



# Tilråkning til Miljøverndepartementet

## Om ny lov om motorferdsel i utmark og vassdrag



**FORSIDEFOTO:**

SNØSKUTERSPOR

EGIL SOGLO

HYTTEKJØRING

JOSTEIN SANDVIK

JOSTEDALSBREEN

ANNE RUDSENGEN

SKOGSMASKIN

KRISTIN S. KARLSEN

ATV

K. H. DAGESTAD



# Innhold

<b>1 Innledning og hovedgrep</b>	4
1.1 Innledning	4
1.1.1 DNs oppdrag	5
1.2 Hovedpunkter og hovedgrep i DNs tilrådning	6
1.2.1 Opprydding i lovstrukturen	6
1.2.2 Tydeliggjøring av aksepterte nytteformål	6
1.2.3 Leiekjøring som hovedregel på snødekt utmark	7
1.2.4 Fortsatt klart nei til rekreasjonskjøring med snøskuter	7
1.2.5 Fortsatt restriktivt regime for barmarkskjøring	8
1.2.6 Restriktivt regime for start og landing med helikopter og sjøfly	8
1.2.7 Videreføring av regelverket for motorferdsel på isfrie vassdrag	8
1.2.8 Tydeligere og strammere rammer for tillatelser og dispensasjoner	8
1.2.9 Loven skal også gjelde på snødekt innmark	9
1.2.10 Krav om aktsom og hensynsfull motorferdsel	9
1.2.11 Styrking av kontroll og sanksjonsmuligheter	9
<b>2 Den historiske bakgrunnen og DNs høringsforslag</b>	11
2.1 Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag	1
2.2 Rekreasjonsløyper i Finnmark	12
2.3 Lovendring av 08.12.1987 – innføring av nasjonal forskrift	12
2.4 Friluftsmeldingen (St.meld. nr 39 (2000-2001))	13
2.5 Motorferdselforsøket i 8 kommuner	13
2.6 Forslag til nye nasjonale retningslinjer	14
2.7 Stortingsbehandlinger	14
2.8 Prosjekt Motorferdsel og Samfunn (MoSa)	15
2.9 Høringsforslag til nytt regelverk for motorferdsel i utmark og vassdrag	15
<b>3 Høringen og Direktoratets vurdering</b>	17
3.1 Strukturen på regelverket for motorferdsel i utmark og på vassdrag	20
3.2 Formålet med loven	26
3.3 Virkeområde	31
3.4 Krav om aktsom og hensynsfull motorferdsel	40
3.5 Utforming av de materielle reglene og dispensasjonsbestemmelsen	48
3.6 Kommunale motorferdselplaner	54
3.7 Vedtaksmyndighet	59
3.8 Grunneierretten	63
3.9 Samiske rettigheter	65
3.10 Kjøring til kurante formål	70
3.11 Rekreasjonsløyper og isfiskeløyper for snøskuter	76
3.12 Luftfartøy	78
3.13 Motorfartøy	81
3.14 Barmarkskjøring	83
3.15 Kjøring på snødekt mark	87
3.16 Reiselivsnæring, ny landbruksnæring og annen utmarksnæring	91
3.17 Transport for forflytningshemmede	97
3.18 Leiekjøring som hovedregel	100
3.19 Finnmark og Nord-Troms	105
3.20 Saksbehandlingsgebyr	108
3.21 Begrunnelse og andre krav til tillatelsene	110
3.22 Tilsyn og sanksjoner i forhold til kommuner	115
3.23 Kontroll, håndheving og straff	119
3.24 Overgangsregler	131
<b>4 Økonomiske og administrative konsekvenser</b>	134
<b>5 Tilrådning om ny lov om motorferdsel i utmark og vassdrag med merknader til de enkelte bestemmelsene</b>	135
<b>6 Tilrådning om ny lov om motorferdsel i utmark og vassdrag</b>	173
<b>7 Tilrådning om forskrift om midlertidig ordning for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag i Finnmark og Nord-Troms</b>	181

# 1 Innledning og hovedgrep

## 1.1 Innledning

Det er behov for å modernisere regelverket for motorferdsel i utmark.

Hovedårsaken til dette er behovet for å redusere den samlede belastningen på naturmiljøet og friluftslivet som motorferdselen i utmark i dag representerer i mange områder. Det forutsetter at motorferdselregelverket gir muligheter til å begrense og på sikt stoppe veksten i motorferdselen i utmark på nasjonalt nivå, samtidig som regelverket er så enkelt som mulig å praktisere og å håndheve. (Viser til kap 1.1.1 DNs oppdrag)

Underliggende argumenter som henger sammen med dette er:

- Den gjeldende loven er 30 år gammel, og regelverket er fragmentert med flere forskrifter. Mange av føringene finnes bare i form av rundskriv. Dette gjør dagens regelverk uoversiktlig og vanskelig tilgjengelig, - og gir rom for tolkninger og gråsoner.
- Antall og bruk av snøskutere og barmarkskjøretøy har økt kraftig, noe som har vært til skade for naturmiljøet og muligheten for å oppleve stillhet og ro. Dagens regelverk forutså ikke den kraftige veksten, og er derfor ikke tilpasset for å håndtere dagens situasjon.
- Det har etter hvert oppstått en uakseptabel avstand mellom intensjonene i regelverket og måten regelverket praktiseres og håndheves på. I mange kommuner har forvaltningen av unntakene, dvs. dispensasjoner, fått langt større plass enn håndhevelsen av intensjonene i motorferdselloven. Dette har ført til at dispensasjonspraksis i en del kommuner i større grad har blitt førende for rettsutviklingen på området enn lovens hovedregler for motorferdsel i utmark.

DN har derfor utarbeidet et lovforslag som i forhold til dagens regelverk innebærer en innstramning på noen områder. Dette er i tråd med oppdraget DN fikk fra MD, som peker på at målet med arbeidet er å redusere omfanget av motorferdsel i utmark og vassdrag. (se kap 1.1.1 om DNs oppdrag)

Det nye lovforslaget har samme utgangspunkt som det gjeldende regelverket: motorferdselen i utmark skal

begrenses til et minimum for å verne om naturmiljøet og gi mulighet til å oppleve stillhet og ro i naturen. Samtidig skal ikke regelverket være til hinder for aktiviteter med åpne nytteformål.

Selv om utgangspunktet er det samme, innebærer DNs forslag mange endringer sammenlignet med eksisterende regelverk. Formålet med dagens regelverk har på mange måter ikke blitt etterlevd. Dette skyldes en kombinasjon av flere årsaker blant annet uenighet i lovens intensjoner og formål og dermed ønske om ikke å etterleve den. Folk har fått økt inntekt og levestandard og det oppfattes som attraktivt å eie og kjøre skuter eller barmarkskjøretøy. Det er rom for tolkninger og gråsoner i regelverket som har vært utnyttet. Lovlige unntak fra de generelle bestemmelsen, for eksempel tur- og barmarkskjøring i Finnmark, har bidratt til å undergrave også andre bestemmelser i regelverket.

Med denne tilrådingen ønsker DN å sørge for en regulering av motorferdselen som både vil redusere motorferdselen i enkelte områder, samt begrense veksten i den totale motorferdselen i utmark nasjonalt. Dette vil vi oppnå gjennom å prioritere den næringsmessige nyttekjøringen og ikke åpne for turkjøring. Regelverket gjøres tydeligere ved å redusere gråsoner og tolknings- tvil. I tillegg skal adgangen til og innholdet i tillatelsene bli klarere, slik at det blir lettere å etterleve, håndheve og kontrollere lovens konkrete bestemmelser.

Motorferdsel i utmark og på vassdrag kan ha stor samfunnsnytte. Motorferdsel kan også medføre stor miljøbelastning. Det er derfor nødvendig å foreta kost/nyttevurderinger for å veie fordeler og ulemper mot hverandre. I lovforslaget er en del av disse vurderingene foretatt ved at tillatt motorferdsel beskrives direkte i loven. Beslutningen om tillatelse ut over dette legges ellers i hovedsak til kommunalt nivå. For å sikre at beslutninger om motorferdsel skjer i tråd med lovens rammer og formål anbefales det å ta inn en ny bestemmelse om at alle vedtak skal begrunnes. Bestemmelsen krever at fordeler og ulemper skal vurderes mot hverandre og dokumenteres. Det tilrås videre bestemmelser om at fylkesmannen skal føre regelmessig tilsyn med kommunene, og virkemidler knyttet til dette, for å sikre at praktisering av regelverket er i tråd med loven.

### *Stor vekst i motorferdsel i utmark*

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

Da Forskrift om 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. Nasjonal forskrift i 1987 var et svar på utfordringene og et forsøk på å få kontroll med veksten i antall framkomstmidler og bruken av disse.

Ved utgangen av 2007 var det allikevel over 61.000 snøskutere og 22.000 barmarkskjøretøyer registrert. I tillegg finnes det et ukjent antall uregistrerte terrengkjøretøy og snøskutere. Finnmark har 25 % av de registrerte snøskuterne, mens Troms har 14 %. Til sammenligning bor 1,5 % av landets befolkning i Finnmark.

Tilsvarende har antall helikopter økt fra nær 100 til 186<sup>1</sup> fra 1992 til 2007. Til tross for forskriften som kom i 1987, har det altså vært en sterk økning i antall kjøretøy og luftfartøy. Den økte bruken av et stort antall motoriserte kjøretøy og fartøy har tydelige negative effekter både for naturen og brukere av naturen.

### *Avstand mellom intensjon og praksis*

Det har etter hvert oppstått en betydelig avstand mellom intensjonene i regelverket for regulering av motorferdsel i utmark, og måten loven praktiseres på i en del av landets kommuner. Det største avviket utviklet seg i perioden 1977 til 1987. 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 er norske kommuner tillagt myndigheten til å gi dispensasjoner fra forbudet mot motorferdsel i utmark og vassdrag. Mange steder har dette resultert i at i forvaltningen av unntakene, dvs. dispensasjonene, har fått langt større plass enn håndhevelsen av formålet i

motorferdselloven. På landsbasis ble over 90 prosent av dispensasjonssøknadene innvilget i 2006. Det er også grunn til å påpeke at erfaringer fra barmark- og snøskuterløyper i Finnmark, viser at det minst restriktive reguleringsregimet samtidig fører til den minst restriktive dispensasjonspraksisen (NIBR-rapport 2006:15, kap. 4.2).

### **1.1.1 DN's oppdrag**

Bakgrunnen for forslaget til ny motorferdselslov er oppdrag gitt av Miljøverndepartementet i 2007 med følgende tekst:

*Det skal arbeides med å etablere en ny plattform for framtidig motorferdselspolitikk med en målsetting om å redusere omfanget av motorferdsel i utmark.*

*Arbeidsmålet er å avgrense motorferdsel i utmark og vassdrag med sikte på å minimalisere påvirkning på naturmiljø ved at ferdsele i større grad blir kanalisert til bestemte traseer og områder.*

*DN skal bistå departementet i lovarbeidet, herunder med fakta og kunnskap på feltet, og med ideer og innspill til løsninger.*

DNs forslag til nytt motorferdselregelverk ble sendt på høring 26.06.07 med høringsfrist 15.10.07. Fylkesmennene som var bedt om å sammenfatte kommunenes uttalelser, fikk frist til å sende disse sammen med egne uttalelser innen 15.11.07. For mer informasjon om høring se kap. 3.

På bakgrunn av historiske forhold, motorferdselforsøk, en omfangsrik diskusjon i Rådgivende gruppe tilknyttet prosjektet Motorferdsel og Samfunn (MoSa), en bred høringsrunde med mange høringsuttalelser, sammen med Miljøverndepartementets oppdrag, har DN utarbeidet denne tilrådingen til Miljøverndepartementet.

DN har lagt vekt på at nytt regelverk skal være tydelig. Det skal legges til rette for akseptert samfunnsnyttig motorferdsel i utmark og på vassdrag. Samtidig tilsier hensynet til naturen og brukere av denne, at omfanget og skadevirkningene av motorferdsel må begrenses.

<sup>1</sup>Dette er det totale antallet registrerte helikoptre i Norge pr. 31.12.2007 og omfatter også helikoptre som ikke har utmark og vassdrag som sitt primære bruksområde. Det totale antallet helikoptre er fordelt slik på bruksområder: erverv – 153 helikoptre, privat – 33 helikoptre.

## 1.2 Hovedpunkter og hovedgrep i DN's tilråding

### 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 denne anbefalingen fra DN er bestemmelsene fra dagens nasjonale forskrift, og de ulike forskriftene om helikopterskiing, beltebil m.m. innarbeidet i lovteksten. I tillegg er mange bestemmelser presisert. Virkeområdet for loven er utvidet til også å gjelde på snødekt innmark. Det er innført en del nye elementer og begreper i regelverket, så som miljøforsvarlig fremkomstmiddel, kommunal motorferdselsplan, varig forflytningshemmet, leiekjøringsløyve, utmarksnæring og bestemmelser knyttet til disse. Tydeligere nasjonale rammer vil gi mindre rom for ulik tolkning av regelverket, og mer enhetlig praktisering av kommunal myndighet til å gi tillatelser.

DN tilrår en egen **midlertidig forskrift for Finnmark og Nord-Troms** for tydelig å skille særordninger der med barmarkstraseer og turløyper for snøskuter, fra resten av landet. Det anbefales i tillegg at det straks igangsettes en prosess med grundig gjennomgang av situasjonen i disse områdene. Målet for gjennomgangen bør være ytterligere reduksjon av motorferdsel i utmark, gjennom en betraktelig reduksjon i barmarkstraseer og turløyper for snøskuter, særlig i sårbare områder. Hvis dette ikke lykkes og skadene fortsatt tiltrer i omfang må inndragning av løypene og andre aktuelle tiltak vurderes. Denne prosessen har likhetspunkter med utarbeidelsen av kommunale motorferdselsplaner som er foreslått for resten av landet (se 2.1.2) og bør i løpet av 3 år lede fram til en mer permanent egen forskrift for Finnmark og Nord- Troms.

DN anbefaler at loven ellers med blant annet DN's forslag om klarere regler for hva som kan tillates, innstramning av dispensasjonsadgangen, tilsyns- og sanksjonshjemmel overfor kommuner, samt et mer nyansert sanksjonssystem med strengere straffereaksjoner for de alvorligste overtredelsene også bør gjelde for Finnmark og Nord- Troms.

DN foreslår at det innen 3 år skal utarbeides **kommunale motorferdselsplaner**. Disse vil gi mer ansvar til kommunene og skal bidra til å kanalisere den tillatte, samfunnsnyttige kjøringen på vinterføre utenom sårbare områder, slik at traseene legges der kjøringen forårsaker minst skader og ulemper. 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 samsvar med Plan og bygningslovens (PBL) regler. I tråd med at motorferdselsloven er en forbudslov, skal planene vise hvor motorferdsel i medhold av motorferdselloven kan foregå. Det anbefales at planen skal tilpasses behovet. Det vil si at der hvor det er lite behov for motorferdsel i utmark trenger kommunen bare en enkel plan.

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.

### 1.2.2 Tydeliggjøring av aksepterte nytteformål

DN's anbefaling legger opp til en videreføring av bestemmelser som legger til rette for motorferdsel som har samfunnsnytte. Det er foreslått en mer detaljert lovtekst for å gi 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 og frakt av jaktutbytte videreføres også. Det kan videre gis tillatelse til en del spesifiserte nytteformål.

Videre kan det søkes kommunen om tillatelse til transport av materiell og utstyr i forbindelse med **utmarksnæring** som drift av utleiehytter, næringsmessig høsting av naturgoder, turist- og reiselivsnæring, leting og undersøkelse etter mineralske ressurser m.v. I slike tilfeller må det dokumenteres at transporten har næringsmessige betydning av et visst omfang.

**Varig forflytningshemmede** kan søke kommunen om motorisert transport til bestemte mål, herunder egen og andres hytte. Det kan også søkes om begrenset antall gruppeturer i regi av helse- og omsorgsinstitusjoner og ideelle organisasjoner. Utenom dette åpnes det ikke for ren persontransport. Leiekjøring anbefales som hovedregel også her.

I tilfeller der det foregår lovlig transport av materiell og utstyr, kan folk sitte på så langt det er plass, forutsatt at det ikke resulterer i økt eller mer miljøbelastende transport.

### 1.2.3 Leiekjøring som hovedregel på snødekt utmark

DN tilrår at det legges opp til økt bruk av såkalt leiekjøring, noe som kan bli en attraktiv inntektskilde i mange kommuner. Det anbefales et system der så mye som mulig av transporten på snødekt utmark skal skje ved leiekjøring og at det blir hovedregelen bl.a. for transport av bagasje og utstyr til hytter.

For å sikre at det blir etablert fungerende leiekjøringsordninger, anbefales det at loven ikke åpner for å gi tillatelse til bruk av egen snøskuter til transportformål som etter loven skal foregå ved leiekjørere etter traseer angitt i kommunens motorferdselplan. Det anbefales at det stilles krav om at motorferdselplan skal være utarbeidet innen 3 år etter at nytt regelverk er iverksatt (se 1.2.1.). Også varig forflytningshemmede henvises som hovedregel til leiekjøring for å få dekket sitt transportbehov på snødekt mark.

DN har registrert at i områder med gode leiekjøringsstilbud, 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 leiekjøringsystemer.

DN mener at kravet om leiekjøringsordninger for en større del av nyttekjøringen, reduserer det behovet hytteeiere og andre privatpersoner har for å eie egen snøskuter. Dette vil i sin tur bremse veksten i det totale antallet snøskutere, og dermed omfanget av den totale kjøringen (både lovlig og ulovlig), og derigjennom minske belastningen på naturen og redusere ulempene for det allmenne friluftslivet.

Det anbefales overgangsordninger fram til **motorferdselplaner** er på plass. Videre anbefales det etablering av et system for panteordning for innlevering av gammel snøskuter.

### 1.2.4 Fortsatt klart nei til rekreasjonskjøring med snøskuter

DN vurderer, med bakgrunn i erfaringer fra Finnmark og Nord-Troms samt Sverige, at å åpne for rekreasjonsløyper for snøskuter utenom Finnmark og Nord-Troms så vel nasjonalt som i mindre områder, vil medføre ytterligere økning i antall snøskutere med tilhørende kraftig økning av omfanget av motorferdsel i utmark. Dette kommer i tillegg til den nødvendige og tillatte nyttekjøringa, og med påfølgende skader på natur-

miljøet, og store ulemper for andre brukere av naturen. Det vil også medføre andre negative effekter, i form av redusert folkehelse og økte klimagassutslipp. For snøskuterbruk i rekreasjonsøyemed vurderes dermed at omkostningene er klart større enn fordelene ved bruken.

Erfaringene fra Sverige, Finland, USA og Canada hvor det tillates rekreasjonskjøring, er også at det er et økende press for tilrettelegging av nye områder for snøskuterkjøring, ikke minst fra organiserte eller kommersielle snøskuterinteresser. Uavhengig av reguleringsform er konfliktnivået økende både mot friluftslivet og miljøhensyn, og har mange steder ført til motstand fra deler av lokalbefolkningen og ønske om strengere regulering (se NIBR-rapport 2006: 15).

Motorisert persontransport i utmark med rekreasjon eller fornøyelse som mål, bør derfor fortsatt være forbudt.

Det eneste unntaket som er foreslått på nasjonalt nivå, er at det kan gis dispensasjon for et begrenset antall gruppeturer for beboere på helse- og omsorgsinstitusjoner, medlemmer av pensjonistforeninger eller funksjonshemmede. Turen må være i regi av institusjonen eller ideelle organisasjoner og kan bare gis til bestemte turnål og langs fastsatte traseer fra kommunal motorferdselsplan.

Finnmark og Nord-Troms har åpne snøskuterløyper i dag. Erfaringer fra disse områdene har vist at det mest liberale regelverket også har resultert i den mest liberale praktiseringen av regelverket med flest dispensasjoner. DN viser til at det også der er stadige krav om nye løyper i nye områder, og det er ikke noe som tyder på at det er mindre ulovlig kjøring i disse områdene.

For Finnmark og Nord-Troms foreslås et arbeid med å stoppe veksten i og å begrense omfanget av snøskuterløyper betraktelig, som nevnt i kap. 1.2.1 og utdypet i kap. 3.19.

Når det gjelder isfiskeløypene foreslås at disse skal få bestå så lenge eksisterende forskrifter gjelder, men maksimalt 3 år fra ny lov trer i kraft.

Det anbefales regler som legger til rette for at kommunen i motorferdselplanen kan etablere motorsportsbaner og at bruken av disse gjøres enklere og mindre byråkratisk enn i dag. DN anbefaler at kommunen fastlegger når og hvordan disse banene skal brukes i planbestemmelsene.



### **1.2.5 Fortsatt restriktivt regime for barmarkskjøring**

Det foreslås et svært restriktivt regime for barmarkskjøring.

DN vurderer at dagens forvaltningspraksis i Finnmark med tur- og fritidskjøring på barmark, ikke bør spres til resten av landet. Bakgrunnen for at kommunene fikk denne særordningen langs "tradisjonelle ferdselsårer" var dels at de selv hadde etablert dette før de mistet myndigheten til å lage egne forskrifter i 1988, samt at Finnmark ikke har et så utbygd skogsveinett som andre deler av landet (se 2.3.). På bakgrunn av dette foreslås det at et begrenset antall barmarksløyper bør opprettholdes og som en særordning skal inngå i kommunale motorferdselplaner i Finnmark, men ikke i resten av landet (som tidligere nevnt i 1.2.1) Det bør startes opp en prosess umiddelbart med en grundig gjennomgang av situasjonen, for å få til en reduksjon i omfanget og bruken av barmarksløyper gjennom at det inngås avtaler med næringer, og gjennomføres generelle informasjonstiltak. Formålet er å redusere barmarkskjøringen i Finnmark, og bringe den mer i tråd med lovens intensjoner.

### **1.2.6 Restriktivt regime for start og landing med helikopter og sjøfly**

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

### **1.2.7 Videreføring av regelverket for motorferdsel på isfrie vassdrag**

Ferdsel med motorfartøy foreslås som før tillatt på innsjøer som er 2 km<sup>2</sup> eller større, og på innsjøer som er mindre enn 2 km<sup>2</sup> 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.

### **1.2.8 Tydeligere og strammere rammer for tillatelser og dispensasjoner**

Etter en vurdering av innkomne høringsuttalelser, sammenholdt med DN's forslag til innstramminger i muligheten til å fortsette en uønsket dispensasjonspraksis, anbefaler DN at kommunen bør være førsteinstans når det gjelder behandling av alle søknader etter motorferdselloven. I den forvaltning som det legges opp til, med bl.a. krav om motorferdselplaner hvor kjøretreaser og kjørevilkår fastlegges, vurderer DN at kommunen bør være førsteinstans når det gjelder behandling av alle søknader om bruk av motoriserte fremkomstmidler i utmark og vassdrag, mens fylkesmannen er klageinstans. Det eneste unntaket er søknad om tillatelse til bruk av beltebil på snødekt mark hvor Fylkesmannen må avgjøre søknadene (§ 17).

I de tilfeller der tillatelser gis, må disse begrunnes, bl.a. gjennom en samlet vurdering av fordeler og ulemper og dokumenteres etter en fastsatt mal/skjema. Begrunnede tillatelser, kombinert med muligheten til sanksjoner mot kommuner som bruker vedtaksmyndigheten i strid med lovens rammer, vil sikre en mer enhetlig praksis i tråd med lovens formål enn det vi har i dag.

I de kommuner som har hatt en svært liberal dispensasjonspraksis, vil dette føre til en reduksjon i antallet dispensasjoner og i omfanget av motorferdsel i utmark. Over tid vil det også føre til en redusert



### **1.2.9 Loven skal også gjelde på snødekt innmark**

Dagens formulering av virkeområdet har medført en del uklarheter, spesielt i forhold til når vei skal tolkes som utmark eller ikke. Fritidskjøring med snøskuter på innmark om vinteren forekommer i økende grad, og medfører støy og ulempe for nabolaget, dyre- og friluftslivet. Økningen i antall snøskutere skjer nå i stor grad i byer og tettsteder. Snødekt innmark er viktige rekreasjonsområder for det tettstednære friluftslivet, som aking, skilek m.v.

DN anbefaler derfor at snødekt innmark regnes som utmark i motorferdselsammenheng etter mal av friluftslovens ferdselsregler (allemannsretten). Unntak er gårdsplass, hustomt, inngjerdet hage og park. En slik utvidelse av virkeområdet vil være til hinder for fornyelses- og lekpreget kjøring, mens det ikke påvirker muligheten for nødvendig kjøring knyttet til næring. I motsatt fall kan dette bli en mulighet for grunneiere til å åpne "private" rekreasjonsløyper- og områder eller motorsportsbaner for snøskuterkjøring. Dette vurderes som uheldig ut fra en rekke forhold, (se nærmere drøfting i kap. 3.3).

### **1.2.10 Krav om aktsom og hensynsfull motorferdsel**

DN anbefaler at aktsomhetskravet videreføres og at begrepet miljøforsvarlig framkomstmiddel innføres som begrep. Det er en presisering av at alle har et ansvar for å gjøre vurderinger for å unngå skade på naturmiljø og muligheten til å søke stillhet og ro.

Begrepet er i definisjonene i § 4 beskrevet som det framkomstmiddel/kjøretøy som uten å vanskeliggjøre den transporten som skal gjennomføres, vil gi minst mulig ulempe og skade for naturmiljøet, og for muligheten til å oppleve stillhet og ro. Hvilket framkomstmiddel dette er vil variere, og må vurderes ut fra den transporten som skal gjennomføres. Det avgjørende i vurderingen vil være hva det er rimelig å kreve i det enkelte tilfelle, sett hen til transportformålet og forholdene ellers. Se mer om dette i kap. 3.4.

Bestemmelsen gjelder for all motorferdsel i utmark og på vassdrag.

### **1.2.11 Styrking av kontroll og sanksjonsmuligheter**

DN foreslår økte muligheter for politiet og oppsynsmyndigheten til å foreta kontroller, kombinert med skjerpede krav til å stoppe og forevise dokumentasjon på tillatt kjøring. Det foreslås nye og mer nyanserte sanksjonsmuligheter, gjennom at politiet og oppsynsmyndigheten får mulighet til å ilegge overtredelsesgebyr og administrativt rettighetstap for de mindre alvorlige overtredelsene. I tillegg foreslås hjemmel for inndragning av kjøretøy og mulighet for å idømme fengselsstraff for de alvorligste sakene.

Med andre ord, en avkriminalisering av de mindre alvorlige overtredelsene og en skjerping av reaksjonene for de alvorlige overtredelsene.

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

# 2 Den historiske bakgrunnen og DN's høringsforslag

## 2.1 Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag

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 ferdsele i utmark og på vassdrag m.m. Miljøverndepartementet mente det var behov for å regulere ferdsele, og ga to begrunnelser for dette: For det første medførte motorferdsel skade og ulempe på naturen, og for det andre medførte motorisert ferdsele støy og ulemper for friluftslivet. Samtidig ga departementet uttrykk for at motorisert ferdsele var nyttig i mange sammenhenger, for næringsutøvelse, for transport til hytte og for utøvelse av offentlig tjenester.

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 fornøyleseskjøring ikke burde tillates. Lokale snøskuterforeninger mente at slik regulering var for streng.

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.

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

Kommunal- og miljøvernkomiteen ønsket at veier i utmark som er opparbeidet for kjøring med bil, men ikke er brøytet, bør regnes like med utmark om vinteren.

I lovforarbeidene var det for øvrig en diskusjon om forholdet til eiendomsretten, spesielt i forhold til grunneiers rett til å nekte motorisert ferdsele. 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 departementet 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 ferdselemidler 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 fornøyleseskjøring, 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 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 rekreasjons løyper for snøskuterkjøring. Rekreasjonsløypene i Finnmark ble akseptert på grunn av store avstander, spredt befolkning, begrenset vegnett og vanskelige klimaforhold.

## 2.3 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 (se 2.2 foran), 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 ferdsl 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-hjuls-drevne 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

Flertallet i Stortingets kommunal- og miljøvernkomite 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 til blant annet transport av jaktutbytte ved jakt på elg og hjort, offentlig oppsyns- og tilsynstjeneste, nødvendig transport i samband med fiskekultiveringstiltak i offentlig regi, og nødvendig transport i forbindelse med anlegg og drift av veger og større anlegg. Det ble også utformet en egen forskrift med forbud mot helikopterskiing. I 1989 fikk Fylkesmannen i Finnmark anledning til å godkjenne traséer for barmarkskjøring til bruk ved transport til hytter og i forbindelse med jakt, fangst, fiske og bærsanking.

## 2.4 Friluftsmeldingen (St.meld. nr 39 (2000-2001))

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 i utmark og vassdrag i utgangspunktet er ulovlig, står ved lag.

## 2.5 Motorferdsselforsøket i 8 kommuner

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 praksisen i kommunene mer enhetlig og forutsigbar enn i dag.

Evalueringsperioden omfattet tiden fram til avslutning av vintersesongen 2004/2005 (mai 2005). Bare Fauske, Hattfjelldal, Vinje og Sirdal har inntil NINAs

evaluering hatt så mange som tre praktiseringssesonger. Kautokeino kommune meldte seg ut av forsøket underveis.

For å unngå merarbeid for kommunene og for å gjøre ytterligere erfaringer fram til en eventuell regelverksreform støttet Miljøverndepartementet i 2005 en søknad fra forsøkskommunene om å videreføre forsøksregelverket for en periode. Kommunal- og regionaldepartementet forlenget den gang forsøksperioden til mai 2007. I brev av 9. mars 2007 søkte Utmarkskommunenes Sammenslutning Kommunal- og regionaldepartementet på vegne av deltakerkommunene om ytterligere forlengelse av forsøket. I brev av 30. mai 2007 skriver Kommunal- og regionaldepartementet at søknaden om forlengelse av forsøksperioden ikke er ferdigbehandlet. Kommunal- og regionaldepartementet ser det imidlertid som hensiktsmessig at forsøksperioden forlenges inntil departementet har tatt endelig stilling til søknaden fra Utmarkskommunens Sammenslutning og gir midlertidig godkjenning.

### *Mål for forsøket*

Forsøket er evaluert av Norsk institutt for naturforskning (NINA). Rapport 90 fra 2005. 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

(Mer om resultatene av forsøksordningen under kapittel 3.6.)

### *Tolkningen av resultatene*

NINA har i sin rapport evaluert forsøket, og gitt en forholdsvis detaljert beskrivelse. Men det vises også til klare begrensninger når det gjelder kommuneforsøket. Det nevnes spesielt at det omfatter et lite antall kommuner, og det er 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 dersom forsøket blir utvidet til nasjonal praksis.

Forsøket gir lite erfaringer omkring barmarksproblematikk. Kautokeino kommune avbrøt forsøket underveis, 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 overordnede 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.

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 Hattfjældal på grunn av kommunal satsing på snøskuterturisme.

Natur- miljø og friluftinteressene 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 miljøvernnavdeling.

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 motorferdsel-forvaltning, 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 miljøvernnavdeling og fylkeskommunen har overfor kommunene, og gjennom muligheten til å fremme innsigelse.

## 2.6 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 bredere vurdering av oppgavefordelingen mellom stat og kommune. Statsråden understreket at det i "Fjellenes år", "Økoturismens år" og "Kulturårvåret" (2002) ville være et dårlig signal dersom Norge la til rette for økt bruk av snøskuter for fornøyleskjøring og turisme.

## 2.7 Stortingsbehandlinger

Både motorferdsellovens formålsparagraf og Stortingets behandling av stortingsmeldingene om friluftslivet og rikets miljøtilstand, St.meld. 39 (2000-2001) og St.meld. 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 konkurransepreget. Komiteen (minus Fremskrittspartiets representanter) uttalte videre at støy fra motoriserte aktiviteter utgjør et tiltakende problem for friluftslivet. Det samme flertallet ba Regjeringen om å vurdere forslag til lovendringer slik at regelverket for 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)** gjen- tar 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 hele landet. Begrunnelsene for forslagene har vært at snøskuter- kjøring gir glede for mange, og kan gi arbeidsplasser i utmarksnæring. Forslagene har blitt avvist av et stort flertall.

## 2.8 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 var da, som i dag, etter miljøvernmyndighetenes oppfatning flere steder så vidt kritisk at det synes nødvendig med en innskjerping av eksisterende dispensasjonspraksis fra det generelle forbudet mot motorferdsel i utmark, både for barmarkskjøring og bruk av snøskuter.

Prosjektet "Motorferdsel og Samfunn" (MoSa) ble satt i gang for å identifisere sentrale forhold og problemstillinger rundt motorferdsel i utmark med sikte på å gi bakgrunn for utforming av framtidens motorferdselpolitikk.

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) fikk i august 2005 i oppdrag av Direktoratet for naturforvaltning (DN) å lede gjennomføringen av MoSa-prosjektet gjennom å fasilitere en dialogprosess mellom ulike interesser og oppsummere resultatene fra dette og gi sine anbefalinger.

### *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 (inkludert vassdrag og luftrom) kan behandles i fremtiden, eventuelt hvordan eksisterende lov- og regelverk bør endres. Det skal legges særlig vekt på avveiningen mellom nytte- og verneverdier.

### *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

### *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, 28 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 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.

#### *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)

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

**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)

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.

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 slutføring og redigering av forskernes bidrag og innspill fra Rådgivende gruppe.

De sammendragene som NIBR har laget av dokumentene NIBR-rapport 2006-15, og 2006-16 er gjengitt i DN-Rapport 2007-3: Forslag til nytt regelverk for motorferdsel i utmark og vassdrag.

For videre utdyping av resultatene fra forsøket samt DNs vurderinger av disse vises til drøftingen under kap. 3.6 (Kommunale motorferdselplaner) og kap. 3.11 (Rekreasjonsløyper og isfiskeløyper for snøskuter)

## 2.9 Høringsforslag til nytt regelverk for motorferdsel i utmark og vassdrag

Oppdraget Direktoratet for naturforvaltning fikk fra Miljøverndepartementet i 2007:

*"Det skal arbeides med å etablere en ny plattform for framtidig motorferdselspolitikk med en målsetting om å redusere omfanget av motorferdsel i utmark.*

*Arbeidsmålet er å avgrense motorferdsel i utmark og vassdrag med sikte på å minimalisere påvirkning på naturmiljø ved at ferdsele i større grad blir kanalisert til bestemte traseer og områder.*

*DN skal bistå departementet i lovarbeidet, herunder med fakta og kunnskap på feltet, og med ideer og innspill til løsninger".*

*Motorferdselloven er en forbudslov*

I høringsforslaget som ble utsendt 22.06.07 sa DN at Motorferdselsloven fortsatt skal være en forbudslov. Det var også full enighet i Rådgivende gruppe under arbeidet med Motorferdsel og samfunn om at motorferdselloven skal være en generell forbudslov hvor viktige nasjonale behov unntas fra ferdseleksforbudet, slik § 4 i dagens lov gjør.

# 3 Høringen og Direktoratets vurdering

Lovforslaget ble sendt på alminnelig høring 29. juni 2007 med frist 15. oktober 2007. Fylkesmennene har hatt frist for oversending av oppsummering av kommunenes uttalelser i de respektive fylker og sin egen uttalelse til 15. november. DN har deltatt på følgende møter i høringsperioden etter forespørsel;

- Folkemøte i Alta,
- Folkemøte i Holtålen i Sør-Trøndelag,
- Møte med Avjovärri utfolksregion i Finnmark,
- Finnmark fylkeskommune og
- Fylkesmannen i Finnmark.

Det har vært stor pågang om deltagelse på møter i høringsperioden. DN har ikke hatt kapasitet til å møte alle som har bedt om dette. Men DN har invitert kommunene til informasjonsmøter i:

- Tromsø,
- Mo i Rana,
- Stjørdal og
- Jessheim.

Disse møtene er holdt i høringsperioden.

DN har i prosessen lagt til rette for konsultasjoner med Sametinget i tråd med avtale om konsultasjoner mellom statlige myndigheter og sametinget, datert 11. mai 2005. I den forbindelse har DN presentert lovforslaget for en arbeidsgruppe i Sametinget i høringsperioden. Sametinget varslet i brev datert 1. november 2007 at de ikke finner videre konsultasjoner med Direktoratet for naturforvaltning for hensiktsmessig, og at Sametinget vil konsultere Miljøverndepartementet når saken eventuelt tas til behandling der.

DN har mottatt 863 uttalelser innen høringsfristen. I ettertid har det kommet til flere. Alle er gjennomgått og vurdert. Uttalelsene er fra Sametinget, flere departementer, andre offentlige organer, fylkeskommuner, fylkesmannsembeter, næringsorganisasjoner, interesseorganisasjoner, andre organisasjoner, forskningsinstitusjoner, næringsdrivende og private aktører.

Uttalelsene fordeler seg med over 300 stk fra etater og organisasjoner osv. og i overkant av 500 stk fra privatpersoner. Blant disse er to underskriftsaksjoner. Den ene aksjonen, scooteraksjonen, er initiert av organisa-

sjonen Natur og motor, som den 8.10.2007 overleverte 6886 underskrifter innsamlet elektronisk via scooteraksjonens internettside til DN. Den andre aksjonen er "Siste sjanse for heimbygda" som ble startet av privatpersoner i Sørli i Lierne kommune, Nord-Trøndelag fylke. Her ble det levert liste med 815 underskrifter.

Av forhold som synes å ha gitt en del føringer for et betydelig antall høringsuttalelser, skal nevnes den aksjonen som ble startet av Natur og Motor, med opprop og beskrivelse av sine synspunkter, gitt på organisasjonens web-side. Spesielt mange høringsuttalelser fra enkeltpersoner, bærer preg av den teksten Natur og Motor brukte.

Videre må uttalelsen fra Landsstyret i Utmarkskommunenes sammenslutning nevnes. Høringsuttalelsen fra USS som er et omfattende dokument, ble ferdigstilt i god tid før høringsfristen, og som mange kommuner, grunneiere og næringsinteresser enten viser til, eller direkte gjengir i sine uttalelser. USS gir sin tilslutning til store deler av DNs forslag, mens USS sine hovedinnvendinger til DNs høringsforslag er at kommunene må få beholde den myndighet de har i dag når det gjelder forvaltning av motorferdselsaker, og at det åpnes for rekreasjonskjøring, hvor kjøreløypene fastlegges gjennom prosesser hjemlet i Plan- og bygningsloven.

Alle høringsuttalelsene, med unntak av de uttalelser enkeltpersoner har gitt, finnes på DNs hjemmeside [www.dirnat.no](http://www.dirnat.no).

Samtlige høringsuttalelser vil bli gjort tilgjengelige for Miljøverndepartementet.

## Hovedtemaene i høringsuttalelsene

Det gis her en kort redegjørelse for det som er hovedtemaene i høringsuttalelsene.

En del høringsuttalelser er preget av et høyt detaljningsnivå. I dette kapitlet er det fokus på hovedelementene slik at ikke alle detaljer som er kommentert vil finnes. I kapittel 3 er hovedpunktene fra høringsuttalelsene tematisk gjengitt og drøftet. For mer detaljerte merknader til hvordan den enkelte paragraf i DNs endelige tilrådning til MD skal forstås, henvises det til kommentarene til hver enkelt paragraf i kap. 5.

I de tilfellene der temaet, særskilte bestemmelser eller spørsmål DN stilte i høringsbrevet ikke eller i liten grad er kommentert i de ulike høringsuttalelsene, legger DN til grunn at høringsrunden viser at det ikke er nevneverdige innvendinger til de aktuelle forslagene.

### **Kommunalt selvstyre**

Av høringsuttalelsene er det mange kommentarer til hvem som skal ha avgjørelsesmyndighet når det gjelder forvaltning av motorferdsel i utmark og vassdrag. Det er særlig to forhold det pekes på: Det må ikke legges avgjørelsesmyndighet til statlig regional myndighet, Fylkesmannen, og det er viktig at mange aktiviteter knyttet til den motorferdsel som er tillatt, styres gjennom arealplan knyttet til Plan- og bygningslovens regelverk. (Dette er utdypet og drøftet i kap. 3.6. og 3.7.)

### **Kjøring på barmark i utmark**

Svært mange som uttaler seg om barmarkskjøring, er bekymret for utviklingen. Her erkjennes det at sjansen for skader ved barmarkskjøring er stor, og det er derfor nødvendig med et strengt regime for det meste av motorisert transport på barmark. De uttalelser som ønsker lempninger for barmarkskjøringen sett i forhold til høringsforslaget, peker på en del detaljer, for eksempel regler knyttet til transport av tømmer og ved. (Dette er utdypet og drøftet i kap. 3.14.)

### **Transportformål knyttet til leiekjøring**

I høringsforslaget er kravet til bruk av leiekjøring for en del aktiviteter styrket. Dette er mange av høringspartene uenig i. Motstanden mot leiekjøring kommer ikke minst fram i mange av de uttalelsene som er sendt inn fra enkeltpersoner. Bekymringen knytter seg mye til transport til egen hytte med egen snøskuter når avstanden fra veg er over 2,5 km.

Ikke så få mener at bruk av leiekjører medfører så stor omkostning at hytta av den grunn blir svært lite brukt om vinteren. Dessuten er det frykt for at det blir vanskelig å få tak i leiekjører i høysesonger som vinterferie og påske. Noen sier rett ut at når det ikke er mulig å få med familien sammen med utstyr og bagasje til hytta, vil hytta som element i familiens sosiale liv, forsvinne.

På den andre siden vises det til at i mange kommuner fungerer leiekjøringsordningen meget bra. Krav om leiekjøring i tråd med høringsforslaget etterlyses også fra enkelte hold. (Dette er utdypet og drøftet i kap. 3.18.)

### **Transport for forflytningshemmede**

Det har ikke kommet så mange høringsuttalelser hvor det er tatt opp spørsmål om transport for forflytningshemmede. Men det foreslås fra en del at dagens ordning hvor forflytningshemmede selv kan føre sin snøscooter, videreføres. Det er også ønske om at det skal være tillatt å ta med følgeskuter. På den annen side er Handikapforbundet med flere enig i de definisjoner DN har brukt når det gjelder forflytningshemmede og motortransport i utmark. (Dette er utdypet og drøftet i kap. 3.17)

### **Rekreasjonskjøring**

Mange fylkesmenn, kommuner, frivillige organisasjoner og næringsorganisasjoner mener det er viktig å forby rekreasjonskjøring.

Men det er også mange kommuner, noen fylkesmenn og mange næringsinteressenter som mener det må være åpning for fritidskjøring i traseer godkjent i motorferdselplan. Noen mener at det skal være helt opp til den enkelte kommune å vurdere om fritidskjøring skal være tillatt. Et klart flertall av enkeltpersoner, sammen med underskriftsaksjonene støtter dette. Noen mener det kan åpnes for isfiskeløyper, som kan betjenes med leiekjøring.

Noen hevder at åpning av rekreasjonsløyper, vil redusere ulovlig kjøring. (Dette er utdypet og drøftet i kap. 3.11.)

### **Utmarksnæring og frakt av ved**

Når det gjelder bruk av motoriserte framkomstmidler i utmarksnæringene, er det spredning i synspunktene. Det er svært mange som viser til at utmarksnæring, hvor grunneierne leier ut hytter for folk som ønsker å bruke fritida i utmarka til forskjellige aktiviteter, hvor grunneieren leier ut jakt- og fiskerettigheter, eller ivaretar vedlikehold og tilsyn av hytter som folk har fått bygge på eiendommen, er et viktig økonomisk tilskudd til tradisjonell gårdsdrift i dag.

Noen kommuner, særlig fra de 5 nordligste fylkene, mener det bør være forholdsvis enkelt å få tillatelse til å bruke motoriserte kjøretøyer i utmarka når det er snakk om utmarksnæring. Noen mener det bør være tillatt å frakte personell med snøskuter, og noen ønsker åpne rekreasjonsløyper, kombinert med ren fornøyleskjøring, eller spesielt åpnet for formål knyttet til utmarksnæring. Enkelte er skeptiske til at det foreslås medbrakt legitimasjon for å dokumentere lovlig transport.



Mange har reagert på forslaget i høringsdokumentet når det gjelder ved- og tømmerkjøring for personer som ikke har jord- og skogbruk som næring. Det er ønsket at grunneieren skal kunne bruke motoriserte transportmidler for den vedtransport som er nødvendig på eiendommen.

Under drøftinger av utmarksnæringer i Rådgivende gruppe tilknyttet MoSa, ble forholdene rundt *kulturbasert utmarksnæring* diskutert. Spørsmålet var tatt opp fra samiske interesser i Finnmark, og ble forklart med at jakt, fiske og bærsanking hadde vært en del av samisk kultur gjennom mange hundre år. Spørsmålet ble også berørt i en del av høringsuttalelsene, hvor det ble hevdet at det måtte kunne brukes motoriserte kjøretøy både på barmark og snødekt mark for få utøve de aktivitetene som er knyttet til denne næringsformen. (Dette er utdypet og drøftet i kap. 3.9, 3.10 og 3.16.)

#### **Etablering av motorsportbaner**

Forslaget om å kunne etablere motorsportbaner gjennom reguleringsplanlegging er nytt sett i forhold til eksisterende lov. Mange ønsker større baner enn 500 daa som foreslått i høringsdokumentet. Det er spesielt pekt på at det er behov for enkelte større baner av regionkarakter i et mer avgrenset antall. (Dette er behandlet i kapittel 3.6.)

#### **Helikoptertransport**

Svært mange av de som har uttalt seg til helikopterflyging, ønsker begrensninger når det gjelder start og landingsplasser, og ønsker kun moderat aktivitet når det gjelder bruk av helikopter til transportformål i utmarka. Noen mener det kan være aktuelt å bruke helikopter der alternativet er barmarkstransport hvor det kan forventes store spor i naturen etter transporten.

Fra reiselivsnæringen kan enkelte tenke seg å bruke helikopter for persontransport til hytter i utmarka, og også i sightseeingsformål. (Dette er utdypet og drøftet i kap. 3.12.)

#### **Bruk av båt på elver og vassdrag**

Det er få som har kommentert dette temaet. Enkelte av de som har uttalt seg, ønsker at bruk av elektrisk motor på båt, skal kunne brukes uten restriksjoner. (Dette er utdypet og drøftet i kap. 3.13.)

#### **Forholdet mellom bruk av motorbåt på sjøen og snøskuter på fjellet**

Svært mange uttalelser peker på at det oppfattes som urimelig med en sterk begrensning på snøskuterkjøring i fjellet, mens det er fritt og uregulert hvis man vil kjøre båt på sjøen. Det gis uttrykk for at det er urettferdig at slik regulering bare skal rette seg mot utkantkommuner som har fjellet som utfartsområde. Mange skriver at de godt kan parkere snøskuteren hvis det blir innført tilsvarende regulering for båt i Oslofjorden.

DN deler bekymringen i forhold til at det er svært stor småbåttrafikk og i mange områder langs norskekysten. Båttrafikken som stadig øker i omfang, med stadig større båter med dertil økende rekkevidde og høy fart, er en økende trussel mot dyre- og fuglelivet og friluftslivet i disse områdene. DN mener det er all grunn til å drøfte den framtidige forvaltning av trafikken på sjøen. Dette er imidlertid ikke et tema i dette dokumentet. Bruk av båt på sjøen, er ikke lagt inn i det oppdraget DN har fått fra Miljøverndepartementet. Selv om både friluftsliv og biologisk mangfold ligger innenfor DNS forvaltningsområde, har Sjøfartsmyndighetene det forvaltningsmessige ansvaret for trafikken på sjøen.

### 3.1 Strukturen på regelverket for motorferdsel i utmark og på vassdrag

#### Innføring i temaet, status og utfordringer

Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag av 10. juni 1977 nr. 82 regulerer i dag bruk av motoriserte fremkomstmidler i utmark og vassdrag. Denne loven regulerer ikke bruk av motorfartøy på sjøen eller flyving med luftfartøy. Dagens motorferdsellov har som utgangspunkt at motorisert ferdsel i utmark og vassdrag er forbudt, jf. motorferdselloven § 3 med mindre annet følger av loven selv eller vedtak med hjemmel i loven. Fra forbudet mot motorferdsel i utmark er det gjort flere saklig begrunnede unntak. Dette er fordi loven ikke tar sikte på å hindre nødvendig ferdsel til anerkjente nytteformål. Det er den fornøylespregede motorferdselen som reguleres.

Det finnes også bestemmelser av relevans for adgangen til slik ferdsel i andre lover og regler (for eksempel vannressursloven, viltloven, reindrifsløven, luftfartsloven, vegtrafikkloven, småbåtloven og verneforskrifter hjemlet i naturvernloven,).

Dagens motorferdsellov regulerer ingen privatrettslige forhold. Det fremgår positivt av § 10 (forholdet til grunneier o.a.) at motorferdselloven ikke innskrenker den adgang grunneier og bruker har etter gjeldende rettsregler til å forby eller begrense motorferdsel på sin eiendom. Grunner kan imidlertid ikke tillate motorisert ferdsel på egen grunn dersom det ikke er lov etter motorferdsellovens regler.

Motorferdselloven er ikke inndelt i kapitler, men har følgende bestemmelser:

- § 1. (formål).
- § 2. (virkeområde).
- § 3. (forbud mot motorferdsel i utmark og vassdrag).
- § 4. (tillatelser med hjemmel direkte i loven).
- § 4a. (forskrift om bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag).
- § 5. (generelle tillatelser etter vedtak)
- § 6. (tillatelser etter søknad).
- § 7. (myndighet for departementet til å gi særlige bestemmelser for viktige natur- og friluftsområder og til begrensning av kommunens myndighet etter §§ 5 og 6 og fylkesmannens myndighet etter § 5).
- § 8. (almennelige bestemmelser for utøvelse av motorferdsel i utmark og vassdrag).
- § 9. (samarbeidsordninger).
- § 10. (forholdet til grunneiere o.a.).
- § 11. (Svalbard og Jan Mayen).
- § 12. (straffeansvar).
- § 13. (forskrifter).
- § 14. (ikrafttreden og endringer i andre lover).

Siden motorferdselloven ble vedtatt første gang i 1977 har det blitt utformet flere forskrifter med hjemmel i motorferdselloven. I dag reguleres motorferdsel i utmark og vassdrag av:

- Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag av 10. juni 1977 nr. 82
- Forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag av 15. mai 1988, hjemlet i motorferdselloven § 4a
- Forskrift om bruk av kommunens myndighet etter lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag forbud mot helikopterskiing og liknende av 14. mars 1989, hjemlet i motorferdselloven § 5a
- Forskrift om bruk av motorkjøretøy på barmark langs tradisjonelle ferdelsårer i Finnmark av 28. juli 1989, hjemlet i motorferdselloven § 4a
- Forskrift om tillatelse til bruk av beltebil av 7. november 2005, hjemlet i motorferdselloven § 4 annet ledd og § 4a

Dagens regelverk er følgelig blitt fragmentert og fremstår som noe uoversiktlig når det gjelder hva som er tillatt når det gjelder motorisert ferdsel i utmark og vassdrag.

Motorferdselloven selv har en rekke generelle unntak fra forbudet, i første rekke til fordel for antatt samfunnsmessig nyttig kjøring. Motorferdselloven § 4 åpner for bruk av alle former for motorisert ferdsel i utmark (motorkjøretøyer, bruk av motorfartøy og motoriserte luftfartøy) for spesielle offentlige eller allmenntilgode formål.

I forskrift for bruk av motorkjøretøy i utmark og vassdrag (nasjonal forskrift) § 1 slås det imidlertid fast at motorkjøretøy bare kan brukes i utmark og på islagte vassdrag når dette skjer i samsvar med forskriften. 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.

I dagens motorferdselregelverk finnes det følgelig to dispensasjonsbestemmelser. Den ene finnes i motorferdsellovens § 6 og åpner for at det kan dispenseres for bruk av motorfartøy eller luftfartøy, den andre finnes i nasjonal forskrift § 6 og åpner for at det kan dispenseres for bruk av motorkjøretøy. Ordlyden i forskriftens dispensasjonsbestemmelse er snevrere enn den i loven, uten at formålet med forskriften er strengere enn i loven.

Erfaring viser at dagens regelverk er praktisert og fortolkes svært forskjellig i ulike kommuner, noe som delvis skyldes at regelverket er fragmentert og vanskelig å skaffe seg den hele og fulle oversikt over. Det er også problematisk for forvaltningen og andre brukere av loven at det ikke finnes forarbeider til nasjonal forskrift slik det gjør til motorferdselloven. Rettskildegrunnlaget når det gjelder fortolkningen 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 en egen forskrift gir regelverket et unødig stort omfang samtidig som det til tider er en utfordring både for ordinære borgere og ansatte i forvaltningen å finne frem til de relevante bestemmelsene.

### **DN foreslo**

I høringsforslaget slår DN fast at lovforslaget er en 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. På samme vis foreslår DN at motorferdselloven fremdeles ikke skal innskrenke eller på annen måte regulere den adgang grunneier eller bruker har etter gjeldende rettsregler til å forby eller begrense motorferdsel i utmark. DN foreslår likevel at det av informasjonshensyn skal presiseres at grunneier ikke kan nekte ferdselsformål i forbindelse med politi, ambulanse og redning, offentlig myndighetsutøvelse og kontroll med at loven etterleves mv. Utgangspunktet i dagens motorferdselregelverk gjøres det altså ingen endringer i.

I høringsdokumentet foreslår DN derimot en del strukturelle endringer, blant annet at bestemmelsene som regulerer bruken av kjøretøyer i utmark i sin helhet bør inn i lovs form. Det blir vist til at 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.

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 og Nord- Troms som står i en særstilling hva gjelder motorferdsel i utmark, foreslår DN i høringsdokumentet likevel en egen paragraf om Finnmark og Nord- Troms, samt et forslag til en særskilt forskrift blant annet om nytte- og fritidskjøring i etablerte snøskuter- og barmarksløyper, som kun blir gjeldende for Finnmark og Nord- Troms.

For å gjøre loven oversiktlig og lett å finne frem i, la DN i høringsdokumentet frem et lovforslag der loven ble forsøkt strukturert på en logisk og hensiktsmessig måte. I tillegg ble bestemmelsene inndelt i kapitler og hver bestemmelse gitt en overskrift i form av en stikkordsmessig angivelse av bestemmelses innhold. I høringsdokumentet peker DN på at 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 ble foreslått tatt inn i lovforslagets kapittel 3-6. Ferdselsformål som er tillatt uavhengig av fremkomstmiddel ble foreslått regulert for seg, på samme vis som i dagens motorferdsellov § 4. De øvrige bestemmelsene i lovutkastet som direkte tillater eller som åpner for kommunen kan gi tillatelse, ble i forslaget gruppert etter

fremkomstmiddelskategoriene 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.

DNs lovforslag i høringsdokumentet består av følgende kapitler og paragrafer:

#### **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)

I høringsdokumentet foreslår DN at det tas inn en egen forskriftshjemmel i loven som åpner for at departementet kan gi forskrifter til gjennomføring, utfylling og begrenning av bestemmelsen i denne lov, jf. § 30. I høringsforslaget anbefales at departementet kan gi nærmere regler om kommunens og fylkesmannens bruk av myndighet etter motorferdselloven, og bestemme at det ikke skal kunne gis tillatelse til visse former for motorferdsel eller visse bruksformål. I høringsforslaget finnes også 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). Disse forskriftshjemlene åpner for eksempel for at det kan gis regler om nærmere organisering og rammer for leiekjøring, bruk av motorkjøretøyer i Nord-Troms og Finnmark, regler om at motorferdsel skal være forbudt i enkelte særlig verdifulle natur- og friluftsområder, og regler for sanksjoner mot kommuner i forbindelse med statlig tilsyn. Alle disse forskriftshjemlene er knyttet til spesielle forhold som gjør det naturlig at forskriftshjemmelen tas inn i den aktuelle paragrafen.

#### **Fra høringa**

*Svært mange* uttrykker at de er fornøyd med at det ryddes opp i lovstrukturen og kun få er kritiske til behovet for en slik strukturendring. Det store flertall er enig i at lovens utgangspunkt fremdeles bør være at motorferdsel i utmark og vassdrag er forbudt, men at lovens bestemmelser inneholder tydelige og klare unntakshjemler fra dette forbudet.

*Justisdepartementet* uttaler at de er positive til at forslaget tar sikte på en bedre regelstruktur og presiseringer med sikte på å begrense tolkingstvil. De samme uttrykkes i de fleste uttalelsene fra fylkesmennene.



*Snøskuterimportørenes forening*, mener derimot at det er lovteknisk uheldig å forlate utgangspunktet fra prøveprosjektet der arealforvaltningen av snøskuterløyper og annen motorferdsel i utmark ble håndtert gjennom plan- og bygningsloven. Snøskuterimportørenes forening mener det vil ha både demokratiske, lovtekniske og forenklingmessige fordeler å videreføre prøveprosjektets lovstruktur. Også noen få andre som har uttalt seg til høringsdokumentet mener systemet fra forsøket bør gjøres til ny lov.

Høringen har ikke gitt noen særlige innvendinger mot forslaget om at Finnmark og Nord-Troms reguleres særskilt når det gjelder bruk av motorkjøretøyer.

Det har kommet inn noen kommentarer og endringsforslag knyttet til rekkefølgen på bestemmelsene. Blant annet mener fylkesmannen i Østfold at dispensasjonsbestemmelsen i loven bør komme etter de regler det dispenseres fra, det vil si etter kapittel 6 i lovteksten.

Noen høringsinstanser kommenterer at enkelte bestemmelser i lovforslaget bør tas ut av loven og gis ved forskrift, mens kommunal- og regionaldepartementet viser til at lovforslaget hjemler en rekke forskrifter, hvorav enkelte hjemler er temmelig vide, jf. for eksempel §§ 15, 21, 28 og 30. Kommunal- og regionaldepartementet ber om at det foretas en vurdering av behovet for forskrifter og at det presiseres hva eventuelle forskrifter skal gå ut på. Justisdepartementet skriver at den foreslåtte generelle forskriftshjemmelen i høringsforslaget § 30 bør presiseres nærmere.

### Drøfting

Uttalelsene fra høringsinstansene krever ikke at det skal bør gjøres endringer i fra DN's forslag om å fastholde lovens utgangspunkt som miljølov der hovedregelen er at motorferdsel er forbudt, men at loven så direkte hjemler motorferdsel til noen formål, og åpner for at det kan søkes om og få tillatelse til motorferdsel til andre formål. DN's klare anbefaling er dermed at motorferdselloven bør være en egen miljølov som regulerer motorferdsel i utmark. Støtte for dette synet finnes både forarbeidet til lovforslaget og i dagens utviklingstendenser knyttet til den økende mengden terrenggående motorkjøretøy, båter og luftfartøy som finnes i befolkningen.

DN anbefaler videre at motorferdsellovens bør være en ren offentligrettslig regulering av adgangen til å ferdes med motor i utmarka. Grunneier og brukers rett til å nekte motorferdsel, er et privatrettslig forhold som reguleres av andre rettsregler og ikke hører hjemme i motorferdselloven. Dette er behandlet nærmere i kapit-

tel 3.8. For nærmere redegjørelse om motorferdsellovens formål og virkeområde vises henholdsvis til kapittel 3.2 og 3.3.

Det er så godt som ingen høringsinstanser som har kommet med motargumenter til å legge alle de materielle reglene knyttet til motorferdsel i utmark og vassdrag i en og samme lov. DN anbefaler dermed at slik som foreslått i høringsdokumentet bør alle de materielle reglene om når motorferdsel er tillatt gis i lovs form.

DN vil påpeke at 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 befolkningen, enn bestemmelsene om bruk av båt og luftfartøy. DN 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. 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 hangglidere 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 DN det som enklest og mest hensiktsmessig for publikum med bestemmelser i lovs form. Det nye i forbindelse med denne revisjonen er imidlertid at kommunene vil få mulighet til å gjøre lokale arealmessige tilpasninger gjennom utforming av kommunale motorferdselplaner. Se mer om dette i kapittel 3.6.

Generelt mener DN det er viktig 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 DN opplever å få støtte i høringsrunden for at det er behov for å revidere store deler av lovteksten for å endre lovens systematikk i tillegg til at DN's anbefalinger om endringer i lovens bestemmelser er av et så vidt stort omfang at det uansett vil være nødvendig å omskrive og endre mange paragrafer. DN tilrår 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.

DN anbefaler imidlertid at loven bør inneholde en del forskriftshjemler som gir åpning for detaljreguleringer, samtidig som den foreslåtte generelle forskriftshjemmelen beholdes. Med bakgrunn i at regelverket bør være oversiktlig og logisk bygd opp, anbefaler imidlertid DN at Miljøverndepartementet skal være myndighet til å vedta alle forskrifter etter motorferdselloven. Dette gjør at eventuelle bestemmelser på forskriftsnivå kan samles i en og samme forskrift, slik at man forhindrer at det utvikler seg et fragmentert forskriftsverk hjemlet i motorferdselloven. Når det gjelder Finnmark som står i en særstilling hva gjelder motorferdsel i utmark, mener DN at det er hensiktsmessig å lage egne reguleringer. Uttalelsene som er kommet i høringen støtter dette. DN anbefaler følgelig at den foreslåtte paragrafen som gjelder bruk av motorkjøretøyer i Finnmark og Nord-Troms beholdes i en ny motorferdsellov. Samtidig tilrår DN at det utformes en midlertidig forskrift som i hovedsak åpner for at nytte- og fritidskjøring kan foregå inntil videre i allerede etablerte snøskuter- og barmarksløyper i Finnmark og Nord-Troms. Finnmark og Nord-Troms og de særskilte prosesser som anbefales igangsatt for å omregulere løypesystemet i denne regionen er grundigere behandlet i kapittel 3.19.

Når det gjelder utformingen av de ulike forskriftshjemlene i lovforslaget anbefaler DN i tråd med kommentarene fra Kommunal- og regionaldepartementet at rammene for de ulike forskriftshjemlene presiseres nærmere i lovens bestemmelser slik det fremgår av DN's anbefaling til ny lov i kapittel 5.

For å gjøre loven oversiktlig og lett å finne frem i, er det viktig at ny motorferdsellov struktureres på en måte som fremstår som logisk og hensiktsmessig for den enkelte borger.

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 3-7. Inndelingen av disse kapitlene er dermed gjort av hensyn til folk flest og ikke av hensyn til offentlig forvaltning eller andre brukere av loven. DN har ansett det som mest hensiktsmessig å regulere ferdelsformål som er tillatt uavhengig av fremkomstmiddel for seg, på samme vis som i dagens motorferdsellov § 4. Dette er formål som anses som så allmenntilgittige 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 ferdelskategoriene 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. Av oversikt- og informasjonshensyn er det viktig at hver bestemmelse gis en beskrivende overskrift, og DN anbefaler derfor at paragrafene i ny motorferdselloven gis stikkordsmessige overskrifter som beskriver innholdet slik det fremgår av lovforslaget i kapittel 6.

Med bakgrunn i de tilrådingene til Miljøverndepartementet som kommer frem i de øvrige kapitlene i dette dokumentet, anbefaler DN også at det gjøres noen strukturelle endringer i loven. Det følger av kapittel 3.7 at DN anbefaler at kommunen skal være vedtaksmyndighet og det er følgelig ikke nødvendig med egne paragrafer som regulerer de ferdelsformålene fylkesmannen etter høringsforslaget kunne tillate.

### Konklusjon

DN anbefaler at lovens bygges opp med følgende kapitler og paragrafer:

### **Kapittel 1. Innledende bestemmelser**

- § 1. (formål)
- § 2. (hovedregel)
- § 3. (virkeområde)
- § 4. (definisjoner)
- § 5. (krav til aktsomhet og dokumentasjon m.v.)
- § 6. (forholdet til grunneier)

### **Kapittel 2. Kommunal motorferdselplan**

- § 7. (kommunal motorferdselplan)

### **Kapittel 3. Felles bestemmelser for ulike typer motorferdsel**

- § 8. (unntak fra motorferdselforbudet for bestemte formål)
- § 9. (motorferdsel i utmarksnæring etter særskilt tillatelse)
- § 10. (motorferdsel i utmark og vassdrag etter særskilt tillatelse)

### **Kapittel 4. Bestemmelser om motorkjøretøyer**

- § 11. (tillatt bruk av motorkjøretøy på barmark)
- § 12. (tillatt bruk av motorkjøretøy på snødekt mark)
- § 13. (leiekjøringsordning for snøskutertransport)
- § 14. (leiekjøringsløyve for snøskutertransport)
- § 15. (leie av transport med snøskuter)
- § 16. (bruk av motorkjøretøy til gruppeturer på snødekt mark etter særskilt tillatelse)
- § 17. (bruk av beltebil på snødekt mark etter særskilt tillatelse)
- § 18. (særskilte regler for Finnmark og Nord-Troms)

### **Kapittel 5. Bestemmelser om motorfartøyer**

- § 19. (bruk av motorfartøy)

### **Kapittel 6. Bestemmelser om luftfartøyer**

- § 20. (landingsplasser for luftfartøy)

### **Kapittel 7. Dispensasjon og administrative bestemmelser**

- § 21. (dispensasjon)
- § 22. (vurdering og begrunnelse av enkeltvedtak)
- § 23. (krav til tillatelsen)
- § 24. (myndighet etter loven og klagemyndighet)
- § 25. (samarbeidsordninger)
- § 26. (forskrifter)
- § 27. (gebyrer)
- § 28. (tilsyn med kommuner)

### **Kapittel 8. Håndheving og sanksjoner**

- § 29. (kontroll og oppsyn)
- § 30. (forvaltningssanksjoner)
- § 31. (straff)
- § 32. (inndragning)

### **Kapittel 9. Avsluttende bestemmelser**

- § 33. (ikrafttreden)
- § 34. (overgangsregler)
- § 35. (endringer i andre lover)

## 3.2 Formålet med loven

### Innføring i temaet, status og utfordringer

Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag av 10.06 1977 nr. 82 er en av flere 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.*

Loven er ikke ment å ta sikte på å hindre nødvendig ferdseil til anerkjente nytteformål. Det er den unødvendige ferdseilen loven er ment å forhindre. Dessuten er regelverket ment å bidra til at de transporter som er tillatt, foregår til minst mulig skade og ulempe for naturmiljøet og trivselen. Av forarbeidene til dagens motorferdsellov fremgår det at begrepet "naturmiljø" skal forstås i videste betydning. Det omfatter både naturlandskap med mark, planteliv og dyreliv og andre miljøverdier som ren luft, rent vann, landskap, stillhet og ro. Formuleringen "fremme trivselen" innebærer at loven også tar sikte på å tilgodese rekreasjonsverdier, friluft og naturopplevelser.

Det var bred enighet i Rådgivende Gruppe i MoSa-prosjektet om at de verdiene som gjenspeiles i lovens formålsparagraf – at tillatte kjøreformål må ha en allment akseptert samfunnsmessig nytte – fortsatt er gyldige, og at vern av naturmiljøet fortsatt må være en grunnleggende verdi når motorferdsel skal reguleres.

Det har imidlertid vært en del diskusjon og uenighet i forhold til hvilke menneskelige interesser motorferdselloven i tillegg har eller bør ha som formål å verne. I Rådgivende gruppe i MoSa-prosjektet var for det eksempel uenighet rundt fortolkningen av uttrykket "fremme trivselen" i dagens formålsbestemmelse. Dette skyldes at medlemmene av Rådgivende gruppe hadde ulike oppfatninger av hva som er trivsel 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.

### DN foreslo

I høringsdokumentet foreslo DN at første paragraf i loven skal være følgende angivelse av lovens formål (endringene er uthevet):

*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 tillegg til å videreføre intensjonene i dagens motorferdsellov, tydeliggjør den foreslåtte formålsparagrafen at den offentligrettslige reguleringen av motorferdsel i utmark er av stor betydning for muligheten for mennesker til å bruke naturen til rekreasjon i uforstyrrede omgivelser.

Den foreslåtte formålsbestemmelsen i høringsforslaget har i hovedsak samme ordlyd som i dagens motorferdsellov, men det er nytt at det presiseres uttrykkelig at motorferdselen ut fra et samfunnsmessig helhetssyn skal reguleres til "et minimum". I høringsforslaget fremgår det at DN anser det for naturlig at dette siktemålet med reguleringen blir synliggjort i formålsbestemmelsen. At det er et mål å regulere motorferdselen til et minimum fremgår i dag av dispensasjonsbestemmelsen i nasjonal forskrift § 6.

For å hindre tolkningstvill knyttet til selve formålet med motorferdsellovgivningen, foreslo DN i høringsdokumentet også at det noe tvetydige uttrykket "fremme trivselen" erstattes med "fremme muligheten til å oppleve stillhet og ro i naturen". Denne formuleringen henviser 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 hverdagslivets kjas og mas.

### Fra høringa

Generelt ser ikke formålet med motorferdselloven ut til å være noe stort tema i høringen. *De fleste* som har uttalt seg ser ut til å være enige om at det er nødvendig og viktig med en offentligrettslig regulering av motorisert ferdseil i utmark og vassdrag av hensyn til naturmiljø og mennesker. Det synes å være en utstrakt enighet om at naturmiljøet er en grunnleggende verdi når motorferdselen skal reguleres. *De aller fleste* høringsuttalelsene viser forståelse for at motorisert ferdseil som er til skade for naturmiljøet ikke kan tillates med mindre de tjener viktige samfunnsmessige interesser. Det er mer variasjon i synet på i hvor stor grad motorferdselloven skal eller bør verne om menneskers bruk av naturen til rekreasjon, samt til hvilken type rekreasjon det skal tas hensyn til. Det forekommer argumenter både for å verne om det allmenne friluftslivet, og om den trivselen



mange opplever i forbindelse med selve bruken av et motorisert fremkomstmiddel, eller den trivselen det gir å kunne komme seg ut i naturen ved hjelp av for eksempel snøskuter.

De som kommenterer formålsbestemmelsen konkret konsentrerer seg i hovedsak til om å gi uttrykk for om de er enig eller uenig i de positive endingene DN har foreslått. Noen høringsinstanser foreslår likevel at det bør presiseres bedre at loven ikke skal være til hinder for nødvendig nytte- og næringskjøring, mens andre argumenterer for å beholde dagens formålsbestemmelse uendret.

Flere av høringsinstansene viser til at Rådgivende gruppe i MoSa-prosjektet fant gjeldende formålsparagraf dekkende, og reagerer derfor på at DN foreslår endringer og tillegg i forhold til dagens bestemmelse

Nærings- og handelsdepartementet mener formuleringen av formålet er et godt utgangspunkt for forvaltningen av dette området.

Landbruks- og matdepartementet kommenterer ikke formålet direkte, men påpeker at departementet i hovedsak støtter prinsippet om en restriktiv motorferdselpolitikk og at lovlig aktivitet fortsatt skal være knyttet til næring. For landbruks- og matdepartementet er det viktig at det for den enkelte utøver i jord- og skogbruket, må være direkte tillatt med motorferdsel som gjør det mulig å ta landbrukets samlede ressurser i bruk uten å måtte forsere for mange byråkratiske hindre.

Statens landbruksforvaltning mener det er positivt at formålsbestemmelsen blir klarere. SLF mener det gir en bra sammenheng mellom formålsbestemmelsen og regler som tar sikte på å begrense omfanget av motorferdselen.

Sametinget ser det som en svakhet ved lovforslaget at formålsbestemmelsen ikke tar opp i seg den tenkingen om bærekraft som har ligget til grunn for miljøpolitikken siden Brundtlandkommisjonens rapport om en bærekraftig utvikling fra 1987 og vedtakelsen av Agenda 21 og Konvensjonen om biologisk mangfold i 1992. Det vises til at bærekraftbegrepet er innarbeidet eller foreslått i flere nye lover (Finnmarksloven og reindriftsloven, forslag til ny plan- og bygningslov, naturmangfoldslov, minnerallov og havressurslov). Etter Sametingets syn framstår det derfor som påfallende at dette perspektivet ikke er grunnleggende også i en ny motorferdselslov. I bærekraftsbegrepet ligger både en økologiske, økonomiske og sosiale/kulturelle bærekraftsdimensjonen inne, noe som vil gi grunnlag

for en mer helhetlig tilnærming til bruk og vern, også i motorferdselssammenheng. Også Hardangervidda Grunneigarsamskipnad foreslår å ta inn bærekraftsprinsippet i formålsbestemmelsen og foreslår følgende formulering: "å regulere motorferdselen til et bærekraftig nivå ut fra geografi og tid på året". Av forskningsinstitusjoner er de som har uttalt seg, positive til formålsformuleringen. Når det gjelder fylkesmennene, støtter hoveddelen intensjonene i forslaget, men har ikke kommentert formålsbestemmelsen direkte. Fylkesmannen i Østfold og fylkesmannen i Sør-Trøndelag mener det er helt nødvendig å ta inn formuleringen "til et minimum" i formålsbestemmelsen, mens fylkesmannen i Sogn og Fjordane mener det motsatte. Fylkesmannen i Østfold og delvis fylkesmannen i Vest-Agder foreslår en tilføyelse til formålsbestemmelsen "samtidig som allment aksepterte nytteformål kan utøves".

Andre høringsinstanser som for eksempel Nord-Trøndelag fylkeskommune, foreslår at formuleringen "til et minimum" tas ut av forslaget. Det vises til at dette vil gi rom for en utvikling med hensyn til motorferdsel som er mer i tråd med den normale oppfatningen av hva og hvordan naturen kan og bør kunne brukes. I det dagens ordlyd har en bredere innfallsvinkel, som rekreasjon i videre betydning, småskala reiseutvikling, nye utmarksnæringer osv.

Utmarkskommunenes sammenslutning (USS), som mange utmarkskommuner viser til i sine uttalelser, har ingen innvendinger mot formålsangivelsen i forslaget. Det fremgår likevel i USS sin uttalelse at Landstyret er i mot forslaget om at det er en del av formålet at motorferdselen skal reguleres "til et minimum." Det vises for det første til at en slik formålsangivelse ikke vil gi noen veiledning i den konkrete interesseavveiningen og i den enkelte sak, i tillegg til de krav til interesseovervekt som allerede ligger i bestemmelsen. For det andre, hevdes det at en generell målsetning om "et minimum" kan misbrukes som begrunnelse i den enkelte sak, og frikoble avgjørelsen fra den konkrete interesseavveining. Landstyret i USS kan heller ikke se at DN har noen særlig overbevisende begrunnelse for forslaget om å ta inn denne formuleringen.

Noen kommuner, spesielt en del Finnmarkskommuner mener begrepet samfunnsnytte fortolkes for snevert i forslaget til formålsparagraf, da motorkjøretøyer og spesielt snøskuter for mange er et viktig trivselsmoment i Finnmark.

Også flere næringsorganisasjoner og grunneiere, deriblant Norges Bondelag og Norges Skogeierforbund mener minimumsbegrepet er overflødig. Disse nærings-

organisasjonene mener DNS forslag til formålsparagrafen ser ensidig på de negative sidene ved motorferdsel i utmark. Det tar ikke helhetshensyn om at det er nødvendig med motorferdsel i utmark, f.eks. når det gjelder høsting og utnyttelse av utmarksressurser eller verdiskapning, slik det gjøres i Viltloven og Lakse- og innlandsfiskloven som også er miljø-/frednings-/forbudslov, men der hensynet til bla næring er innarbeidet i formålet. Disse næringsorganisasjonene krever at hensynet til nødvendig transport i næringsøyemed innarbeides i lovens formålsparagraf, og foreslår følgende ordlyd (endringene er uthevet):

*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 muligheten til å oppleve stillhet og ro i naturen. Innenfor denne ramme skal nødvendig, miljøtilpasset motorisert ferdsele være tillatt i næringsøyemed.*

Gruppen organisasjoner er det mer blandet i synet på formålsbestemmelsen. Norges Naturvernforbund mener utkastet er klarere og mer retningsgivende enn dagens lov, ved at naturmiljøet og muligheten til å oppleve stillhet og ro i naturen er hva det skal legges vekt på. Flere natur- og friluftorganisasjoner synes også det er positivt at motorferdselen skal reguleres til et minimum, mens andre presiserer at det må være en grunnleggende rettighet å kunne ferdes i naturen i stillhet og ro.

Organisasjonen *Natur og Motor* som ble opprettet etter at DN sendte DN rapport 2007-3 på høring og *scooteraksjonen.com* som samlet inn nærmere 7000 underskrifter fra enkeltpersoner som er uenige i forbud mot rekreasjonskjøring, er grunnleggende uenig i loven og heller ikke enig i formålsparagrafen.

Når det gjelder formålsbestemmelsen har *Norges Jeger- og Fiskeforbund* lignende syn som Norges Bondelag og Norges Skogeierforbund. Også flere kommuner, Norges allmenningsforbund og andre mener det ikke går klart nok frem av formålsparagrafen at loven skal åpne for nærings- og nyttekjøring og at det må synliggjøres bedre i formålsbestemmelsen at næringsutvikling og verdiskapning i utmarka skal ivaretas.

Etter at høringsfristen utløp og de ulike organisasjonene hadde sendt inn egne høringsuttalelser mottok DN et felles opprop fra Norges Bondelag, Norges Skogeierforbund, Norskog, Den Norske Turistforening, Norges Fjellstyresamband, Norges naturvernforbund, Norges Jeger- og Fiskeforbund, Friluftslivets

Fellesorganisasjon WWF Norge, Framtiden i våre hender og Natur og Ungdom. I dette oppropet klargjør disse at de er opptatt av å kunne videreføre og videreutvikle sine friluftstradisjoner innenfor en ikke-motorisert ramme, samtidig som det legges til rette for nødvendig nærings- og nyttekjøring.

### Drøfting

Høringen viser at tilnærmet ingen har innvendinger til at motorferdselloven fremdeles bør ha en formålsbestemmelse. Det er svært vanlig at formålet med loven avgis i en av de første bestemmelsene i loven og DN anbefaler at formålet med lovteksten angis i loven som § 1. Formålsformuleringen i motorferdselloven har ingen umiddelbare rettsvirkninger for den enkelte borger, men er pedagogisk sett viktig ved at bestemmelsen vil forklare hensikten med loven og vise hvilke verdier reguleringen av motorferdselen tar sikte på å verne. Mer konkret gir formålsangivelsen både veiledning i forbindelse med fortolkning og anvendelse av loven, samtidig som formålet vil være en rettesnor ved skjønnsutøvelse der hvor loven åpner for at motorferdsel kan tillates ved enkeltvedtak eller reguleres gjennom kommunal motorferdselplan. Samtidig vil formålsangivelsen ha betydning for hvilke vilkår kommunene kan stille når det med hjemmel i loven gis tillatelse til motorferdsel etter søknad.

Det er hevet over enhver tvil at motorisert ferdsele er nødvendig for å kunne utføre en del felleskapsoppgaver, som for eksempel politi- og redningstjeneste, drive primærnæring og foreta annen allment akseptert og nyttig transport i utmark og vassdrag. DN er likevel ikke enig i at formålene og formålsbestemmelsene i viltloven og lakse- og innlandsfiskloven er direkte sammenlignbare slik Norges Bondelag og Norges Skogeierforbund hevder. Når det gjelder de nevnte lovene er formålet delvis å *forvalte* de ulike vilt- og fiskestammene hvilket innebærer at jakt eller fiske i regulert form er en ønsket aktivitet og en del av formålet med disse lovene. Når det gjelder motorferdselloven er ikke motorferdsel i seg selv ønsket ut fra miljøhensyn slik som i disse to andre miljølovene. Nødvendig motorferdsel er derimot akseptert og tålt og det er ansett som viktig å legge til rette for dette av andre samfunnsmessige grunner enn miljøhensyn.

Det er klart at motorisert ferdsele i utmark samlet sett, er til skade og ulempe for naturen idet bruken av ulike former for motoriserte fremkomstmidler skaper og kan skape støy og annen forurensing, terrengskader og vegetasjonsslitasje og forstyrrelser for dyrelivet. Samtidig øker motoriserte fremkomstmidler menneskers rekkevidde og ferdsele muligheter i utmarka på en uforutsigbar måte for dyrelivet. Motorisert ferdsele kan også medføre

forstyrrelser som hindrer menneskers trivsel i naturen. Høringen viser at det er ulike oppfatning om dette, men nasjonal politikk på området er klar.

I St. meld. nr. 39 (2001-2001) "Friluftsliv, Ein veg til høgare livskvalitet" fremkommer det at man med friluftsliv mener ikke-motoriserte aktiviteter. Det slås videre fast at utfordringene knyttet til bruk av motorkjøretøy, motorfartøy langs kysten og bruk av helikopter og småfly er et komplekst problem som det er avgjørende at man finner gode løsninger på både av hensyn til naturvern og friluftsliv. En viktig bakgrunn for at det er nødvendig med regulering av motorferdsel i utmark skyldes også asymmetrien i forholdet mellom motorisert ferdsel og friluftsliv: Motorisert ferdsel kan være en sjanse for det allmenne friluftslivet, mens det allmenne friluftslivet sjelden fører med seg ulemper for brukere av snøskutere og barmarkskjøretøy. Videre skyldes behovet for regulering av motorferdsel at naturområder preget av fred og ro i mange sammenhenger ikke bare er et knapt gode, men også et såkalt "posisjonelt gode", det vil si et gode der det oppstår knapphet ved utstrakt bruk. Fenomenet er, som det vises til i NIBR-rapport 2006:16 velkjent i turismen: man må reise lenger og lenger for å komme utenfor "allfarvei". Hvis mange mennesker oppsøker stille eller "urørte områder, vil det oppfattes som områdets kvaliteter kunne gå tapt. Dette vil kunne skje dersom adgangen til områdene blir gjort mye enklere gjennom tilrettelegging for motorferdsel.

DN tilrår at den opprinnelige grunntanken om å tilgode-se dominerende allmenne verdier som naturmiljø i vid forstand og utmarkas betydning som rekreasjonsarena for alle og enhver videreføres i en fremtidig motorferdsellov. Men med bakgrunn i det overnevnte anbefaler DN at forslaget om å tydeliggjøre at formålet med motorferdselloven også er å verne om menneskers mulighet til å søke stillhet og ro i naturen beholdes. DN anbefaler at forslaget om at formuleringen "fremme trivselen" erstattes med formuleringen "fremme muligheten til å oppleve stillhet og ro i naturen" beholdes.

Slik DN ser det vil det uansett være uholdbart å videreføre den vage og upresise formuleringen "fremme trivselen" i formålsbestemmelsen da den både kan fortolkes som at det skal tas hensyn til den trivsel noen opplever i forbindelse med bruk av motoriserte fremkomstmidler i naturen, og den trivsel andre opplever ved å kunne ferdes uforstyrret i skog og mark. Naturmiljøet og muligheten til å oppleve stillhet og ro i naturen må betraktes som dominerende allmenne interesser som på lengre sikt vil tjene alle samfunnsgrupper, uten at noen enkelte grupper eller interesser peker seg ut særskilt.

Med bakgrunn i høringsuttalelsene har DN vurdert hvordan man bedre kan synliggjøre den samfunnsmessige kostnyttevurdering som er ment å ligge til grunn for reguleringen av motorferdsel i utmark, samtidig som siktemålet med loven – å begrense omfanget av motorferdsel i utmark med sikte på å verne om naturmiljøet og fremme muligheten til å oppleve stillhet og ro i naturen – kommer klart frem.

I dagens formålsbestemmelse og høringsforslaget er dette synliggjort gjennom formuleringen "ut fra et samfunnsmessig helhetssyn". Det er mulig å enten legge til en formulering slik Norges Bondelag og Norsk Skogeierforbund foreslår om at loven ikke er til hinder for nødvendig, miljøtilpasset motorisert ferdsel i næringsøyemed. En slik formulering vil ikke synliggjøre alle de andre ferdselsformålene motorferdselloven ikke er ment å være til hinder for. Vi kan for eksempel trekke frem motorferdsel i forbindelse med politi-, og redningstjeneste, oppsynstjeneste, transport av forflytningshemmede, motorsport og preparering av skiløyper. Det vil heller ikke falle heldig ut dersom man velger å slå fast at motorferdselloven ikke har som formål å forhindre allment aksepterte nytteformål slik fylkesmannen i Vest-Agder foreslår. En slik formulering vil resultere i ubesvarte spørsmål som hva skal til for å anse at noe er allment akseptert. Og hva om en type ferdsel som har et urimelig stort omfang, eller som gir skade eller ulempe for natur eller mennesker blir allment akseptert enten lokalt eller nasjonalt?

DN har vurdert muligheten for å finne frem til en formulering som omfatter alle typer ferdselsformål som det i motorferdselloven vil være aktuelt å åpne for. Etter DNs syn vil en slik setning enten bli unødvendig lang og detaljert eller blir for generell og følgelig ikke tilstrekkelig tydelig eller presis. Tilsvarende vanskeligheter med å sammenfatte alt som er tillatt oppstår ikke i for eksempel viltloven der høsting kun er tillatt i landbruksnæring og i forbindelse med friluftsliv.

Generelt er DN skeptisk til en tilleggsformulering i formålsbestemmelsen der det slås fast at motorferdsel i forbindelse med næringsdrift eller til allment aksepterte nytteformål generelt er tillatt. Når formålet med lovrevijsjonen er å begrense omfanget av motorferdselen, er det DNs oppfatning at det vil sende ut uheldige signaler dersom man velger å endre formålsbestemmelsen slik at den gir uttrykk for å åpne opp for mer motorisert ferdsel bare den er allment akseptert som nyttig eller knyttet til næring. Med det presset som er på utmarka er det viktig å slå fast at motorferdselen skal begrenses til et minimum. Slik DN ser det bør det ikke innebære et problem for primærnæringene at ikke deres interesser

nevnes særskilt i formålsbestemmelsen da motorferdsel til disse formålene også i det videre foreslås å være direkte unntatt fra motorferdselbudet.

Det er flere av høringsinstansene som har innvendinger til at DN har foreslått å presisere at motorferdselen ut fra et samfunnmessig helhetssyn skal reguleres til "et minimum". En viktig beveggrunn for revisjonen av motorferdselloven har vært et ønske om å begrense omfanget av motorferdselen i utmark og vassdrag. DN anser det for naturlig at dette siktemålet med reguleringen, blir synliggjort i formålsbestemmelsen. Dette målet med reguleringen av motorferdsel i utmark er heller ikke nytt. Det fremkommer av dispensasjonsbestemmelsen i dagens nasjonale forskrift at det er "et mål om å redusere motorferdselen til et minimum". Denne formuleringen kom inn i regelverket i forbindelse med lovendringen i 1988 som ble foretatt med bakgrunn i mange av de samme utfordringene som er bakgrunnen for dagens revisjon.

Selv om det er et uttalt siktemål at omfanget av motorferdselen i utmark skal være på et minimum, er det ikke meningen å hindre at 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 tillatt. Dette fremkommer allerede forholdsvis klart både ved at det i formålsbestemmelsen uttrykkelig fremgår at loven har til formål "å regulere" og ikke å hindre eller forby motorferdsel, samt av alle bestemmelsene i lovforslagets kapittel 3 til og med 6 der det åpnes for motorferdsel til ulike formål.

Sametinget påpeker rett nok på at bærekraftbegrepet er innarbeidet i eller foreslått i flere nye miljølover. DN har vurdert om det er mulig å ta inn dette begrepet i motorferdsellovens formålsbestemmelse, men har kommet til at det vanskelig kan sies at motorferdsel skal reguleres på en bærekraftig måte til et minimum. Bærekraftprinsippet synliggjør heller ikke den samfunnmessige kostnyttevurdering som ligger til grunn for at motorferdsel til formål med en samfunnsnytte som overstiger de potensielle skadene og ulempene for naturmiljøet og mennesker kan tillates, mens fornøyeskjøring ikke kan aksepteres.

Etter DN syn er det følgelig hensiktsmessig å beholde formuleringen om at formålet med loven er "ut fra et samfunnmessig helhetssyn å regulere motorferdselen". Ved å beholde begrepet samfunnmessig helhetssyn, samtidig som det tas inn at motorferdselen innenfor denne vurderingen skal begrenses til et minimum av hensyn til naturmiljø og muligheten til å oppleve stillhet

og ro i naturen, kommer det klart frem at siktemålet med reguleringen er at omfanget av motorferdselen skal begrenses så langt det lar seg gjøre uten å komme i konflikt med andre vektige samfunnsinteresser. Det at motorferdselen i utmark og vassdrag skal reguleres ut fra et "samfunnmessig helhetssyn" innebærer at loven åpner for motorferdsel der man etter en helhetsvurdering har kommet til at ferdelsformålene er av så stor samfunnmessig verdi at 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. Her vil det være en glidende overgang og dess større samfunnmessig verdi et ferdelsformål har, dess større aksept for motorferdsel som kan føre til skade og ulempe er det. For de særs viktige ferdelsformålene som politi- og redningstjeneste kan motorferdselen være så viktig at man må akseptere at det fører til skade og ulempe for naturmiljø og mennesker, mens for ferdelsformål av mindre samfunnmessig verdi vil motorferdselen kun aksepteres dersom den kan gjennomføres på en måte som fører til så lite skader og ulemper som mulig. For motorferdsel som ikke tjener noen viktige samfunnsinteresser, men bare private interesser innebærer formuleringen "samfunnmessig helhetsvurdering" at det ikke er forsvarlig å tillate motorferdsel selv om de potensielle skadene og ulempene for naturmiljø og mennesker er mindre.

Å knytte formålet til en samfunnmessig helhetsvurdering synliggjør også en innsikt i at det er mange former for næringsutøvelse som 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 reiselivsnæring. 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.

### **DNs konklusjon**

DN tilrår at den foreslåtte formålsangivelsen tas inn i ny motorferdsellov som § 1 med følgende formulering:

*Formålet med denne lov er ut fra et samfunnmessig helhetssyn å regulere motorferdselen i utmark og vassdrag **til et minimum, slik at man verner om naturmiljøet og ivaretar muligheten til å oppleve stillhet og ro i naturen.***

Se kapittel 5 for merknader til paragrafen.



## 3.3 Virkeområde

### Innføring i temaet, status og utfordringer

Det er klart at dagens motorferdsellov gjelder motorferdsel i utmark og vassdrag, men loven har ingen egentlig angivelse av lovens virkeområde. I dagens lov er § 2 om virkeområde en bestemmelse som definerer hva som forstås med begrepene motorferdsel, utmark og vassdrag.

I gjeldende motorferdsellov heter det i § 2 om virkeområde:

*Med motorferdsel menes i denne lov bruk av kjøretøy (bil, traktor, motorsykkel, beltebil, snøscooter o.l.) og båt eller annet flytende eller svevende fartøy drevet med motor, samt landing og start med motordrevet luftfartøy.*

*Med utmark menes udyrket mark som etter lov om friluftslivet § 1 første ledd 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.*

*Veg i utmark som ikke er opparbeidd for kjøring med bil, anses i denne lov som utmark. Det samme gjelder opparbeidd veg som ikke er brøytet for kjøring med bil.*

*Med vassdrag menes åpne og islagte elver, bekker og innsjøer.*

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

Regelverket for motorferdsel i utmark og vassdrag gjelder ikke for ferdsel på sjøen, for selve flyvingen med luftfartøy, eller landingsplass for luftfartøy når det er gitt konsesjon etter luftfartslovens regler. Etter dagens motorferdsellov § 11 er det videre presisert at loven ikke gjelder for Svalbard og Jan Mayen.

Det følger av oppdraget som lå til grunn for MoSa-prosjektet at prosjektet omfattet virkeområdet for lov om motorferdsel i utmark og vassdrag, mens motorferdsel til sjøs ikke skulle omfattes. Rådgivende gruppe i MoSa har dermed ikke kommet med noen anbefalinger knyttet til motorferdsellovens virkeområde utover anbefalingen om å arbeide opp mot luftfartsregelverket i forsøk på å begrense lavtflyging.

Det er imidlertid på det rene at dagens formulering av virkeområdet har medført en del uklarheter, spesielt i forhold til når en vei i utmark skal være å anse som opparbeidet for kjøring med bil og således falle utenfor det motorferdselloven skal regulere. Med jevne mellomrom dukker det også opp spørsmål om motorferdselloven omfatter nyutviklede motoriserte fremkomstmidler.

Fritidskjøring med snøskuter på innmark om vinteren forekommer enkelte steder i økende grad. Dette kan være til tilsvarende skade og ulempe for naturmiljø og trivsel som tilsvarende rekreasjonskjøring i utmark, men slik dagens virkeområde er formulert er denne motorferdselen ikke omfattet av motorferdselloven og heller ikke forbudt.

### DN foreslo

I høringsdokumentet foreslo DN i hovedsak å videreføre virkeområdet i dagens motorferdsellov.

Det ble ryddet noe i paragrafen ved at avgrensingen mot landing og start på landingsplasser med konsesjon etter luftfartslovens bestemmelser flyttet til en egen paragraf (§ 6) om avgrensninger.

Videre ble det gjort følgende regeltekniske endringer for å tydeliggjøre eller klargjøre virkeområdet.

For det første ble det foreslått å ta inn et ledd som angir at det innholdsmessige virkeområdet for loven er motorferdsel, og at det stedlige virkeområdet er utmark og vassdrag i bestemmelsen om virkeområder. Dette fremkommer også av tittelen på loven, men i høringsforslaget er det ansett som viktig at virkeområdet fremgår klart i selve lovteksten.

For det andre er hva som i loven menes med "motorferdsel" formulert noe annerledes enn i dagens lov, uten at det er ment å gjøre noen endringer i virkeområdet for loven. Det er ikke gjort noen endringer i formuleringen om at landing og start med motordrevet luftfartøy er å anse som motorferdsel, men det innføres et nytt begrep: "motordrevne fremkomstmidler". Ved å knytte virkeområdet til bruk av "motordrevne fremkomstmidler" gjøres det klart at bruk av absolutt alle former for motordrevne innretninger som kan transportere personer eller gods faller innenfor loven.

For det tredje ble det gjort en liten endring knyttet til angivelsen av hvilke veier som er å anse som utmark og således inkludert i motorferdsellovens virkeområde. Det er i DN høringsforslaget presisert at det kun er vei opparbeidet for kjøring med "vanlig" bil som faller utenfor motorferdsellovens virkeområde.

Til sist ble det foreslått en terminologisk endring fra å bruke begrepet "som ikke er brøytet for kjøring med bil" til å bruke begrepet "som ikke er vinteråpen" om hvilke veier som er å anse som utmark vinterstid. Dette fordi ikke alle veier må brøytes vinterstid for å kunne anses for å være åpne.

Etter mal av friluftlovens regler for allmennhetens ferdselsrett (allemannsretten) ble det i høringsdokumentet foreslått en utvidelse av motorferdsellovens stedlige virkeområde ved at snødekt innmark i perioden 15. oktober til 30. april skal regnes som utmark.

Paragraf 2 (virkeområde) ble i høringsdokumentet foreslått med følgende ordlyd (endringene er uthevet):

**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<sup>1</sup> ikke regnes som innmark eller like med innmark. Setervoll, hustomt, engslått, kulturbete 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 gårds plass, 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

### Fra høringa og drøfting

Høringsinstansene hadde en del kommentarer og innspill til motorferdsellovens virkeområde og formuleringen av de ulike bestemmelsene i høringsforlaget § 2 (virkeområdet). For oversiktens skyld har vi her oppsummert høringsuttalelsene og fortløpende drøftet disse etter tema. DNs konklusjon står samlet til slutt i dette kapitlet.

### Generelt om motorferdsel i utmark og vassdrag som virkeområde angitt i loven

#### Fra høringa

Høringsrunden gir samlet sett inntrykk av at de aller fleste er forholdsvis fornøyd med virkeområdet i dagens motorferdsellov. Det fremkommer at en del mener det er urettferdig at motorferdselloven legger restriksjoner på fritidskjøring med snøskuter, mens det er fritt frem å bruke fritidsbåt på sjøen. Noen kommuner ber om at områder regulert til alpinformål regnes som innmark.

*Landstyret for utmarkskommunenes sammenslutning (USS), samt flere kommuner og grunneier- eller næringsorganisasjoner* antyder imidlertid at loven må bygge på et prinsipp om at en konkret interesseavveining i det enkelte tilfelle skal være avgjørende, og ikke på en forhåndantakelse om at all motorisert ferdsel, uavhengig av faktisk støy mv, vil ha negative innvirkninger på naturmiljø og den klassiske friluftsopplevelse.

*Samferdselsdepartementet* påpeker at en del aktiviteter i større grad vil kunne anses konsesjonsberettiget etter luftfartsloven enn tillatt etter forslaget til motorferdsellov, noe som kan føre til flere søknader om konsesjon etter luftfartsloven og ber derfor om en mer helhetlig vurdering av § 2 i forhold til forskrift 11. januar 2007 om konsesjon for landingsplasser § 4.

### Drøfting

DN mener det er viktig å være klar over at angivelsen av virkeområdet ikke er den bestemmelsen som avgjør om motorferdsel i utmark og vassdrag skal være forbudt eller tillatt, men den bestemmelsen som avgjør hvilken motorferdsel som skal være underlagt reguleringene i motorferdselloven.

Dagens motorferdsellov regulerer ikke bruk av motorfartøy på sjøen. Hovedformålet med motorferdselloven er å regulere motorferdsel i utmark og vassdrag, og ingen har direkte forlatt at virkeområdet for motorferdselloven skal utvides til å gjelde motorferdsel på sjøen. Det er kun sammenligninger med motorferdsellovens regelverk og det regleverk, eller manglende regulering av bruk av fritidsbåter på sjøen som kommenteres i høringen. DN kan derfor ikke se at det skulle være noen grunn til å utvide motorferdsellovens virkeområde her. Det vises til drøftelsen av bruk av småbåter i kapittel 3.

DN har vurdert om områder som er regulert til alpinanlegg bør tas ut av motorferdsellovens virkeområde. Dette ville i så fall bare kunne være aktuelt på snødekt mark, og da kommer alle de samme argumentene som taler for å inkludere snødekt innmark i motorferdsellovens virkeområde inn med full tyngde. DN kan heller ikke se at det av andre grunner enn å muliggjøre motoriserte aktiviteter, skulle være behov for å ta områder regulert til alpinanlegg ut av motorferdsellovens virkeområde idet all nødvendig og nyttig kjøring i disse anleggene er hjemlet i loven. For drift av alpinanlegg i form av preparering av bakker og lignende vil man kunne kjøre med hjemmel i forslaget § 12 f og bruk av snøskuter til redningsoppdrag er generelt unntatt etter § 8 bokstav a).

DN har ikke registrert noen argumenter mot at motorferdsellovens virkeområde fortsatt skal gjelde alle former for motoriserte fremkomstmidler, med unntak av argumenter knyttet til bruk av elektrisk motor på båt som er omhandlet i kapittel 3.13. Det anbefales følgelig at forslaget om å knytte virkeområdet til bruk av alle typer motordrevne fremkomstmidler beholdes. Det er likevel slik at motorferdselloven må bygge på et prinsipp om at de ulike reguleringene er basert på en balansert helhetsvurdering, og ikke på en forhåndantakelse om at all motorisert ferdsel, uavhengig av faktisk støy, terrengskade mv, vil ha negative innvirkninger på naturmiljø og muligheten til å oppleve stillhet og ro i naturen.

Når det gjelder landing og start med luftfartøy er det viktig å merke seg avgrensningen i høringsforlaget § 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). Det følger av imidlertid "Forskrift om konsesjon for landingsplasser" § 4 at flere nærmere angitte typer landingsplasser er unntatt fra konsesjonskravet. Det eneste tilfellet som er av betydning for motorferdsel fordi det ellers vil kunne være å betrakte som utmark, er dersom det dreier seg om såkalte "naturlige" landingsplasser der det ikke foretas mer enn 12 flybevegelser per uke, jf. § 4 bokstav a). Naturlige landingsplasser er områder som ikke er særskilt tilrettelagt, men som det ut fra plassens naturlige beskaffenhet er mulig å bruke som landingsplass.

Etter luftfartsregelverkets regler regnes to eller flere landingsplasser som ligger nærmere hverandre enn 1 km, i denne sammenheng som samme landingsplass dersom landingsplassene benyttes av samme operatør.

Selv om slike naturlige landingsplasser i utgangspunktet er unntatt fra konsesjonskravet, kan luftfartstilsynet likevel kreve konsesjon dersom støymessige eller flysikkerhetsmessige hensyn tilsier det.

DN bemerker at formålet med luftfartslovgivningen og skillet mellom konsesjonspliktige og ikke konsesjonspliktige landingsplasser i stor grad er knyttet til fysiskhet og støy i tettbebygde strøk. Motorferdsellovens formål er derimot å ivareta naturmiljøet og menneskers mulighet til å oppleve stillhet og ro i naturen. DN tilrår at motorferdselloven fremdeles skal regulere landing og

start som foregår på naturlige landingsplasser som ikke er underlagt konsesjonsplikt etter luftfartsregelverket.

DN ser imidlertid at det kan være nyttig å beholde presiseringen om at motorferdselloven ikke gjelder landingsplass når det er gitt konsesjon etter luftfartsloven i bestemmelsen som angir virkeområdet. Dette har sammenheng med at denne presiseringen i forslaget er plassert i § 6 (avgrensinger) sammen med presiseringen av forholdet til grunneierretten, noe som har resultert i at sistnevnte presisering har blitt unødvendig bortgjemt, se kapittel 3.8. DN anbefaler at det som siste ledd i bestemmelsen om motorferdsellovens virkeområde, tas inn en setning som presiserer at motorferdselloven ikke gjelder landingsplass for luftfartøy når det er gitt konsesjon etter luftfartsloven § 7-5.

### **Om utvidelsen av virkeområdet til også å gjelde snødekt innmark**

#### **Fra høringa**

*En stor andel* av kommentarene og argumentene angående det foreslåtte virkeområdet for loven, er knyttet til forslaget om å utvide virkeområdet for motorferdselloven til også å omfatte snødekt innmark i perioden fra og med 15. oktober til 30. april.

*Justisdepartementet* påpeker at det bør vurderes om sidestillingen av snødekt innmark med utmark medfører utilsiktede begrensninger på grunneiers rådighet og også om lovgrunnen er tilstrekkelig for en så vid innskrenking i råderetten.

*Mange* går imot å utvide virkeområdet. Et flertall av de kommunene som har uttalt seg om dette spørsmålet, stiller seg negative til forslaget.

*Norges Bondelag og Norges Skogeierforbund, samt flere andre nærings- og grunneierinteresser* mener en slik utvidelse av virkeområde vil medføre betydelige ulemper for næring og næringsutvikling og heller ikke nødvendig for å gjennomføre en restriktiv motorferdselpolitikk.

*Flere, inkludert Utmarkskommunenes sammenslutning*, bemerker at DN ikke har fremført særlig tungtveiende grunner for forslaget og mener forslaget griper inn i en praksis som ikke kan ses spesielt problematisk i dag.

*Statens landbruksforvaltning (SLF)* er også uenige i utvidelsen. *SLF* viser til at innmark er produksjonsarealer, hvor bruk av motorisert redskap skjer i stor utstrekning som en nødvendig og legitim del av jordbruket. *SLF* mener en utvidelse av virkeområdet slik DN har foreslått vil kunne legge føringer for praktisk bruk av

landbrukseieendom som det er vanskelig å se konsekvensen av, og som heller ikke er drøftet i høringsdokumentet. En uheldig konsekvens av denne regelen, kan være at varetransport som ellers kunne skjedd på frossen mark, heller utføres før motorferdselsforbudet inntreffer og derved gjør mer skade.

*SLF* mener at de restriksjoner som blir lagt på legitim kjøring i forbindelse med næring og drift av gårdens ressurser ved å definere snødekt innmark som utmark blir for sterke og bemerker at dersom hensikten ved reguleringen og som *SLF* har forståelse for - å forby fornøyelses-/ rekreasjonskjøring på innmark, så må det finnes andre løsninger for å oppnå dette. *SLF* vil understreke at all form for næringskjøring må være tillatt på innmark sommer som vinter.

*Andre* mener at dette er en helt nødvendig å utvide virkeområdet vinterstid fordi snøskuterbruk på snødekt innmark medfører støy og forstyrrelser i et betydelig område rundt der aktiviteten foregår. Videre vil det fjerne all tvil om hva som er lovlig område å kjøre på. Det pekes særlig på at økning i antall snøskutere nå i hovedsak skjer i tilknytning til byer og at kjøring nær nettbygd strøk er et økende problem på områder som er mye brukt til friluftsliv. Det uttales også at det er viktig å opprettholde et skille mellom nærings- og nyttekjøring og ren rekreasjonskjøring på innmark. Hvis en ikke er oppmerksom på dette, vil en kunne få en utvikling der store sammenhengende kulturmarker/innmarksområder nærmest blir å betrakte som motorsportbaner. Trondheim kommune uttaler at forslaget er fornuftig da dette vil unngå mye av fritidskjøringen som kommunen mener ofte tar utgangspunkt i innmarka for så å fortsette innover i utmarka.

*Politidirektoratet* ser det for eksempel som positivt at forslaget har forsøkt å synliggjøre hensynet til miljøet og betydningen av miljøspørsmål i større grad enn det som fremgår av dagens motorferdsellov. I denne sammenhengen trekker politidirektoratet spesielt frem forslaget om å utvide motorferdsellovens virkeområde etter mal av friluftslovens regler for allmennhetens ferdselsrett hvor også snødekt innmark defineres som utmark.

*Fylkesmennene* er delt i dette spørsmålet, men mange ser behovet, men antyder at det kan bli vanskelig å praktisere et slikt virkeområde. Flere ser det uansett som en forutsetning at denne utvidelsen av virkeområdet ikke må føre til innskrenkninger i forhold til landbruk og annen kjøring i tråd med lovutkastets § 8. Fylkesmennene i Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag som støtter utvidelsen, viser til at dette er en økende utfordring som det er viktig å komme i inngrep med før det blir et stort problem.

Det kommenteres at det kan by på kapasitetsproblemer å håndheve motorferdselloven på det som i dag er snødekt innmark. *Andre* mener at det bør knyttes kun til dato for å unngå problemer med håndheving i forhold til graden av snødekt osv.

*Luffartstilsynet* kommenterer at dersom virkeområdet utvides til snødekt innmark, vil det få som konsekvens at landingsplasser på innmark (som ikke har konsekisjon) også vil måtte ha godkjenning fra kommunen etter lovutkastets § 24. Det vises til at dette i praksis vil innebære en stenging av disse plassene i denne perioden og bemerkes at en slik konsekvens umulig kan være tilsiktet, og i så fall motsetter Luffartstilsynet seg dette.

Selv om *mange* uttaler at de er bekymret for de utilsiktede virkningene av den foreslåtte utvidelsen av virkeområdet, har høringen ikke gitt mange konkrete eksempler på kjøring som vil bli forbudt på snødekt innmark dersom motorferdselloven også får anvendelse der. Noen påpeker at utkjøring av rundballer for grunneier som ikke driver jordbruk som næring vil bli forbudt.

Det mest konkrete eksempelet kommer fra *Vegdirektoratet*. *Vegdirektoratet* påpeker at i dag foregår mye av den private øvelseskjøringen for opplæring av bruk av snøskuter eller beltemotorsykel på innmark, *Vegdirektoratet* ser at det kan være vanskelig å skille inn- og utmark om vinteren, men mener det må åpnes for en større rett til privat øvingskjøring på innmark, slik innmark defineres i dagens regelverk.

Det vises til at det for privat øvingskjøring er det ikke behov for å kunne benytte store innmarksområder, men for eksempel bakker nær boligen. I mer bolignære innmarksområder gjør ikke hensynet til stillhet og ro seg i samme grad gjeldende. *Vegdirektoratet* synes den foreslåtte regel er svært streng. Eneste lovlige alternativ for privat øvingskjøring blir nå gårdsplassen og brøytede private vegger. Begge alternativ kan være farlige både for en uerfaren elev og andre trafikanter.

*Vegdirektoratet* foreslår at det alternativt kan angis avstand fra bolighus, for eksempel at det kan øvingskjøres på innmark som ligger i en avstand på maksimalt 500 meter fra bolighus.

### Drøfting

Høringen viser at mange er uenige med forslaget i høringsdokumentet om å utvide vireområdet til snødekt innmark i perioden 15. oktober til 30. april. Motargumentene er hovedsaklig knyttet til at høringsinstansene frykter at en slik utvidelse som etter deres syn kan få utilsiktede virkninger, samt at de ikke finner



noen vektige argumenter for forslaget i DN høringsdokumentet. DN mener fremdeles det vil være hensiktsmessig å utvide motorferdsellovens virkeområde til å omfatte snødekt innmark.

I og med at begrepene innmark /utmark i hovedsak har betydning i jordbrukssammenheng og som grunnlag for avgrensning av allmennhetens tradisjonelle ferdselrett på annen matts grunn, kan det reises spørsmål om det er rasjonelt å knytte reguleringen av motorferdsel til disse begrepene. Dette spørsmålet ble også stilt i forbindelse med utarbeidelsen av motorferdselloven som ble vedtatt i 1977. Etter DN syn kunne man valgt å knytte motorferdsellovens virkeområde til kjøring i "terreng". Det er for eksempel vanlig å snakke om terrengsykling og terrengkjøring, ikke om utmarkssykling, og utmarkskjøring. DN ser det uansett ikke som hensiktsmessig å gjøre en slik endring nå, da dette ville kreve en tilsvarende endring av lovens tittel, noe som fort vil oppfattes som en stor endring, selv om det kun av terminologisk karakter.

Dagens motorferdsellov har et virkeområde som inkluderer områder som etter frilufsloven regnes som innmark. Det gjelder setervoll, hustomt, engslått, kulturbete, og skogplantefelt som ligger i utmark. I forarbeidene til loven uttaler departementet at: "En er som utvalget av den oppfatning at i enkelte områder som etter frilufsloven regnes som innmark, bør motorferdselen være underlagt de samme reguleringene som i utmark. Områder det her er tale om er ofte velegnet for motorisert ferdsel, også for landing med fly (helikopter), og må antas i stigende utstrekning å kunne bli nytt til slik ferdsel blant annet i forbindelse med bruk av hytter i områdene." Også da dagens motorferdsellov skulle vedtas var enkelte skogbruksforeninger skeptiske til at motorferdsellovens virkeområde skulle gå utover frilufslovens utmarksdefinisjon. I kommentarene til dagens § 2 skriver departementet videre at: "Departementet mener at også disse områder bør omfattes av ferdselsreguleringene, og at restriksjoner heller ikke der bare skal være avhengige av grunneierens disposisjoner. Grunneiers egen ferdsel for jordbruks- og skogbruksformål vil etter loven være fri, og også de vil normalt være interessert i at andres motorkjøring over skogplantefelt m.v. blir underlagt offentlig regulering. DN vil peke på at utvalget som utarbeidet utkastet til motorferdselloven i utgangspunktet mente at intensjonene bak motorferdselloven - i alle fall når det gjelder ferdselen på bakken - prinsipielt skulle være å få regulert bruken av motoriserte fremkomstmidler utenom bilvei og bebygget grunn, uten at sondringen mellom utmark og innmark nødvendigvis ville være relevant i denne sammenheng. Utvalget var imidlertid bundet av et mandat som

ikke gjorde det mulig å ta opp noe forslag om å utvide virkeområdet for ferdselregulering i den retning.

En ny motorferdsellov vil regulere motorisert ferdsel i utmark i mange år fremover. DN mener man da bør se hen til utviklingstendenser både i forhold til økning og bruk av motoriserte fremkomstmidler, men også i befolkningens bruk av områder til rekreasjon. Flere har i høringsrunden pekt på at snøskuterbruk på snødekt innmark medfører støy og forstyrrelser i et betydelig område rundt der aktiviteten foregår. Det pekes særlig på at økning i antall snøskutere nå i hovedsak skjer i tilknytning til byer og at kjøring nær nettbogd strøk er et økende problem på områder som er mye brukt til frilufsliv. Nasjonal frilufspolitik har som et av flere mål å legge til rette for tettstedsnært frilufsliv i og med at det er områdene nær der folk bor som naturlig nok er mest tilgjengelige for utøvelse av frilufsliv i hverdagen.

DN vil påpeke at forslaget til utvidelse av virkeområdet er laget etter mal av frilufslovens § 3 som åpner for ferdsel til fots og på ski på tilsvarende områder som nå foreslås tatt inn i motorferdsellovens virkeområder. Det følger av frilufsloven at så lenge ferdsel ikke er til nevneverdig skade eller utilbørlig fortrenghet for eier eller bruker kan enhver ferdsel til fots i innmark i den tid marken er frosset eller snølagt, dog ikke i tidsrommet fra 30. april til 14. oktober, jf. § 3. Denne ferdselen er likevel ikke tillatt på gårdsplass eller hustomt, inngjerdet hage eller park og annet for særskilt øyemed inngjerdet område hvor allmennhetens vinterferdsel vil være til utilbørlig fortrenghet for eier eller bruker.

DN er enig med uttalelser fra høringen i at det er viktig å opprettholde et skille mellom nærings- og nyttekjøring og ren rekreasjonskjøring på innmark. Hvis en ikke er oppmerksom på dette, vil en kunne få en utvikling der store sammenhengende kulturmarker, som etter frilufsloven og dagens motorferdsellov er innmarksområder, nærmest blir å betrakte som private motorsportbaner eller rekreasjonsløyper/-områder for snøskuter vintertid. DN ser det også som viktig å peke på at selv om grensen mellom innmark og utmark i de fleste situasjoner er grei å trekke, finnes det mange tilfeller der det er vanskelig å se, og dermed vurdere om mark er innmark eller utmark. Snødekte jorder vil ofte gå i ett med utmarka og det vil være vanskelig å se hvor grensen mellom utmarka og innmarka går. Motorferdsel på snødekt innmark skjer i en periode av året hvor dyrelivet er særlig sårbart. På samme vis som for ubrøytete 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. En

utvidelse vil fjerne all tvil om hva som er lovlig område å kjøre på. DN antar dette også vil være praktisk når det gjelder kontroll og håndhevelse av ulovlig motorferdsel som forekommer i for eksempel alpinanlegg der området ofte vil bestå av et lappeteppes av innmark- og utmarksområder, samt andre tilfeller der det er tvil om området der kjøringen har foregått er utmark eller innmark.

DN forstår at mange frykter at en slik utvidelse av virkeområdet for motorferdselloven vinterstid vil gjøre det vanskelig å drive næring, særlig primærnæringsdrift. Etter DNs syn vil imidlertid ikke grunneiers råderett bli særlig innskrenket. Den eneste formen for kjøring som ikke vil bli tillatt dersom virkeområdet utvides til også å gjelde snødekt innmark, er den rene fornøyelseskjøringen. Dette er uansett en type kjøring som i realiteten hører hjemme på motorsportbaner. Det vises i denne sammenhengen til kapittel 3.6 der det legges til rette for oppretting av motorsportbaner og motorferdselloven vil ikke hindre bruk av terrengbaner så lenge banen er godkjent i reguleringsplan etter plan- og bygningsloven.

Videre er det slik at fornøyelseskjøring med snøskuter på innmark i dag vil kunne komme i konflikt med andre gjeldende rettsregler, for eksempel naboloven. For den som plages av for eksempel lek med snøskutere på snødekte jorder, kan det være praktisk utfordrende å følge opp dette gjennom annet lovverk. Det vil også ofte være slik at det ikke er en nabo, men en stor og udefinert gruppe som plages og deres interesser er ikke beskyttet etter nabolovens regler. Alt dette taler etter DNs syn for at det er mer hensiktsmessig å inkludere disse områdene i motorferdsellovens virkeområde slik at fornøyelseskjøringen blir forbudt og straffbar og kan kontrolleres og sanksjoneres både av polit og oppsyn.

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. Særlig § 8 første ledd bokstav i) som åpner for enhver form for nødvendig motorferdsel i forbindelse med jordbruks- skogbruks eller reindriftsnæring vil hjemle det aller meste av den nærings- eller nyttekjøring som forekommer på snødekt innmark. Dersom det er nødvendig å kjøre over snødekte innmarksområder i forbindelse med utmarksnæring, er dette formål som uansett krever tillatelse før motorferdselen i det hele tatt er tillatt, jf. § 9. Dette betyr at utvidelsen av virkeområdet i seg selv ikke begrenser motorferdsel i forbindelse med utmarksnæring. Annen kjøring som foregår på snødekt innmark og som det ikke er meningen å forby, vil for eksempel være tran-

sport av ved, oppkjøring av skiløyper og transport til hytter. Dette er alle formål som det foreslås å åpne for i motorferdselloven. Dersom det skulle finnes enkelttilfeller der motorferdsel på snødekt innmark verken er direkte hjemlet i motorferdselloven, eller nevnt i noen av søknadshjemlene, vil det være mulig å søke kommunen om dispensasjon. Dette innebærer så vidt DN kan se at den foreslåtte utvidelsen av virkeområdet ikke vil innebære ulemper for grunneiere og andre næringsdrivendes legitime behov for motorisert ferdsel.

En slik utvidelse av virkeområdet vil også berøre mulighetene for start og landing på snødekt innmark. Dette er ikke, slik Luftfartstilsynet antar i sin høringsuttalelse, en utilsiktet følge av forslaget. På samme måte som for bruk av kjøretøy egnet for vinterføre, innebærer forslaget at det kun er den fornøyelsespregede persontransporten som rammes i og med at annen nødvendig transport vil være tillatt etter loven. Landing og start med luftfartøy er etter loven tillatt til alle formålene i utkastets § 8, til utmarksnæring som får tillatelse etter § 9, samt at det kan gis tillatelse til landing og start med luftfartøy etter § 10. I tillegg har kommunen mulighet til å legge ut landingsplasser etter § 20, noe som i praksis vil kunne gjøres etter innspill fra den som har behov for lufttransport og sporadisk landing og start på det aktuelle snødekte innmarksarealet. Det er viktig å merke seg at selv om snødekt innmark inkluderes i virkeområdet, gjøres det unntak for gårds plass, hustomt, inngjerdet hage eller park. En snødekt parkeringsplass opparbeidet for kjøring med bil, vil være å betrakte som bilvei, og således uansett utenfor motorferdsellovens virkeområde.

DN anbefaler at motorferdsel på snødekt innmark skal reguleres i motorferdselloven da dette er naturlig sett i lys av formålet med loven. 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. 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. Den eneste formen for motorferdsel som det ikke vil være tillatt å bedrive dersom virkeområdet utvides, 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.

I høringsforslaget er utvidelsen av virkeområdet begrenset til å gjelde mellom 15. oktober og 30. april da dette korresponderer med friluftslovens regler for ferdsel til fots på frossen eller snødekt mark. I og med at det i hovedsak kun er fornøvelseskjøring med beltekjøretøy som forbys ved utvidelsen av virkeområdet, er DN uenig med dem som mener at bestemmelsen kun bør knyttes til dato for å unngå problemer med håndheving i forhold til graden av snødekt og så videre. Med bakgrunn i at mange i høringen uttrykker at det er behov for at motorferdselloven er så elastisk at den vil passe for hele landet, mener DN det blir uhensiktsmessig å knytte denne avgrensingen av virkeområdet opp til datoer. DN anbefaler at datoene fjernes i sin helhet slikt at det avgjørende blir om innmarken er snødekt eller ikke. Etter DNS skjønn vil graden av snødekt ikke kunne by på store problemer idet marken alltid må regnes som snødekt dersom den egner seg for bruk av snøskuter. En slik avgrensing av virkeområdet vil selvfølgelig gjøre det mulig å bruke bare jorder til fornøvelseskjøring med barmarkskjøretøy. I disse tilfellene vil underlaget i større grad merkes av kjøringen og det antas at det sjelden vil være i eier eller brukers interesse, og dermed kun i unntakstilfeller tillates av disse. Dersom eier eller bruker ikke bryr seg om kjørespor i marka fordi området ikke dyrkes, vil området heller ikke være innmark og således allerede dekket av motorferdsellovens virkeområde.

I denne sammenheng er det nødvendig å kommentere muligheten for privat øvelseskjøring med snøskuter som foregår som en forberedelse til praktisk kjøretrening i forbindelse med obligatorisk opplæring for snøskuterførere. Det følger av vegtrafikklovgivningen at den som ikke hadde førerrettighet i klassene A, A1, B, S, eller T før 1.7.2006, må ta førerkort klasse S for å kunne føre kjøretøy registrert som beltemotorsyssel. Vegvesenet argumenterer i sin høringsuttalelse for at dersom snødekt innmark inkluderes i motorferdsellovens virkeområde må privat øvelseskjøring med snøskuter eller beltemotorsyssel gis egen hjemmel i motorferdselloven. DN har drøftet om det bør tas inn en slik hjemmel, men kommet til at slik øvelseskjøring ut fra en samfunnsmessig helhetsvurdering ikke bør gis videre muligheter enn det som allerede finnes i forslaget slik det er utformet i DN høringsdokumentet. Som i dag vil det være mulig å øvelseskjøre på private brøytete bilveier, samtidig som det vil være adgang til å bruke motorsportbaner godkjent i reguleringsplan etter plan- og bygningsloven til dette formålet. DN er enig med Vegdirektoratet i at det antakelig er en fordel for den videre opplæringen som blant annet har fokus på kjøringens følger for natur og miljø, at eleven på forhånd har lært å beherske snøskuteren teknisk. En direkte hjemmel for privat øvelseskjøring vil utgjøre et

potensielt stort omfang i og med at alle som ikke hadde ordinært førerkort før 1. 7. 2006 med rett vil kunne øvelseskjøre så lenge de følger reglene for øvelseskjøring i førerkortforskriften. DN kan ikke se at dette bør være annerledes enn det er for de som for eksempel tar førerkort for lastebil. Da er det få muligheter for privat øvelseskjøring i forkant av den obligatoriske opplæringen, og eleven vil erverve seg den kunnskap og erfaring med den tekniske kjøringen ettersom han kommer i arbeid som innebærer føring av lastebil. Det samme bør kunne fungere for snøskuter. Et annet moment vil være at en hjemmel for privat øvelseskjøring slik vegvesenet foreslår, uansett vil være betinget av grunneierssamtykke, og det vil oppstå en situasjon der barn og venner av grunneiere vil kunne gis utstrakt mulighet til privat øvelseskjøring, mens de som ikke kjenner noen som har eiendoms- eller bruksrett til typisk et snødekt jorde vil være begrenset i sine muligheter til å øvelseskjøre.

## Om grensen mot bilvei

### Fra høringen

*Statens landbruksforvaltning, samt Norges Bondelag og Norges Skogeierforbund* oppfatter det slik at endringen fra "bil" til "vanlig bil" i lovutkastets § 2, 4. ledd innebærer en innskjerping i forhold til dagens rettstilstand, ved at veier med noen lavere standard vil defineres som utmark, dersom veien ligger i utmarksområde. Det uttales at dersom det strammes inn på bruken av veier som i dag er fremkommelige for 4-hjulsdrivne biler, vil dette igjen medføre økt behov for inngrep i form av opprusting og nyanlegg av veier i utmarka, enten det gjelder driftsveier eller (bil-)veier til hytter. SLF mener endringen ikke er spesielt godt begrunnet og kan ikke se at den vil forhindre motorferdsel av noe stort omfang eller av en art som er problematisk.

*Andre* ser ut til å være enig i at den foreslåtte formuleringen ikke utvider virkeområdet, men mener likevel det er uklart hva som menes med "vanlig bil".

*Enkelte* som mener veibegrepet bør presiseres nærmere, argumenter ikke for å beholde dagens formulering, men at man må finne andre løsninger enn å knytte avgjørelsen til veiens fysiske tilstand som det er opp til enhver å tolke.

*Statskog SF og Finnmarkseiendommen* viser til at slik bestemmelsen framstår, er det kun domstolene som med endelig virkning kan fastslå hva som er bilvei, eldre kjørespor eller traktorvei. Det bør gis en lovhjemmel som gir myndighet til å fastsette hvor bilveien slutter eller hvor utmarka begynner, og tilsvarende hva som er eldre kjørespor eller traktorvei. Disse mener avgjørelsen bør fremgå i motorferdselplanen i den enkelte kommune, og det bør vurderes skilting i de mest aktuelle

områdene. For å oppnå mest mulig likhet over et større område bør denne myndigheten legges til FM.

Også *flere fylkesmenn* mener det er behov for å presisere veibegrepet, (herunder også begrepene traktorvei/bilvei/kjørespor), og være nøye med bruken av disse begrepene i det nye lovforlaget. Noen mener det er bedre å samordne motorferdsellovens regler rundt dette med regelverket for landbruksveier og vegloven.

### Drøfting

Når det gjelder motorferdsellovens grense mot regulering av motorferdsel på bilveier, viser høringen at noen er uenig i og oppfatter de regeltekniske endringene DN har foreslått for å gjøre ordlyden klarere og mer i samsvar med intensjonen, som reelle utvidelser av virkeområdet.

DN er uenig med de i høringen som hevder at det etter dagens lov er tillatt å kjøre på en traktorvei eller lignende som er fremkommelig med en firehjulsdrevet bil fordi dette ikke faller inn under motorferdsellovens virkeområde. At dette gjøres i mange tilfeller er heller et resultat av at mange ikke kjenner motorferdsellovens regler, eller fortolker dem mer liberalt enn tilsiktet.

Det fremkommer av høringen at mange mener bruken av begrepet "vanlig bil" istedenfor kun "bil" i virkeområdebestemmelsen innebærer en innskjerpelse av virkeområdet i forhold til dagens rettstilstand. DN er ikke enig i dette og viser til at det i gjennom høyesterettspraksis (Rt. 1992 s. 564 og Rt. 1992 s. 8) er slått fast at dersom veien ikke er opparbeidet for å være fremkommelig med enhver bil i all slags vær og føreforhold faller den innenfor motorferdsellovens virkeområde. Det er i høyesterettspraksis spesifikt slått fast at når det gjelder lovgivningen til vern om miljøet, er det grunn til å sette klare krav til plikten til å undersøke om en handling eller virksomhet er lovlig eller ikke.

DN mener det er viktig at motorferdsellovens virkeområde omfatter alle veier som ikke er opparbeidet for kjøring med bil, det vil si veier som er opparbeidet for kjøring med traktor og veier som ikke er opparbeidet, men som likevel er fremkommelig med bil. Dersom virkeområdet ikke knyttes til skillet mellom bilvei og ikke bilvei, vil det være mulig å bruke motoriserte terrengkjøretøyer langs alle kjørespor og traseer som er fremkommelig, noe som vil innebære et potensielt stort omfang motorisert aktivitet i utmarka på barmark.

Ut fra innspillene og kommentarene som har kommet i høringsrunden ser DN at det ikke oppfattes som klargjørende å knytte skille mellom bilvei og traktorvei til

om det er opparbeidet med "vanlig bil". DN anbefaler derfor å beholde begrepet "opparbeidet for kjøring med bil" slik det står i dagens lov. Det er imidlertid viktig å presisere at det avgjørende for om en vei i utmarksområde er bilvei, 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.

DN har drøftet spørsmålet om det er mulig å knytte avgjørelsen av hva som er bilvei og hva som ikke er det til andre regelverk som for eksempel veiloven eller landbruksveiforskriften, men kommet til at det blir uensiktsmessig da det i alle tilfeller bør være veiens fysiske beskaffenhet som bør være avgjørende. Det har også vært drøftet om det er mulig å gi for eksempel fylkesmannen myndighet til i tvilstilfeller å bestemme om den konkrete veien faller innenfor eller utenfor motorferdsellovens virkeområde. Ingen av disse løsninger gir noe fullgodt resultat og DN anbefaler følgelig at formuleringen "vei i utmark som ikke er opparbeidet for kjøring med vanlig bil" beholdes.

### Om kjøring på ubrøytet bilvei og islagte vassdrag

#### Fra høringen

*Flere av næringsinteressene, bl.a. Norskog og flere grunneierne på lokalt nivå* er uforstående til at snødekt bilvei skal regnes som utmark da de ikke kan se logikken i at det er tillatt å kjøre med snøskuter på en skogsbilvei når den er brøytet, mens det er forbudt å kjøre på samme vei når den er snødekt. Andre godtar at snødekte veier regnes som utmark, men mener det da må være mulig for kommunen i motorferdselplanen å angi veien som løype.

Fra statlig hold er det bare *èn fylkesmann* som foreslår at det åpnes for kjøring på islagte vassdrag og ubrøytta veier, mens *Sameiet Listefjell* krever at det må være mulig å kjøre på islagt vassdrag når det er eneste ferdssåre til ei bygd med veiløse gårder og hytter langt unna kjørbar vei.

*Norges Naturvernforbund* mener derimot at det er veldig viktig å videreføre dagens virkeområde, da motorferdsel på vinterstengte veier har et stort skadepotensial.

*Mange motor- og bilsportorganisasjoner* som har sendt inn likelydende høringsuttalelse mener det bør være tillatt med motorferdsel på islagte vann, under henvisning til at de kjøretøyene det er snakk om til sammen slipper ut betraktelig mindre CO<sub>2</sub> enn det fritidsbåter gjør. Disse ønsker også at det skal være tillatt med motorferdsel på ubrøytta veier.

Norges idrettsforbund og Olympiske komité er bekymret for at lovforslaget vil utradere muligheten for luftsport på islagte vann.

Noen kommuner tar opp det forhold at med forslaget til ordlyd, er det slik at private bilveier kan brøytes med snøskutersafari som formål, noe som fremstår underlig når formålet med loven skal være å begrense omfanget av motorferdselen.

### Drøfting

DN kan ikke se at høringen har tilført nye argumenter som gjør at ubrøytede veier eller islagte vassdrag bør falle innenfor motorferdsellovens virkeområde. Bakgrunnen for bestemmelsen er bl.a. at et stort omfang av ubrøytede veier er ubenyttede store deler av året. Å åpne for kjøring med snøskuter på veier som ikke er vinteråpne ville innebære en omfattende økning av motorferdselen. Det samme ville være tilfelle dersom man åpner for fri ferdsel med motorkjøretøy på islagte vassdrag. Ferdselen vil i tillegg skje i en periode av året hvor dyrelivet er særlig sårbar og for en stor del i områder som ellers bare i liten grad ville blitt forstyrret i vintersesongen. Både islagte vassdrag og ubrøytede veier går i ett med terrenget omkring, noe som gjør det praktisk vanskelig å hindre kjøring utenfor veien. DN ser at det i noen konkrete tilfeller vil fremstå som motsetningsfullt at en bilvei som er åpen for motorferdsel sommerstid, plutselig blir ulovlig å kjøre på etter snøfall. Tilsvarende forstår DN at det oppfattes som motsetningsfullt at det ikke er lov å kjøre med snøskuter på et islagt vassdrag når det er tillatt å kjøre med motorbåt der om sommeren.

Dersom behovet for transport er knyttet til fellesskapsoppgaver, næring eller andre tilstrekkelig nyttige eller nødvendige formål og avstanden fra bilvei er så lang at det ikke er mulig å ta seg frem på ski eller til fots, vil det i de aller fleste tilfeller være direkte hjemmel for transporten i motorferdselloven, mulighet for å leie transport av leiekjører eller adgang til å søke kommunen om tillatelse. De som argumenter med at de for eksempel ikke kan bruke hytta si vinterstid hvis de ikke får kjøre med egen skuter langs trase som følger sommerbilveien, vil normalt ha en alternativ måte å ta seg frem på.

DN anbefaler videre at snøbrøyting av veier fremdeles ikke bør rammes av motorferdselloven. Brøyting bør heller ikke falle innunder virkeområdet dersom veien har ligget snødd igjen hele vinteren og brøytes opp f.eks. til påske. Avgjørelsen av om en vei må anses å være brøytet, vil avhenge av en konkret vurdering i det enkelte tilfellet.

DN er klar over at denne videreføringen av dagens ordlyd fremdeles vil innebære at det er mulig å brøyte private bilveier i den hensikt å arrangere snøskutersafari eller muliggjøre motorisert transport til hytter eller lignende, uten at dette vil komme i konflikt med motorferdselloven. DN frarår imidlertid at motorferdselloven skal legge restriksjoner på brøyting, da dette i så fall vil gripe inn i de regler og vilkår som gjelder for anleggelse, bruk og vedlikehold av ulike typer veier.

Når det gjelder den konkrete formuleringen som inkluderer ubrøytede bilveier i motorferdsellovens virkeområde, har det kommet få kommentarer i høringsrunden. Etter en ny gjennomgang har DN imidlertid kommet til at uttrykket "vinteråpen" skaper flere muligheter for misforståelser, enn det fungerer oppklarende. DN anbefaler derfor at formuleringen i dagens motorferdsellov beholdes slik at snøskuterkjøring på ubrøytet bilveg fortsatt skal være forbudt.

### DNs konklusjon

DN anbefaler at motorferdsellovens virkeområde fremdeles ikke skal omfatte ferdsel med motorfartøy på sjøen, men at avgrensningen mot landingsplasser med konsesjon etter luftfartsloven skal beholdes i virkeområdebestemmelsen. § som angir lovens virkeområde anbefales inntatt i loven som paragraf 2 med følgende ordlyd (endringene er uthevet):

#### **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 **udyrtet mark som etter friluftsloven<sup>1</sup> 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. Med unntak av gårds plass, hustomt, inngjerdet hage eller park, regnes snødekt innmark like med utmark.***

*Vei i utmark som ikke er opparbeidet for kjøring med bil, anses i denne lov som utmark. Det samme gjelder opparbeidet vei som ikke er brøytet for kjøring med bil.*

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

**Loven gjelder ikke landingsplass for luftfartøy når det er gitt konsesjon etter luftfartsloven<sup>2</sup>.**

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

2. Lov om luftfart av 11. juni 1993 nr. 101 § 7-5.

Se kapittel 5 for merknader til bestemmelsen.



## 3.4 Krav om aktsom og hensynsfull motorferdsel

### Innføring i temaet, status og utfordringer

Helt siden motorferdsel i utmark og vassdrag ble lovregulert for første gang i 1977 har det vært stilt krav til lovlig motorferdsel i utmark.

Det følger av § 8 (alminnelige bestemmelser for utøvelse av motorferdsel i utmark og vassdrag) i dagens motorferdsellov at:

*Motorferdsel i utmark og vassdrag skal foregå aktsomt og hensynsfullt for å unngå skade og ulempe for naturmiljø og mennesker.*

Dette aktsomhetskravet som påhviler all lovlig motorferdsel er ansett som så viktig at det er gjentatt ordrett i § 1 i dagens nasjonale forskrift om bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag.

Aktsomhetsbestemmelsen angir de krav som stilles til lovlig motorferdsel i utmark og vassdrag, nemlig at ferdsele skal foregå aktsomt og hensynsfullt. Aktsomhetsforpliktelsen gjelder både for ferdsele som er direkte tillatt etter lov og forskrift og for ferdsele det gis dispensasjon for med hjemmel i lov og forskrift.

Kravet til aktsom og hensynsfull ferdsele er stilt for å unngå skade og ulempe for naturmiljø og mennesker. Det innebærer at ferdsele skal ikke volde unødig skade på grunn, vegetasjon og dyreliv eller ulempe for andre, og for øvrig ikke unødig forstyrre eller forurense naturmiljøet.

Flere steder i gjeldende rett finnes det hensyns- eller aktsomhetsregler knyttet til ferdsele eller virksomhet som kan påvirke natur- eller mennesker. Generelle bestemmelser finnes for eksempel i naturvernloven § 1 tredje ledd, der det heter at "enhver skal vise hensyn og varsomhet i omgang med naturen", i vannressursloven § 5 første ledd om at "enhver skal opptre aktsomt for å unngå skade eller ulempe i vassdraget for allmenne eller private interesser" og i Svalbardmiljøloven § 5 første ledd der det kreves at "enhver som oppholder seg eller forestår virksomhet på Svalbard, skal vise hensyn og opptre varsomt så naturmiljø og kulturminner ikke påføres unødig skade eller forstyrrelse".

Både friluftsløven (§ 11) og vegtrafikkloven (§ 3) har krav til aktsomhet og hensynsfullhet i forbindelse med utøvelse av henholdsvis allemannsretten og ved ferdsele i trafikken.

### DN foreslo

#### Aktsomhetskrav

Det fremkommer av høringsforslaget at DN i tråd med formålet med motorferdselloven, anser det som viktig at det følger et ansvar med det å ha tillatelse til å ferdes med motoriserte fremkomstmidler i utmarka.

For å fremheve de aktsomhetskrav som stilles til lovlig motorferdsel i utmark og vassdrag, ble det i høringsdokumentet foreslått å flytte aktsomhetsbestemmelsen lenger frem i loven, slik at denne forpliktelsen fremkommer av en av de innledende bestemmelsene.

Aktsomhetsbestemmelsen ble foreslått tatt inn som første ledd i § 4 (krav til aktsomhet og dokumentasjon m.v. ved motorferdsel i utmark og vassdrag), en paragraf som også inneholder bestemmelser om dokumentasjon som skal vise at motorferdselen er tillatt som skal gjelde for alle som ferdes med motordrevne fremkomstmidler i utmarka. Den foreslåtte bestemmelsen lyder (endringene er uthevet):

*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.*

Siste del av aktsomhetsbestemmelsen er endret i forhold til dagens lov, slik at aktsomhetskravet samsvarer med formålsbestemmelsen. Begrepet "mennesker" er erstattet med "mulighet til å oppleve stillhet og ro i naturen". Innholdsmessig innebærer aktsomhetskravet etter forslaget at ferdsele skal ikke volde unødig skade på grunn, vegetasjon, og dyreliv eller ulempe for andre, og for øvrig ikke unødig forstyrre eller forurense naturmiljøet.

#### Miljøtilpasset fremkomstmiddel

Forslaget om at det som del av aktsomhetskravet kreves at motorferdselen skal foregå med "miljøtilpasset fremkomstmiddel" er en endring fra formuleringen av aktsomhetskravet i gjeldende motorferdsellov. Dette er et begrep som i aktsomhetsbestemmelsen retter seg til den som ferdes med motordrevet fremkomstmiddel, men i bestemmelsene i forslagets 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.

Det fremgår av DN høringsforslaget at dette er en presisering av aktsomhetsbestemmelsen som ikke innebærer noen innholdsmessig utvidelse. Begrepet ble foreslått tatt inn for å presisere at i tilfeller der loven

åpner for bruk av ulike typer motordrevne fremkomstmidler, må 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 velges.

Begrepet miljøtilpasset fremkomstmiddel/kjøretøy er i forslaget (§ 5 bokstav d) definert som:

*"Det fremkomstmidellkjøretøy 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."*

I kommentarene til definisjonsbestemmelsen forklart nærmere på denne måten:

*"Hvilket fremkomstmidellkjøretøy 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."*

Som en konkretisering av miljøtilpasset kjøretøy i relasjon til bruk av snøskuter har DN i definisjonen av begrepet presisert at snøskuter med høyere kamhøyde (dvs. dybden på sporene i snøskuterens drivbånd) enn 35 millimeter ikke vil være å anse som miljøtilpasset. Unntaket er ved bruk på motorsportbane.

Når det gjelder de rettslige virkningene av brudd på aktsomhetsbestemmelsen foreslår DN i høringsdokumentet at det i bestemmelsene om straff og forvaltningsrettslige sanksjoner skal fastslås at det kan være aktuelt å sanksjonere mot brudd på denne bestemmelsen.

### **Fra høringa**

#### **Om den generelle aktsomhetsforpliktelsen og bruk av miljøtilpasset fremkomstmiddel.**

Det har kommet få innvendinger knyttet til at DN i høringsdokumentet foreslår at motorferdselloven fremdeles skal ha et lovfestet krav om at all lovlig motorferdsel skal foregå aktsomt og hensynsfullt av hensyn til naturmiljø og mennesker.

*Forsvarsdepartementet* ber om at Forsvaret ikke underlegges for streng vurdering i forhold til aktsomhetskravet da trening i lavtflyging er nødvendig for å opprettholde den nødvendige operative kompetansen på mannskap på luftfartøy. Forsvarsdepartementet oppfatter dette som aktuelt da det er nytt at brudd på aktsomhetsbestemmelsen kan føre til både forvaltningsmessige og strafferettslige sanksjoner.

*Samferdselsdepartementet og NHO luftfart* er skeptiske til at lovforslaget synes å gjøre føreren til pliktsubjekt i forhold til å velge det til enhver tid mest skånsomme fremkomstmiddelet. I forhold til lufttransport kan det i mange situasjoner være problematisk at "føreren" selv skal bære dette ansvaret. Samferdselsdepartementet ber derfor DN vurdere om et slikt ansvar for fører av luftfartøy er hensiktsmessig. Når det gjelder bruken av luftfartøy (landing og start) som er tillatt etter lovforslaget, synes disse det er lite hensiktsmessig å ilegge fører av luftfartøy ansvar for vurderingen av om en annen type motorferdsel må benyttes ut fra lovens krav om "miljøtilpasset transportmiddel". Det påpekes at å vurdere helikopter og sjøfly opp mot alternative transportmidler er noe annet enn å vurdere barmarkskjøretøy på hjul opp mot barmarkskjøring med beltevogn. Etter Samferdselsdepartementets syn bør vurderingen av hva som vil være best "miljøtilpasset transportmiddel" eventuelt legges inn i kommunenes vurderinger knyttet til motorferdselplanen som fastsetter tillatelse til landing og start på bestemte steder i utmark og vassdrag.

*Noen* ser også behovet for å utvide aktsomhetsbestemmelsen til også å gjelde kommunene, slik at også kommunene kan holdes ansvarlig når de vet at de tillatelser de gir vil medføre skade, bla dype kjørespor på grunn av mange dispensasjoner.

*Norges Bondelag, Norges Skogeierforbundet og Norsk Allmenningsforbund* krever derimot at aktsomhetsforpliktelsen fjernes i sin helhet og viser til at denne bestemmelsen bærer preg av formål og viser til sitt forslag til tillegg i formålsparagrafen.

*Høringsuttalelsene generelt* og høringsprosessen ellers gir inntrykk av at kravet om bruk av miljøtilpasset fremkomstmiddel har vært vanskelig å forstå for mange og at den foreslåtte ordlyden i aktsomhetsbestemmelsen og definisjonen av begrepet har ført til at mange har tolket dette begrepet svært strengt.

*Justisdepartementet* tror definisjonen av "miljøtilpasset kjøretøy" er for streng - det er kjøretøy som "til enhver tid vil gi minst mulig ulempe og skade for naturmiljøet, og best mulig ivaretar muligheten til å oppleve stillhet

og ro". Etter sin ordlyd vil dette medføre at man må oppgradere fremkomstmidler kontinuerlig i tråd med teknologisk utvikling.

*Landbruks- og matdepartementet* mener det er behov for overgangsregler med hensyn til kravet om miljøtilpassede kjøretøy sett i forhold til utskiftning av dagens kjøretøy. Det samme mener Reindriftsforvaltningene og flere områdestyrer for reindrift. Områdestyrene i Vest-Finnmark og Nord-Trøndelag presiserer imidlertid at de er positive til innstramning av aktsomhetskravet.

*Statens landbruksforvaltning* uttaler at krav om miljøtilpasset kjøretøy gir et problemkompleks som er vanskelig å overskue. SLF forutsetter at dette gis en bred drøfting i arbeidet videre. Denne bestemmelsen må uansett praktiseres slik at ikke flere næringsutøvere ser seg tvunget til å anskaffe egen snøskuter eller annet "miljøtilpasset kjøretøy" for å utføre ordinære arbeidsoperasjoner på sin eiendom. SLF legger til grunn at aktsomhetsbestemmelsen ikke må tolkes så bokstavelig at praktiske sikkerhetsmessige og driftsøkonomiske hensyn ikke kan vektlegges ved valg av kjøretøy, på lik linje med miljøhensyn.

*Noen fylkesmenn* påpeker at det bør beskrives bedre i kommentarene til lovens bestemmelser at næring med direktehjemmel ikke er "fanget av" kravet om bruk av miljøtilpasset kjøretøy. Noen fylkesmenn er også usikre på om miljøtilpasset kjøretøy er et godt begrep for eksempel når det gjelder uttransport av felt vilt, da de frykter at dette kan føre til bruk av ATV i disse tilfellene. Fylkesmannen i Hordaland mener det bør vurderes å kreve at det kjøres med tilhenger eller at kjøretøyet må ha hengerfeste for å være miljøtilpasset.

*Fra Norges Bondelag, Norges Skogeierforbundet* og en rekke andre som representerer næringsinteressene er det et krav at det ikke stilles krav om nye typer kjøretøy for utøvere av jord- og skogbruksdrift i utmark. Det vises til at det for disse næringene allerede finnes kjøretøy som er tilpasset ulike typer helårsferdsel og at disse fortsatt må kunne benyttes. Det klargjøres fra næringsorganisasjonenes side at et generelt krav om bruk av beltekjøretøyer på snødekt mark for denne næringsgruppen er helt uakseptabelt og urimelig. De uttrykker også at det vil bli en urimelig løsning dersom de næringsdrivende må søke om dispensasjon for å få tillatelse til å benytte annet enn det mest miljøtilpassede fremkomstmiddelet i forbindelse med motorferdsel i næringsammenheng som ellers er tillatt etter loven.

*Indre Finnmark tingrett* påpeker at det er generelt viktig at man har en hensiktsmessig og presis beskrivelse av

den adferd som skal straffes og det pekes i den sammenheng på det nye, generelle kravet om miljøtilpasset fremkomstmiddel. I og med at overtredelse av dette kravet nå kan medføre straffansvar burde det vært foretatt en nærmere presisering av hvordan kravet skal forstås, for eksempel i forhold til unntaksbestemmelsene i § 8. Også Statskog SF mener Bruk av begrepet miljøtilpasset kjøretøy er for upresist og gjør flere bestemmelser (§§ 11, 12 og 13) vanskelig å etterleve og å håndheve.

*Mange* kommenterer at det i merknadene til definisjonen av miljøtilpasset fremkomstmiddel står at snøskuter vinterstid bør brukes framfor barmarkskjøretøy i terrenget. Mange kommer med innvendinger og eksempler på hva som vil bli følgen dersom dette betraktes som en absolutt regel.

Også *flere kommuner* oppfatter det slik at der det nå blir brukt traktor til nyttekjøring på snødekt innmark, vil det etter lovforslaget bli slik at man bør eller må benytte beltekjøretøy.

Andre, deriblant Landsstyret i USS med tilslutning fra flere utmarkskommuner, antyder at slike fortolkninger om at det stilles krav til det enkelte kjøretøyet om at det må tilfredsstille bestemte miljøkrav beror på en misforståelse på grunn av ordvalget i forslaget. USS uttaler at de ikke har innvendinger mot dette prinsippet, men påpeker at når bestemmelsen ikke er ment å gi grunnlag for f.eks. å kreve en spesiell type støysvak snøskuter, bør den heller ikke gis et innhold som kan forstås slik. Som alternativ foreslås det at kravet formuleres slik "med det mest miljøtilpassede fremkomstmiddel" da det bedre vil fange opp målsetningen.

*Norges Jeger og fiskeforbund* uttaler at det at det stilles krav om at all motorisert ferdsel skal foregå med miljøtilpasset framkomstmiddel bør fungere som en viktig rettesnor. Også sikkerhetsmessige hensyn må kunne trekkes inn i denne type vurderinger, eksempelvis i forbindelse med transport i vanskelig og svært bratt terreng. Kommunene bør gjennom sine motorferdselplaner kunne gjøre en vurdering av hvilke typer motor-kjøretøy som kan defineres som mest miljøtilpasset for områder med spesielle utfordringer, men selvsagt da innenfor rammen av loven.

*Aremark kommune* viser for eksempel til at det under tradisjonell skogsdrift hjemlet i forslagets § 8 kan oppstå kjøreskader som kan være skjemmende for naturmiljøet og viser til miljøforskriften hjemlet i skogbruksloven som stiller krav om utbedring av kjøreskader etter drift. Kommunen mener det bør presiseres at det ved aktivi-

teter under § 8 kan være særlover som stiller egne krav til utøvelsen av motorferdselen.

### **Om definisjonen av miljøtilpasset fremkomstmiddel/kjøretøy**

Når det gjelder den konkrete definisjonen av miljøtilpasset kjøretøy eller miljøtilpasset fremkomstmiddel mener *Justisdepartementet* at det fremstår unødvendig og noe forvirrende å bruke både "miljøtilpasset fremkomstmiddel" og "miljøtilpasset kjøretøy". *Justisdepartementet* stiller seg spørrende til om det er ment noen forskjell i og med at definisjonen tyder på at det er samme meningsinnhold som legges i de to begrepene. Etter *justisdepartementets* oppfatning bør man holde seg gjennomgående til en av variantene, fortrinnsvis "kjøretøy".

### **Kamphøydebegrensningen**

*Mange, blant andre politidirektoratet*, støtter forslaget om at snøskutere med kamphøyde over 35 millimeter ikke er å anse som miljøtilpasset kjøretøy utenfor motorsportbane. *Finnmarkseiendommen (Fefo)* viser for eksempel til at høykambeltene har medført økt slitasje på terrenget da de graver seg ned gjennom snøen særlig om våren når snødekket er tint og/eller snøen er råttet. Disse beltene river opp sålen i skuterløypene noe som innebærer at andre skuterførere kan få problemer med å komme fram på løypa eller stadig kjører nye spor på siden fordi løypa er kjørt i stykker.

*Flere* av de som er enige i innholdet mener likevel at denne regelen bør flyttes ut av loven. Ifølge *Justisdepartementet* er denne presiseringen av miljøtilpasset kjøretøy noe malplassert, og det bør overveies å fastsette i forskrift den nærmere presisering av hva som faller innenfor og utenfor definisjonen. *Finnmarkseiendommen (Fefo)* og *Norges naturvernforbund* skriver at denne presiseringen bør flyttes ut av loven og inn i en egen forskrift om tekniske krav til kjøretøy. I en slik forskrift bør det etter *Naturvernforbudets* mening også komme inn krav om maks støy fra motor, fartssperre i tråd med fartsgrense og utstyr for satellittsporing av kjøretøyet til hjelp for oppsynet, mens *lokalgrupper av naturvernforbundet* mener at også snøskutere med to-taktsmotor bør forbys. *Fefo* savner også bestemmelser om bruk av kjetting på bar mark som i svært stor grad bidrar til stygge kjøreskader i naturen. Et annet spørsmål er fartsgrenser og vektgrenser på barmarkskjøretøyene. I Finnmark hvor ATVer er mye benyttet til barmarkskjøring, blir det ofte kjørt fort. Løypene blir raskere nedkjørt særlig i våte partier når farten økes og risikoen for ulykker øker betraktelig.

*Andre* mener at forbudet mot bruk av snøskutere med kamphøyde over 35 millimeter bør tas helt ut Dette begrunnes enten i at de mener at det er underforstått at en opptrer så varsomt som mulig og at det vil være av underordnet betydning om ATV har hjul eller belter og om kamphøyden på snøskuterbeltet er over 35 millimeter, eller fordi de mener det i praksis er behov for slike snøskutere til næringsvirksomhet og leiekjøring. Enkelte viser til at det i dag er vanskelig å få kjøpt egne arbeidssnøskutere med kamphøyde under 35 millimeter.

### **Drøfting**

#### **Om aktsomhetsforpliktelsen generelt**

Det vil være en videreføring av dagens motorferdsellov å lovfeste et krav om aktsomhet og hensynsfullhet ved tillatt motorferdsel i ny motorferdsellov. Det er også i tråd med tilsvarende regler om "ferdselskultur" i annen ferdselslovgivning, for eksempel friluftsloven § 11 og vegtrafikkloven § 3. En aktsomhetsbestemmelse i motorferdselloven vil i alle tilfeller suppleres 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.

Samlet sett er og vil det være den lovlige motorferdselen som er mest til skade og ulempe for naturmiljø og mennesker, og DN mener det derfor er viktig å lovfeste aktsomhetsrammer for denne motorferdselen. I høringsrunden har det kommet inn få innvendinger mot at motorferdselloven bør ha lovfestede regler om at tillatt motorferdsel skal foregå aktsomt og hensynsfullt av hensyn til de verdier motorferdselloven har som formål å verne om. DN anbefaler at ny motorferdsellov skal inneholde en aktsomhetsforpliktelse som gjelder all motorferdsel i utmark og vassdrag, men likevel kun det som faller innenfor motorferdsellovens virkeområde. Det betyr at for eksempel forsvarrets lavtflyving ikke berøres av denne forpliktelsen.

I tråd med det som var foreslått i høringsdokumentet og som er vanlig i miljø- og ferdselslovgivning, anbefaler DN at aktsomhetsbestemmelsen i ny motorferdsellov plasseres innledningsvis i loven for å løfte frem at den gjelder all lovlig motorferdsel i utmark og vassdrag.

I forslaget består aktsomhetsbestemmelsen i realiteten av to deler. Den generelle forpliktelsen om at ferdselen skal være aktsom og hensynsfull og kravet om at valg av fremkomstmiddel også skal være aktsomt. Den generelle aktsomhetsforpliktelsen innebærer at all lovlig

motorferdsel skal foregå 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. Denne generelle forpliktelsen er en videreføring av dagens aktsomhetsbestemmelse og innebærer at ferdsele så langt det lar seg gjøre ikke skal volde unødig skade på grunn, vegetasjon og dyreliv eller ulempe for andre, og for øvrig ikke unødig forstyrre eller forurense naturmiljøet. 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").

Da det ikke er kommet nevneverdige innvendinger til denne delen av aktsomhetskravet, kan ikke DN se at det skal være grunn til å justere forslaget til aktsomhetsbestemmelse hva gjelder den generelle delen.

### **Om miljøtilpasset fremkomstmiddel – innhold og ordvalg**

Når det gjelder den delen av aktsomhetsbestemmelsen som knytter seg til valg av fremkomstmiddel, er DN enig med alle de høringsinstansene som mener bruken av begrepet miljøtilpasset fremkomstmiddel gir et upresist krav som er egnet til å misforstå.

DN forstår at det uttrykkes bekymring fra landbruks-, skogbruks- og reindriftsinteresser ifht. hvilke redskap de kan bruke i næring, og at det er viktig med gode overgangsordninger knyttet til dette og dette kan ta en del tid.

Slik DN ser det ligger det allerede i dagens aktsomhetsforpliktelse et krav om at man for å kunne anses som aktsom og hensynsfull, må velge et fremkomstmiddel som samtidig som det muliggjør den transporten som skal utføres, vil være til minst mulig skade og ulempe for naturmiljø og mennesker. I mange tilfeller der motorferdsel er tillatt til ulike formål, er det overlatt til føreren eller den som har interesse i å få utført transporten å velge både sesong for motorferdselen og type fremkomstmiddel. For å tydeliggjøre at også disse vurderingene er underlagt en aktsomhetsforpliktelse, foreslo DN i mangel av et bedre begrep "miljøtilpasset fremkomstmiddel". DN ser at bruken av ordet "tilpasset" lett kan forstås som at det stilles krav om konkrete tekniske miljøtilpasninger som må gjøres på de ulike fremkomstmidler for at motorferdselen skal kunne sies å være innenfor aktsomhetskravet.

DN tilrår følgelig at begrepet "**miljøforsvarlig fremkomstmiddel**" benyttes istedenfor begrepet "miljøtilpasset fremkomstmiddel". Begrepet miljøforsvarlig brukes også i den foreslåtte naturmangfoldloven, men

da knyttet til teknikker og driftsmetoder.

Begrepet "miljøforsvarlig fremkomstmiddel" er ment å være en juridisk standard. Hvilke krav som stilles til valg av fremkomstmiddel og til det aktuelle fremkomstmiddelets tekniske spesifikasjoner vil avhengig av hvilke formål motorferdsel er nødvendig for. Samtidig vil hva som er å anses som miljøforsvarlig endres over tid hvert som den teknologiske og økonomiske utviklingen går sin gang og motoriserte fremkomstmidler blir mer og mer skånsomme mot naturmiljø og mennesker. Begrepet er ment å henvise til hva en med rimelighet kan kreve ut fra en samlet helhetsvurdering. Når det gjelder motorkjøretøyers tekniske krav stilles det ikke noe større krav til miljøvennlighet enn at de må være lovlige etter vegtrafikklovgivningen og annet lovverk.

DN har ikke ment, og tilrår heller ikke at motorferdsel-loven skal inneholde noe absolutt krav om at enhver som har tillatelse til bruk av motoriserte fremkomstmidler må oppgradere sine fremkomstmidler kontinuerlig i tråd med den teknologiske utviklingen.

Hensynet til naturmiljøet og muligheten til å oppleve stillhet og ro i naturen vil være et av flere relevante faktorer ved valg av transportmidler. Det vil være slik at det er det fremkomstmiddel som etter en samlet vurdering gir de beste samfunnsmessige resultatene som skal velges. Dette kan bety at praktiske sikkerhetsmessige og driftsøkonomiske hensyn kan vektlegges ved valg av kjøretøy og i noen tilfeller vil disse veie tyngre enn hensynet til miljøet, men generelt bør den løsning som er best for miljøet velges.

Generelt vil dette 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, at beltekjøretøy brukes fremfor kjøretøy med hjul, samt at det forestas en vurdering av hvorvidt det er best for miljø og mennesker å velge et lite og lett kjøretøy som betinger flere turer frem og tilbake, eller et tyngre kjøretøy med bedre lastekapasitet som gjør at transporten kan foretas med kun én tur. Generelt vil snøskuter uten tilhenger kun være å anse som miljøforsvarlig i de tilfellene der formålet med motorferdselen er transport av en fagperson og ikke av materialer og utstyr. Dersom snøskuter uten henger benyttes til frakt, vil det alltid være betimelig å stille spørsmålet om ikke transporten heller kunne vært utført uten bruk av motorkjøretøy. I de aller fleste tilfeller der det er nødvendig med motorisert ferdsele til frakt, vil det være mer miljøforsvarlig å laste alt på en tilhenger og begrense antall turer til det som er nødvendig.



Det er viktig å huske på at aktsomhetsbestemmelsen gjelder for motorferdsel som er unntatt fra forbudet. Kravet om bruk av miljøforsvarlig fremkomstmiddel kan dermed ikke strekkes så langt at motorferdselen eller transporten vanskelig lar seg gjennomføre. Kravet om miljøforsvarlig fremkomstmiddel må ikke praktiseres slik at transporten blir unødvendig tungvint, tidkrevende eller kommer i strid med andre føringer som den som utfører motorferdselen må forholde seg til. Det siktes her for eksempel til ulike retningslinjer innenfor HMS-arbeidet, som vektlegger bruk av maskiner og mekaniske hjelpemidler av hensyn til helse og sikkerhet.

Enkelte fryktet at de som i utgangspunktet har direkte hjemmel for bruk av motordrevne fremkomstmidler til bruk ved nærmere angitte formål, men som ikke har tilgang på det mest miljøtilpassede fremkomstmiddelet, blir nødt til å søke dispensasjon for å kunne foreta transporten med et mindre miljøtilpasset fremkomstmiddel. Etter DNs syn misforstår disse den innholdsmessige betydningen av å sette et aktsomhetskrav til valg av fremkomstmiddel. Dersom formålet gir adgang til bruk av motordrevne fremkomstmidler, vil det være tillatt å bruke det fremkomstmiddelet som etter en samlet helhetsvurdering gir best resultat, det vil si muliggjør transporten samtidig som det gir så lite skader og ulemper på naturmiljø og mennesker som mulig.

#### **Definisjon av miljøforsvarlig fremkomstmiddel**

Aktsomhetsbestemmelsen gjelder alle former for motoriserte fremkomstmidler (motorkjøretøy, båt, luftfartøy m.v.). I flere av bestemmelsene i lovutkastets kapittel 4 som kun gjelder bruk av motorkjøretøy brukes imidlertid begrepet miljøforsvarlig kjøretøy. DN anser det derfor hensiktsmessig å definere disse begrepene i en og samme bestemmelse. Basert på den usikkerhet og forvirring til hvor absolutt kravet om aktsomhet i forhold til valg av fremkomstmiddel har vist seg å være, anbefaler DN at det tydeliggjøres enda bedre at når motorferdsel til ulike formål er tillatt, så skal det være mulig å foreta transporten uten at det ut fra en samfunnsmessig helhetsvurdering blir alt for dyrt eller tungvint. DN anbefaler at "sett i forhold til" og "til enhver tid" tas ut av definisjonen av miljøforsvarlig fremkomstmiddel/kjøretøy og erstattes med "uten å vanskeliggjøre" (endringene er uthevet):

*Det fremkomstmiddellkjøretøy som **uten å vanskeliggjøre** den transporten som skal gjennomføres, 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 kamphøyde på mer enn 35 millimeter som **miljøforsvarlig kjøretøy**."*

I høringen er det klart flere som uttaler at de støtter forslaget om at snøskutere med kamphøyde på mer enn 35 med mer ikke er å anse som miljøtilpasset kjøretøy, enn de som er mot denne presiseringen. Finnmarkseiendommen som har erfaring fra den landsdelen der det forekommer mest snøskuterkjøring, uttaler som nevnt at høykambeltene har medført økt slitasje på terrenget da de graver seg ned gjennom snøen særlig om våren når snødekket er tint og/eller snøen er råttet. Disse beltene river opp sålen i skuterløypene noe som innebærer at andre skuterførere kan få problemer med å komme fram på løypa eller stadig kjører nye spor på siden fordi løypa er kjørt i stykker. DN opplever også å få støtte i det som fremkommer i høringsforslaget om at den tekniske utviklingen av snøskutere med stor kamphøyde (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, der bruk av snøskuter ikke bare er unødvendig, men også forbundet med stor ulykkesrisiko. DN tilrår derfor at 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 kamphøyde på over 35 millimeter for noen av de ferdselsformålene som tillates direkte, eller som er gjort søknadspliktige i dette forslaget til ny motorferdsellov.

DN er imidlertid enig med flere høringsinstansene som argumenterer for at en slik detaljert og til dels teknisk presisering av hvilke snøskutere som kan brukes i utmarka, med fordel kan gis i en forskrift. Etter DNs vurdering er denne presiseringen den eneste som det er naturlig å inkludere i motorferdselregelverket, fordi en slik begrensning alene antas å kunne forhindre mye unødvendig og ulovlig bruk av snøskutere utenfor motorsportbaner. Andre generelle tekniske regler om motorstørrelse, støygrad, toppfart og lignende hører uansett hjemme i kjøretøyforskriftene. Når det gjelder nivået er det, som det fremgår av kapittel 3.1, et viktig mål for DN at reglene som tillater og regulerer adgangen til motorferdsel i utmark og vassdrag skal være lett tilgjengelige i en og samme lov og tydelige og klare slik at enhver kan skaffe seg kunnskap om hva som er tillatt. Dersom denne ene bestemmelsen som vil ha betydning for alle de som vurderer å kjøre snøskuter i utmarka plasseres i en forskrift for seg, er DN redd den vil bli bortgjemt og komme som en lite hyggelig straffesanksjonerbar overraskelse for den som blir kontrollert av politi eller oppsyn.

### **Rettsvirkninger av aktsomhetsbestemmelsen**

Først og fremst vil en generell aktsomhetsforpliktelse for tillatt motorferdsel ha en viktig symbolfunksjon, selv om motorferdsel til ulike formål er unntatt eller unntas fra det generelle forbudet mot motorferdsel i utmark og vassdrag, er det ikke "fritt frem" uten noe som helst ansvar for hvordan motorferdselen foregår.

DN er ikke enig med Norges Bondelag og Norges Skogeierforbundet i at aktsomhetsbestemmelsen bærer preg av formål og dermed bør fjernes. Konsekvensen ved brudd på aktsomhetsbestemmelsen i dagens motorferdsellov er muligens noe uklart, men i høringsdokumentet er det ment at forslaget til aktsomhetsbestemmelse skal virke som et selvstendig rettsgrunnlag i form av at overtredelse av aktsomhetsforpliktelsen er belagt med forvaltnings sanksjon eller straff. Dette tilsvarer for eksempel vegtrafikklovens system der den kan straffes som ikke i trafikken ferdes hensynsfullt og er aktpågivende og varsom så det ikke kan oppstå fare eller voldes skade og slik at annen trafikk ikke unødig blir hindret eller forstyrret.

DN anbefaler at brudd på aktsomhetsbestemmelsen skal kunne sanksjoneres slik foreslått. Dette fordi en del av unntakshjemlene i motorferdselloven slik den foreligger i dag, særlig de generelle i § 8 er vide og ikke gir noen anvisning til hvordan motorferdselen skal foregå. For disse ferdselsformålene er kommunene heller ikke gitt myndighet til å regulere motorferdselen i kommunens motorferdselplan. Høringsprosessen og forvaltningens erfaringer ellers viser at det forekommer tilfeller der ellers lovlig motorferdsel unødvendig gjør skade på naturmiljøet, særlig i form av terrengslitasje og varige kjørespor. Siden aktsomhetsbestemmelsen gjelder de som har fått unntak fra forbudet mot motorferdsel er det heller ikke urimelig å åpne for sanksjonering ved uaktsom eller ikke hensynsfull motorferdsel.

Ved vurdering av om noen har opptrådt i strid med aktsomhetsbestemmelsen vil det måtte legges vekt på om skadene eller ulempene er nødvendig eller om vedkommende kunne få dette sitt transportbehov på annen og mer hensynsfull måte. Visse ulemper ved motorferdselen må godtas, men innen det som med rimelighet kan forventes for å få dekket det aktuelle transportformålet. Det bør også legges vekt på hvor berettiget nytteformål motorferdselen har, og om de eventuelle skadene vil være store og "uopprettelige?". Da det er viktig at man har en hensiktsmessig og presis beskrivelse av den adferd som skal straffes kan det være behov for å foreta nærmere presiseringer av hva som skal til for at aktsomhetsforpliktelsen er oppfylt innenfor de ulike type ferdselsformålene som er tillatt. Etter

DNs syn vil det være uhensiktsmessig å forskriftsfeste dette. En annen ulempe med en slik forskriftshjemmel vil være at forvaltningen da gis omfattende fullmakter til nærmere regulering. Ut fra høringsinstansenes generelle syn på bruken av slike fullmakter fraråder DN at det gis en forskriftshjemmel for nærmere presisering av aktsomhetsbestemmelsen for de ulike ferdselsformålene. En slik forskrift ville dessuten fort komme inn på saksområder som allerede er regulert andre steder. Dersom det for eksempel skal gis nærmere regler for hva som er aktsom motorferdsel i forbindelse med jord- eller skogbruk bør dette heller forskriftsfestes i jordlova eller skogbrukslova.

### **Betydningen av gitte tillatelser**

Aktsomhetsbestemmelsen vil som nevnt bli spesielt relevant for de tilfeller der motorferdselen er direkte hjemlet i motorferdselloven. Når kommunen tar stilling til enkelttilfeller av motorferdsel gjennom å gi tillatelse etter skriftlig søknad, kreves det i forslaget at kommunen foretar de nødvendige vurderingene ut fra formålet med loven og føre- var, samt samlet belastningsprinsippene (jf. § 22). Det forutsettes at kommunen (jf. kravene i § 23, se kapittel 3.21) innarbeider disse vurderingene i tillatelsen, enten ved at det vurderes slik at det ikke forventes negative virkninger av den aktuelle motorferdselen, ved at det stilles vilkår for å avbøte eventuelle negative virkninger, eller ved at fordelene ved motorferdselen anses å være større enn ulempene for miljøet.

Utgangspunktet bør derfor være at aktsomhetsforpliktelsen for den enkelte anses å være oppfylt når kommunen har tatt stilling til motorferdselen gjennom tillatelsen. Annerledes stiller det seg dersom forutsetningene for tillatelsen endrer seg, for eksempel dersom motorferdselen medfører andre virkninger enn antatt. Aktsomhetsforpliktelsen vil da tre inn, siden det vil være uaktsomt å foreta en motorferdsel som ikke er vurdert og tillatt av kommunen. Det kan også tenkes at tillatelsen ikke gir svar på hvordan alle sider ved motorferdselen skal foregå, for eksempel kan det tenkes at vilkårene angir trase og begrenser antall turer, men overlater valg av tid for motorferdselen til den som har fått tillatelsen. Det som ikke dekkes av tillatelsen vill da være omfattet av aktsomhetsplikten på vanlig måte.

### **Føreren som pliktsubjekt**

Aktsomhetsforpliktelsen er formulert generelt slik at den ikke sier noe om hvem som skal være aktsom, men krever at motorferdselen skal foregå aktsomt. Vanligvis vil det være en og samme person som både foretar transporten og som har interesse av eller behov for motorferdselen. I noen tilfeller som i forbindelse med

leiekjøring på snøskuter og ervervsmessig lufttransport vil det derimot være en som bestiller og har nytte av transporten og en annen (føreren) som foretar motorferdselen. Samferdselsdepartementet og NHO Luftfart er skeptiske til å legge en aktsomhetsforpliktelse på føreren i slike tilfeller idet de da frykter at føreren får ansvaret for valg av fremkomstmiddel. DN er enig i at det er mest nærliggende at den som bestiller og har nytte av transporten foretar vurderinger knyttet til muligheten for alternative transportmidler og måter som vil være mer skånsomme for naturmiljø og mennesker. DN ser det uansett som uaktuelt å frita føreren for enhver form for aktsomhetsforpliktelse i slike tilfeller i og med at det er han som foretar motorferdselen og kan være mer eller mindre aktsom i forhold til terreng, støy, veivalg, tid for transport og lignende. Selv om det i mange tilfeller er naturlig å legge ansvaret for valg av fremkomstmiddel til bestilleren, vil det uansett være umulig å komme bort fra at også den som tar på seg å gjennomføre motorferdselen vil ha et ansvar. Det blir feil å frita føreren fra disse vurderingene. Han kan ikke "gjemme" seg bak bestillingen han har fått. DN anbefaler derfor at aktsomhetsbestemmelsen slik som i dagens lov og i forslaget formuleres generelt og ikke slik at kun føreren gjøres til pliktsubjekt.

### Kommunenes aktsomhetskrav

Aktsomhetsbestemmelsen retter seg til den eller de som utfører eller bidrar til bruken av motoriserte fremkomstmidler. Det fremkommer av høringen at noen ser behovet for å utvide aktsomhetsbestemmelsen til også å gjelde kommunene, slik at også kommunene kan holdes ansvarlig når de vet at de tillatelser de gir vil medføre skade, bla dype kjørespor på grunn av mange dispensasjoner.

Et slikt parallelt krav til aktsomhet for kommunene ligger allerede inne i lovforslaget slik det er presentert i høringsdokumentet. I utkastets § 22, foreslår DN at det før det gis eventuell tillatelse etter motorferdselloven, skal det konkrete transportbehovet vurderes mot mulige skader og ulemper som tillatelsen kan få for naturmiljøet og muligheten til å oppleve stillhet og ro i naturen.

I denne vurderingen er kommunen forpliktet til å legge vekt på føre- vær-prinsippet og den enkelte søknaden skal sees i sammenheng med forventet antall tilsvarende søknader. Lovutkastets § 23 setter flere krav til hvordan tillatelsen skal utformes og begrenses gjennom vilkår og lignende. Videre følger det av de enkelte vedtakshjemlene i kapittel 3 og 4 at kommunen kun kan gi tillatelse til bruk av miljøforsvarlig fremkomstmiddel. Samtidig er det foreslått en tilsynshjemmel overfor kommunene og en hjemmel for å ilegge sanksjoner overfor kommuner som går ut over den myndighet de har etter motorferdselloven (§ 28 i lovutkastet).

DN anbefaler at dette videreføres i ny motorferdsellov. Videre tilrår DN at kommunene gjennom kommunal motorferdselplan kan fastsette bindende bestemmelser om hvilke typer motorkjøretøyer som anses miljøforsvarlig når det gjelder motorferdsel som ikke er direkte hjemlet i § 8, jf. utkastets § 7 tredje ledd.

### DNs konklusjon

Etter dette tilrår DN at aktsomhetskravet i § 5 første ledd endres slik:

*"All motorferdsel i utmark og vassdrag skal foregå med miljøforsvarlig 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."*

Videre anbefaler DN at definisjonen av miljøforsvarlig fremkomstmiddel/kjøretøy angis om bokstav e) i § 4 slik:

*"Miljøforsvarlig fremkomstmiddel/kjøretøy: Det fremkomstmiddel/kjøretøy som **uten å vanskeliggjøre** den transporten som skal gjennomføres, 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 miljøforsvarlig kjøretøy."*

Se kapittel 5 for merknader til bestemmelsene.

## 3.5 Utforming av de materielle reglene og dispensasjonsbestemmelsen

### Innføring i temaet, status og utfordringer

#### Skjønnsrom og dispensasjonsbestemmelser

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 færre gråsone og færre grensetilfeller. Det henvises med dette til de materielle bestemmelsene i loven og forskriften, de bestemmelsene som gir direkte hjemmel for motorisert ferdsel, eller de som åpner for at tillatelse/dispensasjon kan gis etter søknad.

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, er det en forholdsvis bred enighet om 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 inn under bestemmelsene i loven og forskriften som direkte åpner for kjøring.

Miljøverndepartementets rundskriv T-1/96 *Om lov om motorferdsel i utmark og vassdrag av 10. juni 1977 nr. 82* utdyper motorferdselregelverkets bestemmelser og gir en del føringer for kommunenes anvendelse av myndighet etter motorferdselregelverket, på samme vis som flere tolkningsuttalelser og brev fra både DN og Miljøverndepartementet.

Mye av grunnen til at motorferdselloven praktiseres ulikt rundt om i landet og fra kommune til kommune er at det i dagens motorferdselregelverk finnes to ulike dispensasjonsbestemmelser der kommunen kan gi tillatelse til motorferdsel i særlige tilfeller eller når det foreligger særlig behov.

I loven finner vi § 6 som åpner for at det kan dispenseres for bruk av motorfartøy eller luftfartøy:

*”Når særlige grunner foreligger, kan kommunen gi tillatelse til bruk av motorfartøy eller luftfartøy som ellers ikke kan finne sted etter denne lov eller med hjemmel i loven.*

*Tillatelse etter første ledd kan gis for bestemte høve eller for bestemte tidsrom. Kommunen kan sette vilkår for tillatelsen.”*

I nasjonal forskrift § 6 finner vi følgende dispensasjonshjemmel som åpner for tillatelse til bruk av motorkjøretøy:

*”I unntakstilfeller kan kommunestyret – eller et annet folkevalgt organ som kommunestyret bestemmer – etter skriftlig søknad gi tillatelse til kjøring utover § 2- § 5, dersom søkeren påviser et særlig behov som ikke knytter seg til turkjøring, og som ikke kan dekkes på annen måte. Før eventuell tillatelse gis, skal transportbehovet vurderes mot mulige skader og ulemper i forhold til et mål om å redusere motorferdselen til et minimum.”*

Det fremgår av ordlyden i den sistnevnte dispensasjonsbestemmelsen at bestemmelsen er streng. Følgende betingelser må være oppfylt for at tillatelse skal kunne gis:

- søkeren må kunne påvise et særlig behov,
- behovet må ikke knytte seg til turkjøring,
- behovet må ikke kunne dekkes på annen måte, og
- behovet må vurderes mot mulige skader og ulemper ut fra et mål om å redusere motorferdselen til et minimum.

Selv om dispensasjonshjemlene er strenge og det følger av § 6 i nasjonal forskrift at denne skal brukes i unntakstilfeller fremgår det av kommunenes rapportering gjennom KOSTRA at det gis mange tillatelser til motorferdsel i utmark etter lovens § 6 og spesielt etter nasjonal forskrift § 6. Dispensasjonsbestemmelsene retter seg ikke mot konkrete transportformål, idet dispensasjon kan gis dersom særlige grunner foreligger (lovens § 6) eller dersom søkeren påviser et særlig behov (nasjonal forskrift § 6). Det vil si at kommunene dispenserer fra lovens forbudsbestemmelse og gir tillatelse til bruk av motorferdsel til formål som ikke er positivt regulert i lov- eller forskriftstekst og dermed heller ikke vurdert av lovgiver. I 2006 ble det gitt mer enn 4100 slike dispensasjoner. Til sammenligning ble det gitt ca. 7400 tillatelser til bruk av snøskuter med hjemmel i nasjonal forskrift § 5. Denne hjemmelen åpner for at kommunen på nærmere vilkår kan gi tillatelse til blant annet leiekjøringsløyve, transport til hytter som ligger lenger enn 2,5 km fra brøytet bilvei og transport til funksjonshemmede mv.

## DN foreslo

### Klarere regler, mer direkte tillatelser og mer lovbundne avgjørelser

DN la i høringsdokumentet frem et lovforslag med klarere og tydeligere regler for hvilken motorferdsel som er direkte tillatt eller som kan tillates etter søknad. Reglene i høringsforslaget er mer ordrike og detaljerte enn i dagens lov. I DN's forslag til lovtekst er de individuelle forvaltningshjemlene forholdsvis strengt regulert hva gjelder kriterier for avgjørelsen. DN foreslo at det i loven skulle tas inn lovbundne minstekrav for å få tillatelse, og standardløsninger som bare kan fravikes ved angitte omstendigheter.

### Strammere rammer for dispensasjonsbestemmelsen

Når det gjelder dispensasjonsbestemmelsen foreslo direktoratet å lage en felles dispensasjonsbestemmelse som skal gjelde for alle typer motorferdsel (motorkjøretøy, motorfartøy, luftfartøy m.v.). Dispensasjonsmyndigheten ble foreslått fortsatt å ligge til kommunen, men rammene for hva det kan gis dispensasjon til ble foreslått tydeliggjort og strammet opp. DN foreslo at dispensasjonsbestemmelsen kun kan brukes i unntakstilfeller, og at søkeren må påvise et behov for transport som er i samsvar med lovens formål, samt at transportbehovet ikke må kunne dekkes på annen måte for at det i det hele tatt skal kunne vurderes å gi dispensasjon.

Den grunnleggende nytte-kostnadsvurderingen som ligger til grunn for alle vurderingene av om motorferdsel skal tillates, ble foreslått reflektert direkte i ordlyden i dispensasjonsbestemmelsen. Videre foreslo DN at de hensyn som skal tas i betraktning ved denne vurderingen (pliktige hensyn) ble angitt i ordlyden. Den foreslåtte dispensasjonsbestemmelsen slår dermed fast at førevår prinsippet og prinsippet om samlet belastning skal legges til grunn.

I forslaget ble det også presisert at det ikke kunne gis dispensasjon til persontransport.

Dispensasjonsbestemmelsen ble foreslått gitt følgende ordlyd:

*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 vår – prinsippet legges til grunn og den enkelte søknaden ses i sammenheng med forventet antall tilsvarende søknader.*

*Det kan ikke gis dispensasjon til persontransport.*

Det fremgår av kommentarene til bestemmelsen at den forslås 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. Om kommunen velger å gi dispensasjon i tilfeller der alle vilkårene er oppfylt, vil etter forslaget være fritt skjønn som ikke kan overprøves.

## Fra høringa

### Klarere regler, mer direkte tillatelser og mer lovbundne avgjørelser

De aller fleste er i likhet med Justisdepartementet positive til at høringsforslaget er utformet med klarere regler for hva som er eller kan tillates av motorisert ferdsel i utmark. Mange uttrykker at det har vært flere gråsoner og at mange avgjørelser og praksis har vært preget av lokal synsing, men at innstramming og klargjøring vil gi en mer ensartet praksis og dermed mer sammenlignbare forhold i de ulike kommuner.

*Friluftslivets fellesorganisasjon* uttrykker at de er glade over den klare understrekningen av at eventuelle unntak må tilfredsstille kriteriet om samfunnsmessig nytte. Flere av høringsuttalelsene fra motor og bilsporklubber, men også noen nærings- og grunneierinteresser, er imidlertid uenige i dette idet de mener høringsforslaget kun ivaretar det som DN anser som samfunnsmessig nyttig bruk av naturen og sikter til fotturister og skiløpere.

*Kommunal- og regionaldepartementet* mener at lovutkastet med merknader gir nokså detaljerte føringer for hvordan kommunene skal løse sine oppgaver. Kommunaldepartementet ber om at det foretas en gjennomgang av lovforslaget med sikte på om det kan gis færre og mindre detaljerte føringer. Også Statens Landbruksforvaltning (SLF) ønsker generelt enklere og mindre detaljerte regler som gjør det mulig å bruke kontrollressursene på de former for ulovlig kjøring som utgjør hovedutfordringene. SLF mener det må vises varsomhet med å lage regler som går lengre enn det er behov for, samt å lage restriksjoner som knapt lar seg håndheve. Begge deler kan undergrave respekten for loven, både for de grunnleggende prinsippene som ligger bak, og for de mer spesielle enkeltbestemmelsene, og generelt gi et økt konfliktnivå.



Noen mener at det er tatt galt utgangspunkt når høringsforslaget bygger på ytterligere sentralisering og statliggjøring av vurderingene som ligger til grunn for om motorferdsel bør eller skal tillates. Disse mener spørsmålet om hva som bør være tillatt når det gjelder motorferdsel bør avgjøres gjennom lokaldemokratiet og kommunens forvaltning av regelverket.

Landsstyret i *Utmarkskommunenes sammenslutning (USS)* skriver at de verken er tilhenger av en generell liberalisering eller av noen generell tilstramming i motorferdsellovverket. Derimot er *USS* opptatt av at forvaltningen av motorferdsel *demokratiseres*, i den forstand at reguleringen av motorferdsel innlemmes i den generelle arealplanlovgivningen og hvor lokaldemokratiske prosesser foretar den nødvendige interesseavklaring og avveining. På samme måte som i arealplanlovgivningen ellers må oppgavefordelingen mellom lokalt, regionalt og nasjonalt nivå tilpasses de ulike oppgaver de enkelte forvaltningsnivåer er tildelt. Oppgavefordelingen må bygge på det grunnleggende demokratiprinsippet om at myndighetsutøvelsen i størst mulig grad skal utføres av det forvaltningsnivå som står den enkelte borger nærmest.

Med Norges utstrekning og mangfold, ikke minst når det gjelder våre enorme utmarksområder, mener *USS* at en grunnleggende premisse for motorferdsellovgivningen må være at den legger til rette for fleksible løsninger. Når motorferdselens påvirkning på naturmiljøet og mennesker varierer med de konkrete forhold må lovgivningen inneholde det nødvendige rom for konkrete variasjoner. Tilsvarende syn uttrykkes av *Kommunenes sentralforbund (KS)* som uttaler at det foreslåtte regelverket legger så stramme rammer for hva som kan tillates, at det i realiteten fratrukk kommunene muligheten til å drive en selvstendig politikk på området. Dette vil etter *KS* mening i all hovedsak ramme små og næringsfattige utkantkommuner som sliter med fraflytting og rovdyrproblemer.

Også *Snøskuterimportørenes forening* og *ATV-importørenes forening* er skeptiske til et detaljert lovverk som bygger på at bare beslutninger av meget snevert omfang skal være tillatt, da dette vil føre til at alle andre tenkelige interesseavveininger pr. definisjon blir utelukket.

I enkelte uttalelser argumenteres det for at kommunene mer eller mindre fritt skal kunne få anledning til å føre sin egen motorferdselpolitikk i tråd med vedtatte motorferdselplaner uten å være bundet av lovbestemmelser som angir til hvilke formål motorferdsel er eller kan tillates.

## Dispensasjonsbestemmelsen

*Justisdepartementet* stiller seg tvilende til om det er situasjoner som bør falle inn under dispensasjonshjemmelen uten at motorferdselen hjemles i andre bestemmelser i loven og mener det er grunn til å vurdere om det i det hele tatt er behov for bestemmelsen, i alle fall slik den foreslås.

*De aller fleste fylkesmenn* er enige i forslaget om at det skal være strammere rammer for dispensasjoner. Flere trekker spesielt frem at de støtter forslaget om at det ikke kan gis dispensasjon til persontransport. Det er imidlertid flere som uttrykker bekymring for misbruk og utvidet bruk av denne bestemmelsen. *Fylkesmannen i Finnmark* påpeker at myndighet som i andre bestemmelser er lagt til fylkesmannen må unntas fra dispensasjonsbestemmelsen. Også andre stiller spørsmål til forholdet mellom dispensasjonsbestemmelsen og de bestemmelsene der fylkesmannen er vedtaksmyndighet.

*Finnmarkseiendommen (Fefo)* foreslår at det for å unngå tvil om det kan dispenseres fra saksbehandlingsreglene, bør det presiseres i bestemmelsen at dette ikke er mulig. *Fefo* tenker da særlig på bestemmelsene i utkastets kapittel 7 om administrative bestemmelser. Med bakgrunn i det at dispensasjon fra motorferdselloven er blitt hovedregelen i mange kommuner, ser *Fefo* for seg at det for eksempel i saker som søker mener haster vil kommunene dispensere fra kravet til saksbehandlingsregler i forslaget § 26 om kravet til skriftlig begrunnelse.

*De aller fleste organisasjonene* som har uttalt seg støtter også dette forslaget, unntaket er *motorsportklubber* som hevder at det at 90 % av alle dispensasjoner innvilges, sannsynligvis er et uttrykk for at både de lokale styringsorganene og lokalbefolkningen er av den oppfatning at dette er ferdsløst vi vil, må og kan ha. Sett med kommunepolitikere og folk flest øyne, er således dagens regelverk til å leve med og om noe burde det liberaliseres.

*Statens landbruksforvaltning* uttaler at formuleringene i lovutkastets § 10 (dispensasjonsbestemmelsen) gir stramme og klare rammer for når dispensasjon skal kunne gis, men erfaringene på dette området gir likevel god grunn til i tro at en vesentlig innstramming i praksis ikke vil oppnås. Etter § 32 kan departementet inndra kommunens myndighet etter loven dersom man etter tilsyn med kommunene konstaterer gjentatt overtredelse av lovens regler. Dette vil være en "sikkerhetsventil" for de helt spesielle unntakstilfeller. Det bør derfor vurderes å hjemle anledning til å trekke tilbake dispensasjonsmyndigheten etter egne regler i § 10.

*Fylkesmannen i Finnmark* uttrykker usikkerhet i forhold til hva som vil bli konsekvensen av en felles dispensasjonsbestemmelse. Det vises til at lokale tradisjoner for ulike former for motorferdsel, for eksempel bruk av motorbåt på mindre vann/vassdrag kan bidra til å utvinne bestemmelsens restriktive karakter. Det påpekes også at en felles bestemmelse også vil medføre feil/lite presis rapportering og statistikkføring når dispensasjoner for ulike former for motorferdsel er hjemlet i samme bestemmelse.

*NHO luftfart* forslår at dispensasjonsretten for bruk av luftfartøy ikke strammes inn og viser til at DN i høringsforslaget sier at dispensasjonsmengden innenfor sektoren luftfart ikke har resultert i uhemmet bruk.

Etter *kommunal- og regionaldepartementets* syn kan det imidlertid være grunn til å gi en noe videre adgang til dispensasjon. Utmarks kommunenes sammenslutning og flere næringsorganisasjoner mener en ny lov må inneholde generelle retningslinjer for det lokale skjønn som utøves i den enkelte sak, men ikke forhåndsbindinger av dette forvaltningsskjønnet ut over det nasjonale hensyn gjør nødvendig.

Fra kommunehold er det varierende tilbakemeldinger på dette forslaget. *Flere kommuner* peker på enkeltformål som de mener det etter loven bør kunne gis dispensasjon til, mens noen mener at kommunene gjennom sin planlegging må kunne bestemme hvilke dispensasjonsformål som er tillatt, herunder hvor når og for hvem det kan gis dispensasjon.

Motsatt mener *noen kommuner* at strammere rammer for dispensasjon og fylkesmannen i høringsforslaget har fått en mer sentral rolle til å behandle dispensasjonssøknader, er på sin plass. Det påpekes at lokale myndigheter og saksbehandlere ikke har mulighet til å håndheve et strengt regelverk, blant annet på grunn av et sterkt press fra interessegrupper som støtter motorferdselbruken.

## Drøfting

### Klarere regler, mer direkte tillatelser og mer lovbundne avgjørelser

DN forstår at flere av høringsinstansene ønsker seg et mindre detaljert regelverk og mer myndighet til kommunene når det gjelder spørsmålet om bruk av motoriserte fremkomstmidler i utmark og vassdrag. Høringen gir imidlertid også bred støtte til at det er viktig å redusere gråsoner. Spørsmålet om hvor klar og tydelig motorferdselloven skal være med hensyn til hvilken motorferdsel som er tillatt, eller hvor stor skjønnsmyndighet som skal legges til vedtaksmyndig-

heten må sees i sammenheng med spørsmålet om hvor vedtaksmyndigheten legges. Det vises i så måte til kapittel 3.7 om vedtaksmyndighet. Med bakgrunn i hvordan praksisen av motorferdsel i utmark har utviklet seg siden loven kom i 1977 anbefaler DN at så stor del som mulig av reguleringen av motorferdselen bør inn i generelle regler, og kun den motorferdselen som i utgangspunktet er samfunnsnyttig, men der det vil være aktuelt å gjøre lokale tilpasninger, bør gjøres avhengig av individuelle forvaltningsvedtak.

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 klare generelle regler. Reglene gir grunnlag for forutsigbarhet og den enkelte sparer tid med å fylle ut søknader. For kommunene vil klare 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. Enhetlige 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 ferdelsformål som ikke er direkte regulert, men som det vil være aktuelt ut fra formålet å tillate.

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.

DN anbefaler følgelig at det endelige lovforslag bør inneholde klare generelle 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 ny motorferdsellov vil kunne oppfattes som 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 "gråsoner" og "grensetilfeller".

Avgjørende for at DN ikke anbefaler bestemmelser med et vidt skjønnsrom lagt til kommunen er at DN anser spørsmålet om bruk eller vern av utmarka, og hensynet til naturmiljøet og naturressursen stillhet og ro, som så viktig at det bør overlates til Stortinget å sette rammer for dette. At det i lovs form angis klart og tydelig når motorferdsel er direkte tillatt, eller når det kan gis tillatelse etter søknad innebærer at det er Stortinget og ikke den enkelte kommune alene som foretar den samfunnsmessige helhetsvurderingen og avgjøre hvilke ferdseformer som er så nyttige at det er forsvarlig å tillate bruk av motorferdsel i utmark og vassdrag til å gjennomføre dem.

### **Dispensasjonsbestemmelsen**

Som det fremkommer i høringsen, er det også DN's erfaring at det ofte er vanskelig for kommuner og saksbehandlere å praktisere motorferdselloven slik den burde da disse sitter nær lokalbefolkningen og møter et sterkt press fra interessegrupper som støtter en mer liberal motorferdselpraksis.

Spørsmålet om motorferdselloven skal ha en særskilt dispensasjonshjemmel og hvordan denne i så fall skal være utformet har vært vanskelig. Det er klart at selv med dagens snevre dispensasjonshjemler i motorferdselloven § 6 og nasjonal forskrift § 6 har det skjedd en utglidning av praksis. DN ser det som følgelig som viktig at den nye motorferdselloven ikke må inneholde en hjemmel for kommunene til å avgjøre søknader om motorferdsel i utmark og vassdrag uten å være bundet av lovens formål og intensjon.

I DN's forslag til lovtekst er også de individuelle forvaltningshjemlene forholdsvis strengt regulert hva gjelder kriterier for avgjørelsen. DN anbefaler at motorferdselloven inneholder lovbundne minstekrav for å få tillatelse, og standardløsninger som bare kan fravikes ved angitte omstendigheter. Men i og med at de formål som på forhånd er ansett som såpass kurante at de kan tillates, er søkt angitt så klare og tydelige som mulig, vil det alltid kunne være andre legitime ferdseformål som ikke er nevnt og som det ikke vil være mulig å innfortolke i noen av de andre bestemmelsene. DN kan derfor vanskelig se at det vil være forsvarlig å foreslå en ny motorferdsellov uten noen form for sikkerhetsventil i form av en særskilt dispensasjonsbestemmelse.

DN er enig med Justisdepartementet i at slik dispensasjonsbestemmelsen ble foreslått i høringsdokumentet, vil det være svært få ferdseformål som vil oppfylle alle vilkårene og som ikke er nevnt i loven allerede. Med hensyn til det som er sagt ovenfor, frykter imidlertid DN at det vil fare galt av sted både dersom dispensa-

sjonsbestemmelsen fjernes i sin helhet og dersom den liberaliseres med hensyn til når det vil være aktuelt å gi dispensasjon.

DN mener følgelig fremdeles at dersom det tas inn en særskilt dispensasjonsbestemmelse i motorferdselloven, må ordlyden sikre at det ikke kan gis dispensasjoner som strider mot lovens formål eller som det etter en samfunnsmessig helhetsvurdering ikke vil være forsvarlig å tillate. DN tilrår følgelig at ordlyden i dispensasjonsbestemmelsen må formuleres slik at den angir uttrykkelig de hensyn som må tas i betraktning ved avgjørelsen (pliktige hensyn). I tillegg er det viktig at den grunnleggende nytte-kostnadsvurderingen som ligger til grunn for alle vurderingene av om motorferdsel skal tillates, skal reflekteres direkte i ordlyden i dispensasjonsbestemmelsen. DN anbefaler også at forslaget om at det ikke kan gis dispensasjon til persontransport beholdes i dispensasjonsbestemmelsens ordlyd. Dette fikk i høringsrunden bred støtte fra fylkesmennene, som var enige i at dette synliggjør noe som bør være et bærende prinsipp i reguleringen av motorferdsel i utmark. Det skal ikke være adgang til å gi dispensasjon der formålet er å benytte motoriserte fremkomstmidler til å transportere folk som kan ta seg frem til fots, på ski, med robåt eller på annet ikke motorisert vis. Dette er imidlertid ikke det samme som at det gis transport av materiell eller utstyr som er så tungt eller svært at det ikke kan fraktes uten bruk av motoriserte fremkomstmidler og personer sitter på dersom det likevel er plass.

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. Av den grunn mener DN at det er viktig og riktig med en relativt detaljert angivelse av hvilke hensyn og kriterier som er relevante for avgjørelsen tas inn i lovteksten.

Med bakgrunn i den forvirring som dagens regelverk skaper, der det finnes to ulikt formulerte dispensasjonsbestemmelser for henholdsvis motorfartøy og luftfartøy, jf lovens § 6 og motorkjøretøy, jf. nasjonal forskrift § 6, mener DN det er viktig at ny motorferdsellov har en dispensasjonsbestemmelse som er felles for alle typer motorferdsel. For å sikre at kommunen gjør de nødvendige vurderinger i forhold til hvilke type motorisert fremkomstmiddel det eventuelt kan tillates å brukes, anbefaler DN at begrepet miljøforsvarlig fremkomstmiddel tas inn i dispensasjonsbestemmelsen på lik linje med de øvrige bestemmelsene som angir ferdseformål det kan søkes om tillatelse til.

DN er klar over at en slik felles bestemmelse vil medføre lite presis rapportering og statistikkføring med hensyn til hvilke former for motorferdsel det dispenseres til. Det er imidlertid ment at dispensasjonsbestemmelsen kun skal brukes i unntakstilfeller, og dersom det skulle være ønskelig å finne ut hvilke typer motoriserte fremkomstmidler eller hvilke formål det gis dispensasjon til, kan dette gjøres i forbindelse med at fylkesmannen fører tilsyn med kommunene.

DN er enig med Finnmarkseiendommen i at det er viktig at dispensasjonsbestemmelsen ikke forstås dit hen at det kan dispenseres fra andre bestemmelser enn det generelle forbudet mot motorferdsel i utmark og vassdrag. Som nevnt ovenfor anbefales dispensasjonshjemmelen tatt inn i loven for å sikre at det finnes en mulighet til å tillate motorferdsel til formål som er i tråd med formålet og etter en samfunnsmessig helhetsvurdering utvilsomt er mer til gagn enn til skade eller ulempe for natur og mennesker. Det er ikke meningen at det kan dispenseres fra andre bestemmelser i motorferdselloven, som for eksempel saksbehandlingsregler eller krav om kommunal motorferdselplan. For å tydeliggjøre dette tilrå DN at dispensasjonshjemmelen flyttes til et eget kapittel kalt "Dispensasjon i tråd med lovens formål" som tas inn etter kapitlet om "bestemmelser om luftfartøy". På denne måten vil paragrafenes rekkefølge, med dispensasjonsbestemmelsen før de administrative bestemmelsene signalisere hva dispensasjonsbestemmelsen er ment å brukes til. Da paragrafenes plassering ikke i seg selv utgjør noe rettsgrunnlag, anbefaler DN at ordlyden i dispensasjonsbestemmelsens første ledd også endres noe. Basert på konkrete kommentarer til dispensasjonsbestemmelsen er det gjort noen justeringer i ordlyden. Se kapittel 3.5 for DN's tilrådning til ny § 21 (dispensasjon) med kommentarer.

Når det gjelder det statlige tilsyn med kommunenes myndighet etter dispensasjonshjemmelen, mener DN dette bør følge de samme regler og system som for de øvrige bestemmelsene som gir kommunen myndighet til å gi tillatelse etter søknad. Det vises til kap 3.22 der dette er behandlet nærmere.

### **DNs konklusjon**

DN anbefaler at høringsforslagets system med klarere regler for hva som er tillatt og hva som kan tillates etter søknad beholdes i ny motorferdsellov. Samtidig finner DN at det er behov for en særskilt dispensasjonsbestemmelse som en sikkerhetsventil. Den særskilte dispensasjonshjemmelen anbefales plassert som § 21. Det vil være en hjemmel som kan brukes for å tillate motorferdsel som etter et samfunnsmessig helhetshensyn utvilsomt er mer til gagn enn til skade for naturmiljøet, og muligheten til å oppleve stillhet og ro.

Se kapittel 5 for merknader til lovens bestemmelser.

## 3.6 Kommunale motorferdselplaner

### Dagens regelverk - innføring i temaet

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 og tilhørende forskrifter gir. Ved 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. Plan- og bygningsloven kan ikke gi hjemmel for motorferdsel i utmark og vassdrag; det er det bare motorferdselloven med tilhørende forskrifter som kan gi.

Det fremgår av rundskriv T-1/96, kap 9, at Miljøverndepartementet i utgangspunktet ser det som positivt og ønskelig at motorferdsel gjøres til et tema i den kommunale planleggingen etter plan- og bygningsloven for å sikre at motorisert ferdsel i utmark og vassdrag ikke skal komme i konflikt med hensynet til viktige naturverdier.

Det fremgår også av rundskrivet at motorferdsel bør vurderes i reguleringsplansammenheng der det er behov for det.

Videre kan det gis tillatelse til **motorsport**; trenings og konkurransekjøring etter forskriftens § 6 dersom det dreier seg om begrensede arrangementer eller kjøring på terrengbane som er godkjent i reguleringsplan. Begrensede arrangementer i idrettslig regi vil kunne avholdes, f. eks. snøskuterløp eller motorsykkelkross. Ved vurderingen av søknader om avholdelse av slike arrangementer, vil det være avgjørende hvor store avstander løpet skal gå over, hvilke interesser berøres osv. Dette er beskrevet nærmere i rundskriv T – 1/96 s 36.

### DN foreslo

I høringsdokumentet, foreslo DN som et hovedgrep at det innen to år skal utarbeides arealplan etter plan- og bygningsloven, en kommunal motorferdselplan, som kobler den offentligrettslige reguleringen av motorferdsel i utmark og vassdrag til det kommunale ansvaret for arealplanleggingen i kommunene.

Det foreslås følgelig at kommunale motorferdselplaner må ligge til grunn for tilnærmet alle tillatelser til transport på snødekt mark etter motorferdselloven, med unntak for motorferdsel hjemlet i lovforslagets § 8 (generelle unntak fra motorferdselbudet).

DN foreslo også i høringsdokumentet at en motorferdselplan skal dekke de arealer av kommunen som omfattes av motorferdselloven. Det gjelder utmark og vassdrag, samt innmark i den utstrekning som framgår av høringsforslagets § 2 hvor dette er beskrevet slik:

*”Med utmark menes i denne loven udyrket mark som etter frilufsloven 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 gårds plass, 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.”*

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.”

Motorferdselplanen kan utarbeides som en egen kommunedelplan eller dersom kommunen finner det mer hensiktsmessig, innarbeides i kommuneplanens arealdel.

I høringsforslaget ble lovteksten foreslått med følgende ordlyd:

### § 7 (kommunal motorferdselplan)

*Kommunen skal utføre en løpende arealplanlegging av motorferdsel i utmark og vassdrag etter reglene i plan- og bygningsloven. Kommunen skal innen to år etter denne lov tre 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.*

Utgangspunktet er at motorferdsel i utmark er forbudt, og DN foreslår derfor i høringsforslaget at en motorferdselplan bør vise arealene der det positivt åpnes for motorferdsel i utmark, forutsatt nødvendige tillatelser.

### **Fra høringa**

*Svært mange* har kommentert forslaget om motorferdselplaner. Det er bred enighet i uttalelsene om at det er riktig å benytte kommunale planer for å kanalisere motorisert ferdsel i utmark. Det er tilslutning til dette grepet både fra de som ønsker at fritidskjøring skal bli tillatt og de som kun ønsker åpning for kjøring knyttet til næring. Mange peker også på at motorferdselplaner bidrar til å kanalisere ferdsel bort fra sårbare områder.

*Kommunal- og regionaldepartementet* skriver at det er et hensiktsmessig grep at kommunene tar stilling til problematikken knyttet til motorferdsel i forbindelse med arealplanlegging og nedfeller dette i kommuneplanen, jf. også planlovutvalgets utredning. Etter departementets vurdering er det imidlertid ikke nødvendig å stille nye plankrav gjennom en egen kommunal motorferdselplan.

*Nærings- og handelsdepartementet* støtter hovedgrepet, men mener motorferdselplanen også må inneholde

en vurdering av adgangen til å drive motorferdsel i forbindelse med utmarksnæring etter § 9. en slik vurdering vil kunne bidra til å sikre likebehandling av næringsaktører som søker tillatelse etter § 9, og vil også gi FM et bedre grunnlag for å vurdere søknader etter samme paragraf.

*Statens forurensingstilsyn* er positive til at kommunene nå skal lage motorferdselplaner.

Det vises til "Retningslinje for behandling av støy i arealplanleggingen (T-1442) kapittel 3. 5 om stille områder, og pekes på at det er viktig at stille områder blir prioritert fremfor tilrettelegging for motorisert ferdsel, for eksempel motorsportbaner. Det kan likevel stilles spørsmål til om måten motorferdselplanene skal utarbeides på (jfr. Vedlegg 2) er noe detaljert, eksempelvis krav om regulering av traseer inn til hver enkelt hytte.

*Statens landbruksforvaltning (SLF)* kommenterer at bestemmelsen pålegger kommunene å utarbeide plan. Det er tvilsomt om alle kommuner har reelt behov for slik plan, noe som må kommenteres i merknadene til bestemmelsen, for eksempel ved å vise til at behovet kan vurderes i samarbeid med fylkesmannen.

Videre peker *SLF* på at kommunene vil trenge faglig bistand i prosessen og det vil mange steder være behov for koordinering av planarbeidet mellom nabokommuner i større grad enn hva som ellers gjelder for planer etter pbl. Dette kan for eksempel være relevant hvis en kommune fastsetter at skuterkjøring ikke skal forekomme i visse områder, av hensyn til ro og naturopplevelse. De hensyn som da søkes ivaretatt vil bli direkte skadelidende dersom tilgrensende areal i nabokommunen tilrettelegges med skuterløyper. Også ordningen med leikjøring etter § 14 tilsier behov for koordinering mellom kommuner. En del hytter i utmark vil ha lettest atkomst fra vinterbrøyta vei via en nabokommune. Ved fastsetting av trase for snøskutertransport må man derfor i en del tilfeller vurdere transportbehovet på begge sider av kommunegrensen. Reglene bør stimulere til samarbeid for å få mest mulig rasjonelle transportopplegg. Det må sikres at fylkesmannen gis adgang til medvirkning i planprosessene.

*SLF* skriver at grunneiers rett til å nekte kjøring over egen eiendom kan komplisere arbeidet med å angi trase for person- og godstransport for fastboende, hytter og andre forma etter § 11, 13, 16 og 19 og at det bør vurderes om grunneiers rett til å nekte transport over egen eiendom bør avgrenses noe for enkelte av disse formålene (se merknader til § 14).

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er for så vidt enig i det som står i forslaget vedlegg 2 om hva som skal behandles i en motorferdselplan og hvordan, men det er viktig å skille mellom midlertidige og permanente atkomster til store energi- og vannkraftanlegg. NVE tok i sin tid initiativ til at det skulle utarbeides transportplaner ved bygging av særlig kraftledninger i veiløst terreng. Det er da viktig å ta med alle atkomster for bygging, vedlikehold og tilsyn. En del av disse atkomstene vil være midlertidige og skal slettes etter bygging. Under utarbeiding av disse transportplanene er det vanlig å koordinere nye atkomster med planer for øvrige transportanlegg i det enkelte område. Det er også vanlig å vurdere aktuelle atkomster til vassdrags- og energianlegg i forhold til reindriftsinteresser i området. Det er som regel egne unntaksregler for energianlegg som ligger i verneområder og det er viktig at det fortsatt er spesielle regler for drift og vedlikehold av slike anlegg.

Politidirektoratet støtter forslaget om motorferdselplan og viser til at oppsyn og kontroll vil bli forenklet ved at det meste av lovlig motorferdsel da vil foregå langs regulerte traseer.

Fylkesmennene er gjennomgående positive til innføring av motorferdselplaner. Flere peker på at det må lages en veileder til dette.

Fem fylkesmenn skriver at det bør være mulighet til unntak fra plan, evt. forenklete krav til planer, der omfanget av motorferdsel i utmark er svært lite.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag skriver at hun er usikker på om det er tilstrekkelig rom for lokale tilpasninger til at en slik planprosess blir oppfattet som meningsfylt.

Forslaget om motorferdselplaner er også kommentert av mange organisasjoner og enkeltpersoner.

Mange skriver at kommunale motorferdselplaner må omfatte alle former for motorferdsel, både sommer og vinter, til vanns, til lands og i luften.

I en del uttalelser pekes det på at det er for rigid og blir for omfattende med en egen plan for motorferdsel i alle kommuner og vises til at det er mange kommuner hvor behovet for slike planer er minimalt. Det foreslås at det må legges til rette for at man kan lage kun de planene som er helt nødvendig i den enkelte kommune.

Noen peker på at slike planer vil forenkle situasjonen for oppsyn og kontroll med motorferdsel i utmark da slik kanalisering gjør situasjonen oversiktlig særlig med hensyn til hvor det ikke skal være snøskutere.

Detaljeringsgraden i motorferdselplaner kommenteres av en del. Noen mener det blir for detaljert med planer som skal vise traseer til den enkelte hytte der det er spredt hyttebebyggelse.

Statens landbruksforvaltning (SLF) leser lovteksten i § 4 andre ledd slik at all kjøring hjemlet i denne loven, med unntak av det som framgår i § 8 første ledd, skal skje i samsvar med bestemmelser gitt i kommunal motorferdselsplan. Dette stemmer ikke med § 7, slik tredje ledd er formulert. Her heter det at bestemmelsene i kommunal motorferdselplan kun kan gis for transport etter lovens kapittel 4. Etter § 7 vil ikke bestemmelsene i kommunal motorferdselsplan gjelde for kjøring hjemlet i § 9 innen utmarksnæringene. Dette mener vi er en god avgrensing av virkeområde for slike kommunale bestemmelser som gir mulighet til fleksibilitet og markedstilpasning som næringsutvikling i utmark er avhengig av. Teksten i § 4 andre ledd må derfor bringes i samsvar med formuleringen i § 7, tredje ledd.

### Drøfting

Som nevnt innledningsvis er det ikke bestemmelser for en samlet motorferdselplan i dagens lov om motorferdsel i utmark og vassdrag med forskrifter. Men bruken av plan- og bygningsloven som virkemiddel for å regulere motorisert ferdsel i utmark, var et av hovedtemaene i motorferdselsforsøket, jfr. *NINA Rapport 90 Evaluering av forsøk med ny forvaltningsordning for motorferdsel i utmark, sluttrapport*. Forsøket viser at plan- og bygningslovens bestemmelser om samråd, medvirkning og saksbehandling for kommuneplanlegging til en viss grad sikrer en mer helhetlig vurdering av berørte interesser, der berørte parter får anledning til å medvirke i planleggingen.

Fylkesmennenes miljøvernavdelinger og områdestyrerne for reindrift har spilt en sentral rolle i utarbeiding av motorferdselplanene. De har representert verdier som organisasjonsmessig vanligvis mangler på kommunalt nivå, og har fremmet innsigelser i de fleste kommuneplanprosessene for å sikre overordnede statlige og regionale interesser i planleggingen.

Noen sentrale punkter som påpekes i evalueringen av motorferdselsforsøket:

- 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 fra kjøring – ikke klare nok bestemmelser?
- De faglige interessene knyttet til friluftsliv, natur- og miljøvern, i mye mindre grad enn snøskuterinteressene er blitt ivarettatt av frivillige, lokale organisasjoner. Hovedårsaken til dette er at disse interessene generelt er dårlig organisert på lokalt nivå. (Se ellers kap 2.5. for tolkningen av resultatene)

Evalueringen peker på at Fylkesmennenes miljøvern-avdelinger har hatt en svært viktig rolle i forhold til å ivareta natur- og miljøverninteressene lokalt. Fylkesmannens miljøvern-avdeling fremmet innsigelse i 6 av de 8 forsøkskommunene. Og det framgår at uten sektor-myndighetenes/fylkeskommunens medvirking i forsøket ville ikke forsøksvedtektene sikret lokal motorferdselsforvaltning i tråd med nasjonal lovgivning og politiske føringer.

Gjennom en ordning med kommunale motorferdselsplaner får kommunene et stort ansvar i å legge til rette for en helhetlig motorferdselspolitikk som kombinerer muligheten for nødvendig kjøring med hensynet til naturmiljø og muligheten til å oppleve stillhet og ro. Som en del av kommunens planlegging etter plan- og bygningsloven vil en motorferdselsplan følge plan- og bygningslovens krav til medvirking og omfattes av innsigelsesinstituttet. 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 og sektor-myndighetene vil ha mulighet til å sikre at nasjonale og regionale føringer blir ivarettatt.

DN mener motorferdselsplanen styrker kunnskapsgrunnlaget for 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, vil også motorferdselsplanen gjøre saksbehandlingen mer forutsigbar for både søkerne og andre som blir berørt av motorferdsel i utmark. DN mener at forankringen av tillatelser til motorferdselsplan, vil være en vesentlig forbedring i forhold til dagens system med enkeltsaksbehandling.

DN har valgt å foreslå at bestemmelsene om motorferdselsplanlegging samles i lovens § 7. Det må understrekes at innholdet i paragrafen er todelt: I første og andre ledd er det fastlagt hva som *skal* være med i en motorferdselsplan. I tredje til og med sjette ledd er det beskrevet hva kommunene *kan* legge inn i planen.

I forlengelsen av koblingen til plan- og bygningslovs-systemet, foreslår DN at all motorferdsel, med unntak av motorferdsel til de formål som fremgår av lovutkastet § 8, skal foregå i samsvar med bestemmelser gitt i kommunal motorferdselsplan. Dette betyr at det kan gis bestemmelser om sesonglengde, tidspunkter for kjøring, antall turer for motorferdsel som er lovlig etter motorferdselsregelverket, påbud om henger og annet utstyr, maksimalt antall snøskutere i et område m.v. i kommunens motorferdselsplan som det vil være ulovlig å bryte.

Det må også her understrekes at for all motorisert ferdsl i utmark og vassdrag, skal aktsomhetsbestemmelsen i lovutkastets § 5 første ledd, gjelde.

Når det gjelder kommentar fra Statens landbruksforvaltning om at det ikke er samsvar mellom høringsfor-slaget § 4 og § 7 i kravet til hva som skal omfattes av motorferdselsplaner, er dette rettet opp. Det er foreslått endring i § 7 (motorferdselsplan) slik at kommunen kan gi bestemmelser for all bruk av motorkjøretøyer, med unntak av det som er hjemlet i § 8, 1. ledd. Derved er både § 9 og den generelle dispensasjonsbestemmelsen inkludert den gruppe aktiviteter kommunen kan gi bestemmelser for i motorferdselsplanen.

DNs forslag innebærer at all ferdsl med snøskuter i størst mulig grad skal kanaliseres til traseer. Dette gjelder både kjøring som er direkte hjemlet i lovforslaget og kjøring som tillates av kommune eller fylkesmann etter søknad. Det foreslås at motorferdselsplanen derfor skal kartfeste snøskutertraseer i de områdene hvor kommunen forventer stor etterspørsel etter snøskutertransport, og hvor snøskutertraseen ikke kommer i konflikt med natur-, miljø- og friluftslivsinteresser. Det følger av forslaget at kommunen får myndighet til å bestemme *hvor og når* kjøringen skal foregå, mens motorferdselsloven bestemmer hvilke formål som skal tillates.

*For en del ferdslsformål, som for eksempel kjøring til og fra hytte, vil det ikke være tillatt å kjøre på vinterføre dersom kommunen ikke har angitt traseer i kommunenes motorferdselsplan.*

Det foreslås at kommunene i motorferdselplanen må angi antall leiekjøringsløyver som kommunen har behov for.

Barmarkskjøring i utmark skal foregå i et mer begrenset omfang enn det som gjelder for kjøring på vinterføre. Det tilsier at behandling av barmarkskjøring i en motorferdselplan vil medføre en urimelig arbeidsbelastning på kommunen i forhold til forventet kjøreaktivitet, og i høringsdokumentet foreslår DN derfor at det ikke er noe krav om at barmarkskjøring skal inngå som tema for motorferdselplaner. (Unntaket er Finnmark hvor også godkjente barmarkstraseer skal framgå av motorferdselplanen, på samme måte som snøskutertraseene, se kap. 3.19).

Lovforslaget innebærer også at motorsportbaner må markeres i motorferdselplanen uavhengig av om de skal brukes til barmarkskjøring eller kjøring på vinterføre. For slike terrengbaner kreves det også reguleringsplan. Dette er beskrevet nærmere i kap. 3.6.

Når det gjelder ferdse med motorfartøy følger det av høringsforslagets § 22 at ferdse på innsjøer som er 2 km<sup>2</sup> eller større, er direkte tillatt. Det samme er ferdse med motorfartøy på elvestrekninger og på innsjøer mindre enn 2 km<sup>2</sup>, 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, foreslår DN i høringsdokumentet at innsjøer og vassdrag hvor bruk av motorfartøy er tillatt, vises i motorferdselplanen.

Det ligger også i DN's forslag at reguleringer som kommunene tidligere kunne foreta gjennom forskrift som å legge ut, eller å bestemme at ferdse med motorfartøy på større innsjøer likevel ikke skal være tillatt, nå må gjøres til tema under behandlingen av motorferdselplanen og at kommunene må gi juridisk bindende bestemmelser om dette i planen.

I høringsforslagets § 24 foreslås at landingsplasser for helikopter og sjøfly kan vedtas godkjent av kommunen. Dette gjelder start- og landingsplasser for luftfartøy som ikke er konsesjonspiktige etter luftfartsloven Disse landingsplassene skal legges inn i motorferdselplanen

etter vurdering gjennom planprosessen. Adgangen til å etablere slike plasser skal begrenses til landing og start til bestemte tider, og til å gjelde selskaper og enkeltpersoner som driver ervervmessig luftfartsvirksomhet. Det skal i motorferdselplanen knyttes bestemmelser til landingsplassene. Dersom det legges ut landingsplasser for sjøfly, skal disse samordnes med forvaltningsplan etter vannforvaltningsforskriften. Det vises for øvrig til kap. 3.12.

I tillegg til det som kommunen må angi i planen, foreslår DN at kommunene i motorferdselplanen kan gi bestemmelser om bruk av motorkjøretøyer som nevnt i lovutkastets kapittel 4, herunder om sesonglengde, tidspunkter for kjøring, påbud om henger og annet utstyr, maksimalt antall snøskutere i et område m.v.

I tråd med at kommunene skal gis hovedansvaret for den arealmessige forvaltningen av motorferdsel i utmark, foreslår DN i høringsdokumentet at kommunene får myndighet 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. 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. 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.

### **DNs konklusjon**

DN finner etter oppsummering av høringsuttalelsene ikke grunnlag for å endre på forslaget om motorferdselplan som beskrevet over og opprettholder forslaget om at det skal stilles krav om at alle kommuner skal utarbeide motorferdselsplaner. Det vil være opp til den enkelte kommune å vurdere hvor omfattende denne skal bli ut i fra situasjonen i kommunen.

## 3.7 Vedtaksmyndighet

### Innføring i temaet

Hvem som skal være vedtaksmyndighet, samt graden av skjønnsfrihet har vært gjenstand for diskusjoner og endringer helt fra arbeidet med motorferdselloven startet på midten av 1970-tallet og frem til i dag.

Da motorferdselloven ble vedtatt første gang ble motorferdsel i utmark i utgangspunktet forbudt, med unntak for motorferdsel i forbindelse med en del allment aksepterte nytteformål angitt i § 4. Myndigheten til å gi forskrifter og enkelttillatelser ble lagt til kommunenivå, med fylkesmannen som klageinstans og en hjemmel for departementet til å gi særlige bestemmelser for viktige natur- og friluftsområder og til begrensning av kommunens myndighet etter loven.

I 1988 ble det så gjort lovendringer som i hovedsak innebar at den vide myndigheten til å gi forskrifter og enkeltvedtak som til da hadde ligget hos kommunene ble begrenset.

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. I stor grad var det kommunene alene som styrte utviklingen av motorferdsel i utmark.

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. Kommunene fattet likevel vedtak som var i strid med motorferdsellovens formål og intensjon. I forarbeidene til loven fremgår det imidlertid følgene av kommentarene til § 6 (tillatelser etter søknad):

*"Tillatelser etter denne bestemmelsen kan bare gis når særlige grunner foreligger. Eksempler på slik grunner vil kunne være ervervsmessig kjøring for innenbygdsboende, og kjøring til hotell, turisthytter og lignende som i næringsøyemed er avhengige av motoriserte framkomstmidler. Tillatelse kan også gis for sikring, opparbeiding og skjøtsel av løyper, stier turveier, og skibakker for almenheten. Videre kan tillatelse gis for å dekke nødvendig behov for transport*

*til private hytter og i forbindelse med jakt, fangst og fiske, befordring av gamle og funksjonshemmede, og for utføring av vitenskapelige registreringer i utmarksområdene. Departementet forutsetter at søknader blir vurdert nøye, og at det blir lagt vekt på de alminnelige hensyn denne lov skal ivareta."*

Lovendringen ble vedtatt 08.12.1987. Når det gjaldt kommunenes myndighet til å gi forskrifter om landing og start med luftfartøyer på bestemte steder i utmark og vassdrag, samt myndigheten til å åpne for bruk av motorfartøy på innsjøer mindre enn 2 km<sup>2</sup>, jf. motorferdselloven § 5, ble det gjort endringer i vedtaksprosedyren. Det ble vist til at disse forskriftene i noen grad kan ses som en form for arealdisponering og for å sikre at andre arealdisponeringsinteresser blir tilstrekkelig vurdert, mente departementet at det var nødvendig med en ordning der fylkeskommunen og berørte statlige fagmyndigheter ble gitt en form for innsigelsesrett og således samsvarte med plan- og bygningslovens regler for kommunal egengodkjenning av arealplaner.

Den vesentligste forandringen sett i forhold til tidligere lov, var likevel at kommunenes adgang til å gi forskrifter og enkelttillatelser til bruk av motorkjøretøy ble fjernet samtidig som det ble innført en ny § 4a som innebar at bruken av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag i stedet for kommunale forskrifter og dispensasjoner når særlige grunner foreligger ble regulert av en landsomfattende forskrift (Forskrift om bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag).

Lovendringen i 1988 førte imidlertid til at flere former for motorferdsel er direkte hjemlet i motorferdselloven eller nasjonal forskrift, enn det som var tilfellet da loven ble vedtatt første gang. Ved innføringen av nasjonal forskrift ble også flere søknadspliktige ferdsselsformål lovbundet i større grad, ved at det i forskriften ble oppstilt konkrete vilkår for når kommunen kan gi tillatelse til bruk av motorkjøretøyer. Forskriften var i hovedsak en konkretisering av de ferdsselsformål som departementet i kommentarene til den opprinnelige § 6 i loven trekker frem som eksempler på ferdsselsformål som kunne tillates. Den opprinnelige § 6 i loven ga kommunene vid myndighet til å gi enkelttillatelser. Dette hadde ført til en praksis langt utover det som var formålet med motorferdselloven. I forbindelse med utarbeidelsen av nasjonal forskrift ble vurderingene av hvilke ferdsselsformål som var kurante i forholdet til formålet med reguleringen av motorferdsel i utmark og vassdrag, foretatt sentralt og tydeligere angitt i forskriftsform. Lovendringen førte altså til at kommunenes myndighet ble klart mer avgrenset enn den tidligere vide kompetansen i den opprinnelige motorferdsellovens §§ 5 og 6.



Det er bare foretatt små justeringer i motorferdselregelverket siden nasjonal forskrift kom i 1988, og når det gjelder vedtaksmyndighet er det reglene uforandret.

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).

Fylkesmannen er i dag klagemyndighet for de vedtak som fattes av kommunene etter motorferdselloven. Det betyr at fylkesmannen også kan overprøve vedtak uten klage etter forvaltningslovens § 35 og foreta lovlighetskontroll av kommunale vedtak etter kommuneloven § 59. Framdeles er det slik at kommunene praktiserer motorferdselloven ulikt og det gis mange dispensasjoner som i ettertid oppheves av fylkesmannen med hjemmel de nettopp nevnte bestemmelsene.

Etter gjeldende rett er det ingen tilsyns- eller sanksjonsbestemmelse til bruk overfor kommunene, og øvrig forvaltningsrettslig regelverk synes å gi fylkesmannen få egnede virkemidler til å gripe inn overfor kommuner som gjentatte ganger gir dispensasjoner i strid med motorferdselloven. Se kapittel 3.22.

### DN foreslo

I høringsdokumentet er myndigheten til å fatte de fleste enkeltvedtakene foreslått lagt til kommunene. For enkelte tillatelser foreslås imidlertid vedtaksmyndigheten lagt til fylkesmannen:

- § 9 (motorferdsel i forbindelse med utmarksnæring)
  - gjelder alle former for motorferdsel
- § 18 (søknadspliktig transport på snødekt mark i forbindelse med gruppeturer)
  - gjelder bruk av snøskuter
- § 19 (søknadspliktig bruk av beltebil på snødekt mark)
  - gjelder tilfeller der det tidligere har vært drevet rutetransport med beltebil
- § 20 (søknadspliktig transport med motorkjøretøy for varig bevegelseshemmede)
  - gjelder motorkjøretøy på bar og snødekt mark

Da høringsforslaget for øvrig foreslår kommunen som lokal motorferdselmyndighet, anbefaler DN en ordning der søknaden sendes kommunen som så gir sin anbefaling til fylkesmannen. Dette gjelder tillatelser til motorferdsel i forbindelse med utmarksnæring, samt enkelte tilfeller som dreier seg om transport av personer. Ren persontransport er det som hovedregel ikke er åpning for i motorferdselloven for andre formål enn det som regnes som felleskapsoppgaver, se lovutkastets § 8. Den foreslåtte todelingen av vedtaksmyndigheten førte naturlig nok med seg at DN også måtte foreslå to ulike nivåer for klagemyndighet. Av høringsforslaget § 28 (myndighet etter loven) fremgår det at kommunens enkeltvedtak kan påklages til fylkesmannen, mens fylkesmannens enkeltvedtak kan påklages til departementet.

### Fra høringen

Spørsmålet om hvilket organ som skal ha vedtaksmyndigheten har vært et tema som *mange* av høringsuttalelsene har vært inne på. Høringsrunden viser at det er *bred oppslutning* om at vedtaksmyndigheten i sin helhet bør ligge til kommunene. Hovedargumentasjon synes å være at lokalt selvstyre og reell lokal forvaltning skal være det prinsipielle utgangspunktet og mange hevder at dette vil være i tråd med koblingen av motorferdselloven mot plan- og bygningsloven. *Flere* uttaler at de ikke finner noen god begrunnelse for å overføre vedtaksmyndigheten fra kommunene til fylkesmennene i de foreslåtte tilfellene i høringsdokumentet. *Mange* kommenterer dessuten at en søknadsprosedyre der søknaden først skal til kommunen som skal gi sin anbefaling for så å videresendes til fylkesmannen som skal avgjøre søknaden vil virke unødvendig byråkratiserende og vil kunne gi lang total saksbehandlingstid.

*Kommunal- og regionaldepartementet* ber om at det foretas en vurdering av om vedtaksmyndigheten som i forslaget er lagt til fylkesmannen (§ 9 og §§ 18-20) heller bør legges til kommunene som ledd i en helhetlig ansvarsplassering. De aller fleste grunneier og næringsinteressene, samt kommunenes sentralforbund uttaler også at all behandling av søknader om motorferdsel må skje i kommunene.

*Norges naturvernforbund* støtter høringsforslaget der vedtaksmyndigheten i en del tilfeller er foreslått til FM. Dette på grunn av at det kan være et stort og ensidig press ved beslutningsmyndighet på kommunalt nivå. Naturvernforbundet viser til at kommunene etter lovutkastet har større muligheter til å regulere motorferdselen innen lovens rammer enn etter dagens regler og påpeker at det som er innskjerpet, er kommunenes muligheter til å handle i strid med lovens ånd og bokstav.

Det er *forholdsvis få* som argumenterer for at myndighet etter loven skal ligge hos FM, selv om noen mener at dette er fornuftig for å sikre likebehandling av like tilfeller over et større område, eller at det er positivt at fylkesmannen trekkes mer inn i saksbehandlingen av motorferdselsakene, noe som kan avlaste kommunene. Noen mener, bl.a. Norges naturvernforbund og Norges handikappforbund i felles uttalelse, at myndigheten til søknadspiktig transport for varig bevegelseshemmede bør ligge til Fylkesmannen.

Det er derimot mange, inkludert *Utmarkskommunenes sammenslutning (USS)*, som uttrykker forståelse for at i tilfeller som gjelder regionale eller nasjonale hensyn så bør fylkesmannen ha en rolle. USS bemerker at hvorvidt slike nasjonale interesser foreligger i den konkrete sak, vil ofte henge nær sammen med om den aktuelle bruken kan føre til irreversible inngrep, og at det eksempelvis vil være større grunn til overordnet myndighetsutøvelse i forbindelse med barmarkskjøring enn ved snøskuterkjøring.

Det er få eller ingen som har kommentert hvem som skal være klageorgan da dette i realiteten kun er en naturlig følge av hvilket organ som er vedtaksmyndighet.

### **Drøfting**

DN ser at det i høringsdokumentet kanskje ikke er gitt god nok begrunnelse for forslaget om at vedtaksmyndigheten for de fire angitte ferdelsformålene ble lagt til fylkesmannen. Bakgrunnen for forslaget var imidlertid at DN antok at fylkesmannen som vedtaksmyndighet ville sikre likebehandling av noen forhold og utjevne

forskjeller mellom kommuner. Samtidig hadde DN en ambisjon om å snu utviklingen av en liberal praksis som har utviklet seg i enkelte kommuner der svært mange gis tillatelse til bruk av motorkjøretøyer for eksempel fordi de anses som forflytningshemmede. Motorferdsel i forbindelse med utmarksnæring kan dersom det håndteres liberalt og det gis vide tillatelser, føre til at omfanget motorferdsel i utmarka øker betraktelig fordi det også kan gi åpning for fornøyelses- og rekreasjonspreget motorferdsel. At varig forflytningshemmede skal ha mulighet til livskvalitet og naturopplevelser på lik linje med andre, tilsier at disse har et særskilt behov for motorferdsel. Det er imidlertid viktig at det er de som faktisk er varig forflytningshemmede som får tillatelse, og ikke andre som ikke orker, ikke har tid eller ikke har lyst til å ta seg frem uten motoriserte hjelpemidler. Se også kapittel 3.16 om utmarksnæring og kapittel 3.17 om forflytningshemmede. Bruk av motorkjøretøyer på snødekt mark i forbindelse med gruppeturer for beboere på helse- og omsorgsinstitusjoner med flere, er også et ferdelsformål som kan ha "misbruksmuligheter" lik dem som oppstår rundt forflytningshemmedes bruk av motorferdsel.

Bakgrunnen for forslaget om å legge vedtaksmyndigheten tilknyttet bruk av beltebil til rutetransport til fylkesmannen var at det samsvarer med dagens regler der det er fylkesmannen som har myndighet til å gi slike tillatelser. Adgangen til å søke om bruk av beltebil i tilfeller der det tidligere har vært drevet rutebiltransport med beltebil etter løyve med hjemmel i tidligere samferdselslov 4. juni 1976 nr. 63 er et snevert spesialtilfelle som i realiteten er i strid med motorferdsellovens formål og hensikt, men som kom inn i motorferdselloven etter politisk press etter at Lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportlova) av 21. juni 2002 nr. 45, erstattet den nevnte samferdselsloven.

I drøftelsen av spørsmålet om vedtaksmyndighet er finner DN grunn til å presisere at da DN sendte høringsforslaget på høring var det viktig for DN at høringsinstansene ble gitt anledning til å komme med kommentarer til alle de endringene DN vurderte å anbefale overfor Miljøverndepartementet. DN fant det dermed hensiktsmessig å foreslå å legge vedtaksmyndigheten til fylkesmannen for de fire ferdelsformålene, samtidig som DN foreslo at det i motorferdselloven tas inn en generell hjemmel for at det kan føres statlig tilsyn med kommunene. Tilsyns- og sanksjonshjemmelen overfor kommunene er behandlet i kap 3.22.

Dette innebar imidlertid at høringsforslaget kunne bli oppfattet som om kommunene ble foreslått kontrollert og begrenset i begge ender ved at myndigheten til å

gi tillatelser ble noe begrenset, samtidig som statens mulighet til å føre kontroll med kommunene ble styrket. Høringsrunden har vist at svært få har innvendinger til at fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunenes praktisering av motorferdselloven, mens et overveldende flertall reagerer på at vedtaksmyndigheten for enkelte ferdselsformål er foreslått lagt til fylkesmannen.

DN vil likevel trekke frem at det er en kjensgjerning at det kan være vanskelig å sitte nært brukere/søkere i saker der loven krever at det ofte må ta "upopulære" avgjørelser. Denne problematikken søkes imidlertid løst ved at bestemmelsene som hjemler kommunale vedtak er så vidt lovbundne at det ikke åpner for noe særlig kommunalt skjønn i forhold til om motorferdselen skal tillates. DN anbefaler at kommunens handlingsrom i stor grad bør ligge på det arealforvaltningsmessige. Kommunene vil kunne regulere omfanget av og bestemme hvor og hvordan motorferdselen skal kunne foregå både gjennom den kommunale motorferdselplanen og vilkår til tillatelsen.

DN ser, som det påpekes av flere i høringsrunden, at en søknadsprosedyre der søknaden først skal til kommunen som skal gi sin anbefaling for så å videresendes til fylkesmannen som skal avgjøre søknaden vil virke unødvendig byråkratiserende og vil kunne gi lang total saksbehandlingstid. Dersom kommunen får vedtaksmyndighet for alle ferdselsformål vil for eksempel høringsforslagets § 9 (motorferdsel i forbindelse med utmarksnæring) ikke virke så byråkratiserende som mange grunneiere og næringsinteresser har anført.

Et annen moment som taler for at vedtaksmyndigheten ikke splittes opp mellom kommunen og fylkesmannen slik foreslått i høringsdokumentet, er at lovens struktur kan gjøres enklere. Paragrafene som i høringsforslaget åpner for tillatelser til motorferdsel i forbindelse med gruppeturer på snødekt mark og transport for varig forflytningshemmede kan i så fall strykes og disse søknadspliktige ferdselsformålene legges inn som egne bokstavepunkter i de aktuelle paragrafene der kommunen er vedtaksmyndighet.

## DNs konklusjon

Med bakgrunn i de ønsker og syn som fremkom i høringsrunden, samt sammenhengen i regelverket, anbefaler DN at kommunene gjøres til vedtaksmyndighet i motorferdselloven for alle de søknadspliktige ferdselsformålene, med unntak av den særskilte bestemmelsen om bruk av beltebil i rute.

DNs anbefaling om å legge vedtaksmyndigheten til kommunene i alle tilfeller utenom § 17 (søknadspliktig bruk av beltebil på snødekt mark), innebærer at fylkesmannen vil bli klagemyndighet for alle saker, mens departementet eller organ med delegert myndighet blir klagemyndighet for saker angående beltebil på snødekt mark. I de tilfeller tillatelser gis, må disse begrunnes, bl.a. gjennom en samlet vurdering av fordeler og ulemper og dokumenteres etter en fastsatt mal/skjema. Et slikt krav om samtidig begrunnelse av tillatelser, kombinert med muligheten til sanksjoner mot kommuner som bruker vedtaksmyndigheten i strid med lovens rammer, vil sikre en mer enhetlig praksis i tråd med lovens formål enn det vi har i dag.

(Mer om vedtaksmyndighet finnes i kapittel 3.5, kap. 3.16 om utmarksnæring og kap. 3.17 om forflytningshemmede. Se også kapittel 5 for merknader til de ulike bestemmelsene.)

## 3.8 Grunneierretten

### Innføring i temaet

Temaet omfatter forholdet mellom offentlig rettslig regulering av motorferdsel i utmark og i hvilken grad/omfang dette griper inn i grunneiers rettigheter til egen grunn. Spørsmål som dette temaet omfatter er blant annet i hvilken grad grunneier kan tillate eller nekte slik ferdsel på egen grunn.

Dagens regler finnes i motorferdsellovens § 10 og straffelovens §§ 396 andre alternativ.

Motorferdselsloven i dag griper ikke inn i forholdet til grunneier. Loven uttaler på dette punkt at denne lov innskrenker ikke den adgang grunneier og bruker har etter gjeldende rettsregler til å forby eller begrense motorferdsel på sin eiendom. Det finnes unntak fra denne hovedregel. Grunneier kan ikke nekte redningstjeneste og lignende. Slik ferdsel er hjemlet i nødrettsreglene. Politiet kan ferdes med hjemmel i politiets generalfullmakt.

I motsetning til allemannsretten og andre begrensede bruksrettigheter som er positivt avgrenset, er eiendomsretten negativt avgrenset. Som følge av dette vil det ikke være mulig å gi en uttømmende oppregning på hva grunneierretten omfatter.

Utgangspunktet er at eieren har den totale og eksklusive rådighet til grunnen, både fysisk og juridisk. Grunneier kan altså avhende, bygge, høste av utmarka, leie bort og foreta en lang rekke andre eierbeføyelser. Det ligger også i grunneierretten at grunneieren kan hindre alle andre som ikke har særskilte rettigheter fra å disponere rettslig over eller fra å bruke eller utnytte eiendommen. Grunneier kan altså nekte enhver bruk mv. av grunnen som overstiger allemannsretten.

Den alminnelige ferdselsrett for allmennheten etter frilufsloven omfatter ikke bruk av motorkjøretøy på fremmed eiendom, jf. Rt. 1973, s. 869. Dette innebærer at grunneieren i kraft av sin eiendomsrett kan nekte motorisert ferdsel på sin eiendom.

Dersom grunneieren har nedlagt forbud mot motorferdsel på sin eiendom, vil det til og med være straffbart for andre å ferdes med motorisert fremkomstmiddel på annen mans grunn, jf. straffeloven § 396 andre alternativ. Forbudet kan være gitt en gang for alle eller for anledningen. Dersom motorferdselen er til skade for grunneieren, kan motorferdselen være straffbar også selv om grunneieren ikke har nedlagt uttrykkelig forbud mot motorisert ferdsel på eiendommen.

Motorferdsel på annen mans grunn er imidlertid ikke straffbart dersom grunneieren samtykker til det, eller dersom ferdselen er berettiget som følge av nødrett eller av særlig lovbestemmelse. Det kan her nevnes vassdragslovens § 16 bokstav d. Grunneier kan nekte motorisert ferdsel, men dette kan overprøves av vassdragsmyndigheten dersom dette ansees som urimelig jfr. samme lov § 16 annet ledd.

Det er imidlertid viktig å presisere at grunneier heller ikke kan gi "tillatelse" til motorferdsel som ikke er i tråd med motorferdsellovens bestemmelser.

### DN foreslo

Forholdet til grunneier fremgår av forslagets § 6 annet ledd. Temaet er en videreføring av dagens regler, 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

### Fra høringen

DN konstaterer at svært få har i sine høringsuttalelser kommentert forslagets § 6.

Imidlertid så har blant annet Norges Bondelag, Norges Skogeierforbund og Hardangervidda Grunneigarsamskipnad fremhevet i sine høringsuttalelser at lovforslaget i for liten grad behandler grunneiers rett til å nekte motorferdsel på egen grunn.

Det burde i større grad ha vært inntatt i flere bestemmelser at grunneiers rett til å nekte ferdsel. Det er videre påpekt at det offentlige ved bruk av motorferdsel skal gi melding til den enkelte grunneier før ferdsel påbegynnes.

## Drøfting

I utgangspunktet er lovforslaget en offentlig rettslig lov. Den griper altså i utgangspunktet ikke inn i grunneiers rett til å nekte slik ferdsel.

Imidlertid så må en grunneier som hvilken som helst annen eier av et formues gode avfinne seg i at det foreligger visse offentlig rettslige reguleringer og begrensninger. En kan her nevne jordlovens bestemmelser, plan og bygningslovens bestemmelser mv. Denne rettslige begrensning av grunneiers rettigheter er ikke rettslig omstridt.

Grunneierretten gir følgelig ingen ubetinget rett til motorisert ferdsel på egen grunn. Den offentlig rettslige regulering av motorisert ferdsel i utmark har som formål å verne om naturmiljøet av alle viktige samfunnsinteresser som knytter seg til dette tema. Dette spørsmål ble avklart i forbindelse med lov om motorferdsel i utmark av 1977. Sikker rettspraksis har lagt dette til grunn. Det er derfor uomtvistet at grunneierretten i seg selv ikke gir rett til slik ferdsel på egen grunn.

Motorferdselloven slik forslaget lyder innebærer at grunneier kan nekte andre motorisert ferdsel på sin eiendom, selv om vedkommende har lov enten direkte av loven eller vedtak med hjemmel i loven til å kjøre. Som eksempel kan det nevnes at en som driver skogbruksnæring og kan kjøre med hjemmel i forslagens § 8 bokstav i, ikke uten videre kan kjøre på annenmanns grunn for lettere å komme frem til egen utmark. I prinsippet kan hvem som helst søke om å få løyve etter forslaget til å drive med leiekjøring. Dersom leiekjører ikke eier grunnen han har tenkt å kjøre på, må han altså innhente samtykke fra grunneier. Dette medfører at løyveinnehaver for leiekjøring i de fleste tilfelle vil være grunneier.

Forslaget inneholder altså ikke noen endring av gjeldende rett.

Forslagets § 8 a til c hjemler ferdsel for det offentlige og er ferdsel som har klar sammenheng til samfunnsviktige formål. Videre har denne ferdselen klar sammenheng til utøvelse av offentlig myndighet. Det fremstår som klart at det offentlige må ha klar mulighet for å utføre ferdsel til særskilte formål uten at samtykke må innhentes fra den enkelte grunneier.

Hvis det var slik at grunneier skulle ha rett til å nekte offentlig myndighets ferdsel, vil det etter DNs syn medføre en del rettslige svært uheldige virkninger. Det kan nevnes at grunneiere vil komme i den posisjon at de kan drive motorferdsel i den utstrekning som måtte passe og myndighetene vil ikke være i den posisjon at de har mulighet til å kontrollere slik virksomhet. En slik rettstilstand fremstår som uakseptabel.

Det er derfor etter DNs vurdering åpenbart at offentlig myndighet skal ha rett til fri ferdsel og på dette punkt innebærer lovforslaget ingen endring i gjeldende rett.

For øvrig finner ikke DN grunn til å regulere privatrettslige forhold i loven, verken å innta krav om at skriftlig samtykke fra grunneier, som vilkår til tillatelse, eller å innta i den enkelte bestemmelse i loven at samtykke fra grunneier er nødvendig. Dette hører hjemme i kommentaren til bestemmelsen om lovens avgrensning og fremtidige veiledninger til loven.

DN er av den oppfatning at dagens § 10 og forslaget § 6 annet ledd rettslig sett er unødvendig å innta, men at det foreligger sterke informasjonshensyn som gjør det nødvendig å innta dette i loven. Det vil fremgå derfor fremgå av bestemmelsen at også andre rettsregler også gjelder.

## Konklusjon

DN mener at forslagens § 8 a til c hjemler ferdsel for det offentlige og er ferdsel som har klar sammenheng til samfunnsviktige formål. Videre har denne ferdselen klar sammenheng til utøvelse av offentlig myndighet. DN tilrår at det legges til rette for at det offentlige skal ha klar mulighet for å utføre ferdsel til særskilte formål uten at samtykke må innhentes fra den enkelte grunneier.

For øvrig finner ikke DN grunn til å regulere privatrettslige forhold i loven, verken å innta krav om at skriftlig samtykke fra grunneier, som vilkår til tillatelse, eller å innta i den enkelte bestemmelse i loven at samtykke fra grunneier er nødvendig.



### 3.9 Samiske rettigheter

Den samiske befolkningen i Norge har som urfolk og minoritetsgruppe en del særlige rettigheter. Som et uttrykk for anerkjennelse av samenes status som urfolk og etnisk minoritetsgruppe, er det foretatt en rekke grep i norsk rett, blant annet opprettelse av Sametinget, Samerettsutvalgene, Grunnloven § 110 a, Sameloven og Finnmarksloven mv.

Dette danner grunnlaget for regjeringens målsetting om å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppen kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Forpliktelsene overfor den samiske befolkning følger også av internasjonale konvensjoner, særlig FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27, og ILO konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Dette betyr at det ved utarbeiding av ny lov om motorferdsel i utmark og vassdrag må vurderes om det er grunnlag for å ta spesielle hensyn til tradisjonell samisk bruk av utmark og vassdrag.

Det er videre klart at den samiske befolkningen er beskyttet av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, artikkel 27 om kulturvern for minoriteter.

*Artikkel 27 i FNs konvensjon av 1966 om sivile og politiske rettigheter(norsk oversettelse):*

*"I de stater hvor det består etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike minoriteter, ikke berøves retten til sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne og praktisere sin egen religion, eller bruke sitt eget språk."*

Denne folkeretlige forpliktelsen er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven, og var en viktig premis for vedtakelsen av grunnlovens § 110 a som lyder:

*"Det paaligger Statens Myndigheter at lægge forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og utvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv".*

Når det gjelder spørsmål om naturforvaltning, er det retten til å styrke "sin egen kultur" som er mest aktuelt. For denne retten har det internasjonalt utviklet seg en tolkning som innebærer at kulturbegrepet også innbefatter de materielle forutsetninger for kulturutøvelsen. En av disse materielle forutsetningene kan være at det sikres tilstrekkelig naturgrunnlag for utøvelse av næringer som er sentrale for minoritetenes kulturforming,

som for eksempel jakt og fiske. I rettspraksis under Menneskerettskomiteen er det lagt til grunn at samisk reindrift er en del av den samiske kulturutøvelse som har krav på beskyttelse etter artikkel 27. Videre har Menneskerettskomiteen i tilknytning til artikkel 27 uttalt at retten til å utøve sin kultur ikke bare beskytter tradisjonelle levemåter. At næringsutøvere har tilpasset seg nyere metoder for næringsutøvelse hindrer ikke at de kan påberope seg artikkel 27. Folkeretten gir imidlertid ikke noe svar på hvor langt utviklingen kan gå før man ikke lenger kan snakke om "sin", dvs. urfolkets kultur.

Retten etter artikkel 27 til beskyttelse av kulturutøvelsen er en individuell rett for den enkelte utøver, som må sees i perspektivet av næringen som en felles kulturbærer for den aktuelle urfolksgruppen.

Selv om artikkel 27 er formulert slik at det eksplisitt kun er negative tiltak fra statens side for å begrense en minoritets mulighet til å dyrke sin egen kultur, bekjenne og praktisere sin egen religion, eller bruke sitt eget språk som omfattes, så er det imidlertid klart etter folkeretten at bestemmelsen også medfører en plikt for staten til å gjennomføre tiltak for å hindre eller avbøte negativ påvirkning fra andre parter.

*ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater:*

ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater er relevant i naturforvaltnings-sammenheng på flere punkter. Konvensjonen inneholder for det første bestemmelser om retten til å få beskyttet sin kultur, næring og miljø (artikkel 2 (2) (b), 4 (1) og 5 (a)). Disse bestemmelsene dekker i det vesentlige det samme som FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 27, og det vises derfor til presentasjonen ovenfor. For det andre inneholder konvensjonen bestemmelser om eiendoms- eller bruksrett til land og vann (artikkel 13 til 19). Og for det tredje legger konvensjonen stor vekt på deltakelse i og innflytelse på beslutningsprosesser (bl.a. artikkel 6, 7 og 15).

Oppfølgingen av urfolks landrettigheter og deres rett til å delta i forvaltningen av naturressursene i de områdene de lever i er et av hovedtemaene i Samerettutvalg I og IIs arbeid, jf. NOU 1997: 4, NOU 1997: 5, samt NOU 2007: 13 og 14.

Vurderinger av landrettigheter ligger tematisk utenfor hva som er relevant for motorferdselsloven, idet adgangen til å bruke motoriserte fremkomstmidler i utmark og vassdrag ikke er knyttet til verken grunneier- eller bruksrett, men til formålet med motorferdselen. DN går derfor ikke nærmere inn på hvilke forpliktelser

ILO-konvensjonen stiller til landrettigheter. For øvrig gjelder de folkerettslige forpliktelsene om ivaretagelse av samisk kultur og krav om medvirkning uavhengig av eiendoms- og rettighetsforhold til land og vann, og DNS forslag må vurderes ut fra dette.

ILO-konvensjonen understreker gjennom hele konvensjonsteksten at urfolk skal ha rett til å delta i beslutningsprosesser som angår deres interesser, herunder bruk av naturressurser.

Artikkel 7 gir en generell forpliktelse til staten for at urfolk skal delta i utforming, gjennomføring og evaluering av utviklingsplaner og programmer. Artikkel 15 nr. 1 bestemmer at vedkommende folks rett til naturressurser i deres landområder skal sikres spesielt, og bestemmelsen er mer konkret hva gjelder deltakelse ved bruk, styring og bevaring av naturressursene.

Det er i juridisk teori noe usikkerhet om denne bestemmelsen innebærer en rett til å delta i avgjørelsene, nærmere bestemt en rett til å være representert i de organer som treffer avgjørelsene, eller om det er tilstrekkelig at den samiske befolkningen gis en rett til naturressursene på arealet, slik det er gjort i Finnmarksloven, der den samiske befolkningens rett til selvbestemmelse over landområde og naturressurser er sikret ved at det som tidligere var statsgrunn, er overdratt til Finnmarkseiendommen som er opprettet som et eget og selvstendig rettssubjekt styrt av representanter valgt av Sametinget og fylkestinget.

Med bakgrunn ILO-konvensjonens bestemmelse om slike prosessuelle rettigheter har samerettsutvalget i NOU 2007: 13 i punkt 24.4. foreslått en egen lov om saksbehandling og konsultasjon ved tiltak som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder (saksbehandling- og konsultasjonsloven). I dette arbeidet er det forslag til endring i motorferdselloven som gjør at vedtaksmyndigheten etter motorferdselloven i tilfeller der det overveies å treffe beslutninger, både i form av enkeltstående og generelle dispensasjoner som kan få virkninger for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder, vil være forpliktet til å rykke inn kunngjøring om søknaden i Norsk Lysningsblad og i to aviser som er alminnelig lest i distriktet. Søknaden skal også for en periode på minst 30 dager legges ut hos vedtaksorganet eller annet egnet sted i distriktet til offentlig ettersyn.

Hva gjelder motorferdselloven og forholdet til ivaretagelsen av den samiske befolkningens anerkjente rettigheter, fremgår det av NOU 1997-4 "Naturgrunnlaget for samisk kultur" innledningsvis under punkt 5.7. Motorferdsel i utmark, at:

*"Spørsmålet om motorferdsel i utmark kan ikke anses som et rettighetsspørsmål. Den fremtidige reguleringen av motorferdsel i kommuner og bygdebruksområder i Finnmark vil imidlertid indirekte kunne ha stor faktisk betydning både for kommunens innbyggers bruk av de lokale utmarksgoder og bygdefolks bruk av sitt bruksområde."*

Med bakgrunn i at utvalget anså motorferdsel i utmark som et meget aktuelt tema i Finnmark, der ikke bare adgangen til fritidsbruk av snøskuter, men også adgangen til bruk av kjøretøy på barmark til nærings- og fritidsformål til dels er omdiskutert, har utvalget i forbindelse med drøftingene av retten til forvaltningen av utmarksgodene i Finnmark også gått inn på spørsmålet om motorferdsel i utmark.

Med noe ulik oppslutning, foreslo Utvalget følgende endringer i lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag:

*§ 5 (generelle tillatelser etter vedtak) tredje ledd skal lyde:*

*I Finnmark kan kommunen gi forskrift om adgang til bruk av snøscooter på vinterføre langs særskilte løyper i utmark og på islagte vassdrag. I Nord-Troms (kommunene Kvænen, Kåfjord, Lyngen, Nordreisa, Skjervøy og Storfjord) kan fylkesmannen etter forslag fra kommunestyret gi forskrift som nevnt i første setning. Vedkommende kommune sørger i begge tilfeller for merking og informasjon om løypene.*

*§ 6 (tillatelser etter søknad) >nytt tredje og fjerde ledd skal lyde:*

*Kommuner i Finnmark kan gi innebygdsboende et fortrinn til tillatelser som nevnt i første ledd.*

*I bygdebruksområder opprettet i medhold av lov xx xx 199x nr. xx om forvaltning av grunn i Finnmark, kan kommunen bare gi dispensasjon i forbindelse med bygdefolks tradisjonelle ressursbruk i bygdebruksområdet. For reindriftøveres motorferdsel i bygdebruksområdet gjelder § 4 c, jf. lov om reindrift § 10 første ledd nr 3.*

Også med noe ulik oppslutning, ble det foreslått følgende endring i Forskrift 28. juli 1989 nr. 749, § 1, som etter forslaget skal lyde:

*I Finnmark kan fylkesmannen etter forslag fra kommunen gi adgang til bruk av motorkjøretøy på barmark langs traktorveger som kan karakteriseres som tradisjonelle ferdssårer. Kjøring kan bare tillates på slike ferdssårer der motorferdsel tidligere har vært tillatt, og bare for transport til hytter og i forbindelse med jakt, fangst, fiske og bærsanking.*

*Dersom hensynet til en økologisk forsvarlig bruk av utmark og utmarksgoder tilsier at motorferdselen i kommunen bør begrenses, kan kommunen gi regler om begrensninger av ferdsselen på ferdssårer som nevnt i første ledd. Slike begrensninger kan gis virkning for alle eller visse grupper.*

Noen tilsvarende behandling av motorferdsel i utmark, utover den rett og det behov reindriftsnæringen har til motorferdsel i utmark som tar for seg samenes rettigheter fra og med Troms fylke og sørover, er heller ikke å finne i NOU 2007: 13 "Den nye sameretten".

### **DN foreslo**

I høringsforslaget er det ikke foreslått særreguleringer eller unntak som gir den samiske befolkningen noen større rett til motorferdsel i utmark og vassdrag enn andre. Det er videreført direkte hjemmel for nødvendig kjøring i reindrift i likhet med kjøring knyttet til jord og skogbruksnæring. Høringsforslaget gir heller ikke den samiske befolkningen noen mindre rett til motorferdsel i utmark og vassdrag enn andre.

### **Fra høringen**

Når det gjelder ivaretagelse av den samiske befolkningens rettigheter og interesser, er dette kun kommentert av de samiske interessegruppene inkludert reindriftsnæringen, samt Finnmarkseiendommen.

*Norske reindriftsamers landsforening og Områdestyret for reindrift i Sør- Trøndelag og Hedmark støtter intensjonene i høringsforslaget.*

*Andre samiske interessegrupper blant annet Samenes Naturressursforbund, Norske samers riksforbund, samt Sametinget mener at samer generelt, ikke bare reindriftsnæringen må få en utvidet rett til å ta i bruk motoriserte kjøretøy. Det er da hovedsakelig motorferdsel i forbindelse med tradisjonell utmarkshøsting som en del av det materielle kulturbegrepet det argumenteres for at bør være tillatt.*

Det er noe ulikt eller uklart hvorvidt de samiske interessegruppene mener at høsting av utmarkas naturressurser i form av jakt, fangst, bærsanking og fiske som matauk for den samiske befolkningen skal behandles på lik linje med slik virksomhet i næringssammenheng, altså etter forslaget i § 9 i lovutkastet i DN's høringsforslag, eller om slik virksomhet skal likestilles med reindriftsnæringen og gis en generell unntakshjemmel fra det overordnede forbudet mot motorferdselloven.

*Flere av høringspartene, blant annet Sametinget finner blant annet at lovforslaget ikke er vurdert opp mot folkeretten: internasjonal miljørett eller menneskerettigheter. Dette medfører at lovforslaget ikke tar nødvendig hensyn til samiske lokalsamfunns tradisjonelle bruk og lokalbaserte virksomhet.*

*Sametinget uttaler videre at lovforslaget heller ikke tar høyde for samenes rett til deltaking i forvaltningen av motorferdselloven.*

*Sametinget mener også at man i forbindelse med utformingen av lovforslaget burde ha vurdert Samerettsutvalgets forslag til endringer av motorferdselloven i NOU 1997:4 Naturgrunnlaget for samisk kultur. Sametinget mener dette forslaget både vil redusere den økende motorferdselen, sikre nærhetsprinsippet ved ressursforvaltningen, ivareta muligheten for en fortsatt bærekraftig utvikling i bruken av utmarksressursene og slik sikre det materielle samiske kulturgrunnlaget.*

*Finnmarkseiendommen (Fefo) uttaler seg ikke uttrykkelig om hva den samiske befolkningen bør eller må ha rett til, men generelt om forholdene i Finnmark. Fefo støtter DNS høringsforslag der det settes et minstekrav om inntekt når det gjelder utmarksnæring, slik at ikke enhver kan hevde å drive slik næringsaktivitet. Fefo viser til at utmarksnæringsbegrepet i svært mange tilfeller blandes med høsting til husbehov (matauk), og anfører at hvis utmarksnæring skal defineres som det sistnevnte vil dette innebære en betydelig økning av motorferdselen i utmark da svært mange vil falle inn under en slik definisjon av utmarksnæring. Fefo er derfor opptatt av at man klargjør skillet mellom næringsaktivitet og andre typer aktiviteter.*

*Fefo synes det er rimelig at utmarksutøvere med dokumentert inntekt fra utmarksnæring har utvidede rettigheter til barmarkskjøring i forhold til personer som kun høster til egen husholdning. Det anbefales likevel at motorferdsel etter godkjente barmarksløyper i forbindelse med tradisjonell høsting til husbehov kan tillates, da dette ofte har lange tradisjoner med bruk av hest. Fefo anbefaler*

at kommunen får hjemmel til å gi dispensasjon til motorferdsel etter etablerte kjørespor for fiske, multeplukking og annen høsting av naturressursene til husbehov. Det er da viktig å igangsette arbeid med kartlegging av kjørespor slik at det ikke stadig etableres nye. For kjøring som ikke skjer langs etablerte og tradisjonelle kjørespor bør terskelen for å gi dispensasjon være svært høy.

### Drøfting

DN er enige med Samerettutvalgets uttalelse i NOU 1997:4 om at spørsmålet om motorferdsel i utmark ikke kan anses som et rettighetsspørsmål. DN har imidlertid også forståelse for at reguleringen av motorferdsel vil kunne ha stor faktisk betydning for utøvelsen av den samiske kulturen, særlig i forbindelse med høsting av utmarkas naturressurser.

Et viktig spørsmål blir dermed om samenes rett til ivaretagelse av egen kultur ikke krenkes, men ivaretas gjennom motorferdselloven.

Reindriften er et viktig element for deler av den samiske befolkningens materielle kulturutøvelse. Både i dagens motorferdselregelverk og i høringsforslaget er reindriften på lik linje med de øvrige primærnæringene gitt et generelt unntak fra motorferdsellovens forbud mot motorferdsel i utmark og vassdrag, og dette spørsmålet drøftes derfor ikke nærmere.

Når det gjelder den samiske befolkningens muligheter til utmarkshøsting som en del av deres kultur, mener DN at det er vanskelig å se at det å ikke åpne mer for motorferdsel enn det som er foreslått tillatt i høringsdokumentet i denne sammenheng, skal innebære en nektelse av den samiske befolkningens rett til materiell kulturutøvelse i form av utmarkshøsting.

Motorferdsel i forbindelse utmarkshøsting, er et spørsmål om positiv diskriminering, der den samiske befolkningen skal gis anledning til å ta i bruk tekniske hjelpemidler i større grad enn befolkningen ellers på tross av hensynet til naturen og friluftslivet. Spørsmålet er egentlig om den samiske utmarkshøstinga skal likestilles med utmarks næringer som jordbruk, skogbruk og reindriftsnæring.

Et inngrep eller tiltak som utgjør merarbeid eller ekstra kostnad i forbindelse med utmarkshøsting, vil ikke i seg selv være i strid med artikkel 27. Dersom inngrepet eller merarbeidet og de utgifter det påfører utøverne av utmarkshøstingen truer deres overlevelse, vil det derimot kunne stille seg annerledes. Ved vurderingen av om bestemmelsen er overtrådt vil det være av betydning hvilke tiltak som tidligere har vært gjennomført i

området. Når det gjelder reguleringen av adgangen til motorisert ferdsel, har det aldri vært adgang til å bruke motoriserte kjøretøy (utenfor løypene) i forbindelse med utmarkshøstingen. Lovforslaget kan derfor ikke ses som noe inngrep i den eksisterende rett, eller noen nektelse av noen legitim rett til motorferdsel som ligger til samene som urfolk eller minoritetsgruppe. DN er videre av den oppfatning at også urfolk må avfinne seg med offentlige reguleringer.

Med bakgrunn i at det er foreslått at motorferdsel i forbindelse med utmarks næring, deriblant høsting av naturressursene i utmarka, kan tillates etter søknad (jf. § 9 i høringsdokumentet), og at den samiske befolkningen ikke tradisjonelt har drevet slik virksomhet som næring i samme grad, men som matauk, kan det reises spørsmål om hensynet til å ivareta samenes materielle kulturutøvelse krever en positiv diskriminering av samene.

Artikkel 27 forplikter statene til positiv forskjellsbehandling, men det går hovedsakelig på økonomiske støtteordninger og lignende. Vi anser det som helt misforstått å kreve positiv forskjellsbehandling som i realiteten er naturinngrep.

Sametinget, (og mange kommuner i Finnmark, jf. praksis med tildeling av dispensasjoner i forbindelse med utmarkshøsting) er misfornøyd med gjeldende rett, og ønsker at muligheten til motorisert ferdsel skal utvides til også å omfatte utmarkshøsting til husbruk.

Vi kan vanskelig se at Norges som stat skal være forpliktet til å forskjellsbehandle samene positivt, på tvers av formålet med motorferdselloven – vern av naturmiljøet m.v. som klart også er i samenes interesse, i fht. utmarkshøsting. Det er ikke enestående at samer høster av naturen til eget bruk.

Statene er slik vi forstår kun forpliktet til positiv forskjellsbehandling der dette er nødvendig for å sikre likebehandling og like rettigheter for eksempel økonomisk støtte til samisk språk- morsmål på lik linje med norsk i skolen.

Det forslaget som er laget innebærer altså ingen endring i forhold til gjeldende rett. Det har aldri vært tillatt å bruke motorkjøretøy til utmarkshøsting utover de spesielle løypene i Finnmark og Nord-Troms.

Vi kan vanskelig se at det skal være i samenes interesse som naturfolk at det skal være barmarkskjøring som beviselig medfører skade for naturmiljø i deres områder. Det vises i denne forbindelse til formuleringer

i Sametingets uttalelse om barmarkskjøring, og forslagene om mulighet til å begrense bruken av barmarkstraseene i NOU 1997:4 som Sametinget ber DN vurdere, samt mindretallets uttalelse i samme dokument.

Mange av høringsuttalelsene er etter DNs vurdering et ønske om utvidelse av gjeldende rett. Hensynene til utmarkshøsting er allerede ivaretatt gjennom barmarkstraseene. Hvis man ønsker ytterligere motorferdsel i utmarka ifbm utmarkshøsting (som kan foregå overalt) vil dette bli direkte miljøskadelig.

Hvis samer får mulighet til motorferdsel i forbindelse med naturhøsting, vil samene ha rett til mer teknologisk hjelp i den forbindelse enn andre nordmenn som vil høste av naturen til husbruk, hvilket fremstår som vanskelig å forene med at samene er et naturfolk.

DNs vurdering er at samene som urfolk ikke har krav på å benytte motorferdsel i større grad enn andre i forbindelse med utmarksnæring. Dette gjelder også ferdsel i forbindelse med høsting til naturalhusholdning.

### **Konklusjon**

DN mener at bruk av motoriserte framkomstmidler i utmark ikke kan anses som et rettighetsspørsmål. Det er dermed ikke grunnlag for at motorferdselloven skal positivt diskriminere samiske deler av befolkningen. Samiske interessenter må dermed vurderes likt med øvrige deler av befolkningen i Norge som ønsker å benytte seg av motoriserte framkomstmidler i utmark.



## 3.10 Kjøring til kurante formål

### Innføring i temaet, status og utfordringer

I eksisterende lovverk er det gitt unntak fra kjøreforbudet i lovens § 4 for en rekke aktiviteter. Her kan motoriserte framkomstmidler brukes uten at det er nødvendig med søknad. De aktivitetene det er snakk om er:

- Politi-, ambulanse- og redningstjeneste og oppsyns- og tilsynstjeneste etablert med hjemmel i lov,
- offentlig post- og teletjenester,
- nødvendig person- og godstransport til og fra faste bosteder og i jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring (Jakt, fangst, fiske og bærsanking regnes ikke som næring i denne forbindelse),
- forsvarets øvelser, forflytninger og transporter,
- anlegg og drift av offentlige veier og anlegg,
- rutetransport som drives med løyve i henhold til yrkestransportloven.

Det er videre i Nasjonal forskrift § 2 gitt tillatelse på barmark til:

- formål som nevnt i motorferdselslovens § 4 første ledd,
- transport av jaktutbytte ved jakt på elg og hjort, og transport ved jakt på villrein innenfor Hardangervidda villreinområde slik dette 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 er fastsatt av Direktoratet for statens skoger på statsgrunn og av kommunen/grunneiere på privat grunn,
- offentlig oppsyns- og tilsynstjeneste,
- nødvendig transport i samband med fiskekultiverings-tiltak i offentlig regi,
- nødvendig transport i forbindelse med anlegg og drift av veier og større anlegg. Kjøring skal om mulig følge eldre kjørespor.

I Nasjonal forskrift § 3 er det gitt tillatelse på snødekt mark til å:

- formål som nevnt i motorferdsellovens § 4 første ledd,
- andre formål som nevnt i § 2 i denne forskrift,
- transport som er nødvendig for drift av turistanlegg (overnattings- og serveringssteder, skiheiser m.v.) som ikke ligger til brøytet bilveg,
- transport av materialer, utstyr og arbeidsfolk til bygging i samsvar med byggetillatelse,

- opparbeiding og preparering av skiløyper og skibakker for allmennheten og for konkurranser, når det foretas av kommuner, hjelpekorps, idrettslag, turlag eller turistbedrifter,
- nødvendig transport i forbindelse med vitenskapelige undersøkelser, herunder dyretellinger og liknende registreringer, etter oppdrag fra forskningsinstitusjon,
- nødvendig transport av ved fra egen eiendom til fast bopel, samt etter utvisning fra skogforvaltningen i Finnmark,
- praktisk kjøretrening på nærmere fastsatte områder ved obligatorisk opplæring for beltemotorsykkelførere. Områdene fastsettes av fylkesmannen etter forslag fra kommunene.

Årsaken til at det her gis tillatelse uten søknad, er at aktivitetene ble vurdert som så samfunnsmessig nyttig at det ikke var nødvendig å granske skader og ulemper i hvert enkelt tilfelle. Men det er viktig å notere at også for kjøring til de formål som er nevnt her, gjelder aktsomhetsbestemmelsene i lovens § 8, hvor det står:

*Motorferdsel i utmark og vassdrag skal foregå aktsomt og hensynsfullt for å unngå skade og ulempe for naturmiljø og mennesker.*

### DN foreslo

De bestemmelser som er nevnt her, foreslås for en stor del videreført i nytt forslag som slik det går fram av høringsdokumentet.

### § 8 (generelle unntak fra motorferdsel forbudet)

- politi, ambulanse- og redningstjeneste,
- oppsyns- og tilsynstjeneste etablert med hjemmel i lov,
- gjennomføring av nasjonale overvåkingsprogrammer for vilt, herunder skadedokumentasjon på bufe og tamrein, fellingsoppdrag, samt innfangning og merking av vilt som ledd i slik overvåking.
- utbygging og drift av post- og teletjenester med konsesjon,
- forsvarets øvelser, forflytninger og transporter,
- anlegg og drift av veier, kraftledninger, trigonometriske punkter, vannverk og elektrisitetsverk,
- rutetransport som drives med løyve i henhold til yrkestransportloven,
- 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.

Utover det som er tillatt etter § 8, er det i § 11 foreslått å tillate å bruk av miljøtilpasset motorkjøretøy på bar mark til:

- person- og godstransport langs trase angitt i kommunal motorferdselplan til og fra faste bosteder uten tilknytning til veg eller andre kommunikasjonsmuligheter,
- transport av jaktutbytte ved jakt på elg og hjort, og uthenting av døde dyr etter oppdrag fra kommunen,
- kjøring i regi av motorsportklubb på opparbeidet og fysisk avgrenset terrengbane som er under 500 dekar, ligger til vinteråpen bilveg, og som i godkjent reguleringsplan etter plan og bygningsloven<sup>1</sup> er regulert til motorsportbane,

Ut over dette er det i § 13, foreslått å tillate å bruk av miljøtilpasset motorkjøretøy på snødekt mark til:

- formål som nevnt ovenfor i § 8 og § 11,
- 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 bilveg,
- transport som er nødvendig for å frakte ved til egen anvendelse fra egen skog til det som er nærmest av bilveg eller fast bopel,
- nødvendig transport i forbindelse med kommunalt organiserte akuttiltak for å redusere påkjørselsrisiko for elg og annet hjortevilt ved veg eller jernbane,
- 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 bilveg. Områdenes antall og størrelse fastsettes av Direktoratet for naturforvaltning i samarbeid med Vegdirektoratet og fylkesmannen.
- 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.

En mer detaljert lovtekst gir mindre rom for ulik tolkning og "gråsoner".

Som det går frem av det som er referert ovenfor, er det foreslått at følgende aktiviteter som ikke var direkte tillatt etter någjeldende lov og forskrift, kan foregå uten dispensasjon:

- skadedokumentasjon på bufe og tamrein, fellingsoppdrag, samt innfangning og merking av vilt som ledd i slik overvåking,
- kjøring i regi av motorsportklubb på opparbeidet og fysisk avgrenset terrengbane som er under 500 dekar, ligger til vinteråpen bilveg, og som i godkjent reguleringsplan etter plan og bygningsloven<sup>1</sup> er regulert til motorsportbane,
- transport som er nødvendig for å frakte ved til egen anvendelse fra egen skog til det som er nærmest av bilveg eller fast bopel (utvidet sett i forhold til eksisterende regel), - på snødekt mark
- nødvendig transport i forbindelse med kommunalt organiserte akuttiltak for å redusere påkjørselsrisiko for elg og annet hjortevilt ved veg eller jernbane, - på snødekt mark

Noen aktiviteter det var gitt direkte tillatelse til i eksisterende lov og forskrift, er flyttet til gruppen hvor dispensasjonssøknad er nødvendig. Det gjelder:

- transport av materialer, utstyr og arbeidsfolk til hytte knyttet til byggetillatelse,
- transport av materiell og utstyr dersom det er nødvendig for å gjennomføre fiskekultiveringstiltak som har fått offentlig økonomisk støtte,
- transport ved jakt på villrein innenfor Hardangervidda villreinområde på visse vilkår og på område avgrenset av Direktoratet for naturforvaltning.

Det kan søkes om dispensasjon til disse formål, som heller ikke var direkte tillatt i eksisterende regelverk:

- tømmertransport langs traktorveg for grunneiere som ikke har jord- eller skogbruk som næring,
- transport av ved fra egen skog til egen anvendelse når dette kan gjøres langs eksisterende traktorveg.

I tilfeller der det foregår lovlig transport, kan folk sitte på så langt det er plass, forutsatt at det ikke resulterer i økt transportbehov, og det ikke er i strid med andre rettsregler.

Aktsomhetskravet, som foreslås i lovforslaget § 4, 1. ledd, skal også gjelde for aktiviteter som kan drives med direkte hjemmel i loven. Denne bestemmelsen er beholdt i nytt lovforslag. Det er krav om at all motorferdsel i utmark og vassdrag skal foregå med miljøtilpasset fremkomstmiddel. Dette er nærmere beskrevet i kap. 3.3.

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

### Fra høringa

*Mange mener* at de transporter som har vært vanlig innenfor landbruket, og som har vært direkte tillatt i eksisterende lov uten å måtte søke om dispensasjoner, fortsatt må tillates direkte i loven. Fra både Statens landbruksforvaltning, fylkesmenn, kommuner og forskjellige organisasjoner er vist spesielt til at reglene for vedkjøring på egen grunn bør være tillatt uten ytterligere søknader.

*Statens landbruksforvaltning* mener begrensninger i tømmer- og vedkjøringen er en regulering som er direkte motstrid mot uttalte mål innen miljø- og landbrukspolitikken om økt produksjon og forbruk av biobrensel og skjøtsel av kulturlandskapet. Reglene vil medføre en unødig saksbehandling og et unødig kontroll- og sanksjonsbehov som vil beslaglegge ressurser som heller bør brukes mot andre former for regelbrudd.

Mange kommuner og organisasjoner mener også at grunneiers rettigheter til skogsdrift og vedkjøring ikke bør begrenses i forhold til dagens lovverk. I tillegg til økonomisk verdi, legges det vekt på pleie av kulturlandskapet, og verdien av ved som biologisk energibærer.

På samme måten som *Statens landbruksforvaltning* finner *mange høringsparter* at det foreslåtte regelverket når det gjelder vedkjøring, er vanskelig å forstå, og problematisk i enkelttilfeller å kontrollere av politi og oppsynsmyndigheter.

*Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)* ber om at det gjøres direkte tillatt med motorferdsel i forbindelse med hydrologiske målinger, herunder utbygging og drift av målestasjoner som *NVE* finner påkrevet. *NVE* viser til at direktoratet i dag drifter det nasjonale hydrologiske målenettverket bestående av ca. 700 hydrologiske målestasjoner spredt over hele landet og er avhengige av tilgjengelighet til enhver tid. *NVE* viser også til at ca 250 av disse stasjonene er knyttet til den operative

flomvarslingen ved *NVE* og det at det er viktig at personell på kort varsel kan dra ut til disse stasjonene og reparere feil og utføre flommålinger.

*Kystverket* påpeker at de er avhengige av direkte hjemmel i motorferdselloven for å utføre anleggsarbeid, vedlikeholdsarbeid og utbedringer og tilsyn på installasjoner både på snødekt og bar mark.

*NORVAR (Norsk vann og avløp BA)* uttaler at for å ivareta samfunnets behov for en forsvarlig håndtering av avløpsvannet, vil det være tilsvarende behov for nyttekjøring til avløpsanlegg i utmark og vassdrag, som til vannforsyningsanlegg (vannverk). *NORVAR* mener derfor at det må gis direkte hjemmel for motorferdsel i forbindelse med anlegg og drift av avløpsanlegg.

Noen av høringspartene mener at transport av byggematerialer og personell i forbindelse med bygging av hytter, bør være tillatt i loven slik som tidligere.

*Norges Fjellstyresamband* mener at frist for transport av materialer, maskiner og utstyr i samsvar med byggetillatelse/byggemelding bør harmoniseres med Plan- og bygningslovens bestemmelser.

Både organisasjoner og kommuner har uttalt seg om motorsportbaner. De aller fleste har uttalt seg positivt til forslaget, med unntak av at flere mener slike baner bør ha en maksimalstørrelse på 1000 dekar.

*Norges Jeger og fiskeforbund* stiller spørsmål ved at drift av banene skal skje i regi av motorsportklubber når banen først er vedtatt regulert av kommunen.

*Norsk Terrengbilforbund* ser på DN's forslag som helt meningsløst. Deres arealbehov synes ikke kjent. Kravet om opparbeiding av arealet vil skape langt større skade på vegetasjonen enn selve utøvelsen av offroad-sporten noen gang vil påføre. De mener kommunen bør bestemme størrelsen på banen.

*Norges Motorsportforbund* understreker at organisasjonen har sterk forankring i norsk idrettsbevegelse. Det opplyses at det er ca. 21.000 aktive medlemmer i forbundet som er fordelt på 370 klubber. Forbundet understreker at det gjennom den organiserte motorsporten blir holdt god kontroll med bruken av en stor mengde kjøretøy. Det er en streng regulering av aktiviteten som foregår på anleggene på de mange klubbene over hele landet. Forbundet sier at det vil være en dramatisk svekkelse av sportens rammebetingelser dersom

lovforslagets § 11 c blir vedtatt. En øvre grense på 500 dekar vil være helt ødeleggende for noen grener. Norges motorsportforbund vil at norske kommuner skal ha frihet til selv å avgjøre om de skal legge til rette for løypenett til tur- og rekreasjonskjøring med snøskuter.

*Natur og motor* ble stiftet 07.08.07, og har samlet personer over hele landet som vil ha muligheten til å utøve motorisert ferdsel i forbindelse med rekreasjon og friluftsliv under kontrollerte forhold. Organisasjonen sier at DN har ikke tatt med deler av rådgivende gruppe sine ønsker om en liberalisering av dagens lovverk. Det er ikke slik at alle ønsker en innskjerping. Organisasjonen sier at dette er bare noe det DN velger å overse.

*Natur og motor* vil åpne for rekreasjonskjøring hvor både rekreasjonsløyper og isfiskeløyper bør godkjennes lokalt hos den enkelte kommune. Det er også ønske om ytterligere liberalisering av loven. *Natur og motor* mener at DN overdriver bruken av "føre var prinsippet".

*Natur om motor* har initiert en underskriftaksjon som protesterer på DNs høringsforslag, og som ble underskrevet av 3925 personer.

*Folkeaksjonen "Siste sjanse for heimbygda"* er etablert i Lierne kommune, Nord-Trøndelag. 815 personer skrev under på en uttalelse som aksjonen utformet. I uttalelsen slås det fast at skulle DNs lovforslag få gjennomslag, vil det være meget uheldig for en utmarks- og fjellkommune som Lierne. Folkeaksjonen sier at om også retten til å bruke snøskuter i utmark skulle bli ulovlig, vil vi som innbyggere i Lierne oppfatte det som et overgrep av staten. Folkeaksjonen sier at de kan ikke på noen måte tillate at det vedtas regelverk som går på livskvaliteten løs. Det er derimot åpning for å være med på å diskutere om folk som ikke bor i kommunene skal ha de samme rettigheter. Folkeaksjonen "Siste sjanse for heimbygda" krever lokal forvaltning og regelverk.

Når det gjelder krav til aktsomhet og dokumentasjon m.v. ved motorferdsel i utmark og vassdrag, er det mange som omtaler begrepet miljøtilpasset fremkomstmiddel. Det vises her til kap. 3-3.

En utvidelse av landbruksbegrepet slik at også transport til forskjellige formål innen utmarksnæringene blir direkte tillatt tas også opp av høringspartene. Det vises til kap. 3-15.

Det er fra noen høringspartene ønsket om å gi varige forflytningshemmede anledning til å bruke motoriserte transportmidler med direkte hjemmel i loven. Her vises til kap. 3-16.

*Fylkesmannen i Østfold* nevner at det bør fremgå av loven at det er tillatt å bruke motoriserte kjøretøyer i forbindelse med skjøtsel av verneområder.

### Drøfting

DN skal først knytte noen kommentarer til høringsuttalelsene fra *Natur og motor*, og de to underskriftaksjonene. Først skal det understrekes at i høringsdokumentet er det gitt et sammendrag med DNs kommentar når det gjelder behandlingen i Rådgivende gruppe tilknyttet MoSa på side 13 – 24. Det er videre referert til MoSa i det forskjellige kapitlene i høringsdokumentet. Som det skulle gå fram av det som er referert, har det vært en grundig gjennomgang av motorferdsel i utmark og på vassdrag i Norge, men det var stor spredning i oppfatningene i Rådgivende gruppe om hvordan motorferdselen skulle forvaltes fremover.

Den største enigheten var knyttet til barmarkskjøring, hvor det var markert stemning for et stramt forvaltningsregime. Med hensyn til kjøring på snødekt mark var det meget spredt oppfatning om hvordan bestemmelsene skulle være.

DN er uenig med de i Rådgivende gruppe som ønsket betydelig liberalisering i lovverket med hvor også ren rekreasjonskjøring og persontransport skulle tillates

Når det gjelder egentransport til egne hytter, er DN fullt klar over at det i en del kommuner med mye fjell og utmark har vokst fram en praksis som i mange tilfeller fungerer bra for den enkelte familie, og hvor det kjøres i samsvar med de tillatelser som er gitt. Men etter DNs syn medfører ordningen at det fortløpende skjer en økning i snøskuterbruk i landet, og mener derfor at leiekjøring bør innføres også når det gjelder transport til hytter på vinterføre. All erfaring viser at flere snøskutere gir mer kjøring.

Som referert fra høringspartene er det et bredt ønske om at all vedtransport skal være direkte tillatt i loven. DN er enig i at det bør eksistere klare bestemmelser når det gjelder transport av tømmer og ved fra skogsteig til bilveg eller faste boplasser, og som er greie å tyde av politi og oppsyn. De argumentene som er ført i høringen for at grunneier bør kunne transportere tømmer og ved fra skogen til bilveg uten å søke om dispensasjon for enkelttilfeller, mener DN er tungtveiende.

DN foreslår derfor at det aller meste av transport av tømmer og ved skal foregå med hjemmel direkte i loven. Unntaket er vedtransport til hytter og feriehus, hvor det foreslås at vedtransport bare kan utføres av grunneier eller leiekjører når det gjelder bruk av motoriserte kjøretøyer. Dette vil gi en rasjonell vedtransport med betydelig mindre motorisert trafikk i naturen, sett i forhold til at den enkelte hytteeier skal foreta slik transport.

DN er enig i at transport til hyttebygging i utmark, der byggingen er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven, bør ses i sammenheng med behandlingen etter plan- og bygningsloven. Det er da naturlig å flytte dette transportspørsmålet over til bestemmelsen om motorferdsel i utmark og vassdrag etter særskilt tillatelse i § 10. DN mener at dette gir muligheter for en mer nyansert behandling av transport knyttet til byggesaker i utmarka med tanke på å begrense motorferdselen, enn hva eksisterende bestemmelse gir.

DN finner bred støtte i høringsuttalelsene for at det skal være åpning i loven for etablering av motorsportbaner, og at disse skal etableres gjennom reguleringsplanlegging.

Noen av høringspartene ønsker seg større baner. Norges Motorsportforbund viser også til at forskjellige konkurranseaktiviteter innen forbundet, krever større baner enn 500 dekar. DN mener arealforslaget med maksimalt 500 dekar dekker formålet for øving og konkurranser godt nok i de aller fleste tilfeller, men gir åpning for at det på nasjonalt nivå kan etableres større terrengbaner i regi av Norges Idrettsforbund.

Med bakgrunn i høringsuttalelsene til NVE, Kystverket og NORVAR ser DN at forslaget om å positivt angi hvilke anlegg det vil være aktuelt å tillate bruk av motoriserte fremkomstmidler til å anlegge eller drifte, likevel ikke er hensiktsmessig. Den foreslåtte formuleringen i høringsforslagets § 8 bokstav f) fører til at flere relevante anleggstyper ikke kommer med. For eksempel er det i den nye matrikkelloven som er vedtatt, men enda ikke trådt i kraft, en egen paragraf som åpner for motorferdsel, også uten samtykke fra grunneier i forbindelse med etablering, kontroll og vedlikehold av det nasjonale geodetiske grunnlaget, og i samband med oppmåling av administrative grenser (matrikkelloven § 41, fjerde ledd). DN anser det som forsvarlig å gi en direkte hjemmel for motorferdsel til alle de overnevnte formålene i motorferdselloven, men ser at en uttrykkelig angivelse av alle anleggstypene vil føre til en alt for detaljert og statisk bestemmelse.

Motorferdsel i forbindelse med skjøtsel i verneområder var ikke berørt i høringsforslaget eller gjort til noe tema i høringsrunden. DN kan heller ikke se at høringsinstansene har kommentert dette i nevneverdig grad. Det er ofte behov for skjøtselstiltak for å sikre verneverdiene i et område. I dagens motorferdselregleverk er motorferdsellovens § 4 første ledd bokstav a) og nasjonal forskrift § 2 første ledd bokstav c) om oppsyns- og tilsynsmyndigheters adgang til motorferdsel fortolket slik at disse bestemmelsene også dekker motorferdsel i skjøtseløyemed i regi av forvaltningsmyndigheten. Det er imidlertid mer usikkert om disse bestemmelsene er dekkende dersom skjøtselen foretas av andre en oppsyns- eller tilsynsmyndighetene på oppdrag fra forvaltningsmyndigheten i verneområdet.

DN anbefaler på denne bakgrunn at det i ny motorferdsellov tas inn en klar hjemmel som åpner for bruk av motoriserte fremkomstmidler i forbindelse med skjøtsel av verneområder i samsvar med verneformålet, når det er bestemt av forvaltningsmyndigheten. Etter DNS syn er det ut fra det samfunnsmessige formålet med motorferdselen forsvarlig å gi en forholdsvis vid hjemmel for dette formålet. Dette samsvarer også med forslaget om å ta inn en hjemmel for motorferdsel i samband med gjennomføring av nasjonale overvåkingsprogrammer for vilt i den generelle unntaksbestemmelsen.

### **DNs konklusjon**

DN foreslår at ny § 8 skal forstås slik at utøvelse av tradisjonell jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring omfatter vanlig skogsdrift, og kjøring av tømmer og ved fra hogst- eller lunningsområde til bilveg eller faste boplasser. Den næringsdrivende kan også foreta tømmer- og vedtransport til hytter og fritidshus på egen eiendom. Der grunneiendommer har allmenningsrett knyttet til eiendommen, har den næringsdrivende samme rett til å bruke motoriserte transportmidler for skogsdrift i allmenningen, som de har på egen eiendom. Frakt av ved til hytter og feriehus som ikke utføres av næringsdrivende på egen eiendom, må foregå med leiekjører.

Videre kan også grunneiere og allmenningsberettigede som ikke har jord- eller skogbruk som næring frakte trevirke fra hogstplass til fast bopel på snødekt mark.

På barmark kan grunneiere og allmenningsberettigede som ikke har jord- eller skogbruk som næring frakte trevirke langs traktorvei.



All transport av ferdigkappa ved skal skje ved hjelp av tilhenger.

Bestemmelsen om transport av materiell og personell i samband med byggesaker i utmarka, gjøres søknadspliktig.

DN tilrår at formuleringen i høringsforslagets § 8 bokstav f) endres til "anlegg og drift av veier og offentlige eller andre samfunnsviktige anlegg".

Når det gjelder skjøtsel i verneområder, anbefaler DN at følgende ordlyd plasseres inn som nytt bokstavpunkt d) i § 8 (generelle unntak fra motorferdselforbudet):

*Motorferdsel er tillatt i forbindelse med:...*

*d) skjøtsel i områder vernet etter naturvernloven når det foretas i regi av forvaltningsmyndigheten av hensyn til verneformålet.*

Situasjonen når det gjelder varig forflytningshemmede og motortransport i utmark og på vassdrag, blir drøftet i kap. 3.16.

Som presentert i drøftingen foran og kap. 3.15, vil DN holde fast ved at ingen form for rekreasjonskjøring skal være tillatt, jf utdypinger i kap. 3.11. Det skal bli tillatt å etablere motorsportbaner på inntil 500 dekar ved utarbeidelse av reguleringsplan, og det gis åpning for at det for nasjonale anlegg kan tillates å etablere større terrengbaner i regi av Norges Idrettsforbund.

## 3.11 Rekreasjonsløyper og isfiskeløyper for snøskuter

### Innføring i temaet, status 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 er tillatt i Finnmark og deler av Nord-Troms etter bestemte traseer (ca. 6500 km løyper som var åpne for fri ferdsel med snøskuter i 2007).
- 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.

I motorferdselsforsøket ble det etablert løyper for rekreasjonskjøring i Fauske, Hattfjelldal, Stor-Elvdal og Vinje kommuner.

### DN foreslo

DN sier i høringsdokumentet, DN-Rapport 2007-3 at det er store forventninger fra enkelte miljøer, spesielt fra snøskutermiljøet, om å få en lempning i regelverket på dette området også i Norge.

DN fastslo i høringsdokumentet at rekreasjonskjøring med snøskuter ikke skal tillates fordi dette medfører et betydelig større press på naturen som kommer i tillegg til nyttekjøring, med mer kjøring av de som allerede har snøskuter, samtidig som enda flere vil finne det interessant å skaffe seg snøskuter.

DN foreslo i høringsdokumentet å inndra bestemmelsen om etablering av isfiskeløyper. Isfiskeløyper som er etablert pr. 1. juli 2007 skal kunne brukes inntil videre. Det ble ikke foreslått noen hjemmel for å godkjenne nye løyper eller forlenge eksisterende løyper når nåværende gyldighetsperiode går ut.

### Fra høringa

Mange fylkesmenn, kommuner, frivillige organisasjoner og næringsorganisasjoner mener det er viktig å forby rekreasjonskjøring

Men det er også mange kommuner, noen fylkesmenn og mange næringsinteressenter som mener det må være åpning for fritidskjøring i traseer godkjent i motorferdselplan. De mener at en ordning med fastlegging av rekreasjonsløypene i kommuneplansammenheng, vil være god garanti for at en i tilstrekkelig grad tar vare på naturverdiene, og skjermer viktige friluftsinnteresser mot støy og uro.

Andre mener at det skal være opp til den enkelte kommune å vurdere om fritidskjøring skal være tillatt. Et klart flertall av enkeltpersoner, og flere underskriftsaksjoner støtter dette.

Noen mener det kan åpnes for isfiskeløyper, og at disse skal betjenes med leiekjøring.

Noen hevder at lovverket i dag til dels praktiseres forskjellig, og at åpning for rekreasjonskjøring i eget løypenett, vil redusere ulovlig kjøring.

Fylkesmannen i NT ønsker mulighet til å differensiere slik at Lierne og Røyrvik kommuner kan videreføre isfiskeløyper. Tilsvarende ønsker Fylkesmannen i Nordland åpning for videreføring av turistløypa i Sulitjelma, men ikke turløypene i Hattfjelldal.

Hattfjelldal kommune viser til at det er etablert næringsvirksomhet i kommunen basert på de skuterløypene som ble vedtatt åpnet som en del av motorferdselsforsøket. Det er flere kommuner og næringsinteressenter som peker på verdien rekreasjonsløyper vil ha for næringsvirksomhet innen kommunen.

Mange av reindriftingsinteressentene er mot rekreasjonskjøring.

### Drøfting

Når det gjelder behandlingen i Rådgivende gruppe i MoSa, var det uenighet om det bør åpnes for tur- og fritidsskjøring med snøskuter i åpne løyper på nasjonalt nivå. Om det blir åpnet for dette, 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 var det enighet om at det må finnes innsigelses- og sanksjonsmuligheter mot kommuner som planlegger og /eller åpner slike løyper i strid med motorferdsellovens formål.

DN registrerer utsagn fra flere om at slike snøskuterløyper vil bidra til økt trivsel for de som ønsker å bruke snøskuter til tur- og fritidskjøring.

Både erfaringer fra Finnmark og Nord-Troms, og fra Sverige viser at tillatelse til fritidskjøring etter faste løyper, medfører stor økning i snøskutertetthet og snøskuterbruk. En annen erfaring er at når det først er åpnet for rekreasjonsløyper i en eller annen form, er det vanskelig å reversere prosessen, og det vil bli stadig press for å få nye løyper i stadig nye områder.

I forbindelse med MoSa-prosjektet (fra NIBR-rapport 2006:15) ble regimene for regulering av motorferdsel i utmark undersøkt for 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.

Erfaringene fra alle landene er at det er et økende press for tilrettelegging av områder for snøskuterkjøring, ikke minst fra organiserte eller kommersielle snøskuterinteressenter. Uavhengig av reguleringsform er konfliktnivået økende både mot friluftslivet og i forhold til miljøhensyn. Mange steder fører det økende konfliktnivået også til motstand fra deler av befolkningen. Økt trafikk og større konflikt bidrar til ønske om strengere regulering."

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 reguleres ved egen forskrift. Forholdene i Finnmark og Nord-Troms er drøftet nærmere i kap. 3.19.

Statistikken viser at det i de senere år er først og fremst er i by- og tettstedskommuner at antall snøskutere har økt. Her er det potensial for økning med et meget stort antall snøskutere i framtida. Det er ingen grunn til å tvile på at åpning av rekreasjonskjøring i en eller annen form, vil medføre økt snøskuterkjøp og snøskuterbruk også fra folk som bor i byer og tettsteder.

Motorferdselforsøket viser også at etablering av løyper for rekreasjonskjøring, øker den totale snøskuterbruken i utmarka.

I forhold til drøftingene i MoSa, og det som er sagt i rapportene fra NIBR, kan ikke DN se at det er kommet fram nye momenter under høringa når det gjelder rekreasjonsløyper. Høringsrunden har stadfestet de meningene som kom fram under behandlingen i MoSa.

Selv om enkelte kommuner kan synes å ha god begrunnelse for å tillate mer snøskuterkjøring nettopp i deres kommune, mener DN det er liten grunn for å etablere et differensiert regelverket når det gjelder rekreasjonsløyper sør for Nord-Troms. Ikke minst vil slik differensiering av regelverket kunne oppfattes som "diskriminering" og medføre et stort press fra grupperinger i kommuner som ikke får rekreasjonsløyper for å få utvidet ordningen, jf. de mange utsagn om at det er urettferdig at det finnes rekreasjonsmuligheter med motor i utmarka i Finnmark og Nord-Troms, og ikke lenger sør.

Det er fortsatt flere som hevder at etablering av rekreasjonsløyper, vil minske kjøring forøvrig i terrenget, og minske ulovlig kjøring. Men erfaringen viser at det i Finnmark, som har det mest liberale regimet for bruk av snøskuter og barmarkskjøretøyer, har vært et stadig press for å få utvidet mulighetene for bruk av motor-kjøretøyer i utmarka til stadig nye områder. Her gis også flest dispensasjoner, uten at det er dokumentert mindre ulovlig kjøring i denne regionen.

All erfaring viser at en begrenset åpning for rekreasjonskjøring, vil åpne for et press for stadig utvidelse av omfanget med argumentasjon om "urettferdighet" og krav om "likebehandling" mellom ulike grupper, om råder og behov på en uendelighet av nye felt i fremtiden. Det vil være svært vanskelig å finne allment aksepterte begrunnelser for å stoppe denne utviklingen og å avgjøre når "nok er nok".

### Konklusjon

Samlet kan direktoratet ikke finne at det er mulig å etablere noen form for 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 både på kort og lang sikt. Rekreasjonsløyper vil medføre betydelig større snøskuteraktivitet som skader sårbar natur og som gir økt støy og uro.

DN konkluderer med at en etablering av rekreasjonsløyper, med unntak av å åpne muligheten for å regulere inn motorsportsbaner i reguleringsplan, vil være et uheldig vendepunkt i motorferdselpolitikken. Dette vil medføre ytterligere økning i antall snøskutere i landet med tilhørende økt kjøring, og gi alvorlige konsekvenser for natur, miljø og friluftsliv. Det er nødvendig å begrense aktiviteten når det gjelder eksisterende rekreasjonsløyper. For snøskuterbruk i rekreasjonsøyemed er omkostningene større enn fordelene ved bruken.

Situasjonen i Finnmark og Nord-Troms tas opp i kap. 3.19. Isfiskeløypene for øvrig foreslås gjeldende så lenge nåværende forskrifter gjelder, men ikke lenger enn 3 år fra ny lov trer i kraft.

## 3.12 Luftfartøy

### Innføring i temaet

Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag forbyr start og landing med luftfartøy i utmark. Det enkelte kommunestyre kan gjennom forskrift tillate landing og start med luftfartøy på nærmere fastlagte steder i medhold av motorferdselloven § 5. En egen forskrift for bruk av kommunens myndighet etter motorferdselloven fastslår at det ikke er tillatt å legge ut landingsplasser som skal brukes til "heliskiing". 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 miljøvern-avdelinger har i denne spørreundersøkelsen gitt uttrykk for at dette er et stort eller særlig konfliktfylt problemområde.

Det er viktig å merke seg at Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag ikke regulerer selve flygningen og heller ikke lavtflyging samt start og landing på innmark. Dette reguleres av luftfartsloven.

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 luftfarts-selskaper i 13 av landets fylker, de fleste i Akershus og Rogaland. De øvrige er spredt over landet. Flere selskaper er landsomfattende.

Antallet luftfartøy går fram av luftfartstilsynets statistikker og viser at antallet øker. Økningen er tydeligst når det gjelder antall helikoptre som i perioden 1992 til 2007 har økt med nesten 100 % fra 95 til 186. 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. Det er viktig å merke seg at en vesentlig andel av helikoptre som finnes er knyttet til flyging i næring i Nordsjøen som oljevirksomhet og lignende.

### DN foreslo

I høringsdokumentet foreslo DN følgende bestemmelser om luftfartøyer: § 24 i forslaget (*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<sup>1</sup> 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."*

Og § 25 i forslaget " (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 motor-kjøretøy".*

### Fra høringa

Denne delen av forslaget støttes i mange høringsuttalelser. Dette framstår som et lite tema i høringa, det er også en del som ikke har kommentert dette temaet i sin uttalelse.

Samferdselsdepartementet peker på at de foreslåtte endringene kan føre til flere søknader om konsesjon etter luftfartsloven og etterlyser en grundigere vurdering av forslaget i § 2 virkeområdet, opp mot forskrift 11. januar 2007 om konsesjon for landingsplasser § 4.

Luffartstilsynet skriver at dersom virkeområdet utvides til snødekt innmark, vil det få som konsekvenser at landingsplasser (som ikke har konsesjon) på innmark også vil måtte ha godkjenning fra kommunen etter § 24 og at dette i praksis vil innebære en stenging av disse plassene denne perioden. Luffartstilsynet skriver at en slik konsekvens umulig kan være tilsiktet, og at de i så fall motsetter seg dette.

Det vises til kapittel 3.3 om virkeområde når det gjelder uttalelsene fra Samferdselsdepartementet og luffartstilsynet. Disse uttalelsene er kommentert der.

Statens forurensingstilsyn viser til at de har mottatt enkelte henvendelser om støy fra helikopterbruk fra ulike hold og at støy fra denne kilden oppleves som svært plagsom. SFT stiller seg derfor positiv til videre arbeid for et mer restriktivt regime for helikopterbruk. SFT skriver videre at det er positivt hvis det innføres krav om å fly utenom visse definerte stille soner og vernesoner og det innføres en minstehøyde for flyving over utmark.

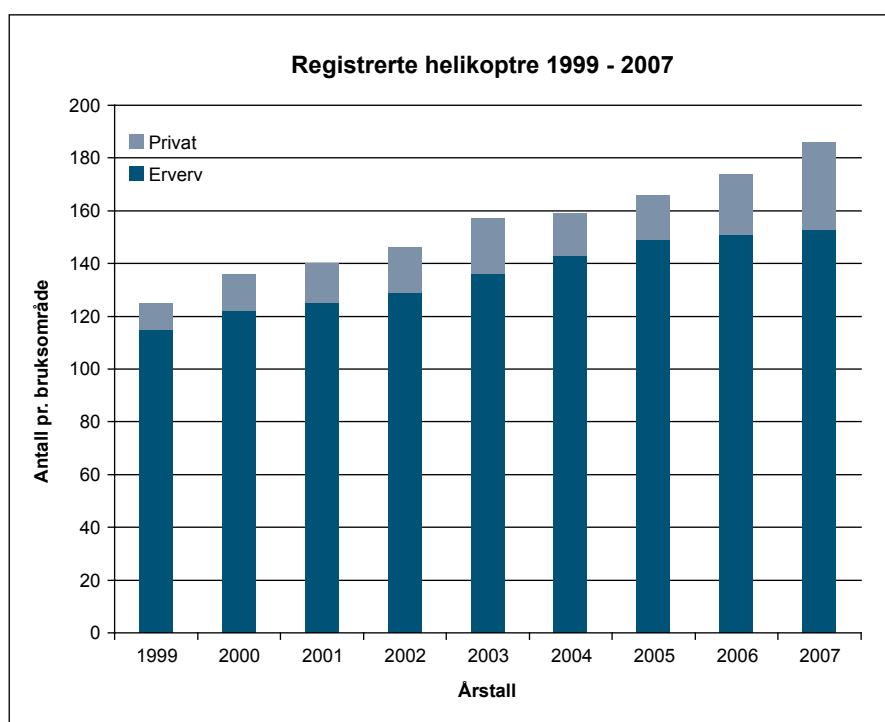
Noen fylkesmenn skriver at de er skeptiske for en åpning for start og landingsplasser i kommunale motorferdselplaner da dette kan gjøre at koblingen til "den samfunnsmessige nytteverdien" kan komme under press.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane peker på at særlig helikoptertransport kan ha stor nytte og at denne er vurdert for strengt i DN's forslag.

Finnmarkseiendommen oppfatter DN's forslag som en innstramning som de ikke er enige i.

Enkelte, bl.a. NHO luftfart, ber om at bestemmelsene knyttet til luftfart i det framlagte forslaget trekkes, og at dagens bestemmelser for motorferdsel med luftfartøy videreføres. Dette begrunnes med at næringen ikke har fått delta i forarbeidene gjennom rådgivende gruppe i MoSa eller på annen måte blitt involvert. Næringen har heller ikke blitt informert om det pågående arbeidet, eller har fått tilsendt saken på høring. Det vises til at dagens praksis innen luftfart, fungerer bra, og at det ikke er mye å utsette på virksomheten/dispensasjonsbruken og at DN baserer sine forslag på mer eller mindre treffsikker synsing. NHO luftfart har allikevel kommentert DN's forslag.

NHO Luftfart foreslår at dagens praksis videreføres isteden for at kommunene som hovedregel skal angi landingsplasser i kommunal motorferdselplan. De påpeker at dersom antallet start- og landingsplasser skal innsnevres, vil den fleksibiliteten som både tilbyder og bruker er avhengig av forsvinne. I tillegg til å bruke



Utvikling i antall helikoptre for perioden 1999 - 2007. Omfatter alle typer helikoptre registrert i Norge. Kilde: Norsk Luftfartsregister.



helikopter, vil en ofte måtte kombinere med terrenggående transport. Dette vil sannsynligvis både fordyre og gjøre oppdraget mer tungvindt. I tillegg vil det ofte gi langt større inngrep i miljøet og samlet være mer miljøskadelig enn helikoptertransport fra a til å. NHO Luftfart peker på at det ikke er noe påfallende i at eksisterende lovverk ikke stiller krav til samfunnsmessig nytteverdi. NHO Luftfart stiller spørsmålet om hvilke næringsvirksomheter ellers i samfunnet, er det en stiller slike krav til?

Det kommenteres i noen uttalelser at helikoptertransport ikke setter noen spor og derfor må være å foretrekke framfor transport på bakken. Det kommenteres at ervervsmessig luftfart ikke må forveksles med privat motorisert ferdsel i utmark og begrunnes med at anskaffelses- og driftskostnadene er høye.

*Norsk Flyoperatør Forbund* skriver: "Faktum er at motorisert ferdsel med luftfartøyer i utmark er drastisk redusert etter at gjeldende lov ble vedtatt, at aktører er mer enn halvert og at eksempelvis antall sjøfly er redusert med over 2/3. I dag er virksomheten praktisk talt ikke-eksisterende."

*Norges Jeger og Fiskerforbund, NJFF*, skriver at i noen områder er helikopter eneste reelle alternativ for uttransport av felt storvilt når man også trekker inn sikkerhetsaspektet. NJFF skriver at i slike tilfeller vil helikoptertransport i stor grad være det mest skånsomme alternativet. NJFF foreslår at områder der man åpner for helikoptertransport til dette formålet etter behovsprøving defineres i kommunenes motorferdselplaner. NJFF skriver videre at det er viktig at kommunene gjennom motorferdselplanene kan gjøre nødvendige vurderinger av den samfunnsmessige nytteverdien av å åpne for start og landing med luftfartøy og for øvrig få bedre rammer for å håndtere også denne delen av motorferdsel i utmark.

### Drøfting

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 fly-/helikopterbruk 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. Det er også knyttet store utfordringer 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.

Det er ikke avdekket lov- og forskriftsbrudd fra utøvernes side i særlig omfang. 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 fra MoSa i forhold til økt omfang av dette. I likhet med Rådgivende gruppe i MoSa, mener DN at start og landing med fly og helikopter i utmark i all hovedsak har vært tilfredsstillende forvaltet fra kommunenes side fram til i dag.

Forslaget til bestemmelser for luftfart er i hovedsak en videreføring av regler som gjelder i dag. Det er imidlertid noen endringer som det er viktig å være klar over. Det er nå presisert at det stilles krav til samfunnsmessig nytteverdi for start og landing som skal kunne tillates. Bruken av landingsplassen skal videre begrenses til bestemte tider. 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.

DN anbefaler at det fremdeles skal være slik at 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 ikke er tillatt. Det er heller ikke tillatt å transportere utøvere og utstyr i forbindelse med organiserte ekstremспорт-arrangementer av kortvarig karakter der det primære innholdet med arrangementet er oppvisning eller konkurranse.

Hensikten med de foreslåtte endringene er å sikre at vi har et regelverk som løser dagens utfordringer og i tillegg kan håndtere nye som allerede er under utvikling. Økt velstand og lettere tilgang på lufttransport legger til rette for økt omfang av luftfart med start og landing i utmark. Det framgår av uttalelsene fra bl.a. luftfartsorganisasjonene og Finnmarkseiendommen at de ikke ønsker endringer som innskrenker handlingsrommet når det gjelder produkter der lufttransport er hele eller deler av produktet ved at det innføres krav om at transporten skal dokumenteres å ha samfunnsmessig nytte som er større enn kostnadene for samfunnet totalt sett før den kan tillates. Fra andre hold gis det tilslutning til nettopp dette på bakgrunn av at støyen fra luftfart i utmarka oppleves så sjenerende at dette ikke kan aksepteres.

Luffartøyer 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 luffartøyer gitt sterkere reaksjoner enn for eksempel snøskuter, blant annet på rein (Overrein 2002).

DN har forståelse for at noen ønsker stort rom for produkter hvor lufttransport inngår som et element eller alene er hele produktet. Lufttransport er ikke årsak til skader i terrenget på samme måte som motorferdsel på bakken men det er hevet over en hver tvil at støy og tilstedeværelse av fly/helikopter kan være til stor skade for naturmiljøet og friluftslivet. DN mener at det at noen kan tjene penger på lufttransport alene ikke er tilstrekkelig til at det skal tillates.

Lufttransport med start og landing i utmark er nyttig og helt nødvendig til mange formål og DN mener at regelverket må utformes slik at luftfart med start og landing i utmark med formål som har samfunnsmessig nytte som er større enn kostnaden for naturmiljø og friluftslivet kan gjennomføres uten unødvendig byråkrati. For å skille mellom flyging som er akseptabel i et samfunnsmessig perspektiv og flyging som belaster samfunnet mer enn verdien av nytten med transporten er det helt nødvendig med krav om at slike vurderinger gjøres og dokumenteres.

Slik DN ser det må spørsmål om lavtflyging i sivil luftfart drøftes med Luftfartstilsynet som forvalter Lov om luftfart 11.6.1993 nr 101 (luftfartsloven). Det bør settes i gang prosesser i samråd med Luftfartstilsynet med sikte på å drøfte om og evt. 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). DN mener i utgangspunktet at selv dette er for lavt og at eventuelle grenser for lavtflyging må settes høyere enn 300 meter for å sikre god nok effekt i form av mindre forstyrrelse for mennesker og dyr.

### Konklusjon

På bakgrunn av uttalelsene i høringa mener DN det er god grunn til å kreve at det for transport i lufta med start og landing i utmark skal gjøres en samfunnsmessig nytte/kostnadsvurdering.

NJFF peker på at helikoptertransport er den eneste hensiktsmessige løsningen for transport av jaktutbytte i enkelte deler av landet. DN finner ikke grunnlag for å gjøre dette direkte tillatt etter loven og viser til at dette kan løses via regulerte start og landingsplasser som er vist i plan og etter de vurderinger som er vist over.

## 3.13 Motorfartøy

### Innføring i temaet

Dagens Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag forbyr bruk av motorbåt på vann som er mindre enn 2 km<sup>2</sup> i utstrekning. Kommunen kan også forby helt eller delvis ferdsel som nevnt. Det enkelte kommunestyre kan gjennom forskrift tillate bruk av båt (motorfartøy) på mindre innsjøer. Det kan også gis dispensasjon når særlige grunner foreligger i samsvar med motorferdselloven § 6.

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.

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.

### DN foreslo

I høringsforlaget foreslo DN å videreføre dagens regelverk for bruk av motorfartøy på vann og vassdrag slik at 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.

Det skal fortsatt være anledning til å forby motorisert ferdsel på vann større enn 2 km<sup>2</sup>.

Nytt er at det skal 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 motorfartøy på vann under 2 km<sup>2</sup>. Se kap 3.6 om kommunale motorferdselplaner.

### Fra høringen

Høringsuttalelsene støtter i stor grad DN's forslag. Det er i liten grad kommet forslag til andre former for reguleringer enn det som er beskrevet i DN's høringsforslag.

Dette forslaget er i liten grad kommentert i høringsuttalelsene.

Mange av fylkesmennene støtter forslaget.

To kommuner, et grunneierlag og en enkeltperson skriver at det må gjøres unntak for el-motorer på innsjøer under to kvadratkilometer.

### Drøfting

DN mener at bruk av motorfartøy på vann og vassdrag har vært tilfredsstillende forvaltet fra kommunens side. Direktoratet er enig med Rådgivende gruppe i MoSa om at det ikke er behov for større endringer når det gjelder regler for bruk av motorbåt på vann og vassdrag. Det er allikevel 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.

Bruk av elektrisk motor er et tema som har vært oppe til diskusjon også tidligere. Vurderingen etter gjeldende regelverk er at motorer vurderes likt uavhengig av brenselstype. Direktoratet har forståelse for argumentet om at en el-motor i utgangspunktet er et miljøvennlig motoralternativ. Erfaring viser imidlertid at utviklingen av nye typer motorer er vanskelig å forutsi både når det gjelder fart, rekkevidde og støy. DN mener derfor det er nødvendig med en føre var holdning når det gjelder dette. Man kan også se for seg at hvis el-motor tillates på generelt grunnlag vil neste skritt for å slippe å bære batterier for lading være at man har aggregat i båten og at støy og forstyrrelse er på nivå med en vanlig påhengsmotor. Det er også et potensielt forurensingsproblem knyttet til bruken av batterier til slike formål. Direktoratet foreslår på bakgrunn av dette å behandle el-motorer likt med andre typer motorer i forhold til båt slik det også er gjort med alle andre typer motoriserte framkomstmidler etter loven her. Det er lite i høringsuttalelsene som tyder på at dette er et udekket behov av særlig omfang.

### **DNs konklusjon**

DN foreslår å videreføre dagens regelverk for bruk av motorfartøy på vann og vassdrag slik at 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.

DN forslår å videreføre bestemmelsen om at kommunen gjennom kommunal motorferdselplan kan bestemme at ferdsel som nevnt helt eller delvis ikke skal være tillatt. Det vil fortsatt kun være i helt spesielle tilfeller at kommunen kan åpne for bruk av motorfartøy på vann under 2 km<sup>2</sup>.

Forslaget om at det skal framgå av motorferdselplan hvor det er tillatt å bruke motorbåt på vann og vassdrag opprettholdes, se også kap 3.6 om kommunale motorferdselplaner.

## 3.14 Barmarkskjøring

### Innføring i temaet, status og utfordringer

Gjeldende lovverk er mer restriktivt for kjøring på barmark enn for kjøring på snødekt mark. Dette følger av bestemmelsene i nasjonal forskrift. Men i tillegg til aktiviteter som er hjemlet direkte i Motorferdselloven § 4, er barmarkskjøring tillatt etter Nasjonal forskrift § 2.

Etter lovens § 4 er det på barmark tillatt kjøring for:

- Politi-, ambulanse- og redningstjeneste og oppsyns- og tilsynstjeneste etablert med hjemmel i lov,
- offentlig post- og teletjenester,
- nødvendig person- og godstransport til og fra faste bosteder og i jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring (Jakt, fangst, fiske og bærsanking regnes ikke som næring i denne forbindelse),
- forsvarets øvelser, forflytninger og transporter, anlegg og drift av offentlige veger og anlegg,
- rutetransport som drives med løyve i henhold til yrkestransportloven.

Tillatt kjøring på barmark etter Nasjonal forskrift § 2:

- formål som nevnt i motorferdselslovens § 4 første ledd,
- transport av jaktutbytte ved jakt på elg og hjort, og transport ved jakt på villrein innenfor Hardangervidda villreinområde slik dette 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 er fastsatt av Direktoratet for statens skoger på statsgrunn og av kommunen/grunneiere på privat grunn,
- offentlig oppsyns- og tilsynstjeneste,
- nødvendig transport i samband med fiskekultiverings-tiltak i offentlig regi,
- nødvendig transport i forbindelse med anlegg og drift av veier og større anlegg der kjøring om mulig skal følge eldre kjørespor.

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 Finnmark gjelder spesielle regler, og fylkesmannen kan, 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. Se kap. 3.19 for mer om situasjonen i Nord-Troms og Finnmark.

### DN foreslo

De bestemmelser som gjelder for barmarkskjøring i utmark i dag, ble i det vesentlige videreført i høringsforslaget:

#### § 8 (generelle unntak fra motorferdselbudet)

- politi, ambulanse- og redningstjeneste,
- oppsyns- og tilsynstjeneste etablert med hjemmel i lov,
- gjennomføring av nasjonale overvåkingsprogrammer for vilt, herunder
- skadedokumentasjon på bufe og tamrein, fellingsoppdrag, samt innfangning og merking av vilt som ledd i slik overvåking,
- utbygging og drift av post- og teletjenester med konsesjon,
- forsvarets øvelser, forflytninger og transporter,
- anlegg og drift av veier, kraftledninger, trigonometriske punkter, vannverk og elektrisitetsverk,
- rutetransport som drives med løyve i henhold til yrkestransportloven<sup>1</sup>,
- 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.

Utover det som er tillatt etter § 8, er det i § 11 foreslått å tillate å bruk av miljøtilpasset motorkjøretøy på barmark til:

- person- og godstransport langs trase angitt i kommunal motorferdselplan til og fra faste bosteder uten tilknytning til vei eller andre kommunikasjonsmuligheter,
- transport av jaktutbytte ved jakt på elg og hjort, og uthenting av døde dyr etter oppdrag fra kommunen,
- 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<sup>1</sup> er regulert til motorsportbane.



Følgende aktiviteter som er referert ovenfor, er ikke direkte tillatt etter gjeldende lov og forskrift, men foreslås tillatt på barmark uten dispensasjon:

- skadedokumentasjon på bufe og tamrein, fellingsoppdrag, samt innfangning og merking av vilt som ledd i slik overvåking,
- 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<sup>1</sup> er regulert til motorsportbane.

Noen aktiviteter det var gitt direkte tillatelse til i eksisterende lov og forskrift, er flyttet til gruppen hvor dispensasjonssøknad er nødvendig. Det gjelder:

- transport av materialer, utstyr og arbeidsfolk til hytte knyttet til byggetillatelse,
- transport av materiell og utstyr dersom det er nødvendig for å gjennomføre fiskekultiveringstiltak som har fått offentlig økonomisk støtte,
- transport ved jakt på villrein innenfor Hardangervidda villreinområde på visse vilkår og på område avgrenset av Direktoratet for naturforvaltning.

Det kan søkes om dispensasjon til disse formål, som heller ikke var direkte tillatt i eksisterende regelverk:

- tømmertransport langs traktorvei for grunneiere som ikke har jord- eller skogbruk som næring,
- transport av ved fra egen skog til egen anvendelse når dette kan gjøres langs eksisterende traktorvei.

Aktsomhetskravet, som foreslås i lovforslaget § 4 1. ledd, skal også gjelde for aktiviteter som kan drives med direkte hjemmel i loven. Her er det krav om at all motorferdsel i utmark og vassdrag skal foregå med miljøtilpasset fremkomstmiddel. Dette er nærmere beskrevet i kap. 3.3.

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

### Fra høringa

*Svært mange* uttalelser gir uttrykk for enighet om at det er knyttet store utfordringer til forvaltningen av motorferdsel i utmark når det gjelder barmarkskjøring og at det er helt nødvendig med et strengt regelverk for dette.

Det er *svært få* uttalelser som beskriver innvendinger mot dette. *En del* uttalelser kommenterer reglene for kjøring i næringsformål, peker på behov som ikke er tatt med i forslaget og peker på at det er knyttet for omfattende søknadsbehandling til enkelte kjøreformål.

*Politidirektoratet* skriver i sin uttalelse at selv om tur- og fritidskjøring med barmarkskjøretøy ikke er tillatt etter dagens lov (med unntak av kjøring etter etablerte løyper i Finnmark), foregår det, som påpekt i høringsdokumentet, til dels betydelig fritidskjøring med barmarkskjøretøy/ATV i utmark under dekke av at det skjer i næringssammenheng, særlig knyttet til reindrift. Politidirektoratet er positiv til at det foreslås et restriktivt regime for barmarkskjøring, jf lovforslagets § 11 og 12, og at det ikke åpnes for mer fritids- og turkjøring på barmark. Vi viser her for øvrig til uttalelsen fra *Vestfinnmark politidistrikt* som viser til utstrakt og ødeleggende barmarkskjøring.

*Nordre Buskerud og Nord-Trøndelag politidistrikt* foreslår innføring av krav om konsesjon for å kunne kjøpe ATVer. Nordre Buskerud politidistrikt påpeker samtidig at "Det antas at mye uansett kan gjøres med forebyggende tiltak og informasjon, man ser jo en utvikling hvor foreldre kjøper ATVer til barna, og gjerne kjøretøy som krever både førerkort og registrering. Noen foreldre tror fortsatt at det er greit bare kjøringen foregår utenom vei, på jorder og i grustak."

*Statens landbruksforvaltning (SLF)* skriver at i hovedsak støtter de grepene i DN's forslag som tar sikte på å begrense økningen av motorferdsel i utmark og peker på at det er særlig viktig å videreføre et generelt forbud mot fritids- og rekreasjonskjøring av hensyn til naturmiljø og friluftsliv, at også hensynet til utmarksbaserte opplevelsestilbud i landbruket taler for en fortsatt restriktiv linje. *SLF* peker på at de er uenig i krav om søknad for vedtransport og foreslår at det i § 11 må det derfor tilføyes to nye punkter:

- "- tømmertransport langs traktorvei for grunneier som ikke har jord- eller skogbruk som næring
- transport langs traktorvei av ved fra egen skog til egen anvendelse eller for salg."

*Fylkesmennene* gir i sine uttalelser bred støtte til forslaget til strenge regler for bruk av motorkjøretøy på barmark. Noen mener dette forslaget ikke er strengt nok.

*Fylkesmannen i Nord-Trøndelag* skriver at det kan være behov knyttet til ny næringsutvikling som ikke er dekket opp.

De fleste kommuner har restriktive holdninger til utvidet bruk av barmarkskjøretøyer. En del kommuner peker på at forslaget om å innføre søknadsplikt for transport av ved til eget bruk fra egen skog langs eksisterende traktorvei, virker unødig strengt, og vil føre til mye saksbehandling.

Norsk Bonde og småbrukarlag støtter et restriktivt regime for barmarkskjøring, men krever at beitenæringa likestilles med reindriftsnæringa

En del uttalelser anbefaler at det bør innføres konsesjon for kjøp og bruk av ATV.

ATV-importørenes forening er inneforstått med at myndighetene når det gjelder ATV-kjøretøy til fritidsbruk utenfor vei, bør legge sterkere restriksjoner enn på snøskuter, men det forvaltningsregimet som lovutkastet bygger på er grunnleggende galt. Det gjelder både hvor beslutningsmyndighet legges, og hva som kan besluttes. Bruk av ATV bør være tillatt i jord- og skogbruksnæring, samt for mange av felleskapsoppgavene og vedtransport. Også fritids og rekreasjonskjøring bør være tillatt på treningsområder og traseer fastlagt av kommunen.

### Drøfting

Tur- og fritidsskjøring med barmarkskjøretøyer 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 barmarkskjøretøyer/ATV i utmark under dekke av at det skjer i næringssammenheng. I forbindelse med jakt brukes barmarkskjøretøyer til frakt av jegere og utstyr i strid med lovens bestemmelser.

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

Bruk av motorkjøretøyer på barmark er diskutert i Rådgivende gruppe (RG) i MoSa. RG var 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 var også bred enighet om at det vil være nødvendig med tiltak for å redusere barmarkskjøringen i Finnmark.

RG peker videre på at det er behov for å redusere den betydelige fritidskjøring med barmarkskjøretøyer som skjer under dekke av næringskjøring, særlig i reindriften. Også under jakt brukes barmarkskjøretøyer til frakt av jegere og utstyr i strid med lovens bestemmelser.

For å redusere unødvendig bruk peker RG videre på at det bør vurderes å knytte bruk av barmarkskjøretøyer til næringsmessig kjøring i utmark til en eller annen form for konsesjon. Det foreslås å vurdere drøftinger om avtaler med næringsorganisasjonene i landbruket og reindriften om tiltak for å redusere omfang av kjøring som ikke er direkte knyttet til utøvelse av næringsvirksomhet. DN mener at dette forslaget bør følges opp.

Når RG 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.

De innkomne høringsuttalelser understreker i sterk grad de konklusjoner som er gitt av MoSa. I høringene kommer det klart fram at mange kommuner som ønsker betydelig større muligheter for snøskuterbruk innen kommunens grenser enn tilfellet er i dag, er bekymret for utviklingen når det gjelder bruk av barmarkskjøretøyer, og ønsker begrensninger her.

ATV kan i utmark brukes på lik linje med for eksempel traktor når transporten har et formål som i loven tillater barmarkskjøring.

Ønsker om innføring av konsesjonsbestemmelser for kjøp av ATV, er et vanskelig forhold, da det er snakk om kjøretøy som det også er tillatt å registrere for ferdsel på veg.

Situasjonen og utviklingen i Finnmark viser etter DNS vurdering at det var en riktig beslutning 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. DN 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. I særlig grad må dette gjelde når det søkes om kjøring utenfor etablerte traktorveger og andre eksisterende traseer. Det forutsettes svært begrenset omfang av kjøring på barmark, og det er derfor ikke lagt opp til leiekjøringsordning for barmarkskjøring.

DN vil ikke foreslå at det gis samme rett til å benytte barmarkskjøretøy for beitenæringa knyttet til husdyrbruk som den retten reindriftsnæringa har i dag. Med det behovet som synes å være til stede for mest mulig å begrense barmarkskjøring i terrenget for å minske skader på naturen og dempe støy og forstyrrelser i utmarka, vil det være feil å utvide virkeområdet for barmarkskjøretøyer, sett i forhold til dagens situasjon.

Mange høringsparter har kommentert spørsmålene om tømmer- og vedkjøring. Dette er vurdert i kap. 3.10.

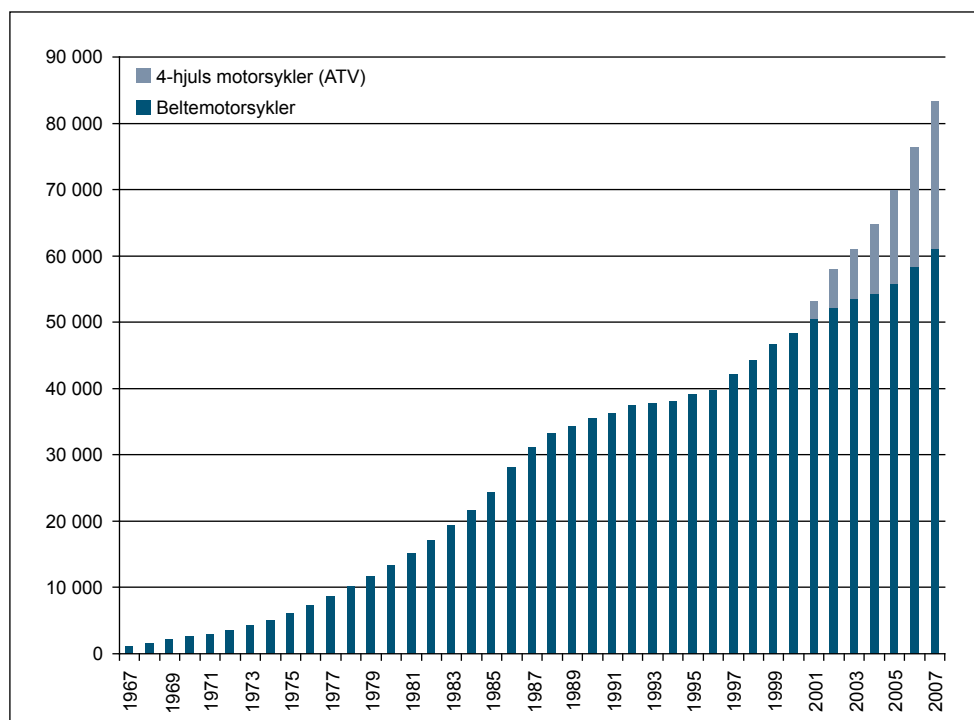
Ut over denne endringen opprettholder DN forslaget for kjøring på barmark slik det framgår av høringsdokumentet.

### DNs Konklusjon

DN mener at i tillegg til den støy og de 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.

DN mener 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 bare til det som er strengt nødvendig. Med unntak av bestemmelser for uttak av tømmer og ved, kap. 3.10, holdes fast ved det som er sagt i høringsdokumentet.

Det foreslås at det ikke tas inn bestemmelser om leiekjøring knyttet til barmarkskjøring, og heller ikke nye bestemmelser om barmarkskjøretøyer knyttet til beitenæringa (sauene) i husdyrbruket.



Utvikling i antall beltemotorsykler og 4-hjuls motorsykler (ATV) i Norge i perioden 1967 - 2007. Omfatter alle registrerte kjøretøy. Kilde: Samferdselstatistikk, Statistisk sentralbyrå og Opplysningsrådet for veitrafikken AS.

## 3.15 Kjøring på snødekt mark

### Innføring i temaet, status og utfordringer

Etter eksisterende lovverk er det større adgang til motorisert ferdsel på snødekt mark enn på barmark.

Først og fremst åpner motorferdselloven § 4 for kjøring både på barmark og snødekt mark i forbindelse med:

- Politi-, ambulanse- og redningstjeneste og oppsyns- og tilsynstjeneste etablert med hjemmel i lov,
- offentlig post- og teletjenester,
- nødvendig person- og godstransport til og fra faste bosteder og i jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring (Jakt, fangst, fiske og bærsanking regnes ikke som næring i denne forbindelse),
- forsvarets øvelser, forflytninger og transporter, anlegg og drift av offentlige vegger og anlegg,
- rutetransport som drives med løyve i henhold til yrkestransportloven.

Det er videre i Nasjonal forskrift § 2 gitt tillatelse til kjøring på barmark og snøføre i forbindelse med:

- formål som nevnt i motorferdselslovens § 4 første ledd,
- transport av jaktutbytte ved jakt på elg og hjort, og transport ved jakt på villrein innenfor Hardangervidda villreinområde slik dette 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 er fastsatt av Direktoratet for statens skoger på statsgrunn og av kommunen/grunneiere på privat grunn,
- offentlig oppsyns- og tilsynstjeneste,
- nødvendig transport i samband med fiskekultiverings tiltak i offentlig regi,
- nødvendig transport i forbindelse med anlegg og drift av vegger og større anlegg.

Men i forskriftens § 3 er det i tillegg til lovens § 4 og forskriftens § 2 listet opp formål som er tillatt bare på snøføre:

- transportformål som er nødvendig for drift av turistanlegg, transport av materialer,
- frakt av utstyr og arbeidsfolk til bygging i samsvar med byggetillatelse,
- opparbeiding og preparering av skiløyper, m.m.,
- nødvendig transport i forbindelse med vitenskapelige undersøkelser,
- nødvendig transport av ved fra egen eiendom til fast bopel og etter utvisning av ved i Finnmark.

I tillegg til dette er det etter Nasjonal forskrift § 5 muligheter for å søke vedkommende kommune om tillatelse til:

- bruk av snøskuter for fastboende som i ervervsmessig øyemed tar på seg visse transportoppdrag,
- for funksjonshemmede, for frakt av bagasje og utstyr mellom bilveg og hytte på visse vilkår,
- for kjøring i utmarksnæring for fastboende
- for vedkjøringsom ikke fanges opp av bestemmelsene i loven og forskriften for øvrig.

Den generelle dispensasjonsbestemmelsen i Nasjonal forskrift § 6 gjelder også på snødekt mark.

De opplegg som ble etablert under motorferdsel forsøket i 8 kommuner, var i det vesentlige knyttet til snødekt mark. Det ble spesielt gjort en del erfaringer med rekreasjonsløyper.

### DN foreslo

I høringsforslaget – DN-Rapport 2007-3 – følger DN opplegget i eksisterende lov hvor det er strengere bestemmelser for barmarkskjøring enn for kjøring på snøføre.

De aktiviteter som er omtalt i **kap. 3-13 Barmarkskjøring** er tillatt på snødekt mark. I tillegg er det etter forslaget § 13 tillatt å kjøre med disse formål på snødekt mark:

- transport av varer, utstyr og personale langs trase angitt i kommunal motorferdselplan, der dette er nødvendig for drift av fast etablerte turistanlegg (overnatnings- og serveringssteder, skiheiser m.v.) som ikke ligger til vinteråpen bilvei,
- transport som er nødvendig for å frakte ved til egen anvendelse fra egen skog til det som er nærmest av bilvei eller fast bopel,
- nødvendig transport i forbindelse med kommunalt organiserte akuttiltak for å redusere påkjørselsrisiko for elg og annet hjortevilt ved vei eller jernbane,
- 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,
- 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.

Det er etter forslaget i høringsdokumentet § 16 foreslått å kunne benytte leiekjøring til:

- transport på vinterføre som er direkte tillatt eller som det ved enkeltvedtak er gitt tillatelse til etter kapittel 3 eller 4 i loven her,
- transport av bagasje og utstyr mellom bilvei og hytte i langs snøskutertrase angitt i kommunal motorferdselplan,
- 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,
- transport av ved fra hogstplass til det som er nærmest av hytte, fast bopel, eller vinteråpen bilvei,
- transport av reparatør og utstyr til hytte i tilfeller der det er akutt behov for reparasjoner knyttet til vann, elektrisitet eller lignende.

Etter § 17 er det mulig å kunne søke om dispensasjon for kjøring på snødekt mark til:

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

Etter lovforslaget § 18 kan det søkes om tillatelse til transport på snødekt mark i forbindelse med gruppeturer.

Når det gjelder spørsmål om utmarksnæring, er dette omtalt i kap. 3.16, transport for forflytningshemmede er omtalt i kap. 3.17 og leiekjøring som hovedregel er omtalt i kap. 3.18.

Utfordringa når det gjelder kjøring med motorkjøretøyer på snødekt mark, er å begrense kjøringen med tanke på å ta vare på naturverdiene og forholdet til det alminnelige friluftslivet, samtidig som viktige funksjoner knyttet til samfunns- og næringsliv skal ivaretas.

### Fra høringa

Samlet viser høringsuttalelsene at det er betydelig strengere holdninger til kjøring på barmark sett i forhold til kjøring på snødekt mark. Dette kom også tydelig fram i Rådgivende gruppe i MoSa. *Mange av høringspartene* mener at forskjellen i motorferdsel på barmark og snødekt mark, kan begrunnes med at kjøring på barmark skader terrenget i til dels stor grad sett i forhold til kjøring på snødekt mark. Spor etter bare en tur på barmark, kan være synlig i årevis. *Mange* sier at kjøring på snødekt mark skader terrenget lite, og sporene forsvinner med snøen om våren. Men *noen av høringspartene* mener at volumet av motorisert transport på snødekt mark allerede er så stort at dette i vesentlig grad er skadelig for naturforholdene, og for det alminnelige friluftslivet. Dette kom også til uttrykk fra en del av Rådgivende gruppe i MoSa

*Noen fylkesmenn* mener det må lempes litt på reglene når det gjelder kjøring på snødekt mark, og begrunner dette med næringsaktiviteter, og behovet for fritidsaktiviteter i kommuner med stort areal og lite folk. Andre fylkesmenn peker på at den store økningen i bruk av snøskuter ikke bør få utvikle seg videre da det vil skade naturen ytterligere, og vil være til betydelig ulempe for friluftslivet.



*Mange kommuner mener at det må åpnes for rekreasjonskjøring i faste løyper, og det må gis anledning til mer bruk av snøskuter i utmarksnæringen. Noen kommuner er imidlertid enige i at kjøring på snøføre ikke bør tillates i større grad enn tilfellet er i dag. Det er også mange kommuner som mener at det fortsatt må være tillatt å bruke snøskuter for frakt av bagasje og utstyr til egen hytte som ligger mer en 2,5 km fra brøytet veg.*

*Et stort antall personer både enkeltvis og gjennom aksjoner har gitt høringsuttalelser til DN. De fleste av disse uttalelsene synes å komme fra personer som er sterkt forankret i snøskutermiljøet. Men her er det også store sprang i synspunkter fra de som mener at snøskuterkjøring bør være fritt for regelverk, til de som ønsker kjøring i et begrenset antall løyper som blir tillatt brukt etter nøye vurderinger gjennom en planprosess. Det er stor overvekt av de som ønsker åpning av rekreasjonskjøring i en eller annen form. Det er også mange som er bekymret for at leiekjøringsordningen når det gjelder transport til egen hytte enten blir for kostbar, eller det blir alt for vanskelig å få tak i leiekjørere i perioder som vinterferie og påske.*

*Noen enkeltpersoner mener at det ikke bør gis noen lempninger på snøskuterkjøring sett i forhold til dagens regelverk, eller de mener at regelverket må strammes inn. Noen av disse beskriver også en snøskuterkultur med problemer som ikke er nevnt i de andre høringsuttalelsene.*

*Statens vegvesen gir en orientering om begrepene "beltemotorsykkel" og "snøskuter" og om øvelseskjøring. Vegvesenet sier at vegtrafikklovgivningen ikke bruker betegnelsen snøskuter. Det er således ingen kjøretøy som blir registrert som snøskuter. Statens vegvesen mener derfor det kan være behov for en definisjon av begrepet. Er det hensikten å bruke et snevrere begrep enn "beltemotorsykkel"? "Beltemotorsykkel" er definert i kjøretøyforskriften av 4. oktober 1994 nr 918 § 2-5 nr 2. Hvis man med "snøskuter" sikter til beltemotorsykler som styres med styreski, så bør dette sies. I så fall vil beltemotorsykler som styres ved at man vrir på beltene falle utenfor. Tidligere kunne de nærmere fastsatte områdene brukes til obligatorisk opplæring for førere av "beltemotorsykkel" (forskriften § 3, 1. ledd h)). Hvis intensjonen er å begrense opplæringen til beltemotorsykler som styres med styreski, så har Statens vegvesen ikke innvendinger til dette, all den tid så å si all opplæring i denne førerkortklassen foregår på snøskuter. Eventuelt behov for tilleggsopplæring i bruk av andre kjøretøyer som faller inn under betegnelsen "beltemotorsykkel" må kunne foregå på motorsportsbaner.*

Som kjent har det kommet mange ATVer inn på markedet. På disse kjøretøyene kan hvert hjul byttes ut med et belte for kjøring i terreng hele året. Et slikt belte er formet som en trekant, slik at det blir en større angrepsflate mot underlaget. Slike belter gir lavere marktrykk. Dersom alle hjulene erstattes med belter, kan det bety at kjøretøyet må omklassifiseres, avhengig av hva kjøretøyet først er registrert som. Kjøretøyet kan bli å anse som en beltemotorsykkel.

### **Drøfting**

Spørsmålet om bruk av motorkjøretøyer på snøføre, og spesielt da bruk av snøskuter, ble gitt en bred vurdering av Rådgivende utvalg i MoSa. Det var stor spredning i oppfatningene innen Rådgivende utvalg når det gjaldt snøskuterkjøring. Spennvidden gikk fra de som mente at dagens ordninger må strammes inn, til de som hevdet at snøskuterkjøring må tillates til svært mange næringsformål, samtidig som det var ønske om en betydelig åpning for rekreasjonskjøring.

DN er enig med Rådgivende utvalg i MoSa, om at det må være strengere regler for kjøring med motoriserte kjøretøyer på barmark enn det er på snødekt mark. Men DN mener at erfaringene når det gjelder utviklingen av motorferdsel på snødekt mark, og da særlig med snøskuter, ikke tilsier at det i vesentlig grad bør lempes på regelverket sett i forhold til dagens regelverk.

Det er i høringsutkastet pekt på at motorferdsel i utmark medfører ulemper for mulighetene til å oppleve uforstyrret natur, gir forstyrrelser i nærmiljø til boliger og hytter, medfølger konsekvenser for friluftslivsutøvelse og helse, og gir konsekvenser for biologisk mangfold og klima. Det er utvilsomt at problemene når det gjelder motorferdsel på snødekt mark, har økt i takt med aktiviteten. Det kan for eksempel vises til at i de senere år har støy og forstyrrelse i nærheten av bebodde områder økt betraktelig i enkelte områder på grunn av snøskuterkjøring på snødekt dyrkajord. Det er i dag kjent at økt snøskuterafikk i utmarka forstyrrer det naturlige dyrelivet i langt større grad enn det som kan observeres visuelt. Det er ekstra problematisk at forstyrrelsen skjer i en periode da mange arter har behov for mest mulig ro for å kunne overleve vinteren.

Erfaringene fra motorferdselsforsøket viste at åpning av faste løyper for rekreasjonskjøring, ikke medførte minskning av det totale motorferdselen på snødekt mark i kommunen.

Med bakgrunn i oppdraget fra Miljøverndepartementet i 2007<sup>2</sup> og det som er sagt ovenfor, tilrår DN at rekreasjonskjøring på snødekt mark ikke skal være tillatt.

I forhold til spørsmålet om hva som forstås med snøskuter slik det er reist av Statens vegvesen, betyr snøskuter i dette dokumentet beltemotorsykler som styres med styreski.

Når det gjelder mer detaljerte beskrivelser knyttet til motorferdsel på snødekt mark, vises spesielt til kap 3.10 omkjøring til kurante formål og kap 3.11 om rekreasjonskjøring, samt kap. 3.16 om reiselivsnæring, ny landbruksnæring og annen utmarksnæring, kap. 3.17 om forflytningshemmede og kap. 3. 18 om leiekjøring som hovedregel.

### DNs konklusjon

For å redusere forstyrrelsen i naturen i en periode som er kritisk for mange dyrearter, og minske forstyzrelsene for det alminnelige friluftslivet, vil ikke DN foreslå åpning for ytterligere bruk av motoriserte transportmidler på snødekt mark ved å tillate rekreasjonskjøring. Det åpnes for transport i sammenheng med utmarksnæring, med unntak av persontransport. Det foreslås at det meste av nyttekjøring utenom næringsvirksomhet skal utføres ved leiekjøring. Dette gjelder også transport av utstyr og bagasje til egen hytte som ligger lengre fra bilveg enn 2,5 km, jf. § 15.

Det gis egne bestemmelser for transport på snødekt mark i forbindelse med gruppeturer, og for forflytningshemmede.

For å få minsket støy og uro i umiddelbar nærhet til bebodde områder, utvides lovens virkeområde slik at det ikke er anledning til å bruke motoriserte fremkomstmidler på snødekt innmark annet enn til bestemte nytteformål. Dette nærmere omtalt i kap. 3.3.

---

<sup>2</sup> Miljøverndepartementets oppdrag til DN i 2007 lyder som nevnt i kap. 1.1.1:

*Det skal arbeides med å etablere en ny plattform for framtidig motorferdselspolitikk med en målsetting om å redusere omfanget av motorferdsel i utmark.*

*Arbeidsmålet er å avgrense motorferdsel i utmark og vassdrag med sikte på å minimalisere påvirkning på naturmiljø ved at ferdsele i større grad blir kanalisert til bestemte traseer og områder.*

*DN skal bistå departementet i lovarbeidet, herunder med fakta og kunnskap på feltet, og med ideer og innspill til løsninger.*

## 3.16 Reiselivsnæring, ny landbruksnæring og annen utmarksnæring

### Innføring i temaet, status og utfordringer

I dagens lovverk finnes flere hjemler som gir mulighet for motorisert transport i forbindelse med ulike former for reiselivs- og utmarksnæring. Etter Nasjonal forskrift § 2 er det på barmark tillatt med:

- transport av jaktutbytte ved jakt på elg og hjort, og transport ved jakt på villrein innenfor Hardangervidda villreinområde slik dette 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 er fastsatt av Direktoratet for statens skoger på statsgrunn og av kommunen/grunneiere på privat grunn,
- nødvendig transport i samband med fiskekultiverings-tiltak i offentlig regi, kjøring skal om mulig følge eldre kjørespor.

I tillegg til dette er etter Nasjonal forskrift § 3 det på snødekt mark også tillatt med:

- transport som er nødvendig for drift av turistanlegg (overnattings- og serveringssteder, skiheiser m.v.) som ikke ligger til brøytet bilveg
- opparbeiding og preparering av skiløyper og skibakker for allmennheten og for konkurranser, når det foretas av kommuner, hjelpekorps, idrettslag, turlag eller turistbedrifter.

I henhold til nasjonal forskrift § 5, bokstav d kan kommunestyret gi tillatelse til bruk av snøskuter for kjøring i utmarksnæring for fastboende.

Det er i dagens regelverk ingen generell hjemmel som ivaretar behovene knyttet til utmarksnæring.

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.

### DN foreslo

I høringsforslaget, DN-Rapport 2007-3, foreslo DN at de bestemmelsene om utmarksnæring gis i forslaget § 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 ½ G 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 motorferdselsplan.*

Landbruket er under omstilling. I Norge har utvidelsen av det tradisjonelle landbruket vært gitt ulike betegnelser som "det nye landbruket" og "Landbruk Pluss". Generelt handler dette om å utvikle nye næringer basert på å ta gårdens samlede ressurser i bruk. Dette gjelder etablering av nye næringsmuligheter gjennom lokal foredling og matproduksjon, utvikling av reiselivsprodukter gjennom salg og utleie av jakt- og fiskerettigheter, utleiehytter, guidede turopplegg osv.

### Fra høringen

*Justisdepartementet* er i tvil om ½ G er en egnet grense slik det er foreslått i lovforslaget § 9, tredje ledd. Etter departementets oppfatning er dette en noe lav grense som åpner for omgørelser av reglene. Det stilles spørsmålstegn ved om det er behov for å gi næringer med for eksempel under 1 G i omsetning tillatelser med inntil fire år av gangen. Det bør overveies å stille krav om at næringsvirksomheten både skal være merverdiavgiftspliktig, og ha en slik minste omsetning.

*Landbruks og matdepartementet* kan ikke akseptere det skillett lovforslaget legger opp til mellom jordbruk, skogbruk og utmarksnæring. Fjerning av dette skillet er en forutsetning for at lovverket skal være i tråd med den generelle utviklingen i landbruket og målene i norsk landbruk.

*Statens landbruksforvaltning* mener en restriktiv motorferdselspolitikk ut fra de momenter landbruksforvaltningen legger til grunn, gir best vilkår for i utvikle den form for reiseliv der landbruket har sitt mest aktuelle satsingsområde. Landbruksforvaltningen mener at omsetningskrav på ½ G tilknyttet lovforslagets § 9, tredje ledd, er for høyt. Krav til omsetning bør heller settes til ¼ G, noe som vil være bedre tilpasset de økonomiske realitetene hos næringsutøverne.

Noen fylkesmenn har vist til verdien av utmarksnæring som tilleggsnæring.

*Fylkesmannen i Aust-Agder* sier at gråsoner i forhold til ny utmarksnæring viktig: Kalking av innsjøer, rydding av stier for vilt i snørike vintre, utsetting av saltstein, utsetting av fisk og fiskekultivering/terrengpleie i privat regi.

*Fylkesmannens landbruksavdeling i Aust-Agder* mener at nyttekjøring tilknyttet næringsmessig bruk av utmarksressursene som jakt, fiske utmarksturisme, utleiehytter og vedsalg må være direkte tillatt i loven for registrerte utøvere innen jord og skogbruk.

Men *andre fylkesmenn* ønsker ikke liberalisering av ferdsele på dette området.

*Fylkesmannen i Oppland* uttrykker skepsis til at det i utkastet åpnes for utvikling av reiseliv hvor motorferdsel, særlig vinterkjøring med snøskuter, er et viktig element. Det er generelt negativt at det åpnes for individuell eller gruppeorganisert persontransport i forbindelse med utøvelse av jakt, fiske, høsting og reiselivsaktiviteter.

Noen kommuner, særlig i de 5 nordligste fylkene, mener det bør være forholdsvis enkelt å få tillatelse til å bruke motoriserte kjøretøyer i utmarka når det er snakk om utmarksnæring.

*Nord-Trøndelag Fylkeskommune* er uenig i forskjellsbehandling mellom "tradisjonelle" næringer og nye næringer som utvikles i utmarks-/bygdeutviklingssammenheng. Også nye næringer må kunne gis direkte unntak fra Motorferdselsloven.

*Fylkesrådet for Troms* mener at motorisert ferdsel med snøskuter på vinterføre skal være tillatt i godkjente skuterløyper i henhold til kommuneplaner for motorferdsel, samtidig som det settes av arealer for friluftsliv basert på ro og stillhet.

*Kommunene* er så godt som samstemmig om at fylkesmannen ikke bør få beslutningsmyndighet i stedet for kommunen når det gjelder bruk av motorisert transportmiddel i utmarkssammenheng.

Men *mange kommuner* blant de som ønsker bedre muligheter for motorbruk i utmarkssammenheng, er enig i at bruken må begrenses.

*Evenes kommune* mener at reiselivsbedrifter bør kunne få tillatelse fra fylkesmannen til å arrangere guidete turer i utmark, eller transport til spesielle turmål, etter anbefaling fra kommunen.

*Midtre Gauldal og Tydal kommuner* er enig i at det bør vises noe varsomhet med automatisk å likestille nye næringsaktiviteter i landbruket med de tradisjonelle. De er også enig i det framsatte kravet til dokumentasjon av den aktuelle virksomheten, at kjøring i størst mulig grad skal skje etter faste traseer inntatt i kommunens motorferdselplan, at næringen må ha et visst økonomisk omfang, og at tillatelsen gis med tidsbegrensning. De mener imidlertid at de ikke kan se at det foreligger noen saklig begrunnelse for å frata kommunen avgjørelsesmyndighet i disse sakene. Dette er også holdningen til USS.

Mange kommuner gir uttrykk for at bruk av helikopter må reguleres strengt til alle formål. Men noen viser til at for enkelte næringsformål er bruk av helikopter viktig. Enkelte kommuner peker på at helikopterbruk kan styrke reiselivsnæringa i betydelig grad.

*Sunndal kommune* krever at kommunen må kunne tillate lufttransport av materiell, brensel og proviant til sæter, turisthytter og hytter der dette vil være det mest miljøtilpassa eller mulige transportalternativ.

*Rauma kommune* mener at det må kunne gis dispensasjon for landing med helikopter i forbindelse med fotooppdrag og eventuelle utflukter. En mener dette vil ha stor verdi for utvikling av turistnæringa i kommunen.

*Mange interesseorganisasjoner* tilknyttet jord- og skogbruk krever at søknadsplikten for motorferdsel i forbindelse med utmarksnæring for primærnæringene fjernes. Noen mener at lovforslaget må legge til grunn den definisjon av jord- og skogbruk som LMD opererer med.

Bl.a. *NHO Luftfart* er enig med mindretallet i MoSa som mener reiselivsnæringen og utmarksnæringer knyttet til landbruket bør få den samme frie transportstatusen som tradisjonelt jord- og skogbruk. NHO luftfart er uenig i at motorisert reiseliv står i motsetning til reiseliv basert på stillhet og ro. NHO luftfart peker på at for store deler av Vestlandet er situasjonen slik at terrenggående kjøretøy ikke er noe alternativ og at helikopter er det eneste alternativet.

*Noen grunneierorganisasjoner* er enig i at det bør vises varsomhet med automatisk å likestille nye næringsaktiviteter i landbruket med de tradisjonelle, for så vidt gjelder anledningen til bruk av motorisert kjøretøy i utmark. Prinsipielt bør bruk av motorisert ferdsel til slik næringsaktivitet underlegges grundige interesseavveininger før tillatelse i tiffelle gis.

*Norges Naturvernforbund* mener at i motsetning til tradisjonelt jord- og skogbruk, er de nye formene for utmarksnæring et mangfoldig og uoversiktlig felt. Det vil derfor være bortimot umulig å formulere i dag hva som eventuelt skulle være rimelig å inkludere i generelle unntak fra loven i framtid. Feltet egner seg derfor til søknader som vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle.

*NJFF* er ikke enig i at DN velger å opprettholde gjeldende presisering om at jakt, fiske og bærsanking, og ikke definerer dette som næring innen tradisjonelt landbruk. *NJFF* foreslår at man finner en løsning der grunneiere som har jakt og fiske som en del av sitt inntektsgrunnlag fra landbruksdriften, kommer inn under lovforslagets § 8h, (Motorferdsel er tillatt for: transport som er nødvendig for utøvelse av tradisjonell jordbruks-, skogbruks- og reindriftnæring. ....) En kan videre fange opp de som driver utmarksnæring uten å være grunneiere, gjennom § 9.

*Naturvernforbundet i Finnmark* støtter DN's forslag om at det ikke skal tillates snøskuterbasert turisme. Hvis det etableres egne turistløyper, er det helt sikkert at lokalbefolkningen kommer til å kreve å få bruke dem.

*Norske samers riksforbund* mener at utmarksnæring kan forstås som næringer basert på fornybar ressursutnyttelse i utmarka. De vil at fangst, bærsanking og fiske skal reguleres som næring. Flere med samiske interesser og reindrift mener at tradisjonell samisk høsting av naturen må gi grunnlag for ferdsel.

*Villreininteressene* mener det må vises varsomhet med å likestille nye næringsaktiviteter i landbruket med de tradisjonelle. Noen mener næringsmessig utnyttning av jakt, fiske og transport til hytter på egen eiendom må inn som tradisjonelt landbruk.

### **Drøfting**

Det er en utfordring å håndtere spørsmålene knyttet til motoriserte aktiviteter i reiselivsnæring og annen utmarksnæring.

Utmarksnæring er blitt en viktig inntektsfaktor for en rekke gårdsbruk i landet i de senere åra. DN sa seg i høringsdo-

kumentet ikke enig med de i MoSas Rådgivende gruppe som mener at reiselivsnæring, inkludert utmarksnæring knyttet til landbruket, bør få den samme frie transportstatus som tradisjonelt jord- og skogbruk har når det gjelder motorferdsel i utmarka. Hovedbegrunnelsen for DN's syn er at de potensielle ulempene, skader og slitasje på naturen, innbefattet det naturlige dyre- og fugleliv, og støy og forstyrrelser for andre brukere av naturen ved slik kjøring, er så store at næringsbegrepet alene ikke bør gi automatisk åpning for motorisert transport i utmarka. DN har i høringsdokumentet sagt at en rekke aktiviteter knyttet til næring kan betraktes som nyttekjøring, men vurderer også at det kan bli åpnet for en rekke mer avanserte fornøylesprega og rekreasjonsmessige aktiviteter med motorkjøretøy dersom utmarksnæringsbegrepet legges til grunn i en vid forstand. Se også drøfting i kap. 3.7 Vedtaksmyndighet. 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 reiselivet, står i motsetning til kvalitetene i et reiseliv basert på ro og stillhet. DN vil i den sammenheng understreke at når det gjelder motorferdselsforsøket, 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.

DN har vurdert høringsuttalelsene opp mot det som er sagt om utmarksnæring i høringsdokumentet. Høringsuttalelsene dokumenterer den bredden i synspunkter som kom fram under drøftingene i MoSa. Mange ønsker at motorisert utmarksnæring skal få samme fri status som tradisjonelt jord- og skogbruk, og tradisjonell reindrift har hatt, og foreslås skal få i nytt regelverk. Dette kommer bl.a. fram i Landbruk- og Matdepartementets høringsuttalelse, som begrunner dette med at fjerning av dette skillet er en forutsetning for at lovverket skal være i tråd med den generelle utviklingen i landbruket og målene i norsk landbruk.

Statens Landbruksforvaltning har et mer restriktivt syn på bruk av motorisert transport i utmarkssammenheng. De mener en restriktiv motorferdselspolitikk ut fra de momenter landbruksforvaltningen legger til grunn, gir best vilkår for i utvikle den form for reiseliv der landbruket har sitt mest aktuelle satsingsområde.



Høringen har forsterket inntrykket av at det er meget vanskelig å beskrive grenser for hvor vidt definisjonen av utmarksnæring skal settes sett i forhold til balansen til skade og ulemper i naturen. Men DN har kommet til at dersom for eksempel de aktiviteter som er tilknyttet jakt og fiske, skal legges inn under samme bestemmelsene som for tradisjonelt jord- og skogbruk, og tradisjonell reindrift, vil dette utvilsomt medføre en for stor økning i bruk av motoriserte transportmidler i utmarka, med de klare skadevirkninger dette har for naturen og friluftslivet.

### **Transport av personer som søker opplevelser i naturen**

Transport av personer er ett av de tema som diskuteres når det gjelder utmarksnæring. Mange av høringspartene mener at det ligger en betydelig økonomisk verdi i transport av personer som søker opplevelser i naturen. DN er enig med dem som er skeptiske til tillatelse av persontransport, selv om det ligger noe økonomi i dette.

Å åpne for motoriserte framkomstmidler for å få naturopplevelser underveis på turen, eller for å nå fram til forskjellige opplevelsesområder, må forventes å gi en stor økning i motorferdselbruken i utmarka. Dette vil totalt sett medføre så store belastninger på natur, og medføre så store forstyrrelser på miljøforhold knyttet til det alminnelige friluftsliv, at fordelen ved å tillate slik kjøring ikke oppveier ulempene ved de kjøremuligheter som åpnes. DN mener fortsatt at det ikke skal gis tillatelse til bruk av motoriserte kjøretøyer for de som søker opplevelser i naturen. Dette innbefatter alle former for safariplegg. Når det gjelder turkjøring for forflytningshemmede omtales dette særskilt i kapittel 3.17.

DN er også enig med de i MoSas 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 i tilknytning til jakt, fiske og bærsanking**  
Etter dagens regelverk (nasjonal forskrift § 5 d) er det 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 utøving av jakt, fangst, fiske eller bærsanking, og det er et klart dokumentert tilfelle av næring som gir seg utslag på årsinntekten. DN foreslår at disse mulighetene videreføres, men da med klarere krav til dokumentasjoner. (Se avsnittet om Transport av varer og utstyr i forbindelse med utmarksnæring under)

### **Kulturbasert utmarksnæring**

Under drøftingene i MoSa ble det reist spørsmål om en spesiell form for utmarksnæring som kalles *kulturbasert utmarksnæring*. Det ble særlig fra samisk side sagt at utmarksnæring var en viktig aktivitet i det samiske miljøet som kunne spores langt tilbake i tida. DN mener imidlertid at jakt, innlandsfiske og bærsanking ga et betydelig tilskudd til livsgrunnlaget for befolkningen i store deler av landet helt inn i pengehusholdningens tidsperiode. For enkelte utover i bygdene har aktivitetene hatt økonomisk betydning helt fram til i dag. (Se utdyping og drøfting av dette i kap. 3.9.)

En del av MoSas Rådgivende gruppe, og noen høringsparter har sagt at det bør gis tillatelse til bruk av både snøskuter og barmarkskjøretøyer for å kunne drive kulturbasert utmarksnæring. Men DN finner ikke at det er rom for ytterligere åpninger for bruk av motorkjøretøyer når det gjelder høsting av naturen, som bærsanking, jakt og fiske, ut over de regler som finnes i dag, selv om aktiviteten kan tolkes som en del av gammel næringskultur. Ut fra historiske fakta, er det også vanskelig å skille ut mindre enkeltgrupper som i framtida bør få drive disse formene for utmarksnæring ved hjelp av motoriserte transportmidler. 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 føre til økt skade på natur og miljø, og er ikke i samsvar med målet om nettopp å minske skade på natur og miljø ved å begrense motorferdselen i utmarka.

### **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.

DN mener at det fortsatt skal være adgang til å få tillatelse til å bruke snøskuter og i noen tilfeller barmarkskjøretøyer i forbindelse med utmarksnæring som utgjør verdifull ekstraintekt for eiere eller brukere av landbrukseiendommer. I tillegg vil det være mulig å lande og starte med helikopter eller annet luftfartøy på naturlige landingsplasser dersom kommunen har lagt ut slike i motorferdselplanen.

Direktoratet foreslo en felles bestemmelse for alle former for motorferdsel der fylkesmannen etter anbefaling fra kommunen får myndighet til å gi tillatelse til å benytte nærmere bestemt fremkomstmiddel i forbindelse med utmarksnæring.

DN sa i høringsdokumentet 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.

I høringsuttalelsene godtar de fleste at de åpninger som er gitt for motorisert transport i utmarksnæringen, kan videreføres. Men det er to punkter det er dissens om: Spørsmålet om fylkesmannen skal gis dispensasjonsmyndighet for enkelte tema i stedet for kommunene, og krav om dokumentasjon fort at næringen er av en viss størrelse.

Mange, og deriblant de fleste kommunene, mener det er feil å gi dispensasjonsmyndighet til fylkesmannen når det gjelder å avgjøre tillatelser til bruk av motoriserte kjøretøyer knyttet til utmarksnæringen. Det hevdes at dette bryter med prinsippet om at fylkesmannen bør være kontrollmyndighet i stedet for førsteinstans for vedtak. Det hevdes også at ordningen er et unødvendig inngrep i lokaldemokratiet. Kravet om at kjøreruter skal inn i kommunal motorferdselplan, gir kommunene liten mulighet til å være slepphente når det gjelder slike tillatelser.

Etter en nøye vurdering finner DN at kommunene også i dette tilfellet kan være vedtaksmyndighet. Det er riktig at ordningen gis sikkerhet i kravet om at alle kjøreruter

skal godkjennes i kommunens motorferdselplan, og det gis også i lovforslaget § 28, behandlet i kap. 3.22, klare kontroll- og sanksjonsmuligheter. for statlig myndighet, slik at faren for utglidninger er liten.

### **Dokumentasjon av næringsvirksomhet**

Når det gjelder dokumentasjon av næringsvirksomhet for å kunne bruke motoriserte transportmidler til visse utmarksnæringsformål, har DN i høringsdokumentet sagt at i nytt regelverk kreves at virksomheten er registrert i Enhetsregistret. Tillatelsen kan gis for inntil 2 år første gang. Dersom den næringsdrivende kan dokumentere at virksomheten som tillatelsen gjelder, er momspiktig eller i gjennomsnitt har en samlet omsetning på 1/2G pr år, kan tillatelsen siden gjelde for 4 år ad gangen. Tillatelse til landing og start med luftfartøy skal kun gis i unntakstilfeller.

Noen av høringspartene mener at 1/2 G er for lavt tall for næringsvirksomhet. Etter Justisdepartementets oppfatning er dette en noe lav grense som åpner for omgåelser av reglene. Andre mener tallet må settes så lavt som 1/4 G, da det er snakk om virksomheter der selv forholdsvis små inntekter teller. Mange mener at kravet til næringsdokumentasjon er byråkratisk, og bør sløyfes i ny lov.

DN mener at det er viktig med dokumentasjon av næringsaktiviteten i slike tilfeller og fastholder at første gangs tillatelse kun bør gis for to år. Med bakgrunn i at den aktuelle utmarksnæringen i stor grad forventes å foregå i kombinasjon med ordinær jord-, skog- og rein-driftsnæring anbefaler DN at tillatelsen kan forlenges der det kan dokumenteres at samlet omsetning fra virksomheten tillatelsen gjelder er momspiktig. At virksomheten er momspiktig innebærer i dag at momspiktig salg overstiger kr. 50.000,- i løpet av en 12 måneders periode. Slik vil primærnæringsdrivende kunne ta landbrukets samlede ressurser i bruk i kombinasjon med den ordinære jord- eller skogbruksdriften. DN er klar over at det også er mange andre bedrifter hvor små inntekter teller, men synes at med dagens økonomiske forhold kravet om momspiktig inntjening er rimelig da det er viktig å skille mellom hobbyvirksomhet og reell næringsdrift. Hvis man åpner for at det kan gis tillatelse til motorferdsel for alle som ønsker å starte en beskjeden utmarksnæring, for eksempel et reiselivsprodukt, uavhengig av gårdsdrift, vil dette kunne føre til motorferdsel i utmark av unødvendig stort omfang.

### **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.

Det har ikke kommet vesentlige innspill i høringen til dette punktet. DN anbefaler at eksisterende praksis med oppkjøring av skiløyper kan fortsette, under forutsetning av at kommunen gjennom en planprosess tar standpunkt til i hvilke områder en ønsker maskinpreparerte løyper og i hvilke områder slik motorisert ferdsel bør unngås. Traseer for preparerte skiløyper og skibakker skal angis i kommunens motorferdselplan.

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 dagens nasjonale 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.

Når det gjelder bruk av fly og helikopter, er dette behandlet i kap. 3-11. Dersom det er ønskelig å bruke helikopter eller for eksempel sjøfly for frakt av varer, utstyr og personale til turistanlegg uten vei, må dette spørsmålet vurderes i forbindelse med utarbeidelse/rullering av kommunens motorferdselplan slik at det eventuelt kan markeres en landingsplass for luftfartøyer med tilhørende bestemmelser i planen.

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 ekstremспорт-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.

### **DNs konklusjon**

Direktoratet mener at det skal være anledning til å benytte motorisert transport av materiell og utstyr i forbindelse med utmarksnæring slik det foreslås i § 9. Som utmarksnæring i denne sammenheng regnes drift av utleiehytter, næringsmessig høsting av naturgoder, turist- og reiselivsnæring m.v., forutsatt at virksomheten er registrert i Enhetsregisteret.

Den som ønsker tillatelse til å benytte slik transport det her er tale om, skal sende skriftlig søknad til kommunen, som er vedtaksmyndighet.

Første gangs tillatelse kan kun gis for inntil to år. Deretter kan tillatelsen forlenges med fire år av gangen dersom den næringsdrivende kan dokumentere en samlet omsetning som gjør at virksomheten som tillatelsen gjelder er momspiktig. På barmark kan det kun gis tillatelse til kjøring langs traktorvei, og for kjøring på snødekt mark skal tillatelse der det er mulig knyttes til trase angitt i kommunal motorferdselplan.

Det er ikke anledning til å gi dispensasjoner for persontransport. Safariopplegg er ikke tillatt i noen form. Det kan heller ikke gis tillatelse til persontransport for kjøring i forbindelse med jakt, innlandsfiske og bærsanking med begrunnelse av at dette er kulturbasert utmarksnæring.

Transport av utstyr og varer til turistanlegg som ikke ligger til vinteråpen bilvei, hjemles bare til transport av bagasje, varer, utstyr og personale. Det forutsettes videre at transporten må foregå mellom bilvei og turistanlegget langs trase som må angis i motorferdselplan.

DN tilrår at det fortsatt skal gjelde strenge regler for helikopterbruk selv om aktiviteten har en viss verdi for reiselivsnæringen. Dersom det er aktuelt å bruke luftfartøy til reiselivs- eller utmarksnæring kan kommunen i motorferdselplanen angi bestemte steder (landingsplasser) i terrenget der landing og start til bestemte samfunnsnyttige formål er tillatt etter nærmere bestemmelser gitt i planen skal være tillatt, jf. § 20.

## 3.17 Transport for forflytningshemmede

### Innføring i temaet

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

Dagens regelverk fremgår av sentral forskrift 1988-05-15 nr. 356 og er hjemlet i dagens motorferdsellov § 4 a.

For personer med varig forflytningshemming, 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 kjøretilatelse etter nasjonal forskrift § 5b. Varig forflytningshemmet i denne forbindelse betyr personer som ikke er i stand til å gå på føttene eller på ski i naturen, og at denne tilstanden ikke er av forbigående art.

Personer som midlertidig er forflytningshemmet, 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 forflytningshemmede, og hovedregelen skal være at kommunen henviser til leiekjøring.

Personer som med økt alder får skrantende helse, og dermed bevegelsesproblemer, vurderes ikke som varig forflytningshemmede 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 forflytningshemmet. For personer med forflytningshemming 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.

DN er kjent med at det i en del kommuner gis dispensasjoner i stort omfang etter forskriftens § 5b) *funksjonshemmede* til personer som ikke er berettiget dette. Det er en stor utfordring å sikre at de som har et legitimt behov for transport etter denne bestemmelsen ikke rammes samtidig som man strammer inn regelverket slik at uthuling og misbruk av reglene for funksjonshemmede unngås.

### DNs forslag

Forslaget til nye regler fremgår av § 20. Denne bestemmelsen er ny i forhold til dagens lov og innebærer en begrensning av bevegelseshemmede til å kjøre selv. Bestemmelsen gir klar hjemmel til å kjøre selv på barmark for å komme til egen eller andres hytte.

*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 forflytningshemmet 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 forslaget § 5 bokstav f). Det må altså sendes inn legeerklæring som viser at søkeren oppfyller kriteriene i § 5 bokstav f) sammen med søknaden.

## Fra høringen

*Barne- og likestillingsdepartementet*, er fagdepartement, og skriver at i definisjonen og avgrensningen av bevegelseshemmede i lovforslaget forstås funksjonshemming som en egenskap ved individet. Synet bygger på en biologisk/medisinsk forståelse av funksjonshemming, der funksjonshemmingen ble ansett som et resultat av individuelle, biologiske forhold knyttet til sykdom, skade eller lyte. (NOU 2005:8, s. 36) En slik forståelse av funksjonshemming har møtt betydelig kritikk. Den tar ikke høyde for at samfunnets utforming og den konkrete situasjonen vil være bestemmende for i hvilken grad den enkelte opplever i være funksjonshemmet. Funksjonshemming er med andre ord ikke bare knyttet til individuelle egenskaper og biologiske forhold, men også i større eller mindre grad til situasjonen og omgivelsene. Denne relasjonelle forståelsen av funksjonshemming gjenspeiles i økende grad i definisjonen av funksjonshemming i offentlige dokumenter. I St.meld. nr. 40 (2002 -2003) Nedbygging av funksjonshemmende barrierer, defineres funksjonshemming slik:

*Funksjonshemming oppstår når det foreligger et gap mellom individets forutsetninger og omgivelsenes utforming eller krav til funksjon.*

*Barne- og likestillingsdepartementet* ser det som tjenlig at direktoratet endrer begrepsbruken i samsvar med dette, fra bevegelseshemming til nedsatt funksjonsevne.

*Barne- og likestillingsdepartementet* har forståelse for at det i motorferdselregelverket kan være ønskelig med avgrensning når det gjelder alvorlighetsgrad og varighet av nedsatt funksjonshemming, (selv om det ikke ellers bør oppstilles krav om alvorlighetsgrad og varighet for å omfattes av diskrimineringsgrunnlaget). Det bør vurderes å utarbeide en veileder for å sikre mest mulig lik behandling hos fylkesmannen i slike saker. Utviklingen av en eventuell veileder bør skje i samarbeid med funksjonshemmedes organisasjoner.

*Barne- og Likestillingsdepartementet* foreslår videre at dagens ordning hvor bevegelseshemmede selv kan føre sin snøskuter, videreføres og at det for bevegelseshemmede som er avhengig av ledsager gis anledning til å benytte følgeskuter. Departementet ser faren for at en innstramning fra egenkjøring til leiekjøring kan oppfattes som en begrensning i muligheten og friheten til selvstendig deltakelse og et aktivt liv for personer med nedsatt funksjonsevne. Til sammenlikning vil personer som er førlige og kan ta seg frem til fots eller på ski,

ha frihet til å bevege seg på egen hånd i de samme utmarksområder. Å være avhengig av rullestol eller andre hjelpemidler for mobilitet bør snarere gi rett til og ikke utelukke muligheten til selv å føre snøskuter.

Det er videre mottatt høringsuttalelser fra *nasjonale interesseorganisasjoner for de funksjonshemmede*. Hovedtrekkene i disse er at det fortsatt skal være reelle muligheter for motorisert transport ut i naturen. *De funksjonshemmedes fellesorganisasjon* mener at begrepsbruken bør endres fra "varig bevegelseshemming" til forflyttningshemming".

*Norges naturvernforbund og Norges Handikappforbund* har avgitt felles uttalelse og støtter direktoratets definisjon og begrepsbruk hva angår denne gruppen.

*Andre organisasjoner* støtter også opp om direktoratets begrepsbruk.

Når det gjelder dokumentasjonskrav synes de fleste å være enig i direktoratets forslag om bruk av legeerklæring.

*Interesse organisasjonene for denne gruppen* er av den oppfatning at vedtaksmyndigheten bør legges til fylkesmannen. Dette vil etter deres syn sikre en likeartet praksis landet under ett.

*Mange* mener videre at det bør åpnes for adgang til bruk av følgekjøretøy. Det henvises blant annet til sikkerhetsmessige aspekter. Noen er av den oppfatning av at det bør være anledning til å kjøre fra selve kjøretraseen og fram til fiskevannet og/eller hytta, dvs. endelig bestemmelsessted.

## Drøfting

Høringen viser at begrepet bevegelseshemmet ikke er ideelt i forhold til nødvendige vurderinger etter motorferdselloven. Etter en samlet vurdering tilrår DN at begrepet forflyttningshemmet brukes i denne sammenhengen i tråd med forslaget fra Funksjonshemmedes fellesorganisasjon.

DN mener det er viktig å sikre at forflyttningshemmede skal ha en reell mulighet til å nå bestemte steder i naturen og at det kan nyttes motoriserte hjelpemidler til dette. Det er en stor utfordring å sikre mulighet for transport for de som har et legitimt behov samtidig som man utformer regelverket slik at uthuling og misbruk av reglene for forflyttningshemmede unngås.



Som det framgår av kap. 3.7 om vedtaksmyndighet anbefaler DN at vedtaksmyndigheten for saker knyttet til forflytningshemmede legges til kommunen og fylkesmannen vil dermed bli klageinstans for slike tillatelser. Flere av høringspartene ønsker en utvidelse av forslaget av at en skal kunne kjøre selv og ikke benytte leiekjøring. Det er blant annet fremført argumenter i fra flere høringsparter at det vil bli uforholdsmessig kostbart for den enkelte å benytte leiekjøring. Det er flere som har foreslått at dersom det blir anledning til å kjøre selv, må det tillates følgekjøretøy.

DN er videre av den oppfatning leiekjøring bør være regelen der hvor det finnes leiekjørere på snødekt mark. Dette er i tråd med lovforslaget oppbygning, hvor også andre er henvist til slik kjøring. Forskjellen er at for denne gruppen vil det bli tillatt med persontransport. Når det gjelder følgekjøretøy mener DN at det ikke er framført argumenter som gjør at dette bør tillates. Hvis det av forskjellige grunner er behov for følgepersoner henvises disse til å gå til fots på barmark og til å sitte på evt. sitte i tilhenger på snødekt mark. Dette bør ivareta sikkerhetshensyn på en god måte.

DN antar at kostnader ved å eie egen snøskuter i de fleste tilfeller overstiger kostnadene forbundet med leiekjøring. Dette vil naturlig nok variere.

DN er videre av den oppfatning at kjøring slik det her er tale om skal foregå etter utvalgte traseer som framgår av kommunal motorferdselplan. Det er ikke ønskelig at slik kjøring skal kunne finne sted hvor som helst i utmarka. DN er opptatt av motorferdsel i utgangspunktet skal begrenses av hensynet til naturmiljøet og muligheten til å oppnå stillhet og ro. Dette må også gjelde for slik kjøring. DN understreker videre at kjøring til slikt formål også omfattes av aktsomhetsregelen.

Kjøring på barmark for denne gruppen vil kun være tillatt for kjøring etter traktorvei til bestemte formål, herunder til egen hytte eller andres hytte. DNs standpunkt er at barmarkskjøring utgjør særlige utfordringer for naturmiljøet, da slik ferdsel svært ofte innebærer skjæmmende terrengskader. Det gjelder også for kjøring med slikt formål. Det er etter DNs vurdering et faktum at det de fleste steder er et svært godt utbygd skogsbilvegnett som i stor grad vil dekke behovet for transport og mulighet for transport for forflytningshemmede i barmarksesongen. Dette innebærer at denne gruppen personer vil kunne nå "hytta" med adkomst via skogsbilvegnettet.

### **DNs konklusjon**

DN tilrår at kommunen etter søknad kan gi tillatelse til bruk av miljøforsvarlig framkomstmiddel til transport på bar mark for varig forflytningshemmet til bestemte mål herunder egen eller andres hytte.

For transport på snødekt mark skal tillatelsen begrenses til bruk av leiekjørere dersom det i området finnes slik ordning. Kjøring på snødekt mark kan kun tillates etter trase angitt i kommunal motorferdselplan.

Tillatelse til kjøring på barmark kan kun gis til transport på traktorveg. Det kan ikke tillates bruk av følgekjøretøy.

## 3.18 Leiekjøring som hovedregel

### Innføring i temaet, status og utfordringer

Leiekjøring er etter gjeldende regelverk tenkt som et bærende prinsipp for å løse transportbehovet på snødekt utmark. Hjemmelen for dette finnes i nasjonal forskrift § 5 a:

*(Etter skriftlig søknad kan kommunestyret gi tillatelse til bruk av snøscooter for:)*

a) fastboende som i ervervsmessig øyemed vil påta seg

- transport mellom bilveg og hytte
- tilsyn med private hytter etter eierens oppdrag
- transport for massemedia på reportasjeoppdrag
- transport av funksjonshemmede
- transport av ved
- transport etter dispensasjon i medhold av denne forskrifts § 6.

I følge Rundskriv T – 1/96 side 28 er denne bestemmelsen sentral for å redusere motorferdsel i utmark. Det pekes på at nødvendig transport med snøskuter i størst mulig utstrekning bør 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".

*Eksempelet viser at det er uproblematisk å handtere transport av bagasje og utstyr til hytter med leiekjøring. Det er hevet over enhver tvil at det er mindre kjøring f. eks. i Lesja med 6 løyver enn om alle skulle kjøre til egen hytte. Dette er et verdivalg.*

Det store volumet når det gjelder bruk av snøskuter i utmark til formål som ikke er direkte hjemlet i loven eller forskriften, gjelder i stor grad 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. Men på den andre siden er det også svært mange kommuner som har et dårlig utbygd leiekjøringsssystem, hvor transport med snøskuter stort sett foregår med egen snøskuter.

### DN foreslo

I høringsdokumentet, DN-Rapport 2007-3, foreslo DN ikke bare å videreføre, men å fremheve og forsterke hovedregelen om leiekjøring fremfor enkelttillatelser til bruk av snøskuter. Det ble foreslått å gi bestemmelsen om leiekjøring i en egen paragraf, som lyder:

### § 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.*

*Tabell: Tallene er innhentet fra kommunene, det kan finnes noen få dispensasjoner ut over det som er oppgitt.*

Kommune	Antall hytter totalt	Antall hytter som ligger spredt	Antall løyver for leiekjøring	Antall dispensasjoner § 5	Antall dispensasjoner § 6
Øyer	1800	200	6		
Ringebu	4200		19	6 barmark og 4 vinter	1
Nord-Fron	Ca 2100		24 ca 40 snøskutere	22	27*
Lesja, 2500 km <sup>2</sup>	1600**		6 (+2 i påska)		

\* Hvorav 24 er fornying av løyver, dvs. 3 disp. utenom leiekj.løyver

\*\* Hvorav 735 er på Bjorli

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.

Det er også foreslått bestemmelser om leiekjøringsløyver. Følgende er sagt i lovforslagets:

#### § 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.

Videre er det i høringsdokumentets § 16 listet opp hvilke formål DN mener leiekjøring kan benyttes til:

#### § 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 vinterseong 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.

#### Fra høringen

Kommunal- og regionaldepartementet sier at det fremkommer ikke klart av lovteksten hvorvidt kommunen er forpliktet til å tilby leiekjøring eller ikke.

Statens forurensningstilsyn mener at i områder hvor det er svært spredt hyttebebyggelse og mangel på leiekjøring, bør det for eksempel kunne gis noen dispensasjoner for privat snøskuterkjøring.

Statens landbruksforvaltning sier at både fra et miljø- og næringsperspektiv er det positivt med sterke virkemidler for å stimulere til at nødvendig transport vinterstid skjer i form av leiekjøring, men mener at i områder hvor det er svært spredt hyttebebyggelse og mangel på leiekjøring, bør det for eksempel kunne gis noen dispensasjoner for privat snøskuterkjøring.

Politidirektoratet er positiv til forslaget om at transport med snøskuter i sterkere grad styres mot leiekjøring der dette er mulig. Også Agder, Nord-Trøndelag, Nordre Buskerud og Sør-Trøndelag politidistrikt støtter forslaget.

Fylkesmennene i Hedmark, Aust-Agder, Oppland, Telemark, Vest-Agder Sogn og Fjordane Møre og Romsdal Fylke Sør-Trøndelag Nord-Trøndelag Nordland støtter forslaget

Fylkesmannen i Aust-Agder, Telemark, Vest-Agder, Hordaland, Sør-Trøndelag Nord-Trøndelag, Nordland mener i tillegg at det bør være mulig å gjøre unntak/fleksibilitet fra regel om leiekjøring ved spredt hyttebebyggelse

Når det gjelder grunneierorganisasjonene er det spredning i oppfatningene om leiekjøring.

Norges Bondelag mener det er viktig å understreke at kravet om å opprette leiekjøringsordning må gjelde de kommunene som faktisk har slik transportbehov, og foreslår at ordlyden endres til at: **Kommunen skal opprette leiekjøringsordning for å dekke behovet for snøskutertransport.**

Norges Bondelag og Norges Skogeierforbund: Det pekes på at leiekjøring i enkelte tilfeller (eks. § 16 c) vil føre til mer motorferdsel enn ved bruk av egen snøskuter, og at selv om antall skutere vil bli redusert på sikt, er det altså ikke nødvendigvis slik at omfanget av (lovlig) motorferdsel går ned.

NORSKOG er kritisk til absolutte krav om leiekjøring. Krav om leiekjøring kan i mange sammenhenger innebære større transportvolum enn om den enkelte hytteeier selv kjører frem og tilbake. Dette temaet er ikke egnet for sentral styring. En gjennomføring av lokal forvaltning vil gi den enkelte kommune anledning til å gjøre de nødvendige vurderinger av hva som er mest hensiktsmessig i det enkelte tilfellet.

Norges Fjellstyresamband er enig, men påpeker at det kan være store forskjeller geografisk og kulturelt som kan gjøre det vanskelig å få etablert leiekjøringsordninger i enkelte områder. Det må tas høyde for at det er situasjoner/områder der det ikke er hensiktsmessig med leiekjøringsordning.

NHO luftfart reagerer på at helikopter utelukkes til fordel for terrenggående kjøretøy for å kjøre materiell, verktøy og proviant til hytter. Det påpekes at for mange hytteeiere, for eksempel på Vestlandet, innsnevres den muligheten som de i dag har gjennom helikoptertransport når de nå må søke FM (?) om dispensasjon etter langt strammere vilkår enn i dag.

Når det gjelder lokale lag og organisasjoner med næringsinteresser, er det spredning i synet på leiekjøring. Mange er enig i fortsatt krav til leiekjøring, men det er skepsis til at DNs forslag ikke er mer nyansert når det gjelder muligheten til egenkjøring til hytter sett i forhold til det absolutte krav om leiekjøring.

Dette kommer tydelig fram i uttalelse fra *Hardangervidda Grunneigarsamskipnad* som er enig i etablering i leiekjøringsordningen. Leiekjøring er en positiv ordning som kan være næringsmessig viktig for noen. Men det er behov for en mer nyansert regulering av leiekjøringsordning/egenkjøring mellom bil og hytte. Det er tilnærmet umulig å rygge utviklinga innen skutertrafikken som har festet seg over de siste 20 år. Mange bygdekommuner har utvikla en kultur og en bruksmodell i forhold til hyttebruk og adkomst som gjør det umulig å henvise alle til leiekjøring for framkomst til egne hytter. Viktigere enn å stoppe dette må være å ha større fokus på å avgrense skuterbruk til innkjøring og utkjøring, antall lovlige turer pr. hytte/sesong, større presisjon i trasebruk samt øket vekt på kontroll og klar reaksjon på lovbrudd. Det er trolig på dette området lovforslaget vil møte mest motpress. Et ukritisk og rigid forbud, uten fornuftig nyansering, vil kunne utløse situasjoner der en lokalt får brudd mellom faktisk rettsoppfatning og gjeldende lovverk. Det er trolig på kommunalt nivå en er best i stand til å vurdere disse situasjonene.

*Nordland Bonde- og Småbrukarlag* er enig i forslaget til leiekjøringsordning. Mye av fritidskjøringa som i dag blir tillatt gjennom dispensasjoner, kan erstattes med leiekjøring. Dette kan også bidra til å forbedre lønnsomheten til næringsutøvere som må ha motorkjøretøy til eget behov.

*Eidet Bonde- og småbrukarlag* sier at her vil det bli dobbelt så mye kjøring mot at hver enkelt får kjøre til sine hus på fjellet. Selvsagt må et slikt tilbud finnes, da ikke alle foretrekker å ha en snøskuter.

*Sameiet Listefjell* er også uenig i forslaget. De mener at dette forslaget har mange svakheter og er i tillegg svært lite fleksibelt: Motorferdselen vil dobles. Tilgang på egen snøskuter har et viktig og betydelig helse- og sikkerhetsaspekt, da mange hytter ligger avsides til. (eks. ved akutt behov for medisinsk hjelp). Det fremstår som uklart hvordan en leiekjøringsordning skal praktiseres på Møsvatn. Leiekjøring vil ha et betydelig kostnadselement.

*Fjellstyrene i Lierne* anbefaler DN om å gi åpning for at kommunen kan gi **dispensasjon til bruk av egen snøskuter ved transport av utstyr til leid hytte**. Egenkjøringsordningen til jakt, fiske- og fangstbuer i statsallmenningene fungerer godt og medfører totalt sett mindre skutertrafikk i fjellet enn ved bruk av leiekjøring.

*Samarbeidsorganet for fjellstyra på Hardangervidda*: Statsallmenningene er i stor grad drevet ved hjelp av dugnadsinnsats og økonomien tilsier ikke at en kan klare kostnader til transport. I dag tar bygdefolk på seg nødvendig transport uten kostnader for fjellstyrene, og sammen med fjellstyremedlemmene legger de ned betydelig frivillig innsats for at drifta i allmenningene skal gå rundt både økonomisk og praktisk (restaurering, vasking, rydding og nybygg). **Den kunnskapen mange bygdefolk opparbeider seg gjennom kjøreoppdrag viser seg å være til uvurderlig nytte i sammenheng med leteaksjoner.**

*Norsk Folkehjelp* mener at det kan være en også at det kan være en god løsning å kunne kombinere opplæring og samtidig begrense omfanget av unødig transport i utmark, ved at man definerer frivillige redningsorganisasjoner som en av hovedaktørene innen leiekjøring. Norsk Folkehjelp mener det bør komme tydeligere frem for kommunene at de frivillige redningsorganisasjonene bør ha fortrinnsrett på transportløyver i utmark. Dette vil føre til at de frivillige redningsorganisasjonene får trening og øvelse av personell samtidig som muligheten for økonomisk inntjening for organisasjonen er tilstede.

*Mange kommuner* har uttalt seg om leiekjøring. De fleste mener DN's forslag er for restriktivt. Noen mener at bruk av leiekjørere til hytter dobler antall kjøreturer. Noen peker også på at det virker urettferdig å tvinge leiekjøring på folk som har kunnet bruke egen skuter til hytta gjennom en årrekke.

*Indre Namdal Regionråd* sier at p.g.a. spredt hyttebygging, vil det være store utfordringer med å få til en praktisk og lønnsom leiekjøringsordning som vil bli benyttet og funnet god. Kommunene med sin lokalkunnskap vil best kunne vurdere om potensialet for leiekjøring er tilstede.

*Trondheim kommune* mener at leiekjøring kanskje kan utgjøre hovedregelen i de fleste kommuner med stort behov for kjøring på snøføre. Kommunen mener imidlertid at kommuner med lite eller intet behov for denne typen kjøring, kanskje ikke bør tvinges inn i ordningen.

*Tinn kommune* mener at leiekjøring egner seg godt i området med stor hyttetetthet, men i griseendte strøk fører jo slik kjøring uomtvistelig til dobbelkjøring. I kommunenes kommende motorferdselplaner bør det innarbeides løyverutiner for kjøring til hyttekonsentrasjoner kontra kjøring til hytte med spredt beliggenhet. Kjøring til egen hytte må fortsatt være tillatt. (12 turer).

*Sjåk kommune* er positiv til at leiekjøringsordninga blir sterkere hjemlet som regelen for motorferdsel på snødekt mark.

*Av enkeltuttalelsene* som har kommet i høringen, har mange kommentert leiekjøringsspørsmålet, og spesielt bruk av leiekjørere for transport til egen hytte. Et antall av disse sier at bruk av egen snøskuter til egen hytte, er et absolutt for å kunne bruke hytta om vinteren. Dette gjelder ikke minst familier i utkantdistriktene som benytter hytta i et stort antall weekender i vinterhalvåret. Det legges ikke skjul på at persontransporten som lovlig kan foretas i kombinasjon med transport av varer og utstyr til hytta, er viktig, og at dette må få fortsette i framtida ved bruk av egen skuter.

Det er også noen som hevder at pålegg om bruk av leiekjørere er verdiforringende for en privat hytte, og etterlyser svar på hvem som skal dekke dette tapet.

### Drøfting

DN foreslår i høringsdokumentet å videreføre, og fremme ordninger med leiekjøring framfor enkelttillatelser til bruk av snøskuter. Dette vil gjøre at nesten all kjøring som ikke er hjemlet direkte som kjøring i næringsøyemed blir henvist til leiekjøring. I tillegg til at dette sikrer

at nødvendig transport kan utføres kan det også bli en nyttig inntekt/biinntekt for de som utfører dette. Det blir det mindre interessant å eie sin egen snøskuter utenom i næring, hvilket gir færre snøskutere som igjen gir mindre kjøring og minsker de negative konsekvensene for naturmiljø og muligheten til å søke stillhet og ro i naturen.

Leiekjøringsordningen løftes frem i en egen paragraf, og kommunen pålegges et ansvar for å vurdere behovet for leiekjøringsløyver for snøskuter, og en forpliktelse om å lage bestemmelser om dette som en del av motorferdselplanarbeidet i kommunen, samt årlig kunngjøre hvor mange ledige leiekjøringsløyver det er i kommunen. Myndigheten til å gi leiekjøringsløyve gjøres altså til hovedregel når det gjelder hvilken bruk av snøskuter kommunene har myndighet til å tillate.

Når det gjelder spesielt transportproblematikken knyttet til hytter, sa DN i høringsdokumentet at det er 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, i det 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 tider.

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 i høringsdokumentet 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 leiekjørere 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.



Motstanden mot å endre praksisen med kommunal dispensasjon for kjøring med egen snøskuter til egen hytte, er markert i mange høringsuttalelser. Dette samsvarer med det som DN sa i høringsdokumentet om at det er forståelig at denne endringen av regelverket oppleves som kontroversiell av en større gruppe, da de med bakgrunn i gjeldende regelverk har gått til innkjøp av snøskuter for lovlig transport til egen hytte. Det er også tydelig at det fra fylkesmennene, som har god oversikt over snøskuterbruken innenfor fylkets grenser, og som også har som oppgave å gjennomføre Stortingets og Regjeringens mål, er større tilslutning til DN's forslag, enn fra kommuner og organisasjoner som har snøskuterproblematikken nærmere inn på livet.

DN mener fortsatt at det er helt nødvendig å forsterke kravet om leiekjøring for å redusere volumet av snøskuterkjøring i landet. Det er utvilsomt at i de kommuner hvor det er etablert en god leiekjøringsordning, med en streng dispensasjonspraksis, er snøskuterbruken forholdsvis moderat sett i forhold til de kommuner hvor leiekjøringsordninger mangler, og hvor det gis uforholdsmessig mange dispensasjoner for hyttekjøring. DN er uenig med de høringspartene som hevder at leiekjøring fører til mer bruk av skuterkjøring enn kjøring av egen skuter til egen hytte. Praksis viser den motsatte tendensen.

DN er klar over at mange skutereiere får merkbare problemer dersom bestemmelsen om leiekjøring, og spesielt da til egen hytte blir gjennomført i løpet av kort tid. Storparten av snøskutereierne har benyttet snøskuteren i samsvar med den tillatelsen de har fått. Det er derfor rimelig at det innføres 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 så lenge den er gyldig, men uansett ikke lenger enn 3 år etter at ny lov trer i kraft. Det foreslås også overgangsordninger som tar hensyn til at det i noen kommuner vil ta tid å få etablert fungerende leiekjøringsordninger, se kapittel 3.24.

### **DNs konklusjon**

DN mener det er viktig å kanalisere lovlig ferdsel så langt det er mulig. Videre er det nødvendig å få en større del av lovlig snøskutertrafikk over til leiekjøring. Dette gjelder ikke minst frakt av bagasje og utstyr til egen hytte. For å redusere problemene for de som har hatt, og har lovlig dispensasjon for transport av bagasje og utstyr til egen hytte, foreslås en overgangsbestemmelse for de nye bestemmelsene om leiekjøring, slik at disse skal begynne å gjelde fullt ut først etter 3 år fra det tidspunkt loven vedtas.

## 3.19 Finnmark og Nord-Troms

### *Innføring i temaet, status, og utfordringer:*

Denne regionen har i dag spesielle regler for bruk av motorkjøretøy (ikke luftfartøy og båt) som skiller seg klart fra resten av landet på to punkter.

1. I Nord-Troms og Finnmark er det åpnet for **turkjøring med snøskuter** i spesielle åpne traseer på vinterføre. Bakgrunnen for bestemmelsen er at Finnmark og Nord-Troms på mange måter står i en særstilling på grunn av hardt klima, store avstander og spredt bosetting.
2. 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, fravær av skogsbilvegnett, og at disse ferdselsårene var viktige for å videreføre tradisjonell høsting av naturen.

Fylkesmannen fastsetter etter gjeldende regelverk 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**, men Fylkesmannen kan etter søknad gjøre unntak fra forbudet i spesielle tilfeller.

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

Barmarkstraseene i Finnmark hadde i 2007 en samlet lengde på 770 km fordelt på 50 løyper.

I 2007 var det i Finnmark 5600 km kartfestede snøskuterløyper og i Nord-Troms 90 km (i 9 kommuner).

Finnmark, med 1,5 % av landets befolkning, finner vi det klart største antall snøskutere med hele 14.315, dvs. 25 %, av landets 58.327 skutere registrert i 2006 (kilde Statistisk sentralbyrå, SSB). Troms fylke ligger på tredje plass i landet med 8.184 skutere, dvs. 14 %. Registrerte ATV i Finnmark var i 2006, 2.049 og i Troms 1054 (kilde Opplysningsrådet for veitrafikken (OFV)).

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.

Dette kommer i tillegg til den omfattende kjøringen som foregår på det etablerte barmarksløypenetttet som er beskrevet over.

### **DN foreslo**

DN foreslo i høringsdokumentet, DN rapport 2007-3, å innføre en egen forskriftshjemmel for regulering av bruk av motorkjøretøy i Finnmark og Nord-Troms. Det ble samtidig lagt frem forslag til en slik forskrift der man foreslår å videreføre snøskuter- og barmarksløyper i Finnmark og Nord-Troms, men da kun med det løypenetttet som eksisterte pr. 1.7.2007 og uten hjemler for å opprette nye løyper, verken barmarkstraseer i Finnmark, eller snøskutertraseer i Finnmark og Nord-Troms. Med unntak av en særlig regel for transport av ved etter anvisning fra Finnmarkseiendommen, **skal loven ellers gjelde som for resten av landet**. Det pekes på at omfanget av motorisert ferdsel i utmark i denne regionen, og konsekvensene av denne er så store at det er behov for en grundig evaluering av situasjonen. DN foreslo i høringa at offentlige organer, grunneiere og brukere må sette seg sammen og drøfte saken for så å sette i gang tiltak for å snu den uheldige utviklingen. Hvis dette ikke lykkes og skadene på naturen fortsatt tiltar i omfang må inndragning av løypene og andre aktuelle tiltak vurderes.

### **Fra høringa**

Det er relativt få som har omtalt forholdet med egne regler for Finnmark og Nord-Troms i høringsuttalelsen. Forslaget om egen forskrift for Finnmark og Nord-Troms der ordningen med barmarksløyper og snøskuterløyper videreføres får bred støtte av de som har kommentert dette i uttalelsene. Det er også svært få som har lagt fram innvendinger til at loven ellers skal gjelde som for resten av landet.

*Norske Samers Riksforbund (NSR)* skriver at de mener det fortsatt må være et eget regelverk for Finnmark og Nord-Troms fremover. De minner også om at den samiske lovteksten bør vektlegges om man har ønske om å rette seg mot den samiske befolkningen.

*Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL)* har ikke kommentert spørsmålet om egne regler for Finnmark og Nord Troms.

*Finnmarkseiendommen (FeFo)* skriver at når det gjelder motorisert ferdsel på snø så er det etter *FeFo* sin vurdering ikke behov for store endringer i forhold til dagens ordninger. *FeFo* stiller seg positivt til sammenknytning

av skuterløyper der dette kan gjøres for å unngå at man i stedet må frakte skuteren på tilhenger for å kjøre til en annen løype. Når det gjelder motorisert ferdsel på barmark må den begrenses og spesielt må siktemålet være å hindre etablering av nye kjørespor. De peker på at det er behov for farts- og vektregler for kjøring på barmarkstraseene i Finnmark.

Norges bondelag skriver at DN gjennom sitt lovfor-slag straffer et helt samfunn som både har nytte og trivsel forbundet med bruk av motoriserte kjøretøy i utmarka. På generelt grunnlag påpeker Bondelaget at en begrensning av løypenettet neppe vil snu utviklingen av ulovlig motorisert ferdsel i området forskriften gjelder for. Bondelaget tror tvert i mot at en slik linje som DN legger seg på vil øke denne aktiviteten. Dagens løy-pennett fungerer i all hovedsak og en innstramming på dette området vil bli svært vanskelig å få aksept for i lokalsamfunnene.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane peker på at sær-regler som dette er et dårlig signal til resten av landet.

Det framgår i uttalelsene fra mange enkeltpersoner at de frykter for å miste løyper for både barmark og snøskuter. Mange krever å kjøre selv til egen hytte og skriver at det blir for dumt med leiekjøring i en region der alle kan kjøre lovlig i åpne løyper, og at når de har snøskuter må de kunne kjøre selv til egen hytte. Dette begrunnes i stor grad likt med argumentene som ligger til grunn for opprettelsen av barmark og snøskutertrase-ene.

### Drøfting

Daværende miljøvernminister Knut Arild Hareide annonserte den 25. mai 2005 prosjektet "Motorferdsel og Samfunn" som en reaksjon på det han og miljø-vernmyndighetene 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 er nødvendig med en innskjer-ping av eksisterende dispensasjonspraksis, både for barmarkskjøring og bruk av snøskuter.

MoSas mandat ber om at spørsmålet om innstram-minger 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 i MoSa 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 i MoSa mener at inndragning av mulighetene for tur og fritidskjøring med snøskuter i Finnmark og Nord-Troms må oppfattes som urea-listisk, 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 natur-miljøet" og "trivsel" og forståelsen av forvaltningens avveining mellom disse. Mange i lokalbefolkningen mener at dagens lov er i strid med folks alminnelig retts-oppfatning. Det hevdes også av enkelte at lovverket ikke tar hensyn til samisk levesett og kultur.

Rådgivende gruppe påpeker videre at det er **kombi-nasjonen av et i utgangspunktet liberalt regime, en utstrakt liberal kommunal dispensasjonspraksis og mye ulovlig kjøring og gråsonekjøring som har gjort situasjonen i Finnmark særlig bekymrings-full**. Rådgivende gruppe bemerker også at det er en viktig utfordring ved revisjon av eksisterende lovverk at dagens forvaltningspraksis bringes i bedre samsvar med lovens intensjoner, samtidig som befolkningen blir bevisstgjort om nødvendigheten av å redusere presset mot naturen fra den økte motorferdselen.

**DN er enig i at det liberale regelverket i denne delen av landet ikke har virket positivt med tanke på å redusere skader på naturen og dempe kon-flikter mot andre brukere eller omfanget av den ulovlige kjøringen.** I Finnmark har en etter hvert fått omfattende terrengskader på grunn av barmarkskjøring. Finnmark dominerer også antall dispensasjoner gitt til barmarkskjøring. Finnmark står for 75 % av dispensasjo-nene for barmarkskjøring i Norge, 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 dispen-sasjonssøknader har gått ned. Finnmark er på topp blant fylkene i landet når det gjelder gitte dispensasjon-er. 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 støtter vurderingen i MoSas rådgivende gruppe om at **dagens utvikling er en trussel** for natur og miljø, og at særlig barmarkskjøringen i Finnmark må under-legges strengere restriksjoner for å stoppe en urovek-kende utvikling.

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. DN opprettholder forslaget om at bestemmelsene for kjøring på barmark i Finnmark, og på vinterføre i Finnmark og Nord-Troms bør være i egen forskrift (først midlertidig versjon, deretter en fast forskrift) for å skille ut disse særordningene som ikke bør bli utvidet til andre deler av landet.

### DNs konklusjon

#### Midlertidig forskrift for Finnmark og Nord-Troms

DN mener at utviklingen i Finnmark og Nord-Troms må snus. Direktoratet ser det i likhet med MoSa som urealistisk å inndra mulighetene for tur- og fritidskjøring på barmark i Finnmark, og med snøskuter i Finnmark og Nord-Troms i forbindelse med denne foreslåtte lovendringen.

**For å sikre at det blir gjort nødvendige endringer i denne regionen tilrår DN at det utarbeides en egen forskrift om midlertidig ordning for Finnmark og Nord-Troms for 3 år.** I løpet av denne perioden må det utarbeides en mer permanent forskrift som tar høyde for alle problemstillinger knyttet til motorferdsel i utmark. Dette bør skje i en prosess tilsvarende det som skal skje i alle kommuner ved utarbeiding av motorferdselplan der alle involverte er med og alle hensyn vurderes nøye. Eksisterende løypenett må revurderes slik at evt. nytt løypenett legges utenfor sårbare områder, omfanget av løyper bør reduseres til det som er absolutt nødvendig og løyper i sårbare områder legges ned. Praksis etter denne forskriften må gjenspeile intensjonen i ny lov der alle mulige løyper i framtida styres til de minst sårbare områdene og slik at naturmiljø og hensynet til muligheten til å oppleve stillhet og ro ivaretas på en god måte.

Det bør snarest settes i gang et prosjekt med deltagere fra offentlige organer, grunneiere og andre berørte parter i Nord-Troms og Finnmark med oppdrag om å finne tiltak som kan snu den uheldige utviklingen. Det må videre lages en framdriftsplan for iverksetting av disse tiltakene. Dersom dette ikke lykkes, og skadene på naturen fortsatt tiltar i omfang, må inndragning av løypene og andre aktuelle tiltak vurderes.

**Den nye loven skal gjelde også for Finnmark og Nord-Troms i tillegg til den midlertidige forskriften.** Det legges til grunn at bl.a. krav om **begrunnelse av vedtak og hjemmel for sanksjoner mot kommuner** som ikke følger intensjonene med loven vil føre til at dispensasjonspraksisen legges på et nivå som er i tråd

med loven. En stor andel av kjøringen på barmark i en del kommuner i Finnmark er knyttet til dispensasjoner til bruk av motorkjøretøy f.eks. i forbindelse med elgjakt. DN er kjent med at en stor del av disse ligger utenfor det som kan tillates etter gjeldende regelverk. DN's forslag gjør at **det ikke blir kurant å gi slike dispensasjoner** ved at rammene for dispensasjoner strammes inn, se kap. 3.5 og innføringen av regler om tilsyn og sanksjoner mot kommuner kap 3.22 om fylkesmannens rolle, og antar at dette vil medføre en vesentlig reduksjon av omfanget av barmarkskjøring.

Videre anbefales det i ny lov **kraftigere straffereaksjoner** som også vil gjelde for Finnmark og Nord-Troms i likhet med resten av landet som kombinert med informasjon og kontroll forventes å bidra til redusert ulovlig kjøring.

DN anbefaler at løypenettets omfang og utstrekning, for barmarks- og snøskutertraseer, fryses pr. 1.7.2007. DN ser at det kan oppstå behov for å gjøre mindre justeringer i løypenettene av hensyn til naturmiljøet og muligheten for mennesker til å oppleve stillhet og ro. Dette er justeringer som kan gjøres ved å foreta små endringer i forskriftene i form av mindre omlegginger av løypene, legge til eller ta ut tekniske eller praktiske vilkår etc.

Det anbefales derfor at slike mindre justeringer av forskriftene kan gjøres i den treårsperioden som den anbefalte forkriften vil være gjeldende. DN fraråder derimot at det skal være tillatt å gjøre vesentlige endringer som fører til at løypenes omfang og utstrekning endres. Det bør heller ikke gis hjemmel for å lytte løyper til andre områder i kommunen eller fylke, eller til å åpne nye snøskuterløyper. DN mener det er viktig at disse ordningene ikke utvides til andre kommuner enn de som har hjemmel for slike traseer i gjeldende regelverk.

**DN anbefaler en endring fra høringsforslaget og foreslår at kommunene i Finnmark og Nord-Troms, mens denne midlertidige forskriften gjelder, etter skriftlig søknad kan gi tillatelse til bruk av snøskuter for transport av bagasje og utstyr til egen hytte når denne ligger mer enn 2,5 km fra brøytet/vinteråpen bilveg når det i området ikke er mulighet for leiekjøring.** For slik kjøring kan det gis tillatelse til et begrenset antall turer og det skal føres kjørebok, jf § 5. Kjøring av bagasje og utstyr til hytter som ligger nærmere brøytet/vinteråpen bilveg henvises til leiekjøring. Saksbehandlingen for slike saker skal følge saksbehandlingsregler i ny lov. Denne ordningen skal vurderes på nytt i forbindelse med utarbeiding av mer permanent forskrift for denne regionen.

## 3.20 Saksbehandlingsgebyr

### Innføring i temaet, status og utfordringer

I dagens motorferdsellovgivning er det ingen hjemmel for at vedtaksmyndigheten kan ta gebyr for behandling av søknader etter motorferdselloven eller tilhørende forskrifter, eller for kontroll med at motorferdselregelverket overholdes. Slikt gebyr kan, med mindre det gjøres endringer i gjeldende motorferdsellov, bare kreves dersom det blir fastsatt etter forskrifter gitt av Kongen i medhold av forvaltningslovens § 27 a.

### DN foreslo

I høringsdokumentet foreslo DN å innføre følgende hjemmel for at vedtaksmyndigheten kan fastsette gebyrer for sitt arbeid med behandling av søknader og kontrolltiltak etter motorferdselloven.

#### § 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.*

Bestemmelsen er utformet etter mal av tilsvarende bestemmelse i forurensingsloven og ble foreslått slik at dersom det etter hvert kommer til forskrifter som gir kommunene vedtaksmyndighet, gjelder denne hjemmelen for å kreve søknadsgebyr også for slike søknader. I høringsforslaget ble det presisert at kontrolltiltak for eksempel vil kunne være gjennomgang av kjørebok jf. plikten i utkastets § 4 fjerde ledd. I og med at vedtaksmyndighet i høringsforslaget også ble foreslått lagt til fylkesmannen for enkelte ferdelsformål, foreslo DN at departementet på samme vis som kommunestyret, skal kunne fastsette gebyrer for fylkesmannens behandling av søknader og tilsyn med kommunene etter lov og tilhørende forskrifter.

### Fra høringen

DN ba ikke spesielt om høringsinstansenes syn på at DN i høringsdokumentet foreslo å innføre hjemmel for at vedtaksmyndigheten kunne ta gebyr for behandling av søknader og kontrolltiltak som gjennomføres for å sikre at loven overholdes. Dette spørsmålet har følgelig ikke vært noe stort tema i høringen, men er likevel kommentert av enkelte høringsinstanser.

Flere kommuner uttaler at de støtter innføringen av en slik hjemmel. Særlig gjelder dette Finnmarkskommunene, der alle kommunene som har uttalt seg om spørsmålet, er enige i at kommunene bør gis anledning til å kreve gebyr for behandling av søknader etter motorferdselloven. Det samme gjør *fylkesmannen i Finnmark*.

*Finnmarkseiendommen* er enig i at ny motorferdsellov bør inneholde en gebyrhjemmel og viser til at i flere kommuner beslaglegger saker etter motorferdselloven store ressurser. Finnmarkseiendommen mener en innføring av gebyrer vil kunne bidra til å senke antallet saker noe og særlig saker der man "prøver seg" og hvor det er klart at søknaden ikke vil bli innvilget.

*Grunneier- og næringsinteressene* er derimot svært negative til en innføring av gebyrhjemmel.

*Landbruks- og matdepartementet* trekker frem innføringen av gebyr ved søknadsbehandling som et av forslagene som vil bety vesentlige ulemper for næringsutøvere i jord- og skogbruk.

*Norges Bondelag, Norges skogeierforbund og Norsk allmennings forbund* krever at forslag om innføring av gebyrer for søknadsbehandling og kontroll fjernes i sin helhet. Disse mener det er helt urimelig å påføre næringsutøvere kostnader i form av gebyrer dersom de ønsker å utføre eller faktisk utfører lovlig virksomhet på egen grunn eller i områder der de har bruksrett/ferdselsrett.

*Norges Naturvernforbund* mener det er uklokt å lage ordninger for selve forvaltningen av loven som er slik at de øker motstanden mot den regulering i naturen som loven skal fremme. Når gebyrordningen på denne måten kan innebære en risiko for at naturen og stillheten får et dårligere vern, bør hensynet til finansieringen vike.

Når det gjelder spørsmålet om innholdet i en eventuell gebyrordning, presiserer *Statskog SF* at gebyrene må settes til selvkost og *Staraumsnes Bondelag* bemerker at det ikke må åpnes for kontrollgebyr hvis alt er i orden.



## Drøfting

Adgang for kommunen til å kreve gebyr ved behandling av søknader og for kontrolltiltak som gjennomføres for at den aktuelle loven eller vedtak i loven blir fulgt finnes i flere lover der kommunen er myndighet. Blant annet har både delingsloven, eierseksjonsloven, plan- og bygningsloven, forurensingsloven, vass- og kloakkavgiftsloven og brannvernloven med forskrifter slike hjemler.

Med bakgrunn i høringen mener imidlertid DN at det bør lages hjemmel i motorferdselloven som åpner for at kommuner kan ta søknadsgebyr. Som det fremkommer av høringen og rapporteringer over KOSTRA er det flere kommuner hvor motorferdselsaker legger beslag på store ressurser. Samtidig vil gebyrer kunne bidra til å senke antallet saker noe og særlig saker der man "prøver seg" og hvor det er klart at søknaden ikke vil bli innvilget. DN forstår at de som representerer grunneier og næringsinteresser er skeptiske til gebyrkrav, men det fremgår av høringen ellers at hovedskepsisen i disse tilfellene knytter seg til at noe motorferdsel i nærings-sammenheng i det hele tatt er søknadspliktig.

DN presiseres at slik gebyrhjemmelen er utformet vil det være opp til kommunen å fastsette gebyrsatsene for de ulike søknadstypene. Dette betyr at kommunene kan velge å ikke ha søknadsgebyr på søknader som behandles etter utmarksnæringsbestemmelsen, eller at gebyrsatsen er lavere for disse søknadene. Når det gjelder søknader om å få løyve til å drive leiekjøring på snødekt mark etter høringsforlaget § 15 (leiekjøringsløyve for snøskutertransport) er det imidlertid også viktig at kommunene vurderer gebyrnivået nøye.

DN anbefaler som presisert i kap 3.18 at kommunene skal opprette leiekjøringsordning der det er behov for transport på snødekt mark. Med bakgrunn i denne plikten kan ikke kommunen sette søknadsgebyret for slike søknader så høyt at det virker avskrekkende. Uansett er det viktig at søknadsgebyret ikke kan settes høyere enn selvkost. Så lenge myndigheten til å fastsette gebyrsatsene er lagt til kommunene, er ikke DN enig med Naturvernforbundet i at loven øker motstanden mot reguleringen av motorferdsel i utmark.

I det lovforslaget DN nå anbefaler, finnes det ingen bestemmelser som legger noen særskilt kontrollmyndighet til kommunen. I høringsforlaget er nevnt kontroll av kjørebok, men slik lovforslaget er utformet vil det bare være i forbindelse med andre gangs søknad at kommunen vil kunne be om å få se utfylt kjørebok. På denne bakgrunn foreslår DN at gebyrhjemmelen bare skal hjemle adgang til å kreve søknadsgebyr og ikke gebyr i forbindelse med kontrolltiltak.

Når det gjelder gebyrbestemmelsen merker DN seg at så godt som ingen har kommentert muligheten for at fylkesmannen kan kreve gebyr. Når DN nå anbefaler at vedtaksmyndigheten skal ligge til kommunen i alle tilfeller utenom adgangen til å søke om bruk av beltebil på snødekt mark der det tidligere har vært drevet rute-transport, mener DN det å lovfeste en hjemmel for at fylkesmannen kan kreve søknadsgebyr vil være mer til bry enn til gagn. DN anbefaler at andre ledd i gebyrbestemmelsen fjernes i sin helhet.

## Konklusjon

DN tilrå at det opprettes en ordning der kommunen kan kreve gebyr for saksbehandling etter Motorferdselloven der kommunestyret selv ved regulativ kan fastsette gebyrer for behandling av søknader etter denne lov eller forskrift fastsatt i medhold av loven. Gebyrene bør settes slik at de samlet sett ikke overstiger kommunens kostnader ved saksbehandlingen. Gebyret vil være tvangsgrunnlag for utlegg.

## 3.21 Begrunnelse og andre krav til tillatelsene

### Innføring i temaet, status og utfordringer

#### Begrunnelse

Kommunens behandling av søknader etter motorferdselloven er undergitt saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. Som det fremgår av rundskriv T-1/96 punkt 7.3.3. innebærer dette at bestemmelsene om begrunnelsesplikt og klagefrist og de øvrige bestemmelsene om klage kommer til anvendelse kommer til anvendelse.

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 kan argumenteres med 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 om at motorferdsel i utmark er forbudt, må vedtaket begrunnes da 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 henvisning til forvaltningsloven, la være å formulere en samtidig begrunnelse fordi ingen "parter" kan antas å være misfornøyd med vedtaket.

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

#### Krav til tillatelsene

Det er bare for tillatelser til bruk av motorkjøretøy som gis med hjemmel i nasjonal forskrift at regelverket eksplisitt stiller krav om at den tillatelse som gis av kommunene skal være skriftlig. Det fremgår av nasjonal forskrift § 7. Det følger videre av nasjonal forskrift § 7 at kommunen i tillatelsen kan sette vilkår, blant annet om at kjøring skal skje etter angitte traseer. Det fremgår også direkte av forskriften at tillatelsen kan tidsbegrenses. Når det gjelder tillatelser som gis til bruk av motorfartøy og luftfartøy fremgår det av motorferdselloven § 6 at tillatelsen kan gis for bestemte tilfeller eller for bestemte tidsrom, samt at kommunen kan sette vilkår for tillatelsen. Alle de nevnte saksbehandlingsreglene er kan-regler og det stilles ingen absolutte krav til tillatelsen.

#### DN foreslo

##### Krav om vurdering og begrunnelse

I tillegg til de krav til vurderinger som skal gjøres av vedtaksmyndigheten i forbindelse med søknader behandlet etter dispensasjonsbestemmelsen, foreslo DN i høringsdokumentet § 26 (vurdering og begrunnelse av enkeltvedtak) at det tas inn i loven et krav om at ethvert transportbehov det søkes om å få tillatelse til skal vurderes mot mulige skader og ulemper for naturmiljøet og muligheten til å oppleve stillhet og ro. Det presiseres at i denne vurderingen skal vedtaksmyndigheten legg føre vår-prinsippet til grunn og at den enkelte søknad skal ses i sammenheng med forventet antall tilsvarende søknader. I tillegg foreslås det et krav om at alle enkeltvedtak skal begrunnes samtidig med at vedtaket fattes. Det kreves at denne begrunnelsen fremgår av selve vedtaket og forklarer hvordan de ulike kriteriene i den aktuelle bestemmelsen er vurdert, samt 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.

#### Krav til tillatelsene

I høringsdokumentet foreslo DN at vedtak i form av tillatelser til motorferdsel skal være skriftlige og gis på blankett utformet av departementet, jf høringsforlaget § 27 (krav til tillatelsen). Videre foreslo DN i høringsdokumentets § 27 (krav til tillatelsen) at alle tillatelser skal være personlige eller knyttes til et bestemt motordrevet fremkomstmiddel og begrenses til et bestemt tidsrom og et nærmere angitt antall turer. DN foreslo at det kun

kan gis tillatelse til transport som skal foregå senere enn to uker fra vedtakstidspunktet og at kommunen ved utferdigelsen av tillatelsen skal ta stilling til og bestemme trase for kjøringen. For flere av bestemmelsene kan det bare åpnes for kjøring langs trase angitt i kommunal motorferdselplan, men der så ikke er tilfelle foreslår DN at trase skal markeres på kart som vedlegges tillatelsen. Etter høringsforslagets § 27 (krav til tillatelsen) kan tillatelsene i særlige tilfeller gis for flere år av gangen, men aldri mer enn fire år.

I høringsforslagets § 26 (vurdering og begrunnelse av enkeltvedtak) siste ledd foreslo DN at alle tillatelser og dispensasjoner som gis av kommuner skal sendes i kopi til det lokale statlige naturoppsynet, lokalt politi, fylkesmannen og til lokale organisasjoner og lag som på forhånd har bedt om det.

### Fra høringa

#### Vurdering og begrunnelse

*Justisdepartementet* er enig i at unntaket fra krav til vedtakets begrunnelse i forvaltningsloven § 24 annet ledd første punktum ikke passer godt ved dispensasjonsvedtak i lover som er ment å verne allmenne interesser som miljøet. Justisdepartementet ser også at rundskriv T- 1/96 som stiller et krav om at dispensasjonsvedtak også grunngis ikke har vært tilstrekkelig. Justisdepartementet støtter derfor at det inntas et særskilt krav til begrunnelse av dispensasjonsvedtak i loven.

Flere fylkesmenn trekker også frem at begrunnelse av alle enkeltvedtak er svært viktig. For øvrig er dette forslaget kun i liten grad kommentert i høringsrunden. Noen kommuner foreslår at hele høringsforslagets § 26 bør tas ut av loven, mens andre mener forvaltningslovens begrunnelseskrav bør være tilstrekkelig. Enkeltkommuner uttaler også at det er lite formålstjenlig at loven detaljregulerer informasjonsutveksling mellom politi, SNO, fylkesmann og evt. organisasjoner og mener partene lokalt kan bli enige om praktiske løsninger.

*Norges naturvernforbund* mener derimot at den samlede belastningen som naturmiljøet vil eller kan bli utsatt for, jf. forslaget til naturmangfoldloven § 10, også bør tas inn i de vurderinger kommunen skal gjøre før eventuell tillatelse gis.

#### Krav til tillatelsene

DN ba ikke spesifikt om det i høringsbrevet, men det er flere som har kommentert de krav DN gjennom forslaget til § 27 (krav til tillatelsen) foreslo skal stilles til ethvert enkeltvedtak som fattes etter motorferdselloven.

*Justisdepartementet* mener bestemmelsen i høringsforslagets § 27 første ledd om at tillatelsene skal være skriftlig og på særskilt blankett er en saksbehandlingsregel som ikke retter seg mot borgerne og derfor hører hjemme i forskrift eller rundskriv. Videre fraråder Justisdepartementet at det ikke kan gis tillatelser til transport som skal finne sted tidligere enn to uker fra vedtakstidspunktet. Justisdepartementet mener regelen virker unødvendig stram i forhold til de transportbehov som kan tenkes å melde seg, og vil skape problemer dersom vedtaket blir påklaget. Tilsvarende skepsis til denne firkantede regelen uttrykkes av *politidirektoratet* som viser til vurderinger gjort av Vestfinnmark politidistrikt.

*Politidirektoratet* viser til kommentar fra Agder politidistrikt om at det er et stadig problem at dispensasjoner som gis av kommuner er unøyaktige i fht trase, eller hvem som etter tillatelsen har fått rett til å kjøre. Politidistriktet ønsker at det stilles strenge krav, helst standardisert oppsett, på hvordan et løyve skal se ut.

Fra fylkesmennene er kravene til tillatelsene ikke kommentert i noe særlig grad, men *Norges Naturvernforbund* er enig i DN's forslag til § 27 (krav til tillatelsen). Mange kommuner er kritiske til kravet om at det må være to uker mellom vedtak og faktisk tidspunkt for motorferdsel. Det argumenteres med at dette vil fungere byråkratiserende og vil medføre en lite fleksibel saksbehandling og service overfor kommunenes innbyggere. Noen kommuner en to-ukers frist ikke er urimelig å stille, men at det også bør åpnes for å behandle søknader i et kortere tidsperspektiv. Flere kommenterer at dette vil være spesielt urimelig i forhold til motorferdsel i forbindelse med næring. Grunneiere og næringsinteresser har imidlertid bare i svært liten grad kommentert to ukers fristen.

*Norges Bondelag* og *Norges Skogeierforbund* reagerer derimot på at tillatelser ikke kan gis for mer enn fire år. Disse organisasjonene mener at det spesielt for søknadspliktige utmarksnæringer, må åpnes for tillatelser i lengre perioder enn fire år. Det vises til at dette er nødvendig for å ha sikkerhet i forhold til langsiktige investeringer i slik næring.

Få har uttalt seg om det foreslåtte kravet om at kopi av alle tillatelser skal sendes det lokale statlige oppsynet, politiet og fylkesmannen.

*Politidirektoratet* ber DN vurdere forslag fra Vestfinmark politidistrikt om at det i stedet for at alle vedtak skal sendes det lokale politiet, opprettes et nettsted hvor alle kommuner må regisere tillatelsene som gis, og holde dette nettstedet oppdatert slik at politiet kan ta en utskrift fra nettstedet når de skal på kontroll.

*Naturvernforbundet i Finnmark* støtter forslaget om at kopi av vedtaket sendes politiet, men mener at vanlig post ikke er godt nok. Kjøretillatelser bør legges ut i en database som politiet/oppsynet har tilgang til, sånn at de kan få vite om kjøretillatelser umiddelbart etter at de er gitt. Dette vil hjelpe til å planleggingen av oppsyn. Det bør vurderes om databasen kan være åpen, sånn at folk som vil på skitur uten støyforstyrrelser, kan sjekke hvor det er gitt dispensasjoner. En slik base vil også være en fordel ved evt. redningsoperasjoner, og i arbeidet med statistikker. I denne databasen bør også reindriftsutøvere (og medhjelpere) være registrert. Andre utøvere og deres medhjelpere med generell tillatelse må også være registrert.

*Enkelte kommuner* mener kravet om at kopi av alle tillatelser skal sendes fylkesmannen vitner om manglende tillit til kommunene, mens fylkesmannen i Nordland uttaler at behovet for krav om kopier øker med graden av kommunal myndighet.

De fleste kommuner og næringsorganisasjoner har ikke kommentert det eller uttrykker at de ikke har noen bemerkninger til at tillatelser skal sendes i kopi til lokalt oppsyn, politi og fylkesmannen. Det er imidlertid mange som protesterer mot DNs forslag om å lovfeste at de lokale organisasjoner og lag som på forhånd har bedt om det, kan få tilsendt kopi av alle vedtak som åpner for motorferdsel. Kun noen naturvernorganisasjoner uttaler at dette er positivt, mens flere næringsorganisasjoner er skeptiske til at naturvernorganisasjoner skal kunne ta på seg oppgaven som kontrollorgan overfor kommunene.

*Norskog* stiller seg uforstående til varsling om gitte dispensasjoner til interessegrupper og bemerker at det ikke er fellesskapets anliggende å bære kostnaden og arbeidet med å holde interessegrupper orientert. Norskog mener de som måtte ha interesse av slike beslutninger bør selv måtte henvende seg til kom-

munen. Norsk allmennings forbund uttaler at denne bestemmelsen bør strykes da de mener at det får klare seg om det gis rett til innsyn etter offentlighetsloven og kanskje klageadgang.

Også *Norges Bondelag og Norges Skogeireforbund* krever at forslaget om automatisk varsling av enkeltvedtak til interesserte lag og foreninger strykes. Disse organisasjonene kan ikke se at motorferdsel i utmark skiller seg fra andre, liknende saksområder.

I høringsuttalelsen fra *Utmarkskommunenes sammenlutning (USS)* som støttes av flere kommuner og næringsinteresser skriver USS om dette at DNs forslag om å sette private organisasjoner som vaktbikkjer overfor kommunale vedtak - i tillegg til alle andre foreslåtte kontrollmekanismer overfor kommunesektoren - vitner om en mistillit fra DN overfor kommunesektoren, som det er vanskelig å ta alvorlig. USS uttaler videre at de er ukjent med at det finnes lignende eksempler fra andre samfunnssektorer hvor et statlig forvaltningsorgan på samme måte søker lovregulert sin mistro med det lokalpolitiske nivå.

## Drøfting

### Begrunnelse

Høringen gir bred støtte til forslaget om at det lovfestes i motorferdselloven at alle enkeltvedtak skal grunngis skriftlig. DN merker seg spesielt at Justisdepartementet samtykker i at unntaket i forvaltningslovens § 24 andre ledd generelt passer dårlig ved dispensasjonsvedtak i lover som er ment å verne allmenne interesser som miljøet. Det er heller ikke tvil om at det har vist seg at et krav om at alle vedtak skal begrunnes i rundskrivs form ikke har vært tilstrekkelig.

DN anbefaler følgelig at den foreslåtte § 26 (vurderinger og begrunnelse av enkeltvedtak) tas inn i ny motorferdsellov. Siste ledd i denne bestemmelsen er behandlet i kapittel 3.7 om vedtaksmyndighet og klageadgang. DN viser til at det at dagens regelverk ikke stiller noe ubetinget krav om begrunnelse når kommunen gir tillatelse til motorisert ferdsel i utmark 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.

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. Tilsvarende bestemmelser kan finnes blant annet i Svalbardmiljøloven § 84 og vannressursloven § 35 nr. 8.

En slik regel 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 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. Dette vil føre til en bevisstgjøring av brukere av motorferdselloven, særlig saksbehandlere og kommunepolitikere, samtidig som 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 overordnede 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 anbefaler DN 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. Det er viktig at det i ettertid er mulig å vurdere hvorvidt kommunen har foretatt den skjønnsmessige vurderingen som beskrevet i første ledd av § 22 (vurdering og begrunnelse av enkeltvedtak).

### **Krav til tillatelsene**

Med bakgrunn i at alle vedtak skal begrunnes tilrår DN også at forslag om at vedtak i form av kjøretillatelser skal gis på blankett utformet av departementet opprettholdes. Dette er behandlet nærmere i kapittel 3.23 om håndheving og kontroll.

Når det gjelder høringsforslagets § 27 (krav til tillatelsen) for øvrig, er det ikke kommet nevneverdige innvendinger i høringsrunden, med unntak av at mange mener regelen om at det ikke kan gis tillatelse til transport som skal foregå senere enn to uker fra vedtakstidspunktet er for stram. DN fremmet dette forslaget fordi en slik tidsfrist kan være hensiktsmessig da dette vil 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. Samtidig vil en slik bestemmelse 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. DN ser imidlertid at for enkelte ferdselsformål, vil det være umulig å planlegge transporten lang tid i forveien. Med bakgrunn i at både kommuner og justisdepartementet, samt andre høringsuttalelser mener et slikt to-ukers krav mellom vedtak og selve transporten vil slå uheldig ut, tilrår DN at dette kravet fjernes fra bestemmelsen som ellers anbefales tatt inn i loven.

Alle parter har etter forvaltningsloven krav på kopi av vedtaket. For å gi fylkesmannen en reell mulighet til å følge med på kommunens praktisering av motorferdselloven, er det viktig at også fylkesmannen får kopi av alle tillatelser som gis. Det er ikke kommet nevneverdige innvendinger mot dette i høringsrunden og DN anbefaler at et slikt krav tas inn i ny motorferdsellov. I og med at vedtaksmyndigheten som hovedsak anbefaler lagt til kommunen, kan det foreslåtte kravet om at tillatelser gitt av fylkesmannen skal sendes i kopi til kommunen tas ut.

Når det gjelder kopi til lokalt politi og statlig naturoppsyn, er dette begrunnet i kontrollhensyn, om omtales derfor i kapittel 3.23 om kontroll, håndheving og straff.

For å ivareta motorferdsellovens formål og hensikt er det etter DN's syn viktig å gi de som uten å være part i saken, men som har rettslig klageadgang, en reell klagemulighet. Organisasjoner som har som formål å arbeide med naturvern eller friluftslivsinteresser vil ofte ha rettslig klageadgang og alltid hjemmel i offentlighetsloven til å kreve rett til innsyn i de aktuelle vedtakene.



Dersom lokale organisasjoner og lag som på forhånd har bedt om det kan få tilsendt alle tillatelser samtidig med at søkeren underrettes om vedtaket, vil aktive organisasjoner sikres en rimelig mulighet til å få oversikt over de tillatelser som gis. Dersom vedtaket fattes noe tid før selve motorferdselen skal foregå, vil de også ha mulighet til å reagere med klage og krav om oppsettende virkning til kommunen.

DN legger imidlertid vekt på at mange kommuner og næringsinteresser oppfatter dette forslaget som provoserende og som et uttrykk for mistro mot kommunenes myndighetsutøvelse. DN anbefaler derfor at den aktuelle setningen tas ut av § 26 fjerde ledd. 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. For de som har klagerett og underrettes om vedtaket er klagefristen tre uker.

Når det gjelder kravene til vurdering, begrunnelse og andre krav til tillatelser mener DN det er viktig at Stortinget tar stilling til dem. Det at tillatelse kun kan gis til person eller et bestemt motorisert fremkomstmiddel, samt begrenses til et bestemt tidsrom og et nærmere antall turer langs bestemte traseer er viktige rammer for hvilke tillatelser borgerne kan forvente å få. Samtidig signaliserer disse rammene at formålet med loven er å regulere motorferdselen til et minimum, og at det ikke kan gis tillatelse til motorferdsel som går ut over behovet. DN anbefaler følgelig at disse særlige saksbehandlingsreglene beholdes i loven og ikke gis ved forskrift.

### **DNs konklusjon**

DN anbefaler følgelig at det i ny motorferdsellov som § 22 (vurderinger og begrunnelse av enkeltvedtak) og § 23 (krav til tillatelsen) inntas følgende paragrafer:

#### *§ 22 (vurdering og begrunnelse av enkeltvedtak)*

*I vurderingen av om det skal gis 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 vår- prinsippet legges til grunn og den enkelte søknad ses i sammenheng med forventet antall tilsvarende søknader.*

*Begrunnelse skal gis skriftlig samtidig med vedtaket.*

*I begrunnelsen for vedtaket skal kommunen vise 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.*

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

#### *§ 23 (krav til tillatelsen)*

*Alle tillatelser til motorferdsel 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 skal begrenses til et bestemt tidsrom og et nærmere angitt antall turer. 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 kan det også settes andre vilkår som er tjenlige til å oppfylle formålet med reglene i denne lov.*

*Tillatelser skal sendes i kopi til lokalt statlig naturoppsyn, lokalt politi og fylkesmannen samtidig med at søkeren informeres om vedtaket.*

*Kommunene skal rapportere behandlingen av saker etter § 9, § 10, § 14, § 16 og § 21. Departementet fastsetter rapporteringsform. Rapporteringsplikten kan utvides til også å gjelde andre forhold vedrørende motorferdsel.*

DN anbefaler at disse særlige saksbehandlingsreglene beholdes i loven og ikke gis ved forskrift.

## 3.22 Tilsyn og sanksjoner i forhold til kommuner

### Innføring i temaet

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 tilbakereportering som viser hvordan den delegerte myndigheten anvendes, samt en mulighet til å reagere der det er nødvendig.

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/hensiktsmessighetskjønn 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.

Når en gjennomgår praktiseringen av dagens motorferdsellov fremkommer det at denne har vært ulik fra kommune til kommune. Noen kommuner har fattet vedtak til formål som har vært i strid med loven. Det har vist seg i praksis at fylkesmannen ikke har hatt de nødvendige virkemidler til å påvirke kommunens praksis slik at denne blir i tråd med lovens intensjon.

Spørsmålet vil derfor være i hvilken grad statlig tilsyn i regi av fylkesmannen skal organiseres og hvilke virkemidler som skal kunne benyttes mot kommuner som ikke forholder seg til rettslige rammer som loven setter.

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.

Dagens motorferdsellov har ingen bestemmelser om tilsyn med kommunenes praksis.

### DN forslø

I høringsforslaget 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 i MoSa, 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 opptre i strid med mfl.

Konkret innebærer DN's 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.

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. DN mener 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 i tillegg 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 DN's lovforslag åpning for at kommunens myndighet etter motorferdselloven trekkes tilbake. Helt eller delvis og det kan etter forslaget avgrenses i tid.

### Fra høringen

Det er i hovedsak departementer, fylkesmenn, kommuner og noen organisasjoner som har omtalt dette i sine høringsuttalelser.

Følgende står i uttalelsen fra *Kommunal og Regionaldepartementet*:

*"Vi viser til § 32 og til at det er varslet en gjennomgang av særlovene for å tilpasse disse til reglene i kommuneloven kapittel 10 A. I denne gjennomgangen vil blant annet bestemmelser som hjemler tilsyn med loven som helhet bli søkt presisert slik at det framgår hvilke enkeltbestemmelser det skal føres tilsyn med. Vi er skeptisk til bruk av økonomiske sanksjoner rettet mot kommuner og fylkeskommuner, jf. Innst. O. nr. 19 (2006-2007) kap. 4.2. Vi er videre skeptisk til at staten gis anledning til å flytte myndighet fra kommunen til fylkesmannen. KRD ber om at Direktoratet for naturforvaltning/ Miljøverndepartementet vurderer disse spørsmålene, samt om at vi blir orientert om hvordan merknadene følges opp videre."*

*Norske samers riksforbund* har avgitt uttalelse og mener tilsyn bør være i samarbeide med Fylkesmannen Fefo og Sametinget.

*Norske reindriftssamers landsforbund* støtter lovforslaget.

Det er mottatt en rekke uttalelser fra *fylkesmennene*. *Fylkesmannen i Telemark, Vest-Agder, Hordaland, Sogn og Fjordane Sør-Trøndelag Nord-Trøndelag, Nordland og Finnmark* støtter forslaget i sin helhet slik som det er foreslått.

Disse fremhever at det gir fylkesmannen mulighet til reell og effektiv kontroll med kommunenes forvaltning av motorferdselspraksisen.

*Fylkesmannen i Vest-Agder* fremhever at slikt tilsyn med kommunene vil kunne bli et ressurs spørsmål for mange fylkesmenn.

*De aller fleste kommunene* skriver at mest mulig av vedtaksmyndigheten bør tilligge kommunen. Det er sparsomt med kommentarer til forslag om tilsyn med kommunene.

*Norges Naturvernforbund* er enig i forslaget til tilsyn og sanksjoner med kommunene som er fremlagt.

*Norges Jeger- og fiskeforbund* skriver at det er nødvendig å kunne ha muligheten til å gå inn med sanksjoner overfor kommuner som ikke forholder seg til loven med tilhørende bestemmelser. Det er viktig å se bruk av en slik type virkemidler inn i en helhetlig sammenheng. Gjennom et klart og tydelig lovverk kombinert med bred fokus på temaområdet i kommunene og andre aktuelle tiltak og virkemidler, bør dette i all hovedsak bli en form for en "riset bak speilet"-bestemmelse.

Tilsvarende gjelder for flere *regionale og lokale friluft og naturvern organisasjoner*.

*Samenes Naturressursforbund* vil ha mest mulig kommunal styring

### **Drøfting**

#### **Om tilsyn**

DN har etter å ha gjennomgått høringsuttalelsene funnet grunnlag for å opprettholde forslaget om lovhjemlet tilsyn med kommunene og herunder de virkemidler som kan benyttes dersom kommunens ikke forholder seg til det gjeldende regelverk.

Som beskrevet i kap. 3.7, vil DN i forhold til det opprinnelige forslaget, foreslå at vedtaksmyndigheten flyttes til kommunene. På noen områder var det foreslått at det var fylkesmannen skulle være vedtaksmyndighet. Når all vedtaksmyndighet legges til kommunene medfører dette at behovet for tilsyn med kommunene vil bli mer fremtredende.

Ingen har framført innvendinger mot at det skal føres tilsyn og anbefaler at fylkesmannen som tilsynsmyndighet skal ha en plikt til å ha løpende rutinemessige tilsyn med kommunene. DN stiller i forslaget krav om at kommunen skal oversende alle vedtak til fylkesmannen som et ledd av tilsynsordningen, samtidig som kommunen sender vedtaket til søker.

DN kan ikke se at en tilsynsordning som foreslått, er noen dramatisk ordning for kommunene. Det er allerede i dag en omfattende tilsynsordning fra fylkesmannen på en lang rekke med rettsområder. Kommunelovens kapittel 10 A inneholder vide bestemmelser for tilsyn med kommunenes virksomhet. Fylkesmannen kan gi pålegg mv, herunder sette en kommune under økonomisk administrasjon.

En god tilsynsordning vil bidra til at praktiseringen av reglene vil bli ensartet. Det er etter DNs syn uheldig at praksis, slik som i dag, spriker betydelig fra kommune til kommune.

Slik forslaget lyder i dag er selve tilsynsmyndighet lagt til departementet som etter delegasjon skal tildeles fylkesmannen. Dette forslag er etter DNs syn ikke likt med kommunelovens system, hvor fylkesmannen er gitt direkte hjemmel. I forhold til klageretten vil dette rettslig sett være noe uheldig. DN vil derfor fremme forslag om at fylkesmannen gis direkte myndighet i loven. Dette vil skape klare linjer i forhold til klage og klageinstansen.

DN vil understreke at de vedtak som treffes av kommunen er rettsanvendelsesskjønn, som kan overprøves fullt ut av fylkesmannen og domstolene.

### **Om Sanksjoner**

Det fremgår av Innst. O. nr. 19 (2006-2007) hvor det fremgår at det som hovedregel skal brukes pålegg til kommunen om å rette forhold som er i strid med reglene. Det er imidlertid en klarlagt at brudd på aktørpliktene vil kommunen måtte akseptere reaksjoner på tilsvarende måte som andre aktører.

Dersom fylkesmannen etter gjennomføring av rutinemessig 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.

Det er i forslaget inntatt sanksjoner hjemler for tilsynsmyndigheten mot de kommuner som ikke forholder seg til det foreslåtte regelverk. Sanksjonene vil altså være tilsynsmyndighetens styringsverktøy. Før slike sanksjoner benyttes skal altså kommunene få en frist til å rette opp forholdet. Tilsynsmyndigheten skal også selvfølgelig kunne benytte seg at informasjon om reglene og veiledning slik at praksis i strid med loven ikke forekommer eller forebygges i størst mulig grad.

Det vil altså kun være tale om å ilegge gebyr eller frata vedtaksmyndighet i de kvalifiserte forhold. Det er et DNs syn viktig at offentlig vedtaksmyndighet forholder seg til gjeldende regler.

Det er etter DNs syn slik at det er noen kommuner som har hatt en vedtakspraksis etter gjeldende motorferdsellov, som innebærer at det gis tillatelser til formål som er i strid med loven. Dette forhold viser at dersom et tilsyn skal være reelt, må tilsynet utstyres med virkemidler som kan bringe en ulovlig praktisering av loven over til det lovlige.

DNs forslag understøttes av at en lang rekke fylkesmenn etterlyser kontroll og sanksjonsmuligheter og støtter DNs forslag om virkemidler.

DN finner også grunn til å vise til Sivilombudsmannens uttalelse datert 29.10.07 i sak nr. 2007/1170. Sivilombudsmannen viser til at dagens motorferdsellov, samt relevante forvaltningsmessige regelverk synes å gi fylkesmannen få egnede virkemidler til å gripe inn i mot kommuner som gir dispensasjoner i strid med dagens motorferdsellov. Det har fra fylkesmannen vært iverksatt flere tiltak etter dagens ordning, men dette har ikke medført at kommunens ulovlige dispensasjonspraksis har endret seg. Sivilombudsmannen viser til DNs nye forslag som i denne relasjon vil gi fylkesmannen bedre virkemidler mot kommuner som ikke forholder seg til regelverket.

Dette viser i praksis at det er et stort behov for å gi fylkesmennene effektive og virksomme virkemidler knyttet til tilsynet.

Etter DNs syn vil det være nødvendig å forskriftsfeste gebyrordningen nærmere og at det i loven derfor inntas nå kun en forskriftshjemmel.

### Konklusjon

DN tilrår 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.

DN mener at det ikke vil være tilstrekkelig og heller ikke formålstjenelig å kreve retting av forhold som er i 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.

DN foreslår i tillegg at det skal være mulig å ilegge kommuner overtredelsesgebyr. Dersom overtredelsesgebyr ikke antas å være tilstrekkelig, eller det viser seg at kommunen gjentar overtredelsene etter at forholdene er påpekt av fylkesmannen, foreslår DN at det gis åpning for at kommunens myndighet etter motorferdselloven trekkes tilbake. Dette bør kunne differensieres, helt eller delvis for kortere eller lengre tid.



## 3.23 Kontroll, håndheving og straff

### Innføring i temaet, status og utfordringer

Straffebestemmelsen etter dagens lov fremgår av motorferdselloven § 12. Både forsettlig og uaktsomme overtredelser medfører straffeansvar og overtredelser straffes kun med bøter. Medvirkning straffes på samme måte.

Dagens motorferdsellov inneholder imidlertid ingen bestemmelser som gir politiet eller oppsynsmyndigheten hjemmel til å føre kontroll. Skal førere av motoriserte fremkomstmidler i utmark stanses og kontrolleres i dag, må dette gjøres ved bruk av hjemmelen i vegtrafikkloven § 10 om trafikkontroll m.m. som pålegger fører av kjøretøy å stanse for kontroll når det kreves av politiet eller kontrollpersonell fra regionvegkontoret. Dette medfører at dersom andre enn politiet skal gjennomføre slik kontroll, må den som utøver kontrollen være tildelt begrenset politimyndighet.

Videre er det slik at alle som har fått tillatelse etter søknad, til å benytte motorkjøretøy i utmark og på islagte vann er forpliktet til å medbringe denne og vise den frem på forlangende fra politiet eller oppsyn, jf. nasjonalforskrift § 7. Noe tilsvarende krav følger ikke av motorferdselloven som regulerer bruken av motorfartøy og luftfartøy. Formkravene til slike tillatelser har imidlertid ikke vært klare, og tillatelsene er derfor ofte lite kontrollerbare.

I forhold til de faktiske forhold er dagens situasjon en helt annen enn det som var situasjonen i 1977. Det har vært en betydelig økning av antall kjøretøyer som er egnet til å kjøre i utmarka, og som en følge av dette har omfanget av både lovlig og ulovlig kjøring har økt betydelig og kjøringen foregår i stadig nye områder.

Dagens straffebestemmelse har flere uheldige virkninger. Det forhold at loven kun har bøtestraff som eneste sanksjon innebærer at politiet ikke har mulighet til å foreta ransakning med grunnlag i ulovlig motorferdsel.

For gjentagelsestilfellene har det ikke vært mulig med annen reaksjon enn bøter. Dette er uheldig. Det er viktig for håndhevelsen av loven at den inneholder bestemmelser som muliggjør strenge reaksjoner ved gjentatte lovbrudd.

Overtredelser av loven fører nesten aldri til at kjøretøy inndras. Selv om man også etter dagens system i gjentagelsestilfellene har mulighet til å inndra kjøretøyet etter straffelovens § 35, praktiseres bestemmelsen i dag slik at det skal svært mye til før inndragning kan

finne sted. Sett opp i mot den lave oppdagelsesrisikoen vil muligheten for å anvende inndragning derfor reelt sett være liten.

Det er videre behov for klare kontrollhjemler som fremgår av loven selv, slik at kontrollarbeidet ikke fortsatt må støtte seg til en kontrollbestemmelse i vegtrafikkloven, som i tillegg er utilstrekkelig for kontrollformålet.

Statens naturoppsyn (SNO) ble opprettet i 1996, og har svært mange oppgaver i tillegg til kontroll med overholdelsen av motorferdselloven. Også politiet har mange oppgaver som ofte går foran motorferdskontroll i utmark. Dette innebærer at sannsynligheten for å bli stanset for kontroll mange steder er lav, og oppdagelsesrisikoen ved ulovlig kjøring er svært liten.

Statens naturoppsyn og Politidirektoratet har forsøkt å bøte på dette gjennom et årlig samarbeid om kontroll med motorferdsel i utmark. For å styrke og klargjøre rollene i samarbeidet har de to etatene også utarbeidet et felles samarbeidsdokument om hvordan de vil samarbeide om kontroll med etterlevelsen av de lover og regler som gjelder i utmark. Samarbeidsdokumentet er gjennomgått av Miljøverndepartementet, Justisdepartementet og Riksadvokaten, som alle har gitt sin tilslutning til de beskrivelser av politi- og tilsynsrollen som fremgår av samarbeidsdokumentet, samt til de samarbeids- og samhandlingsformer som er foreslått. Konklusjonene i samarbeidsdokumentet blir nå operasjonalisert i de to etatene. Behovet for samarbeid mellom det statlige naturoppsynet og politiet om kontroll med motorferdsel i utmark er stort og kan gi åpenbare gevinster for forebygging og bekjempelse av denne type lovbrudd. Politiet får fordelene av å samarbeide om håndhevelsen med en etat som har mange andre oppgaver i utmarka og som har en daglig tilstedeværelse der, på grunn av andre lovpålagte gjøremål. SNO får på sin side fordelene av å kunne støtte seg til politiet der hvor håndhevelsen byr på store utfordringer og kanskje særlig der hvor man opplever trusler, vold, skadeverk på materiell og andre lovbrudd som ligger utenfor loven her, men som likevel har tilknytning til motorferdsel i utmark. På distriktsnivå fungerer et slikt samarbeid allerede godt mange steder, selv om erfaringene er at arbeidet med motorferdsel i utmark ofte taper i kampen om prioritering av politiresurser.

Da utfordringene og manglene i forhold til kontroll- og håndhevingsmulighetene er mange i dagens motorferdsellov, foreslo DN i høringsdokumentet flere nye bestemmelser som skulle lette kontrollen og håndhevingen av motorferdselloven.

For oversiktens skyld har vi her delt opp behandlingen i følgende tema:

- kontrollhjemmel og opplysningsplikt
- dokumentasjonskrav
- forvaltningssanksjoner
- straff, herunder inndragning av motorkjøretøy

I det følgende presenterer DN høringsforslagene, referat fra høringen, drøfting og til slutt konklusjon på hvert enkelt tema.

## **Kontrollhjemmel og opplysningsplikt**

### **DNs forslag**

DN foreslo i høringsdokumentet en ny kontrollhjemmel for kontroll for politiet og oppsynsmyndigheten til å stanse førere av motordrevne fremkomstmidler. Dette forslaget har en klar parallell til vegtrafikklovens § 10, som imidlertid ikke helt ut dekker de praktiske kontrollbehov man i dag har. Forslaget innebærer en adgang til ikke bare å stanse motorkjøretøyer, men også å stanse og kontrollere motorbåter, samt luftfartøy når de befinner seg på bakken. Forslaget angir at departementet har ansvaret for at det opprettes nødvendig oppsyn med gjennomføringen av loven. Dette kommer i tillegg til politiets håndhevingsoppgaver, som ikke foreslås endret. Statens naturoppsyn (SNO) har allerede i medhold av naturoppsynsloven som oppgave å føre kontroll med at motorferdselloven etterlevs, og vil også gjennom sine tjenestekjøp fra lokale oppsyn kunne bidra til et mer stabilt håndhevingsnivå. En bestemmelse som gir mulighet for rutinemessig å stanse førere for kontroll er derfor en naturlig rettslig konsekvens av dette.

Forslaget innebærer at når politiet eller oppsynsmyndigheten foretar kontroll, plikter fører å stanse. Brudd på denne plikten foreslås belagt med straff. Det er foreslått inntatt bestemmelser om opplysningsplikt for fører og passasjerer til politiet og SNO. Fører og passasjer(er) har etter forslaget plikt til å oppgi personalia og gi andre opplysninger som er nødvendig, fremvise førerkort og fremlegge dokumentasjon på at motorferdselen er lovlig. En slik plikt fremgår allerede delvis av straffeloven § 333 og er inntatt i loven her av informasjonshensyn. Fører plikter etter forslaget å fremvise øvrig dokumentasjon som er nødvendig for å gjennomføre kontrollen.

### **Fra høringen**

Det er få innvendinger til forslaget om en tydelig kontrollbestemmelse. Derimot er det mange som fremhever at en innstramning av regelverket for kjøring i utmark ikke vil ha noen virkning dersom en ikke gir det statlige oppsynet gode nok hjemler for effektiv kontroll.

Fra *natur og friluftstorganisasjoner* på nasjonalt nivå, regionalt og lokalt nivå er de store hovedtrekkene i synspunktene at det er svært viktig at Statens naturoppsyn gis klare og gode tilsynshjemler. Det vises til at så godt som alle andre statlige tilsyn har tilsvarende kontrollhjemler og sanksjonsmyndigheter som det foreslås at SNO skal få. Dette vil bidra til at oppdagelsesrisikoen for ulovlig kjøring vil øke.

*En rekke fylkesmenn* er enige i DN's forslag i forbindelse med kontroll, håndhevelse og straff.

*Fjellstyresambandet og en del fjellstyrer* uttrykker skepsis til at Statens naturoppsyn gis hjemmel for kontroll av motorferdsel i utmark. De mener bl.a. at en sammenblanding av forvaltningsmessige og strafferettslige sanksjonsmuligheter ved operativ kontroll i felt, vil kunne føre til forvirring både hos kontrollpersonellet og de som kontrolleres.

*Politidirektoratet* ser positivt på at SNO gis hjemmel for å stanse motorkjøretøy og å kreve opplysninger og dokumentasjon, men advarer samtidig mot å legge opp til at SNO blir den dominerende aktør hva gjelder kontroll og håndhevelse av motorferdselslovgivningen.

*Justisdepartementet* har ikke innvendinger til bestemmelsen, men stiller spørsmål ved om det er relevant å kreve inn opplysninger om "stilling" i forbindelse med kontroll.

*Riksadvokaten* peker i en omfattende høringsuttalelse på at gjenstand for kontroll (det primære tilsynsobjekt) er den lovlige ferdsel. En hjemmel for å stanse motordrevet fremkomstmiddel er nødvendig for å gjennomføre tilsynet med den lovlige virksomhet. Det blir for snevert å se en slik hjemmel isolert som et tiltak mot lovbrudd. Både i tilknytning til den lovlige virksomhet og i forbindelse med oppsynets øvrige oppgaver, befinner oppsynets tjenestemenn seg ute i felten. Det fremstår da som åpenbart upraktisk og ineffektivt om ikke også oppsynet skulle kunne slå ned på ulovlig ferdsel. Riksadvokaten mener at både informasjonshensyn og prinsipielle grunner tilsier at hjemmelen bør fremgå direkte av motorferdselsloven. Prinsipielt sett bør det være slik at offentlige kontroll- og tilsynsorganer på selvstendig grunnlag får de inngrepshjemler som er nødvendige for å utføre de oppgaver som organet er tillagt. Hjemlene bør ikke være "indirekte" ved at oppsynets tjenestemenn opptrer som "politi" i kraft av å ha fått tildelt begrenset politimyndighet. Riksadvokaten peker videre på at den nåværende bestemmelse i vegtrafikkloven § 10 uansett er for snever, i og med at den kun gjelder kjøretøy og derved ikke gir hjemmel for kontroll

av båt på elv eller innsjø og heller ikke for luftfartøy. *Riksadvokaten* uttrykker videre bekymring for at håndhevingen vil bli utilstrekkelig dersom politiet alene skal stå for denne. Han nevner at for politiet stilles det stadig større krav til løsning av primæroppgavene, og at håndheving av motorferdselsloven neppe vil bli regnet blant disse. Riksadvokaten legger videre vekt på at SNO også i fremtiden vil måtte utgjøre et betydelig supplement til politiets innsats, slik ordningen allerede er etter naturoppsynsloven § 3 og politiloven § 2.

DN finner grunn til å bemerke at i de øvrige høringsuttalelsene fra offentlige etater, organisasjoner (nasjonale, regionale og lokale) og foreninger, er temaet kontroll og sanksjoner viet lite oppmerksomhet. Disse retter sitt fokus mot hva slags formål som skal gi grunnlag for lovlig motorferdsel i utmark og vassdrag. Hovedinntrykket er imidlertid at svært få er uenige i at motorferdsel bør ha et system som gjør det mulig å håndheve og sanksjonere ulovlig motorferdsel i utmark og vassdrag,

### Drøfting

DN vil peke på at for ulovlig motorferdsel i utmark ligger det i sakens natur at oppdagelsesrisikoen er svært liten. Dette har sammenheng med at området slik kjøring finner sted på er stort, jf NIBR – rapport 2006:16. Høringen viser at det er stor enighet om at det er behov for kontroll med at motorferdselloven overholdes og at lovbrudd skal straffes eller sanksjoneres på en effektiv måte.

Utviklingen på dette området har gått i retning av at omfanget av ulovlig kjøring øker. Dette medfører at kontrollbehovet også øker. Det er nødvendig med et kontrollnivå som kan virke forebyggende. Dette innebærer at det må være en oppfatning blant borgerne at det er en reell mulighet for å bli oppdaget, dersom en kjører ulovlig. Hvis det ikke er slik, vil ulovlig motorferdsel øke.

Det er et statlig ansvar å føre kontroll med at motorferdsel som finner sted i utmark skjer innenfor lovens rammer. Dette innebærer at både politiet og andre statlige etater utgjør statens verktøy i så måte.

Statens naturoppsyn er opprettet i medhold av Lov om statlig naturoppsyn av 21. juni 1996. Av lovens § 2 fremgår at det er en lovpålagt oppgave å forebygge brudd på blant annet lov om motorferdsel samt føre kontroll med at loven blir etterlevd. Gjeldende rett i dag er likevel at motorferdselsloven ikke inneholder noe hjemmelsgrunnlag for å stanse førere av motorkjøretøy i utmark for å kontrollere at kjøringen er lovlig. Når politiet og Statens naturoppsyn foretar kontroll skjer dette med

bruk av bestemmelsen i vegtrafikkloven § 10. Høringen har vist at i relasjon til kontroll av motorferdsel i utmark vil vegtrafikklovens § 10 uansett være for snever, bl.a. siden den ikke omfatter hjemmel til kontroll av motorbåt i vassdrag eller på innsjø eller fly når dette står på bakken. Lovens virkeområde omfatter også bruk av motorbåt på vassdrag og landing og start med luftfartøy i utmark og vassdrag. Hjemmelsmangelen rammer følgelig all håndhevelse, uten hensyn til om den foretas av politiet eller oppsynsmyndighetene. Det er også viktig av informasjonshensyn at hjemmelen fremgår av loven selv, og ikke må utledes av annen lovgivning.

DN vil peke på at forslaget ikke endrer kompetanseforholdet mellom politi og naturoppsyn. Politiets rolle og oppgaver blir som før, men med et tydeligere hjemmelsgrunnlag for kontrollarbeidet. DN er videre av den oppfatning at en klargjøring av kontrollhjemmelen rettslig sett kun vil være en videreføring av det prinsipp som allerede følger av lov om statlig naturoppsyn, der SNO er gitt i oppgave å føre tilsyn med overholdelsen av motorferdselloven. For det statlige naturoppsynet innebærer ikke hjemmelen noen adgang til å iverksette tvangsmidler mot den som ikke stanser for kontroll. Bruk av tvangsmidler er på vanlig måte forbeholdt politiet eller den som er tildelt begrenset politimyndighet.

DN foreslår imidlertid adgang til strenge sanksjoner mot den som ikke stanser for kontroll eller bevisst unndrar seg, jf senere under forvaltningssanksjoner, straff og inndragning. Både politiet og oppsynsmyndigheten opplever jevnlig slike bevisste unndragelseshandlinger. DN mener det er et viktig forebyggende tiltak at den som velger å unndra seg kontroll, vet at han risikerer straff eller andre sanksjoner, så som for eksempel inndragning av kjøretøy.

DN har erfart at det har vært en utvikling hvor politiets kontroll og håndheving ikke har vært på et tilstrekkelig nivå, men at det kan forekomme noen variasjoner mellom de ulike distrikter. Det vil etter DNS syn være fornuftig ressursutnyttelse at det statlige oppsynet, som til daglig har andre oppgaver ute i felt, samtidig skal kunne stanse og kontrollere førere av ulike motoriserte fremkomstmidler. Dette synspunkt støttes av Riksadvokaten.

Synspunktet understrekes av at lovforslaget er en miljølov på linje med de øvrige miljølover SNO har tilsynsansvar for. Det vil etter DNS syn fremstå som rettslig merkelig om Statens naturoppsyn, som skal føre tilsyn med motorferdselloven, ikke skal ha mulighet til å stanse førere. En kontrollhjemmel for politiet og SNO oppfyller også den forutsetning som lå til grunn da

naturoppsynsloven ble vedtatt, om at inngrepshjemler som hovedregel skal følge av den enkelte særlov oppsynet er satt til å føre kontroll med.

Det ikke er noen uvanlig rettslig konstruksjon at statlige tilsynsorganer har slik nødvendig kontrollhjemmel. Det kan her nevnes at Statens vegvesen etter vegtrafikklovens § 10 har en tilsvarende hjemmel til å stanse og kontrollere førere. At hjemmelsgrunnlaget klargjøres vil medføre at antall kontrollerte vil øke. Dette vil igjen medføre at oppdagelsesrisikoen øker, noe som vil være med på å sikre at lovens bestemmelser blir respektert og overholdt.

DN har merket seg at Politidirektoratet ikke er mot at det statlige naturoppsynet gis klare inngrepshjemler, men at Politidirektoratet samtidig er opptatt av at oppsynet ikke skal overta eller erstatte politiet på dette området. DN vil understreke at forslaget til ny lov ikke endrer politiets oppgaver eller rolle innenfor lovområdet, men vil medføre at SNO gis mulighet til å supplere politiets kontrollarbeid på en bedre måte. Dersom det i forbindelse med en kontroll oppstår mistanke om brudd på vegtrafikkloven og andre lover, vil SNO som før være henvist til å kontakte politiet på ordinær måte. Politiet skal som tidligere stå for etterforskning og bevisikring. At overtredelser av motorferdselloven samtidig også kan innebære brudd på bestemmelser i vegtrafikkloven og forskrifter gitt i medhold av denne, endrer etter DNs mening ikke at beskyttelse av naturmiljøet er lovens hovedtema og at oppsynets roller i håndhevelsen først og fremst retter seg mot dette. DN vil videre understreke at forslaget om ny kontrollhjemmel også innebærer en forbedring for politiets hjemmelsgrunnlag i forhold til tidligere.

DN vil til slutt nevne at både Justisdepartementet og Riksadvokaten støtter forslaget om å gi SNO selvstendig kontrollhjemmel. Riksadvokaten argumenterer omfattende for en slik løsning, og uttaler at en slik hjemmel for det statlig naturoppsynet vil ha betydelig forebyggende effekt som vil være med på å sikre at lovens bestemmelser blir overholdt.

### Konklusjon

DN anbefaler at høringsforslagets § 33 (kontroll og oppsyn) tas inn som § 29 i ny motorferdsellov.

### Dokumentasjonskrav

#### DNs forslag

DN foreslo følgende bestemmelse om dokumentasjon i høringsforslagets § 4 tredje ledd:

*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.*

Videre foreslo DN i høringsdokumentets § 4, fjerde ledd at det skal innføres krav om utfylling av kjørebok:

*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.*

### Fra høringen

Justisdepartementet støtter forslaget om kjørebok, og mener det bør overveies å stille et slikt krav også for motorferdsel etter høringsforslagets §8 bokstav h, siden det ellers kan bli for lett å omgå bestemmelsen ved å påberope seg at transporten skjer i næringsformål. Justisdepartementet foreslår derfor at unntaket begrenses slik: "hjemmel i § 8 første ledd bokstav a-g".

Politidirektoratet støtter forslaget om at det må innføres blant annet kjørebok og ser dette som et viktig grep i forhold til effektiv kontroll.

Statens forurensningstilsyn mener at kravet til dokumentasjon er for omfattende.

Reindriftsnæringen er i hovedsak positiv til at det innføres skriftlig dokumentasjonskrav.

Fra en rekke organisasjoner innen *jordbruk og skogbruksnæringen* foreligger det kritiske innvendinger mot omfattende dokumentasjonskrav for denne næringen.

### Drøfting

DN er av den oppfatning at det må være regler om dokumentasjon i forbindelse med kjøring. Sterke hensyn taler for slike regler. Disse hensynene har nær sammenheng med behovet for effektiv kontroll av at den motorferdsel som foregår i utmark og vassdrag, skjer i samsvar med loven. Det blir dermed lettere å avdekke ulovlig kjøring.

I dagens lovverk er alle som etter søknad har fått tillatelse 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 forpliktelsen til også å gjelde for

tillatelser 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. DN har merket seg høringsuttalelsene fra jord- og skogbruksnæringen og ser det som viktig at kravene ikke må fremstå som unødvendig byråkratiske eller upraktiske. For motorferdsel med traktor eller andre landbruks- eller skogbruksmaskiner vil det legitime formålet med motorferdselen som regel fremgå klart av sammenhengen. Det er dessuten sjelden behov for å kontrollere om motorferdselen skjer i forbindelse med jord- eller skogbruksnæring i slike tilfeller. Av denne grunn vil DN anbefale at det i den nye motorferdselloven gjøres unntak fra dokumentasjonskravet for motorferdsel med traktor eller andre landbruks- eller skogbruksmaskiner.

DN tilrår videre at det innføres en ny forpliktelse som gjelder for all motorferdsel, med unntak av motorferdsel 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 føre opp hver tur i en kjørebok, vil det være mulig for kontroll- og oppsynsmyndigheten å kontrollere om det dreier seg om kjøring som er tillatt etter loven. For motorferdsel som er direkte tillatt etter § 8 kan aktørene med hjemmel i loven foreta det antall turer som måtte være nødvendig, innenfor de begrensninger som følger av aktsomhetskravet, slik at kjørebok ikke er egnet for å avdekke urettmessig kjøring. Det samme gjelder for lovlig motorferdsel på vassdrag. Motorferdsel hjemlet i § 8 samt lovlig motorferdsel på vassdrag er derfor unntak fra kravet om å føre kjørebok. For motorferdsel som utøves av primærnæringsdrivende vil det være en glidende overgang mellom arbeid og fritid i mye større grad enn for den øvrige motorferdselen hjemlet i § 8. Av den grunn er DN enig med Justisdepartementet i at et krav om kjørebok vil kunne sikre at det ikke forekommer fornøyleskjøring under dekke av at det er næringskjøring.

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 fås hos kommunen, politiet, Statens naturoppsyn etc.

### **Konklusjon**

DN anbefaler at det tas inn følgende bestemmelser om dokumentasjonskrav og kjørebok i ny motorferdsellov som tredje og fjerde ledd i § 5:

Ved motorferdsel i utmark og vassdrag skal føreren medbringe skriftlig dokumentasjon i form av gyldig tillatelse gitt av kommunen, tjenestebevis, kopi av næringsoppgave, oppdragsbekreftelse eller annen dokumentasjon som viser at den aktuelle motorferdselen er tillatt. Ved bruk av landbruks- og skogbruksmaskiner til motorferdsel som er direkte hjemlet i denne loven gjelder ikke kravet om skriftlig dokumentasjon.

Før hver tur tar til skal føreren nedtegne startpunkt, endepunkt, formålet med transporten og tidspunktet for transporten. Opplysningene skal nedtegnes med permanent penn i kjørebok som skal medbringes under transporten. Dette gjelder ikke for motorferdsel i medhold av § 8 og § 19.

### **Forvaltningssanksjoner**

#### **DNs forslag**

I høringsdokumentet anbefalte DN at forvaltningen uten å gå veien om anmeldelse til politiet med krav om straff kan ilegge formell advarsel, administrativt rettighetstap (dvs. at tillatelsen inndras) eller overtredelsesgebyr. Det kan bare ilegges en type sanksjon (enten forvaltningssanksjon eller straff) ved en lovovertrødelse. Dette innebærer at den myndighet som avdekker overtredelsen, må vurdere nærmere om den etter loven er å anse som alvorlig eller mindre alvorlig. Er overtredelsen i lovens forstand alvorlig, må den anmeldes til politiet med krav om tiltale og straff. Er den mindre alvorlig, kan den etter forslaget sanksjoneres administrativt med formell advarsel, rettighetstap eller overtredelsesgebyr. DN foreslo videre at departementet i forskrift regulerer bruken av forvaltningssanksjoner. Dette vil sikre rettslik praksis, hvilket er vanlig også innenfor andre tilsynsområder. For de myndigheter som skal ilegge forvaltningssanksjoner, vil en forskrift være en god veileder i arbeidet.

*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 strafferettslig 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 enn den rett til å endre eller inndra en tillatelse dersom hensynet til miljøet tilsier det som er hjemlet i forslaget § 27 fjerde ledd.

*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 ved mange av de mindre alvorlige overtredelsene der det i dag gis bøtStraff. Overtredelsesgebyr vil kunne sees som mildere sanksjon enn bøtStraff, og vil innebære en forenkling og effektivisering av sanksjoneringen av å bryte lov eller regelverk.

Forvaltningssanksjoner etter motorferdselsloven er et nytt sanksjonssystem og DN foreslo derfor i høringsdokumentet at det overlates til departementet ved forskrift å bestemme hvordan administrative sanksjoner skal fastsettes og gjennomføres, slik praksis er også gjennomført på andre tilsynsområder.

### Fra høringen

*Justisdepartementet* påpeker at det kan være naturlig at også politiet i påpeker at det kan være naturlig at også politiet i kontroll sammenheng kan utstede gebyrer for overtredelser som ikke kvalifiserer til straff. Slik forslaget er utformet, vil politiet ikke kunne skrive ut overtredelsesgebyrer for en uaktsom overtredelse, og heller ikke ilegge bøtStraff etter høringsforslagets § 35 første ledd siden bestemmelsen stiller krav om grov uaktsomhet. Dette medfører at en uaktsom overtreder vil slippe unna dersom han blir tatt av politiet, men ikke dersom han blir tatt av Statens naturoppsyn.

*Riksadvokaten* argumenterer omfattende for at det bør være hjemmel til å ilegge forvaltningssanksjoner for de mindre alvorlige overtredelser av loven. Riksadvokaten peker på at dette samsvarer godt med den nyere utvikling innen strafferetten og med de standpunkter som Sanksjonsutvalget i sin utredning har kommet frem til. Riksadvokaten mener at "forvaltningssanksjoner" er å foretrekke som fellesbegrep.

I likhet med Justisdepartementet er Riksadvokaten av den oppfatning at både politiet og SNO bør kunne ilegge slike forvaltningssanksjoner. Slik høringsforslaget lyder vil det bare være SNO som skal kunne ilegge slike. Riksadvokaten trekker videre frem at SNO også bør kunne ilegge gebyr for overtredelse av vegtrafikklovens § 23a om personlig verneutstyr. Høringsuttalelsen fra Riksadvokaten inneholder en lang rekke vurderinger og anbefalinger når det gjelder utforming av lovens bestemmelser om forvaltningssanksjoner, som DN har tatt hensyn til og hatt nytte av i den endelige utformingen av forslaget.

*Politidirektoratet* er ikke enig i forslaget om at simpel uaktsomhet blir avkriminalisert og gebyrlagt. Politidirektoratet mener at motorferdselloven ikke er egnet for et slik sanksjonssystem, og stiller seg derfor kritisk til at SNO skal kunne ilegge administrative sanksjoner.

*Økokrim* er også av den oppfatning at loven ikke er egnet for forvaltningssanksjoner.

*Fjellstyresambandet* og en del *fjellstyrer* er skeptisk til å gi Statens naturoppsyn hjemmel for kontroll av motorferdsel i utmark. Det pekes på at en sammenblanding av forvaltningsmessige og strafferettslige sanksjonsmuligheter ved operativ kontroll i felt, i tillegg vil virke forvirrende både på kontrollpersonellet og befolkningen som kontrolleres. Ved å blande tilsynsoppgaver og kontrolloppgaver vil det skapes usikkerhet og rolleforvirring. Dette kan gå på bekostning av rettssikkerheten.

*Fra natur og friluftsansjoner* på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå er det mottatt en lang rekke med uttalelser. Hovedtrekkene i synspunktene er at det er svært viktig at Statens naturoppsyn gis klare og gode tilsynshjemler. Så godt som alle andre statlige tilsyn har tilsvarende sanksjonsmyndigheter som det foreslås at SNO skal få. Dette vil være med å bidra til at oppdagelsesrisikoen for ulovlig kjøring vil øke. Mange fremhever at en innstramning av regelverket for kjøring i utmark ikke vil ha noen virkning dersom en ikke gir det statlige oppsynet gode nok hjemler for en effektiv kontroll.

### Drøfting

DNs høringsdokument inneholder både hjemmel for straff (høringsforslagets § 35) og forvaltningssanksjoner (høringsforslagets § 34). Om straff vises til drøftingene under avsnittet om straff nedenfor. DN tar i likhet med Justisdepartementet i forarbeidene til straffeloven 2005 (jf. Ot.prp.nr. 90 (2003-2004) side 92) som utgangspunkt at å gjøre en handling straffbar bør være det siste virkemidlet samfunnet griper til for å styre borgernes adferd. Kriminalisering bør med andre

ord være av subsidiær karakter og bare brukes der hvor andre sanksjoner mot lovbrudd ikke finnes eller åpenbart ikke vil være tilstrekkelige. DN viser også til Sanksjonsutvalgets utredning i NOU 2003:15 Fra bot til bedring, særlig kap. 10 om generelle prinsipper for bruk av straff og administrative sanksjoner (utredningen side 143 – 168). Hovedspørsmålet om kriminalisering består egentlig av to delspørsmål: For det første om det er nødvendig å sanksjonere overtredelser for å sikre etterlevelse. For det andre om sanksjonen i tilfelle må være straff eller om tilstrekkelig etterlevelse kan oppnås ved andre sanksjoner.

DN anser det åpenbart at sanksjoner er nødvendig for å sikre en tilstrekkelig grad av etterlevelse av forbudet mot motorisert ferdsel i utmark og vassdrag. All erfaring tilsier dette. DN mener videre at det i forslaget bør angis konkret hvilke overtredelser av loven som skal medføre straff eller forvaltningssanksjon. De bestemmelsene som foreslås sanksjonert, er hovedregelen i utkastet § 2 om generelt forbud mot motorferdsel, aktsomhetsregelen i utkastet § 5, kontrollbestemmelsen i utkastet § 29 andre og tredje ledd, samt vilkår fastsatt med hjemmel i loven.

Når det gjelder spørsmål to, støtter DN seg også her til Justisdepartementets vurderinger som i forarbeidene til straffeloven av 2005 (proposisjonen side 93) sier seg enig med Sanksjonsutvalget i at tre forutsetninger bør foreligge før det er aktuelt å kriminalisere overtredelser av offentligrettslig reguleringslovgivning:

- a) tilstrekkelig etterlevelse av regelen kan ikke oppnås ved andre sanksjoner
- b) regelen må beskytte en viktig interesse, og
- c) det må dreie seg om en alvorlig eller gjentatt overtredelse

Når det gjelder pkt. a) legger DN fortsatt opp til at normalreaksjonen på forsettlig eller grovt uaktsom overtredelse skal være straff på bot – selv om det anbefales å beholde den foreslåtte adgangen til å idømme fengselsstraff ved særdeles skjerpene omstendigheter. I en situasjon hvor normalreaksjonen er bot, er det etter DNS mening nærliggende å tenke at den økonomiske sanksjonen like gjerne kan være et overtredelsesgebyr, i alle fall for de mindre alvorlige overtredelsene og de overtredelser som er begått ved simpel uaktsomhet. For å oppnå tilstrekkelig etterlevelse av loven må det være viktigere at det blir reagert på overtredelser enn hvilken rettslig betegnelse den økonomiske sanksjonen har. For overtrederen vil betalingsforpliktelsen være det sentrale, ikke hva sanksjonen kalles. Dette er synspunkter som er i tråd med Sanksjonsutvalgets forslag.

Når det gjelder pkt. b) legger DN vekt på at lovforslaget er begrunnet i miljøhensyn, nærmere konkretisert til hensynet til å unngå naturskade, hensynet til å unngå støy, hensynet til å verne plante- og dyrelivet (særlig i sårbare perioder), og hensynet til å unngå forurensning i form av utslipp og forsøpling. Det er "naturmiljøet" i sin videste forstand, samt muligheten til å oppleve stillhet og ro som skal beskyttes.

Om pkt. c) har DN lagt vekt på at forarbeidene til straffeloven av 2005 fremholder at straff bare bør brukes ved alvorlige eller gjentatte overtredelser.

DN viser til sitt hovedsynspunkt om at selv om miljøhensynene veier tungt, kan det ikke hevdes at hovedproblemet ved motorferdsel i utmark og vassdrag er den enkelte overtredelse, men summen av de mange, tilsynelatende bagatellmessige overtredelser. Det er vanskelig å forsvare at enhver overtredelse er så alvorlig at den bør møtes med straff. Straffeansvaret bør derfor være forbeholdt de kvalifiserte overtredelser, mens det vil være tilstrekkelig å reagere med en forvaltningssanksjon overfor de mindre alvorlige overtredelser. Med andre ord tilrår DN en avkriminalisering av de mindre alvorlige overtredelsene og en skjerping av reaksjonen i forhold til de alvorligste overtredelsene, se under. Kombinasjonen av forvaltningssanksjoner og straff gjør også at man på en bedre måte kan avpasse sanksjonen etter overtredelsens alvorlighet og derved legge til rette for en mer effektiv håndheving.

#### **Overtredelsesgebyr**

DN har merket seg de synspunkter som har kommet inn under høringen, og legger størst vekt på synspunktene fra Justisdepartementet og Riksadvokaten i denne sammenheng. Begge disse instansene har stor kompetanse og gjennomslagskraft når det gjelder regelutforming og håndhevelsesspørsmål, og begge støtter DNS hovedsynspunkt om en deling av sanksjonssystemet mellom forvaltningssanksjoner og straff.

Begge foreslår imidlertid at også politiet får adgang til å ilegge administrative sanksjoner. Dette er DN enig i, og anbefaler å endre bestemmelsen på dette punktet. Det er viktig at overtrederen møtes på samme måte uansett hvilken myndighet som utfører kontrollen.

DN opprettholder forslaget om at det er de mindre alvorlige overtredelsene som skal sanksjoneres administrativt, og at straff skal forbeholdes de mer alvorlige og kvalifiserte overtredelsene. Overtredelsesgebyr vil kunne sees som mildere sanksjon enn bøtestraff. Resultatet vil etter DNS mening bli et smidig og ubyråkratisk sanksjonssystem, der administrative sanksjoner

kan ilegges på stedet, mens anmeldelser må følges opp av politiet på vanlig måte. Overtredelsesgebyr er ikke straff, og vil medføre at strafferettssystemet ikke blir belastet med mindre alvorlige overtredelser.

Riksadvokaten nevner i sin høring at det vil være riktig at også SNO gis myndighet til å ilegge gebyr for overtredelse av vegtrafikklovens § 23a om personlig verneutstyr – hjelpåbudet. Det vil fremstå som merkelig om ikke SNO skal kunne reagere på dette, ettersom de skal kunne reagere på ulovlig kjøring for øvrig.

Det er DN enig i og vil anmode samferdselsdepartementet om at det med hjemmel i vegtrafikklovens § 10 andre ledd ved forskrift delegeres kompetanse til Statens naturoppsyn til å ilegge gebyr for brudd på vegtrafikklovens § 23 a.

DN anbefaler følgelig at det i ny motorferdsellov tas inn en hjemmel for å ilegge forvaltningssanksjoner der overtredelsesgebyr er en av sanksjonstypene.

#### **Formell advarsel**

DN har merket seg innvendingene som har kommet mot forslaget om at det som forvaltningssanksjon kan gis formell advarsel, særlig betenkelighetene som er kommet fra Justisdepartementet vedrørende registrering av slike advarsler. Uten en registreringsordning vil man vanskelig kunne tenke seg at sanksjonen blir effektiv. Forslaget får imidlertid støtte fra enkelte høringsinstanser.

På bakgrunn av dette har DN kommet til at man ikke vil anbefale forslaget om formell advarsel. Dette henger også sammen med at flere av de hensyn som forslaget om formell advarsel skal ivareta, allerede er ivarettatt i lovfor-  
slagets § 24, 4. ledd som bestemmer at "Myndighetene skal gjennom råd, veiledning og opplysning arbeide for å fremme formålene med denne loven".

Også i politiloven og naturoppsynsloven finner man bestemmelser om veiledning og informasjon som virkemiddel til å fremme lovlydighet. Dette er veiledning og informasjon som godt kan gis ved kontroll i felt. Erfaringene med slik veiledning i felt er gjennomgående gode og blir positivt mottatt. DN er derfor etter en samlet vurdering kommet til at man likevel ikke vil foreslå noen bestemmelse om formell advarsel, men heller fremheve myndighetenes plikt til ved aktiv veiledning og informasjon å medvirke til at brukerne innretter seg etter lovens bestemmelser.

DN anbefaler følgelig at ny motorferdsellov ikke skal gi hjemmel for å gi formell advarsel som forvaltningssanksjon.

#### **Administrativt rettighetstap**

DN foreslår at administrativt rettighetstap i form av tilbakekalling av en tillatelse bør være et virkemiddel både ved brudd på bestemmelsene i loven og ved brudd på vilkårene som er satt i en tillatelse som er gitt etter loven. Tilbakekalling av en tillatelse som sanksjon, må derfor sees i sammenheng med lovfor-  
slagets § 23 andre og tredje ledd, som angir hvilke vilkår som skal og bør settes i forbindelse med en tillatelse.

Det må være sammenheng og forholdsmessighet mellom den overtredelse som skal sanksjoneres og tap av 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. 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 forebyggende 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. Sanksjonen har også den fordel at ingen kan "betale seg ut" av den – slik det i en viss utstrekning kan være ved overtredelsesgebyr eller bøtStraff.

DN anbefaler derfor at ny motorferdsellov skal hjemle adgangen til administrativt rettighetstap som forvaltningssanksjon.

#### **Forskrift om forvaltningssanksjoner**

Høringsforslaget inneholder også en forutsetning om at administrative sanksjoner skal ilegges etter regler i forskrift utformet av departementet. DN anbefaler at dette forslaget tas inn i ny lov, da dette vil sikre at praksis vil bli den samme uansett hvilken myndighet som legger sanksjonen.

Det vil også være en fordel at avveiningen med hensyn til hvilke overtredelser som skal sanksjoneres administrativt og hvilke som skal anmeldes for straffeforfølgning blir gjort på sentralt myndighetsnivå.

Forskriften vil kunne inneholde bestemmelser om hva som konkret skal gebyrlegges, for hvilke typer overtredelser tillatelser skal inndras, samt fastsette egne gebyrsatser som gjelder for hele landet. Hensynet til lik håndhevelse tilsier at en ikke overlater til den enkelte myndighetsutøver å avgjøre ved skjønn hvilke situasjoner som kan gebyrlegges. Det vil være fordelaktig at gebyret størrelse følger fastsatte standardsatser og ikke skal kunne fastsettes ved skjønn i det enkelte

tilfelle. På samme vis vil det være fordelaktig at det forskriftsfestes for hvor lang tid det skal ilegges administrativt rettighetstap for de ulike overtredelser.

### **Forholdet til forvaltningsloven**

DN ser det som naturlig at en forskrift om forvaltnings-sanksjoner også vil kunne inneholde regler som sikrer at sanksjonene i henhold til rett fremgangsmåte etter reglene i forvaltningsloven.

Ileggelse av en forvaltningssanksjon er et enkeltvedtak og omfattes av reglene i forvaltningsloven. I denne forbindelse gjelder regler om forhåndsvarsel i forvaltningslovens § 16, jf særlig tredje ledd. Tredje ledd gir anvisninger på i hvilke tilfeller slikt forhåndsvarsel kan unnlates. Ingen av de unntak som fremgår av § 16 tredje ledd passer helt til ileggelse av overtredelsesgebyr. Det vil etter DNs syn ikke være betenkelig i disse tilfellene at det inntas i forskriftsbestemmelser etter motorferdselloven at forhåndsvarsel kan unnlates. De ulike gebyrsituasjonene er forhold som er enkle å konstatere og hele poenget med slik ileggelse er at det skjer på stedet i umiddelbar tilknytning til kontrollsituasjonen.

Når det gjelder administrativt rettighetstap vil etter DNs oppfatning de ordinære regler om forhåndsvarsel etter forvaltningsloven gjelde. Slik DN vurderer det er forvaltningsloven ikke til hinder for at forhåndsvarselet kan gis på standardblankett på stedet i forbindelse med kontrollen.

Som følge av at ileggelse av overtredelsesgebyr er et enkeltvedtak gjelder bestemmelsene om begrunnelse. Gebyret foreslås derfor ilagt på ferdig standard skjema med avkrysning for hvilken overtredelse som er begått, hvilken forhåndsfastsatt gebyrsats som ilegges, hjemmelsgrunnlaget og eventuell ytterligere begrunnelse i et tekstfelt. Det finnes slike skjemaer for lignende formål for en rekke slike overtredelser. DN legger til grunn at dette vil fylle de krav som settes til slik begrunnelse.

Til forskjell fra forenklet forelegg, krever ikke gebyr at det vedtas. Gebyrvedtaket pålegger mottaker en betalingsplikt. Til vedtaket er det knyttet en klagerett etter reglene i forvaltningsloven. Det er i høringsrunden reist spørsmål om hvilket forvaltningsorgan som skal være klageinstans, siden det foreslås at to ulike statsetater skal ha gebyrkompetanse.

DN har så langt ikke sett behovet for et eget klageorgan. Overtredelsesgebyr etter motorferdselloven står i utgangspunktet i samme stilling som andre gebyrordninger. Det kan blant annet nevnes at klager på gebyr for manglende betaling av parkeringsavgift mv. behand-

les blant annet i tingretten. En mulighet er derfor at det i gebyrforskriften inntas en bestemmelse om at klageinstans er tingretten som har verneting på det sted hvor overtredelsen har funnet sted. Klagefristen bør følge den alminnelige frist på 3 uker. Utpekes ingen særskilt klageinstans i loven, vil Miljøverndepartementet som ansvarlig for gjennomføring av loven etter de ordinære regler være klagemyndighet.

DN vil påpeke at det er den myndighet som avdekker forholdet, som må foreta valget mellom forvaltnings-sanksjon og anmeldelse. En forskrift vil kunne gi gode regler for dette valget. Forskriften vil her kunne sikre en praksis som ikke kommer i strid med reglene i EMK (Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjon) om forbud mot såkalt dobbeltstraff.

Som nevnt ovenfor vil det være nødvendig å forskriftsfeste hvilke tilfeller som kan sanksjoneres forvaltningsrettslig, samt fastsettelsen og gjennomføringen av sanksjonene. DN foreslår at saksbehandlingsreglene og forholdet til forvaltningsloven reguleres i samme forskrift.

### **Konklusjon**

DN anbefaler at det i ny motorferdsellov som § 30 tas inn følgende paragraf om forvaltningssanksjoner:

*Departementets oppsyn og politiet kan ilegge den som overtrer bestemmelsene i § 2, § 5, eller vilkår med hjemmel i enkeltvedtak etter loven her administrativt rettighetstap eller overtredelsesgebyr eller begge deler. 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 administrativt rettighetstap 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.*

### **Straff**

#### **DNs forslag**

I høringsdokumentet foreslo DN å ta inn følgende straffebestemmelse etter mal fra Sanksjonsutvalgets mønsterbestemmelse for strafferettslige sanksjoner, sammenholdt med § 73 (straff) i forslaget til ny naturmangfoldlov.

*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 skjerpene omstendigheter kan fengsel inntil 1 år anvendes.*

Forslaget innebærer at det er kun de forsettlige og grovt uaktsomme overtredelser som blir belagt med straffansvar. Nytt i forhold til dagens lov, er strafferammen foreslått skjerpet slik at det for de alvorligste tilfellene kan idømmes fengsel i inntil 1 år.

### Fra høringen

Justisdepartementet foreslår en noe annen ordlyd på bestemmelsens tredje ledd.

I uttalelsen fra Riksadvokaten er det tatt inn en rekke grundige vurderinger i forhold til dette tema. DN vil knytte disse vurderingene/standpunktene til drøftelsen av synspunktene som er kommet frem i høringen.

Økokrim er positive til at strafferammen økes. Dette medfører at fengsel kan benyttes, dernest vil bestemmelsen kunne gi grunnlag for ransaking og pågripelse. Økokrim foreslo en økning av strafferammen til 2 års fengsel, samt en endring av ordlyden i straffebestemmelsen (§35).

Hovedtrekkene i uttalelsene fra fylkesmennene er at disse er enige i DNS forslag i forbindelse med kontroll, håndhevelse og straff.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane fremmer forslag om at det i forslag til kapittel 8 inntas en bestemmelse om inndragning av kjøretøy.

### Drøfting

I DNS høringsforslag (§ 34 og § 35) er sanksjonene mot lovbrudd knyttet til lovbruddets alvorlighet samt til de ulike skyldgrader. Disse er

- Uaktsomhet
- Grov uaktsomhet
- Forsett

DN viser til Sanksjonsutvalgets utredning i NOU2003:15 Fra bot til bedring, spesielt kap. 10 om generelle prinsipper for bruk av straff og administrative sanksjoner. Hovedtrekkene i denne omfattende utredningen er at man i fremtidig lovgivning vil gå over til et mer nyansert og effektivt system med mindre bruk av straff.

Konsekvensen av dette syn vil være at de mindre alvorlige og uaktsomme overtredelser av regelverket ikke lenger vil være belagt med straff. DN anbefaler at disse belegges med forvaltningssanksjoner.

DN antar at de uaktsomme overtredelser stort sett vil bli begått av personer eller foretak som i utgangspunktet har lov til å utøve motorisert ferdsel, og som vil bli avdekket ved rutinemessig kontroll av den lovlige ferdselen.

For personer eller foretak som ikke har et lovlig utgangspunkt vil slik ferdsel svært ofte være forsettlig. Har en ikke anledning til å kjøre, vil overtredelser av bestemmelsene i det alt vesentligste være forsettlige overtredelser. Det kan tenkes tilfeller hvor overtrederen anfører rettsvillfarelse, for eksempel at en ikke har satt seg inn i gjeldende regelverk. Etter alminnelige regler for dette, vil slike anførsler kun føre fram hvor villfarelsen kan sies å være unnskyldelig. Får ikke overtrederen medhold i en slik anførsel, vil det å ikke sette seg inn i det regelverk som gjelder innebære en grovt uaktsom overtredelse. Dette er i samsvar med forarbeidene til straffeloven av 2005.

### Skyldkrav mv.

Som ovenfor nevnt vil skyldkravet for de straffbare overtredelser være begrenset til grov uaktsomhet eller forsett.

Det er i bestemmelsen angitt konkret hvilke bestemmelser det skal være straffbart å overtre. Både Justisdepartementet og Riksadvokaten støtter dette. Justisdepartementet og Riksadvokaten støtter også forslaget om at straffansvar bør forbeholdes de grove uaktsomme og forsettlige overtredelser. Begge har forslag til forbedringer i lovteksten som DN har innarbeidet.

DN anbefaler at forslaget til straffebestemmelse opprettholdes med grov uaktsomhet og forsett som skyldkrav, med noen endringer i utformingen av lovteksten etter forslag fra Justisdepartementet og Riksadvokaten, jf nedenfor.

### Gjentagelseshandlinger

Slik bestemmelsen er foreslått i høringsdokumentet vil ikke gjentagelse i tilstrekkelig grad bli fanget opp. Dette er ikke tilsiktet. DN er av den oppfatning at den normale



reaksjon skal være bøter, slik det er i dag ved første gangs overtredelse. Er overtrederen tidligere straffet for tilsvarende forhold, vil dette normalt være et skjerpene moment under utmåling av straffen. Direktoretat finner det uheldig i at man for flere gjentatte brudd fortsatt skal være henvist til å benytte bøter, særlig dersom overtredelsen er grov.

DN anbefaler derfor at det gis hjemmel for å benytte fengselsstraff og i kombinasjon med bøter.

### **Medvirkning, utvidet strafferamme**

Riksadvokaten og Økokrim har påpekt at medvirkning bør være straffbar. Medvirkning er straffbart etter dagens motorferdsellov og det skyldes en inkurie at dette ikke ble tatt med i høringsforslaget. DN er enig at straffeansvar for medvirkning skal medtas. Økokrim og Politidirektoratet foreslår i tillegg å utvide strafferammen fra 1 år til 2 år i høringsforslagets § 35 tredje ledd.

DN er enig i en slik utvidelse, som er ment å fange opp de alvorligste tilfeller av brudd på loven. Dette medfører at foreldelsesfristen forlenges fra 2 år til 5 år. Dermed vil en økning av strafferammen slik som foreslått i tredje ledd være mer i samsvar med strafferammene innen miljølovgivningen for øvrig.

Justisdepartementet har foreslått en endring av selve ordlyden i straffebestemmelsens tredje ledd og anbefaler at ordlyden endres tilsvarende. Det anbefales at medvirkning til overtredelser skal være straffbart, samt at strafferammen for de groveste overtredelsene settes til 2 år.

### **Tidligere ilagte gebyr som straffeskjerpene moment**

DN har foretatt en ny vurdering av om tidligere gebyr ileggelser skal regnes som straffeskjerpene moment jf., høringsforslagets § 35 annet ledd siste punktum. Dette vil kreve at det opprettes et eget gebyrregister.

Justisdepartementet er kritisk til dette. DN viser til det som tidligere er sagt om registrering av formelle advarsler. Det følger av dette standpunkt at DN ikke vil fremme et slikt forslag. En slik ordning vil også lett komplisere et sanksjonssystem som DNs lovforslag har tatt sikte på å forenkle.

DN anbefaler at tidligere ilagte gebyr ikke skal anses som straffeskjerpene moment i forbindelse med utmåling av straff.

### **Påtalekompetanse**

I dag har påtalemyndigheten i politiet påtalekompetanse for forseelser. DN er av den oppfatning at loven er en forseelseslov og at påtalemyndigheten i politiet bør inneha påtalekompetansen. Riksadvokaten har tatt dette opp sin uttalelse. DN foreslår dette løst ved at det tas inn i bestemmelsen at brudd på loven ansees som forseelse jf., straffeprosesslovens § 67 første ledd bokstav b. DN anbefaler at det tas inn en slik presisering i nytt siste ledd i straffebestemmelsen.

### **Konklusjon**

Med bakgrunn i det som er drøftet ovenfor om skyldkrav, gjentagelseshandlinger, medvirkning og utvidet strafferamme, tidligere ilagt gebyr som straffeskjerpene moment og påtalekompetanse anbefaler DN at motorferdsellovens straffebestemmelse tas inn som § 31 med følgende ordlyd:

*Med bøter eller fengsel inntil 1 år eller begge deler straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt overtrer bestemmelsene i § 2, § 5, § 29 andre og tredje ledd eller vilkår med hjemmel i 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.*

*Er det inntrådt eller voldt fare for person, voldt skade på naturmiljø, i betydelig grad forringet muligheten til å oppleve stillhet og ro, eller overtredelsene er grove kan fengsel inntil 2 år anvendes. Ved vurderingen om overtredelsen er grov skal det særlig legges vekt på overtredelsens omfang og virkninger og graden av utvist skyld.*

*Medvirkning straffes på samme måte.*

*Overtredelse av loven anses som forseelse.*

### **Ny bestemmelse om inndragning**

Justisdepartementet har i sin høringsuttalelse tatt opp spørsmålet om egen særlig hjemmel for inndragning.

Gjeldende rett følger av straffeloven § 35 om adgangen til å inndra gjenstand som er brukt til straffbar handling. Det følger av rettspraksis for bestemmelsen at det må foreligge flere gjentatte lovbrudd før en inndragning kan finne sted. Dette vil variere alt etter hva slags lovbrudd som foreligger. I forhold til motorferdselloven vil det være nærliggende å sammenligne med vegtrafikkloven på dette punktet. Praksis ved overtredelse av vegtrafikkloven er at det skal da forholdsvis mange tilfeller av fartsovertredelser eller promillekjøring til før at fører gjenstanden dvs. motorvognen kan inndras til fordel for statskassen.

Sammenligningen med vegtrafikkloven er likevel ikke helt treffende på flere punkter. Overtredelser av denne loven har høy oppdagelsesrisiko og stort potensiale for gjentatte overtredelser.

Når det gjelder overtredelser av motorferdselloven vil oppdagelsesrisikoen være lav. Dette medfører liten sannsynlighet for at straffelovens § 35 vil gi noen uttelling i form av inndragning. Etter det DN er kjent med er det svært få – om noen - som er straffet mer enn 5 ganger for ulovlig kjøring.

Et annet særtrekk ved brudd på motorferdselloven er at overtreder(e) ikke sjelden forsøker å stikke av og på den måten unndra seg forfølgning. I enkelte miljøer er det nærmest en sport å kjøre fra politiet eller oppsynet. Både politiet og oppsynsmyndigheten opplever jevnlig slike bevisste unndragelseshandlinger. Selv når det i kontrollsituasjonen er tatt i bruk helikopter, gjøres det ikke sjelden forsøk på å stikke av fra politi og oppsyn. Dette gjelder særlig snøskuterkjøring, der både motorstyrken og kamhøyden på beltet bidrar til høye hastigheter og ekstrem grad av fremkommelighet.

Det finnes altså grupperinger som bevisst driver ulovlig motorferdsel, særlig med snøskuter, og som gjør alt de kan for ikke å bli tatt. Både av MoSa-prosjektet og av høringsuttalelsene generelt fremkommer det forholdsvis klart at de aller fleste mener ulovlig motorferdsel bør slås hardt ned på. Av den grunn, mener DN det av allmennpreventive grunner bør innføres regler som gjør det mer lønnsomt for disse å stoppe for kontroll og få sin straff, enn å forsøke å unndra seg kontroll, noe som igjen kan føre til farlige og vanskelige forfølgelsessituasjoner.

Politi og oppsyn kommer lett i den situasjon at det blir både farlig og vanskelig å forfølge de som bevisst unndrar seg kontroll, og velger derfor å avstå fra dette. Man bør derfor se på hvilke andre og mindre risikofylte virkemidler man kan gi kontrollmyndigheten for å få bukt med dette. En vei å gå kan være en bestemmelse som gjør det lettere å inndra kjøretøyet til den som bevisst søker å unndra seg kontroll.

Justisdepartementet påpeker at en trussel om inndragning har vist seg å være et svært effektivt virkemiddel. DN er enig i denne vurderingen og er av den oppfatning at skal inndragning være et slikt middel må det inntas som en spesialbestemmelse i motorferdselloven.

DN vil derfor anbefale at det tas inn en hjemmel for inndragning. Denne er knyttet til de grovt uaktsomme og forsettelige overtredelser. Inndragningsbestemmelsen vil være forbeholdt gjentatte overtredelser og alvorlige overtredelser. DN ønsker imidlertid ikke å gjøre bestem-

melsen mer omfattende enn nødvendig, og foreslår at bestemmelsen bare omfatter motorkjøretøy – altså ikke luftfartøy eller båt.

Inndragning vil kun være aktuelt i forbindelse med straffereaksjon, altså slik at det er bare påtalemyndigheten og/eller domstolen som skal kunne anvende denne.

DN anbefaler at det i samme bestemmelse inntas at brudd på plikten til å stoppe for politiet eller oppsynsmyndigheten innebærer at motorkjøretøyet skal inndras. Dette er en følge av at muligheten til å stikke av, eller søke å unndra seg slik kontroll vil være mye større og mer aktuell enn på veg. Det antas at en slik bestemmelse vil kunne virke sterkt forebyggende, og at den også i en viss utstrekning vil kunne forebygge hasardiøse unnskikelseshandlinger for å komme unna kontroll.

For å hindre omgåelser anbefales det at inndragning skjer uavhengig av hvem som er eier av kjøretøyet. Bestemmelsen vil derfor kunne medføre at eieren vil finne det mer risikabelt å låne bort en snøskuter til en person man vet kjører ulovlig.

Inndragning som følge av å ikke stanse for kontroll, vil etter bestemmelsen, kunne skje uavhengig av at noen blir dømt for selve kjøringen. Dette medfører at påtalemyndigheten uavhengig av hvem som førte kjøretøyet ved overtredelsen vil kunne utstede et inndragningsfo-  
relegg til eier av kjøretøyet.

### Konklusjon

Følgende bestemmelse anbefales tatt inn som § 32 med følgende ordlyd:

*Motorkjøretøy som er benyttet i strid med bestemmelsene i § 2 og § 5 eller vilkår med hjemmel i enkeltvedtak kan inndras dersom vedkommende fører tidligere er straffet for slik overtredelse eller dersom overtredelsene er alvorlig.*

*Ved avgjørelsen om overtredelsen er alvorlig, skal det særlig legges vekt på om kjøringen har funnet sted i områder som er vernet i medhold av lov, eller i områder der motorferdsel er forbudt etter bestemmelser i kommunal motorferdselplan, om det er kjørt over lengre strekninger eller om kjøringen har medført skade på terrenget eller fauna. Opplystningen er ikke uttømmende.*

*Motorkjøretøy som benyttes til overtredelse av lovens § 29, annet ledd ved at fører ikke stanser kjøretøyet etter at det er gitt tegn til å stanse, herunder unndrar seg fra slik kontroll eller forsøker på slik unndragelse, skal inndras.*

*Inndragning av kjøretøy etter bestemmelsen her kan finne sted uavhengig av eierforhold.*

## 3.24 Overgangsregler

I DN's forslag er det lagt opp til endringer som i varierende grad avviker fra gjeldende regelverk. Det er nødvendig med gode overgangsordninger for å sikre at intensjonen med loven oppfylles uten at det legges unødige hindringer i veien for legitim motorferdsel i utmark i overgangen mellom nytt og gammelt regelverk.

DN har gjort en vurdering av hvordan endringene påvirker mulighetene for forskjellige kjøreformål.

### DN foreslo

I høringsdokumentet foreslo DN flere nye virkemidler for å regulere motorferdsel i utmark og vassdrag på en samfunnsmessig helhetlig måte. Koblingen av motorferdselloven mot plan- og bygningsloven i form av kravet om kommunale motorferdselplaner, samt kravet om at kommunene skal opprette leiekjøringsordning for transport på snødekt mark, gjorde det nødvendig å ta inn en bestemmelse om overgangsregler i høringsforlaget. I høringsdokumentets § 37 representerte DN et utkast til slike overgangsregler. DN ba høringsinstansene spesielt vurdere, og gi tilbakemelding om, hvilke overgangsregler det er behov for.

### Fra høringa

Svært få av de som sendte inn høringsuttalelse har kommentarer eller endringsforslag til bestemmelsen om overgangsregler.

Av de få som har kommentert overgangsreglene, har de fleste innspill vært knyttet til overgangsperiodens varighet. Noen mener tre år bør være maksimal overgangsperiode for de som har tillatelser. *Andre* mener 5 år vil være en noe kort periode for å tilpasse seg en situasjon med bare leiekjøring. Mens igjen andre mener at det er for lenge med en 5 års -periode der de som allerede har tillatelsene kan få fortsette å kjøre selv til egen hytte, da dette kan undergrave leiekjøringsprinsippet. Det påpekes fra *enkelte* at overgangsperioden for absolutt krav om leiekjøring bør samsvare med kravet om utarbeidelse av motorferdselplaner.

*Enkelte* uttaler også at for mange overgangsordninger kan uthule nye regler.

Når det gjelder utarbeidelse av kommunal motorferdselplan, påpeker *Justisdepartementet* at det at kommunene trenger noe tid til å få vedtatt slike planer er en overgangssituasjon, som hører best hjemme i overgangsreglene.

*Flere* peker på at kommunene har mange planoppgaver og at to år er kort tid på å utarbeide en kommunal motorferdselplan. *Fylkesmennene i Østfold, Sogn og Fjordane og Troms* mener at to års frist for kommunene for utarbeidelse av kommunal motorferdselplan er litt kort, og antyder at det heller bør settes som krav at kommunene utarbeider kommunal motorferdselplan sammen med første rullering av kommuneplanens arealdel. *Andre* mener at tidsfristen bør kunne settes til 4 år etter lovens ikrafttreden.

I forbindelse med spørsmålet om overgangsregler, har *Landbruks- og matdepartementet* uttalt at det er behov for overgangsregler med hensyn til kravet om miljøtilpassede kjøretøy sett i forhold til utskiftning av dagens kjøretøy. Det samme uttrykkes fra *Reindriftsforvaltningen og områdestyrene*.

### Drøfting

I DN's anbefaling til ny motorferdsellov, legges det opp til at det er kommunens motorferdselsplan som i stor grad skal styre hvor, når og hvordan motorferdsel i utmark skal foregå i kommunen. Også etableringen av leiekjøringsordningen for snøskutertransport er tett koblet til utarbeidelsen av plan ved at behovet skal vurderes i forbindelse med planbehandlingen og antallet løyver skal angis som bestemmelser til planen. Det er derfor særlig frem til planen er på plass at det der behov for overgangsordninger knyttet til den ferdsel som er tillatt med hjemmel direkte i loven, samt den motorferdselen kommunene har hjemmel til å tillate. DN er enig med Justisdepartementet i at det at kommunene trenger noe tid for å få vedtatt slike planer er en overgangssituasjon som hører hjemme i overgangsreglene.

DN ser at et krav om at kommunene skal ha vedtatt sin motorferdselplan innen to år etter at loven har trådt i kraft, kan gi noen kommuner kort tid på å gjennomføre sine planprosesser. Dersom fristen settes til fem år eller lenger, vil overgangsperioden fort miste sitt preg av midlertidighet.

DN ser det som viktig for sammenhengen og den faktiske innføringen av de nye reglene at den fristen som settes for utarbeidelsen av kommunens motorferdselplan samsvarer med tidspunktet for når det ikke lenger vil være tillatt med egentransport på vinterføre til transportformål som etter loven skal foretas av leiekjører. DN anbefaler at overgangsperioden og fristen for utarbeidelse og vedtakelse av kommunal motorferdselplan settes til tre år.

En frist på tre år bør være tilstrekkelig for kommunene til å gjennomføre en planprosess med motorferdsel i utmark som tema. Slik lovutkastet er utformet står kommunene fritt til å velge om den kommunale motorferdselplanen skal inngå som en del av kommuneplanens arealdel eller om motorferdselplanen skal lages som en egen temaplan. Det er derfor ikke nødvendig å gjøre overgangsperioden så lang at alle kommuner sikres mulighet til å slå sammen arbeidet med utarbeidelsen av den første kommunale motorferdselplanen og den ordinære rulleringen av kommuneplanens arealdel. For øvrig vises det til kapittel 3. 6 om kommunale motorferdselplaner.

I lovforslaget er det for flere av ferdselsformålene stilt krav om at motorferdselen på snødekt mark skal foregå langs traseer angitt i kommunens motorferdselplan. Dette gjelder både for formål som er direkte tillatt i loven og for formål som det kan gis særskilt tillatelse til. Inntil motorferdselplanen med traseer er vedtatt, anbefaler DN at kommunen gis myndighet til å angi midlertidige traseer. For de søknadspliktige ferdselsformålene må den midlertidige traseen tegnes inn på kart som følger vedlagt tillatelsen.

Fordi kravet om at kommunen skal etablere leiekjøringsordning er koblet til utformingen av den kommunale motorferdselplanen, vil det ikke kunne kreves at kommunen skal ha etablert leiekjøringsordning før tre år etter lovens ikrafttreden. For ferdselsformålene som etter lovforslaget kun kan gjennomføres med leiekjørere er det dermed et særlig behov for en smidig overgang mellom dagens regler og lovforslagets regler. Som løsning på denne utfordringen anbefaler DN at inntil leiekjøringsordning etter § 13 er etablert, kan kommunen videreføre eksisterende leiekjøringsløyver gitt etter nasjonal forskrifts § 5 første ledd bokstav a). På denne måten vil kommunen i overgangsperioden ha leiekjørere som kan ta på seg transportoppdrag som nevnt i lovforslagets § 15, samt de øvrige bestemmelsene i kapittel 3, 4 og 7. I områder der det på ikrafttredelsestidspunktet for loven ikke finnes leiekjøringsordning, anbefaler DN at kommunene kan gi enkelttillatelser til transportformål som nevnt i § 15. Slike tillatelser må tidsbegrenses slik at de ikke gjelder etter at leiekjøringsordning er etablert og uansett ikke lenger enn overgangsperioden på tre år.

Dersom kommunen etter overgangsperiodens utløp ikke har opprettet leiekjøringsordning, vil det følgelig ikke være mulig å få utført transport som angitt i § 15. Et annet forhold som taler for overgangsordninger er at det på tidspunktet da ny lov trer i kraft vil foreligge tillatelser gitt etter dagens regelverk gitt før DN's lovforslag ble sendt på høring. Enkelte av disse vil ikke være

kurante etter den nye loven. DN anbefaler at disse tillatelsene skal gjelde med den tidsbegrensning som følger av tillatelsen, men uansett ikke lenger enn tre år etter at ny lov trer i kraft. Dersom kommunen har vedtatt kommunal motorferdselplan før treårsfristen løper ut, bør også de som har tillatelser gitt med hjemmel i dagens regelverk være bundet av eventuelle bestemmelser i kommunens motorferdselplan. For tillatelser som er gitt etter at DN's lovforslag ble kjent da det ble sendt på høring, er det etter DN syn ikke tilsvarende behov for å videreføre tillatelsene utover ny lovs ikrafttredelse, da det må kunne forutsettes at kommunene begrenser sine tillatelser i tid slik at ikke søkeren gis en berettiget forventning om at kjøringen er tillatt også etter at ny lov er vedtatt.

Tilsvarende ordning anbefales å gjelde for isfiskeløyper opprettet ved forskrift med hjemmel i nasjonal forskrift § 8, samt for kommunale forskrifter om landingsplasser for luftfartøy og bruk av motorfartøy på innsjøer mindre enn 2 kvadratkilometer hjemlet i dagens motorferdsel § 5 første ledd. Dette betyr at disse forskriftene gjelder med de tidsbegrensninger som følger av forskriftene selv, men at de maksimalt gis forlenget gyldighet i tre år etter at loven har trådt i kraft. Når det gjelder forskriftene hjemlet i gjeldende lov § 5 vil kommunene kunne gi tilsvarende bestemmelser i forbindelse med kommunal motorferdselplan.

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. Dette reguleres imidlertid gjennom den særskilte forskriften som anbefales utarbeidet med hjemmel i lovutkastets § 18.

Når det gjelder miljøforsvarlige fremkomstmidler vises til kapittel 3.4 om aktsom og hensynsfull motorferdsel der innholdet i dette begrepet er presisert nærmere. Presiseringen av at snøskutere med drivbelter som har kamhøyde på over 35 millimeter ikke anses som miljøforsvarlig kjøretøy, innebærer at de som har slike snøskutere må bytte drivbeltene på skuteren hvis snøskuteren skal være tillatt å bruke utenfor motorsportbane. Da kjøring med slike høykambelter kun i liten grad er egnet til nyttetransport, antar DN at dette vil by på få praktiske eller økonomiske utfordringer for dem som driver lovlig motorferdsel med snøskuter. I alle tilfeller mener DN at den perioden som vil gå fra loven vedtas til den trer i kraft, vil være tilstrekkelig til at de som har snøskutere som skal brukes utenfor motorsportbaner kan få skiftet ut eventuelle høykambelter med belter der kamhøyden er under 35 millimeter.

For øvrig er det ikke behov for overgangsordninger knyttet til bestemmelsene i lovforslagets kapittel 1, 7, 8 eller 9.

### **DNs konklusjon**

Som overgangsregler anbefaler DN at det i ny motorferdsellov tas inn følgende bestemmelser om overgangsordning (i forslaget § 34):

*Krav om kommunal motorferdselplan inntreer tre år etter at denne lov trer i kraft. Kommunen kan angi midlertidig trase som gjelder frem til endelig trase er fastlagt i kommunal motorferdselplan. Frem til kommunen har vedtatt kommunal motorferdselplan, skal tillatelser som etter loven skal knyttes til trase i kommunal motorferdselplan, knyttes til midlertidig trase eller trase som markeres på kart vedlagt tillatelsen.*

*Inntil leiekjøringsordning med hjemmel i lovens § 13 er etablert, kan kommunen videreføre eksisterende leiekjøringsløyver der slike finnes. I områder hvor leiekjøringsordning ikke var etablert før lovens ikrafttredelse kan kommunen gi enkelttillatelser til transportformål som nevnt i lovens § 15. Tillatelse kan kun gis inntil leiekjøringsordning er etablert, og uansett ikke lenger enn tre år etter at denne loven trer i kraft.*

*Tillatelser gitt før 1. 7.2007 med hjemmel i lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag og tilhørende forskrifter, gjelder med den tidsbegrensning som følger av tillatelsen, men uansett ikke lenger enn tre år etter at denne loven trer i kraft og med de begrensninger som til enhver tid følger av gjeldende kommunal motorferdselplan. Tilsvarende gjelder for forskrifter fastsatt med hjemmel i lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag § 5 første ledd og tidligere forskrift om bruk av motorkjøretøy i utmark og islagte vassdrag § 8.*



# 4 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 kan få konsekvenser for omsetningsleddet i form av redusert salg av en del typer motorkjøretøy beregnet for ferdsel i utmark.

## *Forvaltningen - kommune, fylkesmann og stat*

Etter forslaget vil det 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.

Administrasjon av tilsynsbestemmelsen og sanksjonsreglene mot kommunene vil medføre 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 kan fylkesmannen fremme innsigelse mot motorferdselplaner som går ut over regelverkets intensjoner. Denne nye rollen vil også medføre en del ekstra arbeid i første planfase. Senere forventes saksbehandlingsmengden å synke, i takt med reduksjon i antall enkeltsaksbehandlinger.

Fylkesmannen bør få tilført ressurser til saksbehandling som nevnt over og i tillegg i en overgangsfase ekstra midler 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 kontrollmyndighetene 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 hvilket kompensasjonsnivå en velger å legge seg på pr. snøskuter. Det er for tidlig å forutse hvor stort omfang dette vil få, eller komme med gode estimat på total kostnader.

Tingretten vil være klageinstans på forvaltningsrettslige sanksjoner og det må påregnes arbeid av et visst omfang der knyttet til dette.

# 5 Tilrådning om ny lov om motorferdsel i utmark og vassdrag med merknader til de enkelte bestemmelsene

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 (gjeldende lov) og forskrift av 15. mai for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag nr. 356 (gjeldende nasjonal forskrift). Det er også tatt inn en del merknader som klargjør forhold som det har vært usikkerhet eller tvil om etter dagens regelverk. Der det ikke er gjort endringer i lovteksten, eller det i merknadene til bestemmelsen ikke fremgår hvilket meningsinnhold bestemmelsen er tiltenkt, vil forarbeider og rettspraksis til dagens lov fremdeles være relevante rettskilder.

## **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, slik at man verner om naturmiljøet og ivaretar muligheten til å oppleve stillhet og ro i naturen.*

Formålsbestemmelsen er utformet i tråd med vurderingene som ligger til grunn for dagens lov om motorferdsel i utmark og vassdrag.

Formålsformuleringen i motorferdselloven har ingen umiddelbare rettsvirkninger for den enkelte borger, men er viktig ved at bestemmelsen forklarer hensikten med loven og viser hvilke verdier reguleringen av motorferdselen tar sikte på å verne. Mer konkret gir formålsangivelsen både veiledning i forbindelse med fortolkning og anvendelse av loven, samtidig som formålet vil være en rettesnor ved skjønnsutøvelse der hvor loven åpner for at motorferdsel kan tillates ved enkeltvedtak eller reguleres gjennom kommunal motorferdselplan. Formålsangivelsen vil videre ha betydning for hvilke vilkår kommunene kan og bør stille når det med hjemmel i loven gis tillatelse til motorferdsel.

DN anbefaler at formålsbestemmelsen i all hovedsak skal være en innholdsmessig videreføring av den opprinnelige grunntanken om å tilgodese dominerende allmenne verdier som naturmiljø i vid forstand og utmarkas betydning som rekreasjonsarena for mange mennesker. 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 gjeldende motorferdsellov ble vedtatt i 1977.

At motorferdselen i utmark og vassdrag skal reguleres ut fra et "samfunnsmessig helhetssyn" innebærer at loven åpner for motorferdsel kun i forbindelse med allment aksepterte nytteformål der de negative effektene av motorferdsel på de verdier 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 redusert 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 motorferdselen 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. Selv om det er et uttalt siktemål at omfanget av motorferdselen i utmark skal være på et minimum,

er det ikke meningen å hindre motorferdsel i forbindelse med allment aksepterte nytteformål der de negative effektene av motorferdsel på de verdier som loven skal verne er akseptable. Dette fremkommer allerede forholdsvis klart både ved at det i formålsbestemmelsen uttrykkelig fremgår at loven har til formål "å regulere" og ikke å hindre eller forby motorferdsel, samt av alle bestemmelsene i lovforslagets kapittel 3 til og med 6 der det åpnes for motorferdsel til ulike formål.

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 naturoplevelser som ikke nødvendiggjør bruk av motordrevne fremkomstmidler. En viktig bakgrunn for at det er nødvendig med regulering av motorferdsel i utmark av hensyn til friluftslivet skyldes asymmetrien i forholdet mellom motorisert ferdse og friluftsliv: Motorisert ferdse kan være til sjenanse for det allmenne friluftslivet, mens det allmenne friluftslivet sjelden fører med seg ulemper for brukere av snøskutere og barmarkskjøretøyer. Videre skyldes behovet for regulering av motorferdsel at naturområder preget av fred og ro i mange sammenhenger ikke bare er et knapt gode, men også et såkalt "posisjonelt gode", det vil si et gode der det oppstår knapphet ved utstrakt bruk. Hvis mange mennesker oppsøker et stille eller "urørt" område, vil det kunne oppfattes som om områdets kvalitet som preget av ro og fred har gått tapt. Dette vil kunne skje dersom adgangen til områdene blir gjort mer tilgjengelige gjennom tilrettelegging for motorferdsel.

Begrepene "stillhet og ro" brukes i sammenheng og henviser til naturens lyder og andre sanseintrykk og fravær av menneskeskapt sanseintrykk. Med "stillhet" menes fravær av hørbar støy. Med "ro" menes det å oppleve naturens og landskapets lukter, lyder og visuelle inntrykk av trær blomster, fosser, fjell, fugler osv. Muligheten til å oppleve stillhet og ro i naturen forringes og ødelegges generelt om den naturlige påvirkningen/naturlandskapet suppleres med menneskeskapt lyder og lukter og visuelle uttrykk for eksempel i form av en snøskuter eller annet motorisert fremkomstmiddel som høres, luktes eller farer fort forbi. 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 uttrykket ikke er ment å inkludere den trivsel mange opplever ved å bruke motordrevne fremkomstmidler i utmark og vassdrag.

## § 2. (hovedregel)

*I utmark og vassdrag er motorferdsel forbudt med mindre annet følger av bestemmelser i 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 motorferdsel slik den er positivt angitt i de ulike bestemmelsene som er tillatt. Når det for eksempel åpnes for "transport av jaktutbytte ved jakt på elg, hjort og bjørn" i § 11 første ledd b), er det følgelig bare transport av selve dyret som er tillatt, og ikke persontransport i forbindelse med jakta.

Loven er likevel ikke til hinder for at det i forbindelse med den transport som de ulike bestemmelsene åpner for, er tillatt å la personer sitte på dersom det er plass 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 meningsinnhold.

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 delegerer 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.

### § 3. (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 lov udyrket mark som etter friluftsløven<sup>1</sup> 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. Med unntak av gårds plass, hustomt, inngjerdet hage eller park regnes snødekt innmark like med utmark.*

*Vei i utmark som ikke er opparbeidet for kjøring med bil, anses i denne lov som utmark. Det samme gjelder opparbeidet vei som ikke er brøytet for kjøring med bil.*

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

*Loven gjelder ikke landingsplass for luftfartøy når det er gitt konsesjon etter luftfartsloven<sup>2</sup>.*

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

2. Lov om luftfart av 11. juni 1993 nr. 101 § 7-5.

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 vurdert det slik 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 § 4 (definisjoner). Da presiseringen av disse begrepene danner rammen for i hvilke tilfeller motorferdselloven 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. Formuleringen som inkluderer landing og start med motordrevet luftfartøy i lovens virkeområde 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 lovens virkeområde.

Motorferdsellovens virkeområde hva gjelder type fremkomstmidler er således løsrevet fra vegtrafikkloven som har et annet formål og for eksempel definerer bil og motorsykkel til å være kjøretøy bestemt for bruk på vei. Den vide angivelsen av virkeområdet innebærer at for eksempel motoriserte elgtrekk fremdeles skal omfattes av loven, mens mindre motoriserte innretninger som verken kan transportere personer eller gods faller utenfor. Videre innebærer det at bruk av rene leketøysartikler som fjernstyrte biler eller fly faller utenfor lovens virkeområde. Derimot omfatter loven hjelpemidler for forflytningshemmede som egner seg for bruk i terrenget, men ikke bruken av ordinære ikke-terrenggående elektrisk drevne rullestoler. Selv om rullestoler ifølge vegtrafikklovgivningens forskrifter ikke er å anse som kjøretøy, er en del motoriserte hjelpemidler for forflytningshemmede egnet for bruk i terrenget på barmark eller snødekt mark. Slike vil omfattes av motorferdsellovens virkeområde, og bruken av disse vil således være underlagt motorferdsellovens regler, selv om den som bruker slik rullestol er å anse som gående i forhold til trafikkreglene.

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. Det er videre presisert at loven gjelder "all bruk av motordrevne fremkomstmidler". Denne formuleringen er valgt for å tydeliggjøre at bruken av fremkomstmiddelet reguleres av motorferdselloven så sant det har motor. Det er således ikke av betydning om motoren slås av og fremkomstmiddelet trilles eller dras frem. For motorfartøy vil det være slik at loven gjelder hvis båten har motor selv om denne er slått av og man ror, eller man har med påhengsmotor som tas av og er med i båten.

*Tredje ledd* første og andre punktum er direkte videreføring av dagens lov. Siste del av tredje ledd er imidlertid en utvidelse av lovens virkeområde. Formuleringen er tatt inn etter mal av friluftsløvens regler for allmennhetens ferdsel på snødekt innmark og innebærer i hovedsak at motorferdselloven vil få anvendelse på snødekte jorder. Etter andre punktum gjelder motorferdselloven allerede for setervoll, hustomt, engslått, kulturbeite og skogplantefelt som ligger i utmark selv om disse områdene ikke er regnet som utmark etter friluftsløven. Dette er imidlertid områder som er vel-egnet for motorisert ferdsel og som ved vedtakelsen

av dagens motorferdsellov ble inkludert i virkeområdet fordi man antok at disse områdene ellers ville ha blitt brukt til motorferdsel blant annet i forbindelse med bruk av hytter i området. Tilsvarende gjelder for snødekte jorder. 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 eller kontrollere at kjøring i innmark ikke mer eller mindre uforvarende også foregår i utmark. Utvidelsen av virkeområdet er ikke ment og vil ikke gjøre innskrenkinger i forhold til jord- og skogbruk eller annen motorferdsel med samfunnsnyttig formål, da disse er gitt direkte hjemmel for motorferdsel inkludert ferdsl på snødekte jorder i lovforslaget. Se særlig § 8 første ledd bokstav i), og § 9. Nærmere begrunnelse for denne utvidelsen av virkeområdet finnes i dette dokumentets kapittel 3.3 om lovens virkeområde.

*Fjerde ledd* er en direkte videreføring av dagens lov. Første punktum slår fast at motorferdselloven ikke gjelder for bilveier. Det avgjørende er om veien er opparbeidet for kjøring med bil, til forskjell fra en vei som er opparbeidet for kjøring med traktor. Dette vil avhenge av veiens fysiske beskaffenhet som vanligvis vil samsvare med veiens formål. 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 i denne sammenhengen. Fjerde ledd andre punktum slår fast at alle veier som ikke brøytes om vinteren anses som utmark og omfattes av motorferdsellovens virkeområde. Bakgrunnen for bestemmelsen er bl.a. at det er et stort omfang av ubrøytede veier som ikke blir benyttet i store deler av året. Å åpne for kjøring med for eksempel snøskuter på veier som ikke er vinteråpne ville innebære en svært omfattende økning av motorferdselen og stor fare for misbruk. Dessuten ville ferdslen skje i en periode av året hvor dyrelivet er særlig sårbar 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 omfattes ikke av motorferdselloven. Brøyting omfattes heller ikke dersom veien har ligget snødd igjen hele vinteren og brøytes opp f.eks. til påske.

*Femte ledd og sjette ledd* er direkte videreføringer fra dagens lov.

#### § 4. (definisjoner)

*I denne lov menes med:*

- a) *Motorkjøretøy: Motordrevet fremkomstmiddel beregnet for bruk på barmark eller snødekt mark, herunder bil, traktor, motorsykkel, terrengmotor-sykkel (ATV), beltebil, snøskuter, terrenggående rullestol.*
- b) *Motorfartøy: Motordrevet fremkomstmiddel beregnet for bruk på vann, herunder båt eller annet flytende eller svevende fartøy.*
- c) *Luffartøy: Motordrevet fremkomstmiddel for lufttransport, herunder fly, sjøfly og helikopter.*
- d) *Snøskuter: Motordrevet fremkomstmiddel som manøvreres med styreski og drives fremover av et eller flere midtstilte belter.*
- e) *Miljøforsvarlig fremkomstmiddellkjøretøy: Det fremkomstmiddellkjøretøy som uten å vanskeliggjøre den transporten som skal gjennomføres vil gi minst mulig ulempe og skade for naturmiljøet, og for muligheten til å oppleve stillhet og ro. Utenfor motorsportbaner anses ikke snøskuter med kamhøyde på mer enn 35 millimeter som miljøforsvarlig kjøretøy.*
- f) *Kommunal motorferdselplan: Del av kommuneplanens arealdel som angir hvor, når og hvordan motorferdsel i medhold av denne lov skal foregå i den enkelte kommune.*
- g) *Varig forflytningshemmet: 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.*

At motorferdselloven har en egen definisjonsbestemmelse er nytt. Å definere enkelte ord og begreper er viktig for å redusere gråsoner og uklarheter knyttet til hvilke ferdselformål eller ferdslsformer som er tillatt, samt for å gjøre loven mer oversiktlig og forståelig. Definisjonsbestemmelsen har fått sin plassering tidlig i lovteksten fordi det er hensiktsmessig at aktuelle begreper defineres før de anvendes i lovteksten.

*Bokstavpunktene a) til c)* definerer de vanligste motordrevne fremkomstmidlene. Disse tre definisjonene er vide. Begrepet motorkjøretøy brukes i § 7, § 9, § 11, § 12, § 16, § 18 og § 23. Begrepet motorfartøy brukes i § 7, § 9 og § 19, mens begrepet luffartøy bare brukes i § 7 og § 20. Det er følgelig viktig å definere hvilke typer kjøretøy som det er direkte hjemmel for å bruke til de aktuelle formålene, samt angi hvilke type kjøretøy kommunen etter søknad kan gi tillatelse til å bruke. Det gis ingen uttømmende liste på type fremkomstmidler som faller innenfor hver kategori, nettopp for å synlig-



gjøre at det er alle motordrevne fremkomstmidler til bruk på land, til vanns eller i lufta som inkluderes. For eksempel vil også alle typer motoriserte landbruksmaskiner og gravemaskiner, samt beltemotorsykler og mopeder være inkludert i bokstav a). 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 motorkjøretøy slik det er gjort i bokstav a) er det ikke lenger hensiktsmessig å henvise til vegtrafikkloven eller kjøretøyforskriften når det gjelder innholdet av begrepet "motorkjøretøy".

I bokstav d) er kjøretøytypen snøskuter definert da dette begrepet brukes i § 12 første ledd bokstav e) og bestemmelsene om leiekjøring, §§ 13-15. Snøskuter er et snevrere begrep enn beltemotorsykel som brukes i vegtrafikklovgivingen. Spesielt for snøskuter er at fremkomstmiddelet manøvreres med styreski og ikke med belter eller hjul.

I bokstav e) defineres hva som menes med henholdsvis miljøforsvarlig fremkomstmiddel og miljøforsvarlig kjøretøy. Begrepet "miljøforsvarlig fremkomstmiddel" brukes i aktsomhetsbestemmelsen som gjelder for all lovlig motorferdsel, mens begrepet "miljøforsvarlig kjøretøy" brukes i flere av bestemmelsene i kapittel 4 og angir rammen for hva som er direkte tillatt eller hvilke motorkjøretøyer det kan gis tillatelse til å bruke til ulike formål.

Hvilket fremkomstmiddel/kjøretøy som 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. Begrepet "miljøforsvarlig fremkomstmiddel/kjøretøy" er en juridisk standard. Det betyr at innholdet i begrepet vil avhenge av hvilke formål motorferdselen skal tjene, samtidig som innholdet vil endres over tid etter hvert som den teknologiske og økonomiske utviklingen går sin gang. Begrepet angir ikke noe absolutt krav om at brukere av motoriserte fremkomstmidler i utmark må oppgradere sine fremkomstmidler kontinuerlig i tråd med den teknologiske utviklingen. Det avgjørende i vurderingen vil være hva det er rimelig å kreve i det enkelte tilfelle, sett hen til transportformålet og forholdene ellers. Hensynet til naturmiljøet og muligheten til å oppleve stillhet og ro i naturen vil være et av flere relevante faktorer ved valg av transportmidler. Det vil være slik at det er det fremkomstmiddel som etter en samlet vurdering gir de beste samfunnsmessige resultatene som skal velges. Dette betyr at praktiske, sikkerhetsmessige og driftsøkon-

omiske hensyn kan vektlegges ved valg av motorisert fremkomstmiddel.

Henvisningen til "uten å vanskeliggjøre transporten", viser til at det ikke er meningen at kravet om miljøforsvarlig fremkomstmiddel skal medføre at transporten blir mer tungvint og tidkrevende enn det som er regningsvarende for næringsdriften eller det som ellers er rimelig å kreve. Det er heller ikke ment at kravet skal skape direkte motstrid mot andre føringer som den næringsdrivende må forholde seg til. Det siktes her til ulike sikkerhetsregler og HMS-retningslinjer som ofte vektlegger bruk av maskiner og mekaniske hjelpemidler av hensyn til helse og sikkerhet.

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 miljøforsvarlig kjøretøy. Vanlige snøskutere som selges for bruk til nytte- og næringskjøring, har vanligvis en kamhøyde på 32 millimeter. 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 akselasjon 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 i loven, eller som det kan gis tillatelse til etter søknad. Utover dette kravet stiller ikke motorferdselloven noen spesielle tekniske krav til snøskutere annet enn at de må være lovlige etter vegtrafikklovgivingen og annet lovverk.

I bokstav f) defineres begrepet "kommunal motorferdselplan", som er et av hovedgrepene i dette lovforslaget. Definisjonen er ikke ment å begrense kommunenes valgfrihet i forhold til om motorferdselplanen skal utarbeides som en egen kommunedelplan eller innarbeides som 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 lovlig motorferdsel kan foregå i utmark og vassdrag. Hvilke ferdselsformål som er tillatt eller som kan tillates, følger av motorferdselloven.

Definisjonen av "varig forflytningshemmede" i bokstav g) er nødvendig for å avgrense den persongruppe som kan få tillatelse til motorferdsel etter § 10 første ledd bokstav d). Kravet om at den varige forflytningshemmingen må dokumenteres med legeerklæring innebærer at en legeerklæring av nyere dato må følge søknad om tillatelse etter de nevnte bestemmelsene. Med "varig forflytningshemmet" menes at man er ute av stand til å bevege seg i terreng utenfor vei, og at denne tilstanden ikke er forbigående. Personer som for eksempel på grunn av vond rygg, ikke er i stand til å bære sekk anses i denne sammenheng ikke som varig forflytningshemmet. 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 definisjonen hvis vedkommende faktisk kan ta seg frem utenfor vei. Svekket helse på grunn av alderdom regnes ikke som varig forflytningshemming.

#### **§ 5. (krav til aktsomhet og dokumentasjon m.v.)**

*All motorferdsel i utmark og vassdrag skal foregå med miljøforsvarlig fremkomstmiddel. Motorferdsel skal også foregå så aktsomt og hensynsfullt som mulig for å unngå skade og ulempe for naturmiljøet, og for å 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 gyldig tillatelse gitt av kommunen, tjenestebevis, kopi av næringsoppgave, oppdragsbekreftelse eller annen dokumentasjon som viser at den aktuelle motorferdselen er tillatt. Ved bruk av landbruks- og skogbruksmaskiner til motorferdsel som er direkte hjemlet i denne loven gjelder ikke kravet om skriftlig dokumentasjon.*

*Før hver tur tar til skal føreren nedtegne startpunkt, endepunkt, formålet med transporten og tidspunktet for transporten. Opplysningene skal nedtegnes med permanent penn i kjørebok som skal medbringes under transporten. Dette gjelder ikke for motorferdsel i medhold av § 8 første ledd og § 19.*

Denne paragrafen inneholder forpliktelser som gjelder for alle som ferdes med motordrevne fremkomstmidler i utmark og vassdrag, uavhengig av om ferdsele er direkte tillatt etter loven, eller om det er gitt særskilt tillatelse etter søknad.

*Første ledd* er en videreføring av dagens lov § 8, og er et krav om at all motorferdsel skal skje aktsomt og hensynsfullt for å unngå skade og ulempe for naturmiljø og dyreliv. Dette innebærer at man skal søke å unngå

skader på grunn, vegetasjon og dyreliv, og ikke unødig forstyrre eller forurense naturmiljøet. Videre innebærer aktsomhetskravet at man skal søke å ivareta muligheten til å oppleve uforstyrret natur og stillhet og ro i naturen.

For å fremheve de aktsomhetskrav som stilles til lovlig motorferdsel i utmark og vassdrag, er 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 "miljøforsvarlig fremkomstmiddel". Denne bestemmelsen retter seg til den som utfører motorferdsel, men i kapittel 3 og 4 og kapittel 7, hva gjelder dispensasjonsbestemmelsen finnes det tilsvarende forpliktelser overfor kommunen om at tillatelse bare kan gis til bruk av miljøforsvarlig fremkomstmiddel eller miljøforsvarlig kjøretøy. Begrepet er definert i § 4 første ledd bokstav e). Innføringen av begrepet "miljøforsvarlig fremkomstmiddel" er en presisering og konkretisering av aktsomhetsbestemmelsen. I tilfeller der loven åpner for bruk av ulike typer motordrevne fremkomstmidler, må føreren velge det fremkomstmiddel som uten å vanskeliggjøre transporten som skal gjennomføres vil være til minst mulig ulempe eller skade for naturmiljøet, og best mulig ivaretar muligheten til å oppleve stillhet og ro.

For øvrig er aktsomhetsbestemmelsen i tråd med tilsvarende regler om "ferdselskultur" i annen ferdseislovgivning, for eksempel friluftsløven § 11 og vegtrafikkloven § 3. Aktsomhetsbestemmelsen suppleres også av bestemmelser i andre lover som for eksempel forurensningsloven § 28 som setter forbud mot forsøpling, og villtlovens § 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. I naturlig sammenheng med at også medvirkning til brudd på motorferdselloven er straffbart, vil både fører og den som bestiller transport eller på annen måte medvirker til motorferdselen være pliktsubjekt i forhold til aktsomhetsbestemmelsen.

Verdt å merke seg i forhold til aktsomhetskravet er at også andre særlover kan ha bestemmelser og retningslinjer om aktsomhet når det gjelder motorferdsel.

*Andre ledd* må leses i sammenheng med § 7, tredje og fjerde ledd som gir kommunen anledning til å gi bindende bestemmelser om bruk av motorkjøretøyer, samt anledning til å forby eller begrense motorferdsel i særlige sårbare områder. Andre ledd slår fast at selv om motorferdsel til ulike formål er tillatt etter motorferdselloven eller det er gitt tillatelse etter søknad, må det alltid avklares om kommunen har gitt bindende bestemmelser i kommunens motorferdselplan om motorferdsel i enkelte områder.

*Tredje ledd* er delvis ny og tatt inn for å lette kontrollen med overholdelsen av loven. I dagens lovverk er alle som etter søknad har fått tillatelse 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 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. For motorferdsel med traktor eller andre landbruks- eller skogbruksmaskiner vil det legitime formålet med motorferdselen som regel fremgå klart av sammenhengen. Det er derfor sjelden behov for å kontrollere om motorferdselen skjer i forbindelse med jord- eller skogbruksnæring i slike tilfeller. Av denne grunn er det gjort unntak fra dokumentasjonskravet for slik motorferdsel.

*Fjerde ledd* innfører en ny forpliktelse som gjelder for all motorferdsel, med unntak av motorferdsel hjemlet i § 8, samt ferdse 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 om det dreier seg om fornøyleskjøring eller såkalt nyttekjøring som er tillatt etter loven. For motorferdsel som er direkte tillatt etter § 8 kan aktørene med hjemmel i loven foreta det antall turer som måtte være nødvendig, innenfor de begrensninger som følger av aktsomhetskravet, slik at kjørebok ikke er egnet for å avdekke urettmessig kjøring. Det samme gjelder for lovlig motorferdsel på

vassdrag. Motorferdsel hjemlet i § 8, samt lovlig motorferdsel på vassdrag er derfor unntak fra kravet om å føre kjørebok.

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.

#### **§ 6. (forholdet til grunneier)**

*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.*

Denne bestemmelsen er en videreføring fra dagens lov, men har fått en presisering som klargjør at grunneier eller bruker ikke har rett til å nekte motorisert ferdse på egen eiendom for ferdseformål i forbindelse med politi, ambulanse- og redningstjeneste, offentlig myndighetsutøvelse og kontroll med at loven etterleves m.v., som nærmere angitt i § 8 første ledd bokstavene a) til c).

Grunneier kan med grunnlag i sin eiendomsrett normalt forby all annen motorferdsel i utmark. I og med at motorferdselloven er en offentligrettslig lov griper den ikke inn i grunneiers ulike rettigheter som er av privatrettslig karakter. DN søker ikke å regulere privatrettslige forhold i loven og det er følgelig ingen krav i forslaget til motorferdsellov at den som søker om tillatelse til motorferdsel må vedlegge samtykke til motorferdselen fra eventuelle grunneiere. Dette betyr ikke at man ikke trenger å innhente samtykke fra grunneier ved søknad om tillatelse til motorferdsel. Enhver som søker om tillatelse til motorferdsel har selv ansvar for å innhente nødvendig samtykke fra grunneier. Slikt samtykke vil normalt innhentes hos den enkelte grunneier. Imidlertid kan enkelte typer motorferdsel være svært uforutsigbart, og antallet grunneiere ubestemt. I slike tilfeller der hvem som faktisk berøres av motorferdsel ikke kan avklares i forkant, vil det være tilstrekkelig at det gis anledning for grunneiere til å reservere seg etter at forventet område som er berørt av tiltaket annonseres.

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 ferdse 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. Også andre lover og rettsregler gjør særskilte unntak fra grunneiers rett til å nekte motorferdsel på egen eiendom. For eksempel følger det av reindriftslovens § 23 at grunneier ikke kan nekte motorferdsel i forbindelse med reindrift som foregår i samsvar med distriktsplan, og av matrikkelloven § 41, fjerde ledd at grunneier ikke kan nekte motorferdsel i forbindelse med etablering, kontroll og vedlikehold av det nasjonale geodetiske grunnlaget (breddegrad, lengdegrad og høyde over havet) og i sammenheng med oppmåling av administrative grenser.

## **Kapittel 2. Kommunal motorferdselplan**

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

*Kommunen skal innenfor rammene av denne lov utføre løpende arealplanlegging av motorferdsel i utmark og vassdrag etter reglene i plan- og bygningsloven<sup>1</sup>. Som del av dette arbeidet skal kommunen utarbeide en motorferdselplan.*

*Motorferdselplanen skal angi antallet løyver tilknyttet kommunens leiekjøringsordning for transport med snøskuter i samsvar med § 13, samt hvilke traseer som skal benyttes til transport etter § 11 første ledd bokstav a), § 12 første ledd bokstav b) og f), § 15 bokstav b) og § 17. Motorferdselplanen bør også vise andre faste traseer som brukes til motorferdsel etter loven.*

*Med unntak av for formål nevnt i § 8 første ledd, kan kommunen i motorferdselplanen gi bestemmelser om bruk av motorkjøretøyer, herunder om sesonglengde, tidspunkter for kjøring, antall turer, påbud om henger og annet utstyr, maksimalt antall snøskutere i et område m.v. Kommunen kan i tillegg gi bestemmelser om bruk av motorfartøy i vassdrag i samsvar med § 19 og landingsplasser for luftfartøy i samsvar med § 20.*

*Med unntak av formål nevnt i § 8 første ledd, kan kommunen i kommunal motorferdselplan begrense eller forby motorferdsel i spesielt sårbare natur- og friluftslivsområder for noen eller alle ferdselsformål, for hele eller deler av året, herunder hindre motorferdsel i og ved drikkevannskilder, samt sette forbud mot motorferdsel om våren 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.*

*Traseer, bestemmelser og retningslinjer som nevnt i andre til fjerde ledd kan også 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 forpliktet til å føre en løpende arealplanlegging av motorferdsel i utmark etter reglene i gjeldende plan og bygningslov. I lovforslaget er kommunal motorferdselplan knyttet til reglene om kommunens arealplanlegging i dagens plan- og bygningslov kap. VI (Kommuneplanlegging). Bestemmelsen bygger imidlertid på en forutsetning om at ny planlov vedtas ganske snart. Da vil den kommunale motorferdselplanleggingen følge de nye reglene.

Formuleringen "innenfor rammene av denne lov" slår fast at koblingen til plan ikke gir noen myndighet til kommunene til å regulere motorferdselen utover det som følger av motorferdselloven. Plan- og bygningsloven kan ikke i seg selv gi hjemmel til motorferdsel i utmark og vassdrag. Det er motorferdselloven som regulerer hvilken motorferdsel som er tillatt og ikke. Bindende bestemmelser som angis i kommuneplanen må i tilfelle ha hjemmel i eller i medhold av motorferdselloven, eventuelt i annet lovverk som regulerer motorferdsel.

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. Kommunen velger selv om den vil innarbeide temaet motorferdsel inn i kommuneplanens arealdel eller om det er mer hensiktsmessig å lage en egen tema- eller kommunedelplan. Utarbeidelsen av motorferdselplanen er ment å føre til en bevisstgjøring omkring motorferdsel i utmark og vassdrag samtidig som temaet blir synlig i kommunens arbeid med planleggingen av sine arealer. Dette vil også føre til en mer planmessig motorferdselpolitikk i de ulike kommuner, fremfor en fra-sak-til-sak-behandling. At traseer og bestemmelser følger av motorferdselplanen vil forenkle behandlingen av enkelt-søknader. Andre punkter slår fast at kommunene skal ha en motorferdselplan. Kommunene vil trenge noe tid for å få vedtatt slike planer i en overgangssituasjon, og det er derfor i § 34 (overgangsregler) fastslått at denne plikten først inntreer tre år etter at loven har trådt i kraft.

At kommunene overholder forpliktelsene i første ledd, vil inngå som en sentral del i fylkesmannens tilsyn med kommunene etter § 28.

*Andre ledd* slår fast at det antall leiekjøringsløyver som kommunen har behov for, skal angis i bestemmelser til kommunens motorferdselplan. Se § 13 med merknader. Videre fremgår det av andre ledd at kommunen skal angi traseer for motorferdsel etter § 11 første ledd bokstav a), § 12 første ledd bokstav b) og f), § 15 bokstav b) og § 17. I disse bestemmelsene er det tatt inn at det kan gis tillatelse til motorferdsel for de ulike formålene langs trase angitt i kommunal motorferdselplan. Det innebærer at dersom kommunen ikke har angitt traseer for slik motorferdsel i motorferdselplanen, vil det ikke kunne gis tillatelse til motorferdsel etter disse bestemmelsene. I en overgangsperiode på tre år inntil motorferdselplan er vedtatt, kan tillatelse likevel gis ved at trase avmerkes på kart, jf. § 34 første ledd.

Motorferdselplanen bør også vise andre traseer som brukes til transport etter loven. Dette vil kunne gi bedre oversikt over den totale motorferdselen i et område, hvilket kan være nødvendig ved motorferdselplanleggingen og planlegging i forhold til andre interesser. Dersom alle traseer som brukes til motorferdsel inngår i motorferdselplanen, kan også 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 for alle formål med unntak av de som er hjemlet i § 8. Det kan blant annet gis bestemmelser om sesonglengde, tidspunkter for kjøring, antall turer, påbud om henger og annet utstyr, maksimalt antall snøskutere i et område m.v. I forbindelse med disse vurderingene har kommunen anledning til å definere hvordan den stiller seg til transporter til og fra hytter, ulike utmarksnæringer eller reiselivsnæringer som er aktuelle i kommunen, samt annen motorferdsel i utmarka. Siste setning i tredje ledd er tatt med av informasjonshensyn, og for å klargjøre hva kommunen kan bestemme i sin kommunale motorferdselplan når det gjelder bruk av motorfartøyer og luftfartøyer.

*Fjerde 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 § 24 femte ledd. Som eksempel nevnes at det etter denne hjemmelen er mulig å forby motorferdsel om våren av hensyn til reinkalvingen, yngletid for vilt og av hensyn til å unngå naturskader under snøsmeltingen. Denne muligheten er lagt inn her

etter mal 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. 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.

*Femte 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.

*Sjette ledd* bygger på en forutsetning om at bestemmelser om fylkesdelplan med særlig rettsvirkning inn tas 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 dette kapittelet finnes bestemmelser som gjelder for alle typer av motorferdsel i utmark og vassdrag (motorkjøretøyer, motorfartøyer, luftfartøyer), jf § 4 første ledd bokstav a)- c).

#### **§ 8. (unntak fra motorferdselforbudet for bestemte formål)**

*Det er tillatt å bruke miljøforsvarlig fremkomstmiddel i forbindelse med:*

- a) politi, ambulanse- og redningstjeneste,
- b) oppsyns- og tilsynstjeneste etablert med hjemmel i lov,
- c) gjennomføring av nasjonale overvåkingsprogrammer for rovvilt<sup>1</sup>, herunder skadedokumentasjon på bufe og tamrein, innfanging og merking av vilt som ledd i slik overvåking, samt fellingsoppdrag,



- d) *skjøtsel av hensyn til verneformålet i områder vernet etter naturvernloven, når dette foretas i regi av forvaltningsmyndigheten,*
- e) *utbygging og drift av post- og teletjenester med konsesjon,*
- f) *forsvarets øvelser, forflytninger og transporter,*
- g) *anleggelse og drift av veier og andre samfunns-viktige anlegg,*
- h) *rutetransport som drives med løyve i henhold til yrkestransportloven<sup>2</sup>,*
- i) *transport som er nødvendig for utøvelse av jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring. Jakt, herunder lisensfelling, fangst, fiske og bærsanking regnes ikke som næring i denne forbindelse.*

*Departementet kan ved forskrift gi tillatelser til andre formål enn de som er opplistet i første ledd, samt gi utfyllende bestemmelser om unntakene i første ledd.*

1. Forskrift om forvaltning av rovilt hjemlet i Lov av 29. mai 1981 nr. 38 om viltet.

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

§ 8 er i hovedsak en videreføring av dagens lov § 4 som gjør generelle unntak fra lovens hovedregel for en rekke allment anerkjente nytteformål, men med noen tillegg og justeringer. For transportformålene nevnt i denne bestemmelsen er det tillatt å benytte alle former for motordrevne fremkomstmidler (kjøretøy, båt, fly etc.) i utmark og vassdrag, og både på vinterføre og barmark. Lovforslagets § 5 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 miljøforsvarlig 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 uten å vanskeliggjøre den transporten som skal gjennomføres vil gi minst mulig ulempe eller skade for naturmiljøet, og best ivaretar muligheten til å oppleve stillhet og ro i naturen. Med bakgrunn i de skader og ulemper ulike former for motoriserte fremkomstmidler kan skape for naturmiljøet og mennesker, skal det generelt mer til før det er forsvarlig å kjøre på barmark enn for eksempel på snødekt mark. Motorferdsel hjemlet i § 8 er ikke underlagt kommunens bestemmelser i motorferdselplan, jf. § 7, tredje og femte ledd. Det anbefales likevel at det for motorferdsel hjemlet i § 8 samarbeides med kommunen i å finne egnede traseer, og kjøretider, samt gjøres arealmessige avveininger. Det anbefales at det gjøres avtaler om rapportering eller varsling av motorferdsel.

Bokstav a) og b) er direkte videreføring av dagens lov, men for oversiktens skyld er disse ferdsselsformålene delt opp i to bokstavpunkter.

Når det gjelder motorferdsel i forbindelse med politi-, ambulans- og redningstjeneste er dette for det første ment å omfatte politiets virksomhet, samt annen lov-hjemlet ambulans- og redningstjeneste (helsepersonell fra sykehus og lignende). Med redningstjenesten forstås den offentlig organiserte virksomhet som utøves i forbindelse med øyeblikkelig innsats for å redde mennesker fra død og skader som følge av akutte ulykke- eller faresituasjoner, og som ikke blir ivaretatt av særskilt opprettede organer eller ved særlige tiltak. Slik tjeneste utføres imidlertid også av organisasjoner som Norges Røde Kors Hjelpekorps, Norsk Folkehjelp og lignende frivillige hjelpeorganisasjoner som deltar i den offentlige redningstjeneste slik den er organisert gjennom organisasjonsplan for redningstjenesten, vedtatt ved kgl. res av 4. juli 1980. Virksomhet for å begrense eller forebygge materielle skader som følge av ulykke eller naturkatastrofer faller utenfor begrepet redningstjeneste. Redningstjenesten koordineres av politiet og det er politiet som kaller ut Norges Røde Kors hjelpekorps og andre frivillige hjelpeorganisasjoner dersom det er behov for deres bistand. Bestemmelsen er likevel ment også å dekke brannslukking som foretas for å begrense materielle skader.

Transport av materiell og personell i forbindelse med redningstjeneste anses etter denne bestemmelsen for å være en del av det å utføre "tjeneste". Med begrepet "redningstjeneste" menes ikke bare utrykninger, men også øvelses- og utdanningsvirksomhet som er nødvendig for at redningstjenesten skal fungere tilfredsstillende. Det stilles krav om at øvelsene må være ledd i et øvelsesprogram, altså reelle øvelser som et ledd i den offentlige redningstjenesten. Følgelig åpner ikke denne bestemmelsen opp for egen patrulje-, kjentmanns- eller beredskapskjøring i regi av de enkelte lokallag tilknyttet den offentlige redningstjenesten.

Bokstav c) er ny, og gjør direkte unntak for gjennomføring av nasjonale overvåkingsprogrammer for de store rovdyra i henhold til forskrift om forvaltning av rovilt hjemlet i viltloven. Slike overvåkingsprogram 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 naturopp-

syn 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 § 5, 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 helt ny bestemmelse, men klargjør, mer enn å utvide, retten til motorferdsel i forbindelse med skjøtsel av verneområder. I verneområder gjelder verneforskriftene etter naturvernloven ved siden av andre lover, blant annet motorferdselloven. Naturvernloven gir innenfor begrensede rammer hjemmel til å gjennomføre skjøtsel i nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservater, naturminner og områder med biotopvern, jf. §§ 4, 6, 10 og 12. En tilsvarende hjemmel er også inkludert i forslaget til ny lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold. I verneforskrifter er det som regel unntak fra forbudsbestemmelsene for gjennomføring av skjøtels- og forvaltningstiltak i regi av forvaltningsmyndigheten for verneområdet. Som regel har verneforskrifter også en bestemmelse om at forvaltningsmyndigheten kan gjennomføre skjøtselstiltak i samsvar med/for å ivareta/for å fremme verneformålet. Adgangen til å utføre skjøtsel omfatter også nødvendig motorferdsel for å kunne utføre skjøtselen.

I dagens motorferdselregleverk er motorferdsel i skjøtseløyemed som foretas i regi av forvaltningsmyndigheten innfortolket i motorferdsellovens § 4 første ledd bokstav a) og nasjonal forskrift § 2 første ledd bokstav c) om oppsyns- og tilsynsmyndigheter. Det er imidlertid noe usikkert om disse bestemmelsene er dekkende dersom skjøtselen foretas av andre en oppsyns- eller tilsynsmyndighetene på oppdrag fra forvaltningsmyndigheten i verneområdet. Hjemmelen for motorferdsel for offentlig oppsyn og tilsynstjeneste som ikke er hjemlet i lov (jf. dagens nasjonal forskrift § 2 første ledd bokstav c)) foreslås ikke videreført og det er følgelig nødvendig med en egen hjemmel for motorferdsel i forbindelse med skjøtselstiltak i verneområder.

Mange rapporter og utredninger i regi av DN har pekt på behovet for skjøtsel av verneområder. Forfallet i skjøtelsbetingete verneområder og behovet for tiltak ble beskrevet allerede 1995 (DN-rapport 1996-1). Da var verneverdiene trua i 18 % av verneområdene. I 2006 viser Riksrevisjonen sin rapport om forvaltning av verneområder (Riksrevisjonen 2006) at verneverdiene

er trua av gjengroing i 30 % av verneområdene. Dette viser at det har vært en kraftig økning i antall verneområder der verneverdiene er trua på få år, og det er en stor utfordring å snu denne trenden.

Med skjøtsel menes aktive tiltak på økologisk grunnlag, som forvaltningsmyndigheten igangsetter for å ivareta områdets naturkvaliteter i samsvar med verneformålet. Ulike typer verneområder har behov for ulike typer skjøtselstiltak. Skjøtselstiltak kan for eksempel være restaurering, rydding, tynning, styving, hogst, beiting, slått, brenning og kanalisering av ferdsele.

At hjemmelen anbefales tatt inn i § 8 (generelle unntak fra motorferdselforbudet) åpner for bruk av alle typer motoriserte fremkomstmidler i forbindelse med skjøtsel av verneområder. For å støtte en positiv holdning til vernetanken, mener DN det er viktig at forvaltningsmyndigheten er varsom med motorferdsel i samband med skjøtsel. Dette betyr at den som skal utføre skjøtselstiltak i regi av forvaltningsmyndigheten for verneområdet må være svært oppmerksom på aktsomhetsforpliktelsen som påhviler all lovlig motorferdsel og kun benytte seg av motoriserte fremkomstmidler når det er strengt nødvendig og i alle tilfeller søke å begrense skader og ulemper på naturmiljø å mennesker ved å velge det mest skånsomme fremkomstmiddelet, tidspunktet for ferdsele og trase for transporten. Det følger av vernelovgivningen at alle skjøtselstiltak skal skje i regi av forvaltningsmyndigheten og rapporteres tilbake til forvaltningsmyndigheten, slik at man til en hver tid vet hva som er gjort når og hvor. Dette innebærer at forvaltningsmyndigheten vil ha en form for kontroll med den aktsomhetsvurdering som foretas.

*Bokstav e)* 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 undergitt konsesjon har tillatelse til motorferdsel i utmark og vassdrag. Dette innebærer at utbygging og drift av det offentlig tilgjengelige mobiltelefon- og bredbåndsnettene faller inn under bestemmelsen også når dette utføres av private selskap, så lenge det skjer etter nærmere konsesjon.

*Bokstav f)* er ikke endret i forhold til dagens lov.

*Bokstav g)* er en videreføring og sammenslåing av dagens lov § 4 første ledd bokstav e) og nasjonal forskrift § 2 første ledd bokstav e). DN har vurdert å positivt angi hvilke anlegg det vil være aktuelt å bruke motorferdsel til å anlegge eller drifte, men dette vil enten føre til at ikke alle relevante anleggstyper kommer med, eller en unødvendig lang, detaljert og statisk bestemmelse. Dette kan synes unødvendig når det her er tale om offentlige

anlegg eller andre store anlegg som er av betydning for mange mennesker. Det er imidlertid klart at hjemmelen omfatter anleggelse og drift av alle offentlige veier og anlegg i utmark. Med anlegg menes blant annet kraftledninger, det nasjonale geodetiske grunnlaget og merker for administrative grenser trigonometriske punkter, vannforsyningsanlegg og drikkevannskilder, avløpsanlegg og elektrisitetsverk. Også hydrologiske målestasjoner som er del av det nasjonale hydrologiske målenettverket og kystverkets installasjoner er offentlige anlegg i denne sammenhengen. Ved at formuleringen omfatter alle veier og offentlige eller andre samfunnsviktige anlegg vil det følgelig være tillatt med motorferdsel i forbindelse med anleggelse og drift av private veier og private vannforsyningsanlegg, avløpsanlegg og elektrisitetsverk.

Bakgrunnen for at denne bestemmelsen ikke begrenses til motorferdsel i forbindelse med offentlige veier eller anlegg, er at mange elektrisitets- og vannverk ikke er offentlige, men har den samme funksjon og behov som de offentlige, og dermed ikke bør behandles annerledes. Når det gjelder motorferdsel i forbindelse med anleggelse og drift av private veier, har adgangen til motorferdsel vært begrenset til bruk av motorkjøretøyer i og med at hjemmel for slik ferdsel i dag finnes i nasjonal forskrift. Endringen er begrunnet ut fra at det skaper mer samsvar og bedre helhet i loven ved at det ikke skilles mellom offentlige og private veier i denne sammenhengen.

På samme måte som for all annen lovlig motorferdsel i utmark og vassdrag vil aktsomhetsbestemmelsen, herunder kravet om å bruke miljøforsvarlig fremkomstmidde, begrense handlingsrommet.

*Bokstav h)* er ikke endret i forhold til dagens lov.

*Bokstav i)* 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 jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring". Denne omformuleringen innebærer ingen innholdsmessig endring. Det er viktig å skille mellom denne hjemmelen og § 9 om utmarks-næring. Av den grunn er § 8 første ledd bokstav i) knyttet til jord- og skogbruk og ikke til det videre begrepet landbruk. Det er den ordinære primærnæringsdriften som er omfattet. I § 8 andre ledd finnes det en forskriftshjemmel som kan brukes for å konkretisere dette nærmere, samt trekke opp rammene for hvilken motorferdsel som er nødvendig. Det forutsettes at Miljøverndepartementet i forbindelse med utarbeidelsen av dette regleverket

inviterer landbruksmyndighetene til en prosess for utforming av forskrift angående hva som vil falle innenfor rammene for bokstav i). Høringsrunden har vist et stort behov for mer konkrete regler og rammer for motorferdsel i forbindelse med primærnæringsdrift.

Fordi primærnæringsdriften 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 primærnæringsdriftens 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. For eksempel regnes ikke motorisert transport i utmark for å være nødvendig i forbindelse med ordinær sauesanking. Noe annet er transport av syke eller skadde husdyr når det er nødvendig i medhold av lov om dyrevern. Bokstav i) hjemler imidlertid ikke kadaversøk.

At motorferdselen må være nødvendig for utøvelsen av næringen innebærer at det kun er i forbindelse med selve næringsdriften motorferdselen er tillatt. Bestemmelsen hjemler ikke bruk av motorferdsel til fritidsbruk. Motorisert transport til og fra seterbygninger som brukes som fritidsbolig vil behandles som annen motorferdsel til og fra hytte.

Skal virksomheten regnes som jordbruks- skogbruks- eller reindriftsnæring, må det dreie seg om reell næringsmessig virksomhet. Virksomheten må ha et visst omfang og inntektsmessig betydning. Landbruks- og matdepartementet har tidligere 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 lovfor-slaget. 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 lovfor-slaget er at det presiseres at heller ikke lisensfelling av de store rovdyra anses som næring. Transport av ved og virke anses derimot som et ledd i næringen, og vil derfor være tillatt i medhold av denne hjemmelen for dem som driver jord- og skogbruksnæring. Dette gjelder både transport av ved og virke for salg og til eget bruk. Jord- eller skogbrukere vil således med hjemmel i § 8

bokstav i) kunne transportere ved både til hytter som leies ut eller benyttes selv. For at transporten skal være å anse som miljøforsvarlig må imidlertid all transport av ferdigkappa ved skal skje ved hjelp av tilhenger.

Transport av ved og virke for personer som ikke driver jord- eller skogbruk, er omtalt under kommentarene til § 11 første ledd bokstav c) og § 12 første ledd bokstav c), samt § 15 første ledd bokstav c) (leiekjøring). Også ordinært og nødvendig tilsyn med jord- og skogbrukseidommer faller inn under bestemmelsen.

I jordbruks-, skogbruks- eller reindriftsnæring benyttes medhjelpere, både fast ansatte og andre. Disse medhjelperne vil kunne omfattes i persongruppen som kan kjøre med hjemmel i bokstav i). Den næringsdrivende kan imidlertid ikke 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 § 5 tredje ledd tas inn et krav om at alle som ferdes med motordrevne fremkomstmidler i utmarka plikter å medbringe dokumentasjon på at ferdseien er lovlig. Dette innebærer at en medhjelper ved bruk av motordrevne fremkomstmidler, må medbringe skriftlig dokumentasjon på at det foreligger et reelt og aktuelt oppdragsforhold - med mindre motorferdselen foregår med landbruks- eller skogbruksmaskin.

Også motorferdsel i forbindelse med primærnæringene er bundet av aktsomhetsplikten og kravet om bruk av miljøforsvarlig fremkomstmiddel. For denne næringen brukes ofte helårs landbruksmaskiner som for eksempel traktor. Med mindre dette er svært skadelig for naturmiljøet vil det være aktsomt å bruke traktor og andre landbruksmaskiner til ordinær jord- og skogbruksdrift. Det gjelder ikke noe generelt krav om bruk av beltekjøretøyer på snødekt mark for denne næringsgruppen.

*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 § 26. 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 bokstavene a) til i). 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 i) 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 finnes i dagens lov i samme bestemmelse som primærnæringene. Denne foreslås regulert i egne bestemmelser i § 11 første ledd bokstav a) og § 12 første ledd bokstav a).

Fordi dette lovforslaget er oppdelt i kapitler som skiller mellom de ulike hovedtypene av motorferdsel (motor- kjøretøyer, motorfartøyer og luftfartøyer) er unntaket for motorferdsel i vassdrag som finnes i dagens lov § 4 andre ledd, flyttet til kapittel 5 "bestemmelser om motorfartøyer" § 19.

#### **§ 9. (motorferdsel i utmarksnæring etter særskilt tillatelse)**

*Kommunen kan etter søknad gi tillatelse til bruk av miljøforsvarlig motorkjøretøy eller motorfartøy til transport av materiell og utstyr i forbindelse med utmarksnæring. Som utmarksnæring regnes drift av utleiehytter, næringsmessig høsting av naturgoder, turist- og reiselivsnæring, leting og undersøkelse av mineralske ressurser m.v., forutsatt at virksomheten er registrert i Enhetsregisteret.*

*Første gangs tillatelse kan gis for inntil to år. Dersom den næringsdrivende etter utløpet av prøveperioden kan dokumentere en samlet omsetning som gjør at virksomheten som tillatelsen gjelder er momspliktig, kan tillatelsen forlenges med fire år av gangen.*

*Tillatelse etter første ledd kan på barmark kun gis for transport langs traktorvei. På snødekt mark skal tillatelse der det er mulig knyttes til trase 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 næringsdrift som er knyttet til utmark i en egen bestemmelse.

*Første ledd* første punktum åpner kun for at det gis tillatelse til bruk av miljøforsvarlig motorkjøretøy eller motorfartøy, hvilket betyr at bestemmelsen ikke åpner for bruk av luftfartøy. I noen tilfeller vil det være mer i tråd med formålet å bruke for eksempel helikopter enn terrengkjøretøy fordi det ikke finnes traktorveier i det aktuelle området. At det likevel ikke kan gis tillatelse til landing og start med luftfartøy skyldes at § 20 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.

Videre er det kun transport av "materiell og utstyr" som kan tillates. Det innebærer at det ikke er åpning for å gi tillatelse til motorferdsel i forbindelse med utmarksnæring som baserer seg på transport av personer. Såkalt snøskuttersafari, eller landing og start med luftfartøy i forbindelse med sightseeingflyvinger er dermed ikke tillatt etter dette lovforslaget. Dette gjelder uavhengig av om den næringsdrivende anser slik transport som økonomisk lønnsom. Bestemmelsen må leses i sammenheng med § 22 og § 23. Dette innebærer blant annet at kommunen må vurdere hvilken form for fremkomstmiddel det eventuelt skal gis tillatelse til. I denne vurderingen må kommunen vurdere tillatelsen i forhold til hva som vil være et miljøforsvarlig fremkomstmiddel. Kommunen 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.

Det fremgår av *første ledd* andre punktum at blant annet drift av utleiehytter, næringsmessig høsting av naturgoder og turist- og reiselivsnæring, samt leting og undersøkelse av mineralske ressurser, 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 utmarksnæring bare gis til de som er næringsdrivende, og ikke til de som driver slik virksomhet på hobbybasis. Bestemmelsen åpner ikke 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.

*Andre ledd* er tatt inn for å sikre at det kun gis tillatelser til reell næringsdrift. For at det skal være næringsdrift, 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 innbringende ofte vil gå med tap de første årene, er det lagt opp til at kommunen første gang kun kan gi en midlertidig tillatelse med inntil to års varighet. Deretter kan tillatelsen forlenges dersom den næringsdrivende kan dokumentere at den samlede utmarksnæringen er momspiktig eller utmarksnæringen drives i kombinasjon med jord-, skog- eller reindriftsnæring som er momspiktig. Utøvere som driver utmarksnæring med dispensasjon etter dagens motorferdsellov, regnes i denne sammenheng ikke som første gangs søkere, og kan gis fire års tillatelse dersom de oppfyller vilkårene i 2. ledd. At virksomheten er momspiktig innebærer at momspiktig salg overstiger 50 000,- i løpet av en 12 måneders periode. I og med at inntjeningskravet ikke stilles til den delen av virksomheten som tillatelsen til motorferdselen gjelder, men til den samlede omsetningen til utmarks- eller primærnæringsdriften anses ikke kravet om momspiktig for å være urimelig.

*Tredje ledd* angir vilkår kommunen plikter å sette. I og med at motorferdsel på barmark er mer skadelig enn på snødekt mark, følger det av tredje ledd at det kun kan gis tillatelse til transport langs traktorvei, når det gjelder motorferdsel på barmark. Når det gjelder transport på snødekt mark, skal tillatelsene der det er mulig, knyttes til trase angitt i motorferdselplanen. I tillegg til disse lovpålagte vilkårene, må det vurderes om også andre vilkår skal stilles jf. § 23 (krav til tillatelsen). Dersom det gis tillatelse til den omsøkte motorferdselen må tillatelsen begrunnes jf. § 22 og ellers oppfylle de øvrige kravene som er stilt i § 23. I denne forbindelse nevnes spesielt at det er viktig at den som får en tillatelse som åpner for motorferdsel over annen manns grunn, opplyses om at dette kun er en tillatelse etter motorferdselloven, hvilket betyr at det også må avklares om den aktuelle motorferdselen vil være til skade eller ulempe for grunneieren.

**§ 10. (motorferdsel i utmark og vassdrag etter særskilt tillatelse)**

*Kommunen kan etter søknad gi tillatelse til bruk av miljøforsvarlig fremkomstmiddel til:*

- a) transport av materialer, utstyr og arbeidsfolk til hytte inntil to år etter at byggetillatelse er gitt eller byggemelding er sendt,*
- b) transport som er nødvendig i forbindelse med vitenskapelige undersøkelser og fiskekultiveringstiltak etter oppdrag fra forskningsinstitusjon eller offentlig forvaltning*
- c) 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 Statskog SF på statsgrunn og kommunen/grunneiere på privat grunn.*
- d) transport for varig forflytningshemmede til bestemte mål, herunder egen eller andres hytte. Kjøring på snødekt mark kan kun tillates langs trase angitt i kommunal motorferdselplan. Det kan ikke tillates bruk av følgekjøretøy.*
- e) transport i forbindelse med nyhetsoppdrag.*

*Tillatelser etter første ledd kan på barmark kun gis til transport langs traktorvei. På snødekt mark skal tillatelse begrenses til bruk av leiekjører dersom det i området finnes leiekjøringsordning og der det er mulig knyttes til trase angitt i kommunal motorferdselplan.*

Denne bestemmelsen er ny i forhold til dagens lov. Bestemmelsen samler de motorferdselsformål som kommunen kan gi tillatelse til både når det gjelder bruk av motorkjøretøyer, motorfartøyer og luftfartøyer. I denne vurderingen er det viktig at kommunen tar stilling til hva som er mest miljøforsvarlig både når det gjelder valg av sesong og om det skal tillates bruk av luftfartøy eller motorkjøretøy. Da terreng og topografi er forskjellig på de ulike steder i landet, samt at det er et varierende nettverk av traktorveier rundt om i landet, vil det noen ganger kunne være slik at luftfartøy, særlig helikopter vil være mer miljøforsvarlig enn terrenggående kjøretøyer.

*Bokstav a)* regulerer transport av materialer, utstyr og arbeidsfolk i forbindelse med bygging av hytter. I dagens regelverk er det direkte tillatt å transportere materialer, utstyr og arbeidsfolk på vinterføre til bygging i samsvar med byggetillatelse, uten noen tidsbegrensning for hvor lenge man kan kjøre med dette formålet. Denne bestemmelsen begrenser adgangen til å gi tillatelse til to år etter at byggetillatelse er gitt eller byggemelding er sendt. Med mindre transport 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. Kommunen bør fortrinnsvis kreve at slik transport foretas på vinterstid ved bruk av leiekjører. Dersom transporten kan foregå langs traktorvei, må kommunen vurdere om det vil gi mindre skader eller ulemper for naturmiljøet enn transport på snødekt mark.

Dersom lufttransport gir klart mindre skader eller ulemper enn transport langs traktorvei på barmark eller transport på snødekt mark, er det i denne bestemmelsen også åpning for at kommunen kan tillate det. Det er viktig at kommunen foretar en grundig vurdering av hvilke type motorisert fremkomstmiddel som vil være mest miljøforsvarlig i forhold til risikoen for terrengmessige skader, men også forstyrrelser av vilt, fugl og annet dyreliv som er særlig sårbart i enkelte perioder av året.

*Bokstav b)* er en videreføring og sammenslåing av nasjonal forskrift § 2 første ledd bokstav d) og § 3 første ledd bokstav f), og åpner for nødvendig motorferdsel i forbindelse med både fiskekultiveringstiltak og vitenskapelig undersøkelser etter oppdrag fra forskningsinstitusjon eller offentlig forvaltning. 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.

Bruken av "nødvendig" relaterer seg til at saken må gjelde transport av materiell og utstyr av slik størrelse, tyngde m.v. at det blir uforholdsmessig tungt eller vanskelig å bære, eller at arbeidet skal foregå over så store områder at det er rimelig å tillate motorisert transport av personell. Det er et vilkår at det dreier seg om fiskekultiveringstiltak eller vitenskapelige undersøkelser etter oppdrag fra forskningsinstitusjon eller offentlig forvaltning. Tiltak i privat regi går ikke inn under denne bestemmelsen.

*Bokstav c)* er en direkte videreføring og lovfesting av praktiseringen av tilsvarende bestemmelse i dagens forskrift § 2 første ledd bokstav b).

*Bokstav d)* er ny i forhold til dagens lov og innebærer en begrensning i varig forflytningshemmedes mulighet til selv å kjøre snøskuter. Bestemmelsen åpner for at kommunen kan gi tillatelse til varig forflytningshemmede til bruk av leiekjører. I områder der det ikke finnes leiekjøringsordning, kan den varig forflytningshem-



mede få tillatelse til å kjøre selv, jf. § 10 andre ledd. Bestemmelsen inneholder videre en klarere hjemmel enn det som følger av dagens lov, til å kunne gi tillatelse til bruk av kjøretøy på barmark eller luftfartøy til bestemte mål eller til egen eller andres hytte.

Denne bestemmelsen gjelder bare for de som kan dokumentere at de er varig forflytningshemmede i samsvar med definisjonen i § 4 første ledd bokstav g). Kommunen kan følgelig kun gi tillatelse til den som er å anse som varig forflytningshemmet etter definisjonen i § 4 første ledd bokstav g). Det må altså sammen med søknaden sendes inn legeerklæring som angir søkerens fysiske og medisinske tilstand og gir kommunen tilstrekkelig informasjon til å vurdere om søkeren oppfyller kriteriene i § 4 første ledd bokstav g). Kommunen må videre vurdere om søkeren har særlig behov for motorisert transport. I denne vurderingen må kommunen foreta de vurderinger som er påkrevet etter § 22 første ledd. Tillatelser etter denne bestemmelsen skal alltid angi hvilke mål tillatelsen gjelder, og for transport på snødekt mark skal tillatelsen knyttes til traseer i kommunal motorferdselplan.

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 miljøforsvarlig kjøretøy.

Det er presisert i tredje setning at det ikke er tillatt å bruke følgekjøretøy. 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 forflytningshemmede aldri være alene under transporten og ved bruk av motordrevet kjøretøy på barmark, vil det alltid være mulig for andre å gå eller sykle ved siden av.

For varig forflytningshemmede som i dag har tillatelse til å benytte egen snøskuter, vil det være en overgangsordning jf. § 34, der disse vil kunne kjøre etter tillatelsen inntil den utløper, men uansett ikke lenger enn tre år etter at ny lov trer i kraft.

*Bokstav e)* representerer en videreføring og endring av bestemmelsen i dagens nasjonal forskrift § 5 første ledd bokstav a) som kun gjelder for snødekt mark. Transport for massemedia på nyhetsoppdrag gjøres nå søknadspliktig for at kommunene skal kunne ha kontroll med hvor og i hvilket omfang slik motorisert ferdsel kan foregå. Når det ikke gis adgang til bruk av leiekjører uten søknad til kommunen, har dette sammenheng med at motorferdselen i slike tilfeller vanskelig kan lokaliseres til faste traseer og derfor ikke kan kobles mot kommunal motorferdselplan. Denne endringen

innebærer at journalister må søke om å få bruke motorisert transportmiddel. Dette er imidlertid adgang for kommunen til å delegere myndigheten til administrativ behandling. Delegering til kommunens administrasjon innebærer at behandlingen vil gå hurtigere og imøtekomme mediernes behov for en rask avgjørelse. Det kan i kommunal motorferdselplan gis nærmere retningslinjer for behandling av slike saker.

*Andre ledd:* For transport på snødekt mark, kan kommunen ikke gi tillatelse til transport med egen snøskuter dersom det finnes leiekjøringsordning i området. (Se §§ 13-15). Bakgrunnen for denne innstrammingen er at DN mener at all snøskutertransport som hovedregel skal foregå med leiekjøring ettersom det vil bidra til å redusere den totale motorferdselen på snødekt mark. 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 økte inntekter for leiekjørere, og dermed gjøre det mer attraktivt å inneha leiekjøringsløyve. Dette vil igjen skape grunnlaget for en velfungerende leiekjøringsordning. For motorferdsel på barmark kan det bare gis tillatelse til transport langs traktorveier.

#### **Kapittel 4. Bestemmelser om motorkjøretøyer**

I dette kapitlet finnes bestemmelser som kun gjelder for bruk av motorkjøretøyer i utmark og vassdrag, jf. § 4 første ledd bokstav a). Kun den første paragrafen i dette kapitlet omhandler kjøring på barmark. De øvrige av kapitlets paragrafer omhandler kjøring på snødekt mark, med unntak av § 18 som åpner for at det kan gis særskilt forskrift for bruk av kjøretøy både på barmark og snødekt mark for Finnmark og enkelte kommuner i Nord-Troms.

##### **§ 11. (tillatt bruk av motorkjøretøy på barmark)**

*Det er tillatt å bruke miljøforsvarlig motorkjøretøy på barmark til:*

- a) person- og godstransport langs trase angitt i kommunal motorferdselplan til og fra faste bosteder uten tilknytning til vei,*
- b) transport av jaktutbytte ved jakt på elg, hjort og bjørn, og uthenting av døde dyr etter oppdrag fra kommunen,*
- c) transport av trevirke langs traktorvei for grunneiere og brukere som ikke har jord- eller skogbruk som næring, samt etter utvisning fra allmeningsstyrer,*
- d) kjøring på fysisk avgrenset terrengbane for motorsport når slik bane er under 500 dekar, ligger til åpen bilvei, og i godkjent reguleringsplan etter*

*plan og bygningsloven<sup>1</sup> er regulert til motorsportbane. Begrensningen på 500 daa gjelder ikke nasjonale terrengbaner for motorsport i regi av Norges Idrettsforbund.*

*Kjøring som nevnt i første ledd bokstav a) til c), skal følge eldre kjørespor i områder der det finnes slike.*

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 "miljøforsvarlig 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 miljøforsvarlig motorkjøretøy definert i § 4 første ledd bokstav e).

*Bokstav a)* er ment å ivareta behovet for transport for de som bor på steder der det ikke er 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 gjennom henvisningen i § 12 første ledd bokstav a). Behovet for dem som i dag bruker flytransport ivaretas av bestemmelsene i § 20. 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 km<sup>2</sup> og av muligheten til at kommunen i plan kan åpne for motorferdsel på mindre vann der det er nødvendig for kommunikasjonen, jf. § 19 andre ledd.

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 uttrykket "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 med unntak at uttransport av felt bjørn er inkludert. 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 og åpner kun for 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. Da jaktutbytte hentes ut i svært ulike terreng rundt om i Norge og det varierer hvor mye traktorveier og andre kjøretraseer som finnes rundt omkring, vil det måtte avgjøres konkret hva som er å anse som miljøforsvarlig kjøretøy for dette transportformålet. Generelt forutsettes bruk av elgtrekk og lignende kjøretøy som gir minimale skader, men i noen områder vil det være tilstrekkelig aktsomt å bruke landbrukstraktor.

Formuleringen som åpner for bruk av miljøforsvarlig 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.

Når det gjelder uthenting av syke og skadde husdyr og bufe av dyrevern hensyn vises til § 8 første ledd bokstav i) som hjemler motorferdsel i forbindelse med jordbruk-, skogbruk- og reindriftsnæring. Det bemerkes at også er direkte tillatt med motorferdsel på snødekt mark til transport av jaktutbytte, jf. § 12 første ledd bokstav a).

*Bokstav c)* er ny og gjelder grunneiere og brukere som ikke driver jordbruk-, skogbruk- eller reindriftsnæring, samt de som har fått utvisning fra allmeningsstyret uten å være næringsdrivende. Denne persongruppen har uten krav om søknad adgang til å bruke miljøforsvarlig motorkjøretøy, typisk traktor til å transportere ut virke langs traktorvei. Begrepet trevirke er valgt for å få med alt fra tømmer til ferdig opphøgd ved. For at transporten skal være å anse som miljøforsvarlig må imidlertid all transport av ferdigkappa ved skal skje ved hjelp av tilhenger.

Bokstav d) 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 brøytet, er at det ikke er laget noen egen bestemmelse om bruk av slike terrengbaner for motorsport på snødekt mark, men i § 12 første ledd bokstav a) henviser til § 11 første ledd. 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. Da motorsporten har behov for noen få større anlegg med terrengbaner som er større enn 500 daa, åpnes det i denne bestemmelsen for at størrelsesbegrensningen ikke gjelder der det i reguleringsplan godkjennes nasjonale motorsportanlegg i regi av Norges Idrettsforbund.

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, samt motorferdsel i forbindelse med skjøtsel i verneområder. Hjemmel for slik transport forstås her tatt inn i § 8 første ledd bokstav c) og d), 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. (tillatt bruk av motorkjøretøy på snødekt mark)**

*Det er tillatt å bruke miljøforsvarlig motorkjøretøy på snødekt mark 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 brøytet bilvei,*
- c) transport som er nødvendig for å frakte trevirke fra hogstplass til det som er nærmest av bilvei*

*eller fast bopel for grunneiere og brukere som ikke har jord- eller skogbruk som næring, samt etter utvisning fra allmenningsstyrer,*

- 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 brøytet bilvei. Antall og størrelse på områdene fastsettes av Direktoratet for naturforvaltning i samarbeid med Vegdirektoratet og fylkesmannen.*
- f) opparbeiding og preparering av skibakker, skiløyper og løyper for hundekjøring, for allmennheten og for konkurranser langs trase angitt i kommunal motorferdselplan.*

*Motorferdsel etter bokstav a) c) og d) skal der det er mulig, følge trase angitt i kommunal motorferdselplan.*

§ 12 omfatter de formål ut over det som er tillatt etter § 8, hvor motorisert ferdsel på snødekt mark er direkte tillatt etter loven.

Miljøforsvarlig 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 miljøforsvarlig motorkjøretøy definert i § 4 første ledd bokstav e).

*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 eksempler på hva som i denne sammenheng anses som turistanlegg. Den nevner overnattings- og serveringssteder, skiheiser m.v. Også transport som ligger i skianlegg og som nås av gjestene ved å ta skiheis opp og kjøre på ski ned vil omfattes av denne bestemmelsen. 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 annen måte, eller på et annet tidspunkt. 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 forslaget § 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 § 12 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 bestemmelsen 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 transport som er nødvendig for å frakte alt fra tømmer til ved fra hogstplassen til det som er nærmest av bilvei eller fast bopel. I likhet med § 11 bokstav c) som regulerer tilsvarende transport på bar mark, er bestemmelsen begrenset til å gjelde dem som hogger i egen skog enten de er grunneiere eller brukere, samt de som har hogstrettigheter i statsallmenning etter utvisning fra allmeningsstyret. Denne bestemmelsen gjelder for de som ikke driver jordbruk-, skogbruks- eller reindriftsnæring som er unntatt fra forbudet mot motorferdsel også når det gjelder transport av virke, jf. § 8 første ledd bokstav i). For de som eier eller har bruksrett til skog uten ellers å være primærnæringsdrivende gir denne bestemmelsen adgang til ved og tømmertransport uten at det er nødvendig å søke kommunen om tillatelse. For at transporten skal være å anse som miljøforsvarlig må imidlertid all transport av ferdigkappa ved skje ved hjelp av tilhenger.

Dersom det er behov for vedhenting fra andres eiendom, eller fra egen eiendom til annet sted enn fast bopel, henvises det til leiekjører, jf. § 15 første ledd bokstav c).

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 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 hjortevelt 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 hjorteveltet. 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 hjorteveltet 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 hjorteveltet. 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 miljøforsvarlig motorkjøretøy. Bestemmelsen representerer en videreføring og forenkling av dagens regler om opplæring for snøskutførere. Bestemmelsen gir mulighet for at motorsportbaner som fyller kravene i § 11, første ledd bokstav d) kan brukes til praktisk kjøretrening ved obligatorisk opplæring for snøskutførere. Dette representerer en forenkling i forhold til dagens regelverk som forutsetter at det må gis enkelttillatelse 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 snøskutførere. 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 Vegdirektoratet og fylkesmannen og vil revurderes regelmessig. Det forutsettes at fylkesmannen tar spørsmålet opp med kommunene. For de kommuner der DN og Vegdirektoratet i samarbeid med fylkesmannen og den aktuelle kommunen avgjør at det kan etableres et slikt større område for praktisk kjøretrening ved obligatorisk snøskutføreropplæring, 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 snøskuterføreroppfølging. 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 preparere alpinbakker, 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. I dagens regelverk er ikke adgangen til bruk av motorkjøretøyer i forbindelse med oppkjøring og preparering av løyper knyttet til kommunens arealplan eller annen løypeplan. Adgangen er imidlertid begrenset til å gjelde for kommuner, hjelpekorps, idrettslag, turlag eller turistbedrifter. Angivelsene av disse gruppene er uten tydelige grenser, og så lenge løypetraseene framgår av kommunens motorferdselplan, er det ikke hensiktsmessig å angi hvem som kan kjøre opp løypene detaljert i loven. Dette er noe kommunene kan avgjøre i bestemmelser til motorferdselplanen. For både skiløyper og hundekjøringsløyper vil kategorisering i plan bare 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 frilufsloven vil det fortsatt være lov til både å gå ski og å bruke hundespenn eller drive med hundekjøring overalt i norsk utmark. Denne bestemmelsen griper ikke på noen måte inn i grunneiers rett til å nekte motorisert ferdsel på egen eiendom. Dette innebærer at kommunen i forbindelse med utarbeidelsen av motorferdselplanen og traseer for preparerte skiløyper og hundekjøringsløyper vil måtte avklare spørsmålet om motorferdsel med de aktuelle grunneierne.

*Andre ledd* sier at kjøring etter bokstav a), c) og d) skal følge snøskutertrasé i kommunal motorferdselplan når dette er mulig. 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.

### **§ 13. (leiekjøringsordning for snøskutertransport)**

*Kommunen skal opprette leiekjøringsordning for snøskutertransport. Ved utarbeiding og revisjon av kommunale motorferdselplaner skal kommunen vurdere antall leiekjøringsløyper for snøskuter. Antallet løyper skal angis i planbestemmelsene.*

*Antallet leiekjøringsløyper 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 leiekjøringsløyper en gang i året.*

§ 13 er ny i forhold til dagens lov og må leses i sammenheng med forslagets § 14 og § 15. 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. Bestemmelsen er derfor formulert slik 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 leiekjørere, vil kommunene også få et incitament 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 leiekjørere har direkte tillatelse til kjøring til formål som nevnt i § 15.

*I første ledd* blir kommunen pålagt å opprette en leiekjøringsordning som skal dekke behovet for snøskutertransport som nevnt i § 15 og andre ferdselsformål det kan gis særskilt tillatelse til på snødekt mark, jf § 10 og § 16. Dette innebærer at kommunen samtidig med utarbeiding av kommunal motorferdselplan må foreta en konkret vurdering av behovet for snøskutertransport i de ulike delene av kommunen. På bakgrunn av antatt transportbehov på snødekt mark skal kommunen fastsette et bestemt antall leiekjøringsløyper i bestemmelsene tilhørende motorferdselplanen. Ved at antallet løyper 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. Innsigelser kan være aktuelt for eksempel der-

som fylkesmannen mener antallet 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.

*Andre 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. Med denne formuleringen kan kommunen ikke sette antallet løyver for høyt, da dette ikke vil gi mulighet for inntekt av en viss betydning. Det vil heller ikke være mulig å sette antallet løyver lavere enn det som er nødvendig for å dekke forventet transportbehov. Det vil være anledning til å fastsette tidsbegrensede løyver for å kunne dekke opp transportbehovet i pressperioder som for eksempel vinterferie og påske.

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 ellers næringsgrupper, organisasjoner og lag som allerede har snøskuter og som kan tenkes å ha behov for en tilleggsnærings.

#### **§ 14. (leiekjøringsløyve for snøskutertransport)**

*Kommunen tildeler etter søknad 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 kjørebok dokumenterer behovet for leiekjøringen.*

*Innehaver av leiekjøringsløyve kan utføre transport med snøskuter i samsvar med § 15.*

*Departementet kan ved forskrift gi nærmere regler om organiseringen og rammene for leiekjøringsløyver.*

§ 14 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 erverv-

skjører, jf. § 5 første ledd bokstav a) i dagens nasjonal forskrift. Dersom det er ledige løyver i kommunen, skal kommunen 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 (for eksempel idrettslag, frivillige redningsorganisasjoner eller snøskuterklubber) eller ulike typer virksomheter og selskaper kan søke om leiekjøringsløyve. Slik bestemmelsen er formulert er det imidlertid ingenting i veien for at kommuner kan velge å 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 behovet for leiekjøringen, før vedkommende kan få forlenget løyvet. Leiekjøringsløyvet innebærer både en rett og en plikt til å påta seg transportoppdrag.

Kravet om innsending av kjørebok, etter § 5 fjerde ledd, skal sikre at de som er leiekjørere, faktisk påtar seg de oppdrag de får og dermed bidrar til at ordningen fungerer.

*Tredje ledd* klargjør hvilke transportoppdrag en leiekjører kan ta på seg ved at det henvises til § 15 som angir hvilke ferdelsformål 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.

#### **§ 15. (leie av transport med snøskuter)**

*Det er tillatt å benytte leiekjøring med snøskuter til:*

- a) transport på snødekt mark som er direkte tillatt eller som det er gitt tillatelse til etter kapittel 3, 4 eller 7 i loven her,*
- b) transport av bagasje, materiale og utstyr mellom bilvei og hytte langs trase angitt i kommunal motorferdselplan,*
- c) transport av ved fra hogstplass til det som er nærmest av hytte, fast bopel, eller brøytet bilvei,*



*d) transport av reparatør og utstyr til hytte i tilfeller der det er akutt behov for reparasjoner knyttet til vann, elektrisitet eller lignende.*

§ 15 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. § 15 gir innehaver av leiekjøringsløyve rett til å utføre transport i samsvar med første ledd bokstav a) – d) uten at ytterligere tillatelser må innhentes. I samsvar med det grunnleggende prinsippet for reguleringen av motorferdsel i utmark om at motorferdsel må være nødvendig, er det ikke tillatt å benytte leiekjører til ren persontransport.

*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, 4 eller 7 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. Det er også nytt at loven ikke gir noen unntaksmulighet for de som ønsker å transportere bagasje og utstyr til hytte med egen snøskuter til hytter som ligger lenger unna brøytet bilvei enn 2,5 kilometer. Det stilles i bestemmelsen intet avstandskrav for transporten og det er tillatt å benytte leiekjører til transport av bagasje og utstyr til og fra hytte uavhengig av hvor langt hytt ligger fra brøytet 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. § 34, der disse vil kunne kjøre etter tillatelsen inntil den utløper, men uansett ikke lenger enn tre år etter at ny lov trer i kraft.

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. Med "materialer" menes alle former for materialer som behøves for å utføre ordinært vedlikeholdsarbeid eller mindre påbygg på hytter. For byggearbeider som krever byggetillatelse eller byggeommelding etter plan- og bygningslovens regler, vises til § 10 første ledd bokstav a).

*Bokstav c)* er en delvis videreføring av § 5 første ledd bokstav a) og e) i dagens nasjonal forskrift. For de som driver jordbruk-, skogbruksnæring eller reindriftsnæring er transport av ved og virke inkludert i § 8 første ledd bokstav i). For grunneiere og brukere som ikke har jordbruk-, eller skogbruk som næring åpner § 11 første ledd bokstav c) og § 12 første ledd bokstav c) for transport av trevirke på henholdsvis barmark og snødekt mark. § 15 første ledd bokstav c) 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. Dette innebærer at for alle som ikke er eier, eller bruker av en skogeiendom, eller har fått tilsvarende rettigheter etter utvisning av allmeningsstyret, må ved transporteres med leiekjører. For at transporten skal være å anse som miljøforsvarlig må imidlertid all transport av ferdigkappa ved skal skje ved hjelp av tilhenger.

*Bokstav d)* 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) - d) er som ellers i loven at det er 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) - d).

**§ 16. (bruk av motorkjøretøy til gruppeturer på snødekt mark etter særskilt tillatelse)**

*Kommunen kan etter søknad gi tillatelse til bruk av miljøforsvarlig motorkjøretøy på snødekt mark til transport som er nødvendig for å arrangere gruppeturer for beboere på helse- og omsorgsinstitusjoner, medlemmer av pensjonistforeninger eller funksjonshemmede. Turen må være i regi av helse- og omsorgsinstitusjoner eller ideelle organisasjoner. Tillatelse kan kun gis for transport til bestemte turmål og langs traseer som fremgår av kommunal motorferdselplan.*

§ 16 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 forflytningshemmede.

Det kan kun gis tillatelse til en gruppetur av gangen. Det innebærer at bestemmelsen ikke er ment for månedlige arrangementer eller lignende. Bestemmelsen gjelder kun transport som er nødvendig for å gjennomføre gruppeturer for grupper av mennesker som ellers har vansker med å ta seg ut i naturen på egen hånd. Kommunen må i sin vurdering av søknader legge vekt på formålet med arrangementet og den samlede belastning arrangementet vil ha på naturmiljø og muligheten til å oppleve stillhet og ro i naturen, samt forventet antall tilsvarende søknader. Kommunen må også vurdere og avgjøre om det skal gis tillatelse til bruk av leiekjører, eller om andre skal kunne stå for transporten. Se § 22 om vurdering og begrunnelse av enkeltvedtak.

Tillatelse 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.

Sist i bestemmelsen presiseres at tillatelsene til transport skal angi hvilke snøskutertraseer i kommunal motorferdselplan som skal benyttes.

#### **§ 17. (bruk av beltebil på snødekt mark etter særskilt tillatelse)**

*Fylkesmannen kan etter søknad med anbefaling fra kommunen 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<sup>1</sup>.*

*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/rute-tider, 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.*

*Fylkesmannens enkeltvedtak kan påklages til departementet.*

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

§ 17 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. Når bestemmelsen åpner for at det kan gis tillatelse "i tilfelle" hvor det tidligere har vært drevet rutetransport, menes at det kan gis tillatelse til samme trase og transportformål som tidligere. Dette forbeholdet innebærer ikke en avgrensning av personkretsen som kan søke om løyve. Søknaden skal sendes 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.

*Femte ledd* fastslår at fylkesmannens vedtak kan påklages til Miljøverndepartementet.

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

*Departementet<sup>1</sup> kan ved forskrift gi særskilte regler for bruk av motorkjøretøy i utmark og på islagte vassdrag for Finnmark og kommunene Kvænangen, Kåfjord, Lyngen, Nordreisa, Skjervøy og Storfjord i Nord-Troms.*

##### *1. Miljøverndepartementet*

DN mener at utviklingen når det gjelder bruken av motorkjøretøyer 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. Det faktum at det i dag finnes snøskuterløyper til tur- og fritidskjøring i Nord-

Troms og Finnmark og barmarkstraseer i Finnmark, gjør det problematisk å gjøre lovutkastet gjeldende for denne landsdelen uten unntak. 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. DN anbefaler derfor at det gis en midlertidig forskrift der det gis åpning for å bruke snøskuterløyper og barmarkstraseer som allerede finnes, uten at det gis hjemmel for å opprette nye. Denne midlertidige forskriften som finnes i kapittel 7, vil avløses av en endelig forskrift for Nord-Troms og Finnmark når den anviste prosessen er avsluttet.

## **Kapittel 5. Bestemmelser om motorfartøyer**

I dette kapitlet finnes bestemmelser som gjelder bruk av motorfartøy i vassdrag, jf § 4 første ledd bokstav b).

### **§ 19. (bruk av motorfartøy)**

*Det er tillatt å bruke motorfartøy 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 som er farbart med motorbåt.*

*Kommunen kan i kommunal motorferdselplan gi bestemmelser om bruk av motorfartøy på vassdrag som ikke er åpne for motorferdsel etter første ledd til faste bosteder, hoteller, turiststasjoner og hytter som ligger slik til at det er nødvendig å bruke motorfartøy for å komme frem til vei er tillatt.*

*Kommunen kan i kommunal motorferdselplan helt eller delvis forby motorferdsel på vassdrag som nevnt i første ledd, 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<sup>1</sup> som omfatter det aktuelle vannområdet.*

<sup>1</sup> Forskrift av 15. desember 2006 om rammer for vannforvaltningen

§ 19 viderefører gjeldende regler for bruk av motorfartøy på vassdrag.

*Første ledd* samsvarer med § 4 siste ledd i dagens lov, og fastslår hovedregelen for bruk av motorfartøy på innsjøer og vassdrag. I andre til fjerde ledd åpnes det for at kommunen gjennom kommunal motorferdselplan kan fastsette nærmere bestemmelser om motorferdsel på innsjøer og vassdrag.

*Andre ledd* 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 km<sup>2</sup>. Bestemmelsen gir kommunen mulighet til i plan å bestemme at bruk av motorfartøy på vassdrag som ikke er åpnet for motorferdsel etter første ledd skal være tillatt for transport til og fra faste bosteder, hoteller, turistanlegg og hytter som pga. beliggenhet er avhengig av motorfartøy for å komme fram til vei.

*Tredje ledd* gir kommunen hjemmel til gjennom kommunal motorferdselplan å bestemme at motorferdsel på vassdrag som nevnt i første ledd likevel helt eller delvis ikke skal være 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.

*Fjerde ledd* viser til at bestemmelsene i kommunal motorferdselplan må være samordnet med forvaltningsplan som omfatter det aktuelle vannområdet. Gjennomføringen av Forskrift om rammer for vannforvaltningen av 15. desember 2006 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.

## **Kapittel 6. Bestemmelser om luftfartøyer**

I dette kapitlet finnes bestemmelser som gjelder bruk av luftfartøyer, jf § 4 første ledd bokstav c).

### **§ 20. (landingsplasser for luftfartøy)**

*Kommunen kan i kommunal 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 slik motorferdsel har for naturen og andre brukere av naturen.*

*Adgangen skal begrenses til landing og start til bestemte tider. 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<sup>1</sup>, 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, der formålet er helikopterskiing, kortvarige opphold, utgangspunkt for dagsturer, eller liknende.*

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

§ 20 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.

Det følger av lovens virkeområde i § 3 sjettede ledd 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 som utgangspunkt konsesjon fra luftfartsmyndigheten for å anlegge, drive eller inneha landingsplass for luftfartøyer. Utgangspunktet er at det kreves konsesjon for enhver landingsplass, dvs. fra første gang plassen tas i bruk som landingsplass (fra den første flybevegelsen). Det følger imidlertid av forskrift om konsesjon for landingsplasser § 4 at flere nærmere angitte typer landingsplasser er unntatt fra konsesjonskravet. Det eneste tilfellet som faller inn under motorferdsellovens virkeområde er "naturlige landingsplasser" der det ikke foretas mer enn 12 flybevegelser per uke. 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 § 20.

Etter Luftfartsregelverkets regler regnes to eller flere naturlige landingsplasser som ligger nærmere hverandre enn 1 km, i forhold til vurderingen om konsesjonsplikt som samme landingsplass dersom landingsplassene benyttes av samme operatør. For naturlige landingsplasser som i utgangspunktet er unntatt fra konsesjonskravet, kan Luftfartstilsynet likevel kreve konsesjon dersom støymessige eller flysikkerhetsmessige hensyn tilsier det.

*Første ledd* åpner for at kommunen i kommunal motorferdselplan kan tillate landing og start med luftfartøy på angitte områder. En viktig endring fra dagens lov er at det er presisert at det stilles krav til samfunnmessig nytteverdi for start og landing som skal kunne tillates.

*Andre ledd* angir hvilke bestemmelser og begrensninger kommunen må knytte til bruken av slike områder for landing med luftfartøy. Tillatelsen skal begrenses til bestemte tider. 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. Bestemmelsen åpner for landing og start på bestemte "steder". Denne formuleringen er valgt for at kommunen ut fra formålet med landingsplassen kan avgjøre hvor stort område det er hensiktsmessig å skravere i motorferdselplanen som landingsplass for luftfartøy til det angitt formålet. Dette innebærer at det i kommuner hvor det er særlig bratt terreng, kan angis forholdsvis store områder der det vil være aktuelt å lande med luftfartøy. Dette kan for eksempel være aktuelt der det ikke er hensiktsmessig å hente ut jaktutbytte på elg og hjort med motorkjøretøy, jf. § 11 første ledd bokstav b).

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.

*Tredje ledd* presiserer hvor og til hvilke formål det ikke kan tillates å legge ut landingsplasser. Bakgrunnen for denne begrensningen er at mange ønsker å arrangere helikopterturer for skiturister til attraktive fjelltopper, breer eller andre mer eller mindre utilgjengelige steder, som utgangspunkt for utforkjøring på ski eller snøbrett. Tilsvarende kan det tenkes at mange ville benytte seg av helikoptertransport for å nyte utsikten fra slike steder, eventuelt spise lunsj der. Slik helikoptertrafikk innebærer unødvendig og sjenerende støy i fjellområdene, og tjener i seg selv intet nødvendig formål i motorferdsellovens forstand. DN anbefaler derfor i tråd med gjeldende regelverk at motorferdselloven ikke skal åpne for slik transport.

## **Kapittel 7. Dispensasjon og administrative bestemmelser**

### **§ 21. (dispensasjon)**

*Kommunen kan etter søknad gi dispensasjon fra § 2 til bruk av miljøforsvarlig fremkomstmiddel til andre transportformål enn det som er regulert i denne lov, 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 for naturmiljøet, og for muligheten til å oppleve stillhet og ro. I denne vurderingen skal føre vår – 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 vesentlig bearbeidet og endret i forhold til dagens motorferdselregelverk. Bestemmelsen er plassert i et eget kapittel 7 for å synliggjøre at det er dispensasjoner til formål som ikke er nevnt i de forutgående kapitlene. Bestemmelsen åpner kun for at det kan gis dispensasjon til andre transportformål enn det som er regulert i loven. Dette innebærer at det ikke kan dispenseres fra betingelser i bestemmelsene i kapittel 3- 6, eller administrative bestemmelser.

Dispensasjonsbestemmelsen 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 skjønn kan ikke overprøves av overordnet forvaltningsorgan eller av domstoler.

Dispensasjonsbestemmelsen er kun ment som en sikkerhetsventil som kan brukes til transportformål der motorferdsel vil være nødvendig uten at det er åpnet for dette i andre bestemmelser i loven. For at dispensasjon skal kunne gis må følgende vilkår være oppfylt:

- søkeren må påvise et behov for transport som er i samsvar med lovens formål
- transportbehovet må ikke kunne dekkes på annen måte

At transporten må være i samsvar med lovens formål, innebærer at det må være snakk om motorferdsel til nytte eller næringsbehov som etter en samlet helhetsvurdering anses å være av en slik samfunnsnytte at de eventuelle skader og ulemper motorferdselen vil kunne medføre oppveies av det samfunnsmessige behovet for motorferdselen.

*Andre ledd* utdyper hva som må antas å være i samsvar med lovens formål. Det følger av denne bestemmelsen 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 fastslås at føre-vår prinsippet skal legges til grunn, innebærer dette at der det foreligger risiko for at motorferdselen vil komme til uforholdsmessig skade eller ulempe for naturmiljø eller mennesker, men man på grunn av mangel på kunnskap ikke kan si det sikkert, skal tillatelse ikke gis. Føre-var-prinsippet er sentralt i miljølovgivningen, og er i forslaget til ny naturmangfoldlov foreslått lovfestet som en alminnelig bestemmelse om bærekraftig bruk av norsk natur. 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 samlede konsekvenser av å innvilge mange tilsvarende søknader.

At dispensasjon kun kan gis når "transporten ikke kan dekkes på annen måte" innebærer 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 motorferdselen omfattes av lovens formål selv om det aktuelle transportformålet ikke er direkte regulert i loven. Bestemmelsen 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. Dersom det gis tillatelse til den omsøkte motorferdselen må tillatelsen begrunnes jf. § 22 og ellers oppfylle de kravene som er stilt i § 23.

*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 transportere 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 § 21:

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 ekstremспорт-arrangementer av kortvarig karakter der det primære innholdet med arrangementet er oppvisning eller konkurranse.

Det kan ikke dispenseres for bruk av motorkjøretøyer eller luftfartøyer i forbindelse med lisensfelling av rovvilt, da dette er å betrakte som ordinær jakt. Transport av personer i forbindelse med jakt er ikke tillatt etter motorferdselloven. Når det gjelder uttransport av bjørn felt ved lisensjakt vises til § 11 første ledd bokstav b).

Det er heller ikke adgang til å gi dispensasjon til bruk av egen snøskuter dersom det er mulig å leie transport av person med leiekjøringsløyve.

## **§ 22. (vurdering og begrunnelse av enkeltvedtak)**

*I vurderingen av om det skal gis 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 vår- prinsippet legges til grunn og den enkelte søknad ses i sammenheng med forventet antall tilsvarende søknader.*

*Begrunnelse skal gis skriftlig samtidig med vedtaket.*

*I begrunnelsen for vedtaket skal kommunen vise 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.*

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

Forvaltningslovens regler gjelder for behandling av saker etter motorferdsellovens regler. Det er i tillegg fastsatt noen særskilte saksbehandlingsregler i motorferdselloven.

*Første ledd* angir hvilke vurderinger som må foretas i forbindelse med enhver søknad om tillatelse til motorferdsel. Det må alltid vurderes om tillatelse til transport vil være til skade for de verdier som loven skal verne. Når det i bestemmelsen fastslås at føre-vår-prinsippet skal legges til grunn, innebærer dette 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 samlede 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. Dette unntaket i forvaltningsloven passer generelt dårlig ved dispensasjonsvedtak i lover som er ment å verne allmenne interesser som miljøet. Erfaringer viser at krav fastsatt i instruksjer og rundskriv om at dispensasjonsvedtak skal grunngis, ikke alltid er tilstrekkelig. Selv om ingen parter kan antas å være misfornøyd med vedtaket, vil et innvilgende vedtak ofte ramme naturmiljøet og allmennhetens mulighet til å oppleve stillhet og ro. Denne bestemmelsen gjelder for alle enkeltvedtak som fattes av kommunen og fylkesmannen etter motorferdselloven.

Et krav om samtidig begrunnelse av alle vedtak kan brukes som et redskap for å oppnå ensartet praktisering av regelverket. Krav om begrunnelse også for vedtak der det er naturmiljøet eller fellesinteresser som kan bli eller som blir skadelidende på grunn av vedtaket, er i tråd med moderne miljølovgivning.

Krav om samtidig begrunnelse har flere positive sider. Først og fremst gir en begrunnelse informasjon til sakens aktører. Ved hjelp av den informasjonen sam-



tidige 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 presensvirkninger. 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 overordnede 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 kommunen 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 kommunen uansett må foreta, men etter denne bestemmelsen må det også tas inn 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* fastslår at enhver tillatelse kan endres eller inndras dersom hensynet til miljøet tilsier det. Dette innebærer en særskilt omgjøringsadgang for kommunen til å tilbakekalle en tillatelse 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 sanksjonshjem-

mel, og følgelig ikke det samme som administrativt rettighetstap som omtales i § 30 (forvaltningssanksjoner). Tilbakekall av gitte tillatelser kan bare skje der motorferdsel i samsvar med tillatelsen viser seg å være svært uheldig i forhold til naturen eller andre brukere 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 dette vil brudd på tillatelsens vilkår være et forhold som berøres av bestemmelsene i kapittel 9.

### **§ 23. (krav til tillatelsen)**

*Alle tillatelser til motorferdsel 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 skal begrenses til et bestemt tidsrom og et nærmere angitt antall turer. 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 kan det også settes andre vilkår som er tjenlige til å oppfylle formålet med reglene i denne lov.*

*Tillatelser skal sendes i kopi til lokalt statlig naturoppsyn, lokalt politi og fylkesmannen samtidig med at søkeren informeres om vedtaket.*

*Kommunene skal rapportere behandlingen av saker etter § 9, § 10, § 14, § 16 og § 21. Departementet fastsetter rapporteringsform. Rapporteringsplikten kan utvides til også å gjelde andre forhold vedrørende motorferdsel.*

Bestemmelsen gjelder for alle vedtak som fattes på bakgrunn av skriftlig søknad om bruk av ulike motoriserte fremkomstmidler i utmark og vassdrag. 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 § 5 fjerde ledd. I tillegg bør blanketten omfatte en generell informasjonsdel der blant annet følgende skal opplyses:

- kravet til aktsomhet og dokumentasjon angitt i § 5,
- grunneiers eller brukers rett til å nekte motorferdsel på egen eiendom, jf. § 6,
- 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 naturvernloven.
- 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 kommunen må stille. 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 kommunen 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 stor sannsynlighet 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. Kommunen 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. § 22 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* oppstiller et krav om at tillatelsen skal sendes i kopi til naturoppsynet, politiet og fylkesmannen. 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.

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 § 28, vil styringen av kommunenes bruk av myndighet etter motorferdselloven fortrinnsvis skje i forbindelse med tilsynet.

Det oppstilles ikke krav om at fylkesmannen for vedtak hjemlet i § 17 skal sende kopi til kommunen. Dette er fordi søknaden i disse sakene skal sendes via kommunen. Det er da naturlig at kommunen får kopi av vedtaket slik at kommunen gjøres kjent med hva utfallet ble. Selv om det ikke følger av bestemmelser vil det være flere som kan ha krav på kopi av de tillatelser som gis.

Alle parter i saken har etter forvaltningslovens regler krav på kopi av vedtaket. Også andre har med hjemmel i offentlighetsloven regler rett til å kreve innsyn i angitte dokumenter. Forvaltningslovens regler om klagefrist (forvaltningsloven § 29) kan innebære en lengre klagefrist for eksempel for organisasjoner eller lag eller andre med rettslig klageinteresse som ikke blir underrettet om vedtaket.

*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.

#### **§ 24. (myndighet etter loven og klagemyndighet)**

*Departementet<sup>1</sup> er myndighet etter denne loven.*

*Departementet kan i tvilstilfelle avgjøre om transportmålet går inn under § 8 første ledd, § 11 første ledd, § 12 første ledd og § 15.*

*Kommunens enkeltvedtak kan påklages til fylkesmannen.*

*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 friluftslivsområder 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.

Her er denne myndigheten lagt til departementet med mulighet for delegering. Myndigheten er utvidet til å gjelde alle ferdselsformål som er direkte hjemlet i loven. Dersom det er usikkerhet med hensyn til om et konkret ferdselsformål faller inn under en av de nevnte paragrafene, og således er tillatt uten søknad, skal departementet eller den myndigheten er delegert til, avgjøre 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.

*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* 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. forslagens § 28. 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.

*Femte ledd* viderefører dagens lov § 7 andre ledd, og dagens nasjonale forskrift § 2 tredje ledd, som gir henholdsvis departementet og fylkesmannen tilsvarende myndighet som her er tillagt departementet. Denne bestemmelsen må leses i sammenheng med forslagens § 7 fjerde 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 utmarksområder knytter det seg særlige natur- og friluftslivsinteresser, 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 friluftslivsområder er det imidlertid behov for at departementet skal kunne forby eller gi nærmere bestemmelser om motorferdselen. I slike tilfeller begrenses kommunens myndighet tilsvarende. Bestemmelsen i femte 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 friluftslivsområder, 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.

#### **§ 25. (samarbeidsordninger)**

*Departementet kan gi bestemmelser om samarbeid mellom to eller flere kommuner om regulering av motorferdsel 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 ferdelsesreguleringene best mulig skal kunne tilpasses de lokale forhold og behov. Det er likevel viktig at det skjer en viss samordning over kommunegrensene. Spesielt er det aktuelt der hvor ferdelsen på innsjøer og vassdrag foregår over kommunegrensene, samt for å få til fungerende leiekjøringsordninger for transport på snødekt mark. Det vil også være behov for samordning der ferdelsen med motorkjøretøyer over kommunegrensene følger traseer. Det er forutsatt at kommunene selv kommer frem til en hensiktsmessig samordning og det vises til at kommunelovens kapittel 5 gir regler om samarbeid om myndighetsoppgaver som kommunene kan ta i bruk i den grad det ønskes lokalt. Dersom kommunene ikke blir enige, kan departementet gi bestemmelser om samarbeid om regulering av ferdelse som må samordnes mellom flere kommuner. I denne sammenhengen vises til § 7 siste ledd som åpner for at motorferdsel i utmark og vassdrag kan gjøres til tema i fylkesdelplaner.

#### **§ 26. (forskrifter)**

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

*Departementet kan også gi nærmere regler om kommunens 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, § 14 fjerde ledd, § 18, § 24 femte ledd, § 28 femte ledd, § 29 femte ledd og § 30 andre ledd). Alle de øvrige forskriftshjemplene er knyttet til spesielle forhold som gjør det naturlig at forskriftshjemmelen tas inn i den aktuelle paragrafen. Merknader til de øvrige forskriftshjemplene finnes under den aktuelle paragrafen.

*Andre ledd* er en videreføring og forenkling av dagens lov § 7 første ledd. Endringene medfører at bestemmelsen er gjort generell i form av at det henvises til myndighet etter loven her og ikke konkrete paragrafer. Det vil fremdeles være behov for å kunne regulere kommunens bruk av myndighet, blant annet for å sikre en viss ensartethet i ferdelsesreguleringene, 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 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 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 forslaget § 7.

#### **§ 27. (gebyrer)**

*Kommunestyret selv kan fastsette gebyrer for behandling av søknader etter denne lov eller forskrift fastsatt i medhold av loven. Gebyrene settes slik at de samlet sett ikke overstiger kommunens kostnader ved saksbehandlingen.*

*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.

#### **§ 28. (tilsyn med kommuner)**

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

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

*Dersom fylkesmannen ved rutinemessig eller særskilt tilsyn finner tilsvarende overtredelser som det tidligere er ilagt overtredelsesgebyr for, kan fylkesmannen inndra kommunens myndighet etter en eller flere bestemmelser etter loven.*

*I de tilfeller der kommunens myndighet er inndratt etter tredje ledd, behandler fylkesmannen saken i første instans. 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 planmessig og helhetlig tilsyn med kommunenes praktisering av motorferdselloven etter kommunelovens kapittel 10A.

Det er i tråd med moderne lovgivningsteknikk at det legges til rette for at staten kan få en helhetlig tilbakereportering 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 kapitlet blir gjeldende, også bestemmelsen om pålegg og varslingsfrist og lignende i kommuneloven § 60d. Sanksjonsbestemmelsene i § 28 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, samt en redegjørelse for hvordan motorferdseltemaet er behandlet i plansammenheng.

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 kan trekkes tilbake.

*Fjerde ledd* legger vedtaksmyndigheten til fylkesmannen i de tilfellene der kommunens myndighet etter motorferdselloven helt eller delvis trekkes tilbake. Fylkesmannen må da følge bestemmelsene i § 22, og 23. I slike tilfeller vil departementet formelt bli klageinstans, men klagemyndigheten kan delegeres ned til direktoratsnivå.

Det følger av *femte ledd* at det vil være opp til Miljøverndepartementet å gjennom forskrift bestemme hvordan sanksjonssystemet overfor kommunene skal utformes i detalj.

Bestemmelsen om tilsyn må leses i sammenheng med § 24 fjerde 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 9. Håndheving og sanksjoner**

### **§ 29. (kontroll og oppsyn)**

*Departementet skal påse at det føres kontroll med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne lov blir overholdt.*

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

*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 oppsynsmyndighet 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 § 5 tredje og fjerde ledd.*

*Oppsynsmyndigheten 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 gir oppsynsmyndigheten og politiet 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 som 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 departementet å påse at det føres kontroll med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne loven blir overholdt. Det følger allerede av lov om statlig naturoppsyn § 2, at Statens naturoppsyn (SNO) har som en av sine oppgaver å føre kontroll med motorferdselloven. I dette ligger at også de oppsynsordninger som SNO samarbeider med og kjøper tjenester av, vil kunne settes inn i dette arbeidet.

Oppsynets oppgave skal være å føre tilsyn og kontroll med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av loven blir overholdt. I dette ligger også informasjons- og veiledningsoppgaver for å fremme lovens formål om å regulere motorferdselen til et minimum for å verne om naturmiljøet og ivareta muligheten til å oppleve stillhet og ro.

*Andre ledd* pålegger enhver som ferdes med motordrevet fremkomstmiddel i utmark og vassdrag å stanse for kontroll når politi eller oppsynsmyndigheten krever det. Oppsynsmyndigheten vil i praksis være 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 av motordrevet fremkomstmiddel, å gi opplysninger og forevise dokumentasjon som er nødvendig for å gjennomføre kontrollen. Fører plikter å fremvise alle typer dokumenter som det er påbudt å ha med under kjøringen. Dette vil være gyldig førerkort, alle tillatelser, løyver og dokumentasjon for øvrig. Videre plikter fører og passasjer etter pålegg fra politiet eller oppsynsmyndigheten, å gi opplysninger om navn, bopel og stilling og eventuelt andre opplysninger som er nødvendig for å føre kontroll med at loven overholdes

*Fjerde ledd* pålegger oppsynsmyndigheten 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 oppsynet skal foregå 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.

### **§ 30. (forvaltningssanksjoner)**

*Oppsynsmyndigheten og politiet kan ilegge den som uaktsomt overtrer bestemmelsene i § 2, § 5, eller vilkår med hjemmel i enkeltvedtak etter loven her administrativt rettighetstap eller overtredelsesgebyr eller begge deler. 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 administrativt rettighetstap 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.*

Sanksjonsutvalget 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 utvalget foreslo tatt inn i forvaltningsloven.

*Første ledd* åpner for at det forvaltningsrettslig kan ilegges administrativt rettighetstap eller overtredelsesgebyr eller begge deler. Dette innebærer at forvaltningen og politiet ved de mindre alvorlige overtredelsene kan ilegge sanksjoner uten å gå veien om anmeldelse til politiet med krav om straff. Med administrativt rettighetstap menes inndragning av tillatelsen. Både politiet og oppsynsmyndigheten kan ilegge slik reaksjon. Det kan bare ilegges en type sanksjon (enten forvaltnings-sanksjon eller straff) ved en lovovertrødelse.

Administrativt rettighetstap må ses i sammenheng med strafferettslig rettighetstap, jf straffeloven § 29 flg. Rettighetstap karakteriseres ved at forvaltningen treffer vedtak om å kalle tilbake en offentlig tillatelse som følge av en overtrødelse. Dette er altså en tilbakekalling med et helt annet formål enn retten til å endre eller inndra en tillatelse dersom hensynet til miljøet tilsier det som er hjemlet i forslagets § 22 fjerde ledd.

Muligheten til å kalle tilbake en tillatelse som sanksjon, må sees i sammenheng med forslagets § 23 andre og tredje ledd, som angir hvilke vilkår som skal og bør settes i forbindelse med en tillatelse. Hjemmelen for administrativt rettighetstap innebærer at tillatelsen kan inndras av forvaltningen eller politiet ved brudd på vilkårene, men også ved overtrødelse av regelverket. Det må imidlertid være sammenheng og forholdsmessighet mellom den overtrødelse 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.

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 vil ha størst forebyggende effekt, i og med at overtrøderen ikke kan "betale seg ut" av sanksjonen, slik forholdet i en viss utstrekning vil være når det gjelder overtredelsesgebyr eller bøtstraff.

Overtredelsesgebyr karakteriseres ved at offentlig myndighet 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 overtrødt en av de angitte bestemmelsene. DN ser det slik at overtredelsesgebyr kan være aktuelt i mange av de mindre alvorlige tilfeller der det i dag gis bøtstraff. Overtredelsesgebyr vil kunne sees som mildere sanksjon enn bøtstraff, 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.

### **§ 31. (straff)**

*Med bøter eller fengsel inntil 1 år eller begge deler straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt overtrer bestemmelsene i § 2, § 5, § 29 andre og tredje ledd eller vilkår med hjemmel i 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 overtrødelse av den aktuelle bestemmelse er straffbar.*

*Er det inntretdt eller voldt fare for person, voldt skade på naturmiljø, i betydelig grad forringet muligheten til oppleve stillhet og ro, eller overtrødelsene er grove kan fengsel inntil 2 år anvendes. Ved vurderingen om overtrødelsen er grov skal det særlig legges vekt på overtrødelsens omfang og virkninger og graden av utvist skyld.*

*Medvirkning straffes på samme måte.*

*Overtrødelse av loven anses som forseelse.*

Denne bestemmelse er utarbeidet etter mal av sanksjonsutvalgets mønsterbestemmelse for strafferettslige reaksjoner, sammenholdt med § 73 i forslaget til ny naturmangfoldlov (NOU 2004: 28).

*Første ledd.* Skyldkravet etter bestemmelsen er forsett eller grov uaktsomhet. Overgangen til forvaltnings sanksjoner etter § 30 innebærer at de mindre alvorlige overtredelsene og overtredelser begått ved simpel uaktsomhet er avkriminalisert og derfor ikke lenger straffes. Straff skal forbeholdes de mer alvorlige overtredelsene, der skyldgraden er grov uaktsomhet eller forsett.

Bestemmelsen angir hvilke konkrete bestemmelser i loven som det er straffbart å overtre. Normalreaksjonen er bøter, men i gjentakelsestilfeller åpnes det for bruk av betinget fengsel og bot eller ubetinget fengsel og bot. Straffereaksjonen må fastsettes etter de alminnelige straffeutmålingsmomenter. Dette vil være gradering etter handlingens objektive grovhet, graden av utvist subjektiv skyld mv.

*Andre ledd* angir en straffehjemmel for at overtredelse av forskrifter i medhold av denne loven er straffbar. Dette gjelder imidlertid kun når det i forskriften er angitt at overtredelse av aktuelle bestemmelser er straffbar.

*Tredje ledd.* Bestemmelsen er forbeholdt de grovere overtredelser og medfører skjerpet straffeansvar. Bestemmelsen gir hjemmel til å gi fengselsstraff kombinert med bot allerede ved første gangs overtredelse av loven.

*Fjerde ledd* angir at også medvirkning er belagt med straff og skal undergis samme reaksjon som hovedgjerningsmannen.

*Femte ledd* angir at overtredelse av loven ansees som forseelse. Dette medfører at påtalekompetansen fortsatt vil ligge hos påtalemyndigheten i politiet.

### **§ 32. (inndragning)**

*Motorkjøretøy som er benyttet i strid med bestemmelsene i § 2 og § 5 eller vilkår med hjemmel i enkeltvedtak kan inndras dersom vedkommende fører tidligere er straffet for slik overtredelse eller dersom overtredelsene er alvorlig.*

*Ved avgjørelsen om overtredelsen er alvorlig, skal det særlig legges vekt på om kjøringen har funnet sted i områder som er vernet i medhold av lov, eller i områder der motorferdsel er forbudt etter bestemmelser i kommunal motorferdselplan, om det er kjørt over lengre strekninger eller om kjøringen har medført skade på terrenget eller fauna. Opplistingen er ikke uttømmende.*

*Motorkjøretøy som benyttes til overtredelse av lovens § 29, andre ledd ved at fører ikke stanser kjøretøyet etter at det er gitt tegn til å stanse, herunder unndrar seg fra slik kontroll eller forsøker på slik unndragelse, skal inndras.*

*Inndragning av kjøretøy etter bestemmelsen her kan finne sted uavhengig av eierforhold.*

Bestemmelsen er ny i forhold gjeldende rett og er en spesialbestemmelse i forhold til straffelovens § 35 og § 36. Det følger av spesialitetsprinsippet at ved overtredelse av motorferdselloven skal § 32 anvendes istedenfor straffelovens bestemmelser på dette punkt.

Bestemmelsen er ment å fremheve at de groveste og/eller gjentatte brudd på loven ansees som alvorlig, i det loven blant annet skal beskytte naturmiljøet mot miljøskade. Inndragning anses å være et særdeles effektivt virkemiddel, som også vil ha en forebyggende effekt.

Bestemmelsen kan kun benyttes i forbindelse med at det er reist ordinær straffesak som behandles etter straffeprosessloven.

*Første ledd* angir i hvilke tilfeller motorkjøretøyet som er benyttet ved overtredelsen kan inndras. Leddet gir anvisning på at det i gjentakelsestilfeller kan foretas inndragning. Utgangspunktet bør være at ved tredje gangs overtredelse i løpet av en 5 års periode kan kjøretøyet inndras. Det er kun anledning til å foreta gjenstandsinndragning. Ved de alvorligste overtredelsene åpner bestemmelsen for at inndragning kan finne sted ved første gangs overtredelse.

*Andre ledd* gir en veiledning på hvilke tilfeller som skal ansees å være alvorlige. Disse momentene skal også benyttes i vurderingen i forhold til § 32 tredje ledd. Det vil derfor ofte være slik at dersom noen finnes skyldig i overtredelse av § 32 tredje ledd, vil vilkårene for inndragning være tilstede.

Etter første ledd skal det normalt foretas inndragning. Det kan kun i unntakstilfeller unnlates å foreta dette. Det må foreligge sterke rimelighetshensyn som tilsier at inndragning ikke skal skje. Det forhold at kjøretøyet innebærer en betydelig verdi er ikke tilstrekkelig for å hindre inndragning.

Det er grunn til å fremheve at det i bestemmelsens ordlyd er brukt begrepet "kan inndras". Denne ordlyd er valgt for de tilfeller hvor kjøretøyet er fravent rette eier ved en straffbar handling. Det vil være urimelig å inndra kjøretøy i slike tilfeller.

*Tredje ledd* gir hjemmel for å inndra kjøretøy som er benyttet ved at fører ikke stanser for kontroll hjemlet i § 32 andre ledd. Det er et vilkår at det er gitt tegn til å stanse. Bestemmelsen omfatter også de tilfeller hvor fører unndrar seg kontrollen eller forsøker på slik unndragelse. Inndragning etter tredje ledd er obligatorisk.

*Fjerde ledd* gir hjemmel for inndragning av kjøretøy uavhengig av hvem som er eier av motorkjøretøyet. Dette vil motvirke blant annet omgåelser for å hindre inndragning. Det spiller svært liten rolle for de hensyn som loven skal ivareta hvem som er eier av kjøretøyet som er benyttet til ulovlig kjøring. Fjerde ledd er også viktig i forbindelse med inndragning etter tredje ledd. Tredje ledd og fjerde ledd vil ha den virkning at det er anledning til å inndra selve kjøretøyet selv om ingen kan straffes for kjøringen. Det er tilstrekkelig at selve kjøretøyet identifiseres, enten ved at kjennemerke avdekkes i forbindelse med kontrollen eller at kjøretøyet finnes etter f. eks sporing. Inndragningen rettes mot eier og skjer etter reglene i straffeprosesslovens § 255.

## **Kapittel 10. Avsluttende bestemmelser**

### **§ 33. (ikrafttreden)**

*Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.*

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

*Første ledd* viser til at det vil være opp til Kongen å bestemme når loven trer i kraft.

*Andre ledd* klargjør at dette lovforslaget vil erstatte dagens motorferdsellov. Se likevel § 34 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

Alle lokale forskrifter hjemlet i dagens motorferdsellov faller bort samtidig med at motorferdselloven av 1977 erstattes med ny motorferdsellov.

### **§ 34. (overgangsregler)**

*Krav om kommunal motorferdselplan inntreer tre år etter at denne lov trer i kraft. Kommunen kan angi midlertidig trase som gjelder frem til endelig trase er fastlagt i kommunal motorferdselplan. Frem til kommunen har vedtatt kommunal motorferdselplan, skal tillatelser som etter loven skal knyttes til trase i kommunal motorferdselplan, knyttes til midlertidig trase eller trase som markeres på kart vedlagt tillatelsen.*

*Inntil leiekjøringsordning med hjemmel i lovens § 13 er etablert, kan kommunen videreføre eksisterende leiekjøringsløyver der slike finnes. I områder hvor leiekjøringsordning ikke var etablert før lovens ikrafttredelse kan kommunen gi enkelttillatelser til transportformål som nevnt i lovens § 15. Tillatelse kan kun gis inntil leiekjøringsordning er etablert, og uansett ikke lenger enn tre år etter at denne loven trer i kraft.*

*Tillatelser gitt før 1. 7.2007 med hjemmel i lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag og tilhørende forskrifter, gjelder med den tidsbegrensning som følger av tillatelsen, men uansett ikke lenger enn tre år etter at denne loven trer i kraft og med de begrensninger som til enhver tid følger av gjeldende kommunal motorferdselplan. Tilsvarende gjelder for forskrifter fastsatt med hjemmel i lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag § 5 første ledd og tidligere forskrift om bruk av motorkjøretøy i utmark og islagte vassdrag § 8.*

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 og opprettet en fungerende leiekjøringsordning med hjemmel i nytt regelverk. Dersom overgangsperioden settes lenger enn tre år vil det lett kunne føre til en undergraving av leiekjøringsprinsippet, samt at kommunen gjennom planlegging skal bestemme traseer som kan brukes til motorferdsel hjemlet i motorferdselloven. 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 snøskuterløyver. DN anbefaler imidlertid at disse særskilte overgangsreglene tas inn i den foreslåtte forskrift om bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag i Finnmark og Nord-Troms.

*Første ledd* angir at kommunen skal utarbeide kommunal motorferdselplan innen tre år etter at den nye loven trer i kraft. Dersom kommunen ikke har vedtatt motorferdselplan innen overgangsperioden på tre år er ute, vil det ikke være anledning til å gi tillatelser som skal være knyttet til trase angitt i kommunal motorferdselplan. Manglende motorferdselplan vil også føre til at kommunen ikke får opprettet leiekjøringsordning etter § 13, hvilket betyr at det ikke vil være mulig å få gjennomført transport til motorferdselformålene opplistet i § 15.

For noen av motorferdselformålene som er direkte hjemlet i lovforslaget, er det et krav at motorferdselen foregår langs trase angitt i kommunens motorferdselplan (§ 11 første ledd bokstav a), § 12 første ledd bokstav b) og f) og § 15 første ledd bokstav b) og § 17. Inntil endelig trase er innarbeidet i kommunal motorferdselplan, kan kommunen angi midlertidig trase for motorferdsel for disse motorferdselformålene.

Tillatelser som gis i medhold av loven og som etter loven skal eller kan knyttes til trase angitt i kommunens motorferdselplan, skal i overgangsperioden knyttes til midlertidig trase eller til trase som markeres på kart som skal legges ved tillatelsen. Ved fastsettelse av midlertidige trase eller annen trase angitt på kart, må kommunen ta hensyn til lovens formål i § 1, samt innholdet i det generelle aktsomhetskravet i § 5. Dette innebærer at kommunen må søke å finne traseer hvor motorferdsel samlet sett gir minst mulig skade på eller ulempe for naturmiljøet og hvor muligheten til å oppleve stillhet og ro best mulig ivaretas. Kommunen må ellers følge reglene i § 23 (krav til tillatelsen) og sette de påkrevde vilkårene for tillatelsene. I overgangsperioden fram til endelig trase er fastlagt i kommunal motorferdselplan, bør kommunen være ekstra varsom med å gi tillatelser for lengre perioder. Tillatelser knyttet til midlertidige traseer kan ikke under noen omstendighet gis for lengre periode enn tre år etter at denne lov har trådt i kraft.

*Andre ledd* angir at kommunen kan videreføre eksisterende leiekjøringsløyver der dette finnes, inntil leiekjøringsordning er etablert i henhold til denne lov § 13. Med leiekjøringsløyve, menes her leiekjøringsløyver som er gitt til fastboende etter dagens forskrift om bruk av motorkjøretøy i utmark og islagte vassdrag § 5 første ledd bokstav a). Bruk av begrepet "leiekjøringsløyve" angir at det kun er tillatelsene til å drive ervervsmessig transport som videreføres. Når loven trer i kraft vil det være § 15 som angir hvilke motorferdselformål det er tillatt å leie transport til uten særskilt tillatelse. I områder der det ikke var etablert leiekjøringsordninger før denne lovs ikrafttredelse, kan kommunen gi enkelttillatelser til transportformål som nevnt i denne lov § 15. Ved slike tillatelser gjelder første ledd tilsvarende. Tillatelsen gjelder kun til leiekjøringsordning er etablert, og uansett ikke lenger enn tre år etter at denne lov trer i kraft. Kommunen skal etablere leiekjøringsordning i forbindelse med utarbeidelsen av kommunal motorferdselplan, jf. § 13 ved at antall løyver angis i planen. Følgelig er det kun i overgangsperioden inntil plankravet inntreer at det er behov for overgangsbestemmelser knyttet til leiekjøringsordningen.

*Tredje ledd* presiserer at tillatelser gitt før 1.7.2007 med hjemmel i lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag, gjelder med den tidsbegrensning som følger av tillatelsen, men ikke lenger enn inntil tre år etter at denne lov trer i kraft. Dersom kommunen utarbeider kommunal motorferdselplan før treårsfristen fra ikrafttreden er utløpt, vil tillatelsen gjelde med de begrensninger som til enhver tid følger av kommunens motorferdselplan. Tilsvarende skal gjelde for forskrifter gitt i medhold av § 5 i lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag (dvs. forskrifter om landing og start med luftfartøy på bestemte steder i utmark og vassdrag og bruk av motorfartøy på innsjøer mindre enn 2 kvadratkilometer), samt forskrifter om løyper for bruk av snøscooter til isfiske i medhold av § 8 i forskrift 15. mai 1988 for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag.

#### **§ 35. (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 ferdseil 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 ferdseil 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 andre punktum at motorferdselen skal begrenses så langt det praktisk lar seg gjøre og at den skal skje skånsomt, jf også forslaget § 5 første ledd.

Dette endringsforslaget i naturoppsynsloven foreslås i forbindelse med revisjonen av motorferdselloven fordi det er nødvendig å sikre naturoppsynet en utvetydig 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 friluftsløven. 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 friluftsløven.

# 6 Tilrådning om ny lov om motorferdsel i utmark og vassdrag

## **Innhold:**

### **Kapittel 1. Innledende bestemmelser**

- § 1. (formål)
- § 2. (hovedregel)
- § 3. (virkeområde)
- § 4. (definisjoner)
- § 5. (krav til aktsomhet og dokumentasjon m.v.)
- § 6. (forholdet til grunneier)

### **Kapittel 2. Kommunal motorferdselplan**

- § 7. (kommunal motorferdselplan)

### **Kapittel 3. Felles bestemmelser for ulike typer motorferdsel**

- § 8. (unntak fra motorferdselbudet for bestemte formål)
- § 9. (motorferdsel i utmarksnæring etter særskilt tillatelse)
- § 10. (motorferdsel i utmark og vassdrag etter særskilt tillatelse)

### **Kapittel 4. Bestemmelser om motorkjøretøyer**

- § 11. (tillatt bruk av motorkjøretøy på barmark)
- § 12. (tillatt bruk av motorkjøretøy på snødekt mark)
- § 13. (leiekjøringsordning for snøskutertransport)
- § 14. (leiekjøringsløyve for snøskutertransport)
- § 15. (leie av transport med snøskuter)
- § 16. (bruk av motorkjøretøy til gruppeturer på snødekt mark etter særskilt tillatelse)
- § 17. (bruk av beltebil på snødekt mark etter særskilt tillatelse)
- § 18. (særskilte regler for Finnmark og Nord-Troms)

### **Kapittel 5. Bestemmelser om motorfartøyer**

- § 19. (bruk av motorfartøy)

### **Kapittel 6. Bestemmelser om luftfartøyer**

- § 20. (landingsplasser for luftfartøy)

### **Kapittel 7. Dispensasjon og administrative bestemmelser**

- § 21. (dispensasjon)
- § 22. (vurdering og begrunnelse av enkeltvedtak)
- § 23. (krav til tillatelsen)
- § 24. (myndighet etter loven og klagemyndighet)
- § 25. (samarbeidsordninger)
- § 26. (forskrifter)
- § 27. (gebyrer)
- § 28. (tilsyn med kommuner)

### **Kapittel 8. Håndheving og sanksjoner**

- § 29. (kontroll og oppsyn)
- § 30. (forvaltningssanksjoner)
- § 31. (straff)
- § 32. (inndragning)

### **Kapittel 9. Avsluttende bestemmelser**

- § 33. (ikrafttreden)
- § 34. (overgangsregler)
- § 35. (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, slik at man verner om naturmiljøet og ivaretar muligheten til å oppleve stillhet og ro i naturen.

### § 2. (hovedregel)

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

### § 3. (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 lov udyrket mark som etter friluftsloven<sup>1</sup> 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, Med unntak av gårds plass, hustomt, inngjerdet hage eller park regnes snødekt innmark like med utmark.

Vei i utmark som ikke er opparbeidet for kjøring med bil, anses i denne lov som utmark. Det samme gjelder opparbeidet vei som ikke er brøytet for kjøring med bil.

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

Loven gjelder ikke landingsplass for luftfartøy når det er gitt konsesjon etter luffartsloven<sup>2</sup>.

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

2. Lov om luffart av 11. juni 1993 nr. 101 § 7-5.

### § 4. (definisjoner)

I denne lov menes med:

- a) Motorkjøretøy:** Motordrevet fremkomstmiddel beregnet for bruk på barmark eller snødekt mark, herunder bil, traktor, motorsykel, terrengmotor-sykel (ATV), beltebil, snøskuter, terrenggående rullestol.
- b) Motorfartøy:** Motordrevet fremkomstmiddel beregnet for bruk på vann, herunder båt eller annet flytende eller svevende fartøy.

- c) Luftfartøy:** Motordrevet fremkomstmiddel for lufttransport, herunder fly, sjøfly og helikopter.
- d) Snøskuter:** Motordrevet fremkomstmiddel som manøvreres med styreski og drives fremover av et eller flere midtstilte belter.
- e) Miljøforsvarlig fremkomstmiddel/kjøretøy:** Det fremkomstmiddel/kjøretøy som uten å vanskeliggjøre den transporten som skal gjennomføres, vil gi minst mulig ulempe og skade for naturmiljøet, og for muligheten til å oppleve stillhet og ro. Utenfor motorsportbaner anses ikke snøskuter med kamhøyde på mer enn 35 millimeter som miljøforsvarlig kjøretøy.
- f) Kommunal motorferdselplan:** Del av kommuneplanens arealdel som angir hvor, når og hvordan motorferdsel i medhold av denne lov skal foregå i den enkelte kommune.
- g) Varig forflytningshemmet:** 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.

### § 5. (krav til aktsomhet og dokumentasjon m.v.)

All motorferdsel i utmark og vassdrag skal foregå med miljøforsvarlig fremkomstmiddel. Motorferdsel skal også foregå så aktsomt og hensynsfullt som mulig for å unngå skade og ulempe for naturmiljøet, og for å 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 gyldig tillatelse gitt av kommunen, tjenestebevis, kopi av næringsoppgave, oppdragsbekreftelse eller annen dokumentasjon som viser at den aktuelle motorferdselen er tillatt. Ved bruk av landbruks- og skogbruksmaskiner til motorferdsel som er direkte hjemlet i denne loven gjelder ikke kravet om skriftlig dokumentasjon.

Før hver tur tar til skal føreren nedtegne startpunkt, endepunkt, formålet med transporten og tidspunktet for transporten. Opplysningene skal nedtegnes med permanent penn i kjørebok som skal medbringes under transporten. Dette gjelder ikke for motorferdsel i medhold av § 8 første ledd og § 19.

### § 6. (forholdet til grunneier)

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 innenfor rammene av denne lov utføre løpende arealplanlegging av motorferdsel i utmark og vassdrag etter reglene i plan- og bygningsloven<sup>1</sup>. Som del av dette arbeidet skal kommunen utarbeide en motorferdselplan.

Motorferdselplanen skal angi antallet løyver tilknyttet kommunens leiekjøringsordning for transport med snøskuter i samsvar med § 13, samt hvilke traseer som skal benyttes til transport etter § 11 første ledd bokstav a), § 12 første ledd bokstav b) og f), § 15 bokstav b) og § 17. Motorferdselplanen bør også vise andre faste traseer som brukes til motorferdsel etter loven.

Med unntak av for formål nevnt i § 8 første ledd, kan kommunen i motorferdselplanen gi bestemmelser om bruk av motorkjøretøyer, herunder om sesonglengde, tidspunkter for kjøring, antall turer, påbud om henger og annet utstyr, maksimalt antall snøskutere i et område m.v. Kommunen kan i tillegg gi bestemmelser om bruk av motorfartøy i vassdrag i samsvar med § 19 og landingsplasser for luftfartøy i samsvar med § 20.

Med unntak av formål nevnt i § 8 første ledd, kan kommunen i kommunal motorferdselplan begrense eller forby motorferdsel i spesielt sårbare natur- og friluftslivsområder for noen eller alle ferdselsformål, for hele eller deler av året, herunder hindre motorferdsel i og ved drikkevannskilder, samt sette forbud mot motorferdsel om våren 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.

Traseer, bestemmelser og retningslinjer som nevnt i andre til fjerde ledd kan også 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**

### **§ 8. (unntak fra motorferdselforbudet for bestemte formål)**

Det er tillatt å bruke miljøforsvarlig fremkomstmiddel i forbindelse med:

- a) politi, ambulanse- og redningstjeneste,
- b) oppsyns- og tilsynstjeneste etablert med hjemmel i lov,
- c) gjennomføring av nasjonale overvåkingsprogrammer for rovvilt<sup>1</sup>, herunder skadedokumentasjon på bufe og tamrein, innfangning og merking av vilt som ledd i slik overvåking, samt fellingsoppdrag,
- d) skjøtsel av hensyn til verneformålet i områder vernet etter naturvernloven, når dette foretas i regi av forvaltningsmyndigheten,
- e) utbygging og drift av post- og teletjenester med konsesjon,
- f) forsvarets øvelser, forflytninger og transporter,
- g) anleggelse og drift av veier og andre samfunnsviktige anlegg,
- h) rutetransport som drives med løyve i henhold til yrkestransportloven<sup>2</sup>,
- i) transport som er nødvendig for utøvelse av jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring. Jakt, herunder lisensfelling, fangst, fiske og bærsanking regnes ikke som næring i denne forbindelse.

Departementet kan ved forskrift gi tillatelser til andre formål enn de som er opplistet i første ledd, samt gi utfyllende bestemmelser om unntakene i første ledd.

1. Forskrift om forvaltning av rovvilt hjemlet i Lov av 29. mai 1981 nr. 38 om viltet.

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

### **§ 9. (motorferdsel i utmarksnæring etter særskilt tillatelse)**

Kommunen kan etter søknad gi tillatelse til bruk av miljøforsvarlig motorkjøretøy eller motorfartøy til transport av materiell og utstyr i forbindelse med utmarksnæring. Som utmarksnæring regnes drift av utleiehytter, næringsmessig høsting av naturgoder, turist- og reiselivsnæring, leting og undersøkelse av mineralske ressurser m.v., forutsatt at virksomheten er registrert i Enhetsregisteret.

Første gangs tillatelse kan gis for inntil to år. Dersom den næringsdrivende etter utløpet av prøveperioden kan dokumentere en samlet omsetning som gjør at virksomheten som tillatelsen gjelder er momspliktig, kan tillatelsen forlenges med fire år av gangen.

Tillatelse etter første ledd kan på barmark kun gis for transport langs traktorvei. På snødekt mark skal tillatelse der det er mulig knyttes til trase angitt i kommunal motorferdselplan.

**§ 10. (motorferdsel i utmark og vassdrag etter særskilt tillatelse)**

Kommunen kan etter søknad gi tillatelse til bruk av miljøforsvarlig fremkomstmiddel til:

- a) transport av materialer, utstyr og arbeidsfolk til hytte inntil to år etter at byggetillatelse er gitt eller byggemelding er sendt,
- b) transport som er nødvendig i forbindelse med vitenskapelige undersøkelser og fiskekultiveringstiltak etter oppdrag fra forskningsinstitusjon eller offentlig forvaltning
- c) 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 Statskog SF på statsgrunn og kommunen/grunneiere på privat grunn.
- d) transport for varig forflytningshemmede til bestemte mål, herunder egen eller andres hytte. Kjøring på snødekt mark kan kun tillates langs trase angitt i kommunal motorferdselplan. Det kan ikke tillates bruk av følgekjøretøy.
- e) transport i forbindelse med nyhetsoppdrag.

Tillatelser etter første ledd kan på barmark kun gis til transport langs traktorvei. På snødekt mark skal tillatelse begrenses til bruk av leiekjører dersom det i området finnes leiekjøringsordning og der det er mulig knyttes til trase angitt i kommunal motorferdselplan.

**Kapittel 4. Bestemmelser om motorkjøretøyer**

**§ 11. (tillatt bruk av motorkjøretøy på barmark)**

Det er tillatt å bruke miljøforsvarlig motorkjøretøy på barmark til:

- a) person- og godstransport langs trase angitt i kommunal motorferdselplan til og fra faste bosteder uten tilknytning til vei,
- b) transport av jaktutbytte ved jakt på elg, hjort og bjørn, og uthenting av døde dyr etter oppdrag fra kommunen,
- c) transport av trevirke langs traktorvei for grunneiere og brukere som ikke har jord- eller skogbruk som næring, samt etter utvisning fra allmenningsstyrer,

- d) kjøring på fysisk avgrenset terrengbane for motorsport når slik bane er under 500 dekar, ligger til åpen bilvei, og i godkjent reguleringsplan etter plan og bygningsloven<sup>1</sup> er regulert til motorsportbane. Begrensningen på 500 daa gjelder ikke nasjonale terrengbaner for motorsport i regi av Norges Idrettsforbund.

Kjøring som nevnt i første ledd bokstav a) til c), skal følge eldre kjørespor i områder der det finnes slike.

1. Lov 14. juni 1985 nr. 77.

**§ 12. (tillatt bruk av motorkjøretøy på snødekt mark)**

Det er tillatt å bruke miljøforsvarlig motorkjøretøy på snødekt mark 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 brøytet bilvei,
- c) transport som er nødvendig for å frakte trevirke fra hogstplass til det som er nærmest av bilvei eller fast bopel for grunneiere og brukere som ikke har jord- eller skogbruk som næring, samt etter utvisning fra allmenningsstyrer,
- 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 brøytet bilvei. Antall og størrelse på områdene fastsettes av Direktoratet for naturforvaltning i samarbeid med Vegdirektoratet og fylkesmannen.
- f) opparbeiding og preparering av skibakker, skiløyper og løyper for hundekjøring, for allmennheten og for konkurranser langs trase angitt i kommunal motorferdselplan.

Motorferdsel etter bokstav a) c) og d) skal der det er mulig, følge trase angitt i kommunal motorferdselplan.

### **§ 13. (leiekjøringsordning for snøskutertransport)**

Kommunen skal opprette leiekjøringsordning for snøskutertransport. Ved utarbeiding og revisjon av kommunale motorferdselplaner skal kommunen vurdere 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. (leiekjøringsløyve for snøskutertransport)**

Kommunen tildeler etter søknad 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 kjørebok dokumenterer behovet for leiekjøringen.

Innehaver av leiekjøringsløyve kan utføre transport med snøskuter i samsvar med § 15.

Departementet kan ved forskrift gi nærmere regler om organiseringen og rammene for leiekjøringsløyver.

### **§ 15. (leie av transport med snøskuter)**

Det er tillatt å benytte leiekjøring med snøskuter til:

- a) transport på snødekt mark som er direkte tillatt eller som det er gitt tillatelse til etter kapittel 3, 4 eller 7 i loven her,
- b) transport av bagasje, materiale og utstyr mellom bilvei og hytte langs trase angitt i kommunal motorferdselplan,
- c) transport av ved fra hogstplass til det som er nærmest av hytte, fast bopel, eller brøytet bilvei,
- d) transport av reparatør og utstyr til hytte i tilfeller der det er akutt behov for reparasjoner knyttet til vann, elektrisitet eller lignende.

### **§ 16. (bruk av motorkjøretøy til gruppeturer på snødekt mark etter særskilt tillatelse)**

Kommunen kan etter søknad gi tillatelse til bruk av miljøforsvarlig motorkjøretøy på snødekt mark til transport som er nødvendig for å arrangere gruppeturer for beboere på helse- og omsorgsinstitusjoner, medlemmer av pensjonistforeninger eller funksjonshemmede. Turen må være i regi av helse- og omsorgsinstitusjoner eller ideelle organisasjoner. Tillatelse kan kun gis for transport til bestemte turmål og langs traseer som fremgår av kommunal motorferdselplan.

### **§ 17. (bruk av beltebil på snødekt mark etter særskilt tillatelse)**

Fylkesmannen kan etter søknad med anbefaling fra kommunen 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<sup>1</sup>.

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/rute-tider, 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.

Fylkesmannens enkeltvedtak kan påklages til departementet.

<sup>1</sup> Opphevet 1. januar 2003 ved ikrafttreddelsen av Lov 21. juni 2002 nr. 45 Lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy.

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

Departementet<sup>1</sup> kan ved forskrift gi særskilte regler for bruk av motorkjøretøy i utmark og på islagte vassdrag for Finnmark og kommunene Kvæangen, Kåfjord, Lyngen, Nordreisa, Skjervøy og Storfjord i Nord-Troms.

<sup>1</sup> Miljøverndepartementet

## **Kapittel 5. Bestemmelser om motorfartøyer**

### **§ 19. (bruk av motorfartøy)**

Det er tillatt å bruke motorfartøy 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 som er farbart med motorbåt.

Kommunen kan i kommunal motorferdselplan gi bestemmelser om bruk av motorfartøy på vassdrag som ikke er åpne for motorferdsel etter første ledd til faste bosteder, hoteller, turiststasjoner og hytter som ligger slik til at det er nødvendig å bruke motorfartøy for å komme frem til vei er tillatt.

Kommunen kan i kommunal motorferdselplan helt eller delvis forby motorferdsel på vassdrag som nevnt i første ledd, 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<sup>1</sup> som omfatter det aktuelle vannområdet.

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

## **Kapittel 6. Bestemmelser om luftfartøyer**

### **§ 20. (landingsplasser for luftfartøy)**

Kommunen kan i kommunal motorferdselplan tillate landing og start med luftfartøy på bestemte steder i utmark og vassdrag til formål som har en klar samfunnmessig nytteverdi som overstiger ulempene slik motorferdsel har for naturen og andre brukere av naturen.

Adgangen skal begrenses til landing og start til bestemte tider. 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<sup>1</sup>, 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, der formålet er helikopterskiing, kortvarige opphold, utgangspunkt for dagsturer, eller liknende.

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

## **Kapittel 7. Dispensasjon og administrative bestemmelser**

### **§ 21. (dispensasjon)**

Kommunen kan etter søknad gi dispensasjon fra § 2 til bruk av miljøforsvarlig fremkomstmiddel til andre transportformål enn det som er regulert i denne lov, 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 samfunnmessig helhetssyn, utvilsomt er mer til gagn enn til skade for naturmiljøet, og for muligheten til å oppleve stillhet og ro. I denne vurderingen skal føre vår – prinsippet legges til grunn og den enkelte søknaden ses i sammenheng med forventet antall tilsvarende søknader.

Det kan ikke gis dispensasjon til persontransport.

### **§ 22. (vurdering og begrunnelse av enkeltvedtak)**

I vurderingen av om det skal gis 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 vår- prinsippet legges til grunn og den enkelte søknad ses i sammenheng med forventet antall tilsvarende søknader.

Begrunnelse skal gis skriftlig samtidig med vedtaket.

I begrunnelsen for vedtaket skal kommunen vise 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.

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

### **§ 23. (krav til tillatelsen)**

Alle tillatelser til motorferdsel 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 skal begrenses til et bestemt tidsrom og et nærmere angitt antall turer. 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 kan det også settes andre vilkår som er tjenlige til å oppfylle formålet med reglene i denne lov.

Tillatelser skal sendes i kopi til lokalt statlig naturoppsyn, lokalt politi og fylkesmannen samtidig med at søkeren informeres om vedtaket.

Kommunene skal rapportere behandlingen av saker etter § 9, § 10, § 14, § 16 og § 21. Departementet fastsetter rapporteringsform. Rapporteringsplikten kan utvides til også å gjelde andre forhold vedrørende motorferdsel.

#### **§ 24. (myndighet etter loven og klagemyndighet)**

Departementet<sup>1</sup> er myndighet etter denne loven.

Departementet kan i tvilstilfelle avgjøre om transportmålet går inn under § 8 første ledd, § 11 første ledd, § 12 første ledd og § 15.

Kommunens enkeltvedtak kan påklages til fylkesmannen.

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 friluftslivsområder ved forskrift forby eller gi nærmere bestemmelser for motorferdsel, herunder også for ferdsel på privat vei og minimumshøyde ved overflyving.

1. Miljøverndepartementet.

#### **§ 25. (samarbeidsordninger)**

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

#### **§ 26. (forskrifter)**

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

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

#### **§ 27. (gebyrer)**

Kommunestyret selv kan fastsette gebyrer for behandling av søknader etter denne lov eller forskrift fastsatt i medhold av loven. Gebyrene settes slik at de samlet sett ikke overstiger kommunens kostnader ved saksbehandlingen.

Gebyret er tvangsgrunnlag for utlegg.

#### **§ 28. (tilsyn med kommuner)**

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

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

Dersom fylkesmannen ved rutinemessig eller særskilt tilsyn finner tilsvarende overtredelser som det tidligere er ilagt overtredelsesgebyr for, kan fylkesmannen inndra kommunens myndighet etter en eller flere bestemmelser etter loven.

I de tilfeller der kommunens myndighet er inndratt etter tredje ledd, behandler fylkesmannen saken i første instans. 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 9. Håndheving og sanksjoner**

#### **§ 29. (kontroll og oppsyn)**

Departementet skal påse at det føres kontroll med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne lov blir overholdt.

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

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 oppsynsmyndighet 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 § 5 tredje og fjerde ledd.

Oppsynsmyndigheten 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.

#### **§ 30. (forvaltningssanksjoner)**

Oppsynsmyndigheten og politiet kan ilegge den som overtrer bestemmelsene i § 2, § 5, eller vilkår med hjemmel i enkeltvedtak etter loven her administrativt rettighetstap eller overtredelsesgebyr eller begge deler. 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 administrativt rettighetstap 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.

### § 31. (straff)

Med bøter eller fengsel inntil 1 år eller begge deler straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt overtrer bestemmelsene i § 2, § 5, § 29 andre og tredje ledd eller vilkår med hjemmel i 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..

Er det inntrådt eller voldt fare for person, voldt skade på naturmiljø, i betydelig grad forringet muligheten til oppleve stillhet og ro, eller overtredelsene er grove kan fengsel inntil 2 år anvendes. Ved vurderingen om overtredelsen er grov skal det særlig legges vekt på overtredelsens omfang og virkninger og graden av utvist skyld.

Medvirkning straffes på samme måte.

Overtredelse av loven anses som forseelse.

### § 32. (inndragning)

Motorkjøretøy som er benyttet i strid med bestemmelsene i § 2 og § 5 eller vilkår med hjemmel i enkeltvedtak kan inndras dersom vedkommende fører tidligere er straffet for slik overtredelse eller dersom overtredelsene er alvorlig.

Ved avgjørelsen om overtredelsen er alvorlig, skal det særlig legges vekt på om kjøringen har funnet sted i områder som er vernet i medhold av lov, eller i områder der motorferdsel er forbudt etter bestemmelser i kommunal motorferdselplan, om det er kjørt over lengre strekninger eller om kjøringen har medført skade på terrenget eller fauna. Opplistingen er ikke uttømmende.

Motorkjøretøy som benyttes til overtredelse av lovens § 29, andre ledd ved at fører ikke stanser kjøretøyet etter at det er gitt tegn til å stanse, herunder unndrar seg fra slik kontroll eller forsøker på slik unndragelse, skal inndras.

Inndragning av kjøretøy etter bestemmelsen her kan finne sted uavhengig av eierforhold.

## Kapittel 10. Avsluttende bestemmelser

### § 33. (ikrafttreden)

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

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

### § 34. (overgangsregler)

Krav om kommunal motorferdselplan inntreer tre år etter at denne lov trer i kraft. Kommunen kan angi midlertidig trase som gjelder frem til endelig trase er fastlagt i kommunal motorferdselplan. Frem til kommunen har vedtatt kommunal motorferdselplan, skal tillatelser som etter loven skal knyttes til trase i kommunal motorferdselplan, knyttes til midlertidig trase eller trase som markeres på kart vedlagt tillatelsen.

Inntil leiekjøringsordning med hjemmel i lovens § 13 er etablert, kan kommunen videreføre eksisterende leiekjøringsløyver der slike finnes. I områder hvor leiekjøringsordning ikke var etablert før lovens ikrafttredelse kan kommunen gi enkelttillatelser til transportformål som nevnt i lovens § 15. Tillatelse kan kun gis inntil leiekjøringsordning er etablert, og uansett ikke lenger enn tre år etter at denne loven trer i kraft.

Tillatelser gitt før 1.7. 2007 med hjemmel i lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag og tilhørende forskrifter, gjelder med den tidsbegrensning som følger av tillatelsen, men uansett ikke lenger enn tre år etter at denne loven trer i kraft og med de begrensninger som til enhver tid følger av gjeldende kommunal motorferdselplan. Tilsvarende gjelder for forskrifter fastsatt med hjemmel i lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag § 5 første ledd og tidligere forskrift om bruk av motorkjøretøy i utmark og islagte vassdrag § 8.

### § 35. (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 skånstomt og begrenset som forholdene tillater."

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

§ 16 første ledd bokstav d) skal lyde: " motorisert ferdseil 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 ferdseil 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.

# 7 Tilrådning om forskrift om midlertidig ordning for 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. (transport til egen hytte etter særskilt tillatelse)
- § 6. (motorferdselbud om våren)
- § 7. (forvaltningsrettslige sanksjoner og straff)

## Forskrift

### Forskrift om midlertidig ordning for 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. (Forskrift med hjemmel i lovutkastet § 18)

#### § 1. (motorferdsel i utmark og vassdrag i Finnmark og Nord-Troms)

For Finnmark og kommunene Kvænangen, Kåfjord, Lyngen, Nordreisa, Skjervøy og Storfjord i Nord-Troms gjelder denne forskrift i tillegg til det som følger av motorferdsellovens1 regler.

Denne forskriften gjelder for en periode på tre år regnet fra motorferdsellovens1 ikrafttredelsesdato.

1. Lov x.x.200x nr. .x om motorferdsel i utmark og vassdrag.

Denne forskriften foreslås hjemlet i lovforslaget § 18 og innebærer at loven blir gjeldende for Finnmark og Nord-Troms, men at det i tillegg fortsatt vil være tillatt å kjøre i eksisterende barmarkstraseer og snøskuterløyper i disse områdene. At forskriften skal gjelde i tillegg til lovens bestemmelser, innebærer at det ikke gjelder andre unntak fra lovens bestemmelser enn det som følger av forskriften.

Forskriften er midlertidig og vil ha en gyldighetstid på tre år, regnet fra det tidspunkt den nye motorferdselloven trer i kraft. I løpet av denne perioden anbefaler DN at det utarbeides en mer permanent forskrift som tar høyde for alle problemstillinger knyttet til motorferdsel i utmark i denne landsdelen. Det vises til beskrivelsen som fremgår i kapittel 3. 19.

#### § 2. (barmarkstraseer)

Forskrift gitt før 1. juli 2007 i medhold av forskrift om bruk av motorkjøretøy på barmark langs tradisjonelle ferdelsårer i Finnmark fastslått av Miljøverndepartementet 28. juli 1989 med hjemmel i lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag § 4a, gjelder også etter at motorferdselloven1 har trådt i kraft.

1. Lov x.x.200x nr. .x om motorferdsel i utmark og vassdrag.

Bestemmelsen viser til forskrifter gitt av fylkesmannen i medhold av forskrift om bruk av motorkjøretøy på barmark langs tradisjonelle ferdselsårer i Finnmark av 28. juli 1989 fastsatt av Miljøverndepartementet 28. juli 1989 med hjemmel i lov av 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag § 4a. Denne bestemmelsen innebærer at det vil være tillatt å bruke miljøforsvarlig motorkjøretøy langs barmarkstraseer i Finnmark også etter at ny motorferdsellov trer i kraft. Dette er et unntak fra motorferdsellovens § 35 som fastslår at lov av 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag med tilhørende forskrifter oppheves når ny motorferdsellov trer i kraft. Bestemmelsen gjelder kun der fylkesmannen ved forskrift har godkjent barmarkstraseer før 1.juli 2007.

Det bemerkes i denne sammenhengen at denne forskriften kun er gitt tre års gyldighetstid, jf § 1 andre ledd hvilket betyr at forskriftene som åpner for bruk av barmarkstraseer i Finnmark kun vil fortsette å gjelde i en overgangsfase på tre år.

Bestemmelsen innebærer at barmarkstraseene med det omfang og den utstrekning som forelå pr. 1. juli 2007 kan brukes i henhold til forskriftene som åpner traseene. Bestemmelsen gjør ingen begrensninger i fylkesmannens myndighet til å foreta mindre justeringer i forskriftene av hensyn til naturmiljøet og muligheten for mennesker til å oppleve stillhet og ro. Med mindre justeringer siktes til mindre omlegginger av løypene, eller det å legge til eller ta ut tekniske eller praktiske vilkår etc. Det vil ikke være tillatt å gjøre vesentlige endringer som fører til at traseenes omfang og utstrekning endres. Denne bestemmelsen gir ikke hjemmel for å flytte traseer til andre områder i kommunen eller fylke, eller til å åpne nye barmarkstraseer.

### **§ 3. (snøskuterløyper)**

*Forskrift gitt før 1. juli 2007 i medhold av lov av 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag § 5 tredje ledd gjelder også etter at motorferdselloven1 er trådt i kraft.*

*1. Lov x.x.200x nr. .x om motorferdsel i utmark og vassdrag.*

Bestemmelsen viser til forskrifter gitt av fylkesmannen i medhold av lov av 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag § 5 tredje ledd. Bestemmelsen innebærer at det vil være tillatt å bruke motorkjøretøy langs snøskuterløyper i Finnmark og de åtte kommunene i Nord-Troms nevnt i § 1 også etter at ny motorferdsellov trer i kraft. Dette er et unntak fra motorferdsellovens § 35 som fastslår at lov av 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag med tilhørende forskrifter oppheves når ny motorferdsellov trer i kraft. Bestemmelsen gjelder kun der fylkesmannen ved forskrift åpnet for slik ferdsel før 1. juli 2007.

Det bemerkes i denne sammenhengen at denne forskriften kun er gitt tre års gyldighetstid, jf § 1 andre ledd hvilket betyr at forskriftene som åpner for bruk av barmarkstraseer i Finnmark kun vil fortsette å gjelde i en overgangsfase på tre år.

Bestemmelsen innebærer at snøskuterløypene med det omfang og den utstrekning som forelå pr. 1. juli 2007 kan brukes i henhold til forskriftene som åpner løypene. Bestemmelsen gjør ingen begrensninger i fylkesmannens myndighet til å foreta mindre justeringer i forskriftene av hensyn til naturmiljøet og muligheten for mennesker til å oppleve stillhet og ro. Med mindre justeringer siktes til mindre omlegginger av løypene, eller det å legge til eller ta ut tekniske eller praktiske vilkår etc. Det vil ikke være tillatt å gjøre vesentlige endringer som fører til at løypenes omfang og utstrekning endres. Denne bestemmelsen gir ikke hjemmel for å flytte løyper til andre områder i kommunen eller fylke, eller til å åpne nye snøskuterløyper.

### **§ 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 § 12 første ledd bokstav c), som gir rett til bruk av miljøforsvarlig 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 Finnmarks-eiendommen (Finnmárkkuopmodat).

**§ 5. (transport til egen hytte etter særskilt tillatelse)**

*Kommunen kan etter søknad gi tillatelse til bruk av snøscooter for eier av hytte for transport av bagasje og utstyr mellom bilveg og hytte som ligger minst 2,5 km fra brøytet bilveg når det i området ikke er mulighet for leiekjøring.*

Bestemmelsen innebærer at kommunen kan gi tillatelse etter søknad til bruk av snøscooter for transport av bagasje og utstyr til egen hytte. Det er et krav om at hytten må ligger mer enn 2,5 km fra brøytet bilveg og at det ikke foreligger muligheter for leiekjøring. Saksbehandlingsreglene etter motorferdselloven gjelder for bestemmelsen. Kommunen må påse at tillatelsene som gis etter denne bestemmelsen oppfyller kravene i § 22. Dette innebærer blant annet at tillatelsene må begrenses til et bestemt tidsrom og et nærmere angitt antall turer, samt at tillatelsene må knyttes til en særskilt trase som skal markeres på kart og vedlegges tillatelsen. I denne forbindelse skal det også føres kjørebok, slik det fremgår av den nye lovens § 5.

**§ 6. (motorferdselforbud om våren)**

*I Finnmark og kommunene Kvænavangen, 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 villt 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.*

*Fylkesmannens enkeltvedtak kan påklages til departementet.*

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 fjerde ledd.

Andre ledd slår fast at fylkesmannen kan gjøre unntak fra forbudet i første ledd i spesielle tilfeller. Bestemmelsen gir kun myndighet til å gjøre unntak fra det tidsmessige forbudet. Fylkesmannen kan ikke med hjemmel i § 6 andre ledd gi tillatelse til motorferdsel som ikke ellers er tillatt etter motorferdselloven eller denne forskriften.

**§ 7. (forvaltningsrettslige sanksjoner og straff)**

*Ved brudd på bestemmelsene i §§ 2 -5 gjelder bestemmelsene i motorferdselloven §§ 30 og 31.*

Denne bestemmelsen er en henvisning til lovens sanksjonsbestemmelser.



Direktoratet for  
**naturforvaltning**

7485 Trondheim Telefon: 73 58 05 00  
Telefaks: 73 58 05 01 [www.dirnat.no](http://www.dirnat.no)