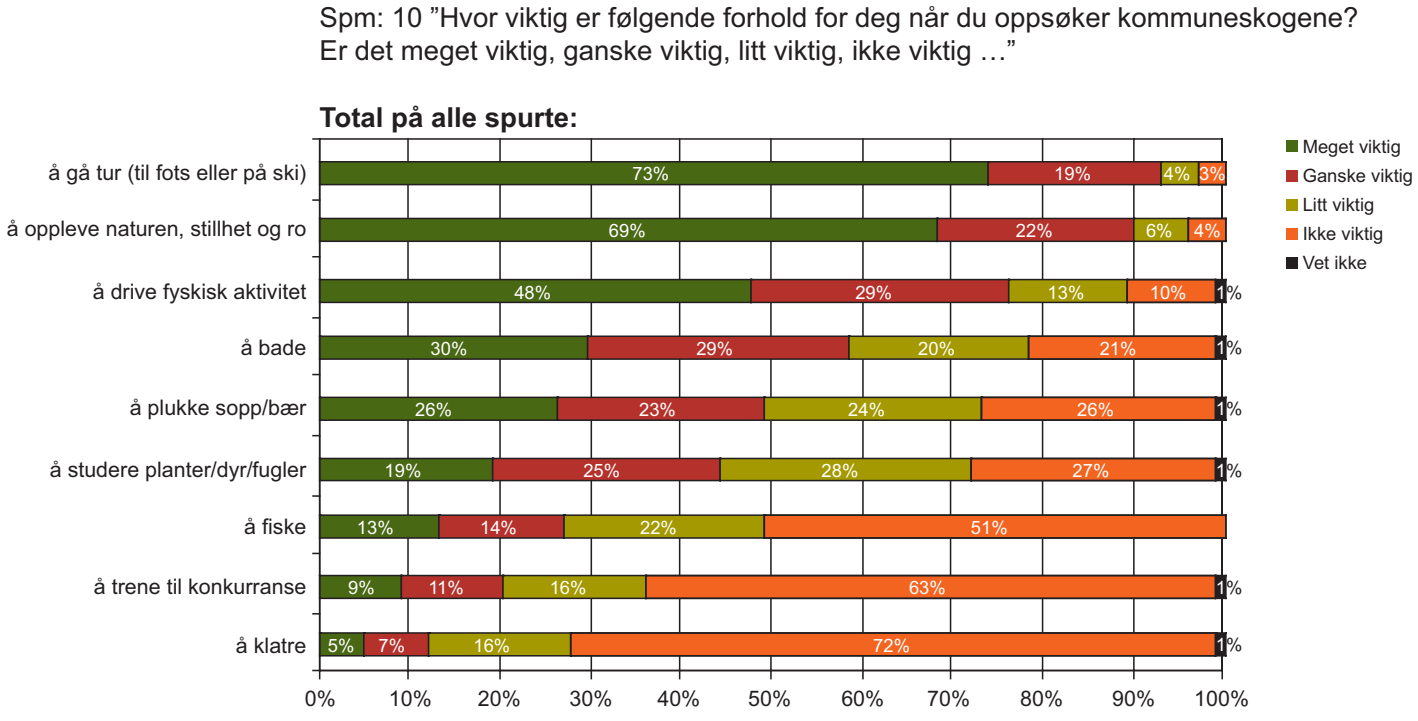
3.3.1. Betydningen av tilgang til uforstyrret natur og naturopplevelse

Motorisert ferdsel i utmark og vassdrag medfører støy, annen forurensning og generelt forstyrrelser der slik ferdsel foregår og i områdene rundt. Det kan være lyden av et helikopter, synet av og sporet etter en snøscooter eller eksoslukten fra en motorbåt. Motorisert ferdsel reduserer derfor muligheten til å oppleve utforstyrret natur. Dette er en alvorlig konsekvens fordi muligheten til å oppleve utforstyrret natur med ro og stillhet har stor verdi for svært mange mennesker.

Flere forskningsarbeider viser at muligheten til å oppleve urørt natur, ro og stillhet og muligheten til å unnslippe stress og mas, er svært viktig for mange. Verdiene er viktige enten man er på skitur, på badestranden, på tur i nærmiljøet eller sitter på terrassen en sein sommerkveld. Dette går bl.a. fram av undersøkelser gjennomført av MMI i 1992 og 2004, jf. figur 1 og figur 2.



Figur 1. *MMI-undersøkelse om betydningen av ro og stillhet ved turgåing (1992)*



Figur 2. *Betydningen av ulike faktorer ved besøk i naturområder i Oslo kommune (2004).*

Disse undersøkelsene synliggjør betydningen av fred og ro i friluftslivssammenheng, og kan ses i sammenheng med SSBs levekårsundersøkelser (http://ssb.no/emner/00/02/levstat/) som stadfester at mer enn 90 % av befolkningen driver med en eller flere former for friluftsliv. Synspunktene på verdien av stillhet og ro er m.a.o. ikke bare synspunktene til en liten gruppe som liker å "gå tur", men gir uttrykk for en verdivurdering som er representativ for en vesentlig del av befolkningen. Og verdiene er viktige uavhengig av om man benytter seg av dem eller ikke. På samme måte som urørt natur (natur fri for tekniske inngrep) har en verdi uavhengig av om man bruker naturen, har også muligheten til uforstyrret naturopplevelse verdi som tilgjengelig gode uavhengig av om man benytter seg av dette godet eller ikke.

Svært mange faktorer virker også sammen. Lukt, lyd, synsinntrykk, aktivitet, nytteperspektiv m.v. har samlet betydning for naturopplevelsen og for hvordan ulike forstyrrelser påvirker opplevelsen av velvære og trivsel.

Betydningen av stillhet og ro i utmark og nærmiljø må også ses i sammenheng med at vi forstyrres stadig mer av ulike forstyrrelseskilder både i hverdag og fritid. Det kan være PC og mobiltelefon som lager støy, reklameplakater og videoskjermer i det offentlige rom som gir visuelle forstyrrelser og et hektisk program i arbeidssammenheng med møter, tidsfrister m.m. som gir en stresset hverdag. I en slik situasjon vil behovet for situasjoner og områder der man kan koble av og slippe unna sivilisasjonens forstyrrelser, være vesentlig.

Betydningen av ro og stillhet går også indirekte fram av undersøkelser som er gjort av i hvilken grad folk forstyrres av støy i utmark og om befolkningens holdninger til motorferdsel i utmark. Av en undersøkelse gjennomført av Østlandsforskning i Trøndelag i 1999 går det bl.a. fram at det ses på som mer enn middels viktig å slippe å høre motordur og støy i alle slags friluftslivsområder og samtidig at fravær av motordur og støy har større betydning dess mer urørt et område er. På en skala fra 1 – ingen betydning til 7 – svært viktig, på spørsmålet "hvor viktig er det for deg at du slipper å høre motordur og støy når du er i ulike friluftsområder" varierer svarene fra 3.6 til 5.9 avhengig av type område, minst betydning for nærområder og størst betydning for nasjonalparker og andre urørte områder på fjellet, jf. figur 3.

Flere landsdekkende undersøkelser synliggjør at et flertall i befolkningen ønsker et fortsatt restriktivt motorferdselregelverk. Dette går bl.a. fram av NIBR-rapport 2006:15:

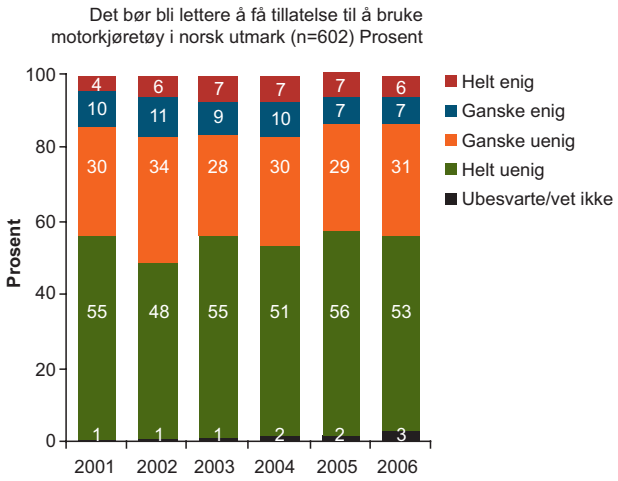
"Landsdekkende undersøkelser av holdninger til motorferdsel viser at det er et solid flertall for ikke å åpne for mer liberal motorferdselpolitikk. Dette er et gjentatt resultat i TNS Gallups undersøkelse (Natur- og miljøbarometer) i de årene 2001-2005 der 83 % av respondentene svarer at de er ganske eller helt uenig i at det bør bli lettere å få tillatelse til å bruke motorkjøretøy i norsk utmark. Begrunnelsene er først og fremst at det ødelegger naturen og at det bråker og forstyrrer dyr og mennesker. Tilsvarende resultat har en landsdekkende undersøkelse i regi av Nationen, utført av Sentio. På spørsmålet om hvordan folk forholder seg til dagens restriktive regler for fritidskjøring med snøskuter, er det 30,8 % som er fornøyd med dagens regler, mens 28,9 % mener reglene bør bli strengere. Ca en firedel (23,9 %) ønsker at det skal åpnes for mer fritidskjøring."



Kilde: Synspunkter på støy i friluftsområder, Østlandsforskning, 1999
Spørreundersøkelse basert på 1200 personer i Trøndelag

Figur 3. *Betydningen av å slippe å høre motordur og støy i ulike naturområder (1999).*

Motorkjøretøy i utmark



- Enda sterkere motstand mot motorkjøretøy
- Vi ser en stadig større motstand mot bruk av motorkjøretøy i norsk utmark
- Kun 13% er enig i at det bør bli lettere. Nedgangen fra i fjor manifesterer seg altså å i år
- Vi ser at menn og yngre er de gruppene som er mest enig i påstanden

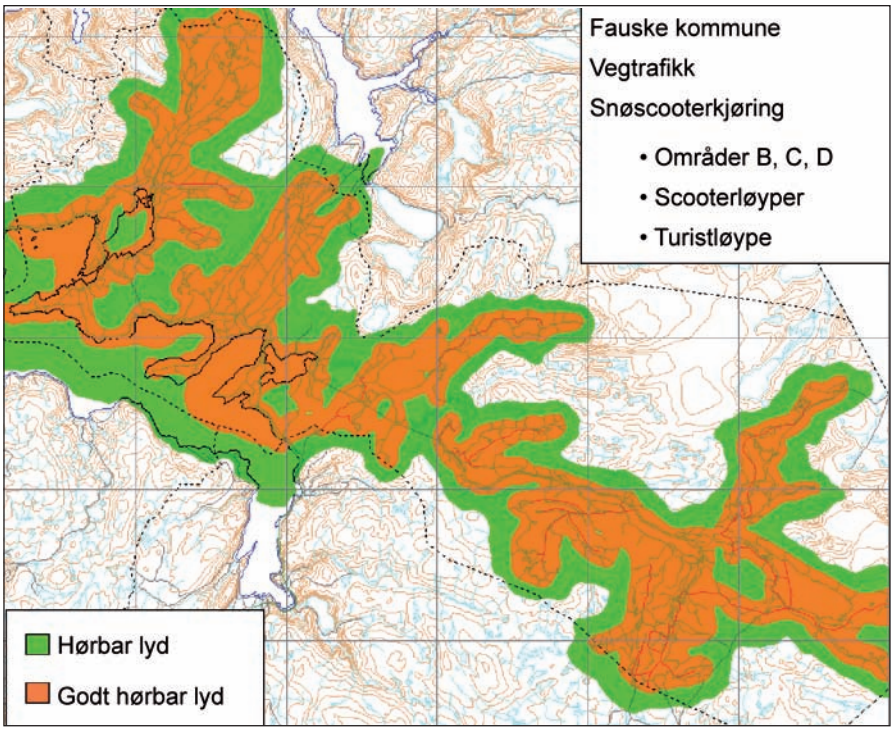
	Alle	Mann	Kvinne	15-29	30-44	45-59	60+
Enige	13	17	9	22	11	9	8

Figur 4. *TNS Gallup, Natur- og miljøbarometer.*

Stillhet og uforstyrret natur har også stor verdi som produkter i reiselivssammenheng. Dette går bl.a. fram av en undersøkelse gjennomført av Transportøkonomisk institutt (Steen Jacobsen 2003) der man har spurt utenlandske bilturister om deres interesse for å oppleve stillhet i norske vinterlandskaper. I alt 71 % av de spurte svarer at stillhet er ganske eller svært viktig for den aktuelle reisen og 61 % svarer at stillhet er ganske eller svært viktig for valg av reisemål. Denne undersøkelsen viser også at betydningen av stillhet øker etter de spurtes erfaring med vinterferie i Norge. 53 % av dem som er på vinterferie i Norge for første gang, 69 % av dem som har vært i Norge 1-2 ganger og 77 % av dem som har vært i Norge mer enn to ganger, svarer at stillhet er ganske eller svært viktig.

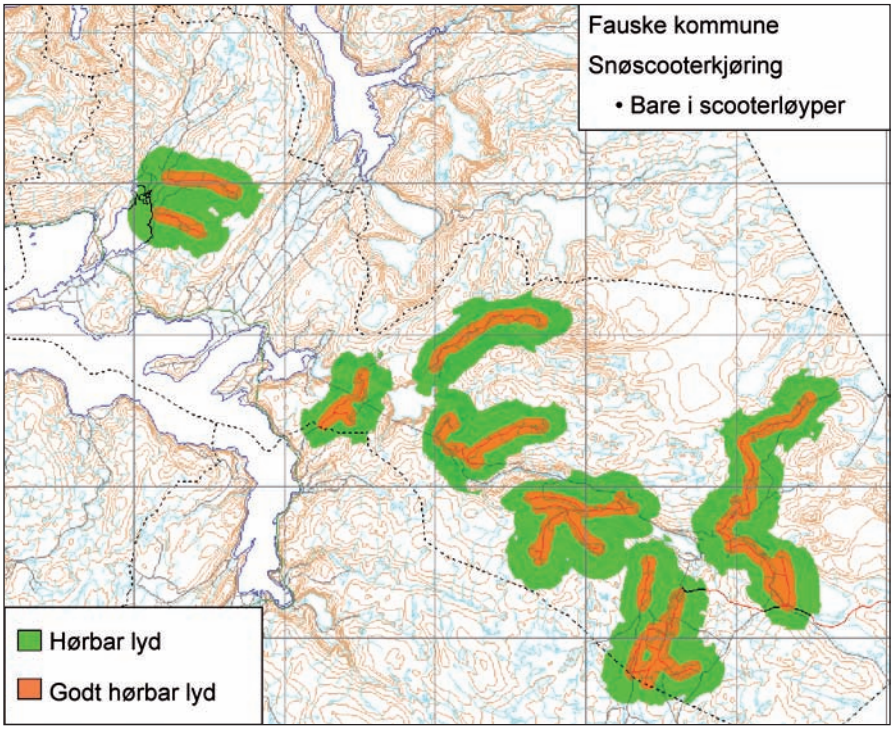
Mange undersøkelser synliggjør m.a.o. at muligheten til å oppleve uforstyrret natur har stor verdi. Som nevnt har motorisert ferdsel konsekvenser for i hvilken grad det er mulig for den enkelte å oppleve disse verdiene. Spørsmålet blir da hvor omfattende disse konsekvenser er og i hvor stor grad og for hvor store områder reduserer og forringer motorisert ferdsel muligheten til å oppleve stillhet og ro.

Dette er vanskelig å vurdere eksakt og da særlig for konsekvenser knyttet til opplevelsen av urørthet, ro, avkobling og lignende. En mulighet til å gi noe svar på dette spørsmålet er imidlertid ved å kartlegge hvor stort areal som blir berørt av støy fra motorisert ferdsel. Som et supplement til motorferdselforsøket ble det utarbeidet støysonekart for veitrafikk og for motorisert ferdsel i utmark for 2 av forsøkskommunene; Vinje og Fauske kommuner.

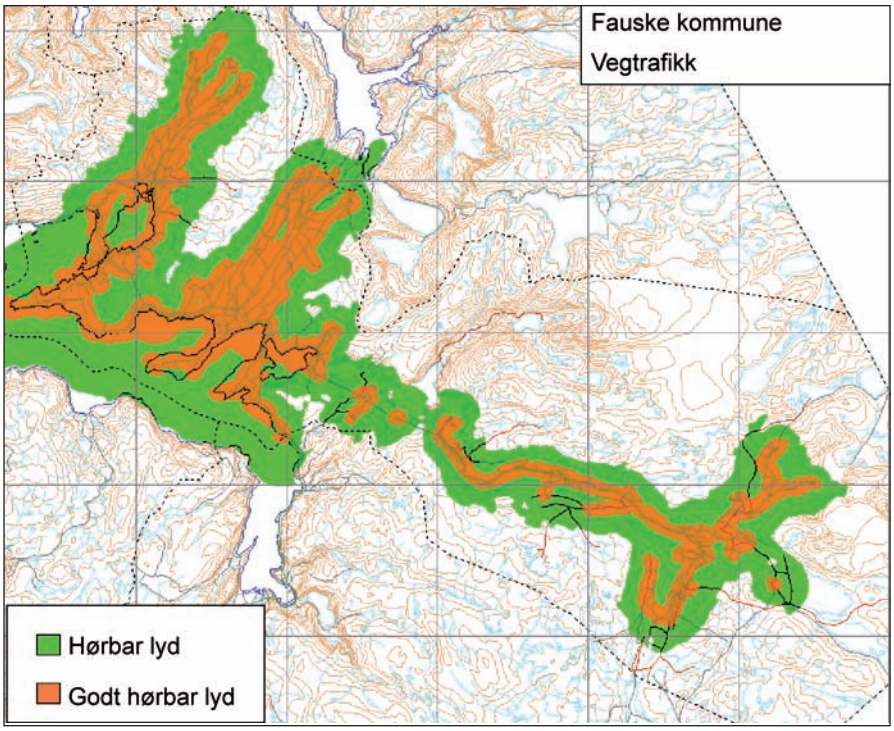


Figur 5. *Omfang av hørbar (mer enn 20dB) og godt hørbar (mer enn 40 dB) støy fra veitrafikk og snøskuterkjøring i definerte løyper og områder i Fauske kommune. Kilde: SINTEF*

Som det går fram av figur 5 viser disse støykartene at "restområdene", der det ikke er hørbar støy verken fra veitrafikk eller motorisert ferdsel i utmark i Fauske kommune, blir små, bare 221 km^2 av kommunens totale areal på 1208 km^2. Figur 6 viser omfanget av støy fra den delen av trafikken som er kanalisert til skuterløyper. Sammenholder en dette med kartet over støy fra veitrafikken, figur 7 ser en også at den motoriserte ferdselen i utmark medfører støy i områder som i utgangspunktet ikke er berørt av støy fra veitrafikk og dermed bidrar til en relativt stor økning i andelen av kommunens areal som totalt sett blir berørt av støy.



Figur 6. *Omfang av hørbar og godt hørbar støy fra snøskutertrafikk i definerte skuterløyper i Fauske kommune. Kilde: SINTEF*



Figur 7. *Støy fra veitrafikk i Fauske kommune. Kilde: SINTEF*

3.3.2. Forstyrrelser i nærmiljø til boliger og hytter

Hvilke forstyrrelser vi blir utsatt for i områdene der vi bor/har hytte har stor betydning særlig fordi det er her vi oppholder oss mest. Samtidig som vi ikke vektlegger totalt fravær av forstyrrelser like høyt som i urørte naturområder, vil det være desto flere som plages av de forstyrrelser som overstiger akseptable grenser. I tillegg til forstyrrelser som berører selve boligen og dens nærmeste uteareal har forstyrrelser som berører de nærmeste rekreasjonsområdene stor betydning.

DN har registrert en økning i klager på forstyrrelser fra motorisert ferdsel i bo- og nærmiljø. Dette gjelder særlig forstyrrelser fra snøskuterkjøring på innmark, men også forstyrrelser fra båttrafikk og bruk av småfly og helikopter. Dette må ses i sammenheng med generelle undersøkelser som viser at stadig flere plages av støy i sitt bo- og nærmiljø, og da særlig av støy fra veitrafikk. Støy og forstyrrelser fra motorisert ferdsel i utmark kommer her inn som en tilleggsfaktor som ytterligere forsterker støyplagene der det er mye støy fra før av, men ikke minst som en vesentlig støykilde i områder der det er lite støy fra før av, for eksempel i spredtbygde jordbruksområder.

Særlig i nærområder til flyplasser vil flystøy være en vesentlig kilde til forstyrrelse både innendørs og utendørs i boligområder og i de nærmeste rekreasjonsområdene. I forbindelse med flytting av hovedflyplass fra Bygdøy til Gardermoen ble det gjennomført en undersøkelse av virkningene av endret støypåvirkning i nærområdene. Undersøkelsen viser en klar sammenheng mellom omfang av flyaktivitet og støyplage. Det ble også funnet en sammenheng mellom opplevd plage av flystøy og opplevd generell rekreasjonskvalitet. På Bygdøy var det for eksempel i tillegg til reduksjon i støyplagen også en klar nedgang i plage av andre miljøfaktorer (som uforsiktig sykling, for mye folk, lyden av veitrafikk, kjøretøyer på turvegene, synet av fly) etter at flyplassen ble flyttet. Resultatene viser også en sammenheng mellom støyplage hjemme og hvor plaget man er av flystøy i rekreasjonsområdet.

Forstyrrelser fra snøskutertrafikk i hytte- og turistområder er et tema som bl.a. ble synliggjort gjennom motorferdselforsøket i Fauske kommune. Her kom det fram at når mange ønsker å kjøre til hyttene samtidig som de selv og ikke minst de andre hytteeierne ønsker fred og ro når de er på hytta, blir det lett konflikter. Fauske kommune tillot også bruk av snøskuter til henting av vann under opphold på hyttene, noe som også økte omfanget av den motoriserte ferdselen og dermed forstyrrelsen. I den perioden forsøket ble fulgt med økt oppsyn, ble det registrert en rekke klager fra hytteeiere i Fauske som opplevde at de ble forstyrret av snøskuterkjøring.

3.3.3. Konsekvenser for utøvelse av friluftsliv og helsemessige konsekvenser

Friluftsliv er et verdifullt velferdsgode som nærmere 90 % av befolkningen benytter seg av. Svært mange går på tur til fots eller på ski, sykler, bader, fisker, jakter eller plukke bær m.m. Gjennom fysisk aktivitet og naturopplevelse bidrar friluftsliv både til fysisk og psykisk helse og trivsel.

Muligheten til friluftsliv påvirkes ikke direkte av motorisert ferdsel i utmark i den forstand at det fortsatt vil være fysisk mulig å drive friluftsliv i områder der motorisert ferdsel foregår. Imidlertid påvirkes kvaliteten på friluftslivsopplevelsen kraftig i form av ulike forstyrrelser, støy, lukt, synsinntrykk osv. Tilsvarende er det problematisk når snøskutertraseer ødelegger skiløyper, eller barmarkskjøring ødelegger stier. I praksis vil det derfor være slik at motorisert ferdsel forringer friluftslivsopplevelsen og fører til at de som ønsker å drive friluftsliv og oppleve urørt natur, stillhet og ro, må søke til andre områder.

Som nevnt viser flere forskningsarbeider at muligheten til å oppleve urørt natur, ro og stillhet og muligheten til å unnslippe stress og mas, er svært viktig for mange, både generelt og i forbindelse med friluftsliv. I en undersøkelse gjennomført av MMI i 1992 (Aasetre m.fl. 1994) går det fram at mer enn 85 % av de spurte mener at det å ”komme ut i frisk natur vekk fra støy og forurensning” og å ”oppleve naturens stillhet og fred” er meget eller ganske viktig grunn for å ”gå tur”. Tilsvarende gjennomførte MMI en undersøkelse for Oslo kommune i 2004 (Berg 2004). Her ble folk bedt om å svare på ”hvor viktig er følgende forhold når du oppsøker kommuneskogene”. Hele 91 % svarte i denne undersøkelsen at ”å oppleve naturen, stillhet og ro” var enten meget viktig (69 %), eller ganske viktig (22 %).

I noen grad har man også testet direkte i hvilken grad folk forstyrres av motorisert ferdsel i utmark når de driver friluftsliv. En eksperimentell studie fra Tromsø (Vittersø m.fl. 2004) der skiløpere ble eksponert for snøskuterkjøring viser klart at snøskuterkjøring reduserer kvaliteten på skituren for dem som ble ”utsatt for” (benevnelsen er hentet fra forsøket) en snøskuter underveis. Studien viser at støyen er den viktigste årsaken til at man føler seg forstyrret. Samtidig fremstår det som en viktig årsak at snøskuteren forstyrrer landskapsbildet og den estetiske opplevelsen.

Ut over de direkte konsekvensene for skiløyper og turstier, påvirker også motorferdsel opplevelsen av landskapet. Om sommeren kan kjørespor i myr og på lyngen oppleves som negative element i landskapsbildet. Samme virkning kan snøskuterspor ha i et ellers tilnærmet urørt vinterlandskap. Landskapsopplevelsen er ofte en vesentlig del av friluftslivet, og motorferdsel kan gjennom spor i landskapet redusere kvaliteten på friluftslivet.

Helsemessige konsekvenser
De helsemessige konsekvensene av motorisert ferdsel i utmark handler om flere aspekter:

- Forstyrrelsenes effekt på trivsel og psykisk helse
- Bidrag til økt forurensning
- Bidrag til redusert fysisk aktivitet i befolkningen
- Ulykker og skader for dem som kjører motorkjøretøy

Som det går fram av de nevnte undersøkelsene påvirkes vi negativt av motorisert ferdsel i utmark, og slik forstyrrelse og irritasjon vil nødvendigvis også ha helsemessige konsekvenser, både fysisk (hjerterytme m.m.) og psykisk. De helsemessige konsekvensene må også ses i sammenheng med at natur og muligheten til å oppsøke natur og få naturopplevelse er en sentral del av folks helsebegrep og av opplevelsen av å ha god helse (Fuggeli og Ingstad 2001).

De helsemessige konsekvensene vil også avhenge av i hvilken grad man plages av støy og andre forstyrrelser i hverdagen. I en boligundersøkelse gjennomført av Transportøkonomisk institutt fant man for eksempel at ved samme støynivå på den mest utsatte siden av boligen, ble de minst plaget som hadde muligheten til å oppsøke stillere områder andre steder i boligen eller i nærmiljøet til boligen. Tilsvarende må man anta at muligheten til å oppsøke stillhet og ro i utmark vil ha en positiv effekt på i hvilken grad man plages av den støyen og de forstyrrelsene man generelt utsettes for i hverdagen og motsatt at man plages mer dersom man fratas muligheten til å oppleve stillhet og ro i utmark. Slike sammenhenger er imidlertid ikke undersøkt.

Økt forurensning som følge av motorisert ferdsel i utmark vil ha samme helsemessige konsekvenser som fra annen tilsvarende motorisert transport.

Mangel på fysisk aktivitet er en viktig helseutfordring og en betydelig risikofaktor for befolkningens helse i dagens samfunn. Mangel på fysisk aktivitet er rangert som en risikofaktor på linje med for eksempel røyking.

Lettere tilgang til motorisert transport kan føre til at omfanget av fysisk aktivitet i befolkningen reduseres. Dette kan skje, og skjer for eksempel ved at flere velger å kjøre snøskuter til hyttene sine framfor å gå på ski, kjører motorbåt framfor å ro eller at man kjører ATV framfor å gå til fots når man skal på moltetur eller fisketur.

Økende omfang av motorisert ferdsel vil også bidra til at flere utsettes for ulykker og skader som følge av kjøringen. Internasjonal forskning og statistikk viser høye ulykkestall for denne typen kjøring, særlig for unge gutter og ofte under påvirkning av alkohol. Forskning dokumenterer også problemer med skader i rygg, nakke og armer p.g.a. vibrasjoner, uheldig kjørestilling osv.

3.3.4. Konsekvenser for biologisk mangfold og klima

Norge har som oppfølging av internasjonale avtaler og konvensjoner som mål å stanse tap av biologisk mangfold innen 2010. I dag er fysiske inngrep og endret arealbruk den viktigste negative påvirkningen for biologisk mangfold. Motorferdsel i utmark bidrar direkte og indirekte til å forsterke denne negative påvirkningen.

Konsekvenser av motorferdsel på biologisk mangfold omhandler flere problemstillinger som gjensidig påvirker hverandre:

- Konsekvenser av barmarkskjøring
- Konsekvenser av kjøring på snødekt mark
- Konsekvenser av bruk av motorfartøy og luftfartøy
- Konsekvenser for vegetasjonen
- Konsekvenser for fauna

Barmarkskjøring har størst negative effekt på vegetasjonen, spesielt i områder hvor evnen til gjenvekst er svak. Hvor tørt eller fuktig vegetasjonsdekket er, helningsgrad på terrenget, klima og vekstsesong påvirker hvordan vegetasjonen tåler selve kjøringen og evnen til gjenvekst når skade har oppstått. Motorferdsel kan gi direkte skader i form av synlige kjørespor eller ødelagt vegetasjonsdekke, og indirekte skader i form av endret dreneringsmønster, avrennig og erosjon.

Også bruk av snøskuter kan gi skader på vegetasjonen, bl.a. direkte i form av kontakt med busker og lignende som stikker opp av snøen, eller slitasjeskader på vegetasjonsdekket som følge av kjøring i perioder med lite snø. I traseer der det kjøres mye påvirkes også vegetasjonen i form av seinere snøsmelting og seinere vår der snøen er pakket sammen av kjøringen.

Effekten av motorferdsel på vegetasjonsdekket kan være endringer i artssammensetning og artsdekning som medfører varige endringer i vegetasjonsdekket. Dette kan gi negative konsekvenser når sjeldne eller trua arter og vegetasjonstyper blir påvirket. Endringer av vegetasjonstyper forårsaket av motorferdsel kan igjen medføre endret livsgrunnlag for fugl og annet vilt som lever av og i disse vegetasjonstypene.

Både kjøring på barmark og kjøring på vinterføre påvirker dyrelivet. Imidlertid vil konsekvenser for dyrelivet avhenge av de ulike artenes sårbarhet for forstyrrelser og når på året de utsettes for forstyrrelser. Undersøkelser viser at villrein reagerer på snøskutere som er over en halv kilometer unna (Reimers m.fl. 2003). Når villreinen samtidig viser seg å være spesielt sårbar for fysiske inngrep, som veier, kraftlinjer og lignende, og unnviker disse på tildels lang avstand, bidrar økt motorferdsel til økt press mot og ytterligere fragmentering av villreinens leveområde. Fjellreven reagerer også på motorferdsel, men tolererer motorferdsel bedre dersom reven er høyere plassert i terrenget enn forstyrrelseskilden (Overrein 2002).

Nyere kunnskap om rovfugler og motorferdsel indikerer at rovfugler opplever mislykkede hekkinger på grunn av økt snøskutertrafikk. Rovfugler har ofte faste hekkeplasser som går i arv i generasjoner, og de blir av den grunn spesielt sårbare når disse hekkeplassen i økende grad blir utsatt for forstyrrelser fra motorferdsel. Både kongeørn og jaktfalk antas å reagere negativt på forstyrrelser fra både snøskuter og barmarkskjøring, og det anbefales en minimumsavstand på en kilometer fra en regulert snøskutertrasé til rovfuglreir (Knoff & Nøkleby 2005).

Både for villrein, fjellrev og annet vilt er det en stor utfordring at motorkjøretøy bringer mennesker og deres aktiviteter inn i naturområder som tidligere i liten grad ble forstyrret av menneskelig aktivitet. Når dette samtidig skjer i perioder hvor viltet er spesielt sårbart for forstyrrelser pga. hekke-/yngle-/kalvingstid eller i perioder med liten næringstilgang, forsterkes den negative effekten av motorferdselen. Snøskuterkjøring i forbindelse med vinterferie og påskeferie blir i denne sammenhengen spesielt utfordrende, mens påvirkningen fra barmarkskjøring kan antas å være særlig stor hvis den foregår i hekke- og yngletiden på våren og forsommeren.

Både pattedyr og fugler blir sterkt påvirket av luftfartøyer. Det er uklart om det er selve luftfartøyet eller det at det beveger seg i lufta som forårsaker den kraftige effekten på dyr og fugler. Av NIBR-rapport 2006:15 framgår det at fugler kan reagerer på luftfartøyer på flere kilometers avstand. Bruk av luftfartøyer ved sårbare fuglekonsentrasjoner, bl.a. ved våtmarker, vil derfor ha store konsekvenser for berørte populasjoner. Også kjøring med motorfartøyer på innlandsvassdrag vil påvirke hekkende og trekkende vannfugler.

Sett opp mot målet om å stanse tap av biologisk mangfold, er det viktig at konsekvensene av motorferdsel i utmark også vurderes i forhold til biologisk mangfold. Økt bruk av motorkjøretøyer i utmark medfører økte forstyrrelser av fugl og pattedyr, fragmentering av leveområder for enkelte dyrearter og stedvis endring av vegetasjonsdekke. Dette er konsekvenser som over tid vil ha negative konsekvenser for det biologiske mangfoldet.

Det er i denne sammenheng relevant også å legge vekt på utfordringen som endringer i klimaet representerer. Menneskeskapte utslipp av CO_2 utgjør et stort klimaproblem og alle former for motorisert transport er bidragsytere til dette problemet. Motorisert ferdsel i utmark står så langt for en relativt liten andel av disse utslippene. Tall fra SSB viser at utslipp fra beltemotorsykkel i 2005 var på 14 tonn NOx og 16 000 tonn CO_2 totalt. Det finnes ikke tall som skiller mellom kjøring i næring og fritidskjøring. Imidlertid må en del former for motorisert transport i utmark sies å ha så lav nytteverdi i forhold til ulempene, at samfunnsnytten neppe forsvarer utslipp av klimagasser. I særlig grad gjelder dette rekreasjonskjøring med snøskuter. De fleste snøskutere som er i bruk i dag har også forholdsvis høyt utslipp av CO_2/km i forhold til størrelsen på kjøretøyet.

3.3.5. Avveininger mellom nytte og ulemper

Slik det framgår av dokumentasjonen referert over, får verdier som avkobling, ro og stillhet i naturen en stadig økt betydning for menneskers helse og trivsel. Det er derfor et mål for samfunnet å fremme muligheter for stillhet og ro for flest mulig både i hverdag og fritid. Samtidig setter samfunnet og samfunnsutviklingen begrensninger for graden av oppfyllelse av målet. I konkurranse med ønske om fred og ro, finner vi behov for transport i lufta, langs veier på sjøen.

Samtidig har vi nasjonale og internasjonale miljømål om å bevare det biologiske mangfoldet. Behovet for transport i utmark vil nødvendigvis påvirke områder som er forholdsvis urørte av inngrep, og dermed har betydning for opprettholdelsen av det naturlige biologiske mangfoldet.

Utfordringen for forvaltningen av motorferdsel i utmark blir i denne sammenheng å avveie behovet for transport mot ønsket om å bevare biologisk mangfold, og behovet for stillhet, fred og ro. Og det er viktig å understreke at fred og ro i denne sammenheng ikke bare gjelder støy i form av uønsket motorlyd, men også ”visuell støy” der naturopplevelsen reduseres av snøskutere eller andre motoriserte kjøretøy og fartøy, og spor etter disse som bryter den roen mange søker til naturen for å oppleve.

Det er derfor nødvendig å gjøre nytte - kostnadsvurderinger for hvilken motorferdsel man skal tillate, for hvem, i hvilket omfang, i hvilke områder og til hvilke tider. På grunnlag av den store verdien foreliggende kunnskap tilsier at uforstyrret natur har både for det biologiske mangfoldet og for menneskers helse og trivsel, og den enda større betydning disse verdiene må antas å få i fremtiden, må disse verdiene etter DNs vurdering veie tungt i en slik nytte -kostnadsvurdering.

En utfordring ved regulering av motorisert ferdsel er å bidra til helsefremmende opplevelser for bevegelseshemmede som ellers ikke har anledning til å komme seg ut i naturen. Samtidig må man forhindre at motorisert transport blir så tilgjengelig at det får negative konsekvenser for omfanget av fysisk aktivitet og friluftsliv i befolkningen generelt.

DN mener et restriktivt motorferdselregelverk er nødvendig for å opprettholde og øke befolkningens fysiske aktivitetsnivå. Direktoratet ser i denne sammenheng trivselseffekten for den enkelte ved rekreasjonskjøring med snøskuter som svært liten i forhold til de mange negative effektene for naturen, andre brukere av naturen og befolkningens fysiske aktivitetsnivå.

4. Hovedspørsmål i forhold til fremtidig regulering av motorferdsel i utmark og vassdrag

4.1. Luftfartøy og motorbåt

4.1.1. Dagens situasjon og utfordringer

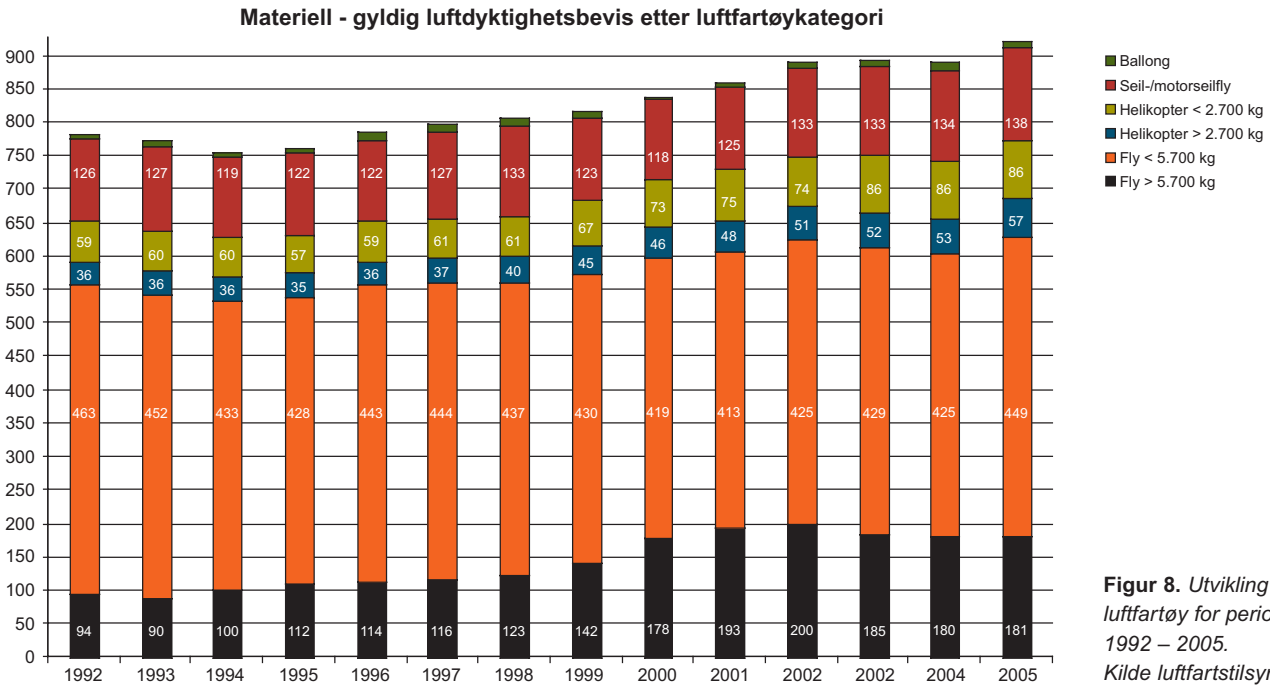
Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag forbyr bruk av motorbåt på vann som er mindre enn 2 km^2 i utstrekning, samt start og landing med luftfartøy i utmark. En egen forskrift forbyr bruk av helikopter til såkalt "heliskiing". Det enkelte kommunestyre kan gjennom forskrift tillate bruk av båt (motorfartøy) på mindre innsjøer, samt gi tillatelse til landing og start med luftfartøy på nærmere fastlagte steder i medhold av motorferdselloven § 5. Det kan også gis dispensasjon når særlige grunner foreligger i samsvar med motorferdselloven § 6.

I spørreundersøkelsen som NIBR gjennomførte i forbindelse med MoSa-prosjektet, ga kommunene uttrykk for at motorferdsel med motorfartøy eller luftfartøy i utmark forekommer i liten grad, at det foregår lite ulovlig ferdsel med båt og fly/helikopter, og at det ikke er store konflikter rundt dette. Heller ikke fylkesmennenes miljøvernavdelinger har i denne spørre-undersøkelsen gitt uttrykk for at dette er et stort eller særlig konfliktfylt problemområde.

Det går fram av evalueringen av motorferdselforsøket at økt trafikk, større båter og dermed økt forstyrrelse er et økende problem i flertallet av de sørnorske forsøkskommunene.

På samme måte som lov om motorferdsel i utmark har et generelt forbud mot motorisert ferdsel i utmark er det i kapittel 5 i Lov om fritids- og småbåter (Lov 1998-06-26 nr. 47: Lov om fritids- og småbåter) et generelt forbud mot bruk av vannscootere og andre liknende motordrevne, mindre fartøy. Dette forbudet gjelder både for ferskvann og på sjøen. I henhold til lovens § 39 kan kommunen ved forskrift, på gitte vilkår, helt eller delvis gi unntak fra forbudet i nærmere avgrensede områder. Slike områder kan bare opprettes der motorferdsel er tillatt etter motorferdselloven. Det er i Lovdata registrert tre forskrifter om slike områder med unntak fra dette forbudet. Disse tre områdene er i Bergen, Nord-Aurdal og Mandal.

Antallet luftfartøy går fram av luftfartstilsynets statistikker og viser at antallet øker, jf. figur 8. Økningen er tydeligst når det gjelder antall helikoptre som i perioden 1992 til 2005 har økt med 50 % fra 95 til 143. Fra kommuner som for eksempel Lom og Oppdal registreres økende aktivitet knyttet til sightseeingflyging med helikopter og flybevegelser med utgangspunkt i småflyplass. Det er også en tendens at det er økt aktivitet med sightseeingflyging der start og landing skjer på innmark. Dette er f.eks. knyttet til tilbud til cruiseturister som er en kort tur på land. Ønske og søknad om sightseeingflyging til fjelltoppen Kalda-Kari på Jostedalsbreen synliggjør også en potensiell utvikling for flyging i turistsammenheng.



Figur 8. *Utvikling i antall luftfartøy for perioden 1992 – 2005. Kilde luftfartstilsynet*

Kommersiell flyvirksomhet "med en viss regelmessighet" krever konsesjon fra Luftfartstilsynet, men denne innskrenker seg som oftest til at det gis tillatelse til å fly med passasjerer og/eller last. Luftfartstilsynets liste over selskaper med konsesjon for ulike former for flytransport viser at det i 2005 var registrert luftfartsselskaper i 13 av landets fylker, de fleste i Akershus og Rogaland. De øvrige er spredt over landet. Flere selskaper er landsomfattende.

Innvilgete dispensasjoner for lufttransport og bruk av båt etter motorferdsellovens er trolig den eneste informasjonen som kan antyde noe om omfang av ferdsel med luftfartøy og motorbåt i utmark. Kommunenes rapportering til KOSTRA når det gjelder tall fra 2004, som er de mest pålitelige, viser at det er gitt i overkant av 900 dispensasjoner for flytransport og bruk av båt. Hovedtyngden av disse faller på tre fylker, Finnmark, Troms og Hordaland, som til sammen står for vel 40 % av antall gitte dispensasjoner.

Utfordringene når det gjelder ferdsel med motorfartøy er i første rekke knyttet til en økning i antall, størrelse og motorstørrelse og dermed også større fart. Dette gir konsekvenser i form av økt rekkevidde som igjen medfører økt forstyrrelse og økt støy og er særlig et problem fordi støy brer seg over relativt store avstander fra åpent vann. Økt fart representerer også en sikkerhetsrisiko. Utfordringene ved bruk av vannscooter er tilsvarende.

Utfordringene for ferdsel med luftfartøy er i stor grad knyttet til at det i gjeldende lovverk ikke er krav om samfunnsmessig nytteverdi til flyging som kan tillates. Dette har bl.a. ført til en økende flygbruk i forbindelse med sightseeing, turisme og annen person- og fritidstransport. Særlige utfordringer når det gjelder ferdsel med luftfartøy er at støy og forstyrrelser påvirker mye større områder enn ved ferdsel til lands og til vanns. Særlig utfordringer er også knyttet til de mulighetene til flyging som følger av at det (inntil et visst omfang) er tillatt å starte/lande på innmark og at selve flygingen ikke reguleres i særlig grad utover de generelle regler som gjelder for all luftfart.

Disse utfordringene har også energi- og miljøkomiteen vært opptatt av. I behandlingen av friluftslivsmeldingen (Inst. S. nr. 114 (2001-2002) merket flertallet i komiteen seg det tiltakende støyproblemet i forbindelse med motorisert ferdsel, og ba Regjeringen å foreslå nødvendige lovendringer slik at regelverket omfatter også selve flygingen, ikke bare start og landing.

Problemet med støy i utmarka må ses i sammenheng med at mange nettopp søker etter ro i fritids- og friluftslivet, fordi støy er ett av de største miljøproblemene for stadig flere enkeltindivider i samfunnet. Det gjelder særlig trafikkstøy i bomiljøet og støy på arbeidsplassen. Det er påvist en generell sammenheng mellom støy og høgt blodtrykk, hjerteinfarkt og søvnløshet, i tillegg til den individuelle irritasjonen over motorstøy, som blir særlig relevant i samband med fritids- og friluftsliv. 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.

Luftfartøyer synes å gi kraftige effekter på dyr. Både fugler og pattedyr har vist seg å bli sterkt påvirket. Om dette skyldes enkeltfaktorer ved fartøyet (for eksempel selve helikopteret) eller om det er fordi de beveger seg i lufta, synes uklart. På Svalbard har luftfartøyer gitt sterkere reaksjoner enn for eksempel snøskuter, blant annet på rein (Overrein 2002).

4.1.2. Erfaringer fra motorferdselforsøket

Forsøkskommunene har utarbeidet egne bestemmelser for luft- og motorfartøy. Spesielt for luftfartøy er disse svært varierende, men med gjennomgående liten detaljeringsgrad på bestemmelsene. Omfanget på lufttrafikk hjemlet i de kommunale bestemmelsene er begrenset i alle forsøkskommunene, men størst i kommuner med mye transport i forbindelse med hytteutbygging, kraftverksoppsyn og jaktuttak. De kommunale bestemmelsene for bruk av motorfartøy begrenser trafikken til spesielle vann og motorstørrelse. Økt trafikk, større båter og dermed økt forstyrrelse er et økende problem i flertallet av de sørnorske forsøkskommunene.

4.1.3. Behandling i MoSa

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 pekes på at 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. Videre vises det til at det må vurderes om det er behov for innstramminger i motorferdselloven med tanke på godkjenning av plasser for start og landing med luftfartøy, og 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.

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 "lettvinte" løsninger bidrar i samme retning, og støttes av økende tilbud om slike tjenester.

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.

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 lavtflyging over utmarksområder – der start og landing ikke nødvendigvis foregår i utmark – kan ikke håndteres gjennom dagens motorferdsellov. Helikopterturisme er det fremste eksemplet på denne problemstillingen. 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. Hvis det kan godtgjøres at sjøfly i stor grad er egnet til gods- og varetransport, bør det vurderes 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.

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 person-transport med snøskuter til hytter og lignende er ikke tillatt, med unntak for rutekjøring og funksjonshemmedes 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.

4.1.4. DNs vurderinger

I likhet med Rådgivende gruppe i MoSa, mener DN at start og landing med fly og helikopter i utmark, og bruk av båt på vann og vassdrag har vært tilfredsstillende forvaltet fra kommunenes side. Det har heller ikke vært de store og systematiske lov- og forskriftsbrudd fra utøvernes side. Det registreres et økende ønske fra publikum om mer bruk av fly og helikopter knyttet til utmarksbruk i fritids- og reiselivssammenheng, og direktoratet deler bekymringene referert over fra MoSa i forhold til økt omfang av dette. Hvis utviklingen fortsetter slik vi ser i dag med økt omfang av bruk av luftfartøy og motorfartøy vil det være behov for nye grep i forvaltningen av dette for å ivareta biologisk mangfold og friluftsliv. Direktoratet foreslår at det ved vurderinger av tillatelser om start og landing med luftfartøy og opprettelse av landingsplasser i utmark skal innføres krav om samfunnsmessig nytteverdi på lik linje med bruk av motorkjøretøy. Videre mener DN at det ikke skal gis tillatelse til ren persontransport med luftfartøy unntatt i helt spesielle tilfeller.

I kommuner hvor det etableres små luftfartsselskap som i utgangspunktet har markert lokal tilknytning, mener direktoratet at diskusjonen rundt dispensasjoner fra landings- og startforbud i utmark ikke bare må bli en sak om etablering av tiltrengte arbeidsplasser i kommunen. Skader og ulemper virksomheten vil påføre natur og allment friluftsliv, skal vurderes i det enkelte tilfellet og DN mener det kun unntaksvis skal gis tillatelse til bruk av luftfartøy knyttet til utmarksnæring.

DN foreslår at kommunene fortsatt skal forvalte bestemmelsene om oppretting av start og landingsplasser for luftfartøy. Dette skal inngå i planbehandlingen og det skal vises i kommunens motorferdselplan hvor start og landing er tillatt. Det må vises varsomhet når det gjelder å gi tillatelser til landing med sjøfly særlig sett i forhold til sårbare perioder for fuglelivet.

Slik DN ser det må spørsmål om lavtflyging i sivil luftfart drøftes med Luftfartsverket som forvalter Lov om luftfart 11.06.1993 nr 101 (luftfartsloven). Det bør settes i gang prosesser i samråd med Luftfartsverket med sikte på å drøfte om og hvordan man kan regulere lavtflyging. For en del verneområder er det i dag forskrifter hjemlet i Naturvernloven som forbyr flyging under 300 meter (1000 fot). Direktoratet mener i utgangspunktet at eventuelle grenser for lavtflyging må settes vesentlig høyere enn 300 meter for å sikre god nok effekt i form av mindre forstyrrelse for mennesker og dyr.

Direktoratet er enig med Rådgivende gruppe i MoSa i at landing og start på innmark vil kunne resultere i flyging som får effekt på utmarksarealer og at det slik sett kunne være ønskelig at fly- og helikopterlanding på innmark må forvaltes på samme måte som når det gjelder utmark. Det er imidlertid i slike tilfeller ikke landingen, men selve flygingen som er uønsket. Da er det ikke hensiktsmessig med en generell utvidelse av motorferdsellovens virkeområde ved å inkludere landing og start på innmark.

Direktoratet er også enig med Rådgivende gruppe om at det ikke er behov for større endringer når det gjelder regler for bruk av motorbåt på vann og vassdrag. Det er bekymringsfullt at økt trafikk, større båter og dermed mer forstyrrelse er et tiltakende problem. Gjennom den kommunale planleggingen bør det i større grad enn hva som har vært tilfelle hittil, vurderes motorbåtfrie soner i større vatn. Dette gjelder for viktige friluftsområder, og områder som er viktige for fuglelivet. Gjennom motorferdselplan eller kommuneplanens arealdel, kan slike områder sikres mot forstyrrende motorisert båttrafikk.

Det skal fortsatt være anledning til å forby motorisert ferdsel på vann større enn 2 km^2. Videre skal det framgå av motorferdselplan hvor det er tillatt å bruke motorbåt på vann og vassdrag. Det vil fortsatt kun være i helt spesielle tilfeller at kommunen kan åpne for bruk av motor på vann under 2 km^2.

Kommunene bør kunne gi bestemmelser om bruk av forbrenningsmotorer og elektriske motorer på vann og vassdrag.

4.2. Barmarkskjøring

4.2.1. Dagens situasjon og utfordringer

Ferdsel på barmark er i henhold til dagens lovverk tillatt til en rekke nytteformål som framgår av lovens § 4 og nasjonal forskrift § 2. I Finnmark kan fylkesmannen, etter forslag fra kommunene også tillate ferdsel på barmark etter såkalt ”tradisjonelle ferdselsårer” for transport til hytter og i forbindelse med jakt, fangst, fiske og bærsanking. Utover dette må eventuell tillatelse til ferdsel på barmark skje etter den generelle unntaksbestemmelsen i nasjonal forskrift § 6 ”dersom søkeren påviser et særlig behov som ikke knytter seg til turkjøring, og som ikke kan dekkes på annen måte.”

I de siste årene har antall barmarkskjøretøyer, særlig ATV, økt betraktelig. I særlig grad gjelder dette Finnmark der kjørespor etter barmarkskjøretøy er blitt et omfattende og tydelig problem, men også i resten av landet ser en nå en sterk økning i antallet kjøretøy

Det er ingen tvil om at barmarkskjøretøyer bygget med tanke på ekstrem framkommelighet i terrenget kan forårsake betydelige skader. Den sterke veksten og det betydelige skadepotensialet, gjør regulering av kjøring med barkmarkskjøretøyer til et viktig spørsmål. Det selges i dag også kjøretøy som ikke er tillatt for lovlig bruk, blant annet terrengkjøretøyer for barn.

Tur- og fritidsskjøring med barkmarkskjøretøyer er ikke tillatt etter dagens lov (med unntak av kjøring etter etablerte løyper i Finnmark). Det er imidlertid klart at det foregår til dels betydelig fritidskjøring med barkmarkskjøretøyer/ATV i utmark under dekke av at det skjer i næringssammenheng, særlig knyttet til reindrift. Også i forbindelse med jakt brukes barkmarkskjøretøyer til frakt av jegere og utstyr i strid med lovens bestemmelser. Annen ulovlig kjøring følger av de uklare reglene som gjelder for registrering, og som følge av befolkningens manglende kjennskap til restriksjonene på bruken. For eksempel er det liten kunnskap om at motorferdselloven definerer alle veier som ikke er opparbeidet til kjøring med vanlig bil som utmark.

Spesielt om Finnmark

Det er historiske grunner til at reguleringen av motorferdsel i Finnmark skjer i et helt annet forvaltningsregime enn for resten av landet. Ved innføringen av motorferdselloven ble det i stor grad tatt hensyn til praksis som allerede var etablert. Finnmark har i tillegg til løypenettet for snøskuter også et betydelig nett av barmarksløyper langs såkalte ”tradisjonelle ferdselsårer”.

4.2.2. Erfaringer fra motorferdselforsøket

Forsøket har i liten grad påvirket omfanget av barmarkskjøring. Bestemmelsene som forsøkskommunene har laget for denne typen kjøring er i stor grad en direkte videreføring av tidligere regelverk.

Forsøket gir lite erfaringer omkring barmarksproblematikk. Kautokeino kommune avbrøt forsøket undervegs, og de sørnorske kommunene er ikke nødvendigvis representative for de store utfordringene som møter kommuner med kraftig vekst i antall kjøretøy, stort omfang av kjøring og tilsvarende konsekvenser for naturmiljøet. Oppsynsregistreringene bekrefter imidlertid den generelle trenden om økning i omfanget både av lovlig og ulovlig kjøring.

4.2.3. Behandling i MoSa

Rådgivende gruppe er helt samstemt i at det ikke er en aktuell problemstilling å åpne for løyper for fritidskjøring på barmark sør for Finnmark. Reglene her må ikke utvides til å gjelde for andre deler av landet. Det er derimot bred enighet om at det vil være nødvendig med tiltak for å redusere barmarkskjøringen i Finnmark.

Det er 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 bør vurderes å knytte bruk av barkmarkskjøretøyer til næringsmessig kjøring i utmark til en eller annen form for konsesjon for å redusere unødvendig bruk. 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 nærings-virksomhet. Slike avtaler kan for eksempel inngå som deler av driftsplaner i landbruket og reindriftsnæringen, 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.

Forholdene i Finnmark

I MoSa er kjøring på barmark i Finnmark 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 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 forvaltingspraksis 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.

4.2.4. DNs vurderinger

Direktoratet har merket seg den entydige og restriktive holdningen som Rådgivende gruppe i MoSa har til barmarkskjøring med formål tur- og fritidskjøring og er enig i denne vurderingen. I tillegg til støy og forstyrrelser som følger av annen motorisert ferdsel i utmark gir barmarkskjøring også fysiske skader i landskapet som gjør at denne type ferdsel må håndteres svært strengt. Når Rådgivende gruppe viser til at 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, må dette også tas meget alvorlig med tanke på forvaltningen av barmarkskjøring i resten av landet i åra framover.

Direktoratet mener derfor at det må settes inn tiltak for snu utviklingen i bruk av barmarkskjøretøyer i utmark, både for å begrense økt fritidsbruk av slike kjøretøy, men også for å begrense næringsbruken og nyttekjøringen til det som er strengt nødvendig. I lovforslaget til § 8 andre ledd er det en hjemmel for å opprette forskrift for nødvendig regulering av dette.

Situasjonen og utviklingen i Finnmark viser etter Direktoratets vurdering at det var en riktig vurdering i 1987 å vedta restriktive bestemmelser for resten av landet når det gjelder motorisert ferdsel i utmark og vassdrag. Erfaringene totalt tilsier at regelverket sørover i landet fortsatt må være restriktivt. Direktoratet forutsetter derfor at de søknadspliktige bestemmelsene i forhold til kjøring på barmark som finnes i lovforslaget håndteres svært restriktivt og at det blir gitt svært få tillatelser til slik transport. Tillatelse til motorisert transport på barmark skal bare gis dersom det er et åpenbart behov for transport som ikke kan løses på annen måte og dette åpenbart vil gi mindre ulemper for naturen og andre brukere av naturen enn alternative transportformer, for eksempel ved transport på snødekt mark. Dette må gjelde generelt og i særlig grad om det søkes om kjøring utenfor etablerte traktorveger og andre eksisterende traseer. På bakgrunn av at det forutsettes svært begrenset omfang av kjøring, er det ikke lagt opp til leiekjøringsordning for barmarkskjøring.

DN ser det videre som viktig at det stilles ressurser til rådighet for å kunne følge opp kontrollen av barmarkskjøringen både i Finnmark og i resten av landet.

Når det gjelder Finnmark viser DN til at det er bred enighet i MoSa om at dagens utvikling er en trussel for natur og miljø, og at særlig barmarkskjøringen i Finnmark må underlegges strengere restriksjoner for å stoppe en urovekkende utvikling. Situasjonen med barmarkskjøring og terrengskader er særlig bekymringsfullt.

DN mener at utviklingen i Finnmark må snus. Direktoratet støtter likevel vurderingene fra MoSa om at inndragelse av mulighetene for tur- og fritidskjøring på barmark i Finnmark, kan være urealistisk å gjennomføre med umiddelbar virkning i forbindelse med lovendringen. Før reduksjon i løypenettet vurderes konkret, bør derfor offentlige organer, grunneiere og brukere drøfte saken, og så sette i verk tiltak som snur den uheldige utviklingen. Dersom dette ikke lykkes, og skadene på naturen fortsatt tiltar i omfang, må inndragelsen av løypene og eventuelt andre aktuelle tiltak vurderes.

4.3. Rekreasjonsløyper og isfiskeløyper for snøskuter

4.3.1. Dagens situasjon og utfordringer

Tur og fritidskjøring (rekreasjonskjøring) i utmark er i dag kjøring som i samsvar med motorferdselloven ikke anses som "nyttig". Loven forbyr derfor slik kjøring. Det er imidlertid noen viktige unntak. Tur- og fritidsskjøring med snøskuter i er tillatt i Finnmark og deler av Nord-Troms etter bestemte traseer (6201 km løyper som var åpne for fri ferdsel med snøskuter i 2005). Kommunene som har deltatt i motorferdselsforsøket har hatt anledning til å tilrettelegge for og regulere tur- og fritidskjøring med snøskuter etter løyper fastlagt i kommuneplan etter plan- og bygningsloven. Forskrift til motorferdselloven gir også i enkelte deler av landet mulighet til å legge ut isfiskeløyper som på mange måter har fått karakter av åpne løyper for turkjøring.

Isfiskeløyper finnes i enkelte kommuner i Troms, Nordland og i Trøndelag. Antallet løyper i hver kommune og omfanget av kjøring i løypene varierer mellom kommunene. I motorferdselforsøket ble det etablert løyper for rekreasjonskjøring i Fauske, Hattfjelldal, Stor-Elvdal og Vinje kommuner, jf. nedenfor om erfaringer fra forsøket.

I andre land vi kan sammenligne oss med når det gjelder bruk av utmarka, er det tillatt med fritidskjøring i en eller annen form. Det er ingen tvil om at det er store forventninger fra enkelte miljøer, spesielt fra snøskutermiljøet, om å få en lempning i regelverket på dette området også i Norge.

4.3.2. Erfaringer fra motorferdselforsøket

Det gjelder egne vedtekter for forsøket hvor det er gjort delvis unntak fra motorferdselloven. Motorferdselforsøket ga kommunene mulighet til å etablere løyper for rekreasjonskjøring. I forhold til tidligere praksis innebar dette en utvidelse av tillatte formål for motorisert ferdsel i utmark. I Kautokeino eksisterte slike løyper før forsøket ble satt i gang. Det samme var delvis situasjonen i Fauske og Hattfjelldal som begge hadde isfiskeløyper forut for forsøket.

Erfaringer fra motorferdselsforsøket viser at totalt kjøreomfang økte og at forsøket ikke resulterte i redusert støy- og trafikkbelastning totalt sett slik formålet var, fordi nye kjøreformål ble innført. For de kommunene som etablerte rekreasjonsløyper (Fauske (en løype), Hattfjelldal og Vinje (flere løyper) og Stor-Elvdal (en løype)), var en effekt at tidligere ulovlig kjøring ble gjort lovlig gjennom utlegging av åpne snøskuterløyper for turkjøring i kommuneplanene. Samtidig går det fram at ulovlig kjøring fortsatt forekommer og at kommuner med stort omfang på snøskuterkjøring og med egne rekreasjonsløyper også har størst omfang på ulovlig kjøring. Det vises videre til at den formen for ulovlig kjøring som så ut til å ha størst omfang i forsøksperioden, var etablering av ulovlige tilførselsløyper til rekreasjonsløyper og fiskeløyper. Imidlertid vises det også til ulovlig kjøring i øvrige områder i kommunene og det vises til i sluttrapporten fra forsøket at "det er en tendens til at kommunene med størst totalomfang på snøskuterkjøringen (dvs. kommunene som har åpnet for nye kjøreformål gjennom isfiskeløyper og rekreasjonsløyper), også har høyest antall spor etter snøskuterkjøring i områder uten slike løyper. Dette betyr at selv om en i stor grad oppnår en kanalisering av snøskuterkjøringen til løypene når en legger ut rekreasjonsløyper og fiskeløyper, så foregår det fremdeles en del kjøring i områder der en i arealsoneringen ikke ønsker at snøskutekjøring skal foregå."

Av rekreasjonsløypene som ble etablert var løypen i Fauske og løypene i Hattfjelldal åpne for alle, mens løypene i Stor-Elvdal og Vinje var forbeholdt innebygds medlemmer i snøskuterklubbene. Det er derfor grunn til å påpeke at selv om forsøket viser en økning i omfanget av motorisert ferdsel i utmark gir forsøket ikke erfaringer for hva det vil si å legge ut åpne rekreasjonsløyper i befolkningstette områder i Sør-Norge. Forsøket har heller ikke gitt erfaringer om effekter av å legge ut rekreasjonsløyper gjennom flere kommuner, noe som fort vil bli et spørsmål hvis forsøksvedtektene blir gjeldende nasjonalt. Begge disse forholdene må antas å bidra til en enda større økning i ferdselen med snøskuter enn det forsøket viser.

Det har i tillegg til motorferdselforsøket i de 8 kommunene etter initiativ fra Fylkesmannen i Troms vært satt i gang et forsøksprosjekt med en utvidelse av området for etablering av isfiskeløyper i Troms til også å omfatte kommunene Dyrøy, Salangen og Sørreisa. Siktemålet med forsøket var å få ned omfanget av ulovlig snøskuterkjøring ved utlegging av faste isfiskeløyper, igangsetting av holdningsskapende arbeid og økt kontroll. Det var en forutsetning fra DNs side at forsøket var tidsbegrenset og

at det skulle evalueres. Evalueringen konkluderte med at forsøket ikke hadde ført til nedgang i ulovlig kjøring og at holdningsskapende arbeid hadde vært utilstrekkelig og uten dokumenterbar effekt. Kontrolloppgavene var heller ikke vektlagt. Fylkesmannen fant derfor ikke grunnlag for å etablere permanente løyper, og ville heller ikke forlenge forsøksperioden.

4.3.3. Behandling i MoSa

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 snøskuter-ferdsel 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 fritidskjøring. 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 kjøring

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.

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 motorferdselplan (kommunedelplan) som del av kommuneplanens arealdel. Det er bred enighet om at dersom adgang til tur- og fritidskjøring i faste løyper blir innført, må følgende forutsetninger være oppfylt:

- Løyper for tur- og fritidskjøring 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 ivaretakelse av nasjonalt viktige friluftsområder, biologisk mangfold, villreinstammene, tamreindrift osv.)
- Det må finnes sanksjonsmuligheter mot kommuner som planlegger løyper i strid med motorferdsellovens intensjon og bokstav med muligheter for statlige myndigheter og berørte interesser å gi innsigelse til og/eller underkjenne planer
- Fylkeskommunen og fylkesmannen må tidlig trekkes inn som instanser for å kvalitetssikre slike planer og ivareta nødvendige regionale hensyn

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 fritidskjøring skal være planlagt og vedtatt etter prosesser og prosedyrer i plan- og bygningsloven. Videre må det finnes innsigelses- og sanksjons¬muligheter mot kommuner som planlegger og /eller åpner slike løyper i strid med motorferdsellovens formål.

Rådgivende gruppe har konsentrert seg om den generelle diskusjonen av rekreasjonsløyper, slik at det finnes lite spesifikt om isfiskeløyper. Men i NIBRs Rapport 2006:16 er det drøftet forskjellige alternative regimer når det gjelder forvaltning av motorisert ferdsel i utmark og vassdrag. Her er det bl.a. sagt at 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 dermed er ulovlig. Dersom det velges et restriktivt regime, og 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.

[1]Erfaringer 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).

4.3.4. DNs vurderinger

Direktoratet mener at åpning for rekreasjonskjøring med snøskuter vil medføre et betydelig større press på naturen, med mer kjøring av de som allerede har snøskuter, samtidig som flere vil finne det interessant å skaffe seg snøskuter.

Direktoratet registrerer utsagnet om at slike snøskuterløyper vil bidra til økt trivsel for de som ønsker å bruke snøskuter til tur- og fritidskjøring. Argumentet om at dette vil bidra til å gjøre distriktene mer attraktive, og legge grunnlag for lokal næringsutvikling, er også kjent.

Samlet kan direktoratet likevel ikke finne at det mulig å etablere rekreasjonsløyper utover de som eksisterer i dag, uten at dette får store negative konsekvenser for naturen og for det tradisjonelle friluftslivet i skog og fjell. Rekreasjonsløyper vil medføre større snøskuteraktivitet som skader sårbar natur, og som gir økt støy og uro. For snøskuterbruk i rekreasjonsøyemed er omkostningene større enn fordelene ved bruken. Direktoratet mener at utviklingen i Finnmark og Nord-Troms må snus. Direktoratet støtter likevel vurderingene fra MoSa om at inndragelse av mulighetene for tur- og fritidskjøring på barmark i Finnmark, og med snøskuter i Finnmark og Nord-Troms, kan være urealistisk å gjennomføre med umiddelbar virkning i forbindelse med lovendringen. Før reduksjon i løypenettet vurderes konkret, bør i alle tilfeller offentlige organer, grunneiere og brukere drøfte saken, og deretter sette i verk tiltak som snur den uheldige utviklingen. Dersom dette ikke lykkes, og skadene på naturen fortsatt tiltar i omfang, må inndragelsen av løypene og andre tiltak vurderes.

Situasjonen og utviklingen i Finnmark og Nord-Troms viser at det var en riktig vurdering i 1987 å vedta restriktive bestemmelser for resten av landet når det gjelder motorisert ferdsel i utmark og vassdrag. Erfaringene totalt tilsier at regelverket sørover i landet fortsatt må være restriktivt. Bestemmelsene for kjøring på vinterføre i Finnmark og Nord-Troms bør derfor gis ved egen forskrift.

Det blir også hevdet at lovverket i dag praktiseres meget forskjellig, og at åpning for rekreasjonskjøring i eget løypenett vil redusere ulovlig kjøring. Direktoratet mener at det ikke er en farbar veg å etablere et system som medfører en uønsket situasjon med mer snøskuterkjøring, som ledd i arbeidet med å begrense ulovlig kjøring. Ulovlig kjøring må søkes hindret ved forebyggende arbeid og effektiv kontroll.

Direktoratet ønsker ikke at bestemmelsen om etablering av isfiskeløyper skal bestå. Isfiskeløyper som er etablert pr. 01.07.07 skal kunne brukes inntil videre.

4.4. Reiselivsnæring - ny landbruksnæring - høsting i naturen

4.4.1. Dagens situasjon og utfordringer

I dagens lovverk finnes flere hjemler som gir mulighet for motorisert transport i forbindelse med ulike former for utmarksnæring utover det som omfattes av tradisjonell jordbruk-, skogbruk og reindriftsnæring og som er hjemlet i lovens § 4. Dette gjelder bl.a. nasjonal forskrift § 3, bokstav c som hjemler transport som er nødvendig for drift av turistanlegg som ikke ligger til brøytet bilveg og nasjonal forskrift § 3, bokstav e som hjemler opparbeiding av skiløyper og skibakker. I henhold til nasjonal forskrift § 5, bokstav d kan kommunestyret gi tillatelse til bruk av snøskuter for kjøring i utmarksnæring for fastboende.

Landbruket er under rask omstilling. I Norge har denne utvidelsen av det tradisjonelle landbruket vært gitt ulike betegnelser som ”det nye landbruket” og ”Landbruk Pluss”. Generelt handler dette om å bruke jorda og gårdsbrukene til mer enn mat- og fiberproduksjon gjennom å utvikle nye næringer basert på gårdens ressurser. Mye av fokus er i denne sammenhengen satt på utmarka og hvordan denne kan brukes til etablering av nye næringsmuligheter gjennom lokal foredling og matproduksjon, utvikling av reiselivsprodukter gjennom salg og utleie av jakt- og fiskerettigheter, utleiehytter, guidede turopplegg osv.

Regjeringen Bondevik II utarbeidet også en ”Fjelltekst” som står i St. prp. nr. 65 (2002-2003) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet* kap 3. Fjellteksten trekker opp rammer for hvordan det kan utvikles næringsvirksomhet på grunnlag av den betydelige markedsverdien som ligger i nasjonalparker og store verneområder i fjellet. Mange av disse aktivitetene kan føre til mer motorisert ferdsel, og typer av motorferdsel som etter dagens lovgivning ikke er direkte tillatt etter motorferdselloven. For eksempel ønsker enkelte at snøskutersafarier blir et reiselivsprodukt i seg selv, noe som i dag er forbudt etter motorferdselloven.

Økt satsing på motoriserte aktiviteter kan skape en intern konflikt i reiselivet ift. gardsturisme og andre reiselivstilbud der opplevelse av naturens ro og stillhet er det sentrale ”produktet”. Ønsket om motorisert ferdsel vil øke, fritids- og næringsbruk koples og setter oppfatningen av hva som er ”samfunnsmessig nytte” under press. Dette forsterkes av økonomiske interesser knyttet til salg av kjøretøy (ATV, snøskuter), og økt bruk av fly og helikopter.

4.4.2. Erfaringer fra motorferdselforsøket

Det var kun 3 av forsøkskommunene som ved oppstarten av forsøket hadde målsettinger om å bruke motorisert ferdsel som et element i en satsing på næringsutvikling og reiseliv. Dette var mest tydelig uttalt i Fauske, der det å legge til rette for vinterturisme i Sulitjelma ved å åpne for rekreasjonskjøring med snøskuter i en egen løype (turistløypa) var viktig for kommunens deltagelse i forsøket. Dette skulle åpne muligheten både for guidete turer med leid snøskuter og turer med egen snøskuter inn på det svenske løypenettet. I tillegg til Fauske hadde også Hattfjelldal målsetting om å opprette løyper for næringsvirksomhet og vinterturisme. Vinje hadde målsetting om å åpne løyper for guida turer for reiselivsbedriftene. Både Lom, Røros, Sirdal og Stor-Elvdal kommuner fører en restriktiv linje med hensyn til bruk av snøskuter i reiselivssammenheng, og flere søknader fra enkeltbedrifter er avslått i forsøksperioden.

I Fauske kommune er reiselivet i Sulitjelma godt fornøyde med etableringen av turistløype og mener at denne satsingen har styrket næringsgrunnlaget både for Sulitjelma hotell, Sulitjelma Turistsenter og for verksted som driver salg, utleie og reparasjoner av snøskutere. For hytteturismen i Sulitjelma var imidlertid erfaringene delte. I løpet av forsøksperioden mottok bl.a. oppsynet flere klager fra hytteeiere på økt snøskutertrafikk bl.a. som følge av kjøring fra hyttefeltet og til turistløypen.

Hattfjelldal kommune hadde målsetting om å etablere skuterløyper for næringsutvikling og vinterturisme. Forskjellen mellom Hattfjelldal og Fauske er at Hattfjelldal mangler reiselivs-bedrifter som kunne satse på snøskuterturisme. I tillegg ser det ut til at påkopling til det svenske løypenettet er mer attraktivt med utgangspunkt i Fauske enn det er i Hattfjelldal.

Vinje kommune åpnet muligheten for guidete turer i regi av reiselivsbedrifter ved å opprette to løypetraseer for dette formålet. Vinje har mange reiselivsbedrifter, men reiselivet som sektor står ikke samlet bak et ønske om å utvikle snøskuterturisme. Tvert i mot ser reiselivet like mye gevinster i å markedsføre kommunen som område med uberørte naturområder der en kan oppleve stillhet og ro. Resultatet i Vinje er at det er opp til enkeltbedrifter å markedsføre snøskutersafarier som reiselivsprodukt

4.4.3. Behandling i MoSa

Ett av de mest sentrale tema i MoSa-prosjektet var spørsmålet om hvilke formål som skal gi åpning for å benytte motorkjøretøy i utmarka.

Rådgivende gruppes holdninger kan oppsummeres slik:
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 reiselivet står i motsetning til kvalitetene i et reiseliv basert på ro og stillhet.

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 motorferdselloven 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.

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, jf. 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 reiselivspolitikk 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, jf. kapittel 8 i NIBR rapport 2006:16.

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.

4.4.4. DNs vurderinger

Det er en utfordring å håndtere spørsmålene knyttet til motoriserte aktiviteter i reiselivsnæring og annen utmarksnæring. Det er riktig som MoSa sin Rådgivende gruppe hevder, at utmarksnæring er blitt en viktig inntektsfaktor for en rekke gårdsbruk i landet i de senere åra.

Direktoratet er likevel ikke enig med de i Rådgivende gruppe som mener at reiselivsnæring, og ikke minst utmarksnæring knyttet til landbruket, bør få den samme frie transportstatus som tradisjonelt jord- og skogbruk har når det gjelder motorferdsel i utmarka. Hovedbegrunnelsen for dette er at de potensielle ulempene (slitasje, forstyrrelser, støy) for naturen og andre brukere av naturen ved slik kjøring er så store at næringsbegrepet alene ikke bør gi automatisk åpning for motorisert transport i utmarka. Som nevnt i kapittel 3 kan en rekke aktiviteter knyttet til næring, betraktes som nyttekjøring. Med bakgrunn i formålet med reguleringen av motorferdsel i utmark, må tillatelse til enhver nyttekjøring likevel vurderes opp mot de skader og ulemper som aktiviteten medfører, og hvordan en tillatelse vil innvirke på den totale bruken av motoriserte transportmidler i naturen i Norge.

Direktoratet vil også peke på den bekymring som deler av Rådgivende gruppe har uttrykt for at økt motorisering av reiseliv, står i motsetning til kvalitetene i et reiseliv basert på ro og stillhet, jf. også undersøkelsene nevnt i kapittel 3 som viser betydningen av ro og stillhet generelt og i reiselivssammenheng. Direktoratet vil i den sammenheng understreke at når det gjelder motorferdselforsøket, fører både Lom, Røros, Sirdal og Stor-Elvdal kommuner en restriktiv linje med hensyn til bruk av snøskuter i reiselivssammenheng. Dette må tolkes slik at disse kommunene ser ulempene med et motorisert reiseliv for å være større enn fordelene.

Oppkjøring av skiløyper, skibakker og løyper for hundekjøring

Oppkjøring av skiløyper og lignende gjøres i dag både som ledd i næringsvirksomhet for eksempel som tilbud til hotellgjester og lignende og som ledd i kommunenes tilrettelegging for friluftslivsaktiviteter. Dette er en praksis som DN mener kan videreføres, men under forutsetning av at løypetraseene fastlegges i arealplan. Kommunen bør gjennom en planprosess ta standpunkt til i hvilke områder en ønsker maskinpreparerte løyper og i hvilke områder slik motorisert ferdsel bør unngås. Videre mener DN at det bør åpnes for at slik oppkjøring av løyper også kan gjøres dersom formålet med oppkjøringen er løyper for hundekjøring.

Transport av utstyr og varer til turistanlegg som ikke ligger til vinteråpen bilvei

I nasjonal forskrift § 3 c er det gitt direkte hjemmel for transport på vinterføre som er nødvendig for drift av turistanlegg, deriblant skiheiser, overnattings- og serveringssteder, som ikke ligger til vinteråpen bilvei. Denne bestemmelsen er aktuell for etablerte turistanlegg der motorferdselen kun er et verktøy i forhold til driften av anlegget. Direktoratet anser dette for en form for transport i forbindelse med turisme eller reiseliv som kan videreføres, med unntak for ren persontransport av gjester. I tråd med samfunnsutviklingen for øvrig må det forventes at stadig flere vil ønske å bli transportert inn til de aktuelle turiststedene. For å hindre en betydelig økning i transporten framover mener DN derfor at bare transport av bagasje, varer, utstyr og personale skal inngå i denne hjemmelen. Det forutsettes videre at transporten må foregå korteste strekning mellom bilvei og turistanlegget langs trase som må angis i kommuneplan.

Transport av personer som søker opplevelser i naturen

Direktoratet mener at det fortsatt ikke bør tillates motorisert transport av personer som søker motoriserte opplevelser i naturen. Med dette menes for eksempel snørekjøring og både rene snøskutersafarier, der reiselivsproduktet er en tur på snøskuter, og organiserte snøskuterturer med stopp på en eller annen form for serveringssted, der selve snøskuterturen er en vesentlig del av reiselivsproduktet. Å åpne for motoriserte framkomstmidler for å nå fram til forskjellige opplevelsesområder, kan forventes å gi en meget stor økning i motorferdselbruken i utmarka. Dette vil totalt sett medføre så store belastninger og forstyrrelser på natur og miljøforhold knyttet til det alminnelige friluftsliv, at fordelen ved å tillate slik kjøring ikke oppveier ulempen ved de kjøremuligheter som åpnes. (Spørsmålet om turkjøring for bevegelseshemmede omtales særskilt i kapittel 4.5).

Direktoratet er enig med de i Rådgivende gruppe som hevder at det kan være problematisk å åpne for motorisert ferdsel for turister i områder hvor det samtidig er forbudt for lokalbefolkningen å bruke motoriserte transportmidler til samme formål. Transport som gir turister muligheter som lokalbefolkningen ikke uten videre har, vil oppfattes som forskjellsbehandling, og gi argumenter for at lokalbefolkningen må få de samme rettigheter.

Transport av varer og utstyr i forbindelse med utmarksnæring

Det er i dagens regelverk (nasjonal forskrift § 5 d) gitt åpning for at fastboende etter søknad kan få tillatelse til å bruke snøskuter i forbindelse med utmarksnæring. Den form for reiselivsnæring det her er snakk om, er i det alt vesentlige knyttet til landbrukseiendommer, og gjelder transport til det som i sum kan benevnes som utleiehytter. Noen tilsvarende hjemmel for å tillate kjøring i utmarksnæring på bar mark eller ved bruk av luftfartøy finnes ikke i dagens regelverk. Det har medført at dispensasjonsbestemmelsene i loven og forskriften ofte brukes til å gi slike tillatelser.

Direktoratet mener at det fortsatt skal være adgang til å få tillatelse til å bruke snøskuter og i noen tilfeller barmarkskjøretøyer eller helikopter i forbindelse med utmarksnæring som utgjør verdifull ekstrainntekt for eiere eller brukere av landbrukseiendommer. Direktoratet foreslår en felles bestemmelse for alle former for motorferdsel der fylkesmannen etter forslag fra kommunen får myndighet til å gi tillatelse til å benytte nærmere bestemt fremkomstmiddel i forbindelse med utmarksnæring. Fordi kommunen kan oppfattes som part med økonomiske interesser i saken, bør myndigheten til å gi slike tillatelser legges til fylkesmannen.

DN mener at det bør stilles krav til dokumentasjon av den virksomheten som drives under betegnelsen utmarksnæring. Virksomheten bør gi en vesentlig inntekt i forbindelse med gårdsdrifta. Tillatelse til transport i forbindelse med utmarksnæring må så langt det er mulig knyttes til faste traseer lagt inn i kommuneplanens arealdel. Transporten bør utføres av den som driver næringsvirksomheten, dennes ansatte eller av godkjent leiekjører. Det anses som viktig at slike tillatelser knyttes opp til at det faktisk drives næring av et visst økonomisk omfang, og DN foreslår derfor at første gangs tillatelse kun kan gis for to år, men siden forlenges med fire år av gangen dersom søkeren ved næringsoppgave årlig kan dokumentere at utmarksnæringen utgjør et vesentlig næringsgrunnlag.

Kulturbasert utmarksnæring

I tilknytning til kulturbasert utmarksnæring er det etter dagens regelverk (nasjonal forskrift § 5 d) mulighet for etter søknad å få tillatelse til å bruke snøskuter til nødvendig transport i forbindelse med næringsmessig jakt og fiske der jakten eller fisket drives som tilleggsnæring av en viss inntektsmessig betydning. I den generelle dispensasjonsbestemmelsen er det også innfortolket en åpning for å gi dispensasjon til bruk av barmarkskjøretøy dersom slik transport er nødvendig for jakt, fangst, fiske eller bærsanking og det er et klart dokumentert tilfelle av næring som gir seg utslag på årsinntekten. Direktoratet foreslår at disse mulighetene inkluderes i den overnevnte bestemmelsen om utmarksnæring, men da med klarere krav til gjennomsnittlig årlig omsetning. Direktoratet finner ikke at det er rom for ytterligere åpninger for bruk av motorkjøretøy når det gjelder ren høsting av naturen som bærsanking, jakt og fiske, ut over de regler som finnes i dag, selv om dette kan tolkes som en del av gammel næringskultur. En utvidelse av hva som kan være tillatt kjøreformål på dette området, vil medføre en sterk økning i motorisert ferdsel i utmark, sommer som vinter. Dette vil ikke være i samsvar med målet om å minske skade på natur og miljø ved å begrense motorferdselen i utmarka.

4.5. Transport for bevegelseshemmede

4.5.1. Dagens situasjon og utfordringer

I gjeldende regelverk må personer som er bevegelseshemmede, og ønsker å bruke motoriserte transportmidler i utmark og på vassdrag, søke om dispensasjon fra motorferdsellovens kjøreforbud. Det er graden av bevegelseshemming som avgjør hvordan transporttillatelsen gis.

For personer med varig bevegelseshemming, har tanken vært at de skal ha en mulighet for å kunne komme ut i naturen ved hjelp av motoriserte transportmidler. På snøføre har dette også betydd transport med egen snøskuter. For bruk av snøskuter kan disse få kjøretillatelse etter nasjonal forskrift § 5b. Varig bevegelseshemmet i denne forbindelse betyr personer som ikke er i stand til å gå på føttene eller på ski i naturen.

Personer som midlertidig er bevegelseshemmet, for eksempel ved beinbrudd, eller som har andre helsemessige vansker, for eksempel problemer med å bære tyngre ryggsekker, kan i dag få tillatelse til motorisert transport hjemlet i nasjonal forskrift § 6 selv om det er snakk om snøføre. Søknader fra denne gruppen skal vurderes strengere enn for de varige bevegelseshemmede, og hovedregelen skal være at kommunen viser til leiekjøring.

Personer som med økt alder får skrantende helse, og dermed bevegelsesproblemer, vurderes ikke som varig bevegelseshemmede når det gjelder motorisert ferdsel i utmark.

For barmarkskjøring kan det gis dispensasjon fra kjøreforbudet etter nasjonal forskrift § 6 for alle grupper som er nevnt ovenfor. Her skal tillatelsene vurderes strengere sett i forhold til belastning på natur og miljø enn når det gjelder snøføre. Dette gjelder særlig for de som ikke er varig bevegelseshemmet.

For personer med bevegelseshemming som ønsker motorisert transport med båt på ferskvatn hvor bruk av motor er forbudt, eller som ønsker start og landing med fly og helikopter i utmark, kan dispensasjon i dag gis på visse vilkår etter motorferdsellovens § 6.

Omfanget av motorisert ferdsel i utmark og praksis i landets kommuner

Omfanget av søknader for å bruke motoriserte transportmidler i utmark og på vassdrag fra personer som er varig bevegelseshemmet, er forholdsvis begrenset. Gruppen som har midlertidig bevegelseshemming, eller som har medisinske problemer som til en viss grad vanskeliggjør bruk av utmarka, er betydelig større. For en del kommuner medvirker denne gruppen til det største antall dispensasjoner fra motorferdsellovens kjøreforbud. Gruppen som er helt eller delvis bevegelseshemmet på grunn av alder, er også forholdsvis stor. I en del kommuner er det svært liberal praksis i forhold til å tillate flere såkalte følgeskutere med hver bevegelseshemmet person.

Det må tilføyes at mange kommuner synes det er vanskelig å vurdere graden av bevegelses-hemming når det gjelder søknader fra de gruppene som er nevnt. Dette er tilfelle til tross for at de fleste kommuner krever vedlagt legeerklæring til søknader om dispensasjoner hvor årsaken er bevegelseshemming.

Et spørsmål som i senere tid er diskutert i media, er gjennomføring av såkalte pensjonistturer på snøskuter. Det er kjent at noen få kommuner gjennomfører slike turer, og da gjerne med en snøskuterklubb som arrangør. Det har vært uenighet om hvorvidt disse pensjonistutferdene har ligget innenfor nytte-begrepet, noe som er kravet for at kommuner skal kunne gi dispensasjon for aktiviteten.

Utfordringer

Generelt vil utfordringene knyttet til bevegelseshemmedes behov for motorisert transport i utmark og vassdrag handle om å ivareta denne gruppens reelle transportbehov samtidig som det går minst mulig på bekostning av naturen og friluftslivet.

Som nevnt foran utgjør dispensasjoner til midlertidig bevegelseshemmede etter dagens regelverk et stort antall i enkelte kommuner og fylker. Dette tallet er så vidt stort at det er grunn til å anta at det gis dispensasjon til flere enn dem som har et reelt behov. En viktig utfordring for et framtidig system er derfor å avgrense hvem som er berettiget særskilt rett til motorisert ferdsel og hvem som ikke har større bevegelsesvansker enn at de bør behandles på lik linje med alle andre.

Det er en stor utfordring å definere grensen for hvor store bevegelsesvansker en person må ha for å kvalifisere til å få større eller mindre grad av særbehandling som følge av bevegelseshemmingen. Denne grensedragningen, dvs hvor kurant det er å få dispensasjon som midlertidig bevegelseshemmet, varierer i dag mye fra kommune til kommune.

4.5.2. Behandling i motorferdselforsøket og MoSa

Verken i motorferdselforsøket i de 8 kommunene, eller i behandlingen i MoSa var spørsmålet om bevegelseshemmede sitt transportbehov i utmark tatt opp til spesiell behandling.

4.5.3. Andre vurderinger og erfaringer

I Stortingsmelding nr. 39 (2000-2001) Friluftsliv ”Ein veg til høgare livskvalitet” (friluftslivsmeldingen), heter det at Regjeringen vil: ”*ta initiativ til at det blir nedsett ei felles arbeidsgruppe for å sjå nærare på konkrete tiltak og tilbod som kan utviklast for å i møtekomme funksjonshemma sine ønske om tilrettelegging og aktivitetar i norsk natur generelt og innanfor verneområde spesielt*”. En slik arbeidsgruppe ble etablert høsten 2002.

Resultatet av gruppens arbeid er referert i *Utredning 2003 - 4 Friluftsliv for funksjonshemmede* fra Direktoratet for naturforvaltning. Når det gjelder motoriserte framkomstmidler i naturen, sier arbeidsgruppen bl.a. at mange funksjonshemmede, særlig de bevegelseshemmede, er i større eller mindre grad avhengige av motorisert transport for å kunne komme seg ut i naturen. Bruk av hund og hest vil i en del tilfeller kunne erstatte behovet for motorisert transport, men slike tilbud er ikke tilgjengelig overalt, og vil neppe kunne dekke alle behov. Bestemmelsene i lov om motorisert ferdsel i utmark og vassdrag med tilhørende forskrifter er derfor viktige for muligheten til å kunne utøve friluftsliv for mange funksjonshemmede. Arbeidsgruppen konkluderer med at det er viktig å akseptere et skille mellom funksjonshemmede som er avhengig av denne type transport og andre, når det gjelder adgangen til motorisert ferdsel i utmark.

Arbeidsgruppen finner det videre viktig å understreke at motorisert ferdsel for funksjons-hemmede handler om transport for å komme til ulike steder, ikke kjøring for kjøringens egen skyld. Arbeidsgruppen har særlig diskutert bestemmelsene for motorisert ferdsel på snødekt mark og på barmark.

Arbeidsgruppen mener at gjeldende regelverk i hovedsak gir gode muligheter til motorisert ferdsel for funksjonshemmede på snødekt mark. Det er likevel problem knyttet til at en må søke kommunene om dispensasjon. Slik arbeidsgruppen vurderer situasjonen synes noen kommuner å være svært strenge i sin dispensasjonspraksis samtidig som mange kommuner gir omfattende dispensasjoner til langt flere enn dem som er avhengige av slik transport. I de deler av landet der det finnes et løypenett for rekreasjonskjøring med snøskuter kan det også i noen grad oppleves som et problem at funksjonshemmede blir henvist til kun å bruke disse løypene. Med det blir funksjonshemmede gitt en dårligere mulighet til å oppleve stillhet og ro enn andre friluftslivsutøvere som har mulighet til å velge andre områder enn der det finnes snøskuterløyper.

Arbeidsgruppen mener at en bør vurdere å legge adgangen til å gi dispensasjon for motorisert ferdsel til funksjonshemmede til fylkesmannen. En bør også vurdere om det bør være en kobling mellom det å kunne få adgang til motorisert ferdsel i utmark og adgangen til å få parkeringskort for bevegelseshemmede.

Arbeidsgruppen vil ikke entydig anbefale en bestemt løsning men mener det bør gjøres en konkret vurdering av hvorvidt det er behov for endringer i gjeldende regelverk eller om en kan komme langt med presiseringer til kommunene i forhold til hvordan eksisterende regelverk skal tolkes.

Når det gjelder kjøring på barmark, er det ytret ønske fra jaktinteresserte funksjonshemmede om noe lettere tilgang til bruk av barmarkskjøretøy i forbindelse med jakt. Det er i den sammenheng aktuelt å se også på bestemmelser i viltloven.

Til barmarkskjøring finnes ulike kjøretøyer som er aktuelle å bruke for funksjonshemmede. Blant disse er det variasjon i hvor vidt kjøretøyene kan brukes/er interessante å bruke for andre, og grad av slitasje bruken fører med seg. Dersom det er mulig å klassifisere enkelte kjøretøy som på grunnlag av oppbygning, fart osv. bare er interessante å bruke for funksjonshemmede og samtidig gir minimale skadevirkninger på naturen, kan en vurdere om det kan innføres andre regler for bruken av slike kjøretøy enn for bruk av andre motoriserte barmarkskjøretøy. Generelt er opplæring i bruken av kjøretøy viktig. Både av tekniske og miljømessige grunner bør det settes krav til opplæring for bruk av motoriserte kjøretøy i utmark.

Generelt vil arbeidsgruppen peke på at funksjonshemmedes organisasjoner må være sentrale aktører i debatten om bruk av snøskuter, barmarkskjøretøy og andre motoriserte hjelpemidler for funksjonshemmede.

Aktuelle tiltak som arbeidsgruppen vil anbefale:

- At en parallelt med evalueringen av motorferdselforsøket gjør en gjennomgang av eksisterende regelverk og forklaringer/ rundskriv til dette med sikte på å få en praksis som dekker funksjonshemmedes behov for motorisert transport uten at dette er til skade for naturen eller går på bekostning av muligheten til naturopplevelse/opplevelse av stillhet og ro.
- At en vurderer å gjøre endringer i viltloven for å bedre funksjonshemmedes adgang til jakt.

4.5.4. DNs vurderinger

Generelt

Direktoratet for naturforvaltning mener at varig bevegelseshemmede fortsatt skal ha en reell mulighet til transport til bestemte steder i naturen ved hjelp av motoriserte transportmidler. Personer med bevegelseshemming er ikke en ensartet gruppe som er lett å identifisere. Det er også vanskelig å avgrense hvilke former for bevegelseshemming som bør gi grunnlag for særskilt behandling i forhold til motorferdselloven. På samme måten som definisjonen har vært hittil, definerer Direktoratet varig bevegelseshemmede til å være gruppen personer som på grunn av medfødte problemer, sykdom eller alvorlige skader, ikke er i stand til å bevege seg på beina utenfor veg, og at tilstanden er varig. Direktoratet har merket seg at det i arbeidsgruppen opprettet i forbindelse med friluftsmeldingen framgår at det her handler om transport for å komme til ulike steder, ikke kjøring for kjøringens egen skyld. Direktoratet mener at regelverket bør legge til rette for transport for denne gruppen. All slik transport på snødekt mark skal følge traseer som er angitt i kommunens motorferdselplan og utføres av leiekjører. På barmark forventer DN et langt mer begrenset behov for tillatelser etter motorferdselloven, da et omfattende nettverk av skogsbilveier, samt sommerveier fram til et stort antall hytter, bidrar til at transportbehovet er mindre enn vinterstid.

For å sikre at varig bevegelseshemmede får en mest mulig ensartet behandling når det gjelder tillatelser til transport med motorkjøretøy i utmark, foreslår Direktoratet at søknader om tillatelse fra denne gruppen i framtida avgjøres av fylkesmannen basert på legeerklæring. Dette er i tråd med anbefaling fra arbeidsgruppen nevnt i avsnittet foran.

Et tilbakevendende spørsmål når det gjelder transport for, og av, funksjonshemmede er ønsket om tillatelse til å bruke såkalte følgeskutere. Dette er en problemstilling som etter DNs forslag blir uaktuelt når all kjøring med snøskuter henvises til leiekjøring. Hvis det likevel gis tillatelse der kjøringen ikke utføres av leiekjører, skal det ikke gis tillatelse til følgeskuter. Det åpnes heller ikke for bruk av følgekjøretøy på barmark.

Direktoratet har i denne omgang ikke drøftet ønsket fra varig bevegelseshemmede om åpning til å bruke motoriserte transportmidler under jakt. Spørsmålet rører sterkt ved viltlovens prinsipper, samt sikkerhetsmessige forhold, og vil eventuelt kunne tas opp ved en senere revidering av viltloven.

Rammer for fylkesmannens vurdering av hvem som skal gis tillatelse

For å sikre at varig bevegelseshemmede får en mest mulig ensartet behandling av søknadene om tillatelse til transport med snøskuter, foreslår direktoratet at søknadene fra denne gruppen sendes til vedkommende kommune. Kommunen vurderer om søknaden bør kommenteres i forhold til motorferdselsplanen. Søknaden videresendes fylkesmannen som gis myndighet til å avgjøre saken.

Det må framgå av tillatelsen til hvilke mål transporten kan foregå til og hvilke traseer i kommunenes motorferdselplan som kan benyttes, samt at all transport skal foregå med leiekjører. Fram til motorferdselplan foreligger i de enkelte kommuner, må tillatelsen følges av et kart som viser hvilke traseer tillatelsen gjelder for. Medlemmer av nærmeste familie som den tillatelsen er gitt til, kan sitte på under transporten.

Legeattest skal vedlegges søknaden. Det forutsettes at den er så tydelig at den viser i hvilken grad vedkommende er varig bevegelseshemmet.

På tilsvarende måte sendes søknad om transport med motorkjøretøy på barmark til kommunen som foretar en vurdering av søknaden opp mot de konsekvenser en slik transport vil ha for naturmiljø og muligheten til å søke stillhet og ro i naturen. I Finnmark må søknaden vurderes opp mot kommunal motorferdselplan som i dette fylket også skal omfatte barmarkskjøring. Søknaden med kommunens vurdering og vedlagte legeerklæring, oversendes fylkesmannen, på samme vis som for snøskuterkjøring. Det forutsettes at søknadene vurderes strengt og at det ved tillatelser, så langt det er mulig, settes krav om bruk av spesialkjøretøy som gir minimale skader, jf. kravet om miljøtilpasset kjøretøy.

Tillatelser til transport både på snødekt mark og barmark kan gis for flere år av gangen.

De såkalte pensjonistturer på snøskuter er så vidt DN erfarer, en aktivitet som oppsto i Midt-Norge, og det er fortsatt stort sett der denne aktiviteten foregår. Pensjonistturene ble etablert av snøskuterklubbene, som ikke minst i media reklamerte med at her var det en fornuftig og ønsket aktivitet som de kunne løse ved hjelp av snøskutermiljøet.

Direktoratet mener at i et framtidig lovverk bør ikke statusen pensjonist medføre at det uten videre gis anledning til motorisert persontransport i utmarka. Hovedregelen må være at det er de spesielle forhold knyttet til den enkeltes transportbehov som bestemmer om det skal gis tillatelse til motorisert transport eller ikke.

DN anbefaler at kun helse- og omsorgsinstitusjoner, samt ideelle organisasjoner kan søke om, og stå ansvarlig for gruppeturer på snøskuter, dersom institusjonen finner at det er fornuftig å arrangere en slik tur. Medlemmer av pensjonistforening og bevegelseshemmede kan delta på turen. Dersom en kommune finner at det kan gjennomføres en slik pensjonisttur, skal kommunen vurdere søknaden opp mot kommunens motorferdselplan. Kommunen skal sende søknaden og sin vurdering til fylkesmannen som gis myndighet til å avgjøre saken. Gis det tillatelse, må denne henvise til hvilken trasé i motorferdselplanen som skal benyttes. Det blir dermed fylkesmannens oppgave å regulere omfanget av slik turkjøring i fylket. Det kan gis tillatelse til turer kun til spesifikke mål der snøskutertransport inngår som en nødvendig del og ikke til ren rekreasjonskjøring.

Overgangs- og panteordninger

DN er klar over at endringen hvor varig bevegelseshemmede henvises til leiekjøring vil oppleves som kontroversiell av gruppen som berøres, da enkeltpersoner med bakgrunn i gjeldende regelverk har gått til innkjøp av snøskuter for lovlig kjøring med utgangspunkt i sine tillatelser. De innstrammingene DN legger opp til i forslag til ny motorferdsellov, vil også medføre at markedet for brukte snøskutere blir dårligere.

DN anbefaler derfor en overgangsordning der de som allerede har fått tillatelse til bruk av egen snøskuter pga. av at de er bevegelseshemmet, kan kjøre i samsvar med tillatelsen i inntil fem år etter ny lov trer i kraft. Denne kjøring må imidlertid skje etter traseer i kommunal motorferdselplan, eller angis på den enkelte tillatelse i påvente av at motorferdselplan blir utarbeidet.

Parallelt med overgangsordningen bør det innføres en vrakpantordning for registrerte snøskutere for å veie opp for noe av det økonomiske tapet snøskutereiere eventuelt blir påført med de foreslåtte lovendringene. Direktoratet har imidlertid ikke kompetanse til å foreslå et egnet beløp for denne vrakpantordningen.

4.6. Spesielt om Finnmark og Nord-Troms

4.6.1. Dagens situasjon

I diskusjonen om hvor vidt det bør etableres et mer liberalt regelverk når det gjelder motorferdsel i utmark og vassdrag i Norge, blir det ofte vist til situasjonen i Finnmark og Nord-Troms, hvor reglene for motorferdsel i utmark er mer liberale enn i resten av landet. Fylkesmannen fastsetter forskrift om snøskuterløyper etter forslag fra kommunene, og vedtar midlertidig stengning av løypene når det er påkrevd bl.a. av hensyn til reindriften. I Finnmark og Nord-Troms er det et generelt forbud mot motorferdsel fra 5. mai til 30. juni, og i dette tidsrommet er det kun Fylkesmannen som har myndighet til å gi dispensasjoner.

I Finnmark kan Fylkesmannen også opprette løyper for barmarkskjøring etter gamle kjøretraseer etter forslag fra vedkommende kommune.

Som det framgår av neste delkapittel peker rapportene fra MoSa på de utfordringene som spesielt er knyttet til motorferdsel i Finnmark og Nord-Troms.

4.6.2. Behandling i MoSa

Det går fram at det i Finnmark i 2005 var 5468 km kartfestede snøskuterløyper og i Troms 733 km (i 9 kommuner). I Finnmark er det en særordning med løyper til bruk for motorkjøretøy på barmark langs såkalte ”tradisjonelle ferdselsårer”. Bakgrunnen for dette var at mange kommuner hadde etablert slike løyper gjennom egne forskrifter da kommunene i 1988 mistet myndighet til å gi lokal forskrift. Særordningen for Finnmark ble begrunnet med at man i Finnmark hadde et lite utbygd veinett, og at disse ferdselsårene var viktige for å videreføre tradisjonell høsting av naturen. Barmarksløypene skal godkjennes av Fylkesmannen etter forslag fra kommunen, og hadde i 2004 en samlet lengde på 742 km fordelt på 50 løyper.

Finnmark har det klart største antall snøskutere med hele 13.158 av landets 52.894 skutere registrert i 2004. Troms fylke ligger på tredjeplass i landet med 7.547 skutere. Registrerte ATV i Finnmark er i 2004 1.567 og i Troms 594.

Når det gjelder dispensasjoner fra kjøreforbudet i motorferdselloven, har Finnmark det høyeste antall dispensasjoner til "særlige behov". Nesten halvparten av alle dispensasjoner som er gitt etter nasjonal forskrift § 6 er gitt i Finnmark. Dette fylket dominerer også antall dispensasjoner gitt til barmarkskjøring med 3 av 4 dispensasjoner, noe som tilsvarer mer enn to dispensasjoner for hver registrert ATV i fylket.

Det slås fast i NIBR-rapport 2006:15 at det mindre restriktive regelverket som gjelder i Finnmark (og deler av Nord-Troms) ikke har ført til færre søknader om dispensasjoner, eller en mer stram dispensasjonspraksis. Snarere er det slik at det minst restriktive reguleringsregimet også fører den minst restriktive dispensasjonspraksisen.

Det nasjonale regelverket fastslår at nødvendig transport i størst mulig grad bør skje som leiekjøring. Finnmark skiller seg ut med et meget lavt antall leiekjøringsordninger (19 løyver), særlig i forhold til det høye antallet kjøretøyer.

I Finnmark har det etter hvert oppstått omfattende terrengskader på grunn av barmarkskjøring. Troms og Finnmark er overrepresentert blant de som mener at forstyrrelse av rein forekommer i noen eller i stor grad (se kapittel 6.4.3 i NIBR-rapport 2006:15).

En undersøkelse foretatt ved sykehuset i Hammerfest konkluderer med at antall skader i Finnmark forbundet med bruk av ATV 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). Det er bred enighet i MoSas 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.

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.

Rådgivende gruppe mener 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. Rådgivende gruppe påpeker at 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. Rådgivende gruppe bemerker også at det er en viktig utfordring ved revisjon av eksisterende lovverk at dagens forvaltingspraksis 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 ved å forby visse former for motorferdsel eller visse bruksformål og gi nærmere regler om kommunens bruk av dispensasjons-myndigheten. Rådgivende gruppe mener 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.

4.6.3. DNs vurderinger

Det liberale regelverket i denne delen av landet, har ikke virket positivt med tanke på å redusere skader på naturen og dempe samfunnsmessige problemer. I Finnmark har en etter hvert fått omfattende terrengskader på grunn av barmarkskjøring. Finnmark dominerer også antall dispensasjoner gitt til barmarkskjøring med 3 av 4 dispensasjoner, noe som tilsvarer mer enn to dispensasjoner for hver registrert ATV i fylket.

Et stort antall "frie" kjøreløyper for snøskuter i Finnmark og Nord-Troms har heller ikke ført til at antall dispensasjonssøknader har gått ned. Finnmark er på topp blant fylkene i landet når det gjelder gitte dispensasjoner. Finnmark skiller seg videre ut med et meget lavt antall leiekjøringsordninger, særlig i forhold til det høye antallet kjøretøyer.

For både barmarks- og snøskuterløyper ser det altså ut til at det minst restriktive reguleringsregimet fører til den minst restriktive dispensasjonspraksisen. Det er heller ikke noe som tyder på at det er mindre ulovlig kjøring her enn i resten av landet.

DN viser til at det er bred enighet i MoSa om at dagens utvikling er en trussel for natur og miljø, og at særlig barmarkskjøringen i Finnmark må underlegges strengere restriksjoner for å stoppe en urovekkende utvikling.

DN mener at utviklingen i Finnmark og Nord-Troms må snus. Direktoratet ser det imidlertid som urealistisk å inndra mulighetene for tur- og fritidskjøring på barmark i Finnmark, og med snøskuter i Finnmark og Nord-Troms med umiddelbar virkning i forbindelse med den foreslåtte lovendringen. Før reduksjon i løypenettet vurderes konkret, bør derfor offentlige organer, grunneiere og brukere drøfte saken, og deretter sette i verk tiltak som snur den uheldige utviklingen. Dersom dette ikke lykkes, og skadene på naturen fortsatt tiltar i omfang, må inndragelse av løypene og andre aktuelle tiltak vurderes.

Situasjonen og utviklingen i Finnmark og Nord-Troms viser at det var en riktig vurdering i 1987 å vedta restriktive bestemmelser for resten av landet når det gjelder motorisert ferdsel i utmark og vassdrag. Erfaringene totalt tilsier at regelverket sørover i landet fortsatt må være restriktivt. Bestemmelsene for kjøring på barmark i Finnmark, og på vinterføre i Finnmark og Nord-Troms foreslås derfor i egen forskrift.

Det må i nytt regelverk vies særlig oppmerksomhet for å sikre smidige overgangsregler i Finnmark.

4.7. Leiekjøringsløyver fremfor enkelttillatelser til bruk av snøskuter

Et av hovedgrepene DN foreslår for å redusere omfanget av motorferdsel i utmark med snøskuter, er å kreve økt bruk av leiekjøringsordninger i kommunene fremfor enkelttillatelser.

4.7.1. Dagens situasjon og utfordringer

I dagens motorferdselregelverk er hjemmelen for at kommuner kan gi dispensasjon til ervervskjøring med snøskuter (leiekjøring), plassert i nasjonal forskrift § 5 første ledd bokstav a). Denne bestemmelsen er imidlertid ment å være en sentral bestemmelse og det følger av rundskriv T – 1/96 at for å redusere motorferdsel i utmark bør nødvendig transport med snøskuter i størst mulig utstrekning skje som leiekjøring. At transport med snøskuter fortrinnsvis skal skje gjennom leiekjøringsordninger går også frem av forskriften § 5 første ledd bokstav c) der det fremgår at eier av hytte kan få tillatelse av kommunen til å bruke egen snøskuter til transport av bagasje og utstyr mellom bilvei og hytte som ligger minst 2,5 km fra brøytet bilvei "når det i området ikke er mulighet for leiekjøring".

Omfanget av leiekjøring og enkelttillatelser

Det store volumet når det gjelder bruk av snøskuter i utmark utenom til de formål som er direkte hjemlet i loven eller forskriften, refererer seg i stor grad til enkelttillatelser etter forskriften § 5, særlig kjøring til private hytter, transport av ved, samt dispensasjoner etter forskriften § 6.

Mange kommuner med stort transportbehov har utviklet gode leiekjøringsordninger, som bl.a. har medført minimal egenkjøring med snøskuter til større hytteområder. Det er ingen tvil om dette totalt minsker snøskuterbruken i utmark betraktelig. Det mest alminnelige motargument mot leiekjøringsordninger, er at systemet fører til dobbelkjøring til hyttene, og at den totale snøskuterbruken med det øker. Erfaring viser at dette ikke er korrekt. Der hvor det er gode leiekjøringsordninger, er det begrenset bruk av snøskuter. Det minsker også ønsket om å kjøpe egen snøskuter.

Utfordringer

Det er en rekke kommuner hvor leiekjøringssystemet har vært bortimot ukjent. Det finnes kommuner som har fattet politisk vedtak om at i deres kommune skal det ikke etableres leiekjøringsordninger. Det har også vært eksempler på kommuner som har definert nærmest alle som leiekjørere slik at de kan kjøre friere enn om de f.eks. hadde dispensasjon for kun kjøring til egen hytte. I slike kommuner har det forekommet flere hundre leiekjørere. Det synes som om situasjonen med fravær av gode leiekjøringssystemer, har oppstått særlig i kommuner hvor snøskuteren så å si er allemannseie.

Årsaken til at bestemmelsen om leiekjøring ikke har fungert i slike kommuner, er den motvilje som eksisterer i snøskutermiljøet mot ordningen. For mange er kjøring til egen hytte med egen snøskuter eneste åpningen de har for i det hele tatt å kunne kjøre lovlig med snøskuter.

4.7.2. Behandling i motorferdselforsøket og MoSa

I NIBR rapport 2006:15 pkt. 4.4. "Leiekjøring" heter det:

"Det nasjonale regelverket fastslår at nødvendig transport i størst mulig grad bør skje som leiekjøring. Det er derfor gitt åpning for at fastboende i kommunen etter søknad til kommunestyret etter § 5 a i forskriften kan gis dispensasjon for ervervsmessig kjøring. I perioden 2001-2004 er antallet leiekjøringsordninger fordoblet (fra 1985 til 4183). Antallet leiekjøringsordninger er høyest i Aust-Agder, Buskerud og Troms. Finnmark skiller seg ut med et meget lavt antall leiekjøringsordninger (19 løyver), særlig i forhold til det høye antallet kjøretøyer.

I motorferdselforsøket ble kommunene spesielt oppfordret til å utvikle leiekjøringsordninger som et alternativ til individuell transport. Resultatet har vært blandet. Generelt har fokus på leiekjøring vært størst i de kommunene som har minst omfang av snøskuterferdsel.

Nytten av leiekjøringsordninger oppfattes som mindre jo høyere snøskutertettheten er. En viktig forutsetning for godt fungerende ordninger synes å være at leiekjøringsordningen bør være på plass tidlig og før det etablerer seg praksis for individuelle løsninger, for eksempel i hytteområder."

4.7.3. DNs vurderinger

Direktoratet foreslår ikke bare å videreføre, men å fremheve og forsterke hovedregelen om leiekjøring fremfor enkelttillatelser til bruk av snøskuter. Leiekjøringsordningen løftes frem i en egen paragraf og kommunen pålegges et ansvar for å vurdere behovet for leiekjørings-løyver for snøskuter og en forpliktelse om å lage bestemmelser om dette, samt årlig kunngjøre hvor mange ledige leiekjøringsløyver det er i kommunen. Myndigheten til å gi leiekjørings-løyve gjøres altså til hovedregel når det gjelder hvilken bruk av snøskuter kommunene har myndighet til å tillate.

Så mye som mulig av transporten på snødekt mark skal skje ved leiekjøring. Når leiekjøring blir hovedregelen for tillatt transport, vil det bli mindre interessant å eie egen snøskuter. Over tid vil dette redusere det totale antallet snøskutere, og dermed minske de negative konsekvensene for naturmiljø og muligheten til å søke stillhet og ro i naturen. Direktoratet har registrert at i områder med gode leiekjøringstilbud er det som regel lavt antall private snøskutere, samtidig som det er få leiekjørere i områder der mange har privat snøskuter.

Videre vil en revitalisering av leiekjøringsordningene gi økte muligheter for næringsdrift i utmarkskommuner. Utstrakt bruk av leiekjøringsløyver vil kunne utgjøre i hvert fall en binæring for primærnæringsdrivende som ikke lenger kan leve kun av tradisjonelt landbruk (se kapittel 4.4). Dette har støtte i MoSa-prosjektet. Det fremgår av NIBR-rapport 2006:16 s. 48 at ”Utviklingen av næringsvirksomhet som kan styrke distriktenes stilling blir i betydelig grad sett i sammenheng med behovet for omstilling i landbruket.”

I samme rapport s. 49 står det videre at: ”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.”

Om antallet leiekjørere og hvem som kan bli leiekjørere

DNs forslag baserer seg på at kommunene ved utarbeiding av kommunal motorferdselplan foretar en helhetsvurdering av det antatte behovet for leiekjøring i kommunen. På bakgrunn av antatt transportbehov skal kommunen fastsette et antall løyver i bestemmelsene tilhørende motorferdselplanen. Dermed gis fylkesmannen eller annen sektormyndighet mulighet til å fremme innsigelse når motorferdselplanen legges ut til offentlig ettersyn, dersom de mener antall løyver er satt for lavt eller for høyt i forhold til forventet transportbehov. Ved revisjon av motorferdselplanen skal antall leiekjøringsløyver vurderes på nytt med utgangspunkt i hvordan ordningen har fungert så lang, samt i forhold til forventet utvikling i den kommende fireårsperioden.

Ved vurdering av antall løyver skal kommunen legge til grunn at behovet for snøskutertransport skal dekkes opp, samtidig med at leiekjøring skal kunne gi hver løyveinnehaver en inntekt av en viss betydning.

Ledige leiekjøringsløyver skal kunngjøres på hensiktsmessig vis en gang i året. Tidligere var det opp til kommunens skjønn om de ville gi dispensasjon til ervervskjørere. Nå pålegges kommunen plikt til å tildele leiekjøringsløyve.

Er det ledige løyver i kommunen, plikter kommunen å tildele løyve til den som i ervervsmessig øyemed ønsker å påta seg transport med snøskuter. Der det er flere søkere om løyve enn det er ledige, skal kommunen legge vekt på hvilken næringsmessig betydning leiekjøringen vil få for den enkelte søker. Direktoratet foreslår at det ikke lages noen absolutte begrensninger for hvem som kan få leiekjøringsløyve i form av krav om lokal tilknytning eller at ervervskjøreren må være ”fastboende” som er tilfelle i dagens forskrift. Det er viktig at det legges opp til at ervervskjøring blir en smidig og effektiv ordning der man får kanalisert mye av ferdselen med snøskuter inn i regulerte og ordnede former samtidig som antallet snøskutere begrenses. Av hensyn til at adgangen til motorisert ferdsel i utmark ofte kobles til lokal næringsutvikling og levedyktige utmarkskommuner bør imidlertid prioriteringsrekkefølgen være: først personer som er bosatt lokalt, gjerne grunneiere eller andre primærnæringsdrivende, deretter lokale organisasjoner og lag som allerede har snøskuter i forbindelse med sin virksomhet, og til sist firmaer og selskaper.

I enda sterkere grad enn tidligere ønsker direktoratet å fremheve det næringsgrunnlaget et slikt leiekjøringsløyve kan gi. Det bør være en forutsetning at innehaver av leiekjøringsløyve kan fremlegge næringsoppgave som viser at leiekjøringen utgjør et visst næringsgrunnlag. Da slik næringsoppgave ikke kan legges frem før innehaver av løyve faktisk har startet som leiekjører, foreslår vi at leiekjøringsløyve første gang gis for to år, men så kan forlenges med fire år av gangen under forutsetning av at gyldig næringsoppgave sendes inn hvert år. Til sammen vil forhåndsvurderingen av antallet løyver sammenholdt med en forpliktelse for dem som har fått løyve til å ta på seg oppdrag, føre til at kommunene får fungerende ordninger.

Direktoratet har vurdert om det er behov for å kreve vandelsattest, sette krav til økonomi, eller kreve spesiell kompetanse når det gjelder miljø eller snøskuterkjøring hos leiekjørerne. Med hensyn til det som er sagt ovenfor om at det bør være en ordning med få begrensninger i forhold til hvem som skal kunne drive leiekjøring og av hensyn til at man ikke ønsker at leiekjøringsordning skal utebli i mange kommuner pga. manglende søkere, ønsker direktoratet å legge opp til en ordning uten slike begrensninger. Kommunen vil uansett få mulighet til å velge ut de mest egnede leiekjørerne, dersom det kommer mange søknader om leiekjøringsløyve.

Forholdet til yrkestransportlova

Når direktoratet foreslår å fremheve leiekjøringsordningen i motorferdselloven, har det en annen begrunnelse enn hva som gjelder for yrkestransportløyver. For å kunne drive yrkestransport med motorvogn og med fartøy i rute må man ha løyve. Løyveordningen sikrer trygg og tjenelig transport for brukerne og like konkurransevilkår mellom transportutøvere i EØS-markedet. Fylkeskommunene har det administrative ansvaret for løyveordningene for bl.a. drosje. Ordningen med løyve for yrkesmessig person- og godstransport med motorvogn (bil, buss, lastebil) og fartøy skal bidra til at:

- Transporten skjer på en sikker måte
- Publikum, kunder og brukere får et godt transporttilbud, med tilfredsstillende kvalitet og god service
- Transporten skjer på en måte som er innenfor regel- og avtaleverk om like konkurransevilkår, blant annet i tråd med bestemmelser i EØS-avtalen.

Ervervsløyve når det gjelder transport med snøskuter er begrunnet i de miljøhensynene som ligger til grunn for motorferdselloven og det overordnede forbudet mot motorisert ferdsel i utmark. En annen vesensforskjell er at når det gjelder yrkestransportløyver så er dette reguleringer av ellers lovlig ferdsel. Det er næringen som reguleres. Når direktoratet foreslår å få på plass fungerende leiekjøringsordninger for snøskuter i landets kommuner er dette en regulering av kommunenes myndighet til å dispensere fra et forbud mot motorisert ferdsel i utmark. Når direktoratet skal vurdere hvilke former for motorisert ferdsel i utmark som kommunene skal ha myndighet til å tillate, er det ingenting i veien for å kreve at så mye av ferdselen som mulig skal skje gjennom bruk av leiekjørere. Direktoratet mener derfor at det er hensiktsmessig å regulere slike leiekjøringsordninger for snøskuter fullt ut under motorferdselloven og ikke ved endringer eller tillegg til yrkestransportlova.

Til hvilke formål kan leiekjørere transportere uten ytterligere dispensasjon, samt til hvilke formål kan det gis enkelttillatelser?

Etter dagens lov kan den som har såkalt ervervsløyve for transport med snøskuter, uten ytterligere dispensasjoner påta seg transport mellom bilvei og hytte, tilsyn med hytte etter eierens oppdrag, transport for massemedia på reportasjeoppdrag, transport av funksjonshemmede, transport av ved og transport etter dispensasjon i medhold av nasjonal forskrift § 6, i tillegg til all transport som er direkte hjemlet i dagens regelverk.

Direktoratet foreslår at det i revidert motorferdsellov legges opp til at det er leiekjørerne som skal foreta det meste av transporten med snøskuter, med unntak av kjøring som er direkte hjemlet i loven. Dette innebærer at direktoratet foreslår at leiekjørere kan foreta all transport som er direkte hjemlet i loven, eller som det er gitt tillatelse eller dispensasjon til. I tillegg skal leiekjørerne kunne kjøre til følgende formål uten ytterligere tillatelser:

- transport av bagasje og utstyr mellom bilvei og hytte i samsvar med snøskutertrase og bestemmelser angitt i kommunal motorferdselplan,
- transport av materialer, utstyr og arbeidsfolk til bygging av hytte inntil utløpet av første hele vintersesong etter byggetillatelse er gitt eller byggemelding er sendt,
- transport av ved fra egen eller andres skog til nærmeste vinteråpen bilvei,
- transport av reparatør og utstyr til hytte i tilfeller der det er akutt behov for reparasjoner knyttet til vann, elektrisitet eller lignende

Direktoratet foreslår at det som i dag skal være anledning til å la personer sitte på når det er gitt tillatelse til frakt av bagasje og utstyr. Det forutsettes videreført at dette tillates bare hvis passasjertransporten ikke medfører ekstra kjøring.

Spesielt om kjøring til hytter

Direktoratet ser det som viktig at transport til hytter som ikke ligger til brøytet bilvei, kan samordnes i stedet for at hver hytte har sin snøskuter og mer eller mindre fritt bruker denne til å ta seg frem og tilbake til hytta. Direktoratet ser også utfordringen i å få kommuner med høy snøskutertetthet til å utvikle slike ordninger. Det forutsettes imidlertid at dette kun blir et problem i forhold til eksisterende hytter, idet nye hyttefelt i henhold til nasjonal politikk skal planlegges slik at de ikke medfører bruk av snøskuter som allment transportmiddel mellom hytte og vinterbrøytet vei.

I tillegg til at det generelt sett er ønskelig å få ned omfanget av snøskuterbruk i Norge, er det like viktig når det gjelder transport til hytteområder at snøskuterferdselen kanaliseres til bestemte traseer og evt. reguleres til bestemte tidspunkter.

I gjeldende lovverk er det mulig å søke om tillatelse til bruk av snøskuter for transport til hytter som ligger mer enn 2,5 km fra vinterbrøytet vei. Dersom leiekjøring ikke er mulig, kan det i dagens regelverk åpnes for kjøring med egen snøskuter. Direktoratet fremmer nå forslag der det ikke åpnes for kjøring med egen snøskuter til disse hyttene, men hvor disse hytteeierne underlegges de samme reglene som gjelder for hytter nærmere vinterbrøytet vei enn 2,5 km. Det vil si at alle hytteeiere henvises til bruk av leiekjører for transport av varer og utstyr. Forslaget er i samsvar med hovedmålsettingen med forslaget til nytt regelverk, nemlig å redusere omfanget av motorferdsel i utmark. Hensikten er at denne endringen skal bidra til å oppfylle formålet med motorferdselloven slik det er omtalt i § 1 i lovteksten.

Direktoratet forstår at denne endringen av en stor gruppe vil oppleves som kontroversiell, da de med bakgrunn i gjeldende regelverk har gått til innkjøp av snøskuter for lovlig transport til egen hytte. Imidlertid viser erfaringer fra dagens praksis at denne muligheten i eksisterende regelverk har medført at et stort

antall snøskutere benyttes til lovlig transport til hytter, for deretter å benyttes til ulovlig kjøring med utgangspunkt i hytta. Direktoratet er klar over at storparten av snøskutereierne benytter snøskuteren i samsvar med tillatelsen de har fått. Det er derfor behov for å innføre en smidig overgangsordning, slik at disse personene ikke blir stående med en snøskuter de ikke kan benytte fra den dagen ny motorferdsel trår i kraft. De innstrammingene direktoratet legger opp til i forslag til ny motorferdsellov, vil også medføre at markedet for brukte snøskutere blir dårligere.

Direktoratet anbefaler derfor en overgangsordning der de som allerede har fått tillatelse til bruk av egen snøskuter fram til hytte mer enn 2,5 km fra vinterbrøytet vei, kan kjøre i samsvar med tillatelsen i inntil fem år etter ny lov trer i kraft. Denne kjøring må imidlertid skje etter traseer i kommunal motorferdselplan, eller angis på den enkelte tillatelse i påvente av at motorferdselplan blir utarbeidet.

Parallelt med overgangsordningen bør det innføres en vrakpantordning for registrerte snøskutere for å veie opp for noe av det økonomiske tapet snøskutereiere vil føle at de blir påført med de foreslåtte lovendringene. Direktoratet har imidlertid ikke kompetanse til å foreslå et egnet beløp for denne vrakpantordningen.

4.8. Kommunale motorferdselsplaner

4.8.1. Dagens situasjon og utfordringer

Det er i dag ingen uttrykkelig tilknytning i form av henvisninger eller liknende mellom motorferdselloven og plan- og bygningsloven.

Kommunene kan imidlertid gjøre motorferdsel til et tema i den kommunale planleggingen etter plan- og bygningsloven, innenfor de rammer motorferdselloven gir. Gjennom å legge skravur på deler av LNF-områdene kan kommunene i dag velge å skille mellom områder som er svært sårbare for støy, og områder som motorferdsel ønskes kanalisert til. En vurdering og markering av motorferdsel i kommuneplanens arealdel vil ikke ha en rettslig virkning, men vil ha informasjonsverdi og kunne fungere som en veiledning for saksbehandling etter motorferdselloven.

4.8.2. Erfaringer fra motorferdselforsøket

Bruken av plan- og bygningsloven som virkemiddel for å regulere motorisert ferdsel i utmark var et av hovedtemaene i motorferdselforsøket. Forsøket viser at plan- og bygningslovens bestemmelser om samråd, medvirkning og saksbehandling for kommuneplanlegging til en viss grad sikrer en mer demokratisk og helhetlig vurdering av berørte interesser. Imidlertid er ofte natur-, miljø- og friluftslivsinteressene dårlig organisert på lokalt nivå, og ansvaret for å sikre disse interessene ble i hovedsak ivaretatt av fylkesmennenes miljøvernavdelinger.

Fylkesmennenes miljøvernavdelinger og områdestyrene for reindrift har spilt en sentral rolle i utarbeiding av motorferdselplanene, og fremmet innsigelser i de fleste kommuneplanprosessene for å sikre overordnete statlige og regionale interesser i planleggingen.

Noen sentrale punkter fra motorferdselforsøket:

- Lange prosesser som forlenges av innsigelser
- Manglende plankompetanse i kommunen
- Mangelfullt kunnskapsgrunnlag om sårbare og verdifulle naturområder
- Usikkerhet om motorferdselsplanens status og uklare skiller mellom bestemmelser og retningslinjer
- Økt ulovlig motorferdsel i nærområdet til kartfestede snøskuterløyper – til og frakjøring – ikke klare nok bestemmelser?

4.8.3. Behandling i MoSa

Rådgivende gruppe konkluderer med at det er behov for arealplaner for regulering av motorferdsel, uavhengig av 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 som Rådgivende gruppe anbefaler er å innføre krav om en kommunal motorferdselplan etter plan- og bygningsloven. Selv om lovens forbud mot tur- og fritidskjøring beholdes, vil det være ønskelig med en helhetlig motorferdselplan som regulerer all motorferdsel i utmark, inklusive bruk av fly og helikopter og motorbåter på vann og vassdrag.

Sentrale mål i Rådgivende gruppes anbefaling er å kanalisere den tillatte motorferdselen så langt som mulig til fastsatte traseer. Samtidig bør kommunen kartfeste verneområder, sårbare områder og stille områder der hensynet til naturmiljø og friluftsliv har forrang, og som en ønsker å holde motorferdselen unna.

Rådgivende gruppe anbefaler at plan- og bygningsloven endres slik at den fastsetter krav til kartfesting av snøskutertraseer og hensyn som må kartlegges og vektlegges i den forbindelse. Videre må loven fastlegge at kommunene skal gjennomføre en sonering av kommunens utmark etter kriterier som skiller eventuelle løyper fra stille områder, soner med verdifull og sårbar natur, hytteområder osv.

Rådgivende gruppe påpeker at fylkesmannen, fylkeskommunen og andre vil ha innsigelsesrett mot motorferdselplaner, på lik linje med andre kommunale planer etter plan- og bygningsloven.

Rådgivende gruppe understreker behovet for at det utarbeides klare retningslinjer for de nasjonale hensynene som skal ivare-

tas i kommunale motorferdselplaner. Man har også vært opptatt av at kunnskapsgrunnlaget for vurdering av miljøverdier og sårbarhet må styrkes.

Rådgivende gruppe har ikke en samstemt vurdering av verdien av rikspolitiske retningslinjer for motorferdsel og har ikke konkludert i forhold til dette temaet.

4.8.4. DNs vurderinger

Hvorfor motorferdselplan?
Direktoratet presiserer at det er motorferdselloven som regulerer motorferdsel i utmark. Imidlertid deler direktoratet Rådgivende gruppe i MoSa sitt syn på at regulering av motorferdsel i utmark gjennom arealplaner etter plan- og bygningsloven kan være en hensiktsmessig løsning for operasjonalisering av motorferdselloven.

Som en del av kommunens planlegging etter plan- og bygningsloven vil en motorferdselplan følge plan- og bygningslovens krav til medvirkning og omfattes av innsigelsesinstituttet. Direktoratet mener dette vil sikre en mer demokratisk styring og helhetlig vurdering av hvor motorferdsel skal være tillatt eller ikke tillatt, enn dagens situasjon med kun enkelttillatelser.

Samtidig vil sektormyndighetens mulighet til bruk av innsigelse bidra til at nasjonale og regionale føringer blir ivaretatt. Sistnevnte er spesielt viktig da erfaringene fra motorferdselforsøket viser at natur-, miljø- og friluftslivsinteressene ofte er svakt representert på lokalt nivå. Det blir dermed avgjørende at fylkesmannen og fylkeskommunen har mulighet til å fremme innsigelse for å ivareta disse interessene.

Når en kommunal motorferdselplan er vedtatt vil den bidra til en mer forutsigbar saksbehandling, samtidig som oppsyn og kontroll med motorferdselen blir forenklet i og med at det meste av lovlig motorferdsel da vil foregå langs regulerte traseer.

Både direktoratet og Rådgivende gruppe i MoSa finner støtte for sitt syn i planlovutvalgets utredning med forslag til ny plan- og bygningslov, *NOU 2003: 14*. Planlovutvalget mener at kommuneplanen med arealdel bør kunne bli et grunnlag og verktøy for kanalisering og ferdselsregulering. Det uttales i *NOU 2003: 14* at systemet planlovutvalget går inn for med sonering i landbruks-, reindrift-, natur- og friluftsområder (LRNF-områder) vil være et hensiktsmessig verktøy bl.a. for å fastsette traseer for nyttekjøring, og avgrense privatflyging for nyttetransport til bestemte landingsplasser, og for å kunne gi retningslinjer for behandling av søknader i forskjellige områder av kommuner.

Planlovutvalget foreslår en endring i Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag hvor det klargjøres at kommunen i arealplaner etter plan- og bygningsloven kan gi bestemmelser om motorisert ferdsel i utmark som omfattes av denne lov.

Tilsvarende foreslår planlovutvalget en endring i plan- og bygningsloven (§ 9-9 Retningslinjer og bestemmelser i arealdelen) som åpner for at kommunen kan gi bestemmelser i tilknytning til landbruks-, reindrifts, natur- og friluftsformål (LRNF-areal) om praktisering av annen lovgivning, bl.a. motorferdselloven. Disse bestemmelsene kan markeres i arealplanen som hensynssoner, jf. forslag til ny § 9-8 i *NOU 2003: 14*:

§ 9-8 Hensynssoner i arealdelen
Arealdelen kan, i tillegg til arealformål, angi slike særlige hensyn eller restriksjoner, og naturgitte forhold, som har betydning for arealbruken i hele eller deler av kommunens areal, herunder regler om saksbehandling. Hensyn og restriksjoner skal markeres i arealdelen som hensynssoner med tilhørende retningslinjer eller bestemmelser, i kombinasjon med arealformål. Det kan angis flere soner for samme areal.

Videre i § 9-8 omtales ulike typer soner, hvorav sone 3 er den aktuelle med hensyn til motorferdsel:
3. Sone for nærmere angitt bruk eller vern, herunder blant annet jordvernsone, sone med viktig biologisk mangfold, differensierte jordbruks-, skogbruks- og reindriftssoner, sone med særlige hensyn til kulturvern, kulturlandskap, naturvern eller friluftsliv, sone med ferdselsbegrensninger og restriksjoner på bobil- og campingvogner m.v.

Direktoratet mener planlovutvalgets intensjon med forslaget til lovendringer bør følges opp, men vil gå lengre ved å kreve at arealplan etter plan- og bygningsloven, en kommunal motorferdselplan, må ligge til grunn for tilnærmet alle tillatelser til transport på snødekt mark etter motorferdselloven, med unntak for de som er direkte hjemlet i loven. Bakgrunnen for dette valget er at direktoratet mener en motorferdselplan styrker kunnskapsgrunnlaget ved behandling av søknader om motorferdsel, i og med at hensynet til ulike verdier skal være vurdert og tatt hensyn til før traseer for motorferdsel reguleres i planen. Når avveiningene i stor grad er gjort på forhånd, og traseene kartfestet, så vil også motorferdselplanen gjøre saksbehandlingen mer forutsigbar for både søkerne og andre som blir berørt av motorferdsel i utmark. Direktoratet mener at forankringen av tillatelser til motorferdselplan vil være en vesentlig forbedring i forhold til dagens system med enkeltsaksbehandling.

Dersom de endringer som foreslås i *NOU 2003: 14* om ovennevnte tema blir gjort gjeldende, vil bestemmelsene som knyttes til motorferdselplanen gi planen den nødvendige juridiske forankring. Traseene som markeres i plankartet vil fungere som hensynssoner, jf. forslag til § 9-8.

Hva skal synliggjøres i en motorferdselplan?
I forhold til dagens situasjon med enkelttillatelser, vil en motorferdselplan gi bedre mulighet til å foreta en helhetlig vurdering av kommunens utmarksarealer med formål å skille ut de områdene hvor nødvendig motorisert ferdsel i utmark kan foregå uten store negative konsekvenser. Hensikten med kommunale motor-

ferdselplaner er først og fremst en plan for å sikre at miljøhensyn, stillhet og ro blir ivaretatt, og deretter å ivareta regulering av motorferdsel.

Utgangspunktet er at motorferdsel i utmark er forbudt, og direktoratet mener derfor at en motorferdselplan bør vise unntakene hvor det positivt åpnes for motorferdsel i utmark, forutsatt nødvendige tillatelser. Dette prinsippet samsvarer med direkotates krav om samtidig begrunnelse som omtales i kapittel 5.2. En følge av dette blir at direktoratet ikke følger Rådgivende gruppes anbefalinger om at motorferdselplanen skal vise stille områder, soner med verdifull natur og lignende. Direktoratet ser helt klart fordeler med å få synliggjort de områdene som av ulike grunner er spesielt sårbare for motorferdsel, men mener dette er informasjon som i stor grad skal framgå av kommunens øvrige temakart (friluftslivskart, biologisk mangfoldkartlegging, støysonekart, kulturminnekart osv.). Denne informasjonen må imidlertid ligge til grunn for kommunens arbeid med å finne hensiktsmessige traseer som ikke kommer i konflikt med disse sårbare områdene eller på annen måte får negative konsekvenser for naturmiljø og friluftsliv.

Drøfting av fordeler og ulemper med traseer?
Direktoratet har vurdert kartfestede traseer, som skal merkes tydelig i terrenget, som den beste måten å kanalisere snøskuterkjøring i utmark på.

Direktoratet ser at det er utfordringer knyttet til regulering av traseer. For det første så kan inntegnete traseer i en motorferdselplan oppfattes som åpne traseer der de som ønsker det kan kjøre uten videre tillatelser. Det vil derfor være avgjørende at bestemmelser knyttet til de enkelte traseene tydeliggjør formålet med traseen, og at tillatelse etter motorferdselloven må foreligge før traseen kan benyttes.

For det andre er det en viss fare for at de traseene som virker mest hensiktsmessig i forhold til terreng og framkommelighet vil sammenfalle med eksisterende skiløyper, da disse ofte ligger godt tilrettelagt i terrenget. Imidlertid vil prosessen ved utarbeidelse av motorferdselplanen, slik direktoratet ser det, være en egnet arena for avklare slike forhold og dermed forhindre konflikter mellom snøskuterkjøring og skigåere.

For det tredje så vil områdene langs traseene få en større belastning enn om motorferdselen for eksempel til og fra et hyttefelt foregikk innen en større sone. Samtidig blir en mindre del av utmarka belastet med motorferdsel ved bruk av traseer. Ved å regulere relativt smale traseer (30 meter) mellom valgte start- og endepunkter, vil store deler av kommunens utmarksarealer kunne holdes fri for motorferdsel. Det vil da bli mulig for de som ønsker å drive et friluftsliv fritt for påvirkning av motorferdsel å finne motorferdselfrie områder. Planprosessen fram til vedtatt motorferdselplan skal sørge for at det er de traseene med lavest konfliktnivå som blir regulert. Det forutsettes at kommunen i en tidlig fase av planprosessen går i dialog med grunneierne for å finne akseptable trasealternativer.

Direktoratet finner samlet sett at fordelen ved å kanalisere motorferdselen til traseer er større enn ulempene. Kanalisering av snøskuterkjøringen til traseer vil også forenkle kontroll og oppsyn. De som er utenfor trasé blir svært synlige og kan enkelt kontrolleres om de har spesiell tillatelse til kjøring utenom trasé, samt at når en stor del av motorferdselen vil foregå langs regulerte traseer, vil oppsynsmyndighetene lettere kunne gjennomføre kontroller langs disse og det vil oppstå færre situasjoner med "gråsonekjøring".

Barmarkskjøring
Barmarkskjøring i utmark med hjemmel i motorferdselloven skal kun foregå i svært begrenset omfang. Det tilsier at behandling av barmarkskjøring i en motorferdselplan vil medføre en urimelig arbeidsbelastning på kommunen i forhold til forventet omfang, og direktoratet vil derfor ikke kreve at barmarkskjøring skal inngå som tema for motorferdselplaner. Unntaket er Finnmark hvor også barmarkskjøring bør inngå i motorferdselplanen.

Det vises til vedlegg 2 for ytterligere informasjon om utforming av motorferdselplan.

4.9. Økonomiske og administrative konsekvenser

Endringsforslaget vil få en del økonomiske og administrative konsekvenser av betydning for:

1. Privatpersoner og næringsliv
2. Kommunen
3. Fylkesmannen
4. Staten

Privatpersoner/Næringsliv
DNs forslag representerer i all hovedsak en videreføring av muligheten til motorferdsel i utmark for de nærings- og yrkesutøvere som er avhengige av dette, for eksempel i tradisjonelt jordbruk, skogbruk og reindrift. For disse vil forslaget ikke ha vesentlige konsekvenser.

Forslaget legger videre opp til at bruk av snøskuter som ikke er knyttet til nærings- eller yrkesutøvelse skal henvises til leiekjøring. Dette får to virkninger:

1. Det ligger et inntektspotensial i leiekjøringsordningen for de som får løyve til dette.
2. For privatpersoner som har anskaffet privat snøskuter for kjøring som nå blir henvist til leiekjøring, foreslås det en overgangsordning på 5 år. Dette gjør at private snøskutere økonomisk sett er nedskrevet. Det foreslås videre at det etableres returordninger som skal bidra til reduserte kostnader for den enkelte, som følge av utfasing av denne delen av snøskuterparken.

Det legges opp til at både antallet motorkjøretøy beregnet for utmarksbruk, og omfanget av motorferdsel i utmark, skal bli vesentlig redusert over tid. Dette vil få en del konsekvenser for omsetningsleddet, i form av redusert salg av en del typer motorkjøretøy beregnet for ferdsel i utmark.

Forvaltningen - kommune, fylkesmann og stat

Det vil som i dag være kommunen som forvalter loven og har det alt vesentligste av saksbehandling. Kommunen vil bli tilført noen helt nye oppgaver med utarbeiding av motorferdselplaner og utstedelse av leiekjøringsløyver. Dette vil i en del kommuner kunne bety en betydelig arbeidsmengde i første planfase. Omfanget av arbeidet vil variere fra kommune til kommune, men det vil naturlig være de kommunene som har størst omfang av motorferdsel, og dermed størst belastning med planarbeidet, som senere vil oppleve den største reduksjonen i arbeid med enkeltsaksbehandling og dispensasjoner i forhold til i dag.

Når kommunen har etablert motorferdselplan første gang, vil et klarere regelverk uten "gråsoner" gi en effektiviseringsgevinst i form av redusert saksbehandlingsmengde. Dette fordi det nå vil fremgå klarere av loven hva som tillates, og det er svært få hjemler til å gi dispensasjon fra forbudet.

Direktoratet foreslår at myndigheten til å gi tillatelse etter enkelte paragrafer legges til fylkesmannen for å sikre likebehandling. Administrasjon av tilsynsbestemmelsen og sanksjonsreglene mot kommunene vil også medføre noe merarbeid for fylkesmennene. Dette kan bli en del arbeid i en overgangsfase, men det forventes at dette ikke vil få svært stort omfang på sikt.

Fylkesmannen vil få en ny rolle i forhold til kommunale motorferdselplaner, og forventes å komme med faglige innspill i forbindelse med utarbeiding av kommunal motorferdselplan. Som en siste utvei må fylkesmannen fremme innsigelse mot motorferdselplaner som går ut over regelverkets intensjoner. Denne nye rollen vil medføre en del ekstra arbeid i første planfase. Senere vil saksbehandlingsmengden synke, i takt med reduksjon i antall enkeltsaksbehandlinger.

Fylkesmannen bør få tilført ressurser i en overgangsfase til informasjons- og opplæringstiltak.

For å sikre at tiltak foreslått under oppsyn og kontroll skal få ønsket effekt, er det viktig at politi og SNO gis tilstrekkelig ressurser til å håndheve dette. Oppsyns og kontroll-myndighetene bør styrkes tilstrekkelig til å kunne møte de utfordringene som overgang til nytt regelverk representerer.

Direktoratet foreslår at det opprettes returordninger for snøskuter for privatpersoner som har anskaffet egen snøskuter, men nå blir henvist til leiekjøring. Dette for å sikre at registrerte snøskutere som finnes i dag blir kassert på forsvarlig vis. Den totale kostnaden ved dette tiltaket vil avhenge av det kompensasjonsnivå en velger å legge seg pr. snøskuter. Det er for tidlig å forutse hvor stort omfang dette vil få, eller komme med gode estimat på totalkostnader.

5. Utforming av nytt regelverk

5.1. Lovstrukturen for regulering av motorferdsel i utmark

En naturlig del av ethvert revisjonsarbeid er å foreta en gjennomgang av lovstrukturen. Direktoratet har derfor gjennomgått og behandlet følgende tre forhold:

- inndeling av motorferdselregelverket i en eller flere lover
- fordelingen av regler mellom lov og forskrift
- inndelingen og utformingen av motorferdselloven og eventuelle tilhørende forskrifter.

Direktoratet foreslår at det lages en helt ny lov fremfor at det gjøres mindre endringer i dagens lov i form av en endringslov. Begrunnelsen for dette er at direktoratet ser et behov for å revidere store deler av lovteksten for å endre lovens systematikk i tillegg til at DNs forslag om endringer i lovens bestemmelser er av et så vidt stort omfang at det uansett vil være nødvendig å omskrive og endre mange paragrafer. Direktoratet foreslår også at det legges til noen bestemmelser som ikke tidligere har vært med (for eksempel bestemmelser om kontroll og håndheving, forholdet til plan og krav om samtidig begrunnelse) noe som i alle tilfeller ville medføre endring i nummereringene av paragrafene.

5.1.1. Inndeling av motorferdselregelverket i en eller flere lover

Bakgrunn og status

I dag er det en egen lov som regulerer motorferdsel i utmark og vassdrag, men det finnes også bestemmelser av relevans for adgangen til slik ferdsel i andre lover og regler (for eksempel verneforskrifter hjemlet i naturvernloven, vannressursloven, viltloven, reindriftsloven, luftfartsloven, vegtrafikkloven og småbåtloven). Motorferdselloven regulerer ikke bruk av motorfartøy på sjøen.

DNs vurderinger

Direktoratet ser ingen grunn til å foreslå noen endringer i forhold til dette, utover at det som tidligere nevnt bør igangsettes et arbeid opp mot luftfartsloven i forhold til lavtflyging. Direktoratet mener fremdeles at det bør være en egen miljølov som regulerer motorferdsel i utmark og at dette bør være en ren offentligrettslig regulering av adgangen til å ferdes med motor i utmarka. Støtte for dette synet finnes både i NIBRs rapporter etter MoSa-prosjektet og i dagens utviklingstendenser knyttet til den økende mengden terrenggående motorkjøretøy, båter og luftfartøy som finnes i befolkningen.

Direktoratet foreslår derfor at heller ikke den reviderte motorferdselloven skal gripe inn i grunneiers eller brukers rett til å nekte motorisert ferdsel på egen eiendom med unntak av ferdsel i forbindelse med redning, offentlig myndighetsutøvelse og kontroll med at loven etterleves. Følgelig vil eventuelle grunneiere som mener at deres eiendomsrett er krenket, fremdeles måtte stå for håndhevingen selv, da dette ikke er noe den ordinære forvaltningen befatter seg med. Ett unntak i så måte er at direktoratet, i tråd med Planlovutvalget, foreslår at det i naturoppsynsloven skal inntas en bestemmelse som gir Statens naturoppsyn (SNO) og annet engasjert oppsynspersonell adgang til å bruke motoriserte fremkomstmidler på privat grunn uten at det er gitt samtykke. En slik rett til motorferdsel overalt, er en forutsetning for at håndhevelsen og kontrollen med motorferdselloven skal bli reell og effektiv.

Som tidligere nevnt vil direktoratet heller ikke gjøre noen store endringer i forhold til formålet med motorferdselloven, utover å forsøke å tydeliggjøre at også muligheten til å drive friluftsliv, søke uforstyrrede naturopplevelser og stillet og ro i naturen, er likestilt med formålet om å ta hensyn til naturmiljøet.

Med bakgrunn i formålet med motorferdselloven foreslår direktoratet en utvidelse av motorferdsellovens virkeområde etter mal av friluftlovens regler for allmennhetens ferdselsrett (allemannsretten). Direktoratet anser det som formålstjenlig at motorferdselloven også gjøres gjeldende for snødekt innmark med unntak av gårdsplass eller hustomt, inngjerdet hage eller park, i perioden 15. oktober til 30. april. Dette vil være en naturlig forlengelse av formålet idet snødekt mark som ikke er inngjerdet vil gå i ett med utmarka, samtidig som motorisert ferdsel, på snødekt innmark, kan virke forstyrrende for både muligheten til å søke stillhet og ro i naturen og for naturmiljøet. Forslaget om å inkludere snødekt innmark i lovens virkeområde har ellers sin begrunnelse i de samme forhold som ligger til grunn for at ubrøytede veier betraktes som utmark i denne sammenhengen. Motorferdsel på snødekt innmark skjer i en periode av året hvor dyrelivet er særlig sårbart. Det at snødekt innmark ikke skiller seg ut fra tilstøtende utmark, gjør det også praktisk vanskelig å hindre at det kjøres utenfor innmarksområdet.

Selv om dette er et forslag som berører grunneierens eiendomsrett, vil en slik utvidelse av motorferdsellovens virkeområde ikke få negativ virkning av betydning i og med at de som har en legitim grunn eller et allment akseptert nyttebehov for å kjøre på slike områder, fortsatt vil kunne gjøre dette med hjemmel i motorferdselloven (for eksempel bestemmelsen om transport i forbindelse med jordbruks-, skogbruks – og reindriftsnæring). Den formen for motorferdsel som denne utvidelsen av virkeområdet har til hensikt å motvirke, er den rene fornøyelseskjøringen som det likevel ikke vil være aktuelt å tillate. Slik fornøyelseskjøring er i forslaget til ny lov henvist til opparbeidede og avgrensede baner for motorsport som i godkjent reguleringsplan er regulert til motorsportbane.

5.1.2. Fordelingen av reglene mellom lov og forskrift

Bakgrunn

Da motorferdselloven ble forberedt på 70-tallet mente utvalget som utredet lovreguleringen at loven skulle gjelde for hele landet. For publikum ville det være enklest og mest hensiktsmessig med bestemmelser i lovs form. Samtidig mente de at det var behov for lokale tilpasninger, og foreslo at fylkesmannen skulle ha adgang til å gi lokale forskrifter. I samsvar med flere uttalelser i høringsrunden og departementets oppfatning, ble kompetansen til å gi lokale forskrifter lagt til kommunen. Da kommunenes kompetanse til å vedta forskrifter ble trukket tilbake ved lovendringen av 1988, ble ikke de relevante bestemmelsene knyttet til bruk av motorkjøretøy i utmark og på islagte vassdrag trukket inn i loven, men nedfelt i en egen landsdekkende forskrift (se kapittel 2.2.2). Dette innebærer at siden 1988 har bestemmelser som regulerer hvilken type motorferdsel i utmark som er eller kan tillates, vært fordelt mellom lov og forskrift. Alle bestemmelser vedrørende bruk av luftfartøy, båt og andre flytende eller svevende fartøy finnes i loven, men bestemmelser angående bruk av motorkjøretøy finnes dels i loven, dels i forskriften.

Generelle regler om forholdet mellom lov og forskrift

Det følger av legalitetsprinsippet at hjemmel i lov er nødvendig for tiltak som innebærer inngrep i private forhold (inkludert kommuner). Det er derimot ikke noe krav om at rettslig regulering som griper inn i private forhold, i sin helhet skal gis i lovs form. Så lenge hjemmelskjeden er intakt, kan slike bestemmelser også gis i forskrift.

I justisdepartementets veiledning om lov – og forkriftsarbeid: ”Lovteknikk og lovforberedelse” vises det til at Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité i Innst. S. nr. 296 (1995-96) har gitt en relativt bred drøftelse av spørsmål som gjelder forvaltningens bruk av forskrifter. Komiteen fremhever at utstrakt bruk av delegering av myndighet til å gi forskrifter er nødvendig i dagens samfunn, men understreker samtidig at det i mange tilfeller er grunn til å utvise varsomhet med bruken av forskriftshjemler. Et utgangspunkt er at alle spørsmål som er av en slik karakter at Stortinget bør ta stilling til dem, bør reguleres i formell lov og ikke overlates til forskrift. Flere forhold er av betydning for denne vurderingen: - rent politiske hensyn, borgernes rettssikkerhet og rettsikkerhetshensyn som blant annet tilsier at grunnleggende saksbehandlingsregler tas inn i lov og ikke i forskrift. Generelt bør også regler som gir rettigheter og plikter for borgerne i størst mulig grad fremgå av lov. Når det gjelder generelle pliktregler i form av forbud er det særlig viktig å lovfeste disse. Særlige forbudsregler vil også være aktuelle som rettslig utgangspunkt for en individuell vurdering i form av enkelt vedtak. Jo mer spesifikk en pliktregel er, desto mer vil vanligvis tale for at den blir tatt inn i forskrift.

En annen fordel med å bruke lovs form er at det er den rettskilden som brukeren lettest kan skaffe seg adgang til. På den annen side kan tekniske detaljregler ofte med fordel plasseres i forskrift, særlig hvis de i praksis bare retter seg til avgrensede brukergrupper (fagpersonale). Det samme kan gjelde hvis det må ventes hyppige endringer i regelverket.

Forskriftsverket bør ha en struktur som sikrer at reglene når best mulig frem til dem de angår. Dette innebærer at regler i utgangspunktet bør samles i èn forskrift i stedet for å spres på en lang rekke mindre forskrifter. Spredning av forskrifter om samme emne på flere nivåer, for eksempel forskrifter gitt av kongen, av et departement, et direktorat og av lokal myndighet bør bare forekomme i de tilfeller der regelverkets art i seg selv gjør det naturlig med inndeling i flere nivåer. Dette kan skyldes at deler av regelverket vil være vesentlig mer detaljert eller fagteknisk enn de øvrige delene, eller fordi deler av regelverket vil være knyttet til lokale forhold.

Når det gjelder valg mellom lovregulering og kommentarer i forarbeidene må det vurderes om det kan være hensiktsmessig å bruke forskrift. Detaljreguleringer som ikke finner plass i lovteksten, bør heller gis i form av forskrift enn ved omtale i forarbeidene. Forarbeidenes merknader bør knytte seg til presisering i forhold til anvendelsen av begreper i lovteksten og ikke til utfylling av dem.

Utfordringer

Utformingen av en egen forskrift om bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag medførte at man for sammenhengens skyld måtte repetere eller ta inn henvisninger til en del av lovens bestemmelser, samtidig som det i forskriften er gitt ytterligere bestemmelser som regulerer bruken av motorkjøretøyer i utmark. Dette var nødvendig for at forskriftens selvstendige bestemmelser ikke skulle ”henge i luften”. Direktoratet ser imidlertid at det å trekke ut bruken av motorkjøretøy og regulere dette i en egen forskrift medfører en rekke ulemper.

Dagens oppbygging av motorferdselregelverket skaper, etter DNs oppfatning, en uklar situasjon. Illustrerende er at det finnes to ulikt formulerte dispensasjonshjemler i regelverket som ifølge rundskrivet likevel skal fortolkes forholdsvis likt. Den ene, er dispensasjonsbestemmelsen i lovens § 6 som gjelder for båt og luftfartøyer, og den andre er dispensasjonsbestemmelsen i nasjonal forskrift § 6 som gjelder for kjøretøyer. Det er også problematisk for forvaltningen og andre brukere av loven at det ikke finnes forarbeider til forskrifter, slik at rettskildegrunnlaget når det gjelder fortolkingen av bestemmelsene knyttet til motorkjøretøy er minimal, sett i forhold til bestemmelsene knyttet til båt og luftfartøy som finnes i loven.

Reguleringen av bruk av motorkjøretøyer i egen forskrift medfører, etter DNs syn, at regelverket får et unødig stort omfang og det blir vanskelig for den enkelte borger å finne frem til og forstå hva som er de relevante bestemmelsene.

DNs vurderinger

Med bakgrunn i det etter hvert store antallet terrenggående kjøretøyer som finnes i befolkningen, er bestemmelser som regulerer bruk av motorkjøretøyer av mye større praktisk

relevans for større deler av befolkingen, enn bestemmelsene om bruk av båt og luftfartøy. Direktoratet mener det vil være uheldig å videreføre dagens lovstruktur der bruk av båt og luftfartøy i sin helhet er regulert i motorferdselloven, mens bruk av motorkjøretøy i stor grad er regulert ved forskrift. Direktoratet foreslår at bestemmelsene som regulerer bruken av kjøretøyer i utmark i sin helhet bør inn i lovs form.

Hensynet til en enhetlig, systematisk og oversiktlig oppbygging av regelverket tilsier at man bør velge en felles regulering av all motorferdsel i utmark, fremfor å særregulere bruk av motorkjøretøyer i egen forskrift.

En felles regulering av bruk av motorkjøretøy, luftfartøy og båt i utmark, vil også gjøre det mulig å favne over nye kjøretøytyper som luftputefartøy eller motoriserte hanglidere og lignende hvor det ikke er noe skarpt skille mellom kjøretøy og båt eller kjøretøy og fly. I dagens lovverk vil slike innretninger fort falle mellom motorferdselloven og nasjonal forskrift. Det samme gjelder bruk av snøskuter på vann, såkalt vanndrag med snøskuter.

På samme vis som da motorferdselloven kom i 1977 anser direktoratet det som enklest og mest hensiktsmessig for publikum med bestemmelser i lovs form, samtidig som det vil være behov for lokale tilpasninger. Det nye i forbindelse med denne revisjonen er imidlertid at muligheten for å gjøre lokale tilpasninger vil være gjennom utforming av kommunale motorferdselplaner.

DNs forslag innebærer at det ikke lenger skal være en egen forskrift kun for kjøretøy, men at kjøretøyer, båt og luftfartøyer lovstrukturmessig skal behandles under ett i en felles lov. Forslaget inneholder imidlertid en del forskriftshjemler som gir åpning for detaljreguleringer. Når det gjelder Finnmark som står i en særstilling hva gjelder motorferdsel i utmark, mener direktoratet at det er hensiktsmessig å lage egne reguleringer. I lovforslaget finnes det derfor en egen paragraf om Finnmark, samt et forslag til en særskilt forskrift blant annet om kjøring i etablerte snøskuter- og barmarksløyper, som kun blir gjeldende for Finmark.

5.1.3. Inndelingen og utformingen av loven

Bakgrunn og status

Det fremgår av NIBR-rapport 2006:16 at det er et inntrykk hos kontroll- og oppsynsmyndighetene at det blir et stadig større omfang av gråsone – og grensetilfeller. Det konstateres følgelig at en opprydning av gråsoner krever et klarere og mer presist regelverk og at jo klarere regelverk, desto mindre gråsone og færre grensetilfeller.

Utfordringer

Det er klart at det i landets kommuner forekommer ulik praktisering av regelverket, og ulik tolkning av lovens formål. Selv om det siden motorferdselloven kom i 1977 er foretatt en del presiseringer og detaljreguleringer, særlig i form av vedtakelsen av nasjonal forskrift, ser direktoratet at dagens regelverk fremdeles ikke er klart nok når det gjelder hvilke tillatelser kommunene kan gi, i hvilke tilfeller det kan gis dispensasjon, samt hvilken type kjøring som faller innunder bestemmelsene i loven og forskriften som direkte åpner for kjøring.

Resultatet er at dette rettsområdet i dag i stor grad reguleres av rundskriv og tolkningsuttalelser fra direktorat og departement, noe som er uheldig i et rettsikkerhetsperspektiv, samt fører til store gråsoner og uklare grenser mellom hva som er tillatt og ikke tillatt.

DNs vurderinger

Ifølge god lovgivningsteknikk bør lovgiver som utgangspunkt stille større krav til enkelthet og lettfattelighet i en lov som henvender seg til allmennheten, enn i en lov som er beregnet på folk med spesielle forutsetninger.

Direktoratet har derfor forsøkt å utarbeide et lovforslag med klare regler der det skal være lite rom for tolkingstvil, samtidig som bestemmelsene skal være utformet slik at det er lett å kontrollere etterlevelsen av dem. Det betyr at bestemmelsene i DNs forslag til revidert lov er blitt mer ordrike og detaljerte. Dette er som tidligere nevnt ett av flere hensiktsmessige virkemidler for å forhindre at regelverket igjen blir preget av et stort omfang av "gråsone" og "grensetilfeller".

For å gjøre loven oversiktlig og lett å finne frem i, er lovforslaget forsøkt strukturert på en logisk og hensiktsmessig måte. I tillegg er bestemmelsene inndelt i kapitler og hver bestemmelse har fått en overskrift i form av en stikkordsmessig angivelse av bestemmelses innhold.

DNs lovforslag består av følgende kapitler:

- Kapittel 1 (Innledende bestemmelser) med bestemmelser om lovens formål, virkeområde, hovedregel, aktsomhets- og dokumentasjonskrav m.v., definisjoner, og avgrensninger.
- Kapittel 2 (Kommunal motorferdselplan) med bestemmelser som forplikter kommunen til å utføre løpende arealplanlegging av motorferdsel i utmark og vassdrag, samt angir hva kommunen kan bestemme i kommunal motorferdselplan.
- Kapittel 3 (Felles bestemmelser for alle typer motorferdsel i utmark og vassdrag) med bestemmelser om generelle unntak fra motorferdselforbudet, motorferdsel i forbindelse med utmarksnæring og en generell dispensasjonsbestemmelse.
- Kapittel 4 (Bestemmelser om motorkjøretøy) med bestemmelser som angir til hvilke transportformål det er tillatt å bruke motorkjøretøy på bar og snødekt mark, samt hvilke transportformål som er søknadspliktige. I dette kapittelet er det også bestemmelser om leiekjøringsordningen for snøskutertransport og en særskilt bestemmelse for søknadspliktig transport med motorkjøretøy for varig bevegelseshemmede.
- Kapittel 5 (Bestemmelser om motorfartøyer) med bestemmelser som angir når det er tillatt å bruke motorfartøy og lignende i vassdrag, samt hvilke transportformål som er søknadspliktige.

- Kapittel 6 (Bestemmelser om luftfartøyer) med bestemmelser som angir når det er tillatt å lande og starte med luftfartøy i utmark og på vassdrag, samt hvilke transportformål som er søknadspliktige.
- Kapittel 7 (Administrative bestemmelser) med bestemmelser om vurdering og skriftlig begrunnelse av enkeltvedtak, krav til tillatelser, myndighet etter loven, samarbeidsordninger, forskrifter, gebyrer og tilsyn med kommuner.
- Kapittel 8 (Håndheving og sanksjoner) med bestemmelser om kontroll og oppsyn, forvaltningsrettslige sanksjoner og straffebestemmelse.
- Kapittel 9 (Avsluttende bestemmelser) med bestemmelser om ikrafttreden, overgangsregler og endringer i andre lover.

De av lovens bestemmelser som vil ha mest relevans for publikum er bestemmelsene som regulerer når motorferdsel er tillatt og når det kan søkes om tillatelse. Disse bestemmelsene finnes i lovforslagets kapittel 3-6. Inndelingen av disse er dermed gjort av hensyn til folk flest og ikke av hensyn til offentlig forvaltning eller andre brukere av loven. Direktoratet har ansett det som mest hensiktsmessig å regulere ferdselsformål som er tillatt uavhengig av fremkomstmiddel for seg, på samme vis som i dagens motorferdsellov § 4. Dette er formål som anses som så allmennyttige at det er naturlig med et generelt unntak fra forbudet for disse formålene. De øvrige bestemmelsene i lovutkastet som direkte tillater eller som åpner for kommunen kan gi tillatelse, er gruppert etter ferdselskategoriene motorkjøretøy, motorbåt eller luftfartøy. Bestemmelser om hvilke formål som gir adgang til å bruke motorkjøretøyer på barmark er gruppert for seg, og bestemmelser om hvilke formål som gir adgang til å bruke motorkjøretøyer på snødekt mark er gruppert for seg.

Når det gjelder forholdet mellom generelle regler og individuelle forvaltningsvedtak, har direktoratet i lovforslaget forsøkt å få så mye som mulig inn i generelle regler.

Dette fokuset på økt bruk av generelle regler og mindre bruk av individuelle forvaltningsvedtak foretatt av kommunene, er begrunnet i flere forhold. Bakgrunnen for dette er at denne lovteknikken vil føre til at gråsonene reduseres og det vil bli lettere for både publikum, forvaltning og kontrollorganer å avgjøre når motorferdsel i utmark er tillatt.

For den enkelte private borger er det ofte en fordel at rettigheter og plikter er bestemt av generelle regler. Reglene gir grunnlag for forutsigbarhet og den enkelte sparer tid med å fylle ut søknader. For kommunene vil generelle regler være mindre belastende enn individuelle vedtak. Saksbehandlings- og avgjørelsesrutiner kan standardiseres og automatiseres. Den administrative besparelsen blir størst dersom de generelle reglene gjør det helt overflødig med forvaltningsvedtak, men også eliminering av fritt skjønn i forbindelse med enkeltvedtak vil minske den administrative belastningen. Generelle regler fremmer likebehandling, men fordi dette også kan føre til tillatelser som blir konkret urimelige, foreslår direktoratet muligheter for å gjøre lokale tilpasninger i forbindelse med kommunal motorferdselplan, samt å videreføre dispensasjonshjemmelen som en sikkerhetsventil for ferdselsformål som ikke er generelt regulert, men som det vil være aktuelt ut fra formålet å tillate.

I DNs forslag til lovtekst er også de individuelle forvaltningshjemlene forholdsvis strengt regulert hva gjelder kriterier for avgjørelsen. Direktoratet foreslår lovbundne minstekrav for å få tillatelse, og standardløsninger som bare kan fravikes ved angitte omstendigheter. Når det gjelder dispensasjonsbestemmelsen foreslår direktoratet å angi de hensyn som må tas i betrakting ved avgjørelsen (pliktige hensyn), samt at den grunnleggende nytte-kostnadsvurderingen som ligger til grunn for alle vurderingene av om motorferdsel skal tillates, skal reflekteres direkte i ordlyden i dispensasjonsbestemmelsen.

Fortolkningen av den generelle dispensasjonshjemmelen vil i stor grad styres av formålsbestemmelsen. En formålsbestemmelse vil likevel aldri kunne anses som en uttømmende angivelse av hvilke hensyn som er relevante for vedtak etter loven. Derfor foreslår direktoratet at en relativt detaljert angivelse av hvilke hensyn og kriterier som er relevante for avgjørelsen tas inn i lovteksten.

5.2. Samtidig begrunnelse av enkeltvedtak

5.2.1. Bakgrunn og status

Det fremgår av NIBR rapport 2006:16 punkt 2.3 ”Dagens forvaltningspraksis er sprikende” at:

> *”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 ferdsel som må karakteriseres som ren tur- og fritidskjøring (rekreasjonskjøring). På landsbasis blir i underkant av 90 % av alle søknader om dispensasjon innvilget…. 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 revisjonen av lovverket.”*

5.2.2. Utfordringer

Det er en utfordring at kommunenes adgang til å gi tillatelse til motorferdsel i utmark praktiseres ulikt. Det er også slik at det gis en del tillatelser som ikke har hjemmel i motorferdselloven. Generelt erfarer forvaltningen at mange av de begunstigende vedtakene kommunene fatter er korte og ubegrunnete.

Det følger av forvaltningsloven § 24 første ledd at hovedregelen er at enkeltvedtak skal begrunnes og at begrunnelsen skal gis samtidig med at vedtak treffes. I annet ledd første setning finnes det imidlertid et unntak som åpner for at samtidig begrunnelse kan unnlates i visse tilfeller. Dette unntaket lyder: ”*I andre saker enn klagesaker kan forvaltningsorganet la være å gi samtidig*

begrunnelse dersom det innvilger en søknad som det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket."

Denne unntaksmuligheten fra kravet om samtidig begrunnelse, innebærer at det i mange tilfeller ikke vil være påkrevd etter forvaltningslovens regler å gi noen begrunnelse når en kommune fatter vedtak om å tillate motorferdsel i utmark. Som for andre miljølover er det slik at saker om motorferdsel i utmark er kjennetegnet ved at det er flere berørte interesser enn de som er representert ved parter i saken. Når kommunen gir avslag på søknaden og dermed holder seg til hovedregelen, må vedtaket begrunnes fordi man må anta at parten som har søkt blir misfornøyd med vedtaket. Når kommunen derimot gjør unntak fra forbudet og gir en tillatelse eller dispensasjon, kan kommunen, med hjemmel i forvaltningsloven, la være å formulere en samtidig begrunnelse fordi ingen "parter" kan antas å være misfornøyd med vedtaket.

Dette er et paradoks i forhold til formålet med motorferdselloven og en situasjon som ikke samsvarer med mange av hensynene bak de forvaltningsrettslige begrunnelsesreglene. Det virker mot sin hensikt at det å gjøre et unntak fra motorferdsellovens hovedregel ved å gi tillatelse, ikke krever noen begrunnelse, når et slikt vedtak innebærer en større innsats i forhold til de vurderinger og avveininger som må foretas, enn å følge utgangspunktet.

Derfor finnes følgende formulering om fellesregler for tillatelser i dagens rundskriv T-1/96 "Om lov om motorferdsel i utmark og vassdrag av 10. juni 1977 nr. 82" punkt. 7.3.3.: "*Vedtaket skal grunngis både når det gis dispensasjon og ved avslag*." Å finne frem til denne formuleringen, krever imidlertid en del leting i rundskrivet. Formuleringen er heller ikke juridisk bindende.

Utfordringene knyttet til manglende begrunnelse av enkeltvedtak etter motorferdselloven er behandlet i en studentavhandling fra 2006 ved det juridiske fakultetet i Oslo: "Om vedtaks samtidige begrunnelse som redskap- anvendt på motorferdsellovgivningen" av 2006" av Bjørn Bugge. Av denne avhandlingen fremgår følgende:

> *"At motorferdselloven praktiseres såpass ulikt i de ulike kommuner har uheldige virkninger. Ulik praktisering av kommunenes adgang til å gi tillatelse til motorferdsel i utmark, kan skape strid om hvordan rettstilstanden på området egentlig er. En slik strid kan oppstå både fordi regelverket anvendes forskjellig, og fordi det kan spørres om kommunenes praksis er en rettskilde som kan endre rett. En strid om hva som er gjeldende rett, kan igjen misbrukes av kommuner til å tøye grensene for hva som er lovens opprinnelige rammer, og det kan misbrukes til å skjule feilaktig bruk av regelverket. Ulikheter i praktiseringen vil også gi feilaktige signaler til befolkningen om hva som er gjeldende rett. For store sprik i praktiseringen av dispensasjonsadgangen viser også liten respekt for loven som rettleder for kommunenes forvaltning av motorferdselen i utmark, og det gjør det vanskelig å få gjennomført lovens intensjoner."*

At mange kommunale enkeltvedtak som åpner for motorferdsel i utmark ikke begrunnes, fører altså til at motorferdsellovens karakter av å være er forbudslov ikke kommer tydelig frem verken for allmennheten, politikere eller kommunenes saksbehandlere.

5.2.3. DNs vurdering og forslag til tiltak

Direktoratet støtter Rådgivende gruppes syn om at det er nødvendig å legge opp til økt mulighet for å føre kontroll med kommuner som avviker fra loven, og kunne sanksjonere mot disse (se kapittel 5.3). Direktoratet mener imidlertid at det også er viktig å forsøke å tilrettelegge for ønsket myndighetsanvendelse hos kommunene. Direktoratet foreslår derfor i tråd med Rådgivende gruppes anbefalinger, et mer detaljert regelverk som også vil gjøre det klarere for kommunene hva de har myndighet til (se kapittel 5.1.3). I tillegg foreslår direktoratet at det tas inn i loven et krav om samtidig begrunnelse for alle enkeltvedtak.

Med samtidig begrunnelse mener direktoratet den begrunnelsen som blir gitt i selve vedtaket. Dette innebærer at når det gis tillatelse til, eller avslag på søknad om motorferdsel i utmark, så skal det i selve vedtaket formuleres en begrunnelse som forklarer konklusjonen som kommunen har kommet til.

Direktoratet mener at et krav om samtidig begrunnelse av alle vedtak kan brukes som et redskap for å oppnå ensartet praktisering av regelverket. Å innføre et juridisk bindende krav om begrunnelse også for de vedtak der det er naturmiljøet eller fellesinteresser som kan bli eller som blir skadelidende på grunn av vedtaket, er i tråd med moderne miljølovgivning. Tilsvarende bestemmelser kan finnes blant annet i Svalbardmiljøloven § 84 og vannressursloven § 35 nr. 8.

DNs forslag innebærer i realiteten å flytte føringene om at alle enkeltvedtak skal begrunnes fra rundskrivet som ikke er juridisk bindende inn i lovteksten.

Bakgrunnen for dette forslaget er at en samtidig begrunnelse har flere positive sider. Først og fremst gir en begrunnelse informasjon til sakens aktører. Ved hjelp av den informasjonen samtidige begrunnelser i alle vedtak gir, kan organisasjoner og andre aktører klage på enkeltsaker, og de kan få et overblikk over kommunenes praktisering, noe som gjør at de kan danne seg meninger og delta i debatten om motorferdsel i utmark. Krav om begrunnelse av vedtak fører også til grundighet i saksbehandlingen ved at saksbehandleren må tenke gjennom saken og påse at vedtaket holder seg innenfor det som motorferdselloven og sentrale myndigheter legger opp til når han formulerer en begrunnelse. Begrunnelsen som saksbehandleren formulerer i motorferdselsaker får presedensvirkninger. Dette vil igjen være positivt for publikum og potensielle søkere som vil få et mye klarere regime å forholde seg til, samt at hensynet til likebehandling vil bli lettere å følge opp.

For overordnete myndigheter gir vedtaks begrunnelse informasjon som de trenger for å føre kontroll med kommunenes praktisering av dispensasjonsadgangen. Den åpenhet som skapes ved at alle vedtak begrunnes gir også de sentrale myndighetene et grunnlag for å vurdere hvordan det står til med motorferdselen i utmark som helhet i Norge til enhver tid.

Alle disse virkningene av motorferdselvedtakenes samtidige begrunnelse er med på å gjøre kommunenes praktisering av dispensasjonsadgangen mer enhetlig.

Konkret forslår direktoratet at det i loven stilles krav om at vedtak skal begrunnes, både når det gis tillatelse og når det gis avslag. Det bør også være krav til begrunnelsens innhold som fører til at det må redegjøres for hvordan kommunen har kommet til konklusjonen og samtidig viser hvordan momentene i kost-nyttevurderingen er vurdert.

I forlengelsen av dette foreslår direktoratet at vedtak i form av kjøretillatelser skal gis på blankett utformet av departementet, og at tillatelsen skal medbringes under kjøring og forevises ved kontroll av politi og statlig oppsynsmyndighet (også omtalt i kapittel 5.5.4.). Et krav om at tillatelsene skal gis på en standardblankett er ment å bringe vedtakene inn i en enhetlig og kontrollerbar utforming samtidig som det vil lette kommunenes behandling og begrunnelse. Dersom tillatelsen ikke passer inn i en ferdig utformet blankett, så er det stor sannsynlighet for at kjøreformålet er i strid med motorferdselloven.

5.3. Kontroll med kommunenes utøvelse av myndighet etter motorferdselloven

5.3.1. Bakgrunn og status

I NIBR rapport 2006: 16 punkt 5.3.1 ” Innskjerping av dispensasjonspraksis- og muligheter” står følgende:

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 fratas kommunen og overføres til fylkesmannen. En enda kraftigere innstramming 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.

Med virkning fra 01.03.07 er det innført et nytt kapittel i kommuneloven med felles regler om statlig tilsyn med kommunesektoren. Kapittel 10A i kommuneloven inneholder nå felles regler om rammer, prosedyrer og virkemidler for statlig tilsyn med kommunesektoren. Dette er regler som skal gjøre statens tilsyn med kommunene oversiktlig, enhetlig og forutsigbart. Tidligere har statlig tilsyn med kommunesektoren ikke vært hjemlet i en generell lovbestemmelse. Det har altså vært regelverk for hver enkelt sektor som er avgjørende for både om staten skal drive tilsyn, og for hvordan et eventuelt tilsyn skal innrettes og gjennomføres. Rettsgrunnlaget for tilsyn med kommuner og fylkeskommuner har ikke tidligere vært sammenhengende eller ensartet. Etter vedtakelsen av kapittel 10A i kommuneloven vil det være tilstrekkelig for å legge til rette for statlig tilsyn med utøvelsen av myndighet tildelt kommunen, at det finnes en hjemmel i særloven for at staten kan føre tilsyn med kommunen.

5.3.2. DNs vurdering

I dette notatet er det tidligere presentert flere grep for å legge til rette for at kommunene utøver sin myndighet etter motorferdselloven innenfor lovens rammer:

- Klarere og mer detaljerte regler for hva som er tillatt og for hva kommunen har myndighet til å tillate, større del av regelverket inn i lov, alternativt en samlet forskrift for alle motorferdselformer.
- Den lokale handlefrihet legges i hovedsak til utarbeiding av kommunal arealplan etter plan- og bygningslovens regler.
- Krav om samtidig begrunnelse for alle vedtak.

Med bakgrunn i klare råd fra Rådgivende gruppe, samt erfaringer fra forvaltningen av motorferdselloven selv foreslår direktoratet, å legge til rette for at fylkesmannen kan føre et mer planmessig og helhetlig tilsyn med kommunenes praktisering av motorferdselloven etter kommunelovens kapittel A. Dette vil komme som et tillegg til de muligheter til å omgjøre og gjennomføre lovlighetskontroll av enkeltsaker som allerede følger av forvaltningslovens og kommunelovens regler. Direktoratet foreslår også at det legges inn sanksjonsmuligheter overfor kommuner som går utover sin myndighet

Konkret innebærer DNs forslag at det legges inn en hjemmel i ny motorferdsellov som hjemler statlig tilsyn med kommunenes praktisering av motorferdselloven. Det er også viktig å fokusere på veiledning og informasjon i forhold til motorferdsellovens intensjon og rammer, og derfor foreslår direktoratet at det legges inn en bestemmelse i motorferdselloven som pålegger myndighetene gjennom råd, veiledning og opplysning å arbeide for å fremme formålene med motorferdselloven. Dette vil gjelde generelt, men også overfor kommunene.

Historikken når det gjelder kommunenes praktisering av motorferdselloven, viser at det er nødvendig med en tettere form for statlig veiledning og kontroll i forhold til anvendelsen av denne loven. Når kommuneloven nå har fått felles regler for hvordan dette kan gjøres, anser direktoratet det for naturlig og formålstjenelig at det tas inn en bestemmelse i motorferdselloven om at det kan føres statlig tilsyn med kommunenes praktisering av motorferdselloven. Det er i tråd med moderne lovgivningsteknikk at det legges til rette for at staten på et eller annet vis kan få en helhetlig tilbakerapportering som viser hvordan den delegerte myndigheten anvendes, samt en mulighet til å reagere der det er nødvendig.

Kommunene har krav på at alt tilsyn rettet mot dem samordnes av fylkesmannen (kommuneloven § 60e). På denne bakgrunn, samt sett i lys av den positive effekt i forhold til tilbakemelding og informasjon med hensyn til praktiseringen av motorferdselregelverket som kommunene vil få gjennom tilsynet, antar direktoratet at tilsynet etter motorferdselloven ikke vil medføre noen særlig grad av ekstraarbeid for kommunene. Kommunene er allerede forpliktet til å rapportere gjennom KOSTRA hvor mange søknader som kommer inn og hvilke vedtak som fattes med hjemmel i motorferdselloven. Tilsynet vil konsentrere seg om de samme opplysningene og vedtakene, samt undersøke at det knyttes vilkår til disse vedtakene som er i samsvar med den kommunale plan for motorferdsel som må ligge til grunn for at kommunene kan ta i bruk den myndigheten som er tillagt kommunene i vårt forslag til ny motorferdsellov. I tillegg vil tilsynet kontrollere om kommunene fører en løpende arealplanlegging av motorferdsel i utmark og vassdrag slik det er beskrevet i kapittel. 4.8.

Statlig tilsyn med kommunesektoren er gjennom kommuneloven § 60 b avgrenset til å gjelde kontroll med lovligheten av kommunens forpliktelser pålagt i eller i medhold av lov. Dette innebærer at fylkesmannen når det gjelder tilsyn med kommunenes praktisering av motorferdselloven ikke kan overprøve kommunenes frie skjønn/hensiktsmessighetsskjønn innenfor regelverkets rammer. Dette betyr igjen at for en kommune som holder seg innenfor den myndighet kommunen er tillagt etter motorferdselloven, vil tilsynet i hovedsak bestå i at fylkesmannen gjennomgår eller får en presentasjon av siste års søknader og vedtak i forbindelse med øvrig tilsyn.

Dersom fylkesmannen etter gjennomføring av ordinært eller ekstraordinært tilsyn med kommunens praktisering av motorferdselloven, finner at kommunen ikke holder seg innenfor de rammene motorferdsellovens bestemmelser og formål setter, legges det til rette for ulike reaksjoner. Det følger av kommuneloven § 60 d at fylkesmannen kan gi pålegg om retting, men dersom det er ønskelig med andre sanksjoner må dette følge av særlovgivning.

I lys av det som er referert ovenfor fra MoSa, mener direktoratet at det ikke vil være tilstrekkelig og heller ikke formålstjenelig å kreve retting av forhold som er strid med motorferdselloven. Det vanligste og mest ønskelige vil være at det er tilstrekkelig med veiledning og informasjon overfor kommunen, eventuelt at fylkesmannen gjennom ordinært tilsyn kommer med merknader og kommentarer til hva som må endres eller rettes opp. Direktoratet foreslår imidlertid også at det skal være mulig å ilegge overtredelsesgebyr. Dersom overtredelsesgebyr ikke antas å være tilstrekkelig, eller det viser seg at kommunen gjentar overtredelsene etter at forholdene er påpekt av fylkesmannen, gir DNs lovforslag åpning for at kommunens myndighet etter motorferdselloven trekkes tilbake.

5.4. Hvordan sikre at motorferdselloven overholdes

Bakgrunnen for dette arbeidet er at det har vært sprikende praksis og dårlig etterlevelse av reglene i motorferdselloven og forskriftene. I forbindelse med revisjonen av motorferdselregelverket er det naturlig å se nærmere på det systemet som er etablert for å reagere på overtredelser, samt foreta en grundigere gjennomgang av hva som skal til for at loven faktisk blir overholdt.

5.4.1. Bakgrunn og status

I NIBR-rapport 2006:16 som ble laget på bakgrunn av MoSa-prosjektet, er kapittel 8 kalt: "Hvordan kontrollere at loven følges?" På s. 80 i dette kapittel har NIBR skrevet følgende om problemstillingene:

"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 førerkort 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 sommerstid som overordnet mål for å forhindre 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."

I referansegruppen til MoSa har det ifølge rapporten vært diskusjoner rundt den såkalte villmannskjøringen som oppfattes som sjenerende for mange og er klart uønsket. Det fremgår av rapporten at kontroller er nødvendig for å begrense villmannskjøringen, men at også holdningsendringer, spesielt overfor de organiserte motormiljøene, er viktig. Ansvaret for dette bør påhvile både politi- og oppsynsmyndigheter. Videre har gruppen diskutert det uheldige i at det er mulig å kjøpe snøskuter uten verken å registrere kjøretøyet eller at eieren er tilknyttet virksomhet som har lovlig formål for bruken. Ulovlig bruk kan forhindres ved å knytte reguleringsmekanismer til selve kjøpet og registreringen av kjøretøyet slik at grupper som i utgangspunktet ikke har et lovlig kjøreformål lettere kan lukes ut.

I diskusjonene i MoSa- prosjektet er det også kommet frem at noen oppfatter kjøreformål som ikke er tillatt etter lovverket som urimelige forbud, noe som i enkelte lokalsamfunn har ført til organiserte SMS- aksjoner som varsler at kontrollvirksomhet er iverksatt eller ved økonomisk bistand i form av "kronerulling" til enkeltpersoner som blir bøtelagt. Dette gjør effektiv kontroll- og oppsynsvirksomhet vanskelig, og svekker lovens legitimitet i lokalsamfunnet. Samtidig viser holdningsundersøkelser at det i befolkningen generelt er bred støtte til en fortsatt restriktiv motorferdselpolitikk.

Når det gjelder spørsmålet om mulighet for tilrettelegging av åpne løyper for tur- og fritidskjøring vil redusere ulovlig kjøring, viser NIBR i rapporten til MoSas spørreundersøkelse som konkluderer med at det er en klar sammenheng mellom kjøretøytetthet og forekomst av ulovlig kjøring. Videre er det ikke noe som tyder på at det forekommer mindre ulovlig kjøring i Nord-Troms og Finnmark enn ellers i landet. Dette til tross for at det i disse fylkene er tillatt med rekreasjonskjøring etter nærmere bestemte løyper.

I NIBR-rapport 2006:16 konkluderes det så med at "Tiltak kan settes inn både for å redusere omfanget av ulovlig kjøring og for å effektivisere og intensivere kontrollen med den." Det vises til at oppsynsmyndighetenes innstats for å kontrollere ulovlig kjøring i dag begrenses av ressurstilgangen og at det er et paradoks at økt kontrollaktivitet i seg selv kan være en belastning på naturen. Likevel uttalelse det at: "Politiet bør likevel prioritere oppsyn og ulovlig skuterkjøring, særlig dersom det blir aktuelt å tillate tur- og rekreasjonskjøring med snøscooter i åpne løyper."

5.4.2. Bruk av sanksjoner

Den eneste sanksjonsbestemmelsen i dagens motorferdsellov er en generell straffebestemmelse i lovens § 12 som kriminaliserer alle brudd på loven, forskrifter, regler eller vilkår fastsatt i medhold av loven enten overtredelsene er gjort forsettelig eller uaktsomt. Også medvirkning rammes av denne straffebestemmelsen. Bestemmelsen hjemler kun ileggelse av bøtestraff.

NOU 2003:15 Fra bot til bedring:
I takt med samfunnsutviklingen er det etter hvert blitt mange slike særlover med lignende straffebestemmelser som motorferdsellovens straffebestemmelse. På denne bakgrunn utarbeidet et regjeringsoppnevnt utvalg, det såkalte Sanksjonsutvalget, NOU 2003:15 "Fra bot til bedring", forslag til et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff. Mandatet til utvalget som laget denne utredningen var å foreta en "grunnleggende gjennomtenkning av hvordan det bør reageres mot lovbrudd" og "utrede hvilke sanksjoner som etter omstendighetene kan være mer effektive enn straff".

Formålet med utvalgets utredning har vært å utarbeide forslag til reaksjoner mot mindre alvorlige overtredelser av særlovgivningen (bestemmelser utenfor straffeloven) som vil gi et mer effektivt og nyansert sanksjonssystem med mindre bruk av straff.

Utvalget peker på to svakheter i dagens system:

- Alt for mange, til dels bagatellmessige regelbrudd er straffbare.
- En alt for stor del av straffebestemmelsene er tomme trusler i den forstand at de i liten grad, eller ikke i det hele tatt, blir håndhevet.

Det fremholdes at begge deler er samfunnsmessig uheldig og svekker respekten for straff. På mange områder er det dessuten grunn til å anta at andre sanksjoner enn straff både kan gi bedre etterlevelse av reglene og kreve færre ressurser.

"Utvalget mener at kriminaliseringen av brudd på særlovgivningen bør knyttes til følgende fem hensyn":

- *Nødvendighet: Det grunnleggende spørsmålet er om det er nødvendig med en sanksjon ved overtredelse, og om denne i tilfelle må være straff. Nødvendighetskriteriet innebærer at straff må brukes bevisst. Behovet for kriminalisering bør derfor vurderes konkret for hver enkelt handlingsnorm. Utvalget frarår at dagens praksis med bruk av straffetrusler som generelt rammer overtredelser i loven eller forskrift i medhold av loven, blir videreført.*
- *Subsidiaritet: Det er normalt ikke grunn til å reagere med straff hvis tilstrekkelig grad av etterlevelse kan oppnås på annen måte, for eksempel med sanksjoner som ikke er straff, eller ved andre tiltak.*
- *De vernede interesser: De interesser bestemmelsene skal beskytte, bør i et samfunnsmessig perspektiv være så viktige at de forsvarer bruk av straff.*
- *Alvorlighet: Normalt bør straff bare brukes for alvorlige overtredelser.*
- *Håndheving: Når en overtredelse gjøres straffbar, bør det være en forutsetning at straffbare handlinger i praksis blir søkt avdekket og straffetrusselen håndhevet."*

Utvalget mener denne listen bør betraktes som en momentliste til bruk ved utformingen av nytt lovverk.

Utvalget anfører at administrative sanksjoner bør benyttes ved overtredelser der det er nødvendig med en sanksjon, men hvor overtredelsen ikke oppfyller kvalifikasjonskravet for straff. Det samme gjelder når den interessen handlingsnormen beskytter ikke er så viktig at den forsvarer bruk av straff ved overtredelser.

Utvalget drøfter fordeler og ulemper ved administrative sanksjoner sammenlignet med straff. Særlig hensynet til å begrense bruken av straff, hensynet til effektiv håndhevelse og behovet for et mer helhetlig og fleksibelt sanksjonssystem taler for å benytte administrative sanksjoner i større grad enn nå. Mothensynet er først og fremst kravene til rettssikkerhet. Utvalget peker på at avveiningen mellom disse hensynene vil kunne falle ulikt ut, blant annet avhengig av overtredelsens art.

Utvalget har lagt til grunn at det er en forutsetning for å innføre administrative sanksjoner på nye områder at det fra før finnes et forvaltningsorgan som fører tilsyn/kontroll med den aktuelle særlov, og som man kan legge sanksjonskompetanse til.

Administrative sanksjoner vil normalt være mer effektive enn straff ved at man sparer tid og kostnader, samtidig som håndhevelsen bedres.

Etter utvalgets forslag til utforming av straffebestemmelser, kan det i mange tilfeller – som nå - for en og samme handling være hjemmel både for straff og administrativ sanksjon.

Sanksjonsspørsmålet bør avgjøres samlet. Reglene bør utformes slik at alle sanksjoner mot samme person for samme overtredelse blir ilagt under ett. (Jf. Den Europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK)- forbudet mot dobbeltforfølging). Det må legges opp til sanksjonering i ett spor: enten må forfølgingen skje forvaltningsrettslig med sikte på at det skal ilegges en administrativ sanksjon, eller saken må anmeldes til politiet med henblikk på straffesak. Utvalget foreslår at sporvalget skal gjøres i den enkelte sak og av forvaltningen.

Utvalget foreslår imidlertid at også når saken forfølges straffe-rettslig skal det være mulighet til å pådømme krav om administrative sanksjoner ved at disse skal behandles som borgerlige rettskrav i straffesaken.

Mulige administrative sanksjoner er i hovedsak enten ulike former for økonomiske forpliktelser eller ulike former for tap av en rettighet. I tillegg kommer formell advarsel som kan være en alternativ sanksjon i forhold til begge hovedgruppene.

Etter utvalgets syn bør et generelt administrativt sanksjonssystem inneholde følgende sanksjoner:

- overtredelsesgebyr
- tilleggsbetaling
- tap av offentlig ytelse
- administrativ inndragning
- administrativt rettighetstap
- formell advarsel

Videre påpeker utvalget at sanksjoner etter legalitetsprinsippet må ha hjemmel i lov. Dette gjelder også administrative sanksjonshjemler. Administrative sanksjoner er formelt forvaltningsrettslige enkeltvedtak og skal behandles etter reglene i forvaltningsloven. Målet må imidlertid være å etablere et effektivt regelsett som sikrer etterlevelse av fastsatte handlingsnormer og som samtidig ivaretar den enkeltes rettsikkerhet. Det er viktig at slike lovbestemmelser er klare med hensyn til hvilke handlingsnormer som rammes og hvilket skyldkrav som gjelder. Generelle formuleringer som hjemler overtredelser av enhver bestemmelse frarådes. I utredningens kapittel 12 behandler utvalget en rekke fellesspørsmål knyttet til utformingen av sanksjonsbestemmelsene og hvilke hensyn som er viktig å ta.

Utvalget ser for seg et helhetlig system og regelverk for administrative sanksjoner, men foreslår at hjemmelen for å ilegge administrative sanksjoner bør plasseres i den enkelte særlov. Utvalget har utarbeidet forslag til mønsterbestemmelse.

Særloven bør fastsette hvilke handlingsnormer som skal kunne utløse administrativ sanksjon, skyldkravet, hvem ansvaret kan rettes mot, hvilke administrative sanksjoner som kan anvendes og hvilket forvaltningsorgan som skal ha kompetanse til å ilegge sanksjoner. Sanksjonshjemmelen i særloven kan etter utvalgets forslag suppleres med bestemmelser i forskrift.

Utvalget foreslår et helt nytt kapitel i forvaltningsloven for å regulere administrative sanksjoner.

Utvalget påpeker også at sivilrettslige tiltak, bransjetiltak mv. kan være et nyttig supplement til offentlig sanksjonering idet offentlig tilsyn og sanksjonering er kostnadskrevende.

Utvalget har også vurdert bruken av bot ilagt ved forenklet forelegg og konkluderer med at mange ganger kan tilstrekkelig etterlevelse sikres ved overtredelsesgebyr, samt at overtredelsene ikke er så alvorlige at de tilsier straffereaksjon. De overtredelser som etter dette bør sanksjoneres med overtredelsesgebyr istedenfor bot ved forenklet forelegg, bør avkriminaliseres.

Samtidig foreslår utvalget at ordningen med å ilegge bot ved forenklet forelegg i mange tilfeller bør utvides. Momenter i denne vurderingen er at tallet på lovbrudd er så høyt at bruken av forenklet forelegg merkbart vil avlaste politiet og påtalemyndigheten, om lovbruddet normalt vil være av en så oversiktlig art at det er hensiktsmessig å reagere med standardbøter, og om hendelsesforløpet normalt vil være så enkelt og oversiktlig at lovbrudd lett kan konstateres på stedet.

Utvalget foreslår at forenklet forelegg skal kunne utferdiges av tjenestemenn i politiet og tollvesenet. Men det vil også være aktuelt å gi slik foreleggsmyndighet til tjenestemenn i andre forvaltningsorganer som er tildelt begrenset politimyndighet. For øvrig bør ikke forenklet forelegg som formelt er bot og dermed straff ikke kunne ilegges av forvaltningen. Forvaltningen kan heller reagere med overtredelsesgebyr.

Utvalget foreslår en begrenset registreringsordning for forenklet forelegg slik at man kan vurdere reaksjonsmåten ved gjentakelser.

I utredningen kapittel 23 behandler utvalget spørsmål knyttet til miljø- og resursforvaltning – viltloven og innlandsfiskloven.

NOU 2003:15 ble sendt på høring i oktober 2003 og utredningen var en viktig del av grunnlagsmaterialet for Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) Om lov om straff. Det fremgår av denne proposisjonen at justisdepartementet i det vesentlig slutter seg til Sanksjonsutvalgets utredning. Departementet arbeider med oppfølgingen av de øvrige forslagene i utredningen, men det er så langt ikke tatt inn generelle regler for bruk av administrative sanksjoner i forvaltningsloven.

5.4.3. DNs vurderinger

Direktoratet har foretatt en gjennomgående drøftelse og vurdering av i hvilken utstrekning det er et reelt behov for straffetrussel for brudd på forbudsbestemmelsen og overtredelser av vilkår fastsatt i medhold av loven basert på hensynene som oppstilles av Sanksjonsutvalget i bot og bedringsutredningen. (Nødvendighet, Subsidiaritet, De vernede interesse, Alvorlighet, Håndheving). I DNs forslag til lovtekst er det derfor spesielt angitt hvilke overtredelser som kan medføre straff.

Det er flere former for straffe- og forvaltningsrettslige sanksjoner som vil være aktuelle for overtredelser av motorferdselloven. I DNs lovforslag legges det opp til bruk av følgende sanksjonstyper:

- **Straff** i form av ordinær bøtestraff, og frihetsstraff. Inndragning av førerkort vil kunne gjøres i sammenheng med straffesak. Prikkbelastning i førerkort har også vært diskutert, men hører ikke naturlig hjemme i motorferdselloven, men i vegtrafikklovens bestemmelser.
- **forvaltningsrettslige sanksjoner** ilagt av naturoppsynet. Dette er et nytt sanksjonssystem og direktoratet foreslår derfor at det overlates til departementet ved forskrift å bestemme hvordan administrative sanksjoner skal fastsettes og gjennomføres. Forslaget innebærer at naturoppsynet kan ilegge følgende sanksjoner administrativt (det betyr at det ikke er nødvendig å gå veien om anmeldelse til politiet med krav om straff):
    1. **overtredelsesgebyr** – ifølge bot – og bedringsutvalget er det karakteristiske for et overtredelsesgebyr at forvaltningen pålegger en person eller et foretak å betale et pengebeløp til det offentlige som følge av at personen eller noen som identifiseres med foretaket, har overtrådt en handlingsnorm (et forbud eller et påbud) fastsatt i lov eller forskrift i medhold av lov. Med utgangspunkt i de prinsipper for bruk av straff som utvalget foreslår, bør overtredelsesgebyr i mange tilfeller kunne erstatte bøtestraff. Særlig gjelder dette ved overtredelser som etter gjeldende rett medfører bot ved forenklet forelegg. Etter utvalgets syn bør en imidlertid også vurdere å innføre overtredelsesgebyr på andre forvaltningsområder ved overtredelser der normalstraffen er bot.
    2. **formell advarsel** – Formell advarsel som sanksjon karakteriseres ved at forvaltningen med hjemmel i lov treffer vedtak om å tildele en person eller et foretak en advarsel som følge av en overtredelse. Advarselen innebærer at dersom det begås nye lovbrudd til tross for advarselen vil dette kunne medføre en strengere sanksjon (administrativ sanksjon eller anmeldelse til politiet med krav om straff). Etter utvalgets syn bidrar regler om formell advarsel til å gjøre et administrativt sanksjonssystem mer nyansert og fleksibelt.
    3. **Inndragning av tillatelse** – lovforslaget inneholder krav om at det skal stilles bestemte vilkår i forbindelse med de ulike tillatelser eller dispensasjoner som gis, samt at det også kan settes ytterligere vilkår. Det foreslås som administrativ sanksjon at tillatelsen kan inndras av tilsynsmyndigheten eller politiet ved brudd på vilkårene eller overtredelse av regelverket.

5.4.4. Kontroll og oppsyn

Bakgrunn og status

I forbindelse med arbeidet med oppfølgingen av MoSa-prosjektet har Statens naturoppsyn (SNO) signalisert behov for en egen kontroll- og oppsynsbestemmelse i motorferdselloven som gir SNO myndighet til rutinemessig å stanse og kontrollere personer og kjøretøy for å sikre etterlevelsen av motorferdselloven. SNO savner også en sanksjonsbestemmelse for de som ikke stopper for kontroll.

SNO har i dag etter naturoppsynslovens §§ 1-2 et lovpålagt ansvar for å forebygge miljøkriminalitet og kontrollere at bl.a. bestemmelsene i motorferdselloven etterleves, men den aktuelle særlov – altså motorferdselloven – inneholder ingen regler om at fører av motorkjøretøy i utmark kan stanses for kontroll og avkreves opplysninger og dokumentasjon som er nødvendig for å gjennomføre kontrollen.

Det finnes i dagens regelverk ingen annen hjemmel for å stanse og kontrollere motorferdsel i utmark enn den alminnelige regelen om dette i vegtrafikklovens § 10, som legger myndigheten til politiet og kontrollpersonell fra regionvegkontorene. MoSa – prosjektet har ikke vurdert hvorvidt det er hensiktsmessig at den reelle kontrollmyndigheten kun ligger hos politiet. Det fremgår imidlertid på flere steder i rapporten at det er uheldig for etterlevelsen av loven, at risikoen for å bli kontrollert og tatt for ulovlig kjøring er liten. Det påpekes at oppsynsmyndighetenes innsats for å kontrollere ulovlig kjøring i dag begrenses av ressurstilgangen, men at det likevel er viktig at politiet prioriterer dette arbeidet.

Utfordringer

Politidirektoratet og Statens naturoppsyn gikk i 2005 sammen og laget et felles notat om samarbeidet de to etatene imellom. I notatet er det foretatt en rettslig grensegang mellom hvilke oppgaver som naturlig hører til politirollen, hvilke oppgaver som tilhører tilsynsrollen og hvilke overlappende oppgaver de to etatene har. Fra notatet hitsettes følgende:

Tilsynsbegrepet

Statlige tilsyn er kontrollvirksomheter med formål å følge opp et lovverks intensjoner. Kjernen i tilsynsrollen er forebygging av lovbrudd og den konkrete kontrollen med etterlevelsen av normer som allerede er fastsatt i lov, forskrift eller enkeltvedtak, samt reaksjoner ved avvik. Tilsynsbegrepet er altså knyttet til å påse at lovlig virksomhet foregår etter de regler som til enhver tid gjelder, og kontrollen med dette er for det enkelte tilfelles vedkommende i prinsippet ikke basert på mistankekriterier.

Naturoppsynsloven pålegger SNO å forebygge miljøkriminalitet og ivareta nasjonale miljøverdier. Videre pålegger loven oppsynet å drive informasjon og veiledning, samt kontroll med overholdelsen av de nærmere angitte særlover. I dette perspektivet fremstår SNOs naturoppsynsarbeid som et av flere kriminalitetsbekjempende tiltak. Hovedtyngden av oppsynets forebyggende arbeid skjer gjennom informasjon og veiledning, samt gjennom uniformert nærvær i utvalgte naturområder. Også kontrollarbeidet skjer ofte i kombinasjon med naturfaglige registreringer og inspeksjon knyttet til tilsynet med de nasjonale miljøverdiene.

Politirollen contra tilsynsrollen

Politirollen er godt utredet, er stadig under utvikling, og ble vurdert senest i St. meld. nr.42 (2004-2005) "Politiets rolle og oppgaver" (i skrivende stund er meldingen ikke behandlet i Stortinget). Hovedoppgaven er å forebygge og bekjempe kriminalitet, med politiloven og straffeprosessloven som juridiske redskaper. På visse områder er politiet med hjemmel i særlovgivningen også gitt tilsynsoppgaver, for eksempel innen veitrafikk, kontroll med vaktselskaper, kontroll med våpen m.v.

Politirollemeldingen har drøftet politi- og lensmannsetatens samvirke i forbindelse med naturoppsyn, jf meldingens kapittel 7.4.5 der det fremgår at " *I den utstrekning ordinært politipersonell utfører kontrolloppgaver ute i felt, er det etter departementets oppfatning viktig at slik virksomhet i utgangspunktet har preg av forebygging eller etterforskningsmessige tiltak i tilknytning til mistanke om straffbare forhold. De naturfaglige tilsynsoppgaver bør forbeholdes oppsynspersonell som har basis i andre tilsynsmyndigheter.*"

Spørsmålet om i hvilken grad politiet skal drive tilsynsvirksomhet i form av naturoppsyn er ikke lovfestet, men er tidligere drøftet i bl.a. Politirolleutvalgets delinnstilling I ("Ekanger-utvalget" - NOU 1981:35 Politiets rolle i samfunnet) og ellers omtalt i budsjettproposisjoner m.v. Ekanger-utvalget går langt i å antyde behovet for opprettelse av et statlig oppsynskorps underlagt MD med oppgave å organisere og gjennomføre oppsyn i utmark, men hvor politiet spiller en aktiv rolle når det gjelder håndhevingen. Utvalget uttaler at det neppe kan anses realistisk at politiet skal kunne påta seg oppsynsoppgavene med den tidens mannskap og organisasjon, og mener "*løsningen må ligge i en samarbeidsordning med delt ansvar og myndighet*".

Politiets oppdrag når det gjelder bekjempelse av alvorlig miljøkriminalitet er imidlertid klart og tydelig formidlet både fra Justisdepartementet og Riksadvokaten, og har ført til bl.a. opprettelsen av ordningen med miljøkoordinator og miljøkontakter, og til opprettelsen av Miljøteamet i Økokrim.

Ofte er en viss politimyndighet forbundet med oppsynsvirksomhet, men dette er ikke nødvendig. SNO har i utgangspunktet ikke politimyndighet, men kan tildeles "Begrenset politimyndighet" (BP). Gjennom tildeling av BP kan SNO også gjennomføre visse politimessige tiltak, så som ransaking og pågripelse. En person som er tildelt begrenset politimyndighet får samme myndighet som en polititjenestemann innen sitt saklige og geografiske område. SNO er ved utøvelsen av politimyndighet underlagt politiet, jf naturoppsynsloven § 3 1. ledd. Politiet tildeler i medhold av politiloven § 20 begrenset politimyndighet, jf omtalen av denne ordningen under pkt. om SNO som direktorat og feltapparat.

Rollen som statlig tilsyn er først blitt enhetlig beskrevet i St.meld. nr. 17 Om statlige tilsyn 2002-2003. Meldingen definerer DN/SNO som en statlig tilsynsvirksomhet, og definerer tilsynsrollen slik:

"Tilsynsbegrepet kan i vid forstand forstås som et fellesbegrep for all aktivitet eller virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp et lovverks intensjoner. Kjernen i tilsynsrollen er imidlertid den konkrete kontrollen av pliktsubjektenes etterlevelse av en norm som allerede er fastsatt i lov, forskrift eller enkeltvedtak, samt reaksjoner ved avvik. Ut fra en slik forståelse er tilsyn for det første kontroll av at de som er underlagt krav fastsatt i lov, forskrift eller enkeltvedtak, dvs tilsynssubjektene, etterlever dette. En sentral del av tilsynsrollen er således å oppsøke, uanmeldt eller forhåndsvarslet, eller på annen måte innhente kunnskap om tilsynssubjektene for å finne ut om det foreligger avvik fra de oppstilte kravene. Ved identifikasjon av avvik, vil tilsynet følge opp dette med nødvendig reaksjon, det være seg veiledning, pålegg om oppretting, stansing av virksomheten, bøter eller andre tiltak for å sikre at kravene overholdes."

Felles for statlige tilsyn er at deres hovedvirksomhet er kontroll av at virksomhet innen tilsynsområdet foregår i overensstemmelse med regelverket. Til forskjell fra politiets kriminalitetsforebyggende og – bekjempende virksomhet, forutsetter dette en kontrollvirksomhet som ikke foretas på mistankegrunnlag, men med det utgangspunkt at tilsynssubjektene plikter å forholde seg på en bestemt måte.

Det er naturoppsynsloven med tilhørende særlover som er hovedverktøyet i SNOs tilsyns/oppsynsvirksomhet. Naturoppsynsloven pålegger i tillegg SNO en rekke andre oppgaver i naturen som ikke er knyttet til kontroll, men som inngår i det utvidete oppsynsbegrepet, jf omtalen av oppsynets oppgaver i naturoppsynslovens §§ 1 og 2. Oppsynets oppgaver er etter disse bestemmelsene tilsyn rettet mot de nasjonale miljøverdiene og naturtilstanden i seg selv, forebygging av miljøkriminalitet og kontroll med at miljølovverket etterleves.

5.4.5. DNs vurderinger

I forarbeidene til Lov om statlig naturoppsyn av 21. juni 1996, heter det at de nærmere regler for oppsynets hjemmel til å gripe inn mot lovovertredelser, må søkes i den enkelte særlov. De særlovene som ligger under oppsynets ansvarsområde, er regnet opp i lovens § 2. Av disse er det kun lakse- og innlandsfiskeloven som har en egen bestemmelse om dette, mens det i viltloven er gitt en forskriftsbestemmelse om tilsyn og kontroll.

Ut fra det som er gjennomgått foran under Sanksjonsutvalgets innstilling, er det etter DNs mening mye som taler for å gi det statlige naturoppsynet en komplementær hjemmel til den politiet og trafikkmyndighetene har i vegtrafikklovens § 10, og at denne hjemmelen tas inn i loven som første skritt i en sanksjonsrekke som enten kan lede til administrativ sanksjon eller til anmeldelse og straff. Nødvendig samarbeid mellom politiet og oppsynet er godt ivaretatt av bestemmelsene i naturoppsynslovens § 3 og politilovens § 2.

Argumentene for at SNO bør få en egen kontrollhjemmel, forsterkes både av Sanksjonsutvalgets argumentasjon og av at det er knyttet stor usikkerhet til om politiets ressurser i praksis vil være tilstrekkelige til at kontrollen med motorferdsel i utmark blir tilstrekkelig prioritert. Det vil dessuten være ressursbesparende å la et kontrollorgan som likevel har andre oppgaver i utmarka, foreta selvstendige kontroller som senere danner grunnlaget for administrativ sanksjon eller anmeldelse til politiet. Kontrollaktiviteten på dette lovområdet har ikke fulgt utviklingen i antall kjøretøyer og oppdagelsesrisikoen er for lav. Dette har medført at respekten for lovverket har minket. Politiets ressurser vil trolig også i fremtiden være sterkt presset av økt kriminalitet og andre gjøremål. Politiet er normalt heller ikke ute på kontroll i utmarka slik naturoppsynet er, og kan ikke lett samordne kontrollarbeidet med andre faste gjøremål. Det er likevel fortsatt viktig at politiet avsetter ressurser til kontrollaksjoner sammen med naturoppsynet, der de alvorligste overtredelsene anmeldes og medfører straff.

Kontrollhjemmel

Det kommer klart frem i NIBR- rapport 2006:16 at dagens oppdagelsesrisiko når det gjelder ulovlig motorferdsel er liten, samtidig som oppsyn med ulovlig motorferdsel og da særlig snøskuterkjøring antas å være en viktig forutseting for at motorferdselloven skal overholdes. Dette samsvarer med både oppsynets og forvaltningens erfaring og oppfatning. Erfaring viser at utviklingen går i retning av mer ulovlig kjøring i utmarka og direktoratet foreslår derfor at det satses på kontroll og oppsyn slik at oppdagelsesrisikoen i forhold til ulovlig motorferdsel i utmark kan holdes på et nivå som virker avskrekkende og derved forebygger lovbrudd.

Kontrollarbeidet er imidlertid avhengig av et klart hjemmelsgrunnlag. Flere lover på natur- og ressursforvaltningens område gir hjemmel for slik kontroll. Gjennomføringen av en effektiv kontroll kan åpne for en mer nyansert bruk av tvangs- og sanksjonsmidler.

Dagens motorferdsellov gir som ovenfor nevnt, ikke hjemmel for bruk av tvangsmidler eller andre sanksjoner enn straff. Oppsynsmyndigheten kan derfor ikke gjøre bruk av andre tvangstiltak enn dem som står til rådighet for enhver jf. straffeprosessloven §§ 176 og 206. Hvilke plikter den enkelte har i kontrollsituasjonen må utledes av den enkelte særlov. Etter gjeldende rett må brudd på disse pliktene anmeldes til politiet for etterforsking, dersom det skal rettes en eller annen sanksjon mot lovbryteren.

I dagens motorferdselregelverk finnes det i "Forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag" § 7 en hjemmel for kontroll av skriftlig tillatelse til bruk av motorkjøretøy i utmark. Det heter i andre ledd at " *Tillatelsen skal være skriftlig og skal medbringes under transporten. Den skal vises fram på forlangende av politi eller oppsyn*." Noen tilsvarende plikt gjelder ikke for de som har fått tillatelse til å bruke motorfartøy eller luftfartøy etter lovens § 6. Noen hjemmel i motorferdselloven til å stoppe kjøretøy, finnes heller ikke.

Adgangen til å kontrollere i medhold av motorferdselloven synes altså noe begrenset, da verken loven eller forskriftene gitt i medhold av loven etablerer kontrollhjemler for oppsynet. Dersom kontroll med at bestemmelsene i motorferdselregelverk skal utføres, forutsetter det i dag derfor at politimyndighet anvendes og at førere stoppes med hjemmel i vegtrafikkloven § 10. Om begrenset politimyndighet er det gitt regler i naturoppsynsloven § 3. *Forholdet til politiet*. Det heter her at "*oppsynspersonell kan gis begrenset politimyndighet etter lov av 1. oktober 1995 om politiet, og er ved utøvelsen av denne myndighet underlagt politiet*". Videre heter det at "*oppsynets kontrollvirksomhet skal utføres i nært samarbeid med og supplere det lokale politi*". Selv om en god del av de ansatte i SNO har begrenset politimyndighet, er det også en god del som ikke har det, og som derfor utfører sitt kontrollarbeid ut fra de hjemler for kontroll som finnes i naturoppsynsloven m/tilhørende særlover.

Lakse- og innlandsfiskloven har i motsetning til motorferdselloven langt klarere hjemler for oppsynet til å foreta selvstendig kontroll jf. § 42, selv om oppsynet er pålagt en samarbeidsplikt med det lokale politi jf. over.

Det fremgår av naturoppsynsloven § 1 at Kongen kan opprette et statlig naturoppsyn "for å ivareta nasjonale miljøverdier og forebygge miljøkriminalitet". Oppsynsoppgavene er således todelt, og både av naturovervåkende art i vid forstand og av kriminalitetsforebyggende art. Feltarbeidet i SNO er preget av et helhetlig oppsyn der begge hensyn ivaretas samtidig.

Etter DNs syn, er det ønskelig ut fra et miljøperspektiv å la SNO få praktisk mulighet til å føre hensiktsmessig kontroll med overholdelsen av loven når de likevel er mye ute i felt og har den relevante kunnskapen om formålene bak lovverket. En forutsetning for at oppdagelsesrisikoen skal øke, er naturlig nok at kontrollpersonellet er ute i felt. Selv om man ikke velger å gå for en utstrakt bruk av administrative sanksjoner, vil det likevel representere en forbedring i forvaltningen at SNO får lovfestet adgang til å kontrollere og stoppe motorførere i utmark.

Det juridisk- teoretiske bakteppe for forslaget om å gi forvaltningen (SNO) en egen kontrollhjemmel er bot- og bedringsutvalgets utredning som er referert ovenfor.

Kontrollen med motorferdselloven vil i hovedsak være knyttet til kontroll med førere av ulike former for motoriserte fremkomstmidler og ikke til virksomheter, bygninger eller andre private innretninger. Derfor foreslår direktoratet at forvaltningens oppsyn får en hjemmel i motorferdselloven som gir oppsynet (og politiet) adgang til å stoppe og kontrollere førere av alle typer motoriserte fremkomstmidler som kan brukes i utmarka.

I dag har politiet hjemmel i vegtrafikkloven § 10 til å kreve at førere av motorkjøretøyer stopper for kontroll. Denne bestemmelsen lyder: "*Fører av kjøretøy skal straks stanse for kontroll når det kreves av politiet eller kontrollpersonell fra regionvegkontoret. Føreren plikter å vise frem dokumenter som det er påbudt å ha med under kjøringen, og straks etterkomme påbud gitt med hjemmel i denne lov*".

Noen oppfatter det som et dilemma i forhold til roller dersom både SNO og politiet skal føre kontroll med overholdelsen av motorferdselloven. dette forholdet ble imidlertid allerede vurdert da man opprettet SNO. Direktoratet forholder seg til at en av de oppgaver SNO har fått tildelt gjennom naturoppsynsloven, er nettopp å føre kontroll med motorferdselloven. Det følger allerede av naturoppsynsloven § 3 andre ledd at oppsynets kontrollvirksomhet skal utføres i nært samarbeid med og supplere det lokale politi. I tillegg følger det av § 4 at "*Departementet har ansvaret for gjennomføringen av loven. Departementet fører den nødvendige kontroll med oppsynet, gir regler om samarbeid med andre oppsynsordninger, samt instrukser det finner påkrevd av hensyn til virksomheten*".

Det er slik direktoratet ser det, ikke på dette området behov for en videre hjemmel om gransking som vil gi SNO uhindret adgang til eiendom i sitt arbeid med å kontroller etter motorferdselloven slik SNO har i lakse- og innlandsfiskloven og slik det er foreslått i utkastet til ny naturmangfoldlov. Dersom det er mistanke om utstrakt eller organisert ulovlig kjøring, for eksempel i form av snøskuterklubber som kjører cross, bakkeklatring, hopping eller vanndrag og det er nødvendig å få adgang til privat eiendom for å undersøke fakta i saken nærmere, bør dette i alle tilfeller gjøres i nært samarbeid med politiet og anmeldes for strafferettslig forfølgelse. Slik er også praksis i dag. I stedet for adgang til administrativ granskning, tilgang til lokaler m.v. foreslår direktoratet i stedet en heving av straffenivået for de alvorligste overtredelsene av motorferdselloven til samme nivå som vegtrafikkloven. Dette vil i så fall medføre at overtredelse kan medføre frihetsstraff, og at de alminnelige betingelser for ransaking derved kan anvendes dersom det er behov for å ta seg inn i lokaler eller lignende.

Bestemmelse om opplysningsplikt

Som en naturlig tilføyelse i et eget ledd i kontrollhjemmelen, foreslår direktoratet at motorferdselloven bør ha en egen bestemmelse om begrenset opplysningsplikt. Direktoratet foreslår at det skal være pliktig for privatpersoner å opplyse om navn, adresse og stilling, samt forevise gyldig førerkort. Videre bør det være pliktig å medbringe skriftlig dokumentasjon for at motorferdselen er lovlig, enten i form av kopi av tillatelse/dispensasjon utstedt av kommunen eller fylkesmann, eller i form av legitimasjon, tjenestebevis, næringsoppgave, oppdragsbekreftelse eller lignende som dokumenterer at den som kjører har direkte hjemmel til det etter loven. (eks dokumentasjon på at man driver jordbruksnæring eller reindrift, er ambulanseførere eller del av forsvaret og dermed har direkte hjemmel i motorferdselloven § 4).

På samme vis som det i dagens forskrift § 7 er krav om at tillatelsen skal være skriftlig og skal medbringes under transporten, samt vises fram på forlangende av politi eller oppsyn, foreslår direktoratet at det tas inn en bestemmelse i den reviderte loven der disse forpliktelsene vil gjelde for enhver som ferdes med motor i utmarka, uavhengig av type fremkomstmiddel.

I forslaget til naturmangfoldlov er det foreslått en § 64 (opplysningsplikt) der første ledd lyder som følger: "*Enhver som har*

eller foretar seg noe som kan påvirke miljøet, plikter etter pålegg fra tilsynsmyndigheten og uten hinder av taushetsplikt å gi de opplysninger som tilsynsmyndigheten trenger for å utføre sine gjøremål etter denne lov."

Tilsvarende vide bestemmelser om opplysningsplikt finnes blant annet i lakse- og innlandsfiskloven, svalbardmiljøloven og utkast til Oslomarkalov. Med bakgrunn i mothensyn som forbud mot selvinnkriminering ser direktoratet det som viktig at bestemmelsen om opplysningsplikt i motorferdselloven ikke blir videre eller mer omfattende enn nødvendig.

I DNs forslag til ny motorferdsellov ligger også en rett for oppsynsmyndigheten til å kreve å se dokumentasjon som er relevant i forhold til kontrollen, herunder vognkort og lignende for å undersøke hvem som eier kjøretøyet og hva det er registrert som.

Sanksjonshjemmel for å unnlate å stoppe for kontroll
Direktoratet foreslår videre at overtredelsen av plikten til å stanse i likhet med vegtrafikklovens § 10 skal være belagt med trussel om straff. Dette er svært aktuelt, siden det er mange skuterfører som forsøker å unndra seg kontroll ved å stikke av fra oppsyn og politi.

Egen hjemmel for naturoppsynet til bruk av motorkjøretøy i utmarka
For at kontrollen med ulovlig motorferdsel skal kunne være effektiv, er det en forutsetning at kontrollmyndigheten har adgang til å ta seg frem med motorkjøretøy overalt, uavhengig av grunneierforhold eller vernestatus. Miljøverndepartementet har antatt at SNO har denne adgangen etter dagens ordning, men direktoratet mener at det er behov for å tydeliggjøre hjemmelen ved å ta den inn i lovs form.

Direktoratet foreslår derfor at oppsynets direkte hjemmel for bruk av motorferdsel i utmark som nå finnes i motorferdselloven § 4 a blir stående. Direktoratet foreslår i tillegg at det inntas en bestemmelse i naturoppsynsloven om SNOs adgang til bruk av motorisert ferdsel slik det også er foreslått i naturmangfoldloven:

Oppsynet har rett til å ferdes med bruk av motorkjøretøy, båt eller luftfartøy når dette er nødvendig for utføring av oppsynets oppgaver. Motorferdsel skal skje så skånsomt og begrenset som forholdene tillater.

Denne bestemmelsen er ment å gi SNO klar hjemmel for utføring av oppsynsoppgavene, også i forhold til grunneiere som måtte motsette seg dette, jf. formuleringen "rett til" motorferdsel. Det fremheves i annet punktum at motorferdselen skal begrenses så langt det praktisk lar seg gjøre og at den skal skje skånsomt. Denne bestemmelsen vil uansett måtte tolkes i lys av aktsomhetsplikten som vil ligge til grunn for alle tillatt motorferdsel i utmark. Den siste setningen i bestemmelsen må derfor oppfattes som en presisering av dette aktsomhetskravet som i dag finnes i motorferdselloven § 8 og som direktoratet foreslår videreført i revidert motorferdsellov. Det vil spesielt være viktig at oppsynet begrenser ferdselen på privat eiendom til det høyst nødvendige i de tilfeller der grunneieren har lagt ned et generelt forbud mot motorferdsel. Direktoratet bemerker imidlertid at dersom oppsynet oppdager noen som kjører ulovlig i utmarka, er det viktig at oppsynet har anledning til å kjøre på privat grunn uavhengig av grunneiers samtykke dersom det er nødvendig for å få stanset og kontrollert kjøretøyet.

Med bakgrunn i at motorferdsloven er en offentligrettslig lovgiving, foreslår direktoratet at bestemmelsen i dagens lov om at den adgang grunneier og bruker har etter gjeldende rettsregler til å forby eller begrense motorferdsel på sin eiendom videreføres, med unntak av ferdsel i forbindelse med politi, ambulanse og redning, offentlig myndighetsutøvelse og kontroll med at loven etterleves. Det foreslås dermed en presisering i motorferdselloven slik at grunneier og bruker ikke kan nekte motorisert ferdsel på egen eiendom for ovennevnte ferdselsformål.

5.4.6. Andre virkemidler

Som tidligere nevnt finnes det flere andre aktiviteter eller virkemidler som kan tas i bruk for å sikre at loven etterleves. De fleste av disse er imidlertid ikke direkte knyttet til motorferdselloven i seg selv, eller er type tiltak som det ikke er naturlig å nedfelle i loven eller tilhørende forskrifter. Direktoratet finner likevel grunn til å kommentere/presentere en del av disse her.

Klarere regler:
Dette er omtalt under kapittel 5.1.3.

Lett kontrollerbare kjøretillatelser:
Mange etterspør standardløyver som er felles for alle kommuner som enhver som får tillatelse eller dispensasjon bør være pliktig til å ha med under kjøring. Direktoratet er enig i at dette vil lette kontrollen med overholdelsen av loven, samtidig som det vil bidra til mer ensartet praksis rundt om i kommunene og sikre at de relevante vurderingene som er påkrevet i forbindelse med de ulike enkelttillatelsene blir gjennomført av kommunen og fylkesmannen. Direktoratet foreslår derfor at man i loven pålegger kommunene å benytte standard blankett utformet av departementet. I forlengelsen av dette, anbefaler direktoratet at det i etterfølgende veieldningsmateriell også lages en mal for søknadsskjema som kommunene kan bruke. Dette vil gjøre søknadsprosessen rasjonell både for kommunen og søkerne, samtidig som det vil være et godt egnet virkemiddel for å bidra til at alle søknader er godt nok begrunnet og inneholder de nødvendige opplysninger.

Informasjon, opplæring og holdningsskapende arbeid:
Dette bør bli et satsingsområde i forbindelse med at revisjonen av motorferdselregelverket vedtas. En god forvaltning av motorferdselregelverket forutsetter utstrakt bruk av informasjons- og holdningsskapende arbeid fra forvaltningens side.

Da direktoratet overtok ansvaret for motorferdselregelverket på slutten av 80-tallet og begynnelsen av 90-tallet da nasjonal forskrift var ny, ble det satset mye ressurser på informasjonsarbeid og holdningsskapende arbeid. Denne satsingen, samtidig med innføringen av et strengere regelverk førte til at det på slutten av 80-tallet ikke var noen økning i antallet snøskutere i Norge. Suksessen varte så lenge det var ble satset personelle og økonomiske resurser på dette arbeidet. Direktoratet foreslår at det også denne gangen satses på informasjon, opplæring og holdningsskapende arbeid i forbindelse med vedtakelsen og ikrafttredelsen av revidert motorferdsellov.

Viktige målgrupper for informasjon og opplæring om regelverket vil da være miljøvernavdelingene under fylkesmannsembetene, presskommuner, alle som har direkte hjemmel til å kjøre (for eksempel redningstjeneste, primærnæringene mfl.), interessegruppene, bransjen, motorsportorganisasjonene etc. Det vil antakelig være hensiktsmessig at forvaltningen avholder årlige møter med flere av de nevnte aktørene og andre.

Knytte reguleringsmekanismer til selve kjøpet:
Det er i dag mulig å kjøpe snøskuter uten verken å registrere kjøretøyet eller at eieren er tilknyttet virksomhet som har lovlig formål for bruken. Direktoratet ser at dette er uheldig og skaper en del problemer. Dette er imidlertid forhold som faller utenfor motorferdselloven, og direktoratet foreslår derfor ikke i denne sammenheng noen endringer i forhold til dette.

6. Direktoratets forslag til nytt regelverk

6.1. Ny lov om motorferdsel i utmark og vassdrag

Innhold:

Kapittel 1. Innledende bestemmelser
§ 1. *(formål)*
§ 2. *(virkeområde)*
§ 3. *(hovedregel)*
§ 4. *(krav til aktsomhet og dokumentasjon m.v. ved motorferdsel i utmark og vassdrag)*
§ 5. *(definisjoner)*
§ 6. *(avgrensninger)*

Kapittel 2. Kommunal motorferdselplan
§ 7. *(kommunal motorferdselplan)*

Kapittel 3. Felles bestemmelser for alle typer motorferdsel i utmark og vassdrag
§ 8. *(generelle unntak fra motorferdselforbudet)*
§ 9. *(motorferdsel i forbindelse med utmarksnæring)*
§ 10. *(dispensasjon)*

Kapittel 4. Bestemmelser om motorkjøretøyer
§ 11. *(bruk av motorkjøretøy på bar mark)*
§ 12. *(søknadspliktig bruk av motorkjøretøy på bar mark)*
§ 13. *(bruk av motorkjøretøy på snødekt mark)*
§ 14. *(leiekjøringsordning for snøskutertransport)*
§ 15. *(leiekjøringsløyve for snøskutertransport)*
§ 16. *(leie av transport med snøskuter)*
§ 17. *(søknadspliktig bruk av motorkjøretøy på snødekt mark)*
§ 18. *(søknadspliktig transport på snødekt mark i forbindelse med gruppeturer)*
§ 19. *(søknadspliktig bruk av beltebil på snødekt mark)*
§ 20. *(søknadspliktig transport med motorkjøretøy for varig bevegelseshemmede)*
§ 21. *(særskilte regler for Finnmark og Nord-Troms)*

Kapittel 5. Bestemmelser om motorfartøyer
§ 22. ***(bruk av motorfartøy)***
§ 23. ***(søknadspliktig bruk av motorfartøy)***

Kapittel 6. Bestemmelser om luftfartøyer
§ 24. ***(landingsplasser for luftfartøy)***
§ 25. ***(søknadspliktig landing og start med luftfartøy)***

Kapittel 7. Administrative bestemmelser
§ 26. *(vurdering og begrunnelse av enkeltvedtak)*
§ 27. *(krav til tillatelsen)*
§ 28. *(myndighet etter loven)*
§ 29. *(samarbeidsordninger)*
§ 30. *(forskrifter)*
§ 31. *(gebyrer)*
§ 32. *(tilsyn med kommuner)*

Kapittel 8. Håndheving og sanksjoner
§ 33. *(kontroll og oppsyn)*
§ 34. *(forvaltningsrettslige sanksjoner)*
§ 35. *(straff)*

Kapittel 9. Avsluttende bestemmelser.
§ 36. *(ikrafttreden)*
§ 37. *(overgangsregler)*
§ 38. *(endringer i andre lover)*

Loven:

Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag

Kapittel 1. Innledende bestemmelser

§ 1. ***(formål)***

Formålet med denne lov er ut fra et samfunnsmessig helhetssyn å regulere motorferdselen i utmark og vassdrag til et minimum, med sikte på å verne om naturmiljøet og fremme muligheten til å oppleve stillhet og ro i naturen.

§ 2. ***(virkeområde)***

Loven gjelder motorferdsel i utmark og vassdrag.

Med motorferdsel menes i denne lov all bruk av motordrevne fremkomstmidler herunder motorkjøretøy, motordrevet båt og annet flytende eller svevende fartøy drevet med motor, samt landing og start med motordrevet luftfartøy.

Med utmark menes i denne loven udyrket mark som etter friluftsloven[1] ikke regnes som innmark eller like med innmark. Setervoll, hustomt, engslått, kulturbeite og skogplantefelt som ligger i utmark, regnes i denne lov like med utmark. I perioden fra og med 15. oktober til og med 30. april, anses også snødekt innmark som utmark, med unntak av gårdsplass, hustomt, inngjerdet hage eller park.

Vei i utmark som ikke er opparbeidet for kjøring med vanlig bil, anses i denne lov som utmark. Det samme gjelder bilvei som ikke er vinteråpen.

Med vassdrag menes i denne loven åpne og islagte elver, bekker og innsjøer.

1. Lov om friluftslivet av 28. juni 1957 nr 16 § 1 a første ledd.

§ 3. ***(hovedregel)***

I utmark og vassdrag er motorferdsel forbudt med mindre annet følger av eller i medhold av denne lov.

§ 4. ***(krav til aktsomhet og dokumentasjon m.v. ved motorferdsel i utmark og vassdrag)***

All motorferdsel i utmark og vassdrag skal foregå med miljøtilpasset fremkomstmiddel og så aktsomt og hensynsfullt som mulig for å unngå skade og ulempe for naturmiljøet, og ivareta muligheten til å oppleve stillhet og ro i naturen.

Med unntak av motorferdsel etter § 8 første ledd, skal motorferdsel i utmark og vassdrag foregå i samsvar med bestemmelser gitt i kommunal motorferdselplan.

Ved motorferdsel i utmark og vassdrag skal føreren medbringe skriftlig dokumentasjon i form av tillatelse/dispensasjon gitt av fylkesmann eller kommune, tjenestebevis, kopi av næringsoppgave eller oppdragsbekreftelse som viser at den aktuelle motorferdselen er tillatt i eller i medhold av denne loven

Før hver tur tar til skal føreren nedtegne med permanent penn i kjørebok som medbringes under transporten startpunkt, endepunkt, formålet med transporten og tidspunktet for transporten. Dette gjelder ikke for motorferdsel som foregår med hjemmel i § 8 første ledd, § 22 og § 23.

§ 5. ***(definisjoner)***

I denne lov menes med:

a) Motorkjøretøy: Bil, traktor, motorsykkel, ATV, beltebil, snøskuter, terrenggående rullestol eller annet motordrevet fremkomstmiddel beregnet for bruk på bar eller snødekt mark.

b) Motorfartøy: Båt eller annet flytende eller svevende, motordrevet fremkomstmiddel beregnet for bruk på vann.

c) Luftfartøy: Fly, sjøfly, helikopter eller annet motordrevet fremkomstmiddel for lufttransport.

d) Miljøtilpasset fremkomstmiddel/kjøretøy: Det fremkomstmiddel/kjøretøy som sett i forhold til den transporten som skal gjennomføres, til enhver tid vil gi minst mulig ulempe og skade for naturmiljøet, og best mulig ivaretar muligheten til å oppleve stillhet og ro. Utenfor motorsportbaner anses ikke snøskuter med kamhøyde på mer enn 35 millimeter som miljøtilpasset kjøretøy.

e) Kommunal motorferdselplan: Del av kommuneplanens arealdel som angir hvor, når og hvordan motorferdsel i medhold av denne lov kan foregå i den enkelte kommune.

f) Varig bevegelseshemmet: Den som ved legeerklæring kan dokumentere at han eller hun på grunn av medfødte fysiske problemer, sykdom eller alvorlige skader, fysisk er ute av stand til å forflytte seg utenfor vei, og at dette ikke er en tilstand som kan antas å være av forbigående art.

§ 6. ***(avgrensninger)***

Loven gjelder ikke landingsplass for luftfartøy når det er gitt konsesjon etter lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart § 7-5.

Med unntak av § 8 første ledd bokstav a) til c) innskrenker ikke loven den adgang grunneier og bruker har etter gjeldende rettsregler til å forby eller begrense motorferdsel på sin eiendom.

Kapittel 2. Kommunal motorferdselplan

§ 7. ***(kommunal motorferdselplan)***

Kommunen skal utføre en løpende arealplanlegging av motorferdsel i utmark og vassdrag etter reglene i plan- og bygningsloven[1]. Kommunen skal innen to år etter denne lov trer i kraft, ha vedtatt kommunal motorferdselplan.

Kommunale motorferdselplaner etter første ledd skal angi antallet løyver tilknyttet kommunens leiekjøringsordning for transport med snøskuter i samsvar med § 14, samt hvilke traseer som skal benyttes til transport etter § 11 første ledd bokstav a), § 13 første ledd bokstav b), § 16 bokstav b) og § 19. Motorferdselplanen bør også vise andre faste traseer som brukes til transport etter loven.

Kommunen kan i kommunal motorferdselplan gi bestemmelser om bruk av motorkjøretøyer som nevnt i lovens kapittel 4, herunder om sesonglengde, tidspunkter for kjøring, antall turer, påbud om henger og annet utstyr, maksimalt antall snøskutere i et område m.v.

Innenfor rammene av denne lov og forskrifter i medhold av

loven, kan kommunen i kommunal motorferdselplan gi bestemmelser om:

a) hvor, når og hvordan det er tillatt å bruke motorfartøy i vassdrag i samsvar med § 22 andre ledd,
b) landingsplasser for luftfartøy i samsvar med § 24.

Med unntak av formål nevnt i § 8 første ledd, kan kommunen i kommunal motorferdselplan begrense eller forby motorferdsel i spesielt sårbare natur- og friluftsområder for noen eller alle ferdselsformål, for hele eller deler av året, herunder sette forbud mot motorferdsel i perioden 5. mai til 30. juni av hensyn til reinkalving, yngletid for vilt og av hensyn til å unngå naturskader under snøsmeltingen.

I slik plan kan det også gis retningslinjer for kommunens behandling av søknader etter loven.

Tilsvarende kan traseer, bestemmelser og retningslinjer som nevnt i andre til fjerde ledd fastsettes i fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning etter plan og bygningsloven.

1. Lov 14. juni 1985 nr. 77 Plan- og bygningslov kap. VI.

Kapittel 3. Felles bestemmelser for alle typer motorferdsel i utmark og vassdrag

§ 8. ***(generelle unntak fra motorferdselforbudet)***

Motorferdsel er tillatt i forbindelse med:

a) politi, ambulanse- og redningstjeneste,
b) oppsyns- og tilsynstjeneste etablert med hjemmel i lov,
c) gjennomføring av nasjonale overvåkingsprogrammer for vilt, herunder skadedokumentasjon på bufe og tamrein, fellingsoppdrag, samt innfanging og merking av vilt som ledd i slik overvåking,
d) utbygging og drift av post- og teletjenester med konsesjon,
e) forsvarets øvelser, forflytninger og transporter,
f) anlegg og drift av veier, kraftledninger, trigonometriske punkter, vannverk og elektrisitetsverk,
g) rutetransport som drives med løyve i henhold til yrkestransportloven[1],
h) transport som er nødvendig for utøvelse av tradisjonell jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring. Jakt, herunder lisensfelling, fangst, fiske og bærsanking regnes ikke som næring i denne forbindelse.

Departementet kan ved forskrift gi også andre tillatelser til motorferdsel, eller utfyllende bestemmelser om unntakene i første ledd.

1. Lov av 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy.

§ 9. ***(motorferdsel i forbindelse med utmarksnæring)***

Etter skriftlig søknad kan fylkesmannen etter anbefaling fra kommunen gi tillatelse til motorferdsel til transport av materiell og utstyr i forbindelse med utmarksnæring. Som utmarksnæring regnes drift av utleiehytter, næringsmessig høsting av naturgoder, turist- og reiselivsnæring m.v., forutsatt at virksomheten er registrert i Enhetsregisteret.

Tillatelse til landing og start med luftfartøy skal kun gis i unntakstilfeller.

Første gangs tillatelse kan kun gis for inntil to år. Deretter kan tillatelsen forlenges med fire år av gangen dersom den næringsdrivende kan dokumentere at virksomheten som tillatelsen gjelder er momspliktig eller i gjennomsnitt har en samlet omsetning på 1/2G pr år.

Transport som nevnt i første ledd skal så langt det er mulig følge eldre kjørespor på bar mark og på snødekt mark følge snøskutertrase angitt i kommunal motorferdselplan.

§ 10. ***(dispensasjon)***

Etter skriftlig søknad kan kommunen i unntakstilfelle gi tillatelse til motorferdsel utover det som er tillatt eller søknadspliktig i eller i medhold av loven her, dersom søkeren påviser et behov for transport som er i samsvar med lovens formål og som ikke kan dekkes på annen måte.

Det kan ikke gis dispensasjon med mindre transporten etter et samfunnsmessig helhetssyn, utvilsomt er mer til gagn enn til skade eller ulempe for naturmiljøet, stillhet og ro. I denne vurderingen skal føre vár – prinsippet legges til grunn og den enkelte søknaden ses i sammenheng med forventet antall tilsvarende søknader.

Det kan ikke gis dispensasjon til persontransport.

Kapittel 4. Bestemmelser om motorkjøretøyer

§ 11. ***(bruk av motorkjøretøy på bar mark)***

Utover det som er tillatt etter § 8, er det tillatt å bruke miljøtilpasset motorkjøretøy på bar mark til:

a) person- og godstransport langs trase angitt i kommunal motorferdselplan til og fra faste bosteder uten tilknytning til vei eller andre kommunikasjonsmuligheter,
b) transport av jaktutbytte ved jakt på elg og hjort, og uthenting av døde dyr etter oppdrag fra kommunen,
c) kjøring i regi av motorsportklubb på opparbeidet og fysisk avgrenset terrengbane som er under 500 dekar, ligger til vinteråpen bilvei, og som i godkjent reguleringsplan etter plan og bygningsloven[1] er regulert til motorsportbane.

Kjøring som nevnt i første ledd, skal i områder der det finnes slike, følge eldre kjørespor.

1. Lov 14. juni 1985 nr. 77.

§ 12. ***(søknadspliktig bruk av motorkjøretøy på bar mark)***

Kommunen kan etter skriftlig søknad, gi tillatelse til bruk av miljøtilpasset motorkjøretøy på bar mark for:

a) transport av materialer, utstyr og arbeidsfolk til hytte inntil utløpet av første hele sommersesong etter at byggetillatelse er gitt eller byggemelding er sendt når transporten kan foregå etter traktorvei og denne transporten klart vil gi mindre skader eller ulemper for naturmiljøet enn transport på snødekt mark,
b) transport av materiell og utstyr dersom det er nødvendig for å gjennomføre fiskekultiveringstiltak som har fått offentlig økonomisk støtte,
c) tømmertransport langs traktorvei for grunneiere som ikke har jord- eller skogbruk som næring,
d) transport av ved fra egen skog til egen anvendelse når dette kan gjøres langs eksisterende traktorvei,
e) transport ved jakt på villrein innenfor Hardangervidda villreinområde slik det er avgrenset av Direktoratet for naturforvaltning. Kjøring i nasjonalparken kan bare skje i samsvar med vernereglene for området, og utenfor bare for nødvendig transport etter sleper som tidligere fastsatt av Statsskog SF på statsgrunn og kommunen/grunneiere på privat grunn.

§ 13. ***(bruk av motorkjøretøy på snødekt mark)***

Utover det som er tillatt etter § 8, er det på snødekt mark tillatt å bruke miljøtilpasset motorkjøretøy til:

a) formål som nevnt i § 11 første ledd,
b) transport av varer, utstyr og personale langs trase angitt i kommunal motorferdselplan, der dette er nødvendig for drift av fast etablerte turistanlegg (overnattings- og serveringssteder, skiheiser m.v.) som ikke ligger til vinteråpen bilvei,
c) transport som er nødvendig for å frakte ved til egen anvendelse fra egen skog til det som er nærmest av bilvei eller fast bopel,
d) nødvendig transport i forbindelse med kommunalt organiserte akuttiltak for å redusere påkjørselsrisiko for elg og annet hjortevilt ved vei eller jernbane,
e) praktisk kjøretrening ved obligatorisk opplæring for snøskuterførere på terrengbane som angitt i § 11 første ledd bokstav d) og på større områder som i kommunal motorferdselplan er angitt som område for praktisk kjøretrening ved obligatorisk opplæring for snøskuterførere og som ligger til vinteråpen bilvei. Områdenes antall og størrelse fastsettes av Direktoratet for naturforvaltning i samarbeid med Veidirektoratet og fylkesmannen.
f) opparbeiding og preparering av skibakker, skiløyper og løyper for hundekjøring, for allmennheten og for konkurranser, når det foretas av kommuner, hjelpekorps, idrettslag, turlag eller turistbedrifter langs trase angitt i kommunal motorferdselplan.

Kjøring etter bokstav a) c) og d) skal så langt det er hensiktsmessig, følge motorferdseltrase angitt i kommunal motorferdselplan.

§ 14. ***(leiekjøringsordning for snøskutertransport)***

Kommunen skal opprette leiekjøringsordning for snøskutertransport. Ved utarbeiding og revisjon av kommunale motorferdselplan skal kommunen vurdere behovet for antall leiekjøringsløyver for snøskuter. Antallet løyver skal angis i planbestemmelsene.

Antallet leiekjøringsløyver skal fastsettes slik at det dekker behovet for transport i kommunen, samtidig som hvert løyve skal kunne utgjøre et næringsgrunnlag av en viss betydning.

Kommunen skal kunngjøre ledige leiekjøringsløyver en gang i året.

§ 15. ***(leiekjøringsløyve for snøskutertransport)***

Etter skriftlig søknad skal kommunen tildele ledig leiekjøringsløyve til den som i ervervsmessig øyemed vil påta seg transport med snøskuter. Dersom det er flere søkere enn ledige løyver, skal det ved utvelgelsen legges vekt på hvilken næringsmessig betydning leiekjøringsløyve vil ha for den enkelte søker.

Løyve til å drive leiekjøring med snøskuter kan første gang gis for to år, og deretter forlenges med fire år av gangen under forutsetning av at løyvehaveren gjennom innsending av årlige næringsoppgaver dokumenterer at leiekjøringen er av næringsmessig betydning.

Innehaver av leiekjøringsløyve kan utføre transport med snøskuter i samsvar med § 16.

Departementet kan gi nærmere forskrifter om organiseringen og rammene for leiekjøringsløyver.

§ 16. ***(leie av transport med snøskuter)***

Det er tillatt å benytte leiekjøring med snøskuter til følgende formål:

a) transport på vinterføre som er direkte tillatt eller som det ved enkeltvedtak er gitt tillatelse til etter kapittel 3 eller 4 i loven her,
b) transport av bagasje og utstyr mellom bilvei og hytte i langs snøskutertrase angitt i kommunal motorferdselplan,
c) transport av materialer, utstyr og arbeidsfolk til bygging av hytte inntil utløpet av første hele vintersesong etter at byggetillatelse er gitt eller byggemelding er sendt,
d) transport av ved fra hogstplass til det som er nærmest av hytte, fast bopel, eller vinteråpen bilvei,
e) transport av reparatør og utstyr til hytte i tilfeller der det er akutt behov for reparasjoner knyttet til vann, elektrisitet eller lignende.

§ 17. ***(søknadspliktig bruk av motorkjøretøy på snødekt mark)***

Kommunen kan etter skriftlig søknad gi tillatelse til bruk av miljøtilpasset motorkjøretøy på snødekt mark til:

a) transport som er nødvendig for å gjennomføre vitenskapelige undersøkelser, herunder dyretellinger og lignende registreringer, etter oppdrag fra forskningsinstitusjon eller statlig myndighet,
b) transport for massemedia på reportasjeoppdrag.

§ 18. ***(søknadspliktig transport på snødekt mark i forbindelse med gruppeturer)***

Etter skriftlig søknad med anbefaling fra kommunen kan fylkesmannen gi tillatelse til transport med snøskuter til helse- og omsorgsinstitusjoner eller ideelle organisasjoner der det er nødvendig for å arrangere gruppetur til et bestemt mål for beboere, medlemmer av pensjonistforeninger eller bevegelseshemmede.

Det kan kun gis tillatelse til transport langs utvalgte traseer som fremgår av kommunal motorferdselplan.

§ 19. ***(søknadspliktig bruk av beltebil på snødekt mark)***

Etter skriftlig søknad med anbefaling fra kommunen kan fylkesmannen gi tillatelse til bruk av beltebil i tilfelle hvor det tidligere har vært drevet rutetransport med beltebil etter løyve med hjemmel i tidligere samferdselslov 4. juni 1976 nr. 63[1].

Kjøring kan ikke tillates i større omfang eller til andre formål enn tidligere. Kjøring kan kun tillates langs samme trase hvor rutetransport med beltebil tidligere har vært drevet med løyve.

Det skal settes vilkår om trasevalg, kjøreplan/rutetider, samt øvrige hensyn som må tas for å verne om naturmiljøet og fremme muligheten til å søke stillhet og ro i naturen. Godkjent trasé skal fremgå av kommunal motorferdselplan.

Tillatelsen kan gis for en bestemt anledning eller for en bestemt tidsperiode. Ved særlige behov kan tillatelse gis for en periode på inntil fem år.

1 Opphevet 1. januar 2003 ved ikrafttredelsen av Lov 21. juni 2002 nr. 45 Lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy.

§ 20. ***(søknadspliktig transport med motorkjøretøy for varig bevegelseshemmede)***

Etter skriftlig søknad med anbefaling fra kommunen kan fylkesmannen gi den som har særlig behov for transport fordi vedkommende er varig bevegelseshemmet tillatelse til bruk av:

a) leiekjører til transport til bestemte mål på vinterføre. Det kan kun gis tillatelse til transport langs utvalgte traseer som fremgår av kommunal motorferdselplan. I unntakstilfeller kan tillatelse etter første ledd gis til den bevegelseshemmede selv.
b) miljøtilpasset motorkjøretøy på barmark for å komme seg til egen eller andres hytte.

Tillatelsen kan gis for flere år av gangen. Det kan ikke tillates bruk av følgekjøretøy.

§ 21. ***(særskilte regler for Finnmark og Nord-Troms)***

For Finnmark og kommunene Kvænangen, Kåfjord, Lyngen, Nordreisa, Skjervøy og Storfjord i Nord-Troms kan departementet ved forskrift gi utfyllende bestemmelser for bruk av motorkjøretøy i utmark og på islagte vassdrag.

Kapittel 5. Bestemmelser om motorfartøyer

§ 22. ***(bruk av motorfartøy)***

Bruk av motorfartøy er tillatt på innsjøer som er 2 kvadratkilometer eller større, på elvestrekninger, og på innsjøer mindre enn 2 kvadratkilometer dersom disse inngår som en del av et vassdrag farbart med vanlig motorbåt.

Kommunen kan i kommunal motorferdselplan bestemme at bruk av motorfartøy på vassdrag som nevnt i første ledd, likevel helt eller delvis ikke skal være tillatt, herunder gi bestemmelser om at det kun skal være tillatt i enkelte perioder, med bestemte fartøy, fartøy med begrenset hastighet, motorstørrelse eller motortype, til bestemte formål, til bestemt tid eller med en viss avstand til strandlinjen og lignende. Bestemmelser i kommunal motorferdselplan om bruk av motorfartøy skal være samordnet med forvaltningsplan etter vannforvaltningsforskriften[1] som omfatter det aktuelle vannområdet.

1. Forskrift av 15. desember 2006 om rammer for vannforvaltningen

§ 23. ***(søknadspliktig bruk av motorfartøy)***

Kommunen kan etter skriftlig søknad, gi tillatelse til bruk av motorfartøy på vassdrag som ikke er åpne for motorferdsel etter § 22 til faste bosteder, hoteller, turiststasjoner og hytter som ligger slik til at det er nødvendig å bruke motorfartøy for å komme frem til vei eller andre kommunikasjonsmuligheter. Slike tillatelser må være i samsvar med forvaltningsplan etter vannforvaltningsforskriften[1] som omfatter det aktuelle vannområdet.

1. Forskrift av 15. desember 2006 om rammer for vannforvaltningen

Kapittel 6. Bestemmelser om luftfartøyer

§ 24. ***(landingsplasser for luftfartøy)***

Kommunen kan i motorferdselplan tillate landing og start med luftfartøy på bestemte steder i utmark og vassdrag til formål som har en klar samfunnsmessig nytteverdi som overstiger ulempene for naturen og andre brukere av naturen. Adgangen skal begrenses til landing og start til bestemte tider og til å gjelde selskaper eller enkeltpersoner som driver ervervsmessig luftfartsvirksomhet. Det skal i motorferdselplanen knyttes bestemmelser til landingsplassene om at det skal gis melding til kommunen om alle flyginger som er foretatt til de enkelte landingsplassene. Dersom det legges ut landingsplasser for sjøfly i vassdrag, skal dette være samordnet med forvaltningsplan etter vannforvaltningsforskriften[1] som omfatter det aktuelle vannområdet, og der det er nødvendig av hensyn til sårbare perioder for fuglelivet skal det knyttes tidsmessige begrensninger til bruken av landingsplassen.

Det er ikke adgang til å legge ut til landingsplasser på fjelltopper, utsiktspunkter, breer og andre liknende steder, som bare har interesse i forbindelse med helikopterskiing, for kortvarige opphold, som utgangspunkt for dagsturer, eller for liknende formål.

1. Forskrift av 15. desember 2006 om rammer for vannforvaltningen

§ 25. ***(søknadspliktig landing og start med luftfartøy)***

Kommunen kan etter skriftlig søknad gi tillatelse til landing og start med miljøtilpasset luftfartøy for transport av byggematerialer til hytte inntil ett år etter at bygningstillatelse er gitt eller byggemelding er sendt, når denne transporten klart vil gi mindre skader eller ulemper for naturmiljøet og muligheten til å søke stillhet og ro i naturen enn om transport utføres med motorkjøretøy.

Kapittel 7. Administrative bestemmelser

§ 26. ***(vurdering og begrunnelse av enkeltvedtak)***

Før det gis eventuell tillatelse etter denne lov, skal det konkrete transportbehovet vurderes mot mulige skader og ulemper tillatelsen kan få for naturmiljøet og muligheten til å oppleve stillhet og ro. I denne vurderingen skal føre vár- prinsippet legges til grunn og den enkelte søknad ses i sammenheng med forventet antall tilsvarende søknader.

Skriftlig begrunnelse skal gis samtidig med alle enkeltvedtak.

I begrunnelsen for vedtaket skal det utover det som kreves etter forvaltningsloven § 25, nevnes hvordan oppfyllelsen av vilkårene i bestemmelsen det søkes etter er vurdert, hvilke skader og ulemper tillatelsen kan få for naturmiljøet, og for muligheten til å oppleve stillhet og ro, samt hvordan behovet for motorferdselen er vurdert opp mot disse virkningene av tillatelsen.

Dispensasjoner og tillatelser skal samtidig med at søkeren informeres om vedtaket sendes i kopi til det lokale statlige naturoppsynet, lokalt politi, og lokale organisasjoner og lag som på forhånd har bedt om kopi av alle vedtak som åpner for motorferdsel. Tillatelser og dispensasjoner som gis av kommunen skal sendes i kopi til fylkesmannen samtidig med at søkeren informeres om vedtaket. Tilsvarende skal fylkesmannen sende kopi til kommunen.

§ 27. ***(krav til tillatelsen)***

Alle enkeltvedtak som åpner for motorisert ferdsel i utmark og vassdrag skal være skriftlig og gis på standard blankett uformet av departementet.

Alle tillatelser skal være personlige eller knyttes til et bestemt motordrevet fremkomstmiddel og begrenses til et bestemt tidsrom og et nærmere angitt antall turer. Det kan kun gis tillatelse til transport som skal foregå senere enn to uker fra vedtakstidspunktet. Tillatelsen skal kun gjelde for en eller flere bestemte traseer. Dersom traseen ikke fremgår av kommunal motorferdselplan, skal den markeres på kart som vedlegges tillatelsen. Tillatelsene kan i særlige tilfeller gis for flere år av gangen, men aldri mer enn fire år.

I tillatelsen bør det også settes andre vilkår som er tjenlige til å oppfylle formålet med reglene i denne lov.

Tillatelsen kan endres eller inndras dersom hensynet til miljøet tilsier det.

Kommunene skal rapportere behandlingen av saker etter § 10, § 12, § 15, § 17, § 23 og § 25, samt antall tillatelser gitt av fylkesmannen etter § 9, § 18, § 19 og § 20. Departementet fastsetter rapporteringsform. Rapporteringsplikten kan utvides til også å gjelde andre forhold vedrørende motorferdsel.

§ 28. ***(myndighet etter loven)***

Departementet[1] er myndighet etter denne loven.

Departementet kan i tvilstilfelle ved enkeltvedtak avgjøre om transportformålet går inn under § 8 første ledd, § 11 første ledd, § 13 første ledd og § 16.

Kommunens enkeltvedtak kan påklages til fylkesmannen.

Fylkesmannens enkeltvedtak kan påklages til departementet.

Myndighetene skal gjennom råd, veiledning og opplysning arbeide for å fremme formålene med denne loven.

Departementet kan – uten bindende virkning for formål som er nevnt i § 8 første ledd – for særlige verdifulle natur- og friluftsområder ved forskrift forby eller gi nærmere bestemmelser for motorferdsel, herunder også for ferdsel på privat vei og minimumshøyde ved overflyving.

1. Miljøverndepartementet.

§ 29. ***(samarbeidsordninger)***

Departementet kan gi bestemmelser om samarbeid mellom to eller flere kommuner om regulering av ferdsel som må samordnes over kommunegrensene.

§ 30. ***(forskrifter)***

Departementet kan gi forskrifter til gjennomføring, utfylling eller begrensning av bestemmelsene i denne lov.

Departementet kan også gi nærmere regler om kommunens og fylkesmannens bruk av myndighet etter loven her og kan fastsette at det ikke skal kunne gis tillatelse til visse former for motorferdsel eller visse bruksformål.

§ 31. ***(gebyrer)***

Kommunestyret selv kan ved regulativ fastsette gebyrer for behandling av søknader etter denne lov eller forskrift fastsatt i medhold av loven, og for kontrolltiltak som gjennomføres for å sikre at loven eller vedtak i medhold av loven blir fulgt. Gebyrene settes slik at de samlet sett ikke overstiger kommunens kostnader ved saksbehandlingen eller kontrollordningen.

Departementet kan tilsvarende fastsette gebyrer for fylkesmannens behandling av søknader etter denne lov eller forskrift i medhold av loven, og for tilsyn som fylkesmannen gjennomfører med hjemmel i denne lov.

Gebyret er tvangsgrunnlag for utlegg.

§ 32. ***(tilsyn med kommuner)***

Departementet kan føre tilsyn med at kommunene overholder sine plikter etter denne lov. Tilsyn med kommunene skal skje etter reglene i kommuneloven kapittel 10 A.

Dersom departementet gjennom ordinært eller særskilt tilsyn finner forhold som er i strid med denne lov, og som ikke rettes opp innen angitt frist, kan departementet etter forhåndsvarsel ilegge kommunen et overtredelsesgebyr. Overtredelsesgebyrets størrelse fastsettes av departementet, og avhenger av alvorlighet og omfang av ulovlige vedtak.

Dersom departementet ved ordinært eller ekstraordinært tilsyn finner tilsvarende overtredelser som det tidligere er ilagt overtredelsesgebyr for, kan departementet inndra kommunens myndighet etter en eller flere bestemmelser etter loven. I slike tilfeller skal søknader om tillatelse eller dispensasjon sendes via

kommunen som gir sitt syn på saken, før fylkesmannen fatter endelig vedtak. Denne lovens bestemmelser gjelder ellers så langt de passer.

Departementet gir forskrift med nærmere regler om fastsettelse og gjennomføring av sanksjoner. Forskriften kan inneholde bestemmelser om kriterier for når og hvordan sanksjon skal iverksettes, samt om rente og tilleggsgebyr dersom overtredelsesgebyr ikke blir betalt ved forfall.

Kapittel 8. Håndheving og sanksjoner

§ 33. ***(kontroll og oppsyn)***

Departementet skal føre kontroll med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne lov blir overholdt og påse at nødvendig oppsyn blir etablert.

Fører av motordrevet fremkomstmiddel, skal straks stanse for kontroll når det kreves av politiet eller departementets oppsyn.

Enhver som enten i form av å være fører eller passasjer, ferdes med motordrevet fremkomstmiddel i utmark eller vassdrag, plikter etter pålegg fra politi eller oppsynsmyndigheten og uten hinder av taushetsplikt, å gi opplysninger om navn, bopel, stilling og eventuelt andre opplysninger som er nødvendig for å føre kontroll med denne lov, samt kunne forevise gyldig førerkort og dokumentasjon som angitt i § 4 tredje og fjerde ledd.

Departementets oppsyn skal gjennomføre kontroller i et slikt omfang at det kan avdekke regelbrudd. Det skal legges vekt på å føre et så effektivt oppsyn som forholdene tilsier og med minst mulig belastning for naturmiljøet og muligheten til å søke stillhet og ro i naturen.

Departementet kan gi forskrifter om kontroll som utøves etter første ledd og instruks for oppsynsmenn.

§ 34. ***(forvaltningsrettslige sanksjoner)***

Departementets oppsyn kan ilegge den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelsene i § 3, § 4, eller vilkår med hjemmel i enkeltvedtak etter loven her formell advarsel, administrativt rettighetstap eller overtredelsesgebyr. Det samme gjelder ved overtredelse av bestemmelser gitt i forskrift i medhold av denne loven når det i forskriften er fastsatt at overtredelse av den aktuelle bestemmelse kan medføre formell advarsel eller overtredelsesgebyr.

Departementet gir forskrift med nærmere regler om fastsettelse og gjennomføring av sanksjonene. Forskriften kan inneholde bestemmelser om rente og tilleggsgebyr dersom overtredelsesgebyr ikke blir betalt ved forfall, og om at også andre enn den som er ilagt sanksjonen, er ansvarlig for at dette blir betalt.

§ 35. ***(straff)***

Med bøter straffes den som forsettelig eller grovt uaktsomt overtrer bestemmelsene i § 3, § 4, § 33 andre og tredje ledd eller vilkår med hjemmel enkeltvedtak etter loven her.

På samme måte straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt overtrer bestemmelse gitt i forskrift i medhold av denne loven når det i forskriften er fastsatt at overtredelse av den aktuelle bestemmelse er straffbar. Dersom personen eller foretaket tidligere er ilagt forvaltingsrettslig sanksjon etter § 34 for tilsvarende overtredelse av denne lov eller forskrift gitt i medhold av loven, kan straff anvendes også ved ordinær uaktsomhet.

Er det inntrådt eller voldt fare for person, voldt skade på naturmiljøet, i betydelig grad forringet muligheten til å oppleve stillhet og ro, eller det for øvrig foreligger særdeles skjerpende omstendigheter kan fengsel inntil 1 år anvendes.

Kapittel 9. Avsluttende bestemmelser.

§ 36. ***(ikrafttreden)***

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Fra samme tid holder Lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag og forskrifter fastsatt av Miljøverndepartementet med hjemmel i denne loven opp å gjelde.

§ 37. ***(overgangsregler)***

Enkeltvedtak med hjemmel i lov som nevnt i § 36 andre ledd, som ble gitt før 1. 7. 2007 er gyldige til de går ut på dato, men med de begrensinger som til enhver tid følger av gjeldende kommunal motorferdselplan. Tilsvarende gjelder for forskrifter fastsatt av fylkesmannen med hjemmel i tidligere forskrift om bruk av motorkjøretøy i utmark og islagte vassdrag § 8.

Kommunen kan etter søknad forlenge tillatelse til bruk av snøskuter til eier av hytte for transport av bagasje og utstyr mellom bilvei og hytte som ligger minst 2,5 km fra vinteråpen bilvei og for funksjonshemmede til bruk av snøskuter, med inntil fem år fra lovens ikrafttredelse til personer som tidligere har hatt slik tillatelse.

§ 38. ***(endringer i andre lover)***

Fra lovens ikrafttreden gjøres følgende endring i andre lover:

I lov 21. juni 1996 nr 38 om statlig naturoppsyn:

§ 2 første ledd tredje strekpunkt skal lyde:
”lov av ……om motorferdsel i utmark og vassdrag,”

Nytt § 2 femte ledd skal lyde:
”Oppsynet har rett til å ferdes med bruk av kjøretøy, båt eller luftfartøy når dette er nødvendig for utføring av oppsynets oppgaver. Motorferdsel skal skje så skånsomt og begrenset som forholdene tillater.”

I lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann:

§ 16 første ledd bokstav d) skal lyde: ” motorisert ferdsel på åpent eller islagt vassdrag når det skjer i samsvar med lov…… om motorferdsel i utmark og vassdrag og grunneieren ikke har nedlagt forbud i annet ledd.”

I lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet:

§ 2 tredje ledd skal lyde: ” Om motorferdsel i utmark gjelder også lov… om motorferdsel i utmark og vassdrag.”

§ 6 andre ledd skal lyde: ”Om ferdsel på innsjøer og elver (åpent eller islagt vassdrag) gjelder reglene i lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann og lov……om motorferdsel i utmark og vassdrag.

6.2. Lov med merknader til de enkelte paragrafene

I merknadene til de enkelte bestemmelsene er det fokusert på det som er nytt, endret eller bearbeidet i forhold til lov av 10. juni 1977 om motorferdsel i utmark og vassdrag nr. 82 (dagens lov) og forskrift av 15. mai for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag nr. 356 (dagens nasjonal forskrift). Det er også tatt inn noen merknader som klargjør forhold som det har vært usikkerhet eller tvil om etter dagens regelverk.

Kapittel 1. Innledende bestemmelser

§ 1. ***(formål)***

Formålet med denne lov er ut fra et samfunnsmessig helhetssyn å regulere motorferdselen i utmark og vassdrag til et minimum, med sikte på å verne om naturmiljøet og fremme muligheten til å oppleve stillhet og ro i naturen.

I tråd med vurderingene som ligger til grunn for dagens lov om motorferdsel i utmark og vassdrag, foreslår DN at formålet med lovteksten angis i loven. Formålsformuleringen gir både veiledning i forbindelse med fortolking og anvendelse av loven, samtidig som formålet vil være en rettesnor der hvor loven åpner for at motorferdsel kan tillatelse ved enkeltvedtak eller reguleres i detalj gjennom forskrift eller kommunal motorferdselplan.

Lovforslagets formålsbestemmelse innebærer i all hovedsak en videreføring av den opprinnelige grunntanken om å tilgodese dominerende allmenne verdier som naturmiljø i vid forstand og utmarkas betydning som rekreasjonsarena for alle og enhver. Denne grunntanken om å verne om naturen, samt befolkningens mulighet til å ta seg ut i naturen for å søke stillhet og ro, har ligget til grunn for reguleringen av motorferdsel i utmark og vassdrag siden motorferdselloven ble vedtatt første gang i 1977. Det at motorferdselen i utmark og vassdrag skal reguleres ut fra et "samfunnsmessig helhetssyn" innebærer at loven kun åpner for motorferdsel i forbindelse med allment aksepterte nytteformål der de negative effektene av motorferdsel på de verdier (naturmiljøet og muligheten til å søke stillhet og ro i naturen) som loven skal verne, vil være akseptable. Videre innebærer denne formuleringen en innsikt i at også mange former for næringsutøvelse er avhengig av at naturmiljøet, og at den stillhet og ro som er forbundet med uforstyrret natur, blir bevart. Dette gjelder både for tradisjonelt jordbruk, skogbruk, reindrift, nyere former for utmarksnæring, samt en del former for turist- og reiselivsnæringer. Fremdeles betraktes vern av naturmiljøet som en dominerende allmenninteresse som på lengre sikt vil tjene alle samfunnsgrupper, uten at noen enkelt gruppe peker seg særskilt ut. I tillegg vil mindre bruk av motordrevne fremkomstmidler bidra til mindre utslipp av klimagasser, samt være positivt ut fra et folkehelseperspektiv, idet strenge regler vil stimulere til mer fysisk aktivitet i form av å ta seg frem til fots eller på ski.

Nytt i formålsbestemmelsen er presiseringen av at motorferdslen ut fra et samfunnsmessig helhetssyn skal reguleres til "et minimum". DN anser det for naturlig at dette siktemålet med reguleringen, som blant annet kommer til uttrykk i dispensasjonsbestemmelsen i dagens forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag, nå blir synliggjort i formålsbestemmelsen.

Uttrykket "naturmiljøet" må fremdeles forstås i videste forstand. I tillegg til naturlandskapet med mark, planteliv og dyreliv, omfatter "naturmiljøet" også andre miljøverdier som ren luft, rent vann, et uforstyrret eller urørt landskap og fravær av både visuell og hørbar støy. Med formuleringen "fremme muligheten til å oppleve stillhet og ro i naturen" henvises til grunnlaget for alle former for rekreasjonsverdier, friluftsliv og naturopplevelser som ikke nødvendiggjør bruk av motordrevne fremkomstmidler. Med stillhet menes fravær av hørbar støy, og med ro menes fravær av visuelle forstyrrelser og fravær av hverdagslivets kjas og mas. Denne formuleringen erstatter dagens formulering om å "fremme trivselen" som har vist seg å være noe upresis i form av at det ikke kom klart frem at dette utrykket ikke er ment å inkludere den trivsel mange opplever ved å bruke motordrevne fremkomstmidler i utmark og vassdrag.

§ 2. ***(virkeområde)***

Loven gjelder motorferdsel i utmark og vassdrag.

Med motorferdsel menes i denne lov all bruk av motordrevne fremkomstmidler herunder motorkjøretøy, motordrevet båt og annet flytende eller svevende fartøy drevet med motor, samt landing og start med motordrevet luftfartøy.

Med utmark menes i denne loven udyrket mark som etter friluftsloven[1] ikke regnes som innmark eller like med innmark. Setervoll, hustomt, engslått, kulturbeite og skogplantefelt som ligger i utmark, regnes i denne lov like med utmark. I perioden fra og med 15. oktober til og med 30. april, anses også snødekt innmark som utmark, med unntak av gårdsplass, hustomt, inngjerdet hage eller park.

Vei i utmark som ikke er opparbeidet for kjøring med vanlig bil, anses i denne lov som utmark. Det samme gjelder bilvei som ikke er vinteråpen.

Med vassdrag menes i denne loven åpne og islagte elver, bekker og innsjøer.

1. Lov om friluftslivet av 28. juni 1957 nr 16 § 1 a første ledd

Denne bestemmelsen fastslår lovens virkeområde.

Første ledd er nytt og angir at det innholdsmessige virkeområdet for loven er motorferdsel, og at det stedlige virkeområdet er utmark og vassdrag. Første ledd gir ingen ytterligere informasjon enn det som følger av tittelen på loven, men DN har funnet at virkeområdet bør fremgå klart i selve lovteksten. Hva som i denne loven menes med motorferdsel, utmark og vassdrag, presiseres nærmere i andre til femte ledd. Dette er definisjoner som kunne vært inntatt i § 5 (definisjoner). Siden presiseringen av disse begrepene danner rammen for i hvilke tilfeller motor-

ferdselloven kommer til anvendelse, foreslår DN at forklaringen av disse begrepene skilles ut i bestemmelsen som angir virkeområdet på samme vis som i dagens lov § 2.

Andre ledd er noe endret fra dagens lov. Bestemmelsen om landing og start med motordrevet luftfartøy forslås videreført. Tilsvarende som i dagens lov, omfattes bruk av luftfartøy når det er i direkte eller indirekte kontakt med bakken i form av landing, start, lasting og lossing. Nytt i bestemmelsen er begrepet "motordrevne fremkomstmidler". Ved å benytte begrepet "motordrevne fremkomstmidler" i angivelsen av virkeområdet, gjøres det klart at bruk av absolutt alle former for motordrevne innretninger som kan transportere personer eller gods faller innenfor loven. Dette betyr for eksempel at motoriserte elgtrekk fremdeles skal omfattes av loven, mens mindre motoriserte innretninger som verken kan transportere personer eller gods ikke omfattes. Videre innebærer det at bruk av rene leketøysartikler som fjernstyrte biler eller fly faller utenfor lovens virkeområde. Derimot omfatter loven terrenggående hjelpemidler for bevegelseshemmede, men ikke bruken av ordinære ikke-terrenggående elektrisk drevne rullestoler.

Loven omfatter fremdeles alle dagens motordrevne fremkomstmidler, samt alle motordrevne fremkomstmidler som enda ikke er kjente eller i bruk, men som eventuelt vil bli utviklet i fremtiden. Ved å ta inn begrepet "motordrevet" fremkomstmiddel i loven, synliggjøres også at det ikke bare er forbrenningsmotorer eller elektriske motorer som omfattes, men også maskiner som drives med andre former for energi som er eller kan bli aktuelle.

Tredje ledd første punktum er en direkte videreføring av dagens lov. Andre punktum er imidlertid en utvidelse av lovens virkeområde som blant annet innebærer at motorferdselloven vill få anvendelse på snødekte jorder. Etter mal av friluftslovens regler for allmennhetens ferdsel i innmark som vinterstid ofte går i ett med utmarka, utvides motorferdsellovens virkeområde. Dette er en naturlig forlengelse sett i lys av formålet med loven, idet motorferdsel på innmark som på vinterstid ikke skiller seg ut fra utmarka rundt, kan gi de samme ulemper eller skader på naturmiljøet eller muligheten til å oppleve stillhet og ro i naturen som tilsvarende motorferdsel i utmark. På samme vis som for ubrøytede veier, er det også et moment i den underliggende vurderingen at når innmarka går i ett med terrenget omkring, er det praktisk vanskelig å hindre at kjøring i innmark ikke mer eller mindre uforvarende også foregår i utmark. Av praktiske hensyn er det valgt datoer som korresponderer med friluftslovens regler for når det som hovedregel er tillatt å ferdes i innmark. For bønder og andre som driver næring og har behov for å bruke motordrevne fremkomstmidler på for eksempel snødekte jorder, er det bestemmelser i lovforslaget som åpner for det. Se for eksempel § 8 første ledd bokstav h), og § 9.

I fjerde ledd er det kun gjort en tilføyelse i forhold til dagens lov. Det er presisert at det kun er vei opparbeidet for kjøring med "vanlig" bil som faller utenfor motorferdsellovens virkeområde. Dette for å klargjøre at det avgjørende vil være om veien faktisk er opparbeidet for kjøring med enhver to-hjulsdrevet ordinær personbil i all slags vær. Det at veien er fremkommelig med en fire-hjulsdrevet bil er ikke relevant. Fjerde ledd andre setning er innholdsmessig en direkte videreføring av dagens lov, men istedenfor å bruke begrepet "som ikke er brøytet for kjøring med bil" brukes begrepet" som ikke er vinteråpen" idet ikke alle veier vinterstid må brøytes. Bilvei som ikke er vinteråpen, det vil si vei som er snødekt eller som ikke er brøytet for kjøring med bil, anses som utmark. Bakgrunnen for bestemmelsen er bl.a. at et stort omfang av ubrøytede veier og som dermed er ubenyttede store deler av året. Å åpne for kjøring med snøscooter på veier som ikke er vinteråpne ville innebære en omfattende økning av motorferdselen. Dessuten ville ferdselen skje i en periode av året hvor dyrelivet er særlig sårbart og for en stor del i områder som ellers bare i liten grad ville blitt forstyrret i vintersesongen. Ubrøytede veier går i ett med terrenget omkring, noe som vil gjøre det praktisk vanskelig å hindre kjøring utenfor veien. Snøbrøyting av veier rammes ikke av motorferdselloven. Brøyting rammes heller ikke dersom veien har ligget snødd igjen hele vinteren og brøytes opp f.eks. til påske. Avgjørelsen av om en vei må anses å være vinteråpen, vil avhenge av en konkret vurdering i det enkelte tilfellet.

Femte ledd er en direkte videreføring av dagens lov.

§ 3. ***(hovedregel)***

I utmark og vassdrag er motorferdsel forbudt med mindre annet følger av eller i medhold av denne lov.

Som i dagens lov, er dette lovforslaget en klar miljølov. Dette innebærer at formålet og hensynet til miljø, friluftsliv og verdien av urørt natur, veier så tungt at motorferdsel i utmark og vassdrag i utgangspunktet er forbudt. Med bakgrunn i at det finnes en rekke anerkjente nytteformål som det ut fra et samfunnsmessig helhetssyn ikke vil være rimelig å hindre av miljø- og friluftslivshensyn, tar lovforslaget som utgangspunkt at motorferdsel i utmark og vassdrag bare skal kunne finne sted i samsvar med lovens bestemmelser eller bestemmelser i forskrift eller vedtak med hjemmel i loven.

Det er kun den konkrete formen for ferdsel eller transport som positivt angis i de enkelte bestemmelsene som er tillatt og fri for sanksjonering. Når det for eksempel åpnes for "transport av jaktutbytte ved jakt på elg og hjort " i § 11 b), er det følgelig bare transport av selve dyret som er tillatt, og ikke for eksempel ren persontransport i betydningen transport av person som ikke har mer å bære på enn at vedkommende kan ta seg frem på ski.

Det er et generelt prinsipp at det i forbindelse med den transport som de ulike bestemmelsene åpner for, er tillatt å la personer sitte på dersom det er plass på fremkomstmiddelet eller tilhengeren uten at dette nødvendiggjør ekstra kjøring.

Endringen fra "eller vedtak med hjemmelen i loven" til "i medhold av denne lov" er kun av lovteknisk karakter. Den nye formuleringen er kortere, men har samme meiningsinnhold.

Dette lovforslaget legger fremdeles myndigheten til å fatte de fleste enkeltvedtakene til kommunene. I dagens lovverk er denne myndigheten i all hovedsak lagt til kommunestyret, men med muligheter til å delegere myndigheten til annet folkevalgt organ. Ved å legge myndigheten til "kommunen" slik som gjennomgående er gjort i dette lovforslaget oppnås lovteknisk det samme. DN ser ingen grunn til å gå inn med begrensninger i forhold til at denne vedtaksmyndigheten kan delegeres fra politisk organ til administrativt ansatte i kommunen. Det er klart at administrasjonen vil ha mulighet til å behandle en søknad raskere i og med at man da ikke er avhengig av å vente til neste kommunestyremøte eller lignende. Alle bestemmelsene er likevel begrenset av § 27 andre ledd annet punktum ved at det ikke kan gis tillatelse til transport som skal foregå tidligere enn to uker fra vedtakstidspunktet.

§ 4. ***(krav til aktsomhet og dokumentasjon m.v. ved motorferdsel i utmark og vassdrag)***

All motorferdsel i utmark og vassdrag skal foregå med miljøtilpasset fremkomstmiddel og så aktsomt og hensynsfullt som mulig for å unngå skade og ulempe for naturmiljøet, og ivareta muligheten til å oppleve stillhet og ro i naturen.

Med unntak av motorferdsel etter § 8 første ledd, skal motorferdsel i utmark og vassdrag foregå i samsvar med bestemmelser gitt i kommunal motorferdselplan.

Ved motorferdsel i utmark og vassdrag skal føreren medbringe skriftlig dokumentasjon i form av tillatelse/dispensasjon gitt av fylkesmann eller kommune, tjenestebevis, kopi av næringsoppgave eller oppdragsbekreftelse som viser at den aktuelle motorferdselen er tillatt i eller i medhold av denne loven

Før hver tur tar til skal føreren nedtegne med permanent penn i kjørebok som medbringes under transporten startpunkt, endepunkt, formålet med transporten og tidspunktet for transporten. Dette gjelder ikke for motorferdsel som foregår med hjemmel i § 8 første ledd, § 22 og § 23.

Denne paragrafen inneholder forpliktelser som gjelder for alle som ferdes med motordrevne fremkomstmidler i utmark og vassdrag uavhengig av om ferdselen er direkte tillatt etter loven, eller om det er gitt særskilt tillatelse etter søknad.

Første ledd er en videreføring av dagens lov § 8. For å fremheve de aktsomhetskrav som stilles til lovlig motorferdsel i utmark og vassdrag, er denne bestemmelsen flyttet fremover i loven og gjort til en av de innledende bestemmelsene. Siste del av bestemmelsen er endret i forhold til dagens lov, slik at aktsomhetskravet samsvarer med formålsbestemmelsen ("mennesker" er erstattet med "mulighet til å oppleve stillhet og ro i naturen).

Det er nytt at det som del av aktsomhetskravet kreves at motorferdselen skal foregå med "miljøtilpasset fremkomstmiddel". Dette er en presisering av aktsomhetsbestemmelsen og innebærer ingen innholdsmessig utvidelse. I tilfeller der loven åpner for bruk av ulike typer motordrevne fremkomstmidler, må føreren velge det fremkomstmiddel som til enhver tid vil være til minst mulig ulempe eller skade for naturmiljøet, og som best mulig ivaretar muligheten til å oppleve stillhet og ro. For eksempel innebærer dette at dersom transporten kan gjøres på vinterstid med snøskuter, bør dette velges fremfor bruk av barmarkskjøretøy i terrenget, selv om transport på barmark også er tillatt etter loven. I noen tilfeller, for eksempel ved transport av svært mye, tunge eller store ting vil bruk av helikopter være til minst skade. Denne bestemmelsen retter seg til den som ferdsel med motordrevet fremkomstmiddel, men i kapittel 3 og 4 finnes det tilsvarende forpliktelser overfor kommune og fylkesmann om at tillatelse bare kan gis til bruk av miljøtilpasset fremkomstmiddel eller miljøtilpasset kjøretøy.

For øvrig er aktsomhetsbestemmelsen en videreføring av dagens lov og i tråd med tilsvarende regler om "ferdselskultur" i annen ferdselslovgivning, for eksempel friluftsloven § 11 og vegtrafikkloven § 3. Aktsomhetsbestemmelsen suppleres også av bestemmelser i andre lover som for eksempel forurensningsloven § 28 som setter forbud mot forsøpling, og viltlovens § 3 tredje ledd om at enhver virksomhet skal ta hensyn til viltet.

Det er nytt at det fastslås i bestemmelsene for forvaltningsrettlige sanksjoner og straff at det kan være aktuelt å sanksjonere mot brudd på denne bestemmelsen.

Andre ledd må leses i sammenheng med § 7 og slår fast at selv om motorferdsel er tillatt etter motorferdselloven, må det alltid avklares om kommunen har gitt bindende bestemmelser i kommunens motorferdselplan om bruken av motorferdsel i utmark og vassdrag.

Tredje ledd er delvis ny og tatt inn for å lette kontrollen med overholdelsen av loven. I dagens lovverk er alle som har fått tillatelse etter søknad til å bruke motorkjøretøy i utmark og på islagte vassdrag etter forskriften § 7 andre ledd, forpliktet til å medbringe skriftlig tillatelse under transporten. Med dette forslaget utvides denne forpliktelsen til også å gjelde for tillatelser og dispensasjoner til bruk av luftfartøy og motorfartøy. Det kreves også at de som har direkte tillatelse til motorferdsel i utmark må medbringe dokumentasjon på at de tilhører den persongruppe som har tillatelse til å bruke motordrevne fremkomstmidler til den aktuelle transporten. Hva som vil være den nødvendige skriftlige dokumentasjonen i hvert enkelt tilfelle vil variere alt etter hvilken bestemmelse som tillater motorferdselen. Generelt kan sies at dokumentasjon vil kunne være tjenestebevis for de hjemler som retter seg til yrkesgruppe, oppdrag eller vedtak fra offentlig organ for de hjemler som retter seg mot virksomhet i regi av offentlig organ, kopi av næringsoppgave eller oppdragsbekreftelse for de hjemler som retter seg til ulik næringsdrift etc.

Fjerde ledd innfører en ny forpliktelse som gjelder for all motorferdsel, med unntak av ferdsel hjemlet i § 8, samt ferdsel på vassdrag. Plikten til å føre kjørelogg eller kjørebok ved enhver lovlig transport er begrunnet i kontrollhensyn. Ved å forplikte alle til å skrive opp hver tur i en kjørebok, vil det være mulig for kontroll- og oppsynsmyndigheten å kontrollere ute i felt om føreren har lov til å foreta den aktuelle transporten.

For tillatelser gitt på standardblankett etter skriftlig søknad vil forpliktelsen om å føre kjørebok kunne oppfylles ved at startpunkt, endepunkt, formålet med kjøringen og tidspunktet for kjøring fylles inn i tabell på tillatelsens siste side. For kjøring med hjemmel direkte i loven, forutsettes det at det utformes et eget skjema, eller bok som kan fåes hos kommunen, politiet, Statens naturoppsyn (SNO) etc.

§ 5. ***(definisjoner)***

I denne lov menes med:

a) *Motorkjøretøy: Bil, traktor, motorsykkel, ATV, beltebil, snøskuter, terrenggående rullestol eller annet motordrevet fremkomstmiddel beregnet for bruk på bar eller snødekt mark.*

b) *Motorfartøy: Båt eller annet flytende eller svevende, motordrevet fremkomstmiddel beregnet for bruk på vann.*

c) *Luftfartøy: Fly, sjøfly, helikopter eller annet motordrevet fremkomstmiddel for lufttransport.*

d) *Miljøtilpasset fremkomstmiddel/kjøretøy: Det fremkomstmiddel/kjøretøy som sett i forhold til den transporten som skal gjennomføres, til enhver tid vil gi minst mulig ulempe og skade for naturmiljøet, og best mulig ivaretar muligheten til å oppleve stillhet og ro. Utenfor motorsportbaner anses ikke snøskuter med kamhøyde på mer enn 35 millimeter som miljøtilpasset kjøretøy.*

e) *Kommunal motorferdselplan: Del av kommuneplanens arealdel som angir hvor, når og hvordan motorferdsel i medhold av denne lov kan foregå i den enkelte kommune.*

f) *Varig bevegelseshemmet: Den som ved legeerklæring kan dokumentere at han eller hun på grunn av medfødte fysiske problemer, sykdom eller alvorlige skader, fysisk er ute av stand til å forflytte seg utenfor vei, og at dette ikke er en tilstand som kan antas å være av forbigående art.*

En egen bestemmelse med definisjoner i loven er nytt i forhold til dagens lov. Å definere enkelte ord og begreper er viktig for å redusere gråsoner og uklarhet knyttet til hvilke ferdselformål eller ferdselsformer som er tillatt, samt for å gjøre loven mer oversiktlig og forståelig.

Bokstavpunktene a) til c) definerer de vanligste motordrevne fremkomstmidlene. Disse tre definisjonene er vide. Det gis ingen uttømmende liste på type fremkomstmidler som faller innenfor hver kategori, nettopp for å synliggjøre at det er alle motordrevne fremkomstmidler til bruk på land, til vanns eller i lufta som inkluderes. Luftputefartøy og amfibiebiler og andre fremkomstmidler som kan brukes både på land og på vann faller inn under både bokstav a) og bokstav b).

Ved å definere kjøretøy slik det er gjort i bokstav a) er det ikke lenger hensiktsmessig å henvise til vegtrafikkloven eller kjøretøyforskriften når det gjelder innholdet av begrepet ”kjøretøy”.

I bokstav d) defineres hva som menes med miljøtilpasset fremkomstmiddel eller miljøtilpasset kjøretøy. Begrepene ”miljøtilpasset fremkomstmiddel” og ”miljøtilpasset kjøretøy” er viktig å definere. ”Miljøtilpasset fremkomstmiddel” brukes i aktsomhetsbestemmelsen som vil være gjeldende for all lovlig ferdsel, mens begrepet ”miljøtilpasset kjøretøy” brukes i flere av bestemmelsene i kapittel 4. Hvilket fremkomstmiddel/kjøretøy som til enhver tid vil være mest skånsomt mot underlaget og gi minst mulig ulemper for mennesker som ferdes eller oppholder seg i naturen, vil variere. Dette må også vurderes ut fra den transporten som skal gjennomføres. Som hovedregel er imidlertid snøskuter og beltegående kjøretøy brukt på snødekt mark, mer skånsomt for terrenget enn barmarkskjøretøy. I noen tilfeller, for eksempel ved transport av svært mye, tunge eller store ting vil bruk av helikopter være til minst skade.

For snøskuter er det, med unntak av kjøring på terrengbane, presisert i bestemmelsen at snøskutere med kamhøyde på mer enn 35 millimeter ikke kan anses for å være miljøtilpasset kjøretøy. DN ser at den tekniske utviklingen av snøskutere med stor kamhøyde (dvs. drivbånd med store spor), ofte sammen med høy motorstyrke, gir fremkommelighet i områder som det tidligere ikke har vært mulig å ferdes i, og hvor det av nyttehensyn ikke er behov for ferdsel. Som eksempel kan nevnes bratte fjellskråninger og kjøring over delvis åpent vann. Bruk av snøskuter i slikt terreng er ikke bare unødvendig, men også forbundet med ulykkesrisiko. Bruk av snøskutere med kamhøyde på mer enn 35 millimeter kan også bidra til økt terrengslitasje ved at drivbåndene ved kraftlig akselrasjon kan få kontakt med terrenget under snøen. Slike racersnøskutere henvises til avgrensede motorsportbaner på samme vis som rallybiler er forbudt på vanlig vei. DN kan ikke se at det er behov for snøskutere med kamhøyde på over 35 millimeter for noen av de ferdselsformålene som tillates direkte, eller som er gjort søknadspliktige i dette forslaget til ny motorferdsellov.

I bokstav e) defineres begrepet ”kommunal motorferdselplan” som er et av hovedgrepene i dette lovforslaget. Definisjonen er ikke ment å begrense kommunenes valgfrihet i forhold til om kommunene finner det mest hensiktsmessig å utarbeide motorferdselplanen som en egen kommunedelplan eller å innarbeide motorferdsel i kommuneplanens arealdel. Regler om kommunens behandling av motorferdsel i plansammenheng finnes i § 7. Det er viktig å merke seg at den kommunale motorferdselplanen bare har betydning for hvor, når og hvordan motorferdsel kan foregå i utmark og vassdrag. Hvilke ferdselsformål som er eller kan tillates, følger av motorferdselloven.

Definisjonen av ”varig bevegelseshemmede” *i bokstav f)* er nødvendig for å avgrense den persongruppe som kan få tillatelse etter § 20. Kravet om at den varige bevegeleshemmingen må dokumenteres med legeerklæring innebærer at en legeerklæring av nyere dato må følge søknad om tillatelse etter de nevnte bestemmelsene. Definisjonen innebærer at bare de som ikke er i stand til å bevege seg utenfor vei anses som varig bevegelseshemmede. Personer som for eksempel på grunn av vond rygg, ikke er i stand til å bære sekk anses i denne sammenheng ikke som varig bevegelseshemmet. Tilsvarende vil ikke en person med en varig skade, for eksempel i foten, som legger begrensingen på hvor langt eller fort vedkommende kan gå, falle

innenfor hvis vedkommende faktisk kan ta seg frem utenfor vei noen få kilometer. Svekket helse på grunn av alderdom regnes heller ikke som varig bevegelseshemming.

§ 6. ***(avgrensninger)***

Loven gjelder ikke landingsplass for luftfartøy når det er gitt konsesjon etter lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart § 7-5.

Med unntak av § 8 første ledd bokstav a) til c) innskrenker ikke loven den adgang grunneier og bruker har etter gjeldende rettsregler til å forby eller begrense motorferdsel på sin eiendom.

Både første og andre ledd er hentet fra dagens lov, men plassert annerledes fordi DN finner det hensiktsmessig å samle bestemmelsene som avgrenser lovens virkeområde i en egen bestemmelse.

Første ledd er ikke endret i forhold til dagens lov.

Andre ledd er også en videreføring fra dagens lov, men har fått en presisering som klargjør at grunneier eller bruker ikke har rett til å nekte motorisert ferdsel på egen eiendom for ferdselsformål i forbindelse med politi, ambulanse og redning, offentlig myndighetsutøvelse og kontroll med at loven etterleves m.v., som nærmere angitt i § 8 første ledd bokstav a) til c).

Den enkelte grunneier kan med grunnlag i sin eiendomsrett normalt forby all annen motorferdsel i utmark. Grunneiers adgang til å nekte motorferdsel på vassdrag og innsjøer er regulert i vannressursloven § 16. Det følger av vannressursloven § 16 andre ledd at grunneieren kan forby motorisert ferdsel i vassdraget, men at vassdragsmyndigheten kan sette et forbud til side dersom forbudet etter en avveining av de interessene som gjør seg gjeldende, anses som urimelig. Vassdragsmyndigheten kan også gi tillatelse til at det tas en rimelig avgift for ferdsel med motorfartøy i kanaler og vassdrag som er tilrettelagt for dette formål.

Kapittel 2. Kommunal motorferdselplan

§ 7. ***(kommunal motorferdselplan)***

Kommunen skal utføre en løpende arealplanlegging av motorferdsel i utmark og vassdrag etter reglene i plan- og bygningsloven[1]. Kommunen skal innen to år etter denne lov trer i kraft, ha vedtatt kommunal motorferdselplan.

Kommunale motorferdselplaner etter første ledd skal angi antallet løyver tilknyttet kommunens leiekjøringsordning for transport med snøskuter i samsvar med § 14, samt hvilke traseer som skal benyttes til transport etter § 11 første ledd bokstav a), § 13 første ledd bokstav b), § 16 bokstav b) og § 19. Motorferdselplanen bør også vise andre faste traseer som brukes til transport etter loven.

Kommunen kan i kommunal motorferdselplan gi bestemmelser om bruk av motorkjøretøyer som nevnt i lovens kapittel 4, herunder om sesonglengde, tidspunkter for kjøring, antall turer, påbud om henger og annet utstyr, maksimalt antall snøskutere i et område m.v.

Innenfor rammene av denne lov og forskrifter i medhold av loven, kan kommunen i kommunal motorferdselplan gi bestemmelser om:

a) hvor, når og hvordan det er tillatt å bruke motorfartøy i vassdrag i samsvar med § 22 andre ledd,

b) landingsplasser for luftfartøy i samsvar med § 24.

Med unntak av formål nevnt i § 8 første ledd, kan kommunen i kommunal motorferdselplan begrense eller forby motorferdsel i spesielt sårbare natur- og friluftsområder for noen eller alle ferdselsformål, for hele eller deler av året, herunder sette forbud mot motorferdsel i perioden 5. mai til 30. juni av hensyn til reinkalving, yngletid for vilt og av hensyn til å unngå naturskader under snøsmeltingen.

I slik plan kan det også gis retningslinjer for kommunens behandling av søknader etter loven.

Tilsvarende kan traseer, bestemmelser og retningslinjer som nevnt i andre til fjerde ledd fastsettes i fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning etter plan og bygningsloven.

1. Lov 14. juni 1985 nr. 77 Plan- og bygningslov kap. VI.

Nytt i forhold til dagens lov er at kommunene etter § 7 første ledd forpliktes til å føre en løpende arealplanlegging av motorferdsel i utmark etter reglene i gjeldende plan og bygningslov. I lovforslaget er formuleringen knyttet til reglene om kommunens arealplanlegging i dagens plan- og bygningsloven kap. VI (Kommuneplanlegging), men dette lovforslaget bygger på en forutsetning om at ny planlov vedtas ganske snart. Da vil den kommunale motorferdselplanleggingen følge de nye reglene.

Kommunens planlegging av motorferdsel i utmark omfattes av plan- og bygningslovens krav til medvirkning og omfattes av innsigelsesinstituttet. Videre skal motorferdselplanen på samme vis som kommuneplanens arealdel, rulleres minst en gang hver valgperiode. Andre punktum slår fast at kommunene må ha utarbeidet slik kommunal motorferdselplan innen to år etter at ny motorferdsellov er vedtatt. Det kreves ikke at motorferdselplanen skal være vedtatt med rettsvirking innen to år da en slik forpliktelse ikke kan legges på kommunen fordi dette er avhengig av innsigelsesmyndighetene og Miljøverndepartementet. Denne forpliktelsen om å utforme kommunal motorferdselplan, må leses i sammenheng med overgangsreglene i § 37.

At kommunene overholder forpliktelsene i første ledd, vil inngå som en sentral del i fylkesmannens tilsyn med kommunene etter § 32.

Andre ledd slår fast at det antall leiekjøringsløyver som kommunen har behov for, skal angis i bestemmelser til kommunens motorferdselplan. Se § 14 med merknader. Denne bestemmelsen klargjør videre at det er gjennom angivelse i kommunens motorferdselplan at kommunen har myndighet til å kanalisere ferdselen etter de angitte bestemmelsene. De angitte bestemmelsene er utformet slik at dersom kommunen i motorferdselplanen ikke har angitt traseer, vil det ikke være mulig å kjøre med hjemmel i disse bestemmelsene. Bestemmelsene i kapittel 4 åpner for at det kan kjøres på visse vilkår, mens denne bestemmelsen legger myndigheten for å peke ut hvor kjøringen kan foregå, til kommunen.

Siste setning i andre ledd er ingen forpliktelse, men en anmodning til kommunene om at også traseer som ikke er fastlagt med hjemmel i motorferdselloven, men som faktisk brukes til lovlig motorferdsel, bør angis i motorferdselplan av informasjonshensyn. Dersom alle traseer som brukes til motorferdsel inngår i motorferdselplanen, kan turgåere og andre som ønsker å unngå å møte motorkjøretøy i naturen, lettere gjøre seg kjent med hvor disse traseene går.

Tredje ledd gir kommunen myndighet til å gi bestemmelser i kommunal motorferdselplan om bruk av motorkjøretøyer som nevnt i lovens kapittel 4, herunder bestemmelser om sesonglengde, tidspunkter for kjøring, antall turer, påbud om henger og annet utstyr, maksimalt antall snøskutere i et område m.v.

Fjerde ledd viser hvilke utvidelser eller innskrenkninger kommunen kan gjøre gjennom den kommunale motorferdselplanen i forhold til lovens øvrige bestemmelser. Formuleringen "innenfor rammene av denne lov" slår fast at denne bestemmelsen ikke gir noen myndighet til kommunene. Det vises i bokstavpunktene til de bestemmelsene i loven som legger myndighet til kommunen til å åpne for, forby eller begrense motorferdsel i utmark og vassdrag. Dette leddet er tatt med av informasjonshensyn, og for å klargjøre hva kommunen kan bestemme i sin kommunale motorferdselplan.

Femte ledd legger myndighet til kommunen til å forby motorferdsel i et område, dersom det er nødvendig av hensyn til naturmiljøet eller muligheten til å oppleve stillhet og ro i naturen. Dersom kommunene ikke gjør bruk av denne myndigheten i tilfeller der det anses påkrevet, kan fylkesmannen fremme innsigelse til motorferdselplanen. En tilsvarende myndighet er også lagt til miljøverndepartementet i § 28 sjette ledd. Som eksempel nevnes at det etter denne hjemmelen er mulig å forby motorferdsel i perioden 5. mai til 30. juni av hensyn til reinkalvingen, yngletid for vilt og av hensyn til å unngå naturskader under snøsmeltingen. Dette er en videreføring av dagens nasjonale forskrift § 9 som legger slike begrensinger på motorferdselen i Finnmark og Nord-Troms. Når det gjelder Finnmark og Nord-Troms foreslås § 9 i dagens nasjonale forskrift direkte videreført i særskilt forskrift for Finnmark § 5. Det kan også være behov for tilsvarende motorferdselforbud om våren i andre deler av landet, men da er det tilstrekkelig at vurderingene om når og hvor slike begrensninger skal gjelde vurderes og avgjøres i forbindelse med planprosessen.

Sjette ledd klargjør at det i planen kan gis retningslinjer for hvordan kommunen skal praktisere loven, for eksempel hva som skal være kriterier for å avgjøre søknader om tillatelse til forskjellige områder av kommunen innenfor den myndighet kommunen er tillagt. Slike retningslinjer må imidlertid brukes med varsomhet da alle søknader må undergis en konkret vurdering.
Forslaget i *syvende ledd* forutsetter at bestemmelser om fylkesdelplan med særlig rettsvirkning inntas i plan- og bygningsloven slik Planlovutvalget har foreslått. Bestemmelsen klargjør at det samme som kan bestemmes i kommuneplan også kan bestemmes i fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning, og da etter reglene som gjelder for arealdel til kommuneplan (jf. § 6-6 i planlovutvalgets forslag til ny planlov). I sammenhengende naturområder som strekker seg over kommunegrenser, kan det være naturlig å ha felles regler ut fra en mer overordnet plan enn den enkelte kommuneplan.

Kapittel 3. Felles bestemmelser for alle typer motorferdsel i utmark og vassdrag

§ 8. ***(generelle unntak fra motorferdselforbudet)***

Motorferdsel er tillatt i forbindelse med:

a) politi, ambulanse- og redningstjeneste,

b) oppsyns- og tilsynstjeneste etablert med hjemmel i lov,

c) gjennomføring av nasjonale overvåkingsprogrammer for vilt, herunder skadedokumentasjon på bufe og tamrein, fellingsoppdrag, samt innfanging og merking av vilt som ledd i slik overvåking,

d) utbygging og drift av post- og teletjenester med konsesjon,

e) forsvarets øvelser, forflytninger og transporter,

f) anlegg og drift av veier, kraftledninger, trigonometriske punkter, vannverk og elektrisitetsverk,

g) rutetransport som drives med løyve i henhold til yrkestransportloven[1],

h) transport som er nødvendig for utøvelse av tradisjonell jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring. Jakt, herunder lisensfelling, fangst, fiske og bærsanking regnes ikke som næring i denne forbindelse.

Departementet kan ved forskrift gi også andre tillatelser til motorferdsel, eller utfyllende bestemmelser om unntakene i første ledd.

1. Lov av 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy.

I dette kapittelet finnes alle bestemmelsene som gjelder for alle typer av motorferdsel i utmark og vassdrag (motorkjøretøyer, motorfartøyer, luftfartøyer).

§ 8 er en videreføring av dagens lov § 4 som gjør generelt unntak fra lovens hovedregel for en rekke allment anerkjente nytteformål. For transportformålene nevnt i denne bestemmelsen er det følgelig tillatt å benytte alle former for motordrevne fremkomstmidler (kjøretøy, båt, fly etc.) i utmark og vassdrag, og både på vinterføre og barmark. Lovforslagets § 4 første ledd med krav om aktsomhet og hensynsfullhet begrenser imidlertid den motorferdsel som kan foregå med hjemmel i denne bestemmelsen. Særlig vil aktsomhetsbestemmelsens krav om miljøtilpasset fremkomstmiddel legge føringer for den motorferdsel som kan utføres med hjemmel i § 8. Dette innebærer at man ved transport i henhold til § 8 må velge det fremkomstmiddel som til enhver tid vil gi minst mulig ulempe eller skade for naturmiljøet, og som best ivaretar muligheten til å oppleve stillhet og ro i naturen.

Bokstav a) og b) er direkte videreføringer av dagens lov, men for oversiktens skyld er disse ferdselsformålene delt opp i to bokstavpunkter.

Bokstav c) er ny, og gjør direkte unntak for gjennomføring av nasjonale overvåkingsprogrammer for vilt som krever blant annet sporing på snø. Disse oppgavene er i hovedsak lagt til Statens naturoppsyn som gjennomfører de ulike oppgavene under nasjonale overvåkingsprogrammer og delvis gjennomfører dette i kombinasjon med andre oppgaver. Dette faller ikke inn under de tradisjonelle oppgavene til Statens naturoppsyn og dermed bestemmelsens bokstav b). DN finner det naturlig at denne adgangen lovfestes direkte i unntaksbestemmelsen slik at det er sammenheng mellom regelverket for motorferdsel og de oppdrag som skal løses av Direktoratet for naturforvaltning innen prioriterte politikkområder. Denne bestemmelsen må som alle andre, imidlertid leses i sammenheng med aktsomhetsbestemmelsen i § 4, hvilket betyr at heller ikke offentlige myndigheter står fritt i forhold til valg av fremkomstmiddel eller for øvrig hvor, hvordan eller når motorferdsel kan foregå.

Bokstav d) er en videreføring av dagens lov, men omformulert noe slik at det skal komme klart frem at alle former for post- og teletjenester som er gitt konsesjon har tillatelse til motorferdsel i utmark og vassdrag. Dette innebærer at utbygging og drift av det offentlig tilgjengelige mobiltelefon- og bredbåndsnettet faller inn under bestemmelsen også når dette utføres av private selskap, så lenge det skjer etter nærmere konsesjon.

Bokstav e) er ikke endret i forhold til dagens lov.

Bokstav f) er en bearbeidet videreføring av dagens lov § 4 første ledd bokstav e). For det første er "anlegg" i dagens lov erstattet med en positiv angivelse av hvilke anlegg det vil være aktuelt å bruke motorferdsel til å anlegge eller drifte: kraftledninger, trigonometriske punkter, vannverk og elektrisitetsverk. For det andre er begrensningen om at denne bestemmelsen bare omfatter "offentlige veier og anlegg" sløyfet. Dette innebærer at det som i dag faller inn under nasjonal forskrift § 2 første ledd bokstav e): "nødvendig transport i forbindelse med anlegg og drift av veier og større anlegg", i lovforslaget reguleres av § 8 første ledd bokstav f). Med dette forslaget vil det følgelig være tillatt å bruke luftfartøy i forbindelse med anlegg og drift av private veier, vannverk og elektrisitetsverk. På samme måte som for all annen lovlig motorferdsel i utmark og vassdrag vil aktsomhetsbestemmelsen, herunder kravet om å bruke miljøtilpasset fremkomstmiddel, begrense handlingsrommet.

Endringen er begrunnet ut fra at det skaper mer samsvar og bedre helhet i loven. Mange elektrisitets- og vannverk er ikke offentlige, men har den samme funksjon og behov som de offentlige, og bør dermed ikke behandles annerledes.

Bokstav g) er ikke endret i forhold til dagens lov.
Bokstav h) viderefører i stor grad den direkte hjemmelen i dagens lov for nødvendig motorisert transport i utmark i forbindelse med jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring. I forslaget foreslås det å bytte ut formuleringen "nødvendig person- og godstransport i" med transport som er "nødvendig for utøvelsen av tradisjonell jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring". Denne omformuleringen innebærer ingen innholdsmessig endring. For å markere skillet mellom denne hjemmelen og § 9 om utmarksnæring, er det i forslaget lagt inn en presisering i § 8 første ledd bokstav h) om at denne bestemmelsen kun gjelder "tradisjonell" primærnæringsdrift. Fordi primærnæringene skiller seg ut fra de andre formålene i § 8, som alle i mye større grad er av offentlig karakter, er bestemmelsen om privat primærnæringsdrift flyttet sist i bestemmelsen.

Bestemmelsen skal ivareta primærnæringenes interesser og behov for motorferdsel, men kravet om at motorferdselen må være nødvendig innebærer at det ikke kan nyttes motordrevne fremkomstmidler dersom transporten kan foretas på annen hensiktsmessig måte.

Skal virksomheten regnes som jordbruks- skogbruks- eller reindriftsnæring, må det dreie seg om reell næringsmessig virksomhet. Virksomheten må ha et visst omfang og inntekstsmessig betydning. Landbruks- og matdepartementet har fastslått av bestemmelsen i dagens lov tolkes slik at begrepet jord- og skogbruksnæring omfatter brukere av eiendommer med minimum 5 daa jordbruksareal eller 25 daa produktivt skogareal. Det gjelder også innehavere av allmenningsrettigheter som driver aktiv jord- og skogbruk av slikt omfang som nevnt. Denne fortolkningen er også lagt til grunn for dette lovforslaget. Begrepet "brukere" forutsetter at det drives aktivt jord- og skogbruk. Næringsoppgave vil kunne dokumentere om det drives aktivt jord- eller skogbruk. Jakt, fangst, fiske og bærsanking regnes fremdeles ikke som næring i denne forbindelse. Nytt i lovforslaget er at det presiseres at heller ikke lisensfelling av de store rovdyra, anes som næring.

Når det gjelder persongruppen som kan kjøre med hjemmel i bokstav h) innebærer forslaget at den som driver jordbruks-, skogbruks- eller reindriftsnæring må kunne benytte medhjelpere, både fast ansatte og andre. I den utstrekning det er nødvendig må også disse kunne bruke motordrevne fremkomstmidler. På den annen side kan ikke den næringsdrivende gi andre tillatelse til generell motorferdsel, mot at de påtar seg enkelte oppdrag for den næringsdrivende. Det er et krav om at det dreier seg om et reelt oppdragsforhold. Dette synet har støtte i rettspraksis jf. Rt. 1979 s. 661 og RG 1996 – 1207 (248-96). I dagens lov er dette avhengig av en konkret vurdering der det er av betydning om det foreligger skriftlig avtale, opplysninger om hvilket vederlag oppdragstaker får, om oppdragstaker erstatter den næringsdrivendes egen kjøring m.v. I dette lovforslaget foreslår DN at det i § 4 tredje ledd tas inn et krav om at alle som ferdes med motordrevne fremkomstmidler i utmarka plikter å medbringe dokumentasjon på at ferdselen er lovlig. Dette innebærer at en medhjelper i forbindelse med jordbruks-, skogbruks- eller reindriftsnæring ved bruk av motordrevne fremkomstmidler må medbringe skriftlig dokumentasjon på at det er et reelt og aktuelt oppdragsforhold mellom vedkommende og den næringsdrivende.

Andre ledd er ikke ny, men en sammenslåing av dagens lov § 4 andre ledd og § 13 første ledd i noe omskrevet form. Dette lovforslaget har en generell forskriftshjemmel i § 30. En særskilt forskriftshjemmel i § 8 anses imidlertid nødvendig for å synliggjøre at departementet har myndighet til å regulere nærmere den motorferdsel som er hjemlet i første ledd bokstav a) til h). Når det ikke legges frem forslag til slik forskrift nå, skyldes det at hva som konkret vil falle inn under bokstavpunktene i første ledd, og særlig hva som faller inn under bokstav h) i forhold til hvilken transport som vil være å anse som nødvendig, er noe som må avgjøres i samråd med de enkelte primærnæringene.

Bestemmelsen om nødvendig person- og godstransport til og fra faste bosteder som i dagens lov finnes i samme bokstavpunkt som primærnæringene, foreslås tatt ut av § 8 og flyttes til § 11 første ledd bokstav a) og § 13 første ledd bokstav a).

Fordi dette lovforslaget er oppdelt i kapitler som skiller mellom de ulike hovedtypene av motorferdsel (motorkjøretøyer, motorfartøyer og luftfartøyer) er unntaket for motorferdsel i vassdrag som finnes i dagens lov § 4 andre ledd, flyttet til kapittel 5 "bestemmelser om motorfartøyer" § 22.

§ 9. ***(motorferdsel i forbindelse med utmarksnæring)***

Etter skriftlig søknad kan fylkesmannen etter anbefaling fra kommunen gi tillatelse til motorferdsel til transport av materiell og utstyr i forbindelse med utmarksnæring. Som utmarksnæring regnes drift av utleiehytter, næringsmessig høsting av naturgoder, turist- og reiselivsnæring m.v., forutsatt at virksomheten er registrert i Enhetsregisteret.

Tillatelse til landing og start med luftfartøy skal kun gis i unntakstilfeller.

Første gangs tillatelse kan kun gis for inntil to år. Deretter kan tillatelsen forlenges med fire år av gangen dersom den næringsdrivende kan dokumentere at virksomheten som tillatelsen gjelder er momspliktig eller i gjennomsnitt har en samlet omsetning på 1/2G pr år.

Transport som nevnt i første ledd skal så langt det er mulig følge eldre kjørespor på bar mark og på snødekt mark følge snøskutertrase angitt i kommunal motorferdselplan.

Dagens lovverk gir direkte tillatelse til transport med motorkjøretøy på vinterføre som er nødvendig for drift av turistanlegg som ikke ligger til brøytet bilvei. Videre er det i nasjonal forskrift en åpning for at kommunestyret etter skriftlig søknad kan gi tillatelse til bruk av snøskuter i utmarksnæring for fastboende i forskriften § 5 første ledd bokstav d). I dagens lovverk er det foruten bestemmelsene i lovens § 4 om jordbruks- skogbruks- og reindriftsnæring, ingen generell bestemmelse som omhandler utmarksnæring.

Det har imidlertid vist seg at det gis en rekke dispensasjoner til ulike former for utmarksnæring med hjemmel i dagens lov § 6 og nasjonal forskrift § 6. Det er behov for en egen bestemmelse som regulerer all den næringsdrift som er knyttet til utmarka i en egen bestemmelse. Myndigheten til å gi tillatelse til motorferdsel i forbindelse med utmarksnæring er lagt til fylkesmannen. Fylkesmannen forventes også å kunne vurdere både inntekstpotensial og ulemper ved slik kjøring over kommunegrensene. Fordi kommunen etter lovforslagets opplegg for øvrig er lokal motorferdselmyndighet, legges det opp til en ordning der søknaden sendes kommunen som så gir sin anbefaling til fylkesmannen.

Det fremgår av første ledd andre punktum at blant annet drift av utleiehytter, næringsmessig høsting av naturgoder og turist- og reiselivsnæring regnes som utmarksnæring. Med næringsmessig høsting av naturgoder, menes fiske, jakt, plukking av bær og sopp, sanking av lav og mose og lignende. Kravet om at virksomheten skal være registrert i Enhetsregisteret, er satt for å sikre at tillatelse til bruk av motorferdsel til utmarknæring bare gis til de som er næringsdrivende, og ikke til de som driver slik virksomhet på hobbybasis. Det er ikke ønskelig å åpne for at det gis tillatelse til bruk av motorferdsel i utmark til enkeltstående aktiviteter eller tilfeldige oppdrag, eller virksomhet som foregår i så liten målestokk eller så sporadisk at det ikke kan anses for å være næringsdrift. En del enkeltmannsforetak faller utenfor registreringsplikten, men de kan søke om frivillig registrering. I og med at slik registrering i Enhetsregisteret er gratis, anser ikke DN dette for å være noe urimelig krav å stille.

Første ledd første punktum åpner kun for at det gis tillatelse til transport av "materiell og utstyr", hvilket innebærer at det ikke er åpning for å gi tillatelse til motorferdsel i forbindelse med utmarksnæring som baserer seg på transport av personer. Såkalt snøskutersafari, eller landing og start med luftfartøy i forbindelse med sightseeingflyvinger er dermed ikke tillatt etter dette lovforslaget. Når fylkesmannen gir tillatelse etter denne bestemmelsen, er fylkesmannen underlagt kravene i § 26 og § 27. Dette innebærer blant annet at fylkesmannen må vurdere hvilken form for fremkomstmiddel det eventuelt skal gis tillatelse til. I denne vurderingen må fylkesmannen gjøre de samme vurderingene i forhold til hva som vil være et miljøtilpasset fremkomstmiddel som det gis anvisning på i aktsomhetsbestemmelsen. Fylkesmannen må også vurdere om transporten på grunn av vekt, størrelse, omfang, avstand og lignende er strengt nødvendig. Det skal ikke gis tillatelse til transport av materiell og utstyr dersom transportbehovet er av så lite omfang at det lett kan løses uten motorisert transport.

I *andre ledd* er det presisert at tillatelse til landing og start med luftfartøy kun skal gis i unntakstilfeller. Med "unntakstilfeller" henvises til tilfeller der det vil være mer i tråd med formålet å bruke for eksempel helikopter enn terrengkjøretøy fordi det ikke finnes kjørespor eller traseer i det aktuelle området. At slik tillatelse kun skal gis i unntakstilfeller, skyldes at § 24 gir kommunen myndighet til i kommunal motorferdselplan å tillate landing og start med luftfartøy på bestemte steder i utmark og vassdrag til formål som har en klar samfunnsmessig nytteverdi som overstiger ulempene for naturen og andre brukere av naturen. Det forutsettes følgelig at kommunen benytter denne muligheten til å legge ut landingsplasser, fremfor at det skal gis enkelttillatelser til landing og start med luftfartøy.

Tredje ledd er tatt inn for å sikre at det kun gis tillatelser til reell næringsdrift. For at det skal være en næring, må det dreie seg om virksomhet av økonomisk karakter. Aktiviteten må ha et innhold som gjør den egnet til å gi overskudd. Fordi det er umulig å dokumentere inntjening før virksomheten er startet opp og fordi en aktivitet som er tenkt å være innbringene ofte vil gå med tap de første årene, er det lagt opp til at fylkesmannen første gang kun kan gi en midlertidig tillatelse med inntil to års varighet. Deretter kan tillatelsen forlenges dersom den næringsdrivende kan dokumentere at virksomheten som tillatelsen gjelder er momspliktig eller i gjennomsnitt har en samlet omsetning på 1/2 ganger grunnbeløpet (G) pr. år. Grunnbeløpet er en beregningsfaktor som brukes ved beregning av de fleste av folketrygdens ytelser og som reguleres av Stortinget hvert år, vanligvis 1. mai. Det antas derfor å være hensiktsmessig å knytte omsetningskravet for utmarksnæring opp mot denne variabelen. Fra 1. mai 2007 er grunnbeløpet på kr. 66.812,- En halv G er følgelig kr. 33.406,-. At virksomheten er momspliktig innebærer at momspliktig salg overstiger 50 000,- i løpet av en 12 måneders periode. Fordi ikke all utmarksdrift vil være avgiftspliktig næring, samt at også næringsdrift som ikke har så høy omsetning, er ment å falle innunder denne bestemmelsen, kan tillatelse til motorferdsel i forbindelse med utmarksdrift også forlenges for virksomhet som i gjennomsnitt har en samlet omsetning på 1/2G pr år.

Fjerde ledd er en form for utvidet aktsomhetsbestemmelse. Der det er mulig ut fra utmarksnæringens karakter og de lokale forholdene ellers, bør fylkesmannen sette som vilkår at motorferdselen foregår langs eldre kjørespor på bar mark og på snøskutertrase angitt i kommunal motorferdselplan på snødekt mark. For de tilfellene der det ikke har vært hensiktsmessig å sette slike vilkår i tillatelsen, bør ferdselen likevel så langt det er mulig følge slike traseer og kjørespor.

§ 10. ***(dispensasjon)***

Etter skriftlig søknad kan kommunen i unntakstilfelle gi tillatelse til motorferdsel utover det som er tillatt eller søknadspliktig i eller i medhold av loven her, dersom søkeren påviser et behov for transport som er i samsvar med lovens formål og som ikke kan dekkes på annen måte.

Det kan ikke gis dispensasjon med mindre transporten etter et samfunnsmessig helhetssyn, utvilsomt er mer til gagn enn til skade eller ulempe for naturmiljøet, stillhet og ro. I denne vurderingen skal føre vár – prinsippet legges til grunn og den enkelte søknaden ses i sammenheng med forventet antall tilsvarende søknader.

Det kan ikke gis dispensasjon til persontransport.

Dispensasjonsbestemmelsen er såpass bearbeidet og endret i forhold til dagens motorferdselregelverk at den må sies å være ny.

§ 10 er et forslag til en dispensasjonsbestemmelse som gjelder for alle typer motorferdsel (motorkjøretøy, motorfartøy, luftfartøy m.m.).

Bestemmelsen er utformet slik at alle vurderingsmomentene vil være å betrakte som rettsanvendelsesskjønn. Det betyr at de skjønnsmessige avveiningene vil kunne overprøves av både overordnede forvaltningsorgan og domstoler. Bruken av orden ”kan” innledningsvis i første ledd, gir derimot kommunen en skjønnsmessig adgang til å velge om dispensasjon skal gis dersom alle vilkårene er oppfylt. Dette forvaltningsmessige skjønnet kan ikke overprøves av overordnet forvaltningsorgan eller av domstoler.

Dispensasjonsbestemmelsen kan kun brukes i unntakstilfeller, og begge vilkårene må være oppfylt for å kunne dispensere etter denne bestemmelsen:

- søkeren må påvise et behov for transport som er i samsvar med lovens formål
- transportbehovet må ikke kunne dekkes på annen måte

Andre ledd er en negativ utdyping i forhold til hva som må antas å være i samsvar med lovens formål. Det slås i dette leddet fast at det kun kan gis tillatelse til transport som ut fra et samfunnsmessig helhetssyn utvilsomt er mer til gagn enn til skade for de verdier som loven skal verne. Når det slås fast at føre-vár prinsippet skal legges til grunn, innebærer det at der man er usikker på de miljømessige følgene av en eventuell tillatelse, skal tillatelse ikke gis. At søknaden skal ses i sammenheng med forventet antall tilsvarende søknader er en henvisning til prinsippet om samlet belastning. Selv om den enkelte tillatelse ikke vil by på vesentlige ulemper, kan en søknad avslås av hensyn til de samlete konsekvenser av å innvilge mange tilsvarende søknader.

At dispensasjon kun kan gis når ”transporten ikke kan dekkes på annen måte” er ikke forklart nærmere i bestemmelsen. Formuleringen er imidlertid ment å klargjøre at det ikke er tillatt å gi dispensasjon til transport som kan gjennomføres uten bruk av motordrevne fremkomstmidler i utmark og vassdrag. Er det mulig å gå til fots, eller på ski, tillatt å leie transport med snøskuter eller kjøre på sommerbilvei på sommeren, kan det ikke gis dispensasjon. Dispensasjonshjemmelen er forbeholdt tilfeller der det som skal fraktes er så stort eller tungt at det krever motorisert transport samtidig som transporten faller innenfor lovens formål uten å være nevnt i loven. Formuleringen er imidlertid også ment å dekke transport til slike formål som det etter loven er tillatt å gjennomføre ved bruk av leiekjører i de ytterst få tilfeller der det ikke finnes leiekjøringsordning.

Kravet om at transporten ikke skal kunne dekkes på en annen måte, innebærer også at kommunen er forpliktet til å vurdere om transporten kan gjennomføres ved leiekjøring. Hvis det er mulig, kan det gis dispensasjon til å bruke leiekjører til transporten, men ikke til å utføre transporten med egen snøskuter. Med mindre det er mer i tråd med formålet, kan det heller ikke gis dispensasjon til å utføre transport på barmark, eller med bruk av luftfartøy dersom transporten kan foretas på snøskuter med leiekjører.

Tredje ledd som slår fast at det ikke kan gis dispensasjon til persontransport, synliggjør et bærende prinsipp i lovforslaget. Motorferdsel i utmark og vassdrag skal ikke benyttes for å tran-

sportere folk som kan ta seg frem til fots, på ski, med robåt eller på annet vis uten bruk av motordrevne fremkomstmidler. Det er derimot ingen formelle hindringer for at personer får sitte på under lovlig motorferdsel dersom det likevel er plass og dette ikke medfører ytterligere kjøring.

Erfaring viser at det blir søkt om dispensasjon for en del ferdselsformål som dagens lov ikke gir åpning for. Det er derfor viktig å presisere at en del ferdselsformål i forbindelse med dette lovforslaget er vurdert, men bevisst ikke gjort unntak for. Følgende ferdselsformål kan det ikke dispenseres for etter § 10:

Landing og start med luftfartøy på fjelltopper, utsiktspunkter, breer og andre liknende steder, dersom det bare har interesse i forbindelse med helikopterskiing, for kortvarige opphold, som utgangspunkt for dagsturer, eller for liknende formål er ikke tillatt. Det er heller ikke tillatt å transportere utøvere og utstyr i forbindelse med organiserte ekstremsport-arrangementer av kortvarig karakter der det primære innholdet med arrangementet er oppvisning eller konkurranse. Foretak eller personer som ønsker tillatelse til å lande på fjelltopper, utsiktspunkter og lignende som nevnt over, i forbindelse med transport av utstyr for filming eller fotografering av natur eller ekstremskisport i næringsøyemed eller i tilknytning til markedsføring, vil i enkelte tilfeller anses for å drive utmarksnæring og henvises til å søke etter § 9. Det presiseres imidlertid at § 9 er svært restriktiv i forhold til å tillate landing og start med luftfartøy hvilket innebærer at det ikke vil være kurant å få tillatelse til landing og start i forbindelse med slik utmarksnæring.

Det er ikke adgang til å gi dispensasjon til bruk av egen snøskuter dersom det er mulig å leie transport av person med leiekjøringsløyve.

Kapittel 4. Bestemmelser om motorkjøretøyer

§ 11. ***(bruk av motorkjøretøy på bar mark)***

Utover det som er tillatt etter § 8, er det tillatt å bruke miljøtilpasset motorkjøretøy på bar mark til:

- *a) person- og godstransport langs trase angitt i kommunal motorferdselplan til og fra faste bosteder uten tilknytning til vei eller andre kommunikasjonsmuligheter,*
- *b) transport av jaktutbytte ved jakt på elg og hjort, og uthenting av døde dyr etter oppdrag fra kommunen,*
- *c) kjøring i regi av motorsportklubb på opparbeidet og fysisk avgrenset terrengbane som er under 500 dekar, ligger til vinteråpen bilvei, og som i godkjent reguleringsplan etter plan og bygningsloven[1] er regulert til motorsportbane.*

Kjøring som nevnt i første ledd, skal i områder der det finnes slike, følge eldre kjørespor.

1. Lov 14. juni 1985 nr. 77.

§ 11 omfatter de formål utover det som er tillatt etter § 8, hvor motorferdsel på bar mark er direkte tillatt etter loven.

Henvisningen til "miljøtilpasset motorkjøretøy" forutsetter blant annet at man i terrenget ikke bruker ATV med hjul, men barmarkskjøretøy med belter eller andre kjøretøy med lavt marktrykk, mens det er åpning for å bruke tyngre kjøretøy på traktorveier og lignende. For øvrig er miljøtilpasset motorkjøretøy definert i § 5 bokstav d).

Bokstav a) er ment å ivareta behovet for transport for de som bor på steder der det ikke går bilvei og der båttransport heller ikke er aktuelt. Bestemmelsen er flyttet i forhold til tidligere lov slik at den nå bare gjelder transport på barmark og ikke med fly eller helikopter. Tilsvarende tillatelse til bruk av motorkjøretøy på snødekt mark finnes i § 13 bokstav a). Behovet for dem som i dag bruker flytransport ivaretas av bestemmelsene i § 24-25. Det gis ikke åpning for bruk av fly eller helikopter i forbindelse med nye bosettinger på veiløse steder. Fly- og helikoptertransport har store forstyrrelseskonsekvenser og det er derfor ikke ønskelig å åpne mulighet for å bosette seg på veiløse steder basert på at transporten skal skje ved fly eller helikopter. Eventuelt behov for båttransport ivaretas av generell tillatelse til bruk av båt på vann større enn 2 km2 og av muligheten til å få tillatelse etter § 23.

Med faste bosteder menes gårdsbruk og andre bosteder hvor folk bor fast hele året, som for eksempel turiststasjoner, damvokterboliger, permanente meteorologiske stasjoner og lignende. Derimot inkluderes ikke et anleggssted som er ment å være midlertidig. Det er bare transport mellom det faste bostedet og endepunktet for veien, eller til sjø eller landingsplass for luftfartøy som er unntatt, jf utrykket " til og fra". Det er således ikke adgang til for eksempel transport fra bostedet til andre steder i utmark og vassdrag. Bestemmelsen skal dekke det alminnelige kommunikasjonsbehovet slike veiløse bosteder har. Det innebærer at nødvendig transport av besøkende også er tillatt.

Bokstav b) er frem til kommaet hentet fra dagens forskrift. Andre del av bestemmelsen er ny.
Muligheten til motorisert transport av jaktutbytte videreføres fra dagens lovverk. Det er her snakk om store, tunge dyr som vil være uforholdsmessig tungt å bære. Bestemmelsen gir bare adgang til transport av jaktutbytte. Det forutsettes bruk av elgtrekk og lignende kjøretøy som gir minimale skader, jfr. krav om miljøtilpasset kjøretøy og det forutsettes at kjøretøy først kjøres ut i terrenget etter at dyret er felt, slik at kjørestrekning i utmark blir kortest mulig. Det er ikke adgang til transport av jegere og utstyr ut i jaktterreng, eller under utøvelse av jakten.
Formuleringen som åpner for bruk av miljøtilpasset kjøretøy for å hente ut døde dyr etter oppdrag fra kommunen er ny. Den åpner for at dyr som for eksempel er påkjørt av tog eller bil og som av sikkerhetsmessige hensyn må hentes ut, kan fraktes ut på samme vis som det som er tillatt ved utfrakt av jaktutbytte. Bestemmelsen åpner bare opp for at slik uthenting av døde dyr gjennomføres av kommunalt personell, eller innleid personell som gjør dette på oppdrag fra kommunen.

Bokstav c) er ny og antas å være en særlig praktisk bestemmelse. Bestemmelsen forenkler og klargjør adgangen til å bruke motorsportbaner i terrenget. Det stilles krav om at slike baner skal ligge til vinteråpen bilvei, være på maksimalt 500 dekar, og være klarert gjennom utarbeiding av reguleringsplan etter reglene i plan- og bygningsloven. Bakgrunnen for at det presiseres at bilveien som fører frem til terrengbanen må være vinteråpen, er at det ikke er laget noen egen bestemmelse om bruk av slike terrengbaner for motorsport på snødekt mark, men i § 13 første ledd a) henvist til § 11 første ledd bokstav c). Det var tidligere behov for å søke dispensasjon etter nasjonal forskrift § 6 for å bruke slike baner. Det vil nå ikke være behov for å søke om å få kjøre på slik bane. Det vil være reguleringsplanen og bestemmelser til denne som regulerer bruken av slike baner.

For offentlig oppsyns- og tilsynstjeneste som ikke er hjemlet i lov, er det i dagens nasjonale forskrift § 2 første ledd bokstav c) gitt direkte hjemmel for kjøring på barmark, mens henvisningen til forskriftens § 2 i forskriftens § 3 første ledd bokstav b) også hjemler kjøring til dette formålet på vinterføre. Så vidt DN kjenner til er disse hjemlene i hovedsak blitt benyttet i forbindelse med den bestands- og skadedokumentasjon som foretas i forbindelse med rovviltforvaltningen. Hjemmel for slik transport forslås her tatt inn i § 8 første ledd bokstav c) hvilket innebærer at store deler av behovet for å videreføre bestemmelsen i dagens nasjonal forskrift § 2 første ledd bokstav c) faller bort. For andre offentlige oppsyns- og tilsynstjenester kan ikke DN se at det er tilstrekkelig behov for en egen hjemmel for kjøring på barmark fordi dagens nettverk av skogsbilveier gjør det mulig å ta seg frem til de aller fleste steder i utmarka.

§ 12. ***(søknadspliktig bruk av motorkjøretøy på bar mark)***

Kommunen kan etter skriftlig søknad, gi tillatelse til bruk av miljøtilpasset motorkjøretøy på bar mark for:

- *a) transport av materialer, utstyr og arbeidsfolk til hytte inntil utløpet av første hele sommersesong etter at byggetillatelse er gitt eller byggemelding er sendt når transporten kan foregå etter traktorvei og denne transporten klart vil gi mindre skader eller ulemper for naturmiljøet enn transport på snødekt mark,*
- *b) transport av materiell og utstyr dersom det er nødvendig for å gjennomføre fiskekultiveringstiltak som har fått offentlig økonomisk støtte,*
- *c) tømmertransport langs traktorvei for grunneiere som ikke har jord- eller skogbruk som næring,*
- *d) transport av ved fra egen skog til egen anvendelse når dette kan gjøres langs eksisterende traktorvei,*
- *e) transport ved jakt på villrein innenfor Hardangervidda villreinområde slik det er avgrenset av Direktoratet for naturforvaltning. Kjøring i nasjonalparken kan bare skje i samsvar med vernereglene for området, og utenfor bare for nødvendig transport etter sleper som tidligere fastsatt av Statsskog SF på statsgrunn og kommunen/grunneiere på privat grunn.*

Kravet om at transport etter denne bestemmelsen skal gjennomføres med miljøtilpasset kjøretøy innebærer en begrensning i forhold til hva kommunen kan gi tillatelse til. Det kreves for eksempel at tillatelsen knyttes til barmarkskjøretøy med lavt marktrykk dersom ferdselen skal foregå i terrenget, mens det kan gis tillatelse til å bruke tyngre kjøretøyer på traktorveier og lignende. For øvrig vises det til det som er sagt om miljøtilpasset kjøretøy i tidligere merknader.

Bokstav a) regulerer transport av materialer, utstyr og arbeidsfolk i forbindelse med bygging av hytter. Som hovedregel skal slik transport foretas på vinterstid ved bruk av leiekjører, jf lovforslaget § 16 bokstav c). Med mindre transporten kan utføres langs ordinær bilvei på sommerstid, antas det at transport på snødekt mark generelt vil være til minst skade og ulempe for naturmiljø og muligheten til å søke stillhet og ro i naturen. Dersom transporten kan foregå langs traktorvei, vil det ofte gi mindre skader eller ulemper for naturmiljøet enn transport på snødekt mark. Denne bestemmelsen gjør det derfor mulig å søke om å få gjennomføre transport som er nødvendig i forbindelse med bygging av hytte dersom det går traktorvei frem til hytta. Som alternativ kan det gis mulighet for transport ved bruk av fly eller helikopter etter søknad, jfr. § 25. For transport på barmark eller ved bruk av fly eller helikopter stilles det krav om at det må være åpenbart at slik transport vil gi mindre skader enn transport på snødekt mark for å kunne tillates. Formuleringen ”vil gi mindre skader eller ulemper på naturmiljøet” brukes for å synliggjøre at det både er snakk om terrengmessige skader, men også forstyrrelser for vilt og fugl eller lignende som er særlig sårbare i enkelte perioder av året.

Bokstav b) er en videreføring av bestemmelse i dagens nasjonale forskrift, men med presisering av at transporten må gjelde materiell og utstyr, ikke personer. Bruken av ”nødvendig” henviser blant annet til at dersom det er mulig å foreta transporten på snødekt mark, er det ikke tillatt å utføre den på barmark. ”Nødvendig” relaterer seg videre til at det må være snakk om materiell og utstyr av slik størrelse, tyngde m.v. at det blir uforholdsmessig tungt eller vanskelig å bære. Det er et vilkår at det dreier seg om fiskekultiveringstiltak i offentlig regi eller som har fått offentlig økonomisk støtte. Tiltak i privat regi går ikke inn under denne bestemmelsen.

Bokstav c) har ingen parallell til dagens regelverk. Bestemmelsen gir åpning for at også grunneiere med skogeiendommer, men som ikke driver jord- eller skogbruk, skal få adgang til å søke om å transportere ut tømmer der dette kan gjøres langs traktorveier.

Bokstav d) er ny og må leses i sammenheng med forslagets § 13 første ledd bokstav c). Dersom transport av ved til egen anvendelse fra egen skog kan gjennomføres langs eksisterende traktorvei, vil dette ikke komme i konflikt med lovens formål. Det foreslås derfor tatt inn en bestemmelse som gjør det mulig å få tillatelse til slik transport etter søknad. For transport av ved for salg, må det søkes tillatelse etter § 9 om utmarksnæring.

Bokstav e) er en direkte videreføring og lovfesting av praktiseringen av tilsvarende bestemmelse i dagens forskrift § 2 første ledd bokstav b). For bruk av transport med luftfartøy i forbindelse med villreinjakta innenfor Hardangervidda villreinområde, vil kommunene der det er i samsvar med verneforskriftene også kunne legge ut landingsplasser med bestemte restriksjoner etter § 24 til bruk for utransportering av jaktutbyttet.

§ 13. ***(bruk av motorkjøretøy på snødekt mark)***

Utover det som er tillatt etter § 8, er det på snødekt mark tillatt å bruke miljøtilpasset motorkjøretøy til:

a) formål som nevnt i § 11 første ledd,

b) transport av varer, utstyr og personale langs trase angitt i kommunal motorferdselplan, der dette er nødvendig for drift av fast etablerte turistanlegg (overnattings- og serveringssteder, skiheiser m.v.) som ikke ligger til vinteråpen bilvei,

c) transport som er nødvendig for å frakte ved til egen anvendelse fra egen skog til det som er nærmest av bilvei eller fast bopel,

d) nødvendig transport i forbindelse med kommunalt organiserte akuttiltak for å redusere påkjørselsrisiko for elg og annet hjortevilt ved vei eller jernbane,

e) praktisk kjøretrening ved obligatorisk opplæring for snøskuterførere på terrengbane som angitt i § 11 første ledd bokstav d) og på større områder som i kommunal motorferdselplan er angitt som område for praktisk kjøretrening ved obligatorisk opplæring for snøskuterførere og som ligger til vinteråpen bilvei. Områdenes antall og størrelse fastsettes av Direktoratet for naturforvaltning i samarbeid med Veidirektoratet og fylkesmannen.

f) opparbeiding og preparering av skibakker, skiløyper og løyper for hundekjøring, for allmennheten og for konkurranser, når det foretas av kommuner, hjelpekorps, idrettslag, turlag eller turistbedrifter langs trase angitt i kommunal motorferdselplan.

Kjøring etter bokstav a) c) og d) skal så langt det er hensiktsmessig, følge motorferdseltrase angitt i kommunal motorferdselplan.

§ 13 omfatter de formål ut over det som er tillatt etter § 8, hvor motorisert ferdsel på snødekt mark er direkte tillatt etter loven.

Miljøtilpasset motorkjøretøy krever at det brukes kjøretøy som er konstruert for å kjøre på snødekt mark som for eksempel snøskuter, eller andre beltegående kjøretøy. Der kjøringen skal foregå etter trase angitt i kommunal motorferdselplan forutsettes bruk av snøskuter. For øvrig er miljøtilpasset motorkjøretøy definert i § 5 bokstav d).

Bokstav a) presiserer at for de formål hvor det er tillatt med motorferdsel på barmark etter § 11 første ledd, er det også tillatt med motorferdsel på snødekt mark.

Bokstav b) er en videreføring av § 3 første ledd bokstav c) i nasjonal forskrift, men i dette forslaget er det presisert hvilken type transport som er tillatt. Bestemmelsen gir selv en nærmere definisjon av hva som i denne sammenheng anses som turistanlegg. Den nevner overnattings- og serveringssteder, skiheiser m.v. Det er ikke all transport til slike steder som er tillatt. Det må være steder som ikke har vinteråpen bilvei, og det må være nødvendig transport. Hvorvidt transporten er nødvendig, vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet, hvor avstanden til bilvei, tyngden av det som transporteres etc. vil være avgjørende. Det bør også vurderes om det er mulig å foreta en mer skånsom transport på en annen måte, eller til en annen tid. Ofte er det mulig å utføre mye av transporten langs sommerbilvei. Bestemmelsen gir hjemmel for transport av varer, gods og personale til slike steder. Det er ikke tillatt med transport av gjester til turistanlegg eller ut i turterrenget. Transport av gjester er utelatt fordi det ville være i strid med det bærende prinsippet i dette lovforslaget om slik persontransport var tillatt. Heller ikke for turist- og reiselivsnæringer som reguleres av forslagets § 9, er det tillatt med ren persontransport. Det er likevel adgang til å la personer sitte på når det likevel foretas nødvendig transport som nevnt i § 13 første ledd bokstav b. Det er imidlertid en forutsetning at persontransporten ikke fører til ekstra kjøring. Transporten må således være foranlediget av behovet for varetransport.

Transport etter denne paragrafen skal skje etter trasé angitt i kommunal motorferdselplan.

Spredtliggende utleiehytter inngår ikke i definisjonen av turistanlegg, men er omtalt i forbindelse med utmarksnæring i § 9.

Bokstav c) er delvis en videreføring av § 3 første ledd bokstav g) i dagens nasjonal forskrift. Motorkjøretøy på vinterføre kan nyttes til nødvendig transport av ved til egen anvendelse fra egen skog til fast bopel eller nærmeste bilvei. Med egen skog menes eier av fast eiendom, det vil si grunneier. Dette innebærer at det ikke er nødvendig å søke kommunen om tillatelse til slik vedkjøring. Rettighetshavere med positivt avgrenset rådighet, f.eks. bruksberettigede i statsallmenning eller bygdeallmenning, er ikke grunneiere. Dersom det er behov for vedhenting fra andres eiendom, eller fra egen eiendom til annet sted enn fast bopel, henvises det til leiekjører, jf. § 16 d). For transport av ved for salg, henvises til søknad etter § 9 om utmarksnæring.

For vintertransport av ved etter utvisning fra skogsforvaltningen i Finnmark, som i dag reguleres av § 3 første ledd bokstav g) i nasjonal forskrift, vises det til § 4 i forslag til Forskrift om bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag i Finnmark.

Bokstav d) er ny. Hensikten med denne bestemmelsen er å sikre kommunen nødvendig handlingsrom i faresituasjoner som oppstår når hjortevilt trekker ned til vei og jernbane, og dermed utgjør en kollisjonsrisiko. Dette kan bl.a. oppstå som følge av stort snøfall, hvorpå veier og jernbane fungerer som passasjer for hjorteviltet. Bestemmelsen gir kun åpning for motorferdsel i forbindelse med akuttiltak som organiseres av kommunen.

Akuttiltak som faller inn under bestemmelsen, kan være oppkjøring av traseer for hjorteviltet eller utlegging av mat for å lokke dyra bort fra vei eller jernbane. Formuleringen "ved vei eller jernbane" innebærer at det ikke er hjemmel for å bruke motorkjøretøy på snødekt mark overalt i kommunen i forbindelse med tiltak av hensyn til hjorteviltet. Det kreves en umiddelbar nærhet til vei eller jernbane.

Bokstav e) er en delvis videreføring av § 3 første ledd bokstav h) i dagens nasjonal forskrift. For praktisk kjøretrening er det bare snøskuter som faller inn under begrepet miljøtilpasset motorkjøretøy. Bestemmelsen representerer en videreføring og forenkling av dagens regler om opplæring for snøskuterførere. Bestemmelsen gir mulighet for at motorsportbaner som fyller kravene i § 11, første ledd bokstav d) kan brukes til praktisk kjøretrening ved obligatorisk opplæring for snøskuterførere. Dette representerer en forenkling i forhold til dagens regelverk som forutsetter at det må gis enkelttillatelser eller utarbeides egen forskrift for at slike baner kan brukes til kjøreopplæring som nevnt. Det forutsettes at planbestemmelsene åpner for slik bruk.

Bestemmelsen åpner videre for at det kan etableres noen større områder for praktisk kjøretrening ved obligatorisk opplæring for snøskuterførere. Bestemmelsen representerer ingen endring i forhold til dagens regelverk med hensyn til områdenes størrelse og antall, men forutsetter at områdenes lokalisering avklares gjennom kommunal motorferdselplan istedenfor gjennom utarbeiding av forskrift slik dagens regler tilsier. Hvor mange og hvor store områder som kan etableres, bestemmes av DN i samarbeid med Veidirektoratet og fylkesmannen. Det forutsettes at fylkesmannen tar spørsmålet opp med kommunene. For de kommuner der DN og Veidirektoratet i samarbeid med fylkesmannen og den aktuelle kommunen avgjør at det kan etableres et slikt større område for praktisk kjøretrening ved obligatorisk snøskuterføreropplæring, må kommunen ta ansvar for at lokalisering av området tas opp som del av kommunens arealplanprosess. Lokalisering av området må framgå av endelig plankart. Det stilles ikke krav om reguleringsplan for disse større områdene. Det anbefales likevel at kommunene utarbeider reguleringsplan.

Kravet om lokalisering i direkte tilknytning til vinteråpen vei gjelder både for motorsportbanene og for de større områdene som er opprettet for obligatorisk kjøretrening i forbindelse med obligatorisk snøskuterføreropplæring. Det vil ikke være aktuelt å godkjenne baner som ikke ligger i direkte tilknytning til vei som er kjørbar på vinteren.

Bokstav f) representerer en videreføring av dagens nasjonal forskrift, § 3 første ledd bokstav e), men med noe endring og presisering. Bestemmelsen gir mulighet for å kjøre opp skiløyper og løyper for hundekjøring. Hundekjøring er nå nevnt spesielt slik at det også kan kjøres opp løyper der hovedformålet for bruk av løypene er i forbindelse med hundekjøring. Det forutsettes at spørsmålet om lokalisering av løyper tas opp i plansammenheng og at oppkjøring av løyper bare kan skje i traseer som framgår av godkjent kommunal motorferdselplan. For begge typene løyper vil gjelde at kategorisering i plan bare vil angi hvor det er lov til å bruke motordrevet kjøretøy til å opparbeide og preparere løypene. Traseen som tegnes inn i plan vil dermed fungere som informasjon til publikum om hvor det kan forventes å være oppkjørte løyper. I henhold til friluftsloven vil det fortsatt være lov til både å gå ski og å bruke hundespann eller drive med hundekjøring overalt i norsk utmark.

Andre ledd sier at kjøring etter bokstav a), c) og d) skal følge snøskutertrasé i kommunal motorferdselplan. Det innebærer at det må foretas en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle i forhold til om det kan kjøres langs eksisterende trase eller om det vil være mer i tråd med formålet å kjøre korteste vei fra start- til endepunkt.

§ 14. ***(leiekjøringsordning for snøskutertransport)***

Kommunen skal opprette leiekjøringsordning for snøskutertransport. Ved utarbeiding og revisjon av kommunale motorferdselplan skal kommunen vurdere behovet for antall leiekjøringsløyver for snøskuter. Antallet løyver skal angis i planbestemmelsene.

Antallet leiekjøringsløyver skal fastsettes slik at det dekker behovet for transport i kommunen, samtidig som hvert løyve skal kunne utgjøre et næringsgrunnlag av en viss betydning.

Kommunen skal kunngjøre ledige leiekjøringsløyver en gang i året.

§ 14 er ny i forhold til dagens lov og må leses i sammenheng med forslagets § 15 og § 16.

I *første ledd* blir kommunen pålagt å opprette leiekjøringsordning. Dette innebærer at kommunen samtidig med utarbeiding av kommunal motorferdselplan må foreta en konkret vurdering av behovet for snøskutertransport i de ulike deler av kommunen. På bakgrunn av antatt transportbehov på snødekt mark skal kommunen fastsette et bestemt antall leiekjøringsløyver i bestemmelsene tilhørende motorferdselplanen. Det vil være anledning til å fastsette tidsbegrensede løyver for å kunne dekke opp transportbehovet i pressperioder som for eksempel vinterferie og påske. Ved at antallet løyver angis som bestemmelser til motorferdselplanen, gis fylkesmannen eller annen sektormyndighet mulighet til å fremme innsigelse i medhold av plan- og bygningsloven når motorferdselplanen legges ut til offentlig ettersyn, dersom de mener antall løyver er satt for lavt eller for høyt i forhold til forventet transportbehov. Ved revisjon av motorferdselplanen skal antall leiekjøringsløyver vurderes på nytt, med utgangspunkt i hvordan ordningen har fungert så langt, samt i forhold til forventet utvikling i den kommende fireårsperioden.

Annet ledd sier at ved vurdering av antall løyver skal kommunen legge til grunn at behovet for snøskutertransport skal dekkes opp, samtidig med at leiekjøring skal kunne gi hver løyveinnehaver en inntekt av en viss betydning.

Etter *tredje ledd* skal kommunen kunngjøre ledige leiekjøringsløyver på hensiktsmessig vis en gang i året. Kunngjøring bør bl.a. skje gjennom minst to aviser som er alminnelig lest i kommunen. Det kan også være hensiktsmessig å sende ut informasjon til det lokale bondelaget, lokale hjelpekorps, skiforeninger og andre næringsgrupper, organisasjoner og lag som allerede har snøskuter og som kan tenkes å ha behov for en tilleggsnæring.

Bakgrunnen for denne paragrafen er at erfaring viser at selv om leiekjøring også er hovedregelen i dagens regelverk, er det mange steder hvor det ikke finnes fungerende leiekjøringsordninger. Dette gjelder særlig kommuner med høy snøskutertetthet der det er liten vilje til å etablere leiekjøringsordning og til å benytte leiekjøring. DN foreslår derfor at kommunen pålegges å opprette leiekjøringsordning. I de kommuner hvor det i dag er etablert gode leiekjøringsordninger, er det et lavere antall snøskutere og mindre ulovlig snøskuterkjøring enn i kommuner uten leiekjøringsordning. I og med at det i lovforslaget for flere aktuelle transportformål kun er tillatt å bruke leiekjører, vil kommunene også få et insitament til å etablere leiekjøringsordning. En velfungerende leiekjøringsordning vil føre til mindre snøskuterkjøring totalt sett. Samtidig vil kommunen få et redusert antall søknader om tillatelse til transport, da leiekjører har direkte tillatelse til kjøring til de formål nevnt i § 16.

§ 15. ***(leiekjøringsløyve for snøskutertransport)***

Etter skriftlig søknad skal kommunen tildele ledig leiekjøringsløyve til den som i ervervsmessig øyemed vil påta seg transport med snøskuter. Dersom det er flere søkere enn ledige løyver, skal det ved utvelgelsen legges vekt på hvilken næringsmessig betydning leiekjøringsløyve vil ha for den enkelte søker.

Løyve til å drive leiekjøring med snøskuter kan første gang gis for to år, og deretter forlenges med fire år av gangen under forutsetning av at løyvehaveren gjennom innsending av årlige næringsoppgaver dokumenterer at leiekjøringen er av næringsmessig betydning.

Innehaver av leiekjøringsløyve kan utføre transport med snøskuter i samsvar med § 16.

Departementet kan gi nærmere forskrifter om organiseringen og rammene for leiekjøringsløyver.

§ 15 er endret og bearbeidet i så stor grad i forhold til dagens nasjonal forskrift at det i praksis er en helt ny bestemmelse.

Første ledd pålegger kommunene en plikt til å tildele leiekjøringsløyve, i motsetning til i dag hvor det er opp til kommunens skjønn om de vil gi dispensasjon til ervervskjører, jf. § 5 første ledd bokstav a) i dagens nasjonal forskrift. Er det ledige løyver i kommunen, plikter kommunen å tildele løyve til den som i ervervsmessig øyemed ønsker å påta seg transport med snøskuter. Der det er flere søkere enn det er ledige løyver, skal kommunen legge vekt på hvilken næringsmessig betydning leiekjøringen vil få for den enkelte søker. I dagens regelverk kan leiekjøringsløyve kun tildeles "fastboende", noe som har virket begrensende i forhold til å få opprettet fungerende leiekjøringsordninger i enkelte kommuner. I dette forslaget legges det ingen begrensninger på hvilke persongrupper eller virksomheter som kan få tildelt leiekjøringsløyve jf. formuleringen "tildele ledig leiekjøringsløyve til den som...". Dette innebærer at både primærnæringsdrivende i kommunen og områdene rundt, organisasjoner og lag eller ulike typer virksomheter og selskaper kan søke om leiekjøringsløyve. Det er likevel åpning for at kommuner, kan prioritere lokale primærnæringsdrivende som leiekjørere.

Andre ledd sier noe om for hvor lang tid et leiekjøringsløyve kan gis. Det forutsettes at innehaver av leiekjøringsløyve dokumenterer at vedkommende har en inntekt av næringsmessig betydning av leiekjøringen, før vedkommende kan få forlenget løyvet. Årlig næringsoppgave forlanges for å sikre at de som er leiekjørere, faktisk påtar seg de oppdrag de får og dermed bidrar til at ordningen fungerer.

Leiekjøringsløyvet innebærer både en rett og en plikt til å påta seg transportoppdrag.

Tredje ledd klargjør hvilke transportoppdrag en leiekjører kan ta på seg ved at det henvises til § 16 som angir hvilke ferdselsformål det er tillatt å benytte leiekjører for.

Siste ledd åpner for at departementet ved behov, kan gi nærmere forskrifter om hvordan leiekjøringsordningen organiseres og for hvordan leiekjøringsløyvene fastsettes og fordeles.

§ 16. ***(leie av transport med snøskuter)***

Det er tillatt å benytte leiekjøring med snøskuter til følgende formål:

- *a) transport på vinterføre som er direkte tillatt eller som det ved enkeltvedtak er gitt tillatelse til etter kapittel 3 eller 4 i loven her,*
- *b) transport av bagasje og utstyr mellom bilvei og hytte i langs snøskutertrase angitt i kommunal motorferdselplan,*
- *c) transport av materialer, utstyr og arbeidsfolk til bygging av hytte inntil utløpet av første hele vintersesong etter at byggetillatelse er gitt eller byggemelding er sendt,*
- *d) transport av ved fra hogstplass til det som er nærmest av hytte, fast bopel, eller vinteråpen bilvei,*
- *e) transport av reparatør og utstyr til hytte i tilfeller der det er akutt behov for reparasjoner knyttet til vann, elektrisitet eller lignende.*

§ 16 *første ledd* er en delvis videreføring av § 5 første ledd bokstav a) i dagens nasjonal forskrift som sier hvilke typer snøskutertransport leiekjørere kan påta seg. § 16 gir innehaver av leiekjøringsløyve rett til å utføre transport i samsvar med første ledd a) – e) uten at ytterligere tillatelser må innhentes.

Bokstav a) presiserer at for alle formål som er direkte tillatt etter loven eller som det er gitt tillatelse til med enkeltvedtak etter kapittel 3 og 4 i denne lov, kan det benyttes leiekjøring. Bl.a. kan kommunen benytte leiekjørere til nødvendig transport i forbindelse med kommunalt organiserte akuttiltak for å redusere påkjørselsrisiko for elg og annet hjortevilt ved vei og jernbane.

Bokstav b) viderefører intensjon fra dagens nasjonal forskrift i forhold til transport av bagasje og varer til hytte. Meningen har hele tiden vært at slik transport fortrinnsvis skulle gjennomføres av leiekjører. Det som er nytt i utkastet til ny lov er at transporten skal foregå langs godkjente traseer i kommunal motorferdselplan, og at det kun er tillatt å bruke leiekjører også til hytter som ligger mer enn 2,5 km fra vinteråpen bilvei. For hytteeiere som i dag har tillatelse til å benytte egen snøskuter til hytte mer enn 2,5 km fra vinterbrøytet vei, vil det være en overgangsordning jf. § 37, der disse etter søknad kan få forlenget tillatelsen slik at den varer i inntil fem år etter at ny lov trer i kraft. Denne kjøring må imidlertid skje etter utvalgte traseer i kommunal motorferdselplan, eller langs traseer angitt på den enkelte tillatelse i påvente av at motorferdselplan blir utarbeidet. Med "bagasje og utstyr" menes alt som det er naturlig å ta med seg på hyttetur som klær, mat, vann, gass, ved, innbo og så videre.

Bokstav c) innebærer en innstramming i forhold til § 3 første ledd bokstav d) i dagens nasjonal forskrift hvor det ikke finnes noen krav om at leiekjører måtte benyttes ved transport av materiale, utstyr og arbeidsfolk i forbindelse med bygging av hytte i samsvar med byggetillatelse. Etter denne lov skal slik transport foregå med bruk av leiekjører. Bakgrunnen for denne innstrammingen er den samme som for andre typer transport som nå henvises til leiekjøring. Ved å henvise til leiekjører begrenses motorferdsel i utmark ved at færre vil ha behov for å skaffe seg egen snøskuter. Samtidig vil flere leiekjøringsoppdrag medføre økt inntekt for leiekjører, og dermed gjøre det mer attraktivt å inneha leiekjøringsløyve. Det vil igjen skape grunnlaget for en velfungerende leiekjøringsordning.

Bokstav d) er en delvis videreføring av § 5 første ledd bokstav a) og e) i dagens nasjonal forskrift. Tillatelse til å bruke miljøtilpasset kjøretøy til å transportere ved fra egen eiendom til eget bruk, følger av forslagets § 13 første ledd bokstav c). § 16 bokstav d) åpner for at det uten ytterligere søknad kan brukes leiekjører til transport av ved fra egen skog til et annet sted enn fast bopel, samt transport av ved fra andres skog. Denne bestemmelsen vil for eksempel være aktuell for hytteeiere som kjøper ved eller får lov til å hogge ved selv i skogen til en lokal grunneier. Veden kan transporteres frem til der den skal brukes (hytte, bolig osv.), eller til vinteråpen bilvei dersom det er nærmere. For grunneiere som har behov for å kjøre ved til for eksempel utleiehytter, vil dette kunne være å anse som en del av driften av en utmarksnæring, og det kan dermed søkes om tillatelse til slik transport etter § 9.

Bokstav e) er ny i forhold til dagens lov, og er tatt inn for at hytteeiere som opplever en akutt situasjon med behov for reparatør, skal slippe å kontakte kommunen for å få nødvendig tillatelse til å transportere reparatøren til hytta. Ved å benytte leiekjører vil det ikke være krav til ytterligere tillatelser.

Felles for alle formål nevnt i bokstav a) - e) er at det adgang til å la personer sitte på når det likevel foretas nødvendig transport. Det er imidlertid en forutsetning at persontransporten ikke fører til ekstra kjøring. Transporten må således være foranlediget av behovet for transport til de formål som er nevnt spesifikt i bokstav a) - e).

§ 17. ***(søknadspliktig bruk av motorkjøretøy på snødekt mark)***

Kommunen kan etter skriftlig søknad gi tillatelse til bruk av

a) transport som er nødvendig for å gjennomføre vitenskapelige undersøkelser, herunder dyretellinger og lignende registreringer, etter oppdrag fra forskningsinstitusjon eller statlig myndighet,

b) transport for massemedia på reportasjeoppdrag.

miljøtilpasset motorkjøretøy på snødekt mark til:
Bokstav a) representerer en videreføring av dagens nasjonal forskrift § 3 første ledd bokstav f). Bestemmelsen gjøres nå søknadspliktig for at kommunene skal kunne ha kontroll med hvor og i hvilket omfang slik motorisert ferdsel kan foregå. Kjøringen kan vanskelig lokaliseres til faste traseer og kobles derfor ikke mot kommunens arealplan. De fleste forskningsprosjekter planlegges i god tid, og det antas dermed ikke å være problematisk at det må søkes om slik transport.

Bokstav b) representerer en videreføring og endring av bestemmelsen i dagens nasjonal forskrift § 5 første ledd bokstav a). Transport for massemedia på reportasjeoppdrag gjøres nå søknadspliktig for at kommunene skal kunne ha kontroll med hvor og i hvilket omfang slik motorisert ferdsel kan foregå. Denne endringen gjør at reportasjer i utmark må planlegges. Det vil ikke være rom for transport, verken for massemedia selv eller ved bruk av leiekjøring til oppdrag som ikke er søkt til kommunen om og avklart på forhånd. Dette fordi kjøringen vanskelig kan lokaliseres til faste traseer og derfor ikke kan kobles mot kommunal motorferdselplan.

§ 18. ***(søknadspliktig transport på snødekt mark i forbindelse med gruppeturer)***

Etter skriftlig søknad med anbefaling fra kommunen kan fylkesmannen gi tillatelse til transport med snøskuter til helse- og omsorgsinstitusjoner eller ideelle organisasjoner der det er nødvendig for å arrangere gruppetur til et bestemt mål for beboere, medlemmer av pensjonistforeninger eller bevegelseshemmede.

Det kan kun gis tillatelse til transport langs utvalgte traseer som fremgår av kommunal motorferdselplan.

§ 18 er ny i forhold til dagens lov. Den åpner for at helse- og omsorgsorganisasjoner eller ideelle organisasjoner kan søke om å få benytte snøskutertransport ved gruppeturer til bestemt mål for beboere, medlemmer av pensjonistforeninger eller bevegelseshemmede.

Første ledd gir fylkesmannen myndigheten til å gi en slik tillatelse. Ansvarlig søker skal sende søknad til kommunen, som med bakgrunn i den kommunale motorferdselplanen foretar en vurdering av søknaden før den videresendes fylkesmannen.

Det kan kun gis tillatelse til en gruppetur av gangen og det er kun transport som er nødvendig for å kunne gjennomføre gruppeturer for grupper av mennesker som ellers har vansker med å ta seg ut i naturen på egen hånd, som faller inn under bestemmelsen. Fylkesmannen må i sin vurdering legge vekt på formålet med arrangementet og samlet belastning arrangementet vil ha på naturmiljø og muligheten til å oppleve stillhet og ro i naturen, samt forventet antall tilsvarende søknader. Fylkesmannen må også vurdere og avgjøre om det skal gis tillatelse til bruk av leiekjører, eller om andre skal kunne stå for transporten. Se § 26 om vurdering og begrunnelse av enkeltvedtak.

Tillatelse etter første ledd kan gis til helse- og omsorgsinstitusjoner eller ideelle organisasjoner som har som hovedmål å hjelpe andre mennesker, f.eks. Røde kors, Lions, Rotary o.l. Tillatelse kan ikke gis til idrettslag, snøskuterklubber og lignende medlemsorganisasjoner og heller ikke til mer løselig organiserte lag, grupper eller til familier.

Siste ledd presiserer at tillatelsene til transport skal angi hvilke snøskutertraseer i kommunal motorferdselplan som skal benyttes.

§ 19. ***(søknadspliktig bruk av beltebil på snødekt mark)***

Etter skriftlig søknad med anbefaling fra kommunen kan fylkesmannen gi tillatelse til bruk av beltebil i tilfelle hvor det tidigere har vært drevet rutetransport med beltebil etter løyve med hjemmel i tidligere samferdselslov 4. juni 1976 nr. 63[1].

Kjøring kan ikke tillates i større omfang eller til andre formål enn tidligere. Kjøring kan kun tillates langs samme trase hvor rutetransport med beltebil tidligere har vært drevet med løyve.

Det skal settes vilkår om trasevalg, kjøreplan/rutetider, samt øvrige hensyn som må tas for å verne om naturmiljøet og fremme muligheten til å søke stillhet og ro i naturen. Godkjent trasé skal fremgå av kommunal motorferdselplan.

Tillatelsen kan gis for en bestemt anledning eller for en bestemt tidsperiode. Ved særlige behov kan tillatelse gis for en periode på inntil fem år.

1. Opphevet 1. januar 2003 ved ikrafttredelsen av Lov 21. juni 2002 nr. 45 Lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy.

§ 19 er med mindre endringer en videreføring av Forskrift om tillatelse til bruk av beltebil av 7. november 2005 nr. 1264. Endringene knytter seg til traseen for rutetransport med beltebil. Med dette forslaget kan kjøring kun tillates langs samme trase hvor rutetransport med beltebil tidligere har vært drevet med løyve. I forskriften var dette en bør-bestemmelse. Videre er det nytt at godkjent trasé for beltebil skal fremgå av kommunal motorferdselplan.

Første ledd legger myndigheten til å gi tillatelse til rutetransport med beltebil der dette tidligere har funnet sted etter den nå opphevede samferdselsloven, til fylkesmannen. Ansvarlig søker skal sende søknad til kommunen, som med bakgrunn i den kommunale motorferdselplanen foretar en vurdering av søknaden før den videresendes fylkesmannen.

Andre, tredje og fjerde ledd omtaler de begrensninger som bestemmelsen setter for tillatelsen, samt de vilkår som kan knyttes til tillatelsen. Disse er alle hentet fra dagens forskrift om tillatelse til bruk av beltebil og innebærer at dagens ordning videreføres.

§ 20. ***(søknadspliktig transport med motorkjøretøy for varig bevegelseshemmede)***

Etter skriftlig søknad med anbefaling fra kommunen kan fylkesmannen gi den som har særlig behov for transport fordi vedkommende er varig bevegelseshemmet tillatelse til bruk av:

a) leiekjører til transport til bestemte mål på vinterføre. Det kan kun gis tillatelse til transport langs utvalgte traseer som fremgår av kommunal motorferdselplan. I unntakstilfeller kan tillatelse etter første ledd gis til den bevegelseshemmede selv.

b) miljøtilpasset motorkjøretøy på barmark for å komme seg til egen eller andres hytte.

Tillatelsen kan gis for flere år av gangen. Det kan ikke tillates bruk av følgekjøretøy.

§ 20 er ny i forhold til dagens lov og innebærer en begrensning i varig bevegelseshemmedes mulighet til selv å kjøre snøskuter. Den gir imidlertid en klarer hjemmel for å kunne søke om bruk av kjøretøy på barmark for å komme seg til egen eller andres hytte. Varig bevegelseshemmet er definert i § 5 bokstav f).

Første ledd bokstav a) gir fylkesmannen myndigheten til å gi tillatelse til varig bevegelseshemmede slik at de kan benytte leiekjører til transport til bestemte mål. Søker skal sende søknad med vedlagt legeerklæring til kommunen, som med bakgrunn i den kommunale motorferdselplanen foretar en vurdering av søknaden før den videresendes fylkesmannen. Tillatelsen til å bruke leiekjører skiller seg ut fra den øvrige bruken av leiekjøring, da denne åpner for ren persontransport. Fylkesmannens oppgave er ikke å overprøve legeerklæringen som skal angi søkerens fysiske og medisinske tilstand. Fylkesmannens oppgave blir å vurdere om søkeren har særlig behov for motorisert transport. I denne vurderingen må fylkesmannen foreta de vurderinger som er påkrevet etter § 26 første ledd. Med "særlig behov for transport med snøskuter" menes også at en varig bevegelseshemmet skal ha mulighet til å få med seg nærmeste familie til det fastsatte målet. Tillatelsene skal angi til hvilke mål og langs hvilke traseer i kommunal motorferdselplan transporten skal foregå. *Siste setning i bokstav a)* åpner for at det i unntakstilfeller kan være mulig å få tillatelse til å kjøre selv, for eksempel dersom det ikke er mulig å benytte leiekjører.

Bokstav b) er ny og åpner for at fylkesmannen på tilsvarende vis som omtalt under bokstav a), kan gi tillatelse til transport til hytter for varig bevegelseshemmede også på barmark. Dette gjelder bare for de som kan dokumentere at de er varig bevegelseshemmede i samsvar med definisjonen i forslagets § 5 bokstav f). Det må altså sendes inn legeerklæring som viser at søkeren oppfyller kriteriene i § 5 bokstav f) sammen med søknaden. Bestemmelsen åpner kun for kjøring til egen eller andres hytte

og ikke til andre bestemte mål i terrenget. Dette er begrunnet i at nettverket av skogsbilveier antas å dekke behovet for å komme ut i naturen i tilstrekkelig grad på bar mark. Det forutsettes at bestemmelsen håndteres strengt og at det ved tillatelser, så langt det er mulig, settes krav om bruk av spesialkjøretøy som gir minimale skader, jf. kravet om miljøtilpasset kjøretøy.

Andre ledd åpner for at tillatelsen kan gis for flere år av gangen. Av § 27 andre ledd fremgår det imidlertid at det ikke er tillatt å gi tillatelse for mer enn fire år av gangen. DN kan ikke se at det er noe reelt behov for følgekjøretøy som ikke kan dekkes på annen måte. Ved bruk av leiekjører vil den varig bevegelseshemmede aldri være alene under transporten og ved bruk av motordrevet kjøretøy på bar mark, vil det alltid være mulig for andre å gå eller sykle ved siden av.

For varig bevegelseshemmede som i dag har tillatelse til å benytte egen snøskuter, vil det være en overgangsordning jf. § 37, der varig bevegelseshemmede etter søknad kan få forlenget tillatelsen i inntil fem år etter ny lov trer i kraft. Denne kjøring må imidlertid skje etter utvalgte traseer i kommunal motorferdselplan, eller langs traseer angitt på den enkelte tillatelse i påvente av at motorferdselplan blir utarbeidet.

§ 21. ***(særskilte regler for Finnmark og Nord-Troms)***

For Finnmark og kommunene Kvænangen, Kåfjord, Lyngen, Nordreisa, Skjervøy og Storfjord i Nord-Troms kan departementet ved forskrift gi utfyllende bestemmelser for bruk av motorkjøretøy i utmark og på islagte vassdrag.

DN mener at utviklingen når det gjelder bruken av motorferdsel i utmark og vassdrag i Finnmark og Nord-Troms må snus. Omfanget av motorisert ferdsel i utmark i disse områdene er nå så stort at det har store skadevirkning både for naturen og andre brukere av naturen. Det totale omfanget av motorisert ferdsel må derfor reduseres og forstyrrelsene må begrenses til færre områder og berøre mindre areal. DN ser det imidlertid som urealistisk å inndra mulighetene for tur- og fritidskjøring på barmark i Finnmark og med snøskuter i Finnmark og Nord-Troms med umiddelbar virkning i forbindelse med lovendringen. Forholdene i Finnmark skiller seg også fra resten av landet, noe som gjør det vanskelig å regulere motorferdsel i utmark og vassdrag i Finnmark på samme måte som for resten av landet. DN foreslår derfor at det gis særskilte regler for bruk av motorkjøretøyer for denne delen av landet i egen forskrift. Før løypenettet og eventuelle andre tiltak for Finnmark og Nord-Troms vurderes konkret, bør alle offentlige organer, grunneiere, brukere og andre interessegrupper involveres. Det bør i regi av fylkesmennene og fylkeskommunene settes i gang planprosesser med sikte på å redusere omfanget av og skadevirkningene fra motorisert ferdsel i utmark i Finnmark og Nord-Troms. Se DNs forslag til forskrift for Finnmark og Nord-Troms § 7.

Kapittel 5. Bestemmelser om motorfartøyer

§ 22. ***(bruk av motorfartøy)***

Bruk av motorfartøy er tillatt på innsjøer som er 2 kvadratkilometer eller større, på elvestrekninger, og på innsjøer mindre enn 2 kvadratkilometer dersom disse inngår som en del av et vassdrag farbart med vanlig motorbåt.

Kommunen kan i kommunal motorferdselplan bestemme at bruk av motorfartøy på vassdrag som nevnt i første ledd, likevel helt eller delvis ikke skal være tillatt, herunder gi bestemmelser om at det kun skal være tillatt i enkelte perioder, med bestemte fartøy, fartøy med begrenset hastighet, motorstørrelse eller motortype, til bestemte formål, til bestemt tid eller med en viss avstand til strandlinjen og lignende. Bestemmelser i kommunal motorferdselplan om bruk av motorfartøy skal være samordnet med forvaltningsplan etter vannforvaltningsforskriften[1] som omfatter det aktuelle vannområdet.

1. Forskrift av 15. desember 2006 om rammer for vannforvaltningen.

§ 22 er en videreføring av § 4 siste ledd i dagens lov, med et tillegg om regulering gjennom kommunal motorferdselplan.

Første ledd samsvarer med § 4 siste ledd i dagens lov, og sier hvor bruk av motorfartøy er tillatt.

Andre ledd bringer kommunal motorferdselplan inn som et nytt moment i forhold til motorferdsel på innsjøer og vassdrag. Gjennom kommunal motorferdselplan kan kommunen bestemme at motorferdsel på vassdrag som nevnt i første ledd likevel helt eller delvis ikke er tillatt, og gi bestemmelser om at motorferdsel kun er tillatt i avgrensede tidsrom, med bestemte fartøy og til bestemt formål, samt sette tekniske begrensninger for motorfartøyene. I den kommunale motorferdselplanen vil de vassdrag hvor motorferdsel er tillatt bli synliggjort med skravur på plankartet. Det vises også til at slike bestemmelser i kommunal motorferdselplan må være samordnet med forvaltningsplan som omfatter det aktuelle vannområdet, som følger av Forskrift om rammer for vannforvaltningen av 15. desember 2006. Gjennomføringen av denne forskriften forutsetter at alle landets vannområder etter hvert blir omfattet av slike forvaltningsplaner, noe som bl.a. innebærer at alle påvirkninger av vannområdene skal kartlegges, og det skal settes miljømål og planlegges tiltak for å sikre god miljøstatus.

§ 23. ***(søknadspliktig bruk av motorfartøy)***

Kommunen kan etter skriftlig søknad, gi tillatelse til bruk av motorfartøy på vassdrag som ikke er åpne for motorferdsel etter § 22 til faste bosteder, hoteller, turiststasjoner og hytter som ligger slik til at det er nødvendig å bruke motorfartøy for å komme frem til vei eller andre kommunikasjonsmuligheter. Slike tillatelser må være i samsvar med forvaltningsplan etter vannforvaltningsforskriften[1] som omfatter det aktuelle vannområdet.

1. Forskrift av 15. desember 2006 om rammer for vannforvaltningen.

§ 23 er ny, men kan ses som en delvis videreføring og presisering av § 5 første ledd bokstav b) i dagens lov hvor kommunen kan gi forskrift om adgang til bruk av motorfartøy på vassdrag mindre enn 2 km².

Bestemmelsen gir kommunen myndighet til etter skriftlig søknad å gi tillatelse til bruk av motorfartøy på vassdrag som ikke er åpnet for motorferdsel, jf. § 22. Det er bare transport til og fra faste bosteder, hoteller, turistanlegg og hytter som pga. beliggenhet er avhengig av motorfartøy for å komme fram til vei eller andre kommunikasjonsmuligheter som faller inn under bestemmelsen. Det vises også til at slike tillatelser må være i samsvar med forvaltningsplan som omfatter det aktuelle vannområdet, som følger av Forskrift om rammer for vannforvaltningen av 15. desember 2006.

Kapittel 6. Bestemmelser om luftfartøyer

§ 24. ***(landingsplasser for luftfartøy)***

Kommunen kan i motorferdselplan tillate landing og start med luftfartøy på bestemte steder i utmark og vassdrag til formål som har en klar samfunnsmessig nytteverdi som overstiger ulempene for naturen og andre brukere av naturen. Adgangen skal begrenses til landing og start til bestemte tider og til å gjelde selskaper eller enkeltpersoner som driver ervervsmessig luftfartsvirksomhet. Det skal i motorferdselplanen knyttes bestemmelser til landingsplassene om at det skal gis melding til kommunen om alle flyginger som er foretatt til de enkelte landingsplassene. Dersom det legges ut landingsplasser for sjøfly i vassdrag, skal dette være samordnet med forvaltningsplan etter vannforvaltningsforskriften[1] som omfatter det aktuelle vannområdet, og der det er nødvendig av hensyn til sårbare perioder for fuglelivet skal det knyttes tidsmessige begrensninger til bruken av landingsplassen.

Det er ikke adgang til å legge ut til landingsplasser på fjelltopper, utsiktspunkter, breer og andre liknende steder, som bare har interesse i forbindelse med helikopterskiing, for kortvarige opphold, som utgangspunkt for dagsturer, eller for liknende formål.

1 Forskrift av 15. desember 2006 om rammer for vannforvaltningen.

§ 24 er med visse endringer en videreføring av dagens lov § 5 første ledd bokstav a) og Forskrift om bruk av kommunens myndighet etter lov 10. juni 1977 nr 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag – forbud mot helikopterskiing og liknende § 1.

Første ledd åpner for at kommunen i kommunal motorferdselplan kan tillate landing og start med luftfartøy på angitte områder. En viktig endring består i at det nå er presisert at det stilles krav til samfunnsmessig nytteverdi for start og landing som skal kunne tillates. Tillatelsen skal videre begrenses til bestemte tider, og kun til å gjelde ervervsmessig luftfartsvirksomhet. Det skal framgå av bestemmelsene til motorferdselplanen at kommunen skal motta melding om alle flyginger som er foretatt til de enkelte landingsplassene. Dette for å gi kommunen oversikt over bruken av landingsplassene som vil være av betydning når kommunen skal revurdere landingsplassene i forbindelse med rullering av kommunal motorferdselplan.

For landingsplasser for sjøfly i vassdrag kan det knyttes bestemmelser om tidsbegrensninger av hensyn til sårbare perioder for fuglelivet. Det vises også til at utlegging av slike landingsplasser må være samordnet med forvaltningsplan som omfatter det aktuelle vannområdet, som følger av Forskrift om rammer for vannforvaltningen av 15. desember 2006.

Andre ledd presiserer hvor og til hvilke formål det ikke kan tillates å legge ut landingsplasser.

I forhold til denne paragrafen er det viktig og merke seg avgrensningen i § 6 første ledd om at motorferdselloven ikke gjelder landingsplass for luftfartøy når det er gitt konsesjon etter lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven) § 7-5. I henhold til luftfartsloven § 7-5 kreves det i utgangspunktet konsesjon fra luftfartsmyndigheten for å anlegge, drive eller inneha landingsplass for luftfartøyer. Utgangspunktet er med andre ord at det kreves konsesjon for enhver landingsplass, dvs. fra første gang plassen tas i bruk som landingsplass (fra den første flybevegelsen). Luftfartsloven gjør imidlertid unntak fra kravet om konsesjon dersom det dreier seg om såkalte "naturlige" landingsplasser. Det er områder som ikke er særskilt tilrettelagt, men som det ut fra plassens naturlige beskaffenhet er mulig å bruke som landingsplass. Det er disse som reguleres av motorferdselloven § 24.

Forutsetningen for konsesjonsfrihet er imidlertid at antallet flybevegelser er av et ubetydelig omfang. Hva som regnes som ubetydelig antall flybevegelser er fastlagt gjennom forvaltningspraksis, og grensen går ved ca. 10-12 flybevegelser i uken. Selv om aktiviteten må regnes som ubetydelig, kreves likevel konsesjon dersom flysikkerhetsmessige eller støymessige hensyn tilsier det. Grensen for konsesjonsplikt beror således på skjønn, særlig når det gjelder støy. Luftfartstilsynet har ikke selv den nødvendige lokalkunnskap for å kunne vurdere om støyhensyn tilsier konsesjonsregulering og er derfor svært avhengige av innspill og føringer fra lokale myndigheter, typisk kommunen.

§ 25. ***(søknadspliktig landing og start med luftfartøy)***

Kommunen kan etter skriftlig søknad gi tillatelse til landing og start med miljøtilpasset luftfartøy for transport av byggematerialer til hytte inntil ett år etter at bygningstillatelse er gitt eller byggemelding er sendt, når denne transporten klart vil gi mindre skader eller ulemper for naturmiljøet og muligheten til å søke stillhet og ro i naturen enn om transport utføres med motorkjøretøy.

§ 25 er ny, og skiller seg fra tidligere bestemmelser om landing og start med luftfartøy ved at det åpnes for å gi tillatelse etter søknad til et spesifikt formål som det ikke egner seg for å bruke bestemte landingsplasser etter § 24.

Bestemmelsen åpner for at bruk av luftfartøy kan benyttes som et alternativ for transport av byggematerialer til hytte, dersom lufttransport gir klart mindre skader eller ulemper enn transport på barmark, jf. § 12 første ledd bokstav a) og transport på snødekt mark, jf. § 16 første ledd bokstav c). Se for øvrig merknadene til de nevnte bestemmelsene. Vedrørende hva som er miljøtilpasset luftfartøy, vises til merknadene til § 5 første ledd bokstav d). Antakelig vil det for transport av materialer i de aller fleste tilfeller være helikopter som vil gi minst mulig ulempe og skade for naturmiljøet, og best mulig ivaretar muligheten til å oppleve stillhet og ro.

Kapittel 7. Administrative bestemmelser

§ 26. ***(vurdering og begrunnelse av enkeltvedtak)***

Før det gis eventuell tillatelse etter denne lov, skal det konkrete transportbehovet vurderes mot mulige skader og ulemper tillatelsen kan få for naturmiljøet og muligheten til å oppleve stillhet og ro. I denne vurderingen skal føre vár- prinsippet legges til grunn og den enkelte søknad ses i sammenheng med forventet antall tilsvarende søknader.

Skriftlig begrunnelse skal gis samtidig med alle enkeltvedtak.

I begrunnelsen for vedtaket skal det utover det som kreves etter forvaltningsloven § 25, nevnes hvordan oppfyllelsen av vilkårene i bestemmelsen det søkes etter er vurdert, hvilke skader og ulemper tillatelsen kan få for naturmiljøet, og for muligheten til å oppleve stillhet og ro, samt hvordan behovet for motorferdselen er vurdert opp mot disse virkningene av tillatelsen.

Dispensasjoner og tillatelser skal samtidig med at søkeren informeres om vedtaket sendes i kopi til det lokale statlige naturoppsynet, lokalt politi, og lokale organisasjoner og lag som på forhånd har bedt om kopi av alle vedtak som åpner for motorferdsel. Tillatelser og dispensasjoner som gis av kommunen skal sendes i kopi til fylkesmannen samtidig med at søkeren informeres om vedtaket. Tilsvarende skal fylkesmannen sende kopi til kommunen.

Forvaltningslovens regler gjelder for behandling av saker etter motorferdsellovens regler. Fordi motorferdselloven er en miljølov og ikke har som hovedmål å ivareta juridiske personers interesser, er det nødvendig med noen særskilte saksbehandlingsregler i motorferdselloven.

Første ledd angir hvilke vurderinger som må gjøres i forbindelse med enhver søknad. Det må alltid vurderes om tillatelse til transport vil være til skade for de verdier som loven skal verne. Når det slås fast at føre-vár prinsippet skal legges til grunn, innebærer det at der man er usikker på de miljømessige følgene av en eventuell tillatelse, skal tillatelse ikke gis. At søknaden skal ses i sammenheng med forventet antall tilsvarende søknader er en henvisning til prinsippet om samlet belastning. Selv om den enkelte tillatelse ikke vil by på vesentlige ulemper, kan en søknad avslås av hensyn til de samlete konsekvenser av å innvilge tilsvarende søknader.

Andre ledd innebærer at unntaksregelen i forvaltningsloven § 24 andre ledd, som åpner for at vedtaksorganet kan la være å gi samtidig begrunnelse dersom det innvilger en søknad som det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med, ikke gjelder for vedtak fattet etter motorferdselloven. Selv om ingen parter kan antas å være misfornøyd med vedtaket, vil et innvilgende vedtak ofte ramme naturmiljøet og den tause majoritets mulighet til å oppleve stillhet og ro. Denne bestemmelsen gjelder for alle enkeltvedtak som fattes av kommunen og fylkesmannen etter motorferdselloven.

DN mener at et krav om samtidig begrunnelse av alle vedtak kan brukes som et redskap for å oppnå ensartet praktisering av regelverket. Å innføre et juridisk bindende krav om begrunnelse også for de vedtak der det er naturmiljøet eller fellesinteresser som kan bli eller som blir skadelidende på grunn av vedtaket, er i tråd med moderne miljølovgivning.

Bakgrunnen for dette forslaget er at en samtidig begrunnelse har flere positive sider. Først og fremst gir en begrunnelse informasjon til sakens aktører. Ved hjelp av den informasjonen samtidige begrunnelser i alle vedtak gir, kan organisasjoner og andre aktører klage på enkeltsaker, og de kan få et overblikk over kommunenes praktisering, noe som gjør at de kan danne seg meninger og delta i debatten om motorferdsel i utmark. Krav om begrunnelse av vedtak fører også til grundighet i saksbehandlingen, ved at saksbehandleren må tenke grundig gjennom saken og påse at vedtaket holder seg innenfor det som motorferdselloven og sentrale myndigheter legger opp til når begrunnelsen formuleres. Begrunnelsen som saksbehandleren formulerer i motorferdselsaker får presedensvirkninger. Dette vil igjen være positivt for publikum og potensielle søkere som vil få et mye klarere regime å forholde seg til, samt at hensynet til likebehandling vil bli lettere å følge opp.

At positive vedtak etter motorferdselloven begrunnes, fører til at motorferdsellovens hovedregel om forbud mot motorferdsel i utmark og vassdrag kommer tydeligere frem for allmennheten og politikere, samt for kommunens og fylkesmannens saksbehandlere.

For overordnete myndigheter gir vedtaksbegrunnelse informasjon som de trenger for å føre kontroll med kommunenes praktisering av dispensasjonsadgangen. Den åpenhet som skapes ved at alle vedtak begrunnes, gir også de sentrale myndighetene grunnlag for å vurdere hvordan det står til med motorferdselen i utmark som helhet i Norge til enhver tid.

Tredje ledd gir bindende bestemmelser for hva som skal inngå i den skriftlige begrunnelsen som skal være en del av alle enkeltvedtak. Hovedtanken er at vedtaksorganet (kommunen eller fylkesmannen) må synliggjøre hvordan det har kommet frem til konklusjonen. Dette innebærer en angivelse av hvordan vilkårene i den aktuelle bestemmelse er vurdert, samt hvordan den omsøkte transporten vurderes i forhold til motorferdsellovens formål. Dette er vurderinger vedtaksorganet uansett må foreta, men etter denne bestemmelsen må det også skrives ned og inngå som en del av vedtaket.

Det er ikke tilstrekkelig å begrunne et positivt vedtak med at man ikke kan se særlige grunner for å nekte tillatelsen.

Fjerde ledd har flere funksjoner alt etter hvem som skal ha kopi. Kravet om at det skal sendes kopi til lokalt politi og oppsyn, er begrunnet av praktiske hensyn knyttet til oppsyn og kontroll med overholdelsen av loven. Ved at det lokale statlige naturoppsynet og lokalt politi får kopi av alle gitte tillatelser, vil kontrollmyndigheten til enhver tid ha oversikt over hvor mange gitte tillatelser som finnes i en kommune, samt vite hva tillatelsen gjelder og hvilke vilkår som er satt. Dette gir mulighet til å dobbeltsjekke at alle tillatelser som kontrolleres i felt er gyldige. Denne forpliktelsen følger ikke av dagens regelverk, men praktiseres slik av mange kommuner på oppfordring fra lokalt politi og naturoppsyn.

Krav om kopi til lokale organisasjoner og lag som på forhånd har bedt om kopi av alle vedtak, er tatt inn for å gjøre klagemuligheten reell for de som ikke er part i saken, men som kan tenkes å være misfornøyd med vedtak der kommunen eller fylkesmannen gir tillatelse til motorferdsel i utmark og vassdrag. Alle parter i saken har etter forvaltningslovens regler krav på kopi av vedtaket. Med dette forslaget lovfestes den mulighet frivillige organisasjoner med klagerett har til å be om kopi av alle vedtak, slik at de har mulighet til å klage på vedtaket før motorferdselen faktisk har funnet sted. Denne bestemmelsen må dermed ses i sammenheng med forslagets § 27 andre ledd andre punktum om at det skal gå minimum to uker fra vedtakstidspunktet og til transporten kan finne sted. Også denne regelen om begrensning i tidsmessig nærhet mellom vedtaket og selve kjøringen er foreslått for å gi alle involverte mulighet til å klage, samt få en begjæring om oppsettende virkning vurdert før transporten iverksettes. For at forpliktelsen om å sende kopi til frivillige organisasjoner skal bli mulig å overholde for kommuner og fylkesmenn, er denne forpliktelsen begrenset til å gjelde de organisasjoner og lag som på forhånd har bedt om at alle dispensasjoner og tillatelser skal sendes dem i kopi samtidig med at søkeren informeres om vedtaket. Verdt å merke seg i denne sammenheng er forvaltningslovens regler om klagefrist (forvaltningsloven § 29) som innebærer at der kommunen eller fylkesmannen gir tillatelse til motorferdsel i utmark og vassdrag, men ikke underretter organisasjon med rettslig klageinteresse, er klagefristen for slike organisasjoner tre måneder fra det tidspunktet vedtaket ble truffet.

Kravet om kopi til fylkesmannen for de tillatelser som gis av kommunen, er begrunnet i at fylkesmannen er overordnet organ med omgjøringsrett etter forvaltningslovens § 35, samt etter kommunelovens regler om lovlighetskontroll. Denne rollen antas å bli særlig viktig i den første tiden etter at ny motorferdsellov trer i kraft. Etter som fylkesmennene får gjennomført noen tilsynsrunder med hjemmel i § 32, vil styringen av kommunenes bruk av myndighet etter motorferdselloven fortrinnsvis skje i forbindelse med tilsynet.

Kravet om at kommunen skal få kopi av de tillatelser fylkesmannen gir, er strengt tatt overflødig. For alle bestemmelsene der fylkesmannen kan gi tillatelse, skal søknaden sendes via kommunen. Det er da naturlig at kommunen får kopi av vedtaket slik at kommunen gjøres kjent med hva utfallet ble. Dette kravet er likevel tatt med fordi en utelatelse fort kan misforstås dit hen at fylkesmannen ikke behøver å sende kopi til kommunen.

§ 27. ***(krav til tillatelsen)***

Alle enkeltvedtak som åpner for motorisert ferdsel i utmark og vassdrag skal være skriftlig og gis på standard blankett uformet av departementet.

Alle tillatelser skal være personlige eller knyttes til et bestemt motordrevet fremkomstmiddel og begrenses til et bestemt tidsrom og et nærmere angitt antall turer. Det kan kun gis tillatelse til transport som skal foregå senere enn to uker fra vedtakstidspunktet. Tillatelsen skal kun gjelde for en eller flere bestemte traseer. Dersom traseen ikke fremgår av kommunal motorferdselplan, skal den markeres på kart som vedlegges tillatelsen. Tillatelsene kan i særlige tilfeller gis for flere år av gangen, men aldri mer enn fire år.

I tillatelsen bør det også settes andre vilkår som er tjenlige til å oppfylle formålet med reglene i denne lov.

Tillatelsen kan endres eller inndras dersom hensynet til miljøet tilsier det.

Kommunene skal rapportere behandlingen av saker etter § 10, § 12, § 15, § 17, § 23 og § 25, samt antall tillatelser gitt av fylkesmannen etter § 9, § 18, § 19 og § 20. Departementet fastsetter rapporteringsform. Rapporteringsplikten kan utvides til også å gjelde andre forhold vedrørende motorferdsel.

Denne bestemmelsen gjelder for enkeltvedtak fattet av kommunen eller fylkesmannen. At alle tillatelser og dispensasjoner skal være skriftlige, innebærer ikke noe nytt, selv om det i dagens regelverk kun er slått fast for tillatelser til bruk av motorkjøretøyer i nasjonal forskrift § 7. Det er imidlertid svært viktig at dette skriftlighetskravet fremgår klart av loven, slik at det ikke utarter seg en praksis der kommunen eller fylkesmannen muntlig gir tillatelse til motorferdsel. DN kjenner til at dette har foregått i enkelte kommuner.

Kravet om at tillatelsene skal gis på standard blankett som blir felles for hele landet, er begrunnet i at dette vil gi lett kontrollerbare kjøretillatelser for politi og oppsyn. Det er også begrunnet i at dette vil bidra til en mer ensartet praksis i kommunene ved at dette er med på å sikre at kommunen tar stilling til alle forhold som er relevant for saken. En slik standard blankett for tillatelser vil kunne inneholde et oversiktlig oppsett der det fylles inn nødvendige opplysninger om personalia, hvilken type transport tillatelsen gjelder for, hvor, når, hvordan, hvilke dato, hvor mange turer, varighet, hvilket fremkomstmiddel tillatelsen gjelder for osv. Blankettens siste side bør være en kjørebok jf. merknadene til § 4 fjerde ledd. I tillegg bør blanketten omfatte en generell informasjonsdel der blant annet følgende skal opplyses:

- kravet til aktsomhet og dokumentasjon angitt i § 4,
- grunneiers eller brukers rett til å nekte motorferdsel på egen eiendom, jf. § 6 andre ledd,

- bestemmelser i kommunal motorferdselplan, jf § 7, om hvor, når og hvordan tillatt motorferdsel kan foregå, og
- at det kan være egne og strengere regler for motorferdsel i områder vernet etter naturvernloven1.
- at tillatelse til bruk av motordrevet fremkomstmiddel på snødekt mark, kan gjennomføres ved å leie transport av innehaver av leiekjøringsløyve for snøskuter.

Andre ledd gir bindende rammer for de tillatelser som kan gis med hjemmel i forslaget til motorferdselloven. Dette leddet inneholder både bestemmelser om hva det ikke kan gis tillatelse til, samt bestemmelser om type vilkår som vedtaksmyndigheten må stille.
Det kan kun gis tillatelse til transport som skal foregå senere enn to uker fra vedtakstidspunktet. Dette innebærer at det må søkes i god tid, dersom transporten må utføres en spesiell dato. Denne bestemmelsen har sammenheng med § 26 fjerde ledd som gir organisasjoner og lag adgang til å be om kopi av alle vedtak samtidig med at søkeren informeres om vedtaket, samt pålegger kommunen å sende kopi av alle tillatelser til fylkesmannen. Bestemmelsen foreslås for å sikre at det går en viss tid mellom vedtak og gjennomføring av transporten, slik at det blir mulig å påklage vedtak, samt tid til å vurdere en eventuell begjæring om oppsettende virkning før transporten gjennomføres. Denne bestemmelsen er også tatt inn for å sikre at den som fatter vedtaket gis tilstrekkelig med tid til å foreta de nødvendige vurderinger, uten å være i tidsnød fordi transporten er tenkt gjennomført kort tid etter at søknaden sendes.

Av kontrollhensyn, og for å hindre misbruk og utvidelse av gitte tillatelser, må hver tillatelse enten være personlig eller knyttes til et bestemt motordrevet fremkomstmiddel. Det vil ikke være slik at vedtaksmyndigheten kan velge fritt om tillatelsen skal gis til en person eller gjelde et kjøretøy. Dette vil avhenge av rammene for den paragraf tillatelsen gis etter. Dersom tillatelsen gjelder en person, må personens navn angis. Dersom tillatelsen gjelder et bestemt fremkomstmiddel må registreringsnummer angis.

Kravet om at tillatelsene skal begrenses til et bestemt tidspunkt og et nærmere angitt antall turer innebærer at det ikke kan gis åpne tillatelser som går utover behovet. Tilsvarende er det ikke tillatt å gi åpne tillatelser som gir anledning til å kjøre fritt i terrenget. All motorferdsel skal knyttes til forhåndsbestemte traseer. Dersom det ikke finnes en passende trase som fremgår av kommunal motorferdselplan, skal traseen markeres på kart som vedlegges tillatelsen. I slike tilfeller bør forholdet til grunneier avklares under saksforberedelsen.

Det er lagt inn en absolutt begrensning mot å gi tillatelser for mer enn fire år av gangen. Dette fordi tillatelser av lengre varighet med tiden ikke vil være i samsvar med det reelle behovet og fordi andre forhold kan ha endret seg.

Tredje ledd åpner for at det også kan stilles andre vilkår til vedtakene enn de som er nevnt i andre ledd. Bestemmelsen går imidlertid lenger enn bare å åpne for at det stilles vilkår. Vedtaksmyndigheten bør stille også andre vilkår som er tjenlige til å oppfylle formålet med reglene i denne lov. Dette vil naturlig være vilkår som skal redusere skader og ulemper tillatelsen kan få for naturmiljø, stillhet og ro jf. § 26 første ledd eller vilkår som sikrer at det ikke foregår ulovlig kjøring. Det kan for eksempel stilles som vilkår at transporten kun kan foregå med tilhenger eller slede.

Fjerde ledd klargjør at enhver tillatelse kan endres eller inndras dersom hensynet til miljøet tilsier det. Dette innebærer at vedtaksorganet kan tilbakekalle tillatelsen dersom det viser seg at bruken av tillatelsen påfører skade eller ulempe for naturmiljøet eller folks mulighet til å oppleve stillhet og ro som er vesentlig større eller annerledes enn da tillatelsen ble gitt. For øvrig gjelder de generelle omgjøringsreglene i forvaltningsloven § 35. Dette er ingen sanksjonshjemmel. Tilbakekall av gitte tillatelser kan bare skje der motorferdsel i samsvar med tillatelsen viser seg å være svært uheldig i forhold til naturen eller andrebrukere av naturen. Dersom den som har fått tillatelsen bryter vilkår satt i tillatelsen, kan dette være et moment i en vurdering av om det skal gis ny tillatelse etter søknad fra vedkommende. Utover det vil brudd på tillatelsens vilkår være et forhold som berøres av bestemmelsene i lovforslagets kapittel 8.

Femte ledd, henviser til kommunenes rapportering gjennom Kommune- Stat-Rapportering (KOSTRA) og er en direkte videreføring av dagens bestemmelse i forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag § 7 fjerde ledd. Denne bestemmelsen gir en klar hjemmel for å kreve rapportering også av tillatelse til bruk av luftfartøy og motorbåt, noe som ikke finnes i dagens motorferdselregelverk.

§ 28. ***(myndighet etter loven)***

Departementet[1] er myndighet etter denne loven.

Departementet kan i tvilstilfelle ved enkeltvedtak avgjøre om transportformålet går inn under § 8 første ledd, § 11 første ledd, § 13 første ledd og § 16.

Kommunens enkeltvedtak kan påklages til fylkesmannen.

Fylkesmannens enkeltvedtak kan påklages til departementet.

Myndighetene skal gjennom råd, veiledning og opplysning arbeide for å fremme formålene med denne loven.

Departementet kan – uten bindende virkning for formål som er nevnt i § 8 første ledd – for særlige verdifulle natur- og friluftsområder ved forskrift forby eller gi nærmere bestemmelser for motorferdsel, herunder også for ferdsel på privat vei og minimumshøyde ved overflyving.

1. Miljøverndepartementet.

Første ledd er ny og tatt med av informasjonshensyn. Innholdsmessig vil ikke denne bestemmelsen medføre noen endringer i forhold til dagens lov. Bestemmelsen er formulert slik at den åpner opp for at myndigheten helt eller delvis kan delegeres til for eksempel Direktoratet for naturforvaltning.

Andre ledd viderefører dagens nasjonale forskrift § 2 fjerde ledd der fylkesmannen er gitt myndighet til etter søknad eller av eget tiltak, å treffe vedtak om kjøreformålet går inn under nasjonal

forskrift § 2 første ledd. Tilsvarende gjelder for dagens nasjonale forskrift § 3 om bruk av motorkjøretøy på vinterføre.

I dette lovforslaget er denne myndigheten lagt til departementet med mulighet for delegering.
Myndigheten er utvidet til å gjelde alle ferdselsformål som er direkte hjemlet i loven. For den som er usikker på om et konkret ferdselsformål faller inn under en av de nevnte paragrafene, og således er tillatt uten noen form for søknad, kan man altså henvende seg til departementet eller den myndigheten er delegert til, og få et enkeltvedtak som avgjør om den konkrete motorferdselen faller innenfor eller utenfor det som loven tillater uten søknad.

Videre er formuleringen forenklet i forhold til dagens regelverk, ved at det ikke står eksplisitt at slike vedtak kan fattes på eget initiativ eller etter søknad. Ved å knytte vedtakene til "tvilstilfeller" vil enhver kunne ta initiativet til en slik vurdering.

Det fremgår av bestemmelsen at det skal treffes enkeltvedtak i slike saker, hvilket betyr at vedtaket vil kunne påklages etter forvaltningslovens regler. Hvilket organ som er klageorgan avhenger av hvilket organ som får delegert myndigheten.

Tredje ledd viderefører dagens ordning der fylkesmannen er klageorgan for klager på enkeltvedtak fattet av kommunene. I dagens lovverk er dette nedfelt i nasjonal forskrift § 7 tredje ledd og loven § 6.

Fjerde ledd er ny, men er en naturlig følge av at myndigheten til å fatte enkeltvedtak for § 9, § 18, § 19 og § 20 er lagt til fylkesmannen. Bestemmelsen er utformet slik at departementet kan delegere sin myndighet som klageorgan til underliggende etater.

Femte ledd pålegger myndighetene en forpliktelse som er i tråd med nyere lovgiving. Dette er ingen resultatforpliktelse, men en forpliktelse til innsats som må ses i sammenheng med forslaget om hjemmel for å føre tilsyn med kommunene etter kommunelovens regler, jf. forslagets § 32. Denne forpliktelsen pålegges alle myndigheter på alle nivåer som har en rolle i forhold til lov om motorferdsel i utmark og vassdrag. Det antas å kunne motvirke en stadig utgliding av loven dersom departementet, direktoratet og fylkesmennene gjennom råd, veiledning og opplysning aktivt arbeider for å fremme formålene med forslaget.

Sjette ledd viderefører dagens lov § 7 andre ledd, og dagens nasjonale forskrift § 2 tredje ledd, som gir henholdsvis departementet og fylkesmannen tilsvarende myndighet som i forslagets § 28 sjette ledd. Denne bestemmelsen må leses i sammenheng med forslagets § 7 femte ledd der kommunen gis tilsvarende myndighet til å forby eller gi nærmere bestemmelser for de nevnte områdene i bestemmelsene til kommunal motorferdselplan.

Til en del utmarksområde knytter det seg særlige natur- og friluftinteresser, ofte av nasjonal eller regional karakter. Den enkelte kommune kan ved bruken av sin myndighet til å kanalisere motorferdselen i kommunal motorferdselplan etter § 7, samt etter de øvrige bestemmelsene som gir kommunen myndighet til å tillate motorferdsel etter søknad, i mindre grad komme til å ta hensyn til disse interessene og tillate ferdsel ut fra mer lokale ønsker. For de traseer som angis i kommunal motorferdselplan, vil dette kunne fanges opp gjennom innsigelsesinstituttet. I særlig viktige natur- og friluftsområder er det imidlertid behov for at departementet skal kunne forby eller gi nærmere bestemmelser om motorferdselen. I slike tilfeller begrenses kommunens og fylkesmannens myndighet tilsvarende. Bestemmelsen i sjette ledd gir ikke departementet myndighet til å gripe inn overfor motorferdsel som foregår med hjemmel i lovforslagets § 8 første ledd. I særlige verdifulle natur- og friluftsområder, gis departementet også myndighet til å forby ferdsel på privat vei. Som privat vei regnes etter vegloven alle veier utenom riksveier, fylkesveier og kommunale veier. Bestemmelsen er en fullmaktsbestemmelse. Departementet kan ved en særskilt forskrift forby eller gi nærmere bestemmelser for særlig verdifulle områder, der kjøring på skogsbilveier eller liknende vil være uheldig. Nytt i lovforslaget er at det presiseres at reglene skal gis ved forskrift, og at også bestemmelser om minimumshøyde for overflyving er inntatt som et eksempel på hva departementet kan forby eller gi nærmere bestemmelser om. Erfaring viser at det kan være behov for å forby eller begrense lavtflyving i særlig verdifulle natur- og friluftsområder på samme vis som det er gjort i mange områder vernet etter naturvernloven.

§ 29. ***(samarbeidsordninger)***

Departementet kan gi bestemmelser om samarbeid mellom to eller flere kommuner om regulering av ferdsel som må samordnes over kommunegrensene.

Dette er en direkte videreføring av dagens lov, men antas å få fornyet betydning når kommunene skal behandle motorferdsel i kommuneplaner etter plan- og bygningslovens regler. Bestemmelsene i dette lovforslaget er i likhet med dagens lov utformet slik at ferdselsreguleringene best mulig skal kunne tilpasses de lokale forhold og behov. Det er likevel viktig at det skjer en viss samordning over kommunegrensens. Spesielt er det aktuelt der hvor ferdselen på innsjøer og vassdrag foregår over kommunegrenser, samt for å få til fungerende leiekjøringsordninger for transport på snødekt mark. Det vil også være behov for samordning der ferdselen med motorkjøretøyer over kommunegrenser følger traseer. Det er forutsatt at kommunene selv kommer frem til en hensiktsmessig samordning. Dersom kommunene ikke blir enige, kan departementet gi bestemmelser om samarbeid om regulering av ferdsel som må samordnes over kommunegrenser.

§ 30. ***(forskrifter)***

Departementet kan gi forskrifter til gjennomføring, utfylling eller begrensning av bestemmelsene i denne lov.

Departementet kan også gi nærmere regler om kommunens og fylkesmannens bruk av myndighet etter loven her og kan fastsette at det ikke skal kunne gis tillatelse til visse former for motorferdsel eller visse bruksformål.

Første ledd viderefører dagens lov § 13, som gir departementet myndighet til å fastsette nærmere regler til utfylling eller begrensning av de bestemmelsene i loven som åpner for motorferdsel. I lovforslaget er formuleringen "*herunder om begrensning i hastighet og motorstørrelse, og om at motorferdselen skal foregå i en viss avstand fra strandlinje*" tatt bort og erstattet med "begrensninger". Dette er gjort for å synliggjøre at dette er en vid forskriftshjemmel lagt til departementet, og at det kan gis forskrifter også om andre begrensninger enn de begrensninger som er nevnt i dagens lov § 13.

I lovforslaget finnes det flere andre særskilte forskriftshjemler lagt til departementet (§ 8, andre ledd, § 15 fjerde ledd, § 21, § 28 sjette ledd, § 32 fjerde ledd, § 33 femte ledd og § 34 andre ledd). Alle de øvrige forskriftshjemlene er knyttet til spesielle forhold som gjør det naturlig at forskriftshjemmelen tas inn i den aktuelle paragrafen. Merknader til de øvrige forskriftshjemlene finnes under den aktuelle paragrafen.

Andre ledd er en videreføring og forenkling av dagens lov § 7 første ledd. Endringene medfører at fylkesmannens myndighet er inkludert i samme formulering som kommunens myndighet. Videre er bestemmelsen gjort generell i form av at det henvises til myndighet etter loven her og ikke konkete paragrafer. Det vil fremdeles være behov for å kunne regulere kommunens og fylkesmannens bruk av myndighet, blant annet for å sikre en viss ensartethet i ferdselsreguleringene, for å sikre at andre interesser enn de rent lokale blir tatt hensyn til, og for å ha kontroll med nye former for motorferdsel som måtte oppstå og som ikke er vurdert i forbindelse med behandlingen av dette lovutkastet. Dette kan oppnås ved at departementet gis myndighet til å gi regler (forskrifter) om fylkesmannens og kommunens bruk av myndighet, herunder fastsette at det ikke skal kunne gis tillatelse til visse former for motorferdsel eller bruksformål. Slike bestemmelser bør kunne gis for hele landet, for den enkelte kommune eller for andre avgrensede områder. Regler i en forskrift etter denne bestemmelsen vil være bindende for fylkesmannes og kommunens bruk av sin myndighet. Det vil også kunne være behov for å regulere kommunens myndighet til å gi bestemmelser i forbindelse med kommunal motorferdselplan slik de er listet opp i forslagets § 7.

§ 31. ***(gebyrer)***

Kommunestyret selv kan ved regulativ fastsette gebyrer for behandling av søknader etter denne lov eller forskrift fastsatt i medhold av loven, og for kontrolltiltak som gjennomføres for å sikre at loven eller vedtak i medhold av loven blir fulgt. Gebyrene settes slik at de samlet sett ikke overstiger kommunens kostnader ved saksbehandlingen eller kontrollordningen.

Departementet kan tilsvarende fastsette gebyrer for fylkesmannens behandling av søknader etter denne lov eller forskrift i medhold av loven, og for tilsyn som fylkesmannen gjennomfører med hjemmel i denne lov.

Gebyret er tvangsgrunnlag for utlegg.

Denne bestemmelsen er ny, og åpner opp for at kommunene ved kommunestyrevedtak kan fastsette gebyr for behandling av søknader etter loven. Dersom det etter hvert kommer til forskrifter som gir kommunene vedtaksmyndighet, gjelder denne hjemmelen for å kreve søknadsgebyr også for slike søknader. Kontrolltiltak vil for eksempel kunne være gjennomgang av kjørebok jf. plikten i § 4 fjerde ledd. Tilsvarende kan departementet fastsette gebyrer for fylkesmannens behandling av søknader og tilsyn med kommunene etter denne lov og tilhørende forskrifter.

§ 32. ***(tilsyn med kommuner)***

Departementet kan føre tilsyn med at kommunene overholder sine plikter etter denne lov. Tilsyn med kommunene skal skje etter reglene i kommuneloven kapittel 10 A.

Dersom departementet gjennom ordinært eller særskilt tilsyn finner forhold som er i strid med denne lov, og som ikke rettes opp innen angitt frist, kan departementet etter forhåndsvarsel ilegge kommunen et overtredelsesgebyr. Overtredelsesgebyrets størrelse fastsettes av departementet, og avhenger av alvorlighet og omfang av ulovlige vedtak.

Dersom departementet ved ordinært eller ekstraordinært tilsyn finner tilsvarende overtredelser som det tidligere er ilagt overtredelsesgebyr for, kan departementet inndra kommunens myndighet etter en eller flere bestemmelser etter loven. I slike tilfeller skal søknader om tillatelse eller dispensasjon sendes via kommunen som gir sitt syn på saken, før fylkesmannen fatter endelig vedtak. Denne lovens bestemmelser gjelder ellers så langt de passer.

Departementet gir forskrift med nærmere regler om fastsettelse og gjennomføring av sanksjoner. Forskriften kan inneholde bestemmelser om kriterier for når og hvordan sanksjon skal iverksettes, samt om rente og tilleggsgebyr dersom overtredelsesgebyr ikke blir betalt ved forfall.

Denne bestemmelsen legger til rette for at fylkesmannen kan føre et mer planmessig og helhetlig tilsyn med kommunenes praktisering av motorferdselloven etter kommunelovens kapittel 10A. Av lovtekniske grunner er myndigheten lagt til departementet, men myndigheten forutsettes delegert til fylkesmannen i det kommuneloven § 60b angir at det er fylkesmannen som kan føre tilsyn der det foreligger hjemmel for det i særlov.

Det er i tråd med moderne lovgivningsteknikk at det legges til rette for at staten kan få en helhetlig tilbakerapportering som viser hvordan den delegerte myndigheten anvendes, samt en mulighet til å reagere der det er nødvendig. Når det står at tilsynet med kommunene skal skje etter reglene i kommuneloven kapittel 10 A, innebærer dette at alle bestemmelsene i kapittelet blir gjeldende, også bestemmelsen om pålegg og varslingsfrist og lignende i kommuneloven § 60d. Sanksjonsbestemmelsene i § 31 andre og tredje ledd kommer som et supplement til kommunelovens bestemmelser.

Statlig tilsyn med kommunesektoren er gjennom kommuneloven § 60 b avgrenset til å gjelde kontroll med lovligheten av kommunens forpliktelser pålagt i eller i medhold av lov. Dette innebærer at fylkesmannen, når det gjelder tilsyn med kommunenes praktisering av motorferdselloven, ikke kan overprøve

kommunenes frie skjønn eller hensiktsmessighetsskjønn innenfor regelverkets rammer. Dette betyr igjen at for en kommune som holder seg innenfor den myndighet kommunen er tillagt etter motorferdselloven, vil tilsynet i hovedsak bestå i at fylkesmannen gjennomgår eller får en presentasjon av siste års søknader og vedtak i forbindelse med øvrig tilsyn.

Det følger av kommuneloven § 60d at fylkesmannen kan gi pålegg om retting, men dersom det er ønskelig med andre sanksjoner må dette følge av særlovgivning. DN finner det ikke formålstjenelig å kreve retting av forhold som er i strid med motorferdselloven. Derfor er det i andre ledd gitt åpning for at det kan ilegges overtredelsesgebyr.

Dersom overtredelsesgebyr ikke antas å være tilstrekkelig, eller det viser seg at kommunen gjentar overtredelsene etter at forholdene er påpekt av fylkesmannen, gir bestemmelsenes tredje ledd åpning for at kommunens myndighet etter motorferdselloven trekkes tilbake.

Det følger av fjerde ledd at det vil være opp til miljøverndepartementet å gjennom forskrift bestemme hvordan sanksjonssystemet overfor kommunene skal utformes i detalj.

Denne bestemmelsen om tilsyn, må leses i sammenheng med § 28 femte ledd som pålegger myndighetene gjennom råd, veiledning og opplysning å arbeide for å fremme formålene med motorferdselloven. Denne forpliktelsen som er lagt til myndighetene gjelder generelt, men vil bli spesielt viktig overfor kommunene, fordi det i denne sammenhengen er viktig å fokusere på veiledning og informasjon i forhold til motorferdsellovens intensjon og rammer, og ikke bare tilsyn med eventuelle sanksjoner.

Kapittel 8. Håndheving og sanksjoner

§ 33. ***(kontroll og oppsyn)***

Departementet skal føre kontroll med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne lov blir overholdt og påse at nødvendig oppsyn blir etablert.

Fører av motordrevet fremkomstmiddel, skal straks stanse for kontroll når det kreves av politiet eller departementets oppsyn.

Enhver som enten i form av å være fører eller passasjer, ferdes med motordrevet fremkomstmiddel i utmark eller vassdrag, plikter etter pålegg fra politi eller oppsynsmyndigheten og uten hinder av taushetsplikt, å gi opplysninger om navn, bopel, stilling og eventuelt andre opplysninger som er nødvendig for å føre kontroll med denne lov, samt kunne forevise gyldig førerkort og dokumentasjon som angitt i § 4 tredje og fjerde ledd.

Departementets oppsyn skal gjennomføre kontroller i et slikt omfang at det kan avdekke regelbrudd. Det skal legges vekt på å føre et så effektivt oppsyn som forholdene tilsier og med minst mulig belastning for naturmiljøet og muligheten til å søke stillhet og ro i naturen.

Departementet kan gi forskrifter om kontroll som utøves etter første ledd og instruks for oppsynsmenn.

Denne bestemmelsen er ny, og gir kontroll og oppsynsmyndigheten en klar og nødvendig hjemmel til å stoppe førere av motordrevne fremkomstmidler for kontroll. Forslaget har klare paralleller til vegtrafikkloven § 10 som er politiets hjemmel for å stanse førere av kjøretøy, samt lakse- og innlandsfiskloven § 42 som gir naturoppsynet en egen kontrollhjemmel. Bestemmelsen oppfyller også de forutsetninger som lå til grunn da naturoppsynsloven ble vedtatt, om at de mer konkrete inngrepshjemler for naturoppsynet må søkes i de enkelte særlover oppsynet skal føre kontroll med overholdelsen av.

Første ledd angir at det i tillegg til politiets oppgaver når det gjelder kriminalitetsbekjempelse, er en oppgave for forvaltningen å påse at det opprettes nødvendig oppsyn. Det følger allerede av lov om statlig naturoppsyn, at Statens naturoppsyn (SNO) har som en av sine oppgaver å føre kontroll med motorferdselloven.

Andre ledd pålegger enhver som ferdes med motordrevet fremkomstmiddel i utmark og vassdrag å stanse for kontroll når det kreves av politi eller departementets oppsyn, i praksis SNO eller personell som arbeider på oppdrag fra det statlige naturoppsynet. Brudd på denne forpliktelsen kan sanksjoneres ved straff. At oppsynet kan stanse fører av luftfartøy innebærer ingen utvidelse av virkeområdet, men er en lovteknisk forenkling i og med at det kun er når luftfartøyet står på bakken at det vil være mulig å stanse det.

Tredje ledd pålegger både fører og passasjer å gi opplysnninger og forevise dokumentasjon som er nødvendig for å gjennomføre kontrollen.

Fjerde ledd pålegger SNO å gjennomføre kontroller i et slikt omfang at det kan avdekke regelbrudd. Det skal legges vekt på å føre et så effektivt oppsyn som forholdene tilsier, og med minst mulig belastning for naturmiljøet og muligheten til å søke stillhet og ro i naturen.

Femte ledd gir Departementet myndighet til å gi forskrifter om kontroll som utøves etter første ledd, og instruks for utøvelsen av oppsynet.

§ 34. ***(forvaltningsrettslige sanksjoner)***

Departementets oppsyn kan ilegge den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelsene i § 3, § 4, eller vilkår med hjemmel i enkeltvedtak etter loven her formell advarsel, administrativt rettighetstap eller overtredelsesgebyr. Det samme gjelder ved overtredelse av bestemmelser gitt i forskrift i medhold av denne loven når det i forskriften er fastsatt at overtredelse av den aktuelle bestemmelse kan medføre formell advarsel eller overtredelsesgebyr.

Departementet gir forskrift med nærmere regler om fastsettelse og gjennomføring av sanksjonene. Forskriften kan inneholde bestemmelser om rente og tilleggsgebyr dersom overtredelsesgebyr ikke blir betalt ved forfall, og om at også andre enn den som er ilagt sanksjonen, er ansvarlig for at dette blir betalt.

Bot- og bedringsutvalget har foreslått at en større del av overtredelsene på forvaltningens lovområder skal sanksjoneres administrativt, og foreslo i sin utredning at det tas inn fellesregler i forvaltningsloven for ileggelse av denne typen sanksjoner. Så lenge dette ennå ikke er gjennomført, foreslår DN at det tas inn en hjemmel for å ilegge forvaltningsrettslige sanksjoner i motorferdselloven, utformet etter mal av de sanksjonsbestemmelsene som Bot- og bedringsutvalget tenker seg at skal inn i Forvaltningsloven.

Første ledd åpner for at det forvaltningsrettslig (dvs. at det gjøres av forvaltningen uten å gå veien om anmeldelse til politiet med krav om straff) kan ilegges formell advarsel, administrativt rettighetstap (dvs. at tillatelsen inndras) eller overtredelsesgebyr. Det kan bare ilegges en type sanksjon ved en lovovertredelse. Dette innebærer at forvaltningen må vurdere overtredelsen, og så ta stilling til om det enten skal sanksjoneres forvaltningsrettslig eller om det skal meldes til politiet med krav om straff.

Formell advarsel som sanksjon karakteriseres av at forvaltningen treffer vedtak om å tildele en person eller et foretak en advarsel som følge av en overtredelse. Advarselen innebærer at dersom det begås et nytt lovbrudd til tross for advarselen, vil dette kunne medføre en strengere sanksjon (forvaltningsrettslig eller i form av anmeldelse til politiet med krav om straff).

Administrativt rettighetstap må ses i sammenheng med straffe-rettslig rettighetstap, jf straffeloven § 29 flg. Rettighetstap karakteriseres ved at forvaltningen treffer vedtak om å kalle tilbake en offentlig tillatelse som følge av en overtredelse. Dette er altså en tilbakekalling med et helt annet formål en den rett til å endre eller inndra en tillatelse dersom hensynet til miljøet tilsier det som er hjemlet i forslagets § 27 fjerde ledd.

Muligheten til å kalle tilbake en tillatelse som sanksjon, må leses i sammenheng med forslagets § 27 andre og tredje ledd, som angir hvilke vilkår som skal og bør settes i forbindelse med en tillatelse eller dispensasjon. Hjemmelen for administrativt rettighetstap innebærer at tillatelsen kan inndras av forvaltningen ved brudd på vilkårene, men også ved overtredelse av regelverket. Det må imidlertid være sammenheng og forholdsmessighet mellom den overtredelse som skal sanksjoneres og tillatelsen, for at det skal være aktuelt å bruke administrativt rettighetstap som sanksjon.

Etter DNs syn kan et tidsbegrenset administrativt rettighetstap være en hensiktsmessig sanksjon i mange tilfeller. Det er også viktig at inndragingen står i forhold til overtredelsen som skal sanksjoneres.

Muligheten til å ilegge administrativt rettighetstap i form av inndragning av en gitt tillatelse ved brudd på tillatelsens vilkår eller regelverket for øvrig, antas å fungere som et effektivt ris bak speilet, uten å virke urimelig eller uforholdsmessig. Dette vil antakelig også være den formen for administrativ sanksjon som får størst virkning for den som ilegges sanksjonen. Tatt i betraktning at et overtredelsesgebyr kun er en økonomisk sanksjon som ikke virker avskrekkende på samme vis som en tapt rettighet dersom man har råd til eller får hjelp til å betale.

Overtredelsesgebyr karakteriseres ved at forvaltningen pålegger en person eller et foretak å betale et pengebeløp til det offentlige, som følge av at personen eller noen som identifiseres med foretaket, har overtrådt en av de angitte bestemmelsene. DN ser det slik at overtredelsesgebyr kan være aktuelt i mange tilfeller der det i dag gis bøtestraff. Overtredelsesgebyr vil kunne sees som mildere sanksjon enn bøtestraff, og vil innebære en forenkling og effektivisering av sanksjoneringen av å bryte lov- eller regelverket.

Andre ledd. Dette er et nytt sanksjonssystem og DN foreslår derfor at det overlates til departementet ved forskrift å bestemme hvordan administrative sanksjoner skal fastsettes og gjennomføres.

§ 35. ***(straff)***

Med bøter straffes den som forsettelig eller grovt uaktsomt overtrer bestemmelsene i § 3, § 4, § 33 andre og tredje ledd eller vilkår med hjemmel enkeltvedtak etter loven her.

På samme måte straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt overtrer bestemmelse gitt i forskrift i medhold av denne loven når det i forskriften er fastsatt at overtredelse av den aktuelle bestemmelse er straffbar. Dersom personen eller foretaket tidligere er ilagt forvaltingsrettslig sanksjon etter § 34 for tilsvarende overtredelse av denne lov eller forskrift gitt i medhold av loven, kan straff anvendes også ved ordinær uaktsomhet.

Er det inntrådt eller voldt fare for person, voldt skade på naturmiljøet, i betydelig grad forringet muligheten til å oppleve stillhet og ro, eller det for øvrig foreligger særdeles skjerpende omstendigheter kan fengsel inntil 1 år anvendes.

Dette forslaget inneholder en straffebestemmelse etter mal av Bot- og bedringsutvalgets mønsterbestemmelse for strafferettslige sanksjoner, sammenholdt med § 73 (straff) i forslaget til ny naturmangfoldlov.

Nytt i forhold til dagens lov, er videre at strafferammen er skjerpet slik at det for de alvorligste tilfellene kan idømmes fengsel i inntil 1 år.

Kapittel 9. Avsluttende bestemmelser

§ 36. ***(ikrafttreden)***

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Fra samme tid holder Lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag og forskrifter fastsatt av Miljøverndepartementet med hjemmel i denne loven opp å gjelde.

Dette lovforslaget vil erstatte dagens motorferdsellov. Se likevel § 37 om overgangsregler. Samtidig faller følgende forskrifter bort:

- Forskrift om bruk av kommunens myndighet etter lov om motorferdsel i utmark og vassdrag – forbud mot helikopterskiing og liknende av 14. mars 1988 nr. 0225.
- Forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag av 15. mai 1988 nr. 0356.
- Forskrift om tillatelse til bruk av beltebil av 7. november 2005 nr. 1264

§ 37. ***(overgangsregler)***

Enkeltvedtak med hjemmel i lov som nevnt i § 36 andre ledd, som ble gitt før 1. 7. 2007 er gyldige til de går ut på dato, men med de begrensinger som til enhver tid følger av gjeldende kommunal motorferdselplan. Tilsvarende gjelder for forskrifter fastsatt av fylkesmannen med hjemmel i tidligere forskrift om bruk av motorkjøretøy i utmark og islagte vassdrag § 8.

Kommunen kan etter søknad forlenge tillatelse til bruk av snøskuter til eier av hytte for transport av bagasje og utstyr mellom bilvei og hytte som ligger minst 2,5 km fra vinteråpen bilvei og for funksjonshemmede til bruk av snøskuter, med inntil fem år fra lovens ikrafttredelse til personer som tidligere har hatt slik tillatelse.

Fordi lovforslaget tar i bruk nye virkemidler som kommunal motorferdselplan og leiekjøringsordning som hovedregel for transport på snødekt mark, er det behov for noen overgangsordninger. Dette vil særlig gjelde for perioden fram til kommunene har vedtatt motorferdselplan med hjemmel i nytt regelverk. Et spesielt behov for overgangsregler vil det også være for Finnmark der det fremdeles vil være barmarkstraseer og for Finnmark og Nord-Troms der det fremdeles vil være snøskuterløyper.

Det forutsettes at det lages overgangsregler som sikrer smidig overgang til nytt regelverk. Denne paragrafen representerer et utkast til slike overgangsregler. Høringspartene bes spesielt vurdere, og gi tilbakemelding om, hvilke overgangsregler det er behov for. Det forutsettes at tillatelser som gis med hjemmel i gjeldende regelverk etter 1. juli 2007 bare gis for enkelttilfeller eller eventuelt gis inntil videre for perioden inntil nytt regelverk er vedtatt.

§ 38. ***(endringer i andre lover)***

Fra lovens ikrafttreden gjøres følgende endring i andre lover:

I lov 21. juni 1996 nr 38 om statlig naturoppsyn:

§ 2 første ledd tredje strekpunkt skal lyde:
"lov av ……om motorferdsel i utmark og vassdrag,"

Nytt § 2 femte ledd skal lyde:
"Oppsynet har rett til å ferdes med bruk av kjøretøy, båt eller luftfartøy når dette er nødvendig for utføring av oppsynets oppgaver. Motorferdsel skal skje så skånsomt og begrenset som forholdene tillater. "

I lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann:

§ 16 første ledd bokstav d) skal lyde: " motorisert ferdsel på åpent eller islagt vassdrag når det skjer i samsvar med lov…… om motorferdsel i utmark og vassdrag og grunneieren ikke har nedlagt forbud i annet ledd."

I lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet:

§ 2 tredje ledd skal lyde: "Om motorferdsel i utmark gjelder også lov… om motorferdsel i utmark og vassdrag."

§ 6 andre ledd skal lyde: "Om ferdsel på innsjøer og elver (åpent eller islagt vassdrag) gjelder reglene i lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann og lov……om motorferdsel i utmark og vassdrag.

Det nye femte leddet i lov om statlig naturoppsyn gir naturoppsynet klar hjemmel for nødvendig motorferdsel for utføring av oppsynsoppgavene, også i forhold til grunneiere som måtte motsette seg dette. Det fremheves i annet punktum at motorferdselen skal begrenses så langt det praktisk lar seg gjøre og at den skal skje skånsomt, jf også forslaget § 4 første ledd.

Dette endringsforslaget i naturoppsynsloven foreslås i forbindelse med revisjonen av motorferdselloven fordi det er nødvendig å sikre naturoppsynet en rett til motorisert ferdsel også på privat grunn for å sikre en effektiv kontroll med overholdelse av motorferdselloven. Dersom oppsynet oppdager noen som kjører ulovlig i utmarka, er det viktig at oppsynet har anledning til å kjøre på privat grunn uavhengig av grunneiers samtykke dersom det er nødvendig for å få stanset og kontrollert kjøretøyet. Både Politidirektoratets rapport "Prosjekt Miljøkriminalitet" (Politidirektoratet, 2003) og forslaget til ny naturmangfoldlov fremhever behovet for en lovfesting av en slik hjemmel i naturoppsynsloven.

Utover den endringen som er foreslått i naturoppsynsloven, antar DN at lovforslaget ikke nødvendiggjør andre endringer i eksisterende lovgiving enn de her foreslåtte endringene i naturoppsynsloven, vannressursloven og friluftsloven. Det forutsettes at Kongen i forbindelse med sanksjon av loven har fullmakt til å sette lovens dato og nummer under endringene som er foreslått i naturoppsynsloven, vannressursloven og friluftsloven.

6.3. Forskrift om bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag i Finnmark og Nord-Troms – med merknader til de enkelte paragrafene

Innhold:

§ 1. *(motorferdsel i utmark og vassdrag i Finnmark og Nord-Troms)*
§ 2. *(barmarkstraseer)*
§ 3. *(snøskuterløyper)*
§ 4. *(transport av ved)*
§ 5. *(motorferdselforbud om våren)*
§ 6. *(forvaltningsrettslige sanksjoner og straff)*
§ 7. *(prosess for avvikling av snøskuterløyper og barmarkstraseer)*

Forskrift med hjemmel i lovutkastet § 21:

Forskrift om bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag i Finnmark og Nord-Troms

Fastsatt av Miljøverndepartementet med hjemmel i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag av xx.xx.200x nr. x § x.

§ 1. ***(motorferdsel i utmark og vassdrag i Finnmark og Nord-Troms)***

I Finnmark og kommunene Kvænangen, Kåfjord, Lyngen, Nordreisa, Skjervøy og Storfjord i Nord-Troms kan bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag foregå i samsvar med denne forskriften i tillegg til det som følger av motorferdsellovens[1] regler.

1 Lov x.x.200x nr. .x om motorferdsel i utmark og vassdrag.

Denne forskriften foreslås hjemlet i lovforslaget § 21 og innebærer at loven blir gjeldende for Finnmark og Nord-Troms, men at det fortsatt vil være tillatt å kjøre i eksisterende barmarkstraseer og snøskuterløyper. Merk imidlertid forskriftsforslagets § 7 om at det skal settes i gang en prosess for avvikling av snøskuterløyper og barmarkstraseer

§ 2. ***(barmarkstraseer)***

Bruk av motorkjøretøy langs traktorveier kan på bar mark nyttes i samsvar med forskrifter hjemlet i tidligere Forskrift om bruk av motorkjøretøy på bar mark langs tradisjonelle ferdselsårer i Finnmark, hjemlet i tidligere motorferdsellov § 4a, dersom forskriften som åpner for ferdselen er vedtatt før 1.7. 2007.

Denne bestemmelsen innebærer at det vil være tillatt å bruke motorkjøretøy langs barmarkstraseer i Finnmark så lenge fylkesmannen ved forskrift åpnet for slik ferdsel før 1.7.2007.

§ 3. ***(snøskuterløyper)***

Bruk av snøskuter kan på vinterføre nyttes i samsvar med forskrifter hjemlet i tidligere motorferdsellov § 5 tredje ledd dersom forskriften som åpner for ferdselen er vedtatt før 1.7. 2007.

Denne bestemmelsen innebærer at det vil være tillatt å bruke motorkjøretøy langs snøskuterløyper i Finnmark og de åtte kommunene i Nord-Troms nevnt i § 1 så lenge fylkesmannen ved forskrift åpnet for slik ferdsel før 1.7.2007.

§ 4. ***(transport av ved)***

Snøskuter med tilhenger kan på snødekt mark nyttes til transport som er nødvendig for å frakte ved til egen anvendelse etter utvisning fra Finnmarkseiendommen til det som er nærmest av bilvei, fast bopel eller snøskuterløype som nevnt i § 3.

Denne bestemmelsen er et supplement til lovforslagets § 13 første ledd bokstav c), som gir rett til bruk av miljøtilpasset motorkjøretøy på snødekt mark til transport som er nødvendig for å frakte ved til eget bruk fra egen skog til det som er nærmest av bilvei eller fast bopel. At også vedhenting på Finnmarkseiendommen er tillatt, er en videreføring av dagens regelverk der slik vedhenting etter utvisning fra skogforvaltningen i Finnmark behandles likt som vedhenting fra egen eiendom. Da lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven) trådte i kraft den 1. juli 2006 (med unntak av kapittel 5) ble all grunn som tidligere ble forvaltet av Statskog SF overført til et nytt organ kalt Finnmarkseiendommen (Finnmárkkuopmodat).

§ 5. ***(motorferdselforbud om våren)***

I Finnmark og kommunene Kvænangen, Kåfjord, Lyngen, Nordreisa, Skjervøy og Storfjord i Nord-Troms er motorferdsel etter motorferdselloven og denne forskriften ikke tillatt i tidsrommet fra og med 5. mai til og med 30. juni. Fylkesmannen kan bestemme at forbudet skal gjelde andre tidsrom, for hele kommunen eller for særskilte områder, når dette anses nødvendig av hensyn til reinkalving, yngletid for vilt og av hensyn til å unngå naturskader under snøsmeltingen.

Fylkesmannen kan gjøre unntak fra forbudet i spesielle tilfeller, etter begrunnet søknad fra kommune eller enkeltperson. Søknad fra enkeltperson sendes gjennom kommunen.

Denne bestemmelsen er en direkte videreføring av nasjonal forskrift § 9, men noen endringer i siste del av første ledd som er gjort for å skape samsvar med lovforslagets § 7 femte ledd.

§ 6. ***(forvaltningsrettslige sanksjoner og straff)***

Ved brudd på bestemmelsene i §§ 2 -4 gjelder bestemmelsene i motorferdselloven §§ 34 og 35.

Denne bestemmelsen er en henvisning til lovens sanksjonsbestemmelser.

§ 7. ***(prosess for avvikling av snøskuterløyper og barmarkstraseer)***

Departementet kan, på bakgrunn av formålsparagrafen i motorferdselloven[1], sette i gang en planprosess med medvirkning fra de involverte parter, med sikte på å avvikle og omregulere eksisterende løyper og traseer, for å oppnå ytterligere begrensinger i ferdselen med motorkjøretøy.

1. Lov x.x.200x nr. .x om motorferdsel i utmark og vassdrag.

DN mener at utviklingen i Finnmark og Nord-Troms må snus. Direktoratet ser det imidlertid som urealistisk å inndra mulighetene for tur- og fritidskjøring på barmark i Finnmark, og med snøskuter i Finnmark og Nord-Troms med umiddelbar virkning i forbindelse med den foreslåtte lovendringen. Før reduksjon i løypenettet vurderes konkret, bør derfor offentlige organer, grunneiere og brukere drøfte saken, og deretter sette i verk tiltak som snur den uheldige utviklingen. Dersom dette ikke lykkes, og skadene på naturen fortsatt tiltar i omfang, må inndragelse av løypene og andre aktuelle tiltak vurderes.

VEDLEGG 1 – Sammensetning av Rådgivende gruppe i prosjektet Motorferdsel og Samfunn:

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 Midt-Norge)
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)

Kunnskapsintstitusjoner

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)

NIBRs prosjektgruppe har bestått av:
Forsker, dr. ing Terje Kleven (prosjektleder)
Siv. ark. Asle Farner, ”Farner – Strategi og samspill” (prosessledelse under samlingene)
Forsker, dr. ing. Inger-Lise Saglie
Forsker, siv.ing Aud Tenøy.

VEDLEGG 2 – Hva skal behandles i en motorferdselplan og hvordan:

Dette vedlegget gir en grundigere gjennomgang av hvilke formål som bør inngå i en motorferdselplan.

En motorferdselplan skal dekke de arealer av kommunen som omfattes av lov om motorferdsel. Det gjelder utmark og vassdrag, samt innmark i den utstrekning som framgår av lovens § 2.

Motorferdselplanen kan utarbeides som en egen kommunedelplan eller dersom kommunen finner det mer hensiktsmessig, innarbeides i kommuneplanens arealdel.

Som omtalt i kapittel 4.8 er utgangspunktet at motorferdsel i utmark med få unntak er forbudt. Det er dermed mest hensiktsmessig at motorferdselplanen viser positivt hvor det er åpnet for motorferdsel i samsvar med tillatelser etter motorferdselloven. Det går fram av motorferdselloven hvilke tillatelser som krever forankring i kommunal motorferdselplan.

Snøskuterkjøring
Direktoratet mener all ferdsel med snøskuter i størst mulig grad skal kanaliseres til traseer. Dette gjelder både kjøring som er direkte hjemlet i lov, kjøring som reguleres av både lovbestemmelser og planbestemmelser, samt kjøring som tillates etter dispensasjon. Motorferdselplanen må derfor kartfeste snøskutertraseer i de områdene hvor kommunen forventer stor pågang etter snøskutertransport og hvor snøskutertraseen ikke kommer i konflikt med natur-, miljø- og friluftslivsinteresser. Bl.a. for å unngå ulovlig kjøring til og fra snøskutertraseen må kommunen sørge for hensiktsmessig parkeringsforhold i enden av snøskutertraseen.

For å unngå ulovlig kjøring i tilknytning til snøskutertraseene, må kommunen i bestemmelsene til motorferdselplanen fastsette maksbredde på traseene på inntil 30 meter. Det fanger opp behovet for avvikende trasevalg når framkommeligheten langs hovedtraseene av ulike grunner er vanskeliggjort. Samtidig vil en maksbredde gjøre tilsyn og kontroll enklere i forhold til gråsonekjøring i områdene langs traseene. Traseene bør markeres i terrenget med løypestikker.

Regulering av snøskutertraseer til hyttefelt
I motorferdselplanen skal kommunen fastsette traseer hvor all ferdsel med snøskuter til og fra hytter og andre formål som ikke er direkte hjemlet i loven skal foregå. Snøskutertraseene må anlegges fra en egnet parkeringsplass og fram til hyttefeltene. Korteste trasé mellom parkeringsplass og hyttefelt må velges, forutsatt at traseen legges utenom sårbare områder med tanke på vilt, friluftsliv, kulturminner og bebyggelse. Alternativt legges traseen oppå sommervei fram til hyttefeltet. I ytterkanten av det aktuelle hyttefeltet reguleres et endepunkt inn. Fra dette punktet må den mest hensiktsmessige traseen fram til hver hytte reguleres. Det er da forutsatt at det tas hensyn til andre eiendommer og naturforhold. Er det etablert sommervei fram til hver enkelt hytte, legges snøskutertraseen oppå sommerveien. Traseene fram til hver hytte markeres i motorferdselplanen. På den måten unngår man strid i etterkant om hvor traseen går. For store hyttefelt kan det være aktuelt å utarbeide egne kart da detaljer kan være vanskelig å synliggjøre i et oversiktskart.

Det må komme klart fram i bestemmelsene knyttet til traseene at det kun er åpnet for transport av varer og ikke ren persontransport dersom ikke annet er spesifisert i den enkelte tillatelse. Det er leiekjøring som skal benyttes, jf. § 16 første ledd bokstav b). Snøskutertraseene nummereres, slik at kommunen i bestemmelser til planen enkelt kan henvise til hvilken trasé bestemmelsen omhandler.

Kommunen kan også gjennom bestemmelser til motorferdselplanen tidsavgrense når transport kan foregå fram til hyttefeltet og i hyttefeltet. Tidsavgrensningen kan være når på døgnet motorferdsel er tillatt/ikke tillatt og hvilke perioder/datoer motorferdsel ikke er tillatt (for eksempel skjærtorsdag, langfredag og første påskedag, juleaften og 1. juledag).

Ved etablering av snøskutertraseer som nevnt ovenfor er det kommunens ansvar å innhente grunneiers samtykke.

Regulering av snøskutertraseer til spredte hytter
Når oppstarten av arbeidet med motorferdselplanen blir kunngjort og senere når den legges ut til offentlig ettersyn, må de hytteeierne som ikke er tilknyttet hyttefelt melde inn eventuelle behov for å få regulert snøskutertrasé fram til sin hytte. For å begrense motorferdselen til færrest mulig traseer, må kommunen i den grad det er mulig, samordne disse traseene. Det vil redusere omfanget av områder som blir utsatt for støy og andre ulemper fra snøskutertrafikken, samt at det forenkler bruken av leiekjører, da en leiekjører kan betjene flere hytter langs en og samme trasé. Også disse snøskutertraseene nummereres, slik at kommunen i bestemmelser til planen enkelt kan henvise til hvilken trasé bestemmelsen omhandler.

Snøskutertraseer med utgangspunkt i nabokommune
Motorferdselloven har som mål å begrense motorferdsel i utmark ut fra hensynet til naturmiljø og friluftsliv. En konsekvens av dette er at kommunene må se over kommunegrensene for å få en helhetlig vurdering av hvordan en eventuell snøskutertrasé fram til hyttefelt kan reguleres slik at nødvendig motorferdsel begrenses til et minimum. Dersom den naturlige innfartsåren til et hyttefelt ligger i en nabokommune til selve hyttekommunen, og det er fra nabokommunen korteste og minst konfliktfylte snøskutertrasé kan etableres, bør kommunene samarbeide for å få regulert den mest hensiktsmessige traseen fram til det aktuelle hyttefeltet.

Fylkesmennene og fylkeskommunene har et ansvar for å ivareta dette dersom kommunen ikke gjør det.

Snøskutertraseer i forbindelse med drift av turistanlegg og drift av utleiehytte som en del av utmarksnæring

Jf. § 13 første ledd bokstav b) er det tillatt med transport av varer, utstyr og personale der dette er nødvendig for drift av turistanlegg som ikke ligger til brøytet bilvei. Jf. § 9 kan det gis tillatelse til bl.a snøskutertransport for drift av utleiehytter som en del av utmarksnæring. Traseer for slik snøskutertransport må gå fram av motorferdselplan med egen farge. I bestemmelsen knyttet til slike traseer må det framgå hvilke transportformål som er tillatt.

Skibakker, skiløyper og løyper for hundekjøring

Jf. § 13 første ledd bokstav f) er det på snødekt mark tillatt å benytte miljøtilpasset kjøretøy til opparbeiding og preparering av skibakker, samt oppkjøring av skiløyper og løyper for hundekjøring dersom de inngår som egne traseer i kommunal motorferdselplan. Det må framgå av bestemmelsene til disse traseene (inkl. skibakkene) at denne motorferdselen må skje i regi av kommunen, hjelpekorps, idrettslag, turlag eller turistbedrift.

Traseer for vedlikehold av store anlegg som kraftlinjer, kraftanlegg og lignende

Både på sommer- og vinterføre kan det være behov for atkomst til store anlegg som ikke ligger ved vei, for nødvendig veldikehold og tilsyn. Motorferdsel i forbindelse med anlegg og drift av veier og store anlegg er direkte hjemlet i § 8 første ledd bokstav f).

Ved anlegging av store kraftlinjer stiller energimyndighetene krav om transportplan som skal utarbeides i samarbeid med kommunen og berørte parter. Transportplanen omfatter i hovedsak anleggsfasen, og i driftsfasen er det svært begrenset behov for transport i forbindelse med vedlikehold og tilsyn. Dersom en transportplan omfatter traseer i utmark som vil bli benyttet over lengre tid, bør disse traseene inngå i motorferdselplanen. Dermed kan turgåere og andre som ønsker å unngå å møte motorkjøretøy i naturen, gjøre seg kjent med hvor disse traseene går.

Traseene med hjemmel i § 8 første ledd bokstav f) må få egen farge som skiller dem fra snøskutertraseene som går fram til hytteområder og enkelthytter. I bestemmelsene knyttet til disse anleggstraseene må det komme tydelig fram hvilke typer formål de kan benyttes til. På samme måte bør traseer for motorferdsel i utmark i forbindelse med vannkraftverk og andre store anlegg inngå i den kommunale motorferdselplanen.

Ut fra en målsetning om å begrense nødvendig motorferdsel til et fåtall traseer, er det ønskelig at traseer for vedlikehold og tilsyn av store anlegg og snøskutertraseer fram til hytter i størst mulig grad samordnes. I slike tilfeller fremstilles traseene på motorferdselplanen parallelt med hver sin farge.

Traseer til faste bosteder

§ 11 første ledd bokstav a) og § 13 første ledd bokstav a) i motorferdselloven gir et generelt unntak fra motorferdselforbudet både på barmark og snødekt mark for nødvendig person- og godstransport til og fra faste bosteder uten tilknytning til vei eller andre kommunikasjonsmuligheter. Denne transporten skal foregå langs godkjent trasé som framgår av motorferdselplanen. I utgangspunktet reguleres kun én trasé til hver aktuell eiendom. Dersom det er mest hensiktsmessig, kan det reguleres en barmarkstrasé og en snøskutertrasé.

Isfiskeløyper

Isfiskeløyper som før 1. 7. 2007 er fastsatt av fylkesmannen med hjemmel i tidligere forskrift om bruk av motorkjøretøy i utmark og islagte vassdrag § 8, er gyldige til de går ut på dato, men med de begrensinger som til enhver tid følger av gjeldende kommunal motorferdselplan.
Slike isfiskeløyper må framgå av motorferdselplan. Det må gå fram av bestemmelsene til motorferdselplanen hva som er formålet med løypen.

Der det er naturlig at en trasé til et hyttefelt sammenfaller med en isfiskeløype, så fremstilles traseene på motorferdselplanen parallelt med hver sin farge.

Kjøring på vann og vassdrag

Ferdsel med motorfartøy på innsjøer som er 2 km^2 eller større er direkte hjemlet i loven, jf. § 22. Det samme er ferdsel med motorfartøy på elvestrekninger og på innsjøer mindre enn 2 km^2, dersom disse inngår som en del av et farbart vassdrag. For å unngå tvil om hvilke innsjøer og vassdrag det er tillatt å bruke motorfartøy på, må motorferdselplanen vise de innsjøene og vassdragene hvor bruk av motorfartøy er tillatt. Vann og vassdrag hvor ferdsel med motorfartøy er tillatt markeres med egen skravur på motorferdselplanen.

Kommunen kan bestemme at ferdsel som nevnt helt eller delvis ikke skal være tillatt. Dette kan for eksempel være aktuelt når deler av et vann utgjør et viktig område for vadefugl, og det er sannsynlig at motorferdsel vil virke forstyrrende. Dette gjøres kjent gjennom motorferdselplanen ved at disse områdene ikke skraveres.

§ 23 gir kommunen myndighet til etter skriftlig søknad å gi tillatelse til bruk av motorfartøy på vassdrag mindre enn 2 km^2. Det er bare transport til og fra faste bosteder, hoteller, turistanlegg og hytter som pga. beliggenhet er avhengig av motorfartøy for å komme fram til vei eller andre kommunikasjonsmuligheter som faller inn under bestemmelsen. Der det gis slike tillatelser markeres vassdraget med egen skravur i motorferdselplanen og det knyttes bestemmelser til skravuren som presiserer hvilken transport som er tillatt.

Trasé for beltebil

Jf. § 19 kan det gis tillatelse til bruk av beltebil i tilfeller der det tidligere har vært drevet rutetransport med beltebil. Traseer som blir godkjent må framgå av motorferdselplanen med egne farge.

Landingsplass for luftfartøy

Motorferdselplanen må regulere start- og landingsplasser for luftfartøy, i samsvar med § 7 og § 24.

Selv om motorferdselplanen i utgangspunktet omhandler motorferdsel i utmark, vil det ut fra planens mulighet til å gi et helhetlig bilde av motorferdselen, være hensiktsmessig at også start- og landingsplasser for luftfartøy på innmark markeres i motorferdselplanen.

Terrengbaner for motorsport

Motorferdselloven regulerer motorsport på arealer som er definert som utmark i lovens § 2. Med dette menes konkurranse- eller treningsbaner som disponeres av en snøskuterklubb, idrettsforening eller lignende. Forutsatt at terrengbane for motorsport er godkjent i reguleringsplan eller kommunal motorferdselplan og den benyttes i organiserte former, vil det være tillatt med kjøring på banen uten ytterligere tillatelser etter motorferdselloven, jf. § 11 første ledd bokstav c) og § 13 første ledd bokstav a). Interessekonfliktene vil i disse tilfellene være avklart gjennom planprosessen. Bestemmelser om antall arrangementer, type motorkjøretøy og tidsavgrensninger må knyttes til reguleringsplanen eller motorferdselplanen.

Terrengbanene skal være på avgrensede områder på maksimal 500 dekar som ligger til brøytet vei. Plassering til brøytet veg er for å sikre atkomst for ambulanse e.l. for å ivareta sikkerheten for brukerne. Samtidig vil plassering ved brøytet vei bidra til at man unngår lange atkomsttraseer.

Både tidligere godkjente og planlagte motorsportbaner bør framgå av motorferdselplanen.

Bestemmelser og retningslinjer

Det må knyttes juridisk bindende bestemmelser til de regulerte områdene i motorferdselplanen. Disse bestemmelsene skal være i samsvar med motorferdselloven med tilhørende forskrifter.

For å forenkle saksbehandling ved søknad om tillatelser etter motorferdselloven kan det også knyttes veiledende retningslinjer til motorferdselplanen. Disse vil ikke være juridisk bindende.

Det må framgå av motorferdselplanen hva som er bestemmelser og hva som er retningslinjer.

Reguleringsplan

En eller flere grunneiere kan motsette seg etablering av en trasé over deres eiendom. Dersom kommunen vurderer den aktuelle traseen som den samfunnsmessig mest optimale løsningen, kan kommunen utarbeide en reguleringsplan som grunnlag for ekspropriasjon. Det er da forutsatt at en omlegging av traseen utenom de aktuelle eiendommene vil medføre store negative konsekvenser i form av lengre kjørestrekning og konflikt med viktige miljøhensyn.

Spesielt for Finnmark og Nord-Troms

I Finnmark må også godkjente barmarksløyper framgå av motorferdselplanen, på samme måte som snøskutertraseene.

I de kommunene i Finnmark og Nord-Troms hvor det er etablert rekreasjonsløyper for snøskuterkjøring, må disse framgå av den kommunale motorferdselplanen.

Overgangsperioden og videre bruk av motorferdselplan

Kommunene må ha utarbeidet en kommunal motorferdselplan innen to år etter at ny motorferdsellov er vedtatt. Det kreves ikke at motorferdselplanen skal være vedtatt med rettsvirkning innen to år. Når den kommunale motorferdselplanen er vedtatt vil den deretter inngå som en del av kommunens arealplaner som tas opp til revisjon en gang hver valgperiode.

Innen kommunene med rettsvirkning har vedtatt kommunal motorferdselplan, kan kommunene gi tillatelser som maksimalt gjelder fram til to år etter lovens ikrafttredelse. I slike tilfeller skal trasé der det er påkrevd etter loven framgå på kart som skal vedlegges tillatelsen.

VEDLEGG 3 - Litteraturliste:

Berg, N. 2004. Holdnings- og brukerundersøkelse i Oslo kommune for Friluftsetaten. Markeds- og Mediainstituttet AS (MMI), Oslo.

Bugge, B (2006); studentavhandling ved det juridiske fakultet Universitetet i Oslo. "Om vedtaks samtidige begrunnelse som redskap – anvendt på motorferdsellovgivningen".

Fuggeli, P. og B. Ingstad. 2001. Helse – slik folk ser det. Tidsskrift for Den Norske Lægeforening 2001; 121:3600-4.

Gjestland, T. 2005. Motorferdsel i utmark Støyberegninger. SINTEF Rapport, STF90 A05131. SINTEF, Trondheim.

Justis- og politidepartementet. 2000. Veileder: "*Lovteknikk og lovforberedelse, veiledning om lov- og forskriftsarbeid, Utarbeidet av Justisdepartementets lovavdeling*", Justis- og politidepartementet, Oslo.

Kleven, T. (red), D. Hagen, O. Reitan, I. Saglie, A. Tennøy og O.I. Vistad (2006); *Motorferdsel i utmark – omfang, erfaringer og effekter. Rapport I fra prosjektet "Motorferdsel og samfunn"* (MoSa). NIBR-rapport 2006:15. Norsk institutt for by- og regionsforskning, Oslo.

Kleven, T. (red), I. Saglie og A. Tennøy (2006); *Revisjon av motorferdselloven – verdier, interesser og veivalg. Rapport II fra prosjektet "Motorferdsel og samfunn"* (MoSa). NIBR-rapport 2006:16. Norsk institutt for by- og regionsforskning, Oslo.

Knoff, C. & P. Nøkleby (2005); Snøscooterkjøring – en økende trussel mot naturen vår." Våre Rovdyr 19:64-67.

Krog, N.H. 2006. Virkninger av støy i nærområder for friluftsliv og rekreasjon – eksempel flystøy. Presentasjon på konferanse 07.12.06; http://stillhet.stoyforeningen.no/program.html.

Miljøverndepartementet 1996. Rundskriv T-1/96: "Om lov om motorferdsel i utmark og vassdrag av 10. juni 1977 nr. 82", Miljøverndepartementet, Oslo.

Overrein, Ø. (2002); *Virkninger av motorferdsel på fauna og vegetasjon. Kunnskapsstatus med relevans for Svalbard*. Norsk Polarinstitutt Rapportserie, vol 119. Norsk Polarinstitutt, Oslo.

Reimers, E., S. Eftestøl & J.e: Coleman (2003); "Behavior responses of wild reindeer to direct provocation by a snowmobile or a skier". *Journal of wildlife management* 67:747-745.

Rideng, M. og S. Staff. 2006. Natur- og miljøbarometer. TNS Gallup, Oslo.

Skår, M. og Østdahl, T. 2005. Evaluering av forsøk med ny forvaltningsordning for motorferdsel i utmark. Sluttrapport – NINA Rapport 90. 72 pp. Norsk Institutt for naturforskning, Lillehammer.

Steen Jacobsen, J.Kr. 2003. Utenlandske turisters opplevelser av stillhet og støy i norske vinterlandskaper. TØI-rapport 687/2003. Transportøkonomisk institutt, Oslo.

St. prp. nr. 65 (2002-2003) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet kap 3 ("Fjellteksten").

Vittersø, J., Chipeniuk, R., Skår, M. og O.I. Vistad. 2004. Recreational Conflict Is Affective: The Case of Cross-Country Skiers and Snowmobiles. Leisure Sciences, 26: 227-243, 2004.

Vorkinn, M. 1999. Synspunkter på støy i friluftsområder. Særtrykk, Østlandsforskning 1999.

Aasetre, J., Kleiven, J. & Kaltenborn, B.P. 1994. Friluftsliv i Norge – Motivasjon og atferd. NINA Oppdragsmelding 309: 1-56.

Rapporter oversikt

1999

1999-1:	Miljømål for norsk oppdrettsnæring 1998-2000	Utgått
1999-1b:	Environmental objectives for Norwegian aquaculture	50,-
1999-2:	Norsk Fjordkatalog	Utgått
1999-3:	Nasjonal rødliste for truede arter 1998. Norwegian red list	50,-
1999-4:	Barskog i Øst-Norge. Utkast til verneplan. Fase II	50,-

2000

Ingen utgitte rapporter i 2000

2001

Ingen utgitte rapporter i 2001

2002

2002-1:	Naturens verdier og tjenester- en vurdering av norsk natur ved tusenårsskiftet. Pilotstudie 2000.	50,-
2002-1b:	Norwegian Millennium Ecosystem Assessment. Pilot Study 2002	50,-
2002-2:	Strategisk plan for innlandsfisk 2002-2006	50,-

2003

2003-1:	Forvaltningsplan for Hardangervidda nasjonalpark med landskapsvernområder	100,-
2003-2:	Handlingsplan for fjellrev	100,-

2004

Ingen utgitte rapporter i 2004

2005

2005-1:	Policy og retningslinjer for miljøforvaltningens samarbeid med nasjonalparksentrene	50,-

2006

2006-1:	Handlingsplan for rød skogfrue	50,-
2006-2:	Handlingsplan for damfrosk	50,-
2006-3:	Handlingsplan for elvemusling	50,-

2007

2007-1:	Emerald Network i Norge. Pilotprosjekt	50,-
2007-2:	Klimaendringer – tilpasninger og tiltak i naturforvaltningen	50,-
2007-3:	Forslag til nytt regelverk for motorferdsel i utmark og vassdrag – Høringsdokument	50,-

Utredning er utarbeidet av andre på oppdrag av DN eller i et samarbeid med DN. Innholdet har karakter av råd til DN.

Rapport er utarbeidet av DN, og gir uttrykk for direktoratets forslag eller standpunkter.

Notat er enklere oversikter, sammenstillinger, referater og lignende.

Håndbok gir veiledning og konkrete råd om forvaltning av naturen, som regel til bruk for lokale forvaltningsorganer

Mer info:
www.dirnat.no/publikasjoner

Direktoratet for naturforvaltning (DN) er det sentrale, utøvende og rådgivende forvaltningsorganet innenfor bevaring av biologisk mangfold, friluftsliv og bruk av naturressurser. DNs visjon, **For liv i naturen og natur i livet,** er et uttrykk for dette. DN er administrativt underlagt Miljøverndepartementet.

Myndigheten til å forvalte naturressurser er gitt gjennom ulike lover og forskrifter. Ut over lovbestemte oppgaver har direktoratet også ansvar for å identifisere, forebygge og løse miljøproblemer ved samarbeid, rådgivning og informasjon overfor andre myndigheter og grupper i befolkningen.

Trykt versjon: ISBN 978-82-7072-714-8 Elektronisk versjon: ISBN 978-82-7072-715-5 ISSN 0801-6119 TE 1227 **NOK 50,-**

Layout: Guri Jernstad



Direktoratet for
naturforvaltning

7485 Trondheim Telefon: 73 58 05 00 Telefaks: 73 58 05 01 www.dirnat.no