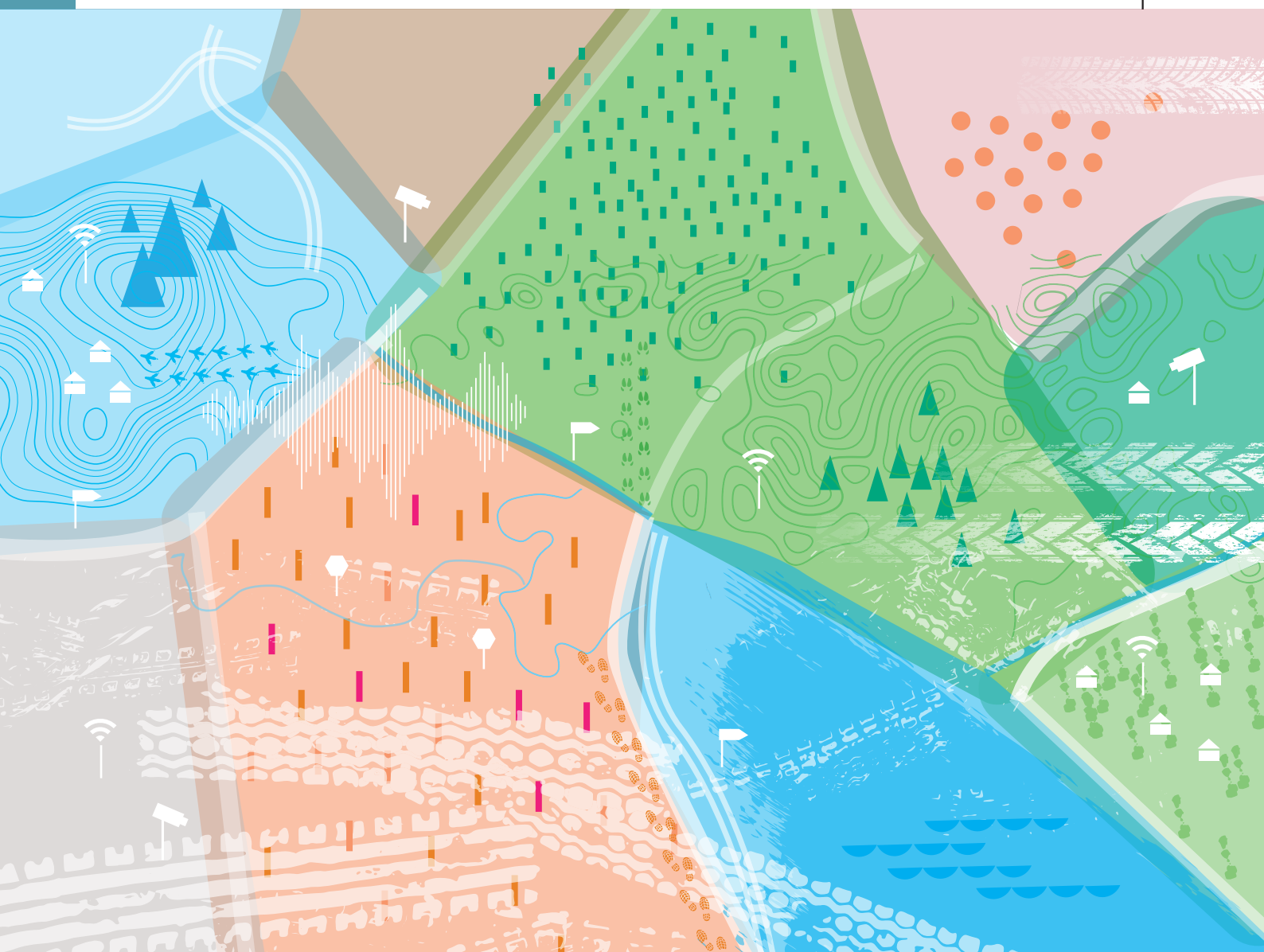


NOU

Norges offentlige utredninger **2024: 10**

Ny motorferdsellov

Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven)



Norges offentlige utredninger 2024

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

1. Definisjon og registrering av ideelle velferdsaktører – Første delutredning
Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet
2. I samspill med naturen
Klima- og miljødepartementet
3. Felles innsats mot ekstremisme: Bedre vilkår for det forebyggende arbeid
Arbeids- og inkluderingsdepartementet
4. Voldtekt – et uløst samfunnsproblem
Justis- og beredskapsdepartementet
5. Maktens ansikt
Justis- og beredskapsdepartementet
6. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2024
Arbeids- og inkluderingsdepartementet
7. Norge og EØS: Utvikling og erfaringer
Utenriksdepartementet
8. Likestillingens neste steg
Kultur- og likestillingsdepartementet
9. Ny lov om offentlige anskaffelser – Andre delutredning
Nærings- og fiskeridepartementet
10. Ny motorferdsellov
Klima- og miljødepartementet

Ny motorferdsellov

Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven)

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 3. september 2021

Avgitt til Klima- og miljødepartementet 21. mai 2024

ISSN 0806-2633 (online)
ISSN 0333-2306 (trykt utg.)

Aksell AS

Til Klima- og miljødepartementet

Motorferdsellovutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 3. september 2021 for å gjennomgå regelverket om motorferdsel i utmark og vassdrag og foreslå endringer i dette. Utvalget gir med dette sin utredning.

Oslo 21. mai 2024

Jon Christian Fløysvik
Nordrum
Leder

Lars Petter Bartnes

Inge Even Danielsen

Eva Irene Falleth

Odd Johan Henriksen

Frode Andersen
Innjord

Ellen Johanne Kvalsvik

Hilde Anita Nyvoll

Marit Johanne
Birkeland
Sekretariatsleder
2023–2024

Beate Fiskerstrand
Sekretariatsleder
2022–2023

Karin Maria Svånå

Mira Christine
Marcussen

Pål Foss Digre

Karen Hjelmervik
Nerbø

Innhold

Del I	Introduksjon	15	1.4	Kvääninkielinen yhtheenveto (kvensk)	28
1	Sammendrag	17	1.4.1	Nimittäminen ja mandaatti	28
1.1	Norsk sammendrag	17	1.4.2	Lautakunnan päälimäinen arvelu .	28
1.1.1	Oppnevning og mandat	17	1.4.3	Minkälaisen motorikulun laki sallii?	29
1.1.2	Utvalgets overordnede vurdering	17	1.4.4	Luonosta ja ulkoilmavirkistyksestä huolettaminen	30
1.1.3	Hva slags motorferdsel skal loven åpne for?	18	1.4.5	Kommunaalinen motorikulun hallinta	31
1.1.4	Ivaretakelse av natur og friluftsliv	19	1.4.6	Saamelainen kulttuurinharjoitus ja motorikulku	31
1.1.5	Kommunal forvaltning av motorferdsel	19	1.4.7	Vammaisten pääsy kulkemhaan motorikulkuneuvoilla	32
1.1.6	Samisk kulturutøvelse og motorferdsel	20	1.4.8	Luvattoman motorikulun kontrolli	32
1.1.7	Funksjonshemmedes adgang til motorferdsel	20	1.5	English summary (engelsk)	32
1.1.8	Kontroll med ulovlig motorferdsel	20	1.5.1	Appointment and mandate	32
1.2	Čoahkkáigeassu sámegillii (nordsamisk)	21	1.5.2	The Commission's overall assessment	33
1.2.1	Nammadeapmi ja mandáhta	21	1.5.3	What kind of motor traffic will the Act permit?	33
1.2.2	Lávdegotti bajit dási árvvoštallan ..	21	1.5.4	Safeguarding nature and outdoor life	34
1.2.3	Makkár mohtorjohtolaga galgá láhka suovvat?	22	1.5.5	Municipal management of motor traffic	35
1.2.4	Luonddu ja olgoáibmoeallima áimmahuššan	23	1.5.6	Sami cultural practices and motor traffic	36
1.2.5	Gieldda mohtorjohtolatháld-dašeapmi	23	1.5.7	Access to motor traffic for the disabled	36
1.2.6	Sámi kulturdoaimmaheapmi ja mohtorjohtolat	24	1.5.8	Control of unlawful motor traffic ..	36
1.2.7	Doaibmavádjigiid vuoigatvuhta mohtorjohtolakkii	24	2	Lovforslag	37
1.2.8	Lobihis mohtorjohtolaga goziheapmi	24	3	Utvalgets oppnevning, mandat og arbeid	46
1.3	Tjoahkkájgæsos julevsámegiellaj (lulesamisk)	25	3.1	Oppnevning og sammensetning av utvalget	46
1.3.1	Nammadibme ja mandáhtta	25	3.2	Mandat	46
1.3.2	Nammadusá badjásasj árvustallam	25	3.3	Utvalgets forståelse av mandatet og avgrensning av arbeidet	48
1.3.3	Makkir motorjåhtulahka l loabálasj lága milta?	25	3.3.1	Målsettinger og føringer	48
1.3.4	Luondov ja álggoiellemav suoddjit	26	3.3.2	Utvalgets forståelse av mandatet ..	49
1.3.5	Gåktu suohkana galggi bessat motorjåhtulagáv háldadit	27	3.4	Utvalgets arbeid	49
1.3.6	Sáme kultuvrraadno ja motorjåhtulahka	27	3.4.1	Møter og arbeidsform i utvalget ...	49
1.3.7	Loabedis motorjåhtulagá dárkustallam	28	3.4.2	Utvalgets referansegruppe og involveringen av denne	50
1.3.8	Doajmmahiereduvvamij motorjåhtulahka	28	3.4.3	Andre involverte	51
			3.4.4	Innhenting av ny kunnskap	51
			3.4.5	Oversettelse av mandat og sammendrag	52

Del II	Dagens regulering av motorferdsel i utmark og vassdrag og tilstøtende regelverk	55	5.10.1	Kommunen	77
			5.10.2	Statsforvalteren	77
			5.10.3	Miljødirektoratet	78
			5.10.4	Statens naturoppsyn	78
			5.10.5	Politiet	78
4	Overordnede rammer for regulering av motorferdsel	57	6	Prosesser mot revisjon av regelverket	79
4.1	Innledning	57	6.1	Innledning	79
4.2	Natur og friluftsliv	57	6.2	Forsøk med ny forvaltningsordning for motorferdsel	79
4.2.1	Grunnloven § 112	57	6.3	Prosjekt «Motorferdsel og samfunn» (MoSa)	79
4.2.2	Folkerettslige forpliktelser	60	6.4	Tilråding om ny lov om motorferdsel i utmark og vassdrag	80
4.2.3	Prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8 til 12	62	6.5	Prosjekt «Barmarkskjøring i Finnmark 2010»	80
4.3	Kommunalt selvstyre og statlig styring	63	6.6	Ny forsøksordning med snøskuterløyper	80
4.3.1	Innledning	63	6.7	Forsøksordning med catskiing	81
4.3.2	Rammer og prinsipper for kommunenes selvstyre	63	6.8	Endringer i lov og forskrift	81
4.3.3	Statlig styring og kontroll av kommunene	64	7	Koblinger til andre regelverk ...	82
4.4	Beskyttelse av urfolk og samisk kulturutøvelse	67	7.1	Innledning	82
4.5	EU og EØS	69	7.2	Naturmangfoldloven	82
5	Dagens regulering av motorferdsel i utmark og vassdrag	72	7.3	Plan- og bygningsloven	83
5.1	Overordnet om reguleringen av motorferdsel i utmark	72	7.4	Friluftsløven og allemannsrettene	83
5.2	Bakgrunnen for loven	72	7.5	Markaloven	83
5.3	Lovens utgangspunkt og formål ...	73	7.6	Svalbardloven, svalbardmiljøloven og Jan Mayen-loven	84
5.4	Motorferdselsforskriften	73	7.7	Vegtrafikkloven	84
5.5	Lovens virkeområde	73	7.8	Luftfartsloven	85
5.6	Hvilken motorferdsel åpner loven for?	74	7.9	Havne- og farvannsloven og annet regelverk om ferdsel til vanns	85
5.6.1	Innledning	74	7.10	Andre relevante lover	86
5.6.2	Ferdsel som er tillatt direkte i lov eller forskrift	74	8	Andre lands rett	87
5.6.3	Kommunens adgang til å åpne for motorferdsel gjennom forskrifter	75	8.1	Sverige	87
5.6.4	Kommunens adgang til å åpne for motorferdsel gjennom enkeltvedtak	75	8.1.1	Innledning	87
5.7	Generelle regler om motorferdsel	75	8.1.2	Forbud mot motorferdsel på barmark og aktuelle unntak	87
5.8	Geografisk avgrensede regler	76	8.1.3	Regulering av kjøring på snødekt mark	88
5.9	Grunneiers rettslige stilling	76	8.1.4	Kommunalt selvstyre i form av lokale forbud	88
5.9.1	En offentligrettslig lov	76	8.2	Finland	88
5.9.2	Offentlige grunneiere	77	8.2.1	Innledning	88
5.10	Ansvarlige myndigheter	77	8.2.2	Reglene om motorferdsel	89
			8.2.3	Snøskuterløyper	89

Del III	Motorferdsel i dag: omfang og status	91	9.5.4	Droner	116
			9.6	Samfunnsutvikling og endret bruk av utmarka	116
9	Kunnskap om motorferdsel og forvaltning av regelverket i dag	93	10	Motorferdselens påvirkning på naturen	118
9.1	Omfang og bruk av motorferdsel i utmark i dag	93	10.1	Innledning	118
9.1.1	Innledning	93	10.2	Tap av natur	118
9.1.2	Utvikling i antall kjøretøy	93	10.3	Klimaendringer	119
9.1.3	Tillatelser til motorferdsel i utmark	95	10.4	Motorferdsel og påvirkning på vilt	120
9.1.4	Lokale forskrifter	97	10.4.1	Hva vet vi om påvirkning av motorferdsel på vilt?	120
9.1.5	Snøskuterløyper	97	10.4.2	Faktorer som påvirker i hvilken grad vilt forstyrres	121
9.1.6	Bruk, atferd og holdninger	99	10.4.3	Villrein – en art Norge er forpliktet til å ta vare på	122
9.2	Erfaringer og utfordringer med kommunenes forvaltning av regelverket	101	10.5	Om motorferdsel og påvirkning på terreng og vegetasjon	123
9.2.1	Innledning	101	11	Motorferdselens påvirkning på friluftsliv	124
9.2.2	Kommunenes praksis og erfaringer med regelverket	101	11.1	Innledning	124
9.2.3	Statsforvalterens erfaringer med veiledning og kontroll av kommunene	104	11.2	Hva er friluftsliv?	124
9.2.4	Kunnskap, kompetanse og ressurser i kommunene	106	11.3	Friluftslivets posisjon i Norge	125
9.2.5	Erfaringer og innspill fra ulike organisasjoner om kommunenes myndighetsutøvelse	108	11.3.1	Oppslutning om friluftsliv	125
9.3	Ulovlig motorferdsel	109	11.3.2	Friluftsliv og folkehelse	125
9.3.1	Innledning	109	11.4	Faktorer som påvirker friluftsliv ...	126
9.3.2	Anmeldelser og oppfølging av straffesaker	109	Del IV	Utvalgets vurderinger og forslag	129
9.3.3	Overtredelsesgebyr og Miljødirektoratets tipsbase	111	12	Utfordringer med dagens lov og forvaltning av motorferdselregelverket	131
9.3.4	Situasjonsbeskrivelse fra Statens naturoppsyn og politi	112	12.1	Innledning	131
9.4	Erfaringer og utfordringer med kontroll av motorferdsel	113	12.2	Utfordringer med å ivareta hensynet til natur og friluftsliv	131
9.4.1	Innledning	113	12.2.1	Samlede virkninger og samlet belastning	131
9.4.2	Generelle utfordringer med kontroll	113	12.2.2	Sårbare arter og uforstyrret natur	132
9.4.3	Kontroll av motorferdsel med direktehjemmel	113	12.2.3	Kunnskapsgrunnlaget og kompetansen i kommunene	132
9.4.4	Kontroll med kjøring etter tillatelse og dispensasjon	114	12.3	Utfordringer med dagens regelverk	133
9.4.5	Kontroll i løyper	114	12.3.1	Fragmentert og utdatert regelverk	133
9.5	Fremtidens motorferdsel i utmark	114	12.3.2	Uklare regler og uklare rammer for kommunenes handlingsrom ...	133
9.5.1	Innledning	114	12.3.3	Regelverket oppfattes som tungvint og ressurskrevende	134
9.5.2	Trender og utvikling i transportteknologien	115	12.4	Utfordringer med etterlevelsen av regelverket	134
9.5.3	Nye motoriserte transport- og fremkomstmidler for bruk i utmark	115			

12.4.1	Liten oppslutning i deler av befolkningen	134	14	Tiltak for å ivareta natur, friluftsliv og samisk kulturutøvelse	151
12.4.2	Ulovlig motorferdsel	134	14.1	Innledning	151
12.4.3	Ulovlig kommunal praksis	135	14.2	Krav om at motorferdsel er nødvendig	151
12.5	Utfordringer med kontroll av regelverket	135	14.2.1	Innledning og dagens regler	151
12.6	Utfordringer med kommunal og regional variasjon	135	14.2.2	Utvalgets vurderinger	152
12.7	Utfordringer i lys av teknologi- og samfunnsutviklingen	136	14.3	Krav om at motorferdsel skjer aktsomt	153
13	Utvalgets overordnede valg	137	14.3.1	Innledning og dagens regler	153
13.1	Det er behov for å regulere motorferdsel i utmark og vassdrag	137	14.3.2	Utvalgets vurderinger	153
13.1.1	Behov for regulering for å ivareta hensynet til natur og friluftsliv	137	14.4	Myndighet til å forby og regulere ferdsel som ellers er tillatt	153
13.1.2	Reguleringer bør skje i en egen og ny lov	137	14.4.1	Innledning og dagens regler	153
13.1.3	Motorferdselloven skal fortsatt være en forbudslov	138	14.4.2	Utvalgets vurderinger	154
13.2	Utvalgets grunnleggende vurderinger	138	14.5	Utvalgets forslag	155
13.2.1	Hvilken motorferdsel skal loven åpne for?	138	15	Regulering av motorferdsel i planer etter plan- og bygningsloven	156
13.2.2	Hvem skal ha myndighet?	139	15.1	Innledning	156
13.2.3	Hvordan skal motorferdsel reguleres?	140	15.2	Dagens regler	156
13.3	Lovens formålsbestemmelse	140	15.2.1	Plan- og bygningsloven	156
13.3.1	Dagens formålsbestemmelse	140	15.2.2	Kobling mellom motorferdselloven og plan- og bygningsloven ..	160
13.3.2	Utvalgets vurdering	141	15.3	Kunnskapsgrunnlag	161
13.4	Hvor skal loven gjelde?	142	15.3.1	Forsøk med ny forvaltningsordning for motorferdsel i utmark	161
13.4.1	Stedlig virkeområde	142	15.3.2	Planlovutvalgets forslag	161
13.4.2	Svalbard og Jan Mayen	142	15.3.3	Anbefaling fra prosjektet «Motorferdsel og samfunn» (MoSa)	162
13.4.3	Områder regulert av markaloven	142	15.3.4	Tilråding til ny motorferdsellov i 2008	162
13.4.4	Verneområder	142	15.3.5	Planlegging av snøskuterløyper ...	163
13.5	Hva er motorferdsel?	143	15.3.6	Representantforslag i Stortinget ..	163
13.5.1	Dagens regler	143	15.3.7	Evalueringsplan og bygningsloven	164
13.5.2	Kunnskapsgrunnlag	143	15.3.8	Innspill	165
13.5.3	Utvalgets vurderinger	144	15.4	Utvalgets vurderinger	166
13.6	På hvilke arealer skal motorferdselloven gjelde?	146	15.4.1	Koblingen mellom motorferdselloven og plan- og bygningsloven	166
13.6.1	Dagens regler	146	15.4.2	Formålet med planregulering av motorferdsel	166
13.6.2	Kunnskapsgrunnlag	146	15.4.3	Utfordringer ved planregulering	167
13.6.3	Utvalgets vurderinger	147	15.4.4	Hva skal reguleres i plan?	167
13.7	Forholdet til grunneier	148	15.4.5	Hvordan skal arealplaner om motorferdsel utarbeides?	170
13.8	Bør regelverket være geografisk differensiert?	148	15.5	Utvalgets forslag	179
13.8.1	Innledning	148			
13.8.2	Innspill til utvalget	149			
13.8.3	Utvalgets vurderinger	149			
13.9	Utvalgets forslag	150			

16	Motorferdsel for funksjons-				
	hemmede	181	17.3.2	Innspill om utmarksbruk	207
16.1	Innledning	181	17.3.3	Særlig om reindrift	208
16.2	Begrepsbruk	181	17.3.4	Utredninger og rapporter	209
16.3	Dagens regler	182	17.4	Utvalgets vurderinger	210
16.3.1	Motorferdselloven og tilhørende		17.5	Utvalgets forslag	211
	forskrifter	182	18	Geografisk avgrensede	
16.3.2	Regler om likestilling og			regler	213
	diskrimineringsvern	183	18.1	Innledning	213
16.3.3	Allemannsretten og		18.2	Vårforbudet i Nord-Troms og	
	friluftsløven	185		Finnmark	213
16.4	Kunnskapsgrunnlag	186	18.2.1	Dagens regler	213
16.4.1	Regulering i Sverige	186	18.2.2	Kunnskapsgrunnlag	214
16.4.2	Tilråding til ny motorferdsellov		18.2.3	Utvalgets vurderinger	216
	fra Direktoratet for naturfor-		18.2.4	Utvalgets forslag	218
	valtning	187	18.3	Barmarksløyper i Finnmark	218
16.4.3	Ny teknologi og nye		18.3.1	Dagens regler	218
	fremkomstmidler	187	18.3.2	Kunnskapsgrunnlag	218
16.4.4	Praktisering av regelverket	187	18.3.3	Utvalgets vurderinger	223
16.4.5	Innspill	188	18.3.4	Utvalgets forslag	225
16.5	Utvalgets vurderinger	188	18.4	Øvrige geografisk avgrensede	
16.5.1	Innledning	188		regler om motorferdsel	225
16.5.2	Skal loven ha egne regler for		18.4.1	Villreinjakt på Hardangervidda ...	225
	motorferdsel for funksjons-		18.4.2	Transport av ved etter utvisning	
	hemmede?	189		fra Finnmarkseiendommen	225
16.5.3	Skal funksjonshemmede ha		18.4.3	Adgang til å kjøre utenfor	
	generell adgang til motorisert			snøskuterløypene for å raste	
	ferdsel i utmark?	189		i Nord-Troms og Finnmark	226
16.5.4	Fremkomstmidler som		18.4.4	Utmarksnæring og etablerte	
	kompeniserer for redusert			barmarkstraseer i Finnmark	227
	bevegelsesevne	190	18.4.5	Utvalgets forslag	227
16.5.5	Bruk av rullestoler på vei		19	Motorferdsel for	
	og turvei	192		allmennyttige formål	228
16.5.6	Ferdse med andre		19.1	Innledning	228
	fremkomstmidler	193	19.2	Politi, redning, beredskap og	
16.5.7	Særlig om gruppeturer	195		tilsyn med offentlig regelverk	228
16.6	Utvalgets forslag	195	19.2.1	Dagens regler	228
17	Motorferdsel og samisk		19.2.2	Kunnskapsgrunnlag	229
	kulturutøvelse	196	19.2.3	Utvalgets vurderinger	229
17.1	Innledning	196	19.2.4	Utvalgets forslag	230
17.2	Dagens regler	197	19.3	Forsvarets motorferdsel	230
17.2.1	Forholdet mellom private og		19.3.1	Dagens regler	230
	offentligrettslige reguleringer		19.3.2	Utvalgets vurderinger	230
	og folkeretten	197	19.3.3	Utvalgets forslag	230
17.2.2	Regulering av motorisert ferdse		19.4	Skjøtsel i verneområder og	
	som har betydning for samisk			fredede områder	230
	kultur	198	19.4.1	Dagens regler	230
17.2.3	Vernet samisk kulturutøvelse		19.4.2	Utvalgets vurdering	231
	og bruk av motorferdsel	201	19.4.3	Utvalgets forslag	231
17.3	Kunnskapsgrunnlag	206	19.5	Infrastruktur som dekker viktige	
17.3.1	Innledning	206		samfunnsbehov	231

19.5.1	Dagens regler	231	20.5.3	Utvalgets vurdering	250
19.5.2	Utvalgets vurderinger	231	20.5.4	Utvalgets forslag	251
19.5.3	Utvalgets forslag	232			
19.6	Ettersøk og skadeforebygging	232	21	Motorferdsel for andre	
19.6.1	Dagens regler	232		nytteformål	252
19.6.2	Utvalgets vurdering	232	21.1	Innledning	252
19.6.3	Utvalgets forslag	232	21.2	Transport til faste bosteder	252
19.7	Transport i forbindelse med		21.2.1	Dagens regler	252
	vitenskapelige undersøkelser	232	21.2.2	Utvalgets vurdering	252
19.7.1	Dagens regler	232	21.2.3	Utvalgets forslag	253
19.7.2	Utvalgets vurdering	233	21.3	Transport til fritidsboliger	253
19.7.3	Utvalgets forslag	233	21.3.1	Dagens regler	253
19.8	Transport i forbindelse med		21.3.2	Kunnskapsgrunnlag	253
	fiskekultivering	233	21.3.3	Utvalgets vurdering	254
19.8.1	Dagens regler	233	21.3.4	Utvalgets forslag	256
19.8.2	Utvalgets vurdering	233	21.4	Transport av ved til eget	
19.8.3	Utvalgets forslag	233		forbruk	256
19.9	Opparbeiding og preparering		21.4.1	Dagens regler	256
	av skiløyper og lignende	233	21.4.2	Kunnskapsgrunnlag	256
19.9.1	Dagens regler	233	21.4.3	Utvalgets vurdering	257
19.9.2	Kunnskapsgrunnlag	234	21.4.4	Utvalgets forslag	257
19.9.3	Utvalgets vurderinger	234	21.5	Transport ved jakt	258
19.9.4	Utvalgets forslag	235	21.5.1	Innledning	258
19.10	Praktisk kjøretrening for		21.5.2	Dagens regler	258
	førerkort klasse S	235	21.5.3	Kunnskapsgrunnlag	258
19.10.1	Dagens regler	235	21.5.4	Utvalgets vurdering	258
19.10.2	Kunnskapsgrunnlag	235	21.5.5	Utvalgets forslag	259
19.10.3	Utvalgets vurderinger	236	21.6	Transport i forbindelse med	
19.10.4	Utvalgets forslag	236		byggearbeider	259
19.11	Rutetransport	237	21.6.1	Dagens regler	259
19.11.1	Dagens regler	237	21.6.2	Innspill	259
19.11.2	Utvalgets vurderinger	237	21.6.3	Utvalgets vurdering	260
			21.6.4	Utvalgets forslag	260
20	Motorferdsel i næring	238			
20.1	Innledning	238	22	Motorferdsel for	
20.2	Jordbruks-, skogbruks- og			fritidsformål	261
	reindriftnæring	238	22.1	Innledning	261
20.2.1	Dagens regler	238	22.2	Frikjøring	261
20.2.2	Kunnskapsgrunnlag	239	22.2.1	Innledning	261
20.2.3	Utvalgets vurdering	239	22.2.2	Dagens regler	261
20.2.4	Utvalgets forslag	240	22.2.3	Kunnskapsgrunnlag	261
20.3	Utmarks næring	240	22.2.4	Utvalgets vurderinger	263
20.3.1	Innledning	240	22.3	Catskiing	263
20.3.2	Dagens regler	240	22.3.1	Innledning	263
20.3.3	Kunnskapsgrunnlag	241	22.3.2	Dagens regler – rammer for	
20.3.4	Utvalgets vurdering	244		forsøksordningen	263
20.3.5	Utvalgets forslag	246	22.3.3	Evaluering av forsøket med	
20.4	Mineralnæringen	246		catskiing	264
20.4.1	Innledning og dagens regler	246	22.3.4	Utvalgets vurderinger	264
20.4.2	Kunnskapsgrunnlag	247	22.4	Motorsport	265
20.4.3	Utvalgets vurderinger	248	22.4.1	Innledning	265
20.4.4	Utvalgets forslag	249	22.4.2	Dagens regler	265
20.5	Leiekjøring	249	22.4.3	Kunnskapsgrunnlag	265
20.5.1	Dagens regler	249	22.4.4	Utvalgets vurderinger	266
20.5.2	Kunnskapsgrunnlag	249	22.5	Utvalgets forslag	267

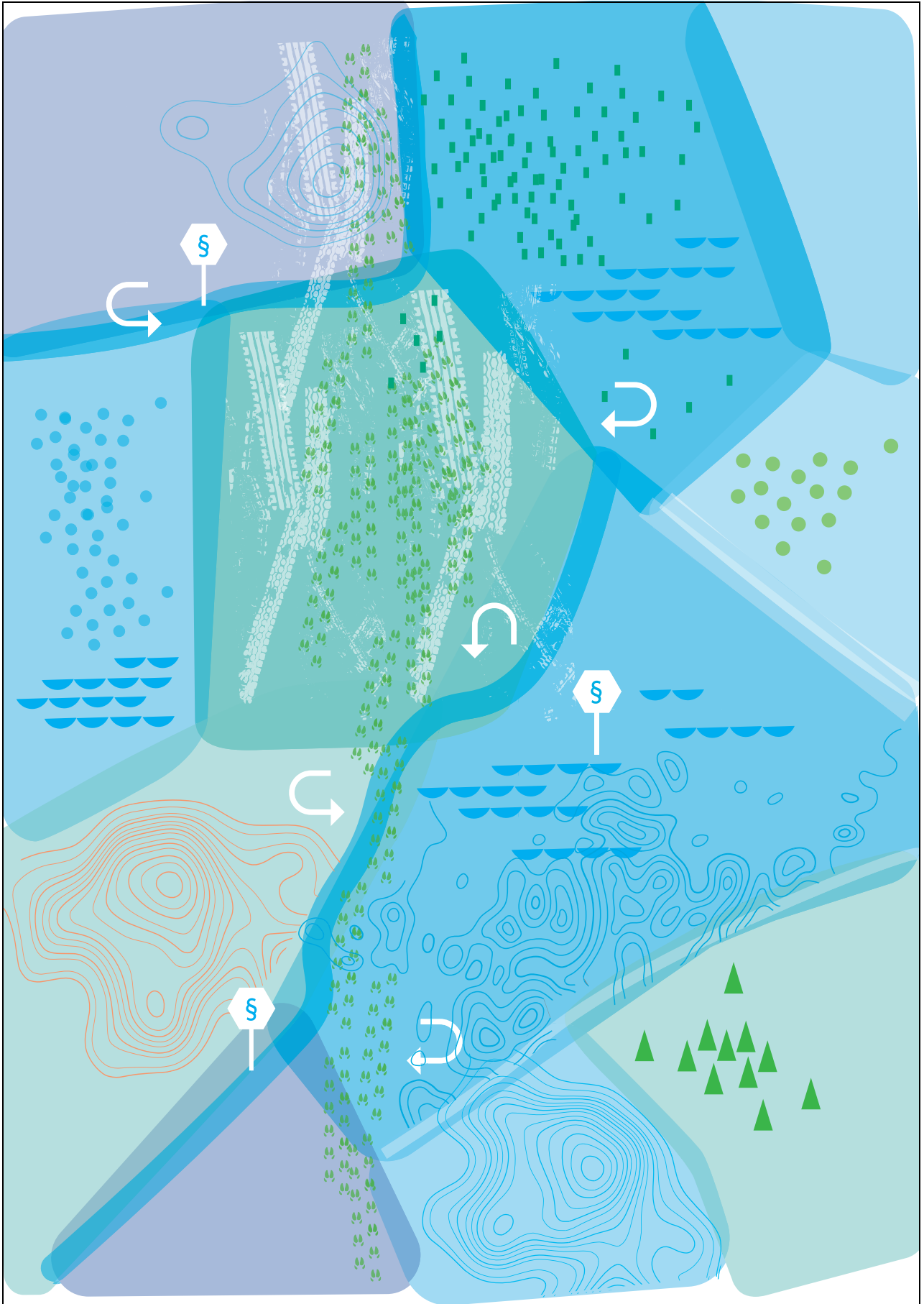
23	Snøskuterløyper	268	25	Motorferdsel i vassdrag	285
23.1	Innledning	268	25.1	Innledning	285
23.2	Dagens regler	268	25.2	Dagens regler	285
23.2.1	Innledning	268	25.2.1	Motorferdselloven	285
23.2.2	Løyper blir vedtatt i lokale løypeforskrifter	268	25.2.2	Annet regelverk som regulerer ferdse	287
23.2.3	Rammer for hvor løyper kan legges	268	25.3	Kunnskapsgrunnlag	288
23.2.4	Hensyn kommunen skal ta	269	25.3.1	Påvirkning på natur og friluftsliv...	288
23.2.5	Sesongslutt	269	25.3.2	Teknologisk utvikling	289
23.2.6	Kommunens saksbehandling	270	25.3.3	Fremmed rett	289
23.2.7	Særskilt klageadgang	270	25.3.4	Svalbard	289
23.3	Kunnskapsgrunnlag	270	25.3.5	Kommunal regulering av motorferdse	289
23.3.1	Status snøskuterløyper	270	25.3.6	Innspill	290
23.3.2	Evaluering av reglene for å fastsette snøskuterløyper	271	25.4	Utvalgets vurdering	290
23.3.3	Særlig om hensynsreglene	271	25.4.1	Skal motorferdselloven omfatte vassdrag?	290
23.3.4	Praksis om utvidelse av sesonglengde	272	25.4.2	Hva skal være lovens virkeområde til vanns?	290
23.3.5	Innspill til utvalget	272	25.4.3	Hvilke fremkomstmidler skal omfattes?	291
23.4	Utvalgets vurderinger	274	25.4.4	Hvor skal ferdse være tillatt?	291
23.4.1	Innledning	274	25.4.5	Hvilket handlingsrom skal kommunen ha?	292
23.4.2	Hvordan skal løyper fastsettes?	274	25.5	Utvalgets forslag	293
23.4.3	Rammer for hvor løyper kan legges	275	26	Bruk av luftfartøy	294
23.4.4	Kommunens reguleringsadgang ..	276	26.1	Innledning	294
23.4.5	Særlig om sesonglengde	277	26.2	Dagens regler	294
23.4.6	Særskilt om preparering av snøskuterløyper	279	26.2.1	Motorferdselloven	294
23.5	Utvalgets forslag	279	26.2.2	Luftfartsloven	295
24	Elsykler og lignende	280	26.2.3	Havne- og farvannsloven	296
24.1	Innledning	280	26.2.4	Verneområder	296
24.2	Dagens regler	280	26.2.5	Viltloven	296
24.2.1	Elsykler etter veitrafikkreglene	280	26.3	Kunnskapsgrunnlag	297
24.2.2	Elsykler i utmark	281	26.3.1	Regulerings- og tillatelsesomfanget	297
24.2.3	Elsykler i verneområder og områder omfattet av markaloven ..	281	26.3.2	Teknologiutvikling	297
24.3	Kunnskapsgrunnlag	281	26.3.3	Påvirkning på natur og friluftsliv ..	297
24.3.1	Bakgrunn for forskriftsendringen	281	26.3.4	Innspill	298
24.3.2	Studier om elsykler i utmark	282	26.4	Utvalgets vurderinger	298
24.3.3	Innspill	282	26.4.1	Skal motorferdselloven ha regler om bruk av luftfartøy	298
24.4	Utvalgets vurderinger	282	26.4.2	Lovens virkeområde i luften	299
24.4.1	Skal det være tillatt å bruke elsykler overalt i utmark?	282	26.4.3	Hvilke fremkomstmidler skal omfattes?	300
24.4.2	Skal kommunen kunne regulere bruken?	283	26.4.4	Start og landing på vassdrag	301
24.4.3	Skal det være tillatt å bruke andre små elektriske kjøretøy?	284	26.4.5	Kommunens handlingsrom	301
24.5	Utvalgets forslag	284	26.5	Utvalgets forslag	302

27	Kommunens adgang til å gi dispensasjon	303	28.8.4	Utvalgets vurderinger	324
27.1	Innledning	303	28.8.5	Utvalgets forslag	326
27.2	Dagens regler	304	29	Rapportering av informasjon om motorferdsel og miljøinformasjon	327
27.3	Kunnskapsgrunnlag	305	29.1	Innledning	327
27.4	Utvalgets vurderinger	305	29.2	Dagens regler	327
27.5	Utvalgets forslag	306	29.3	Kunnskapsgrunnlag	328
28	Kommunal saksbehandling av motorferdselsaker	307	29.4	Utvalgets vurderinger	328
28.1	Innledning	307	29.4.1	Vedtak om motorferdsel bør registreres i Miljøvedtaksregisteret	328
28.2	Retningslinjer for myndighetsutøvelse og krav til begrunnelse ...	307	29.4.2	Data om snøskuterløyper bør fortsatt rapporteres til Miljødirektoratet	330
28.2.1	Innledning	307	29.5	Utvalgets forslag	330
28.2.2	Dagens regler	307	30	Statlig kontroll med kommunenes myndighetsutøvelse	331
28.2.3	Kunnskapsgrunnlag	308	30.1	Innledning	331
28.2.4	Utvalgets vurdering	308	30.2	Mulighet til å frata kommunen dispensasjonsmyndighet	332
28.2.5	Utvalgets forslag	309	30.2.1	Dagens regler	332
28.3	Krav om tidsbegrensede tillatelser, angivelse av antall turer og forhåndsfastsatte traseer	309	30.2.2	Kunnskapsgrunnlag	332
28.3.1	Innledning	309	30.2.3	Utvalgets vurderinger	332
28.3.2	Dagens regler	309	30.3	Særlige ordninger for innsigelser, godkjenning, lovlighetskontroll og tilsyn	333
28.3.3	Kunnskapsgrunnlag	309	30.3.1	Innledning	333
28.3.4	Utvalgets vurdering	310	30.3.2	Dagens regler og kunnskapsgrunnlag	334
28.3.5	Utvalgets forslag	311	30.3.3	Utvalgets vurderinger	335
28.4	Klage og omgjøring	311	30.4	Særskilte reaksjons- og sanksjonsmidler overfor kommunene	335
28.4.1	Dagens regler	311	30.5	Utvalgets forslag	336
28.4.2	Kunnskapsgrunnlag	312	31	Kontroll med regeletterlevelse	337
28.4.3	Utvalgets vurderinger	312	31.1	Innledning	337
28.4.4	Utvalgets forslag	313	31.2	Dagens kontrollsystem	337
28.5	Saksbehandlingsgebyr og brukerbetaling	313	31.2.1	Statens naturoppsyn	337
28.5.1	Innledning og dagens regler	313	31.2.2	Politiets ansvar og myndighet	339
28.5.2	Kunnskapsgrunnlag	314	31.2.3	Reguleringen av tvangsmiddelbruk	340
28.5.3	Utvalgets vurdering	314	31.3	Kunnskapsgrunnlag	341
28.5.4	Utvalgets forslag	315	31.3.1	Innspill	341
28.6	Saksbehandling i verneområder ...	315	31.3.2	Kontrollteknologi	341
28.6.1	Innledning	315	31.3.3	Svensk regulering av tilsyn og kontroll	343
28.6.2	Dagens regler	315	31.4	Utvalgets vurderinger	344
28.6.3	Kunnskapsgrunnlag	316	31.4.1	Tilrettelegging for kontroll	344
28.6.4	Utvalgets vurdering	317	31.4.2	Registrering av turer	345
28.6.5	Utvalgets forslag	317			
28.7	Hvordan kan staten legge til rette for god kommunal forvaltning av motorferdsel?	317			
28.7.1	Innledning	317			
28.7.2	Utvalgets vurderinger	318			
28.7.3	Utvalgets forslag	321			
28.8	Behandling av personopplysninger	321			
28.8.1	Innledning	321			
28.8.2	Personvernregelverket	321			
28.8.3	Kunnskapsgrunnlag	324			

31.4.3	Digitale soner eller gjerder	347	33.2	Overordnede rammer	365
31.4.4	Gjennomføring av kontroll	347	33.3	Motorferdselen bør ikke øke vesentlig	366
31.5	Utvalgets forslag	350	33.4	Samlet og samordnet arealforvaltning	366
32	Reaksjoner og sanksjoner	351	33.5	Kanaliserings av ferdsel	366
32.1	Innledning	351	33.6	Bedre kunnskapsgrunnlag	367
32.2	Dagens regler	351	33.7	Bedre forvaltning	367
32.3	Kunnskapsgrunnlag og innspill	352	33.8	Støy og klima	368
32.4	Utvalgets vurderinger	353	33.9	Tiltak mot ulovlig motorferdsel	368
32.4.1	Overordnet om bruk av sanksjoner	353	33.10	Samlede vurderinger	369
32.4.2	Straff	353	34	Økonomiske og administrative konsekvenser	370
32.4.3	Overtredelsesgebyr	355	34.1	Generelt	370
32.4.4	Retting	357	34.2	Konsekvenser for kommunene	370
32.4.5	Tvangsmulkt	358	34.3	Konsekvenser for staten	371
32.4.6	Inndragning	358	35	Merknader til de enkelte bestemmelsene	372
32.4.7	Rettighetstap	360	Kilder	.....	411
32.5	Utvalgets forslag	361			
Del V	Konsekvenser og merknader til lovforslaget	363			
33	Hvordan ivaretar lovforslaget hensynet til naturen?	365			
33.1	Innledning	365			

Digitale vedlegg

- Nøstvik, Hedda Ottarsen (2023). Medvirkningsprosesser med barn og unge til ny motorferdsellov.
- Mathiesen, Kristin, Katariina E. M. Vuorinen, Vegard Gundersen, Bård G. Stokke og Frode Thomasen Singsaas (2023). Vurdering av vårforbud mot motorferdsel i Nord-Troms og Finnmark. NINA-rapport 2248.
- Sammendrag på sørsamisk (publiseres digitalt når oversettelsen foreligger).



Figur 1.1

Del I
Introduksjon

Kapittel 1

Sammendrag



Figur 1.2

1.1 Norsk sammendrag

1.1.1 Oppnevning og mandat

Motorferdsellovutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 3. september 2021. Oppnevningen var en oppfølging av Stortingets vedtak nr. 973 av 25. mai 2021: «Stortinget ber regjeringen fremme forslag om revidering av lov om motorferdsel i utmark og vassdrag med sikte på økt lokalt selvstyre og redusert byråkrati knyttet til praktiseringen av loven, samtidig som hensyn til natur og friluftsliv blir ivaretatt.» I mandatet er utvalget bedt om å vurdere reglene om motorferdsel i utmark og vassdrag og å utarbeide forslag til endringer i regelverket i tråd med Stortingets føringer.

Utvalget har vært opptatt av å hente inn kunnskap og etablere en felles problemforståelse. Vi har blant annet gjennomført en rekke møter rundt omkring i landet, fått innspill fra de 21 medlemmene i utvalgets referansegruppe, fra relevante myndigheter og fra mange andre som har meninger om motorferdsel i utmark og vassdrag. Dette har gitt et godt grunnlag for utvalgets utredning. Samlet sett har utvalget fått en helhetlig forståelse av hvordan motorferdselloven fungerer i dag, og vi har fått en rekke innspill til endringer av regelverket som vi har vurdert i arbeidet.

1.1.2 Utvalgets overordnede vurdering

Dagens motorferdsellov ble vedtatt i 1977. Siden den gang har motorferdselen i utmark økt betraktelig. Langt flere har i dag snøskutere, ATV-er og andre terrengkjøretøy. I tillegg har det skjedd en teknologisk utvikling som innebærer at det i dag finnes flere nye typer fremkomstmidler som kan benyttes i utmarka. Teknologiutvikling kan gi mer

miljøvennlige fremkomstmidler, men kan også føre til økt bruk og lengre rekkevidde.

Motoriserte fremkomstmidler brukes til mange ulike formål. Motorferdsel kan være nødvendig for å ivareta offentlige oppgaver eller for å drive næringsvirksomhet, for eksempel jordbruk, skogbruk og reindrift. Motoriserte fremkomstmidler kan også benyttes for å oppleve natur og i forbindelse med ulike sports- og fritidsaktiviteter.

Bruk av motoriserte fremkomstmidler gjør det mulig for mennesker å forflytte seg raskere og lenger enn det som ellers er mulig i utmark og vassdrag, og kan gjøre det enklere å nå områder som ellers er lite tilgjengelige. Menneskelig ferdsel, inkludert motorferdsel, kan påvirke natur og dyreliv negativt. Ferdselen kan føre til at fugler og dyr opplever stress og frykt, som igjen kan påvirke reproduksjon, atferd og overlevelse. Motorferdsel kan også forårsake skader på vegetasjonen og terrenget, og den kan komme i konflikt med utøvelse av friluftsliv.

Utvalget mener det er behov for å regulere motorferdsel i utmark og vassdrag av hensyn til de ulempene og skadene motorferdsel kan påføre natur, friluftsliv og samisk kulturutøvelse. Vi mener tiden er inne for en helhetlig revisjon av loven, og foreslår derfor en ny lov fremfor å gjøre endringer i dagens lov. At loven er gammel, at samfunnet og teknologien har utviklet seg, og at det har foregått en betydelig rettsutvikling, både i tilstøtende regelverk og ikke minst i Grunnloven og folkeretten, underbygger denne konklusjonen.

Et grunnleggende utgangspunkt for utvalgets arbeid har vært at loven skal overholde kravene om ivaretagelse av natur og samisk kulturutøvelse i Grunnloven og folkeretten. Det har også vært viktig for utvalget at loven ivaretar hensynet til friluftslivet. Vi har ved utformingen av loven lagt

stor vekt på å hindre at den samlede belastningen motorferdselen påfører natur, friluftsliv og samisk kulturutøvelse blir for stor.

Utvalget ønsker ikke å legge til rette for mer motorferdsel enn i dag – verken faktisk eller rettslig. Vi foreslår derfor å videreføre dagens ordning der utgangspunktet er at motorferdsel er forbudt. Samtidig foreslår vi å videreføre ordningen med at ferdsel for en del formål tillates direkte i loven, og at kommunen skal ha adgang til å tillate ferdsel for ytterligere formål.

Utvalget foreslår en lov som er innholdsmessig og språklig oppdatert. Et viktig grep er at utvalget samler de viktigste reglene i loven. Vi foreslår ensartede regler som gjelder for hele landet. Geografisk avgrensede regler er beholdt bare der de er godt begrunnet.

Vi har utformet loven med mål om at den skal stå seg over tid selv om det skjer teknologisk utvikling. Loven tar blant annet ikke utgangspunkt i bestemte fremkomstmidler eller ulike kjøretøyskategorier, men først og fremst hvilket underlag motorferdselen skjer på (snødekt mark, barmark eller vann).

1.1.3 Hva slags motorferdsel skal loven åpne for?

Motorferdsel i utmark er et tema som skaper diskusjon, og der det er stor uenighet mellom de som vil åpne for mer motorferdsel enn i dag, og de som vil begrense motorferdselen. Det er heller ikke enighet om hva som er de faktiske utfordringene med dagens motorferdselregelverk. Mange kommuner ønsker større kommunalt selvstyre over motorferdselen. Blant representanter for natur- og friluftslivsinteressene er det derimot mange som mener at det kommunale selvstyret er for vidt, og at kommunene i for liten grad tar hensyn til natur og friluftsliv.

Utvalget har vurdert spørsmålet om hvilken motorferdsel en ny lov bør åpne for, langs to akser. Den ene akse er nytteverdien av motorferdselen. Den andre akse er motorferdselens skadevirkninger for natur, friluftsliv og samisk kulturutøvelse. Dersom motorferdselen har stor samfunnsnytte, kan noe større skadevirkninger aksepteres enn i tilfeller der motorferdselen har liten samfunnsnytte. På samme måte skal det mer til for å tillate motorferdsel som kan ha store skadevirkninger, slik som ferdsel med tunge kjøretøy på barmark, enn ferdsel som i liten grad kan ha skadevirkninger. Vi foreslår derfor å videreføre strenge regler for motorferdsel på barmark og foreslår heller ikke å utvide adgangen til motor-

ferdsel til rene fritidsformål. Utgangspunktet vårt er også at bare motorferdsel som er *nødvendig* for å ivareta et formål, skal tillates.

Utvalget foreslår i hovedsak å videreføre dagens reguleringer, men foreslår også noen endringer. Vi foreslår i stor grad å videreføre lovens virkeområde. Loven skal fortsatt regulere motorferdsel i utmark og vassdrag.

Med *motorferdsel* menes ferdsel med enhver type motorisert transport- og fremkomstmiddel til lands eller til vanns, inkludert start og landing med luftfartøy. Bruk av luftfartøy omfattes av loven når de berører bakken, isen eller vannflaten, men også ved lasting og lossing der luftfartøyet holdes i en fast posisjon over bakken eller vannflaten.

Som *utmark* regnes udyrket mark som ikke er innmark eller likestilt med innmark etter friluftsloven § 1a. Utmarksbegrepet omfatter også seter-voll, hustomt, engslått og kulturbeite som er omgitt av utmark. Det samme gjelder for vei i utmark som ikke er lovlig opparbeidet for kjøring med bil, og for vei i utmark som ikke er brøytet for kjøring med bil.

Med *vassdrag* menes elver, bekker og innsjøer, både åpne og tilfrosede. Loven gjelder ikke motorferdsel på sjøen.

Utvalget foreslår at motorferdsel for visse formål fortsatt skal være direkte tillatt i loven. Dette gjelder motorferdsel som er nødvendig for ulike allmenntilgjenge formål – for eksempel i forbindelse med politiarbeid, rednings- og ambulansetjenester og vedlikehold og drift av infrastruktur som dekker viktige samfunnsbehov. Vi foreslår også å videreføre den direkte adgangen til nødvendig motorferdsel i jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring. Motorferdsel på innsjøer som er større enn to kvadratkilometer og på elver, vil i likhet med i dag være tillatt, med mindre kommunen har gitt egne reguleringer. Bestemmelsen som åpner for at grunneieren kan transportere ut ved fra egen eiendom på snødekt mark er i hovedsak videreført, men utvalget foreslår også at kommunen i forskrift skal kunne åpne for slik transport på barmark.

Utvalget foreslår at kommunen skal kunne regulere en del motorferdsel gjennom arealplaner etter plan- og bygningsloven, og at kommunen skal kunne åpne for angitte typer motorferdsel i plan. Forslaget til ny motorferdsellov åpner for motorferdsel i snøskuterløyper, i øvingsområder for obligatorisk kjøreopplæring, på motorsportbaner og på landingsplasser fastsatt i plan. Forslaget åpner også for at kommunen i plan kan regulere motorferdsel i vassdrag. Utvalgets forslag inne-

bærer også en direkte adgang til nødvendig motorferdsel for å preparere skiløyper og andre løyper og områder for friluftslivsaktiviteter, så lenge de er fastsatt i arealplan. Motorferdselloven skal sette rammer for hvilken motorferdsel kommunen kan åpne for gjennom plan, og hvilken motorferdsel som er tillatt i de angitte områdene.

For flere formål foreslår utvalget at kommunen skal kunne åpne for motorferdsel gjennom tillatelser. Kommunen kan gi tillatelse til motorferdsel i forbindelse med leiekjøring, utmarksnæring, byggearbeid, vitenskapelige undersøkelser, transport av personale og gods til drift av betjente turistanlegg, oppkjøring av skiløyper, uthenting av ved og godstransport til fritidsbolig. Kommunen kan også gi tillatelse til motorferdsel på snødekt mark og islagte vassdrag til personer med varige funksjonsnedsettelse.

Det er ikke mulig å utforme tillatelsesbestemmelser som ivaretar alle tenkelige behov for motorferdsel. Derfor foreslår utvalget å gi kommunen adgang til å åpne for motorferdsel gjennom dispensasjon dersom det er strengt nødvendig for å dekke et særskilt behov og det ikke er grunn til å anta at motorferdselen vil føre til nevneverdig skade eller vesentlig ulempe på formålene loven skal ivareta.

1.1.4 Ivaretagelse av natur og friluftsliv

Norge er forpliktet til å verne og beskytte natur etter Grunnloven § 112 og folkeretten. Friluftslivet har ikke det samme rettslige vernet, men ivaretagelse av friluftslivet er et viktig politisk mål og har bred oppslutning i befolkningen.

Selv om hver tur med motoriserte fremkomstmidler i utmarka ikke nødvendigvis har vesentlige negative konsekvenser for naturen, kan den samlede belastningen av all motorferdsel være for stor, ikke minst når den ses i sammenheng med annen menneskelig aktivitet og påvirkning på naturen.

En utfordring med å gi stor myndighet til kommunene i natur- og miljø saker er at det kan være vanskelig for kommunene å ta tilstrekkelig hensyn til den samlede belastningen på natur og friluftsliv. Manglende kunnskap om hvilken påvirkning motorferdsel har på natur og friluftsliv, manglende kunnskap om regelverket eller begrenset kapasitet eller kompetanse til å gjennomføre de vurderingene regelverket krever, kan føre til at kommunene ikke etterlever regelverket, og dermed til at belastningen på natur- og friluftslivinteressene øker.

Utvalget foreslår flere virkemidler for å ivareta hensynet til natur og friluftsliv. Vi foreslår et gjennomgående krav til at motorferdselen må være nødvendig, og tydelige krav til den kommunale saksbehandlingen. Vi tydeliggjør kravet til akt-somhet når motorferdselen kan påvirke terreng eller dyreliv som er spesielt sårbart – for eksempel i vårløsninga, i vått terreng og i yngleperioden for vilt og kalvingsperioden for rein.

Utvalget foreslår å gi kommuner og statsforvaltere mulighet til å midlertidig eller varig forby eller begrense motorferdsel og – for enkelte motorferdselformål som er direkte tillatt i loven – til å fastsette krav til valg av trasé og fremkomstmidler.

1.1.5 Kommunal forvaltning av motorferdsel

Utvalget er i mandatet bedt om å fremme et forslag med sikte på økt lokalt selvstyre. Utvalget har derfor tatt utgangspunkt i at myndigheten til å regulere motorferdsel i stor utstrekning skal ligge til kommunen, og foreslår å gi kommunen myndighet til å tillate og begrense motorferdsel gjennom enkeltvedtak, forskrifter og arealplaner etter plan- og bygningsloven.

Utvalgets forslag innebærer en rekke endringer i reguleringen av motorferdsel, som i større eller mindre grad vil gi kommunene økt handlingsrom. Kommunene får blant annet adgang til å fastsette øvingsområder for obligatorisk kjøreopplæring, adgang til å utvide sesonglengden for snøskuterløyper og adgang til å åpne for uttransport av ved på barmark enten i forskrift eller etter enkelttillatelse. Utvalgets forslag innebærer også at kommunene får større adgang til å åpne for motorferdsel på mindre vann og til å sette begrensninger i retten til direktehjemlet ferdsel. Adgangen til motorferdsel i forbindelse med byggearbeid, fiskekultivering og vitenskapelige undersøkelser foreslås regulert gjennom tillatelser. Utvalget foreslår også at kommunene får myndighet til å kreve gebyr for behandling av søknader om motorferdsel. Vi foreslår også at vårforbudet i Nord-Troms og Finnmark fjernes, noe som innebærer at kommunene i Nord-Troms og Finnmark kan gi tillatelser til motorferdsel om våren.

For å sikre at motorferdselen som tillates, er i tråd med lovens formål, foreslår utvalget klarere retningslinjer til vedtak om motorferdsel og tydeligere krav til de tillatelsene kommunene gir. Utvalget foreslår også at regelverket skal stille krav til hvordan tillatelser om motorferdsel utformes. Vi foreslår blant annet at det stilles krav til at

tillatelser skal være tidsbegrensede, at det settes begrensninger på antall turer, og at det skal brukes bestemte traseer etter nærmere angitte bestemmelser.

Utvalget har tiltro til at kommunene vil anvende motorferdselsregelverket på en forsvarlig måte. Erfaring med dagens regelverk viser imidlertid at en del kommuner er uenig i regelverket, og at enkelte også gir tillatelse til motorferdsel utenfor lovverkets rammer. Det er svært viktig for lovens overordnede formål at kommunene forvalter regelverket lojalt; en uforsvarlig forvaltning av motorferdselen vil innebære en uthuling av regelverket og svekke regelverkets legitimitet. Derfor har utvalget sett det som nødvendig – som en sikkerhetsventil – å gi adgang i særskilte tilfeller til å flytte kommunens myndighet til å dispensere midlertidig til et regionalt eller statlig organ. Utvalget foreslår også at statsforvalteren i enkelte situasjoner skal ha mulighet til å forby eller begrense motorferdselen midlertidig eller varig for å ivareta interessene loven verner.

Utvalget vil fremheve at god regelverkskvalitet, oppdatert og samlet regelverksinformasjon, veiledning om regelverket, gode ordninger for samarbeid og samordning, økt bruk av digitale verktøy og gode ordninger for rapportering og deling av kunnskap, vil bidra til god kommunal forvaltning av motorferdsel.

Utvalgets forslag om å regulere en del motorferdsel gjennom arealplaner etter plan- og bygningsloven vil legge til rette for mer helhetlige vurderinger av arealbruk og for gode beslutningsprosesser som sikrer medvirkning. Utvalget vurderer det som viktig at planene utredes grundig, og foreslår derfor at flere av motorferdselarealene som skal reguleres i plan, tas inn i vedleggene til konsekvensutredningsforskriften.

1.1.6 Samisk kulturutøvelse og motorferdsel

Utvalget har vurdert innholdet i motorferdselsregelverket opp mot det rettslige vernet av samisk kulturutøvelse. Vi har utformet forslaget med sikte på å overholde Grunnloven § 108, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27 og andre folkerettslige forpliktelser.

Hensynet til samisk kulturutøvelse kan på den ene siden begrunne begrensninger i adgangen til motorferdsel for å beskytte kulturutøvelse i form av for eksempel reindrift eller for å sikre naturen som grunnlag for samenes kulturutøvelse, og på den andre siden begrunne at man får en viss adgang til motorferdsel dersom det er nødvendig for å utøve tradisjonelle aktiviteter. Hensynet til

naturgrunnlaget for samisk kultur er et av hensynene utvalget har lagt vekt på når vi foreslår en lov som fortsatt innebærer store begrensninger på motorferdsel i utmark og vassdrag. Utvalget mener hensynet til samisk kulturutøvelse bør synliggjøres i regelverket og nevnes eksplisitt i formålsbestemmelsen.

Reindriftsnæringa har adgang til bruk av nødvendig motorferdsel i dag, men flere i det samiske miljøet har uttrykt ønsker om enklere og utvidet adgang til bruk av motoriserte transport- og fremkomstmidler i forbindelse med annen tradisjonell utmarksbruk. Utvalget foreslår ikke endringer i adgangen til motorferdsel i forbindelse med reindrift. Vi foreslår heller ikke utvidelser i adgangen til motorferdsel i forbindelse med annen samisk utmarksbruk. Utvalget vurderer at forslaget klart ligger innenfor folkerettens rammer.

1.1.7 Funksjonshemmedes adgang til motorferdsel

For personer med funksjonsnedsettelse kan bruk av motoriserte fremkomstmidler være en forutsetning for å bevege seg ut i naturen. Utvalget foreslår derfor en utvidet adgang til motorferdsel for personer med funksjonsnedsettelse. Vi foreslår at hjelpemidler som kompenserer for nedsatt funksjonsevne, og som har lavt skadepotensial, skal unntas fra lovens virkeområde. I den grad rullestoler faller innenfor lovens virkeområde, foreslår utvalget at bruk av dem skal være tillatt på vei og turvei. Utvalget foreslår også en egen hjemmel for tillatelser til motorferdsel på snødekt mark for personer med funksjonsnedsettelse. Denne tillatelseshjemmelen åpner for noe mer motorferdsel for rene turformål enn den generelle dispensasjonsbestemmelsen. Bakgrunnen for forslagene er blant annet økt bevissthet om funksjonshemmedes behov, utviklingen i funksjonshemmedes rettigheter og at teknologiutviklingen har gjort at det nå finnes flere fremkomstmidler som er egnet for bruk i utmark.

1.1.8 Kontroll med ulovlig motorferdsel

Å redusere ulovlig kjøring er et sentralt mål for utvalget. Utvalget foreslår å legge til rette for bedre kontroll med motorferdselen, blant annet ved å innføre dokumentasjonskrav for dem som gjennomfører direktehjemlet motorferdsel på vegne av andre, og ved å stille krav til innholdet i tillatelser. Utvalget foreslår også å utvide adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr til å gjelde politiet i tillegg til Statens naturoppsyn og å åpne for

at kommunen kan delegeres myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr for manglende betaling av løypeavgift. Vi foreslår i tillegg å utvide strafferammen for overtredelse av motorferdselloven til bøter og fengsel i inntil ett år for ordinære overtredelser og fengsel i to år for grove overtredelser.

1.2 Čoahkkáigeassu sámegillii (nordsamisk)

1.2.1 Nammadeapmi ja mandáhta

Mohtorjohtolatlávdegoddi nammaduvvui gonagaslaš resolušuvnnain čakčamánu 3. b. 2021. Nammadeapmi lei Stuorradikki miessemánu 25. b. 2021 mannosáš mearrádusa nr. 973 čuovvuleapmi, mas daddjo ahte Stuorradiggi bivdá ráddehusa evttohit odasmahttit lága mohtorjohtolaga birra mehciin ja čázadagain dainna áigumušain ahte loktet báikkálaš iešstivrejumi ja uhcidit byrokratiija lága čadaheamis, seammás go fuolaha luonddu ja olgoáibmoeallima vuhtiiváldima. Mandáhta bivdá lávdegotti árvvoštallat njuolggadusaid mohtorjohtolahiin mehciin ja čázadagain ja evttohit rievdadusaid njuolggadusain Stuorradikki láidestusaid vuodul.

Lávdegoddái lea leamaš dehálaš háhkat máhtu ja ásahtit oktasaš čuolbmaádejumi. Mii leat earret eará doallan mánga čoahkkima miehtá riikka, viežžan árvalusaid lávdegotti referánsajoavkku 21 lahtus, guoskevaš eiseváldiin ja ollu earáin geain leat oainnut mohtorjohtolahiin mehciin ja čázadagain. Dat lea addán buori vuodu lávdegotti čielggadeapmái. Oppalaččat lea lávdegoddi ožžon ollislaš ádejumi das mo mohtorjohtoláláhka doaimmá dál, ja mii leat ožžon ollu rievdadusárvalusaid njuolggadusaide maid mii leat árvvoštallan barggus.

1.2.2 Lávdegotti bajit dási árvvoštallan

Dálá mohtorjohtoláláhka mearriduvvui jagi 1977. Dan rájes lea mohtorjohtolat mehciin lassánan mealgadit. Ollu eanebuin leat dál muhtaskohterat, ATV-at ja eará meahcevuojánat. Dasa lassin lea teknologija ovdánan mii mielddisbuktá ahte dál leat ollu eanet odđalágan vuojánat meahcegeavaheapmái. Teknologijaovdáneapmi sáhtta buvttihit eanet birasseasti vuojániid, muhto sáhtta maiddái dagahit eanet geavaheami ja ahte daiguin olle guhkkelebbui.

Mohtorfievrrut geavahuvvojit ollu iešgudetlágan áigumušaide. Mohtorjohtolat sáhtta leat dárbašlaš almmolaš doaimmaide dahje ealahusdoaimmaide, ovdamearkka dihtii eanadollui, vuovdedol-

lui ja boazodollui. Mohtorfievrruid sáhtta maiddái geavahit luonddu muosáheapmái ja iešgudet valáštallan- ja olgoáibmoeallimaide.

Mohtorfievrruid geavahemiin sáhttet olbmot sirdit johtileappot ja guhkit go muđui mehciin ja čázadagain, ja sáhtta álkidahttit ollet guovlluide madda muđui lea váttis beassat. Olbmuid johtolat, oktan mohtorjohtolagain, sáhtta váikkuhit negatiivvalaččat lundui ja ealliide. Johtolat sáhtta dagahit ahte lottit ja eallit vuorjašuvvet ja ballájit, mii fas sáhtta váikkuhit sahkkehussii, láhttemii ja ceavzímii. Mohtorjohtolat sáhtta maiddái vahágahttit šaddodaga ja eanadaga, ja sáhtta šaddat vuostálagaid olgoáibmoeallimiin.

Lávdegotti mielas ferte muddet mohtorjohtolaga mehciin ja čázadagain daid hehttehusaid ja vahágiid geažil maid mohtorjohtolat sáhtta dagahit lundui, olgoáibmoeallimii ja sámi kulturdoaimmaheapmái. Min mielas lea dárbu ollislaččat odasmahttit lága, ja danne evttohit odđa lága dan sadjái go rievdadit dálá lága. Dán loahppajurdaga vuodđun lea dat ahte láhka lea boaris, ahte servodat ja teknologija lea ovdánan, ja ahte riektevuodđu lea fuopmášahtti láchkai ovdánan, sihke guoskevaš njuolggadusain ja erenoamážit Vuodđolágas ja álbmotrievttis.

Vuodđovuolggasadjin lávdegotti bargui lea leamaš dat ahte láhka galgá doahhtalit Vuodđolága ja álbmotrievtti gáibadusaid fuolahit luonddu ja sámi kulturdoaimmaheami. Lávdegoddái lea maiddái leamaš dehálaš ahte láhka vuhtiiváldá olgoáibmoeallima. Mii leat lága hábmedettiin deattuhan eastadit ahte dat noađuheapmi oktiibuot maid mohtorjohtolat dagaha lundui, olgoáibmoeallimii ja sámi kulturdoaimmaheapmái, ii šattašii menddo stuoris.

Lávdegoddi ii háliit láchit dili eanet mohtorjohtolahiin go dál – ii duohtadilis ii ge rievttálaččat. Danne evttohit joatkit dálá ortnega man vuolggasadjin lea ahte mohtorjohtolat lea gildojuvnon. Seammás evttohit joatkit ortnegiin ahte lágas addit njuolgga johtolatlobi muhtun áigumušaide, ja ahte gielddas galgá leat vejolašvuotta suovvat johtolaga eanet áigumušaide vel.

Lávdegoddi evttoha lága mii lea áigáduvnon sisdoalu ja giela dáfus. Dehálaš lea ahte lávdegoddi čohkke deháleamos njuolggadusaid láchkii. Mii evttohit ovttaláhkaš njuolggadusaid mat gustojit olles riikki. Geográfalaččat ráddjejuvnon njuolggadusat leat doalahuvvon dušše doppe gos dat leat bures ákkastuvvon.

Mii leat hábmen lága dainna ulbmiliin ahte dat galgá leat gustovaš guhkit áigái vaikke vel dáhpuhuvvá ge teknologalaš ovdáneapmi. Earret eará eai leat lága vuolggasadjin dihto fievrrut dahje

iešguđet vuojánšlájat, muhto vuosttažettiin makkár siivvus mohtorjohtolat dáhpáhuvvá (muohta- dahje bievlasiiivvus dahje čázi alde).

1.2.3 Makkár mohtorjohtolaga galgá láhka suovvat?

Mohtorjohtolat meahcis bohciidahtta digaštallama, ja sierramielalašvuohta lea stuoris sin bealis geat háliidivčče eanet mohtorjohtolaga go dál, ja sin bealis geat háliidivčče ráddjet mohtorjohtolaga. Ii ge leat ovtamielalašvuohta das mat leat duohta hástalusat dálá mohtorjohtolatnjuolggausaiguin. Ollu gielddat háliidit eanet gielddalaš iešstivrejumi mohtorjohtolagain. Luonddu- ja olgoáibmoeallinberoštusaid ovddasteddjiid gaskkas leat baicce ollugat geat oaivvildit ahte gielddalaš iešstivrejumi lea menddo viiddis, ja ahte gielddat menddo uhccán vuhtiiváldet luonddu- ja olgoáibmoeallinberoštusaid.

Lávdegoddi lea árvoštallan makkár mohtorjohtolaga odđa láhka galgá suovvat, guovtti vuhtiiváldima vuodul. Nubbi lea mohtorjohtolaga ávki. Nubbi fas mohtorjohtolaga vahát lundui, olgoáibmoeallimii ja sámi kulturdoaimmaheapmái. Jus mohtorjohtolagas lea stuorra servodatávki, de sáhtta dohkkehít veháš stuorát vahátváikkhusaid go dalle jus mohtorjohtolagas lea uhccán servodatávki. Seamma láchkai lea váddáseappot suovvat dakkár mohtorjohtolaga mas sáhttet leat stuorra vahátváikkhusat, nu go johtolaga lossa fievrriiguin bievlan, go dakkár johtolaga mas leat uhccán vahátváikkhusat. Danne evttohit joatkit garra njuolggadusaiguin bievlaajohtolahkii eat ge evtot viiddit mohtorjohtolatlobi sieiva astoáiggeáigumušaide. Min vuolggasadjin lea maiddái ahte dušše dakkár mohtorjohtolat mii *dárbašuvvo* ulbmila ollašuttimii, galgá leat lobálaš.

Lávdegoddi evttoha váldoáššis joatkit dálá muddemiid, muhto evttoha maiddái muhtun rievadusaid. Mii evttohit buori muddui joatkit lága doaibmaviidodaga. Láhka galgá ain muddet johtolaga mehciin ja čázadagain.

Mohtorjohtolahkan adnojuvvo johtolat juohkelágan mohtorfievrriiguin ja -vuoániiguin eatnama dahje čázi alde, oktan vuolgimiin ja seaivumiin áibmofievrriin. Láhka gusto áibmofievrogeavaheapmái go dat guoská eatnamii, jiknii dahje čáhcegierragii, muhto maiddái lástemii ja boltumii go áibmofievrri doalahuvvo bistevaš sajádagas eatnama dahje čáhcegierraga bajábealde.

Meahccin adnojuvvo gilvvekahtes eana mii ii leat gieddi dahje seamma go gieddi olgoáibmolága § 1 a vuodul. Meahccedoahpagii gullet maiddái geassesadjegiettit, viessosajit, niittut ja

dikšojuvvon guohtuneatnamat meahcis. Seamma gusto maiddái meahccái mii ii leat lobálaččat ráhkaduvvon biilavuodjima várás, ja meahccegeidnui mas ii leat muohta boltojuvvon biilavuodjima várás.

Čázadahkan adnojuvvojit jogat, jogažat ja jávrrit, sihke dat mat leat rahpasat ja dat mat leat jiknjon. Láhka ii gusto mohtorjohtolahkii mearas.

Lávdegoddi evttoha ahte mohtorjohtolat muhtun ulbmiliidda ain galgá leat njuolggalaš lobálaš lága vuodul. Dat guoská mohtorjohtolahkii mii lea dárbašlaš iešguđet dábálašávkkálaš ulbmiliidda – ovdamearkka dihtii politiijabarggu ja gádjun- ja ambulánsabálvalusaid oktavuodas ja dakkár infrastruktuvrra bajásdoallama ja doaimmaheami oktavuoda mii gokčá dehálaš servodatdárbbuid. Mii evttohit maiddái joatkit njuolggalaš lobi dárbašlaš mohtorjohtolahkii eana-, vuovde- ja boazodoalus. Mohtorjohtolat dakkár jávrriin mat leat stuorát go guokte njealgehaskilomehtera ja jogain, galgá leat lobálaš nu mo dál ge, jus gielddas eai leat sierra muddemat. Mearráduš mii addá lobi eanaeaggáidii iežas eatnamis viežžat muoraid muohtaeatnamis, lea váldoáššis jotkojuvvon, muhto lávdegoddi evttoha maiddái ahte gielda láhkaásahusain galgá sáhttit addit dakkár fievrriidnolobi bievlaeatnamis.

Lávdegoddi evttoha ahte gielda galgá sáhttit muddet vissis mohtorjohtolaga areálaplánaid bokte plána- ja huksenlága vuodul, ja ahte gielda galgá sáhttit addit lobi dihtolágan mohtorjohtolahkii plánas. Odđa mohtorjohtolatlága evttohus addá vejolašvuoda suovvat mohtorjohtolaga muohtaskohterláhtuin, geatnegahttojuvvon vuodjinoahpahusa hárbhallanguovlluin, mohtorgilvovhallangeinnodagain ja seaivunsajiin mat leat mearriduvvon plánas. Evttohus rahpá maiddái dan vejolašvuoda ahte gielda plánas sáhtta muddet mohtorjohtolaga čázadagain. Lávdegoddi evttohus mearkkaša maiddái njuolggalaš lobi dárbašlaš mohtorjohtolahkii ráhkkanahhtit sabetláhtuid ja eará láhtuid ja guovlluid olgoáibmoeallindoaimmaide, nu guhká go dat leat mearriduvvon areálaplánas. Mohtorjohtolatláhka galgá bidjat rámmaid dasa makkár mohtorjohtolaga gielda sáhtta suovvat plána bokte, ja makkár mohtorjohtolat lea lobálaš diedihuvvon guovlluin.

Mánnga ulbmili evttoha lávdegoddi ahte gielda galgá sáhttit rahpat vejolašvuoda mohtorjohtolahkii lobiid vuodul. Gielda sáhtta addit mohtorjohtolatlobi láigovuodjima, meahcásteami, huksenbargguid ja diedalaš iskkademiid oktavuodas, olbmuid ja gálvvuid vuojiheami oktavuodas turistarusttegiid doaimmaheami várás, sabetláhtuid rahpama oktavuodas ja muorraviežžama ja gálvofievrriideami oktavuodas astoáiggevistái.

Gielda sáhtta maiddá addit lobi mohtorjohtolahkii muohtaeatnama ja jikjon čázadagaid alde olbmuide geat leat bistevaččat doaibmavádjigat.

Ii leat vejolaš hábmet lohpearrádusaid mat gokčēt buot vejolaš mohtorjohtolatdárbbuid. Danne evttoha lávdegoddi ahte gielda oažžu vejolašvuoda addit mohtorjohtolatlobiid sierralobiid bokte jus dat leat áibbas dárbblašlaččat gokčan dihtii erenoamáš dárbbu go navdimis dan mohtorjohtolagas ii leat namahan veara vahát dahje mearkkašahti hehttehus daidda ulbmiliidda maid lánka galgá fuolahit.

1.2.4 Luonddu ja olgoáibmoeallima áimmahuššan

Norga lea geatnegahtton suodjalit luonddu Vuodđolága § 112 ja álbmotrievtti vuodul. Olgoáibmoeallimis ii leat seamma rievttálaš suodjalus, muhto olgoáibmoeallima áimmahuššan lea dehálaš politihkalaš mihttu ja nana doarjja álbmoga bealis.

Vaikke vel juohke mátkkis mohtorfievrruin meahcis eai dárbbáš leat stuorra negatiiva váikkuhusat lundui, de sáhtta mohtorjohtolaga noađuheapmi oktiibuot leat stuoris, erenoamážit go dan geahčča olmmošlaš doaimmaid ja luonduváikkuhusa oktavuodas.

Hástalussan addimis stuorra válldi gielddaide luonddu- ja birasáššiin lea ahte gielddaide sáhtta leat váttis doarvái bures vuhtiiváldit noađuheami oktiibuot lundui ja olgoáibmoeallimii. Váilevaš máhttu mohtorjohtolaga váikkuhusaid birra lundui ja olgoáibmoeallimii, váilevaš máhttu njuolggadusaid birra dahje ráddjejuvvon návccat dahje gelbbolašvuoha čadahit daid árvvoštallamiid maid njuolggadusat gáibidit, sáhtta dagahit ahte gielddat eai doahttal njuolggadusaid, ja ahte danne lassána noađuheapmi luonddu- ja olgoáibmoeallinberoštusaide.

Lávdegoddi evttoha mánnga váikkuhangaskaoami luonddu ja olgoáibmoeallima vuhtiiváldimii. Mii evttohit čadamanni gáibádussan ahte mohtorjohtolat galgá leat dárbbášlaš, ja čielga gáibádusaid gielddalaš áššemeannudeapmái. Mii čielggasmahttit várrugasvuodagáibádusa go mohtorjohtolat sáhtta váikkuhit eanadahkii dahje elliide mat leat erenoamáš rašit – ovdamearkka dihtii gidđat, go eana lea njuoskkas ja dalle lea bessen- ja čivganáiggi ja guottetáiggi.

Lávdegoddi evttoha addit gielddaide ja stáhtahálddašeaddjái vejolašvuoda gaskaboddasaččat dahje bistevaččat gielddit dahje ráddjet mohtorjohtolaga ja – muhtun mohtorjohtolatulbmiliidda mat

leat njuolgga lobálaččat lága vuodul – mearridit gáibádusaid geinnodat- ja fievroválljemii.

1.2.5 Gielda mohtorjohtolathálddašeapmi

Mandáhtas bivdojuvvo lávdegoddi ovddidit evttohusa dainna ulbmiliin ahte lasihit báikkálaš iešstivrejumi. Danne lea lávdegotti vuolggasadi ahte mohtorjohtolaga muddenváldi buori muddui galgá leat gielddas, ja mii evttohit addit gildii válldi suovvat ja ráddjet mohtorjohtolaga eaŋkilmearrádusaid, lánkaásahusaid ja areálaplánaid bokte plána- ja huksenlága vuodul.

Lávdegotti evttohus mielddisbukta mánnga rievdadusa mohtorjohtolaga muddemis, mii uhcit eanet addá gielddaide stuorát doaibmanvejolašvuoda. Gielddat besset earret eará mearridit hárhellanguovlluid geatnegahttojuvvon vuodjinoahpahussii, besset guhkidit skohtervuodjináigodaga ja besset addit lobi fievriridit muoraid bievlan jogo lánkaásahusa dahje eaŋkilmearrádusa vuodul. Lávdegotti evttohus mearkkaša maiddá ahte gielddat ožžot stuorát vejolašvuoda suovvat mohtorjohtolaga uhcit jávrriin ja mearridit ráddjemiid vuogitvuodas njuolgga addojuvvon johtolahkii. Mohtorjohtolatlophi huksenbargguid, guolledikšuma ja diedalaš iskkademiid oktavuodas evttohuvvu muddejuvvot sierralobiid bokte. Lávdegoddi evttoha maiddá ahte gielddat ožžot válldi gáibidit mávssu mohtorjohtolatohcamiid meannudeami ovddas. Mii evttohit maiddá ahte gidđagielddus Davvi-Romssas ja Finnmárkkus loahpahuvvu, mii mearkkaša ahte Davvi-Norgga ja Finnmárkku gielddat besset addit mohtorjohtolatlobiid gidđat.

Sihkkarastin dihtii ahte dat mohtorjohtolat masa addo lohpi, guorrasa lága ulbmilii, evttoha lávdegoddi čielgasat njuolggadusaid mohtorjohtolatmearrádusaide ja čielgasat gáibádusaid daidda lobiide maid gielddat addet. Lávdegoddi evttoha maiddá ahte njuolggadusat galget bidjat gáibádusaid dasa mo mohtorjohtolatlobit hábmejuvvojit. Mii evttohit earret eará gáibidit ahte lobit galget leat ráddjejuvvon áiggi dáfus, ja ahte dihto geinnodagat galget geavahuvvot lagat mearrádusaid vuodul.

Lávdegottis lea luohttamuš dasa ahte gielddat geavahit mohtorjohtolatnjuolggadusaid dohkálaš vuogi mielde. Vásáhusat dálá njuolggadusaiguin čájehit dattetge ahte muhtun gielddat eai leat ovtamielalaččat njuolggadusaide, ja ahte muhtumat maiddá addet mohtorjohtolatlobiid olggobealde lánkarámmaid. Lága bajimus ulbmilii lea hui dehálaš ahte gielddat hálddašit njuolggadusaid oskkáldasat; mohtorjohtolaga dohkketmeahtun

hálddašeapmi mearkkašivččii njuolggadusaid láivudeami ja geahnohuhtášii njuolggadusaid lobálašvuoda. Danne oaidná lávdegoddi dehálažžan – dorvoventiilan – erenoamáš dilliin lobi sirdit gieldda hálddašanvállddi gaskabodda-saččat regionála dahje stáhta orgánii. Lávdegoddi evttoha maiddá ahte stáhtahálddašeaddjis muhtun diliin galgá leat vejolašvuolta gielddit dahje ráddjet mohtorjohtolaga gaskabodda-saččat dahje bastevaččat fuolahat dihtii daid beroštusaid maid lánka suodjala.

Lávdegoddi deattuha ahte buorre njuolggaduskvalitehta, ođasmahttojuvvon ja čohkkejuvvon njuolggadusdieđut, bagadus njuolggadusaid birra, buorit ovttasbargo- ja ovttasdoaimmanortnegat, eanet digitála reaidduid geavaheapmi ja buorit raporter- ja máhttojuogadanortnegat váikkuhivčče buori gielddalaš mohtorjohtolathálddašeapmái.

Lávdegotti evttohus muddet muhtun oasi mohtorjohtolagas areáplánaid bokte plána- ja huksenlága vuodul lážášii diliid areálegeavaheami ollisleappo árvvoštallamii ja buriid mearrádušproseassaide mat sihkkarastet mielváikkuheami. Lávdegoddi árvvoštallá dehálažžan ahte plánat čielgaduvojit vuđolaččat, ja evttoha danne ahte eanet mohtorjohtolatareálat mat galget muddejuvvot plánas, válđojit mielde váikkuhusčielggadanláhkaásahusa mildosiidda.

1.2.6 Sámi kulturdoaimmaheapmi ja mohtorjohtolat

Lávdegoddi lea árvvoštallan mohtorjohtolatnjuolggadusaid sisdoalu sámi kulturdoaimmaheami rievttálaš suodjalusa ektui. Mii leat hábmen evttohusa dainna áigumušain ahte doahhtalit Vuodđolága § 108, ON siviila ja politihkalaš vuoigatvuodaid konvenšuvnna (SP) ja eará álbmotrievttálaš geatnegasvuodaid.

Sámi kulturdoaimmaheami vuhtiiváldin sáhtta nuppi bealis čilget ráddjehusaid mohtorjohtolatlobis suodjalan dihtii dakkár kulturdoaimmaheami go boazodoalu dahje sihkkarastin dihtii luonddu vuodđun sámiid kulturdoaimmaheapmái, ja nuppi bealis fas čilget ahte sáhtta ožžut vissis mohtorjohtolatlobi jus dat lea dárbbášlaš doaimmahan dihtii árbevirolaš doaimmaid. Sámi kultuvrra luondduvuđđosa vuhtiiváldin lea okta dain vuhtiiváldimiin maid lávdegoddi lea deattuhan go evttoha dakkár lága mii ain mearkkaša stuorra ráddjemiid mohtorjohtolagas mehciin ja čázadagain. Lávdegotti mielas berre sámi kulturdoaim-

maheami vuhtiiváldin čalmmustahttojuvvot lágain ja namuhuvvot erenoamážit ulbmilmearrádušas.

Boazodoalus lea lohpi čadahit dárbbášlaš mohtorjohtolaga dál, muhto mánggas sámi birrasis leat dovddahan sávaldaga ožžut álkit ja viiddiduvvon lobi geavahit mohtorfievrruid eará árbevirolaš meahcástemiid oktavuodas. Lávdegoddi ii evttoht rievdadusaid mohtorjohtolatlobis boazodoalu oktavuodas. Mii eat evttoht viiddidemiid ge mohtorjohtolatlobis eará sámi meahcástemiid oktavuodas. Lávdegotti árvvoštallama mielde lea evttohus čielgasit álbmotrievtti rámmaid siskabealde.

1.2.7 Doaimmavádjigiid vuoigatvuolta mohtorjohtolahkii

Doaimmavádjit olbmuide sáhtta mohtorfievrru geavaheapmi leat eaktun beassat lundui. Danne evttoha lávdegoddi viiddiduvvon mohtorjohtolatlobi doaimmavádjigiidda. Mii evttohit ahte veahkkeneavvut mat buhttejit doaimmavádjitvuoda, ja main lea vuollegis vahátpotensiála, galget spiehkastuvvot lága doaimmavádjigiid. Lávdegoddi evttoha ahte juvlastuoluid galgá leat lohpi geavahit geainnuin ja meahccegeainnuin nu guhká go dat gullet lága doaimmavádjigahkii. Lávdegoddi evttoha maiddá sierra lánkavuodu mohtorjohtolatlobiide muohtaeatnama alde doaimmavádjigiid várás. Dát lánkavuoddu lobiide rahpá vejolašvuoda eanet mohtorjohtolahkii sieiva mátkuolbmiliidda go oppalaš sierralohpemearráduš. Evttohusaid duogáš lea earret eará eanet diehtomielalašvuolta doaimmavádjigiid dárbbuid ektui, doaimmavádjigiid vuoigatvuodaovdáneapmi ja ahte teknologijaaovdáneapmi lea dagahan ahte dál leat eanet fievrrut mat heivejit meahccegeavaheapmái.

1.2.8 Lobihis mohtorjohtolaga goziheapmi

Lobihis vuodjima geahpedeapmi lea lávdegotti guovddášulbmil. Lávdegoddi evttoha lánčit diliid buoret mohtorjohtolatgoziheapmái, earret eará ásahemiin duodáštusgáibádusa sidjiide geat čadahit njuolggá lánkavuodđduvvon mohtorjohtolaga earáid ovddas, ja dainna lágiin ahte bidjat gáibádusaid lobiid sisdollui. Lávdegoddi evttoha maiddá viiddidit vejolašvuoda dasa ahte gielddaide sáhtta fápmudit válddi sáhkuiht divatrihkkuma láhttodivadiid váilevaš máksimis. Mii evttohit dasa lassin viiddidit ránggáštusrámma mohtorjohtolatlaga rihkkumis sáhkuiquin ja giddagasas čohkkámiin jagi rádjai dábálaš rihkkuma oktavuodas ja giddagasas čohkkámiin guovtti jagi rádjai duodalaš rihkkuma oktavuodas.

1.3 Tjoahkkájgæsos julevsámegiellaj (lulesamisk)

1.3.1 Nammadibme ja mandáhtta

Motorjåhtulaknammadus nammaduváj gånågisá resolusjåvnná baktu ragátmáno 3. biejeve 2021. Nammadibme lij tjuovvolibme Stuorradikke mærrádusás nr. 973 moarmesmáno 25. biejeve 2021: «Stuorradigge gáhttju ráddidusáv ávdedit oajvvasáv motorjåhtulagá lágav miehtsen ja jávriijn dajna ulmijn ahte bájke oajválattja galggi ienebut mierredit ja lága hárráj galggá liehket binnep byråkratijja, sæmme báttá gå luonndo ja álgoielllem huksaduvvá.» Mandáhtan ánoduvvá nammadus árvustallat motorjåhtulagá njuolgasúsájt miehtsen ja jávriijn ja rievddadime oajvvasúsájt tjållet Stuorradikke ájådasáj milta.

Nammadussaj la læhkám ájnas máhtudagáv áttjudit ja aktisasj tjuolmmadádjadusáv ásádit. Duola dagu li miján læhkám moadda tjåhkanime lándav miehtáj, nammadusá 21 sebrulattja referánsasjuohkusin li oajvvasáv, sæmme li guoskavasj oajválattja ja moadda iehtjåda gejj li vuojno motorjåhtulagá hárráj miehtsen ja jávriijn. Dát la sjaddam buorre vuodon nammadusá tjelgidussaj. Tjoahkkáj la nammadusán álles dáddjadus gáktu udnásj motorjåhtulakláhka doajmmá, ja oadtjum lip moadda ájådasáj njuolgasúsá rievddamijda majt de lip bargon árvustallam.

1.3.2 Nammadusá badjåsasj árvustallam

Udnásj motorjåhtulakláhka mierreduváj jagen 1977. Dallutjis la motorjåhtulakláhka miehtsen viek lassánam. Moaddásijn li muohtavuojána, ATV:a ja ietjá vuojána. Duodden la teknologijja ávddánam mij merkaj uddni gávnnuui moatte lágásj vuojána maj bæssá miehtsen jáhtet. Gå teknologijja ávddán de oadtju dávk aj vuojániit ma birrasij li vuohkasabbo, valla ihkap adno aj lassán ja guhkebuj jáksá.

Vuojána motåvråjn moatte læhkáj aneduvvi. Muhttijn la dárbbmo motåvråjn jáhtet váj galggá buktet almulasj dahkamusáj huksat jali ælådusáj barggat, dagu ednambarggo, tjåskåj tjuollam ja ællosujtto. Vuojána aneduvvi aj luondov niektijit ja duon dán valástallama- ja asstoájggedåjmajn.

Gå jáhtå vuojániin manna l motåvrrå de ulmutja bessi mannat jáhtelabbo ja guhkebuj gå mij ietján la vejulasj miehtsen ja jávriijn, ja navti ålkekebun jáksá bájkijda gåsi ietján ij la ålke bessat. Ulmuttij jáhto, dan vuolen aj jáhto motåvråjn, máhttå luonnduj ja iellijda nievres læhkáj vájkkudit. Jádo diehti ihkap lætte ja juhtusa striessiduvvi

ja balli, mij vas máhttå vájkkudit tjivgaj oadtjomij, makkir sajijn gávnnuui ja gånå bierggij. Motorjåhtulakláhka máhttå aj sjattojt ja duobddågiit biejsstet, ja ihkap sjaddå rijddo sijáj gudi li váttstajime jali tjuojggamin.

Nammadus miejnmi dárbbmo l motorjåhtulagáv miehtsen ja jávriijn stivrrit danen gå danna li muhtem nievrep bieie ja máhttå vahågahttet luondov, ålgoielllemav ja sáme kultuvrav. Mijå mielas la dálla muddo lágav ållåsit tjadådit, ja danen oajvvasáv ådå lágav farra gå ieme lágav rievddadit. Låhka l vuoras, sebrudahka ja teknologijja l åvddånam, riektåvuogådahka l viek rievddam, sihke da låga ma muodugasj åssijit stivrrij, ja Vuodolåhka ja ålmmukriektå l aj åvddånam, divna dá doarju dáv konklusjåvnnåv.

Nammaduså vuodulasj ålggo barggij la læhkám læhka galggå luondov ja sáme kultuvrav suoddjit Vuodolåga ja ålmmukriektå milta. Nammadussaj la aj læhkám ájnas læhka galggå ålgoielllemav vuorodit. Gå lágav lip tjållåm de lip viek dættodam hieredit motorjåhtulagá tjoahkkiduvvam noade luonnduj, ålgoielllemij ja sáme kultuvrraj sjaddå ilå stuorre.

Nammadus ij sidå dilev læhtjet ienep motorjåhtulaklåhkej gå uddni – juogu de duohta væråldin jali riektåvuogådagan. Danen oajvvasáv joarkedit udnásj årnigav gånå motorjåhtulakláhka l ålgos buorgoduvvam. Sæmme bále oajvvasáv joarkedit årnigav gånå någin dárboj diehti oadtju loabev njuolggå låga baktu, ja suohkan galggå bessat loabev vaddet åjn någin dárbojda.

Nammadus oajvvasáv lágav mij sisano ja giela hárráj la ådåsmåhteduvvam. Ájnas oasse dássta l nammadus tjoahkki åjnnasamos njuolgasúsájt læhkaj. Oajvvasáv sæmme njuolgasúsájt lándav miehtáj. Geografijjalasj ráddjiduvvam njuolgasúsájt lip bisodam dåssju gånå li buoragit vuodustuvvam.

Lågav lip tjållåm dajn ulmijn dat galggå bissot vájku teknologijja åvddån. Duola dagu de ij la læhka vissa vuojániida tjånåduvvam, valla åvde- musát makkir fierdda l gå vuodjå (muohttaga nanna, gåjkke ednama nanna jali tjåtjen).

1.3.3 Makkir motorjåhtulakláhka l loabålasj låga milta?

Motorjåhtulakláhka miehtsen la dakkir åssje man birra dagåstallå, ja sij gudi sihti ienep motorjåhtulagáv gå uddni ja sij gudi dav sihti ráddjit e guorrasa. E ga guorrasa ma li duohta tjuolma udnásj motorjåhtulagá njuolgasúsájt. Moadda suohkana sihti sij galggi bessat ienebut motorjåhtulagáv stivrrit. Luonndo- ja ålgoielllemij berustiddij gaskan

vas moattes miejnniji suohkana ilá álov mierredi ja suohkana e nuohkásit luondov ja álggoiellemav vieleda.

Nammadus la árvustallam gatjálvisáv makkir lágásj motorjáhtulagáv ádá láhka galggá dibddet dáhpáduvvat, guovte áksaj milta. Vuostasj áksa l makta l dárbbu motorjáhtulahkaj. Nuppát áksa l makta motorjáhtulahka vájkkut luonnduj, álggoiellemij ja sáme kultuvrraj. Jus motorjáhtulahka l sebrudahkaj ávkken, de máhtta dáhkkidit ienep vahágahttemijt gá jus motorjáhtulahka ij la heva sebrudahkaj ávkken. Sæmmi láhkáj galggá liehket gássjelabbo bessat dagu stuoráp vuojánij gájjkká ednama nanna gá dakkir jáhtulahka mij ij heva vájkkuda. Danen oajvvadip joarkedit dárkkelis njuolgadásájt ma guoski gájjkká ednamin jáhtet ja ep ga oajvvada vijdedit motorjáhtulagáv asstoájjgedájmajda. Mijá mielas galggá dássju dibddet dakkir motorjáhtulagáv mij la *dárbulasj* muhtem ulme diehti.

Nammadus oajvvat ábbálettjat udnásj njuolgadásájt joarkedit, valla oajvvat aj nágin rievddadusájt. Lága doajmmaguovlov oajvvadip joarkedit. Láhka galggá ájn stivrra motorjáhtulagáv miehtsen ja jávrijn.

Gá javllap *motorjáhtulahka* de miejnnip juohkka lágásj jáhto vuojánijn manna l motávrrá gáten ja tjátjen, dasi gullu aj ájmmovuojánijn girddelit ja sæjvvot. Ájmmovuojána l áhkaj gulluji gá duohtti ednamav, jiejav jali tjáhtjebajutjav, valla aj gá gálvojt biedjá sisi jali álgus gá ájmmovuoján la fássta sajen ednama jali tjáhtjebajutja badjelin.

Miehttse l ednama ma ælla sáddjiduvvam ma ælla giette jali giette lágátja álggoiellemlága § 1 a milta. Miehttsebuojkuldahkaj gullu aj setersadje, goahtetámmtá, sládjogiedde ja kulturguohtom maj birra l miehttse. Sæmmi guoská væddjaj miehtsen mij ij la loabálettjat biggiduvvam bijla vuodjemij, ja væddjaj miehtsen mij ij la sáladuvvam váj bæssa bijlajn vuodjet.

Tjátjadagá li jágá, jágátja ja jávre, sihke rahpasa ja jieggnum. Láhka ij guoska motorjáhtulahkaj nuoren.

Nammadus oajvvat motorjáhtulahka vissa ulmijda galggá ájn liehket loabálasj njuolgga lága baktu. Dát guoská motorjáhtulahkaj mij la dárbulasj duon dán almulasj adnuj – duola dagu politijja barggij, gádjom- ja ambulánsadienvastusá ja infrastruktuorra ájmon anedibme ja doajmma mij la ájnas sebrudahkaj. Oajvvadip aj joarkedit ednambargge, tjásskáborgo ja ællosujtto bessi motávrrájn jáhtet. Sæmmi dagu uddni de bæssa aj motávrrájn jáhtet jávrijn ma li stuoráp gá guokta neljadiskilomiehttara ja jágájn, jus suohkan ij la ietjá l áhkáj mierredam. Ednamæjgát galggá aj bessat muorajt

viettjaldit ietjas ábmudagás muohttaga nanna, valla nammadus oajvvat aj suohkan bæssa njuolgadustjállaga mierredit dákkir suvddemij rahpat aj gájjkká ednamin.

Nammadus oajvvat suohkan galggá muhtem motorjáhtulagáv areállaplánaj baktu stivrrit pládna- ja tsiekkaduslága milta, ja suohkan galggá vissa jáhtulagáv dibddet plána milta dáhpáduvvat. Ádá motorjáhtulaklága milta bæssa muohtavuojánij láhttoj vuodjet, hárrjiddallamsájjijn bákkulasj vuodjemáhpádimen, ja motorvalástallambánajn ja sæjvvomsájjijn ma plánan li mierreduvvam. Oajvvadusá milta bæssa suohkan plána baktu stivrrit motorjáhtulagáv tjátjadagájn. Nammadusá oajvvadusá milta bæssa aj motávrrájn jáhtet tjuojggamláhttoj ja ietjá láhttoj ájmon anedittjat álggoiellemdájmajda nav guhkev gá da li areállaplánan mierreduvvam. Motorjáhtulakláhka galggá mierredit makkir motorjáhtulagáv suohkan máhtta dibddet plána baktu, ja gággu.

Moadda dárbojda oajvvat nammadus suohkan galggá dibddet motorjáhtulagáv l ábij milta. Suohkan máhtta loabev vaddet motorjáhtulahkaj l ájggovuodjema, miehtseáldusájt, biggimbargoj, diedalásj guoradallamij, barggij ja gálvoj suvddemij turisstaásadusájt gánná ulmutja barggi, tjuojggamláhttoj gárvedibmáj, asstoájtge árudagá muoraj ja gálvoj suvddemij. Suohkan bæssa aj loabev vaddet motorjáhtulahkaj muohttaga ja jieja nanna doajmmahiereduvvam ulmuttjida.

Ij la vejulasj njuolgadásájt dahkat ma gábttij juohkka lágásj motorjáhtulagá dárbov. Danen oajvvat nammadus suohkanij vaddet loabev motorjáhtulahkaj rahpat dispensasájjnáj baktu jus la viek dárbulasj sierralágásj dárbbuj ja jus motorjáhtulahka ij heva vahágahte jalik noaden sjaddá lága ulmijda.

1.3.4 Luondov ja álggoiellemav suoddjit

Vuodolága § 112 ja álmukriektá milta galggá Vuodna luondov suoddjit. Álggoiellemij ij la sæmmi riektálasj suoddjim, valla álggoiellemav huksat la ájnas politihkalasj ulmme masi álos guorrasi.

Vájku ij juohkka tuorra motávrrájn miehtsen nievres l áhkáj luonnduj vájkkuda, de máhtta tjoahkkiduvvam noade divna motorjáhtulagás sjaddat ilá stuorre, sierraláhkáj gá boahá duodden ietjá ulmuttjij máhkij ja vájkkudimijda luondon.

Hásstalus jus suohkanijda ilá állo fámov vaddá luonndo- ja birásássijjn la ahte suohkanijda máhtta liehket gássjel vuorodit tjoahkkiduvvam noadev luonnduj ja álggoiellemij. Máhtti liehket moadda siva manen suohkana e njuolgadásájt tjuovo: gá e

diede gáktu motorjåhtulahka luonnduj ja ålggoiellemij vájkkut, jali gá e asta jali buvte árvustallat dagu njuolgasusá gájbbedi. Navti dæddo luonnduj ja ålggoiellemij lassán.

Nammadus oajvvat moadda vædtsagijt ma luondov ja ålggoiellemav galggi huksat. Oajvvadip ájnas gájbbádusáv motorjåhtulahka galggá liehket dárbulasj, ja suohkana háldadussaj galggi tjielgga gájbbádusá. Tjielgadip gájbbádusáv várrogis liehket gá motorjåhtulahka máhtta sierraláhkáj várnnahis duobddágijda jali iellijda vájkkudit – duola dagu gidádulven, luvvasin ja væjddojuhtusij guoddemájgen ja boahhtusij njoallomájgen.

Nammadus oajvvat suohkanijt ja stáhtahálda-diddijt dibddet gasskabáddásattjat jali ihkevj ráddjit motorjåhtulagáv ja – nágin motorjåhtulagá ulmijda ma li njuolgga lága milta loabálatnja – mierredit gággu ja majna bæssá vuodjet.

1.3.5 Gáktu suohkana galggi bessat motorjåhtulagáv háldadit

Mandáhtan la nammadus gáhtjoduvvam oajvvadusáv ávdedit man baktu bájkálatnjat bessu ienebut mierredit. Danen nammadus miejnne suohkan galggá viek álov bessat stivrrit motorjåhtulagáv. Suohkana galggi bessat motorjåhtulagáv stivrrit ájnegis mærrádusáj, njuolgadustjállagij ja areálaplánaj baktu pládna- ja tsiekkaduslága milta.

Nammadusá oajvvadus merkaj sjaddi moadda rievddadusá gáktu motorjåhtulahka stivrriduvvá, mij suohkanijda vaddá vehik ienep vejulasjuodajt. Suohkana bessu duola dagu mierredit gággu galggá bessat hárijidallat oahppat vuodjet, muoh-tavuojánláhttoj ájggudagáv guhkedit ja muorajt suvdatjijt gájkká ednama nanna juogu de njuolga-dustjállaga jali ájnegis mærrádusá baktu. Nammadusá oajvvadus merkaj aj suohkana bessu dibddet vuodjet unnep jávrátjijn ja ráddjit direkttehjemlet jåhtulagá rievtesvuodajt. Biggima, guolij giehtadallama ja diedulasj átsádimij loabe oajvvaduvvi lábij tjadá stivrriduvvat. Nammadus oajvvat aj suohkana bessu mávsov ánodit gá giehtadalli áhtsámusáj motorjåhtulagá hárráj. Oajvvadip aj gidástieggim Nuorttalij-Råmsán ja Finnmarkon gádoduvvá, mij merkaj Nuorttalij-Råmsá ja Finnmarko suohkana bessu vaddet loabev motorjåhtulahkaj gidán.

Váj bærrájgæhttjá ahte motorjåhtulahka mij la loabálasj hiehpá lága ulmijda, de oajvvat nammadus tjielggasap njuolgasusáj motorjåhtulagá mærrádusájda ja tjielggasap gájbbádusáj suohkana lábij hárráj. Nammadus oajvvat aj njuolgasusá galggi gájbbedit gáktu motorjåhtulagá loabe galggi tjáleduvvat. Duola dagu oajvvadip loabe

galggi ráddjiduvvat ájge hárráj ja galli besa vuodjet, ja galggá vissa sajijn vissa njuolgasusáj milta vuodjet.

Nammadus luohtet suohkana motorjåhtulagá njuolgasusáj vuogas láhkáj adni. Vuojnep ajtu nágin suohkana e udnásj njuolgasusájda guor-rasa, ja muhtema aj motorjåhtulagá lábijt vaddi majt lága milta ettjin galggam vaddet. Lága badjásasj ulmmáj la viek ájnas suohkana áskáldis láhkáj njuolgasusáj háldadi; jus motorjåhtulahka ij buoragit háldaduvvá de njuolgasusá rájggáni ja legitimitiehtav massi. Danen la nammadus vuojnnám dárbov – sihkarvuoda diehti – nágin sier-ralágásj dáhpádusáj bále gasskabáddásattjat dispensierit guovlo jali stáhta orgádnaj. Nammadus oajvvat aj stáhtaháldadiddje nágin dilijn galggá bessat motorjåhtulagáv buorggot jali ráddjit gasskabáddásattjat jali ihkát huvsatjijt berustimijt majt láhka suoddji.

Nammadus ávdet buorre kvalitehtta njuolgasusáj, ádstuhteduvvam ja tjoahkkiduvvam diedo ja bagádus njuolgasusáj birra, buorre árniga aktis-sajbarggij ja aktidibmáj, digitála vædtsagij ano lasedibme ja buorre árniga máhtoj rapportierima ja juohkema hárráj li viehkken gá suohkana galggi motorjåhtulagáv háldadit.

Nammadusá oajvvadus stivrrit muhtem motorjåhtulagáv areálaplánaj baktu pládna- ja tsiekkaduslága milta viehket váj areállaano hárráj ienebut ábbálatnjat árvustallá ja buorre prosessa sjaddi mærrádusáj váj moaddása bessu fárruj mierredimen. Nammadus árvustallá ájnas la plána snivva tjielgaduvvi, ja danen oajvvadi moadda saje gánná bæssá motávrajn jåhtet ja ma plána milta galggi mierreduvvat, biejaduvvi tjuovvusin vájkkudusáj guoradallama njuolgadustjállagij.

1.3.6 Sáme kultuvrraadno ja motorjåhtulahka

Nammadus la árvustallam motorjåhtulagá njuolgasusá sisanov sáme kultuvra riektálasj suodjalime hárráj. Oajvvadus la tjáleduvvam dajna ájggomusáj jut állit Vuodolága § 108, AN:a konvensjåvnáv siviyla la politihkalasj rievtesvuodaj hárráj (SP) artihkal 27 ja ietjá álmukriehtálasj vælggogisvuodaj hárráj.

Sáme kultuvra diehti máhtta avta bielen ráddjit motorjåhtulagáv danen gá sihtá boatsojsujtov suoddjit jali luondov sámij kultuvra vuodon, ja nuppen bielen vuodustit bæssá muhtem mudduj motávrajn vuodjet jus árbbedábalasj dagojda dav dárba. Sáme kultuvra luonndovuodo la akta nammadusá vieledimijs gá oajvvadip lágav mij ájn viek ráddji motorjåhtulagáv miehtsen ja tjátjá-

dagájn. Nammadusá mielas birri sáme kultuvra vieledibme vuojnnusij boahdet njuolgadusájn ja nammaduvvat sierra ulme mærrádusán.

Boatsojæládus bæssa dárbulasj motorjåhtulahkaj uddni, valla moadda sáme li sihtam álkkep galggá sjaddat adnet vuojánijt motávvråjn gá luondov ietjá láhkáj ávkástallá árbbedábij milta. Nammadus ij oajvvada rievddadimijt ællosujto motorjåhtulahkaj. Ep ga oajvvada vijdeduvvam motorjåhtulagáv ietjá sáme miehtseano aktijvuodan. Nammadus árvustallá oajvvadus la tjelggasit álmukriektá milta.

1.3.7 Loabedis motorjåhtulagá dárkustallam

Loabedis vuodjemav binnedit la nammadussaj guovdásj ulmmen. Nammadus oajvvat dilev láhtjet váj motorjåhtulagáv buorebut dárkustallá, duola dagu navti gá gájbbet duodastusáv sijájs gudi tjadádi njuolggahjemlet motorjåhtulagáv iehtjádij ávdás, ja gájbbet buorep sisanov lábijn. Nammadus oajvvat politijja aj galggá bessat sáhkkuudit duodden Stáhta luonndogæhttjáj ja suohkanijda vaddet loabev divudav tjället jus ij la láhttomávsov máksám. Duodden oajvvadip vijdedit stráffaråmmav jus motorjåhtulaklågav mæddá, váj sáhkkudivvá ja ihkap giddagissaj sjaddá gitta jagev dábålasj mieddemijda ja guokta jage giddagissaj jus li alvos mieddema.

1.3.8 Doajmmahiereduvvamij motorjåhtulahka

Sidjij gudi li doajmmahiereduvvam máhtti vuojána motávvråjn liehket ækton jus ávvånis galggi ålgus luonnduj bessat. Danen oajvvat nammadus vijdedit motorjåhtulagá rievtesvuodajt doajmmahiereduvvam ulmuttjijda. Oajvvadip viehkkenævo ma li viehkken gá la doajmmahiereduvvam ja ma e heva luondov biejte, galggi låga ålggolij biejaduvvat. Dan mudduj gá juvllaståvlå láhkáj gulluji, de nammadus oajvvat dajt galggá bessat vedjajn ja tuvrragæjnojn adnet. Nammadus oajvvat aj sierra hjemmel låbijda muohdda nanna vuodjet jus la doajmmahiereduvvam. Dát loahpehjemmel rahpá vehi ienep motorjåhtulahkaj tuvrajda gá ábbålasj dispensasjåvnnånjuolgadus. Oajvvadusáj sivva l duola dagu dálla diehtep ienep doajmmahiereduvvamij dárboj birra, ja sijá rievtesvuoda li nanniduvvam, ja gá teknologijja l ávddånam váj dálla gávnnuji moadda vuogas vuojána ma mæhttsáj hiephi.

1.4 Kvääninkielinen yhteenvedo (kvensk)

1.4.1 Nimitäminen ja mandaatti

Motorikulkulakilautakunta tuli nimitetyksi kuninkhaalisela asetuksella 3. septemperikuuta 2021. Nimitys seurasi Isontingan päätöstä nro 973 25:neltä maikuuta 2021: Isotinka pyytää ette hallitus tekee ehdotuksen siitä kunka motorikulkkuu mettissä ja vesiväylilä revideerathan siihen laihiin ette lakkii voimhaan saatettaissa paikallinen ittemääräminen lissäinttyy ja byrokratia vähenee, mutta luonto ja ulkovirkistystoimi ei kärsi.» Mandaatissa lautakuntaa pyydetään ette se arvelee mettä- ja vesiväylämotorikulun reekeliitä ja tekkee ehdotuksen reekeliitten muuttamiseksi Isontingan toivomalla tavala.

Lautakunta on työtely sen etheen ette löytäis tietto ja ette assiista päästäis ytheisymmärykseen. Meilä on muun myötä ollu koko joukko kokkouksii ympäri maata, met olema saanheet hunteerauksii lautakunnan referansijoukon 21 jäseneltä, relevantiilta esivalloilta ja paljoilta muilta millä on meininkkii motorikulusta mettissä ja vesiväylillä. Lautakunta on tästä saanu hyvän perustuksen selvitystä varten. Kokkoovasti saataama sannoot ette lautakunnala on nyt hyvä kokonhaiskuva siitä kunka motorikulkulaki tääpänä toimii, ja met olema saanheet kohta paljon ehdotuksii kunka reekeliitä pitäis muuttaat, ja näitä met olema sitte omassa työssä arvelheet.

1.4.2 Lautakunnan päälimäinen arvelu

Nykyinen motorikulkulaki on vuodelta 1977. Jälkhiin motorikulku mettissä on oikhein paljon lissäintynny. Paljon usheemilla on nyt lumiskuuteriita, ATV:iita ja muita mettäkulkuneuvoi. Vielä teknologia on menny paljon etheenkäsin, ja sillä se on paljon usheemanlaisii kulkuneuvoi minkä kansa mettässä judethaan. Ko teknologia mennee etheenkäsin, se se saattaa vaikuttaat ette samaa luontoystävällisemp pii kulkuneuvoi, mutta se kansa helposti vaikuttaa ette luonossa kuljethaan enämen ja pidemp pii matkoi.

Moottorikulkuneuvoila kuljethaan usheista syistä. Niitä saatethaan tarvita virkatehtävissä eli elinkeinon harjoittamisessa, niin ko maapruukissa, mettåhommissa ja poronhoidossa. Motorikulkuneuvot on kansa pidossa ette päässee nauttimhaan luonosta, ja vielä net on pidossa monenlaisissa sportti- ja vapaa-aijanaktiviteetiissa.

Motorikulkuneuvot vaikutethaan ette ihmiset saattaavat siirttyyt paikasta toisheen noppeemin ja

pidemälle ko mitä se muutoin olis mettissä ja vesiväylilä mahdollinen, ja net autethaan pääsemhään paikkhoin mihin muutoin olis hankala mennä. Ihmisten liikkumisela, ja sitte kansa motorikulula, saattaa olla huono vaikutus luonthoon ja elläimhiin. Liikkuminen saattaa vaikuttaa ette linnut ja muut elläimet stressaanttuuvat ja pöljästyyvät, mikä taas saattaa vaikuttaa lissäintymisheen, elämhään ja hengen pärjäämisheen. Motorikulku saattaa kansa vahingoittaa kasvii ja maapohjaa, ja se saattaa olla ristiriidassa ulkoilmavirkistyshommiin kansa.

Lautakunta meinaa ette se oon tarvet reguleerata motorikulkuu mettissä ja vesiväylilä ette estettäis net haitat ja vahingot mitä motorikulku saattaa vaikuttaa luonole, ulkoilmavirkistyksele ja saamelaisele kulttuurinharjoituksele. Meidän mielestä se oon nyt aika ette lain kokonhansa revideerathan, ja sillä ehdotamma ette ennemin tehdhään kokonhansa uuden lain ko ette tyhä revideerattais vanhaata. Tämän konklusuunin takana oon se ette laki oon vanhaa, ytheiskunta ja teknologia oon menheet etheenkäsin ja oikeusymmärys oon paljon muuttunu siihen laihiin ette muut likireekelit ja vielä Pohjalaki ja kanssoinvälinen lakiki oon muuttunheet.

Lautakunnan työn pohjalähtönä oon ollu ette laki pittää ottaa huomihoon ensiksiki luonnonsuojeluvaatimukset ja toiseksi Pohjalain ja kanssoinvälisen lakkiin vaatimukset saamen kulttuurinharjoituksen suojelemisesta. Lautakunta oon kansa pitäny tärkeenä ette laki ottaa vaarin ulkoilmavirkistyksele tarpeista. Laikkii kirjoitaisa met olema panheet paljon painoo sen pääle ette estettäis motorikulun luontohaitat, haitat ulkoilmavirkistyksele ja saamen kulttuurinharjoituksele.

Lautakunta ei halluu edesauttaat ette motorikulku vielä lissäintyis – ei tosiassiiilisesti eikä oikeudellisesti. Sillä met ehdotamma ette jatkattais nykyistä orninkkii ette motorikulun lähtökohtaisesti kielethään. Samala ehdotamma ette jatkattais kansa sitä orninkkii ette muutamissa tarkoitukssissa liikkumisheen annethaan luvan jo itte laisaki, ja ette kommuuniila oon mahdollisuus salliit liikkumisen vielä joissaki muissaki tarkoituksissa.

Lautakunnan ehdottaa lakkii, mikä oon uudistettu niin sisälöllisesti ko kielilisestiki. Tärkee oon ette lautakunta kokkoo lakhiin kaikkiin tärkeimät reekelit. Ehdotamma koko maahan samalaissii rekelii. Siinä oon myötä kansa geograafisesti rajatuita rekelii, mutta tyhä hyvin perustelluissa taphauksissa.

Met olema kirjoittanheet lain sillä meiningillä ette se kestäis aikkaa vaikka teknologia meniski

etheenkäsin. Laissa ei puhuta misthään vissiistä kulkuneuvoista eikä kulkuneuvokategorioista, mutta ennen kaikkee siitä minkälaisela pinnala kuljethaan (luminen maapohja, pälvimaa vain vesi).

1.4.3 Minkälaisen motorikulun laki sallii?

Motorikulku mettissä oon ainet mistä aina synttyy kansapuhetta, ja se oon paljon erimielisyyttä niitten välilä jokka halluuvat ette sallittais enämen motorikulkuu ko nykyisin, ja niitten jokka haluttais panna sille enämen rajjoi. Ihmiset ei ole samanmieliset siitähään minkälaisii tosiassiiilissii haittoi nykyisistä motorikulureekeliistä tullee. Usheet kommuunit halluuvat enämen itte päättää motorikulusta omala alala. Paljot luonto- ja ulkoilmavirkistysihmiset taas meinathan ette kommuunit saadhaan päättää liikkaa, ja ette kommuunit ei ota tarpheeksi vaarin luonto- ja ulkoilmavirkistyspuolesta.

Lautakunta oon arvelu kahdelta puolelta kysymystä ette minkälaisa motorikulkuu uusi laki pittää salliit. Toisela puolela oon motorikulun hyödyt, toisela se kunka motorikulku vahingoittaa luontoo ja haittaa ulkoilmavirkistystä ja saamen kulttuurinharjoitusta. Silloin ko motorikulusta oon paljon ytheiskunnalista hyötty, se pienenlaiset haittavaikutukset oon helpompi hyväksyyt, ko silloin ko motorikulusta oon tyhä vähän ytheiskunnalista hyötty. Samoten se oon vaikeempi salliit motorikulkuu mikä vaikuttaa issoo vahinkkoo, niin ko jos pälvimaala ajethaan raskhaila kulkuneuvoila, ko jos kulusta oon tyhä pienenlaisa vahinkkoo. Sillä met ehdotamma ette etheenkäsin olis ankarat reekelit pälvimaakulkuu vasthaan, emmäkä ehdota ette sallittais enämen kulkuu pelkkhiin vapaa-ajantarkoitukshiin. Met lähdemä kansa siitä ette sallittais tyhä semmoisen motorikulun mikä oon *välttämätön* jotaki tarkoitusta varten.

Päänänsä lautakunta ehdottaa ette nykyiset reekelit oltais aina voimassa, mutta ehdottaa kansa muutamppii muutoksii. Met ehdotamma ette lain vaikutusala enniimitten pysyis samana. Laki pittää aina rajoittaa motorikulkuu pälvimaala ja vesiväylilä.

Motorikulula tarkoitethaan maala eli vedessä kulkemista minkälaisela tahansa liikkuvalla motoriseeratulla kuljetus- eli kulkuneuvola, myötä lukkiin lähdön ja laskun ilmakulkuneuvola. Ilmakulkuneuvoin kohdala laki oon voimassa silloin ko kulkuneuvo koskettaa maata, jäätä eli veden pinttaa, ja kansa ilmakulkuneuvon lastaa-

mista eli purkamista ko ilmakulkuneuvo on kiinitettyä maan eli veden pinnale.

Mettäksi räknäthään luontomaa mikä ei ole tontti- eli siljomaata eli pelto- eli niittyomaata, katto ulkoilmalain §:n 1 a (friluftsløven § 1 a). Mettäksi räknäthään kansa kesäsijat, huonheentontit, niityt ja laidunmaat minkä ympärillä oon mettää. Samoten räknäämä mettämaaksi semmoiset mettäkei-not mikkä ei lain jälkhiin ole piilitiet, ja pluukkaamattomat mettätiet mitä ei pysty ajamaan piililä.

Sanala *vesiväylä* tarkoitethaan sekä jäätymättömmii ette jäätynheitä jokkii, ojjii ja järvi. Laki ei koske motorikulkkuu meressä.

Lautakunta ehdottaa ette laki aina suorhaan sallis motorikulun vissii tarkoituksii varten. Tämöinen oon välttämätön motorikulku erilaisii ylheishyödyllissii tarkoituksii varten, niin ko esimerkiksi poliisihommissa, pärjäämis- ja ambulansipalveluksessa ja ytheiskunnale tärkeestä infrastruktuurista huolettimisessa ja sen kunnossapidossa. Ehdotamma kansa ette maapruuki-, mettäpruuki- ja porohommissa olis lupa kulkkeet motoriajoneuvoila aina ko se oon välttämätön. Samoten motorikulku yli kahden kvadraattikilomeetterin suurukaisten järviin ja jokkiin päälä olis aina sallittu, jos sitte kommuuni ei ole pannu siihen ommii määräyksii. Määräys ette maanomistaajan sallithaan kuljettaa polttoo omasta mettäsarasta lumen aikaan oon päänänsä voimassa, mutta lautakunta ehdottaa ette kommuuni asetuk-sen jälkhiin saattaa salliit tämän kansa pälvimaala.

Lautakunta ehdottaa ette kommuunilla olis mahdollinen reguleerata ossaa motorikulusta ommiin maankäyttö- ja rakenusplaanoin kautta, ja ette kommuuni omissa plaanoissa saattais salliit siinä ilmoitetun tyyppistä motorikulkkuu. Ehdotus uudeksi motorikulkulaiksi tekkee luvalseksi motorikulun lumiskutteritolila, pakolisen ajo-opetuksen harjoitusaloila, motorisporttipaanoila ja plaanoissa määrätülä laskupaikoila. Ehdotus antaa kansa kommuunille mahdollisuuden reguleerata motorikulkkuu vesiväylilä. Lautakunnan ehdotus antaa kansa luvan motorikulule mikä oon tarpeen ette paranettais hihtolattuita ja muita lattuita eli tollii ja paikkoi vapaa-aijanaktiiviteettiita varten, jos niistä oon plaanassa päätetty. Motorikululain meininkinnä oon ette se rajais sitä minkälaisele motorikululle se oon kommuunilla mahdollinen anttaat luvan oman plaanan kautta ja minkälainen motorikulku niissä sitte oon sallittu.

Usheemphiin tarkoitukshiin lautakunta ehdottaa ette kommuuni päässee sallimhaan motorikulkkuu yksityisen luvan kautta. Kommuuni saattaa anttaat luvan motorikululle laikkoajoo, mettäelinkeino, rakentamista, tietheelissii tutkimuksii,

työntekijöitten ja tavarain kuljetusta, turistipalveluksii, hihtolattuiten tekemistä ja polton noutamista varten ja sitä varten että tavarat saadhaan kuljetetuksi vapaa-aianasunthoon. Kommuuni saattaa kansa anttaat ihmisille joila oon pysyväinen liikkumavaikkeus, luvan ette kulkkeet motorikulkuneuvola sinä aikana ko maassa oon lumi ja vesiväylä oon jäässä.

Se ei ole mahdollinen laittaa semmoissii lupamääräyksii mikkä otettais vaarin kaikista ajateltavista motorikulutarpeista. Sillä lautakunta ehdottaa ette kommuunille annethaan mahdollisuus dispensasuunin kautta salliit motorikulun jos se oon kokonhansa välttämätön jonku erittäisen tarpeen takia eikä ole syytä uskoot ette motorikulku vaikuttais mainittavvaa vahinkkoo eli merkittävvää haittaa niile tarkoituserile mitä laila haluthaan suojela.

1.4.4 Luonosta ja ulkoilmavirkistyksestä huolettaminen

Norja oon Pohjalain §:n 112 ja kanssoinvälisen oikeuden jälkhiin velvolinen huolettimhaan luonosta ja suojelemhaan sitä. Ulkoilmavirkistyksele ei ole sammaa oikeudelistä suojaa, mutta ulkoilmavirkistyksestä huolettaminen oon poliittisesti tähdelineen päämäärä, ja sillä oon kansan joukossa vankka tuki.

Vaikka jokhainen reisu motoriseeratulla ajoneuvola ei vielä tasan tehe niin pahhaa jälkkele luonossa, se koko motorikulun yhtheen räknätty rasi-tus saattaa silti olla iso, eikä vähhiiten ko kattoma sitä yhdessä ihmisen muun vaikutuksen kansa.

Vaarana jos kommuuniile annethaan paljon valttaa luonto- ja miljööassiissa, oon ette se saattaa tulla kommuuniile vaikkee ottaat nokko vaarin yhtheen räkätystä rasituksesta luonole ja ulkoilmavirkistyksele. Vähäinen tieto sen ympäri kunka motorikulku vaikuttaa luonthoon ja ulkoilmavirkistykshen, vähäinen tieto reekeliistä ja rajalinen kapasiteetti eli kompetensi kyjetä arvelemhaan mitä reekelit tarkoittaavat, saattaavat tehdä ette kommuunit ei noudata reekeliitä, ja sen tähden rasi-tus luonole ja ulkoilmavirkistyksele kassuu.

Lautakunta ehdottaa usheemppii konstii millä luonosta ja ulkoilmavirkistyksestä pystythään ottamhaan vaarin. Met ehdotamma ette läpikäypä vaatimus motorikulun sallimisshen oon ette motorikulku häyttyy olla välttämätön, ja ette se häyttyy olla selvät ohjheet kommuuniitten assiinkäsittel-lyy varten. Met meinaama ette se pittää olla varovainen erittäinki silloin ko motoriajoneuvola kulku oon tavalista vaaralisempi maapohjale eli elläimille – esimerkiksi lumen ja jään sullaamisen

aikana, ko maapohja oon märkä ja ko villielläimillä oon poikima-aika, linnuila pesimäaika ja poroila vasoma-aika.

Lautakunta ehdottaa ette kommuuniile ja staa-tinhaltijoile annethaan mahdollisuus väliaikhaisesti eli pysyväisesti kielttää motorikulun eli rajoittaa sitä ja – muutamppii motorikulkutarkoituksii varten mikkä laki suorhaan sallii – anttaat määräyksii siitä mitä keinoon pitkin häyttyy kulkkeet eli millä kulkuneuvoila.

1.4.5 Kommunaalinen motorikulun hallinta

Mandaatissa lautakunnalta oon pyydetty ette se ehdottais kunka paikalista ittemääräämistä saatettais lisätä. Lautakunta oon sen takia lähteny siitä ette kommuunilla oon motorikulun reguleeraamisessa paljon valttaa, ja ehdottaa ette kommuuni oon edesvastauksessa motorikulun sallimisesta ja rajoittamisesta yksityispäätöksiitten, asetuksiitten ja areaaliplaanana kautta siihen laihiin ko plaana- ja rakenuslaki siitä määräävät.

Lautakunnan ehdotus vaikuttaa koko joukon muutoksi motorikulun reguleerauksheen, ja tämä antaa kommuuniile vaihettelleevassa määrin toimivaphautta. Kommuunit saadhaan muun myötä oikkeuden joko asetuksen kautta tahi yksittäisluvala määrätä pakolisen ajo-opetuksen harjoitusaloista, lumiskuutteriajokauden pidentämisestä ja polton poiskuljettamisesta päivimaala. Ehdotus vaikuttaa kansa ette kommuunit saattaavat isomassa määrin sallii motorikulun pienemillä järvilä ja kielttää semmoisenki kulun minkä laki muutoin suorhaan sallis. Motorikulusta rakenustöitten, kalanviljomisen ja tietheelisten tutkimusten yhteydessä ehdotethaan ette niihin luvat annettais erittäin. Lautakunta ehdottaa kansa ette kommuunit valttuutethaan perimhään maksos motorikulkulupahakemuksiitten käsittelemisestä. Vielä ehdotamma ette Pohjais-Tromsasta ja Finmarkusta kevätkielon poistethaan, mikä vaikuttaa ette Pohjais-Tromssan ja Finmarkun kommuunit saadhaan anttaat luvan motorikulkhuun kansa kevvälä.

Ette saatama olla varmat ette sallittu motorikulku oon niin ko laissa oon tarkoitettu, lautakunta ehdottaa motorikulkumääräyksii varten tarkempii ohjheita ja kommuunin antamille luville selvempii vaatimuksii. Lautakunta ehdottaa kansa ette reekeliissä oon selvemät määräykset siihen minkälaisele motorikulule se ylipään oon mahdollinen anttaat luvan. Muun myötä ehdotamma ette luvissa pittää olla aikarajat, ette niissä pittää määrätä kunka monta kerttaa se oon

lupa kulkkeet ja ette se pittää olla määräykset siitä mitä keinoon pitkin kulun sallithaan.

Lautakunta luottaa sen pääle ette kommuunit käsitelhään motorikulkureekeliitä edesvastauksela. Tääpänen kokemus kuitenkin näyttää ette osa kommuuniista oon reekeliistä erimieliset, ja ette osa kansa antaa luvan semmoisheenki motorikulkhuun minkä nykyinen laki kielttää. Ette lain tarkoituserä totteutuis, se oon erinomaisen tärkkee ette kommuunit uskolisesti noudattaavat sitä; motorikulkulain heiko noudattaminen vaikuttaa ette reekelit mistanethaan niitten perustuksen, ja ette reekeliitten legitimeetti heijonttuu. Sillä lautakunta pittää ette se – varmuusventtiilinnä – oon välttämätön yksityistaphauksissa siirttää kommuunin edesvastauksen määrääjaksi isomalle läänilisele eli staatilisele orgaanille. Lautakunta ehdottaa kansa ette staa-tinhaltijalla muutamisti oon mahdollisuus kielttää eli rajoittaa motorikulkuu määrääjaksi eli pysyväisesti niin ette lain tarkoittamat interessit tulhaan suojeluksi.

Lautakunta halluu alleprimustaat ette reekeliitten hyvä laatu, uudistettu ja tarkasti kovottu tieto reekeliitten ympäri, reekeliitten pidon ohjaus, hyvät yhtheistyömallit, digitaalisten työkalluin parempi pito ja hyvä raporteeraus ja tiedonjako auttaavat kommuuniita hallittemhaan motorikulkkuu toivotulla laila.

Lautakunnan ehdotus ette osan motorikulusta reguleerattais areaaliplaanoin kautta plaana- ja rakenuslain jälkhiin tekkee helpomaksi arvela alankäyttöö kokonhaisuutenna ja ette päättämismallit varmistaavat myötävaikutusmahdollisuuden. Lautakunta meinaa ette se oon tärkkee ette planat selvitethään perustheelisesti, ja sillä se ehdottaa ette isoman osan plaanan kautta reguleerattavista mootorikulkualoista panhaan myötäliittheeksi vaikutustenselvitysasetuksheen.

1.4.6 Saamelainen kulttuurinharjoitus ja motorikulku

Lautakunta oon arvelu motorikulkureekeliitten sisälttöö saamelaisen kulttuurinharjoituksen oikeudelista suojeluu vasten. Olema kirjoittanheet ehdotuksen pittäin silmäle Pohjalain §:i 108, YK:n (Yhdistynheet kansakunnat) konvensuunin siviili- ja poliittisista oikeuksista (SP) artikkeli 27 ja muita kanssoinvälissii velvolisuusii.

Ko haluthaan ottaa vaarin saamelaisten kulttuurinharjoitusoikkeudesta, sillä oon kahdenlainen vaikutus: Toishaalta sen takia motorikulkuu oon syytä estää esimerkiksi poronhoidon takia tahi ette suojeltais luonttoo niin ette saamelainen kulttuurinharjoitus saattaa aina jatkuut, mutta tois-

haalta sen takia pittää kansa anttaat motorikulkhuun luvan jos se oon välttämätön ette tradisunaa-lissii hommii saatethaan aina jatkata. Vaarinotto saamelaisen kulttuurin luontoperustasta oon yksi iso syy siihen ette lautakunta ehdottaa ette laki aina rajoittaa monenlaista motorikulkkuu mettissä ja vesiväylilä. Lautakunta meinaa ette vaarinotto saamelaisesta kulttuurinharjoituksesta pittää näkkyt reekeliissä ja sen pittää erittäin mainita tarkoituserämääräyksissä.

Nyt poronhoitoelinkeinole sallithaan välttämättämän motorikulun, mutta paljot saamelaiset oon sanonheet ette het toivoovat ette reekelit oltais yksinkertaisemmat ja ette net sallittais ushe-emp pii motoriseeratuita kuljetus- ja kulkuneuvoi muunki tradisunaalisen mettähomman yhtheydessä. Lautakunta ei ehdota ette määräyksii motorikulule poronhoidon yhtheydessä muutetais. Mutta emmä ehdota sitäkhään ette motorikulkkuu muun saamelaisen mettähomman yhteydessä kevenettäis. Lautakunta meinaa ette ehdotus selvästi seuraa kanssoinvälisen oikeuden määräyksii.

1.4.7 Vammaisten pääsy kulkemhaan motorikulkuneuvoila

Ihmisille joila oon jonkulainen vamma, saattaa motoriseerattu kulkuneuvo olla ainua konsti päästä liikkumhaan luonnossa. Sillä lautakunta ehdottaa ette pääsyn kulkemhaan motorikulkuneuvoila tehtäis vammaisille keveemäksi ko muule väjele. Met ehdotamma ette laki ei koskis semmoissii apuneuvoi mikkä korvaavat huonontunutta toimintakykky ja mikkä samala vaikuttaavat tyhä vähän luonthon. Siinä määrässä ko rullatoolit jäädhään lain vaikutuksen alle, lautakunta ehdottaa ette niilä kulkeminen olis sallittu teilä ja ja mettäkeinoila. Lautakunta ehdottaa kansa ette erittäin annettais luvan motorikulule lumisella maala ihmisille joila oon joku vamma mikkä vaikuttaa liikkumisheen. Tämä lupamahdolisuus tekkee ette siitä tullee tavalisempi ette motorikulkuneuvoila ajethaan aivan hupireissui, ko mihin ylheiset dispensasuunimääräykset muutoin annettais luvan. Ehdotuksen takana oon muun myötä se ette nyt paremin ymmärethään vammaisten tarpheita, se ette vammaisten oikeudet oon menheet etheenkäsin ja ette teknologiaki oon menny etheenkäsin, niin ette se nyt oon enämen semmoissii ajoneuvoi millä pystyy kulkemhaan mettissä.

1.4.8 Luvattoman motorikulun kontrolli

Luvattoman kulkemisen vähentäminen oon lautakunnale keskinen päämäärä. Lautakunta ehdottaa ette motorikulun kontrollii paranettais esimerkiksi siihen laihiin ette alettais vaatimhaan todistuksii niiltä jokka kulkkeevat motorikulkuneuvoila niitten puolesta joila oon lain kautta siihen suora lupa, ja siihen laihiin ette luvilta vaadittais sisälöllisesti enämen. Lautakunta ehdottaa ette rikkomusmaks on vaatimisen tehdhään keveemäksi siihen laihiin ette sitä saattaa vaattiit, ei tyhä Staatin luontovalvonta, mutta kansa poliisi, ja ette kommuunileki annethaan vallan vaattiit maksamattomasta tolamaksosta rikkomusmaks on. Vielä ehdotamma ette motorikulkulain rikkomuskehää laajenethaan niin ette tavalisesta rikkomuksesta tuomitethaan maksamhaan joko sakkoi eli ette siitä saapi enintä yhden vuoden fankkeustuomion, ja ette törkkeestä rikkomuksesta saapi enintä kahden vuoden fankkeustuomion.

1.5 English summary (engelsk)

1.5.1 Appointment and mandate

The Law Commission on the Motor Traffic Act was appointed by Royal Decree on 3 September 2021. The appointment was a follow-up of Storting decision no. 973 of 25 May 2021: «The Storting requests the Government to submit proposals for revising the Act relating to motor traffic on uncultivated land and in watercourses with a view to increasing local autonomy and reducing the bureaucracy associated with the practising of the Act, while at the same time safeguarding consideration of nature and outdoor life.» In its mandate, the Commission was asked to assess the rules on motor traffic on uncultivated land and in watercourses and to prepare proposals for changes to the regulations in line with the decision by the Storting.

The Commission has endeavoured to gather knowledge and establish a common understanding of the issue. Among other things, we have held a number of meetings around the country, received input from the 21 members of the Commission's reference group, from relevant authorities and from many others who have opinions on motor traffic on uncultivated land and in watercourses. This has provided a good foundation for the Commission's report. Overall, the Commission has gained a comprehensive understanding of how the Motor Traffic Act works today, and we have received a number of suggestions for chan-

ges to the regulations that we have considered in our work.

1.5.2 The Commission's overall assessment

The current Motor Traffic Act was adopted in 1977. Since then, motor traffic on uncultivated land has increased considerably. Today, far more people have snowmobiles, ATVs and other off-road vehicles. In addition, developments in technology have meant that there are now several new types of vehicles that can be used on uncultivated land. Technological development can provide more environmentally friendly means of transport, but can also lead to increased use and longer ranges.

Motorised means of transport are used for many different purposes. Motor traffic may be necessary to perform public duties or to conduct commercial activities, such as agriculture, forestry and reindeer husbandry. Motorised means of transport can also be used to experience nature and in connection with various sports and leisure activities.

The use of motorised means of transport enables people to travel faster and further than is otherwise possible on uncultivated land and in watercourses, and can make it easier to reach areas that are otherwise inaccessible. Human traffic, including motor traffic, can have a negative impact on nature and wildlife. It can cause birds and animals to experience stress and fear, which in turn can affect reproduction, behaviour and survival. Motor traffic can also cause damage to vegetation and terrain, and can conflict with the enjoyment of outdoor recreation.

The Commission believes that there is a need to regulate motor traffic on uncultivated land and in watercourses in view of the detriment and damage that motor traffic can cause to nature, outdoor life and Sami cultural practices. We believe the time has come for a comprehensive revision of the Act, and therefore propose a new law rather than making changes to the current law. The fact that the Act is old, that society and technology have evolved, and that there have been significant legal developments, both in adjoining legislation and not least in the Norwegian Constitution and international law, supports this conclusion.

A fundamental point of departure for the Commission's work has been that the Act must comply with the requirements for safeguarding nature and Sami cultural practices in the Constitution and international law. It has also been important to the Commission that the Act safegu-

ards the consideration of outdoor recreation. In drafting the Act, we have placed great emphasis on preventing the overall impact of motor traffic on nature, outdoor life and Sami cultural practices from becoming too great.

The Commission does not want to facilitate more motor traffic than today – neither in fact nor in law. We therefore propose to continue the current system where the starting point is that motor traffic is prohibited. At the same time, we propose to continue the system whereby traffic for certain purposes is authorised directly in the Act, and that the municipality shall have the right to authorise traffic for additional purposes.

The Commission proposes a law that is updated in terms of content and language. An important step is that the Commission has assembled the most important rules in the Act. We propose uniform rules that apply to the entire country. Geographically delimited rules are retained only where they are well reasoned.

We have formulated the Act with the aim of ensuring that it will stand the test of time, even if technological developments take place. Among other things, the Act is not based on specific means of transport or different categories of vehicles, but primarily on the surface on which motor traffic takes place (snow-covered ground, snow-free ground or water).

1.5.3 What kind of motor traffic will the Act permit?

Motor traffic on uncultivated land is a topic that generates discussion, and there is considerable disagreement between those who want to permit more motor traffic than today, and those who want to restrict motor traffic. Nor is there agreement on what the actual challenges are with the current motor traffic regulations. Many municipalities want greater local autonomy over motor traffic. However, many representatives of nature and outdoor recreation interests believe that local autonomy is too broad and that the municipalities do not take nature and outdoor life interests into account to a sufficient degree.

The Commission has considered the question of what motor traffic a new law should permit along two axes. One axis is the utility value of motor traffic. The second axis is the harmful effects of motor traffic on nature, outdoor life and Sami cultural practices. If motor traffic is of great benefit to society, somewhat greater harmful effects can be accepted than in cases where motor traffic has little societal benefit. Similarly, more is

required to permit motor traffic that may have major adverse effects, such as heavy vehicle traffic on snow-free ground, than traffic that may have only minor adverse effects. We therefore propose to maintain strict rules for motor traffic on snow-free ground and do not propose to expand access to motor traffic for purely recreational purposes. Our starting point is also that only motor traffic that is *necessary* to fulfil a purpose should be permitted.

In the main, the Commission proposes to continue the current regulations, but also proposes some changes. We propose to largely continue the scope of the Act. The Act will continue to regulate motor traffic on uncultivated land and in watercourses.

The term *motor traffic* means passage by any type of motorised vehicles and means of transport on land or water, including take-off and landing by aircraft. The use of aircraft is covered by the Act when they touch the ground, ice or water surface, but also during loading and unloading where the aircraft is held in a fixed position above the ground or water surface.

Uncultivated land is land that is not tilled or equivalent to cultivated land pursuant to section 1 a of the Outdoor Recreation Act. The term uncultivated land also includes mountain pasture, plots around houses and cabins, hay meadows, and cultivated pasture surrounded by uncultivated land. The same applies to roads in uncultivated areas that are not lawfully constructed for motor cars, and to roads in uncultivated areas that are not cleared of snow in winter for motor cars.

The term *watercourses* means rivers, streams and lakes, both open and frozen. The Act does not apply to motor traffic at sea.

The Commission proposes that motor traffic for certain purposes shall continue to be directly permitted in the Act. This applies to motor traffic that is necessary for various public benefit purposes – for example, in connection with police work, rescue and ambulance services and the maintenance and operation of infrastructure that meets important societal needs. We also propose to continue the direct access to necessary motor traffic in agriculture, forestry and reindeer husbandry. Motor traffic on lakes larger than two square kilometres and on rivers will be permitted, as is the case today, unless the municipality has issued special regulations. The provision that permits landowners to haul firewood from their own property on snow-covered land has largely been retained, but the Commission also proposes that the

municipality should be able to permit such transport on snow-free ground in regulations.

The Commission proposes that the municipality should be able to regulate some motor traffic through land-use plans under the Planning and Building Act, and that the municipality should be able to permit specified types of motor traffic in plans. The proposed new Motor Traffic Act permits motor traffic on snowmobile trails, in practice areas for compulsory driver training, on motor-sport tracks and on landing sites specified in plans. The proposal also permits the municipality to regulate motor traffic in watercourses in plans. The Commission's proposal also entails direct access to necessary motor traffic to prepare ski trails and other trails and areas for outdoor activities, as long as they are stipulated in a land-use plan. The Motor Traffic Act shall set the framework for what motor traffic the municipality can permit through plans, and what motor traffic is permitted in the specified areas.

For several purposes, the Commission proposes that the municipality should be able to permit motor traffic through permits. The municipality may grant permission for motor traffic in connection with machinery contracting, commercial activities on uncultivated land, construction work, scientific research, transport of personnel and goods for the operation of serviced tourist facilities, preparation of ski trails, hauling of firewood and transport of goods to holiday homes. The municipality may also grant permission for motor traffic on snow-covered land and ice-covered watercourses to people with permanent disabilities.

It is not possible to design permit regulations that cover every conceivable need for motor traffic. The Commission therefore proposes that the municipality be permitted to grant dispensation for motor traffic if it is strictly necessary to meet a particular need and there is no reason to assume that the motor traffic will cause appreciable damage or significant detriment to the purposes of the Act.

1.5.4 Safeguarding nature and outdoor life

Norway is obliged to protect and preserve nature under Article 112 of the Constitution and international law. While outdoor recreation does not have the same legal protection, safeguarding outdoor recreation is an important political goal and enjoys broad public support.

Although each crossing with motorised means of transport on uncultivated land does not necess-

arily have significant negative consequences for nature, the overall impact of all motor traffic can be too great, especially when viewed in the context of other human activity and its impact on nature.

One challenge with granting extensive authority to municipalities in nature and environmental matters is that it can be difficult for municipalities to take sufficient account of the overall impact on nature and outdoor life. A lack of knowledge about the impact of motor traffic on nature and outdoor life, a lack of knowledge about the regulations or limited capacity or expertise to carry out the assessments required by the regulations may lead to municipalities not complying with the regulations, thereby increasing the impact on nature and outdoor life interests.

The Commission proposes several instruments to safeguard the consideration of nature and outdoor life. We propose a consistent requirement that motor traffic must be necessary, and clear requirements for municipal case processing. We clarify the requirement for due care when motor traffic may affect terrain or wildlife that is particularly vulnerable – for example during spring thaw, in wet terrain and during the breeding period for game and the calving period for reindeer.

The Commission proposes to give municipalities and county governors the opportunity to temporarily or permanently prohibit or restrict motor traffic and – for certain motor traffic purposes that are directly permitted in the Act – to stipulate requirements for the choice of route and means of transport.

1.5.5 Municipal management of motor traffic

In its mandate, the Commission was asked to put forward a proposal aimed at increasing local self-government. The Commission has therefore assumed that the authority to regulate motor traffic should largely rest with the municipality, and proposes that the municipality be given the authority to permit and restrict motor traffic through individual decisions, regulations and land-use plans under the Planning and Building Act.

The Commission's proposal involves a number of changes to the regulation of motor traffic, which to a greater or lesser extent will give municipalities increased latitude. Among other things, municipalities will be permitted to establish practice areas for compulsory driver training, to extend the seasonal length of snowmobile trails

and to permit the outbound hauling of firewood on snow-free ground either by regulation or by individual permit. The Commission's proposal also means that municipalities will have greater authority to permit motor traffic on smaller waters and to impose restrictions on the right to directly authorised traffic. Access to motor traffic in connection with construction work, fish cultivation and scientific research is proposed to be regulated through permits. The Commission also proposes that municipalities be authorised to charge a fee for processing applications for motor traffic. We also propose that the spring ban in North Troms and Finnmark be removed, which means that the municipalities in North Troms and Finnmark can issue permits for motor traffic in the spring.

To ensure that authorised motor traffic is in line with the purpose of the Act, the Commission proposes clearer guidelines for decisions on motor traffic and clearer requirements for the permits issued by municipalities. The Commission also proposes that the regulations should set requirements for how motor traffic permits are designed. We propose, among other things, that licences should be limited in time, that limits should be set on the number of crossings, and that specific routes should be used in accordance with specified provisions.

The Commission is confident that the municipalities will apply the motor traffic regulations in a responsible manner. However, experience with the current regulations shows that some municipalities disagree with the regulations, and that some also grant permission for motor traffic outside the framework of the legislation. It is very important for the overall purpose of the Act that the municipalities administer the regulations loyally; irresponsible management of motor traffic will undermine the regulations and weaken the legitimacy of the regulations. The Commission has therefore considered it necessary – as a safety valve – to authorise, in special cases, the transfer of the municipality's authority to grant temporary exemptions to a regional or national body. The Commission also proposes that in certain situations, the county governor should be able to prohibit or restrict motor traffic temporarily or permanently in order to safeguard the interests protected by the Act.

The Commission wishes to emphasise that good regulatory quality, updated and comprehensive regulatory information, guidance on the regulations, good arrangements for cooperation and coordination, increased use of digital tools and good arrangements for reporting and sharing

knowledge will contribute to sound municipal management of motor traffic.

The Commission's proposal to regulate some motor traffic through land-use plans under the Planning and Building Act will facilitate more comprehensive assessments of land use and sound decision-making processes that ensure participation. The Commission considers it important that the plans are thoroughly discussed, and therefore proposes that several of the motor traffic areas to be regulated in plans be included in the annexes to the Regulations on impact assessments.

1.5.6 Sami cultural practices and motor traffic

The Commission has assessed the content of the motor traffic regulations in relation to the legal protection of Sami cultural practices. We have designed the proposal with a view to complying with Article 108 of the Constitution, Article 27 of the UN International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) and other obligations under international law.

Consideration of Sami cultural practices may, on the one hand, justify restrictions on access to motor traffic in order to protect cultural practices in the form of, for example, reindeer husbandry or to safeguard nature as the basis for Sami cultural practices, and, on the other hand, justify some access to motor traffic if it is necessary for the exercise of traditional activities. Consideration for the natural basis for Sami culture is one of the considerations the Commission has emphasised when proposing a law that still imposes major restrictions on motor traffic on uncultivated land and in watercourses. The Commission believes that the consideration of Sami cultural practices should be made visible in the regulations and explicitly mentioned in the statutory objective.

The reindeer husbandry industry is currently permitted to use necessary motor traffic, but several members of the Sami community have expressed a desire for simpler and expanded access to the use of motorised vehicles and means of transport in connection with other traditional use of uncultivated land. The Commission does not propose any changes to access to motor traffic in connection with reindeer husbandry. Nor do we pro-

pose any expansion of access to motor traffic in connection with other Sami use of uncultivated land. The Commission considers that the proposal is clearly within the framework of international law.

1.5.7 Access to motor traffic for the disabled

For people with disabilities, the use of motorised means of transport can be a prerequisite for getting out into nature. The Commission therefore proposes extended access to motor traffic for people with disabilities. We propose that assistive devices that compensate for disabilities and have a low potential for damage should be excluded from the scope of the Act. To the extent that wheelchairs fall within the scope of the Act, the Commission proposes that their use should be permitted on roads and hiking trails. The Commission also proposes a separate legal basis for authorisations for motor traffic on snow-covered land for people with disabilities. This authorisation basis permits somewhat more motor traffic for purely outdoor excursion purposes than the general exemption provision. The background to the proposals includes increased awareness of the needs of disabled people, developments in the rights of disabled people and the fact that technological developments have meant that there are now more means of transport suitable for use on uncultivated land.

1.5.8 Control of unlawful motor traffic

Reducing unlawful driving is a key objective for the Commission. The Commission proposes to facilitate better control of motor traffic, for example by introducing documentation requirements for those who carry out directly authorised motor traffic on behalf of others, and by setting requirements for the content of permits. The Commission also proposes to extend the right to impose fines to the police in addition to the Norwegian Nature Inspectorate and to permit the municipality to be delegated the authority to impose a fine for non-payment of trail fees. In addition, we propose to expand the penalty limits for violation of the Motor Traffic Act to fines and imprisonment for up to one year for ordinary offences and imprisonment for two years for serious offences.

Kapittel 2

Lovforslag



Figur 2.1

Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven)

Kapittel 1 Innledende bestemmelser

§ 1 *Formålet med loven*

Loven skal sikre at motorferdsel i utmark og vassdrag skjer på en bærekraftig måte som ivaretar naturen og tar hensyn til friluftslivet og samisk kulturutøvelse.

§ 2 *Hvor loven gjelder*

Loven gjelder på norsk territorium.

For Svalbard og Jan Mayen gjelder svalbardmiljøloven og lov 27. februar 1930 nr. 2 om Jan Mayen i stedet for loven her.

§ 3 *Hva loven gjelder*

Loven regulerer motorferdsel i utmark og vassdrag.

Som motorferdsel regnes i denne loven ferdsel med enhver type motorisert transport- og fremkomstmiddel til lands eller vanns, inkludert start og landing med motorisert luftfartøy. Som landing regnes også lasting og lossing fra motorisert luftfartøy som holdes i en fast posisjon over bakken eller vannflaten (hovrer).

Som utmark regnes udyrket mark som ikke er innmark eller likestilt med innmark etter friluftsløven § 1a. Setervoll, hustomt, engslått og kulturbeite som er omgitt av utmark, likestilles med utmark etter loven her. Det samme gjelder for vei i utmark som ikke er lovlig opparbeidet for kjøring med bil, og for vei i utmark som ikke er brøytet for kjøring med bil.

Vassdrag omfatter åpne og islagte elver, bekker og innsjøer.

Departementet kan gi forskrift om at bestemte lettere transport- og fremkomstmidler ikke skal omfattes av loven.

§ 4 *Ferdsel med rullestol eller lignende hjelpemidler*

Loven gjelder ikke ferdsel med hjelpemidler som er laget for å kompensere for redusert bevegelsesevne, dersom ferdsel med hjelpemiddelet ikke har nevneverdig større skadepotensial enn ferdsel til fots.

Departementet kan gi forskrift om hvilke hjelpemidler som faller inn under bestemmelsen.

§ 5 *Forholdet til enkelte andre lover*

For områder som er vernet etter naturmangfoldloven kapittel V eller etter naturmangfoldloven § 77, gjelder verneforskriftens regler om motorferdsel i tillegg til loven her.

For områder som omfattes av markaloven, gjelder markaloven §§ 10 og 15 i stedet for loven her.

Luftfartsloven gjelder i stedet for loven her ved landing med luftfartøy på landingsplass som har konsesjon etter luftfartsregelverket.

§ 6 *Forholdet til grunneiers rettigheter*

Loven påvirker ikke grunneieres og andre rettighetshaveres mulighet til å nekte eller regulere motorferdsel.

Kapittel 2 Alminnelige regler om motorferdsel i utmark og vassdrag

§ 7 *Forbud mot motorferdsel i utmark og vassdrag*

I utmark og vassdrag er motorferdsel forbudt, med mindre ferdselen er tillatt etter kapittel 3 til 5, eller etter annen lov.

§ 8 Aktsom og hensynsfull motorferdsel

All motorferdsel i utmark og vassdrag skal være aktsom og hensynsfull, slik at ferdseleu ikke unødig påfører naturen, friluftslivet eller den samiske kulturutøvelsen skade eller ulempe. Særlig hensyn skal tas ved motorferdsel i vårløsninga eller i vått terreng, i yngletiden for vilt og i kalvingstiden for rein.

§ 9 Myndighet til å regulere motorferdsel som ellers er tillatt

Kommunen eller statsforvalteren kan i avgrensede områder midlertidig begrense eller forby motorferdsel som ellers er tillatt etter kapittel 3 til 5, når det er nødvendig for reindrifta eller andre interesser som denne loven skal ivareta.

Kommunen eller statsforvalteren kan begrense eller forby motorferdsel som ellers er tillatt etter kapittel 3 til 5 i spesielt sårbare områder.

Adgangen til å begrense eller forby motorferdsel etter første og andre avsnitt gjelder ikke for motorferdsel som er tillatt etter §§ 11, 12, 14 eller 16.

Kommunen kan fastsette traseer og krav til transport- og fremkomstmidler som skal benyttes til ferdseleu etter §§ 12, 15 og 16, så lenge det ikke er vesentlig til hinder for å gjennomføre den nødvendige ferdseleu.

§ 10 Retningslinjer for vedtak om motorferdsel

Ved vurderinger av om motorferdsel skal tillates etter denne loven, skal det legges vekt på om motorferdselen skjer på den måten, det tidspunktet, langs den traseen og med den teknologien som innebærer minst påvirkning på natur, friluftsliv og samisk kulturutøvelse. Det skal særlig legges vekt på å unngå skader av motorferdsel i vårløsninga eller i vått terreng, i yngletiden for vilt og i kalvingstiden for rein.

Vedtaket etter denne loven skal, så langt det er rimelig, bygges på etterprøvd kunnskap om natur, friluftsliv og samisk kulturutøvelse.

Det skal fremgå av begrunnelsen for vedtak om motorferdsel etter denne loven hvordan retningslinjene i denne paragrafen er vurdert.

Kapittel 3 Generelle unntak fra forbudet mot motorferdsel

§ 11 Offentlige oppgaver

Forbudet i § 7 gjelder ikke motorferdsel som er nødvendig

- a) for politiet, redningstjenesten, ambulansetjenesten, brann- og redningsvesenet og det statlige naturoppsynet

- b) ved lovhjemlet kontroll med at regelverk overholdes
- c) ved Forsvarets øvelser og operative virksomhet
- d) ved skjøtsel etter naturmangfoldloven §§ 47 og 72 og kulturminneloven § 21

§ 12 Veier og anlegg

Forbudet i § 7 gjelder ikke motorferdsel som er nødvendig

- a) for etablering, drift, vedlikehold og fjerning av veier
- b) for etablering, drift, vedlikehold og fjerning av anlegg som tjener allmenne samfunnsbehov

§ 13 Viltforvaltning og uthenting av vilt

Forbudet i § 7 gjelder ikke motorferdsel som er nødvendig

- a) for kommunen ved akuttiltak for å hindre at storvilt blir påkjørt
- b) for kommunen ved søk etter skadet storvilt
- c) for uthenting av felt elg, hjort, villsvin og bjørn

Departementet kan gi forskrift som gir bestemte kommuner adgang til å fastsette forskrift med unntak fra forbudet i § 7 for uthenting av annet storvilt enn det som er angitt i første avsnitt bokstav c, eller for uthenting av sel. Kommunen kan i forskrift sette krav til bruk av bestemte transport- og fremkomstmidler ved motorferdsel etter første avsnitt bokstav c.

§ 14 Jordbruks-, skogbruks og reindriftsnæring

Forbudet i § 7 gjelder ikke motorferdsel som er nødvendig i jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring.

§ 15 Turistanlegg

Forbudet i § 7 gjelder ikke motorferdsel som er nødvendig for transport av personale og gods til driften av betjente turistanlegg. Dette gjelder bare for transport med luftfartøy, transport på lovlig etablert traktorvei og transport på vassdrag og snødekt mark.

§ 16 Faste bosteder

Forbudet i § 7 gjelder ikke motorferdsel som er nødvendig for transport til og fra faste bosteder.

§ 17 Vedtransport

Forbudet i § 7 gjelder ikke motorferdsel med beltekjøretøy på snødekt mark og islagt vassdrag for grunneiere og for innehavere av tinglyst eller lovfestet hogstrett, dersom motorferdselen er nødvendig for uthenting av ved.

Kommunen kan i forskrift åpne for at grunneiere og innehavere av hogstrett som nevnt i første avsnitt kan kjøre ut ved på barmark og med andre typer transportmidler enn beltekjøretøy. I forskriften kan kommunen gi nærmere regler om motorferdselen, for eksempel om når eller hvor det kan kjøres ut ved.

§ 18 Elektriske sykler og tyngre rullestoler

Forbudet i § 7 gjelder ikke bruk av motoriserte fremkomstmidler som er klassifisert som rullestol eller sykkel etter veitrafikkreglene, på vei og turvei.

Kommunen kan i forskrift åpne for bruk av elektriske sykler også utenfor vei og turvei i utmark eller begrense eller forby bruk av elektriske sykler i hele eller deler av utmarka.

§ 19 Åpent vassdrag

Forbudet i § 7 gjelder ikke på åpent vann

- a) på elver
- b) på innsjøer som har overflateareal på over to kvadratkilometer
- c) på innsjøer som inngår i et vassdrag som er farbart med fartøy

Kommunen kan i arealplan etter plan- og bygningsloven forby eller regulere ferdsel som er tillatt etter første avsnitt. Reguleringen kan blant annet gå ut på å begrense adgangen til ferdsel til bestemte formål, tider, områder eller fremkomstmidler.

§ 20 Krav om dokumentasjon for oppdragstakere

Oppdragstakere og leiekjørere som gjennomfører transportoppdrag på vegne av noen som har rett til motorferdsel etter dette kapitlet, må ha med seg skriftlig dokumentasjon på oppdraget. Dokumentasjonen skal framvises når politiet eller Statens naturoppsyn krever det.

Kapittel 4 Planfestede unntak fra forbudet mot motorferdsel

§ 21 Preparering av løyper og områder for friluftslivsaktiviteter

Forbudet i § 7 gjelder ikke motorferdsel på snødekt mark eller islagt vassdrag som er nødvendig for å preparere løyper eller områder for friluftslivsaktiviteter for allmenheten, dersom løypa eller området er fastsatt i arealplan etter plan- og bygningsloven. All ferdsel må skje innenfor rammene som er fastsatt i planen.

§ 22 Snøskuterløyper

Forbudet i § 7 gjelder ikke motorferdsel på snødekt mark og islagt vassdrag i løyper og raste-

soner som er fastsatt i reguleringsplan etter plan- og bygningsloven. I rastesoner er det kun tillatt med nødvendig ferdsel til og fra rastestedet. All ferdsel må skje innenfor rammene som er fastsatt i planen.

§ 23 Kjøreopplæring

Forbudet i § 7 gjelder ikke motorferdsel som inngår i obligatorisk kjøreopplæring på snødekt mark og islagt vassdrag i øvingsområder som er fastsatt i arealplan etter plan- og bygningsloven. All ferdsel må skje innenfor rammene som er fastsatt i planen.

§ 24 Motorsport

Forbudet i § 7 gjelder ikke motorferdsel under motorsportkonkurranser eller -trening i regi av den organiserte idretten i mindre områder som er avsatt til motorsportanlegg i arealplan etter plan- og bygningsloven. All ferdsel må skje innenfor rammene som er fastsatt i planen.

§ 25 Landingsplasser

Forbudet i § 7 gjelder ikke landing med luftfartøy på landingsplasser som er fastsatt i arealplan etter plan- og bygningsloven. All ferdsel må skje innenfor rammene som er fastsatt i planen.

§ 26 Små innsjøer

Forbudet i § 7 gjelder ikke på åpent vann på innsjøer med overflateareal på mindre enn to kvadratkilometer der kommunen har åpnet for motorferdsel i arealplan etter plan- og bygningsloven. All ferdsel må skje innenfor rammene som er fastsatt i planen.

Kapittel 5 Kommunale tillatelser til motorferdsel

§ 27 Leiekjøring

Kommunen kan gi tillatelse til motorferdsel for leiekjørere som tar på seg transportoppdrag på snødekt mark og islagt vassdrag. Tillatelse til leiekjøring kan bare gjelde

- a) transport som er tillatt etter kapittel 3
- b) transport som det er gitt tillatelse til etter kapitlet her
- c) transport mellom bilvei og fritidsbolig
- d) transport for nødvendig tilsyn med og vedlikehold av bygninger etter oppdrag fra eieren
- e) transport for redaktørstyrte journalistiske medier på reportasjeoppdrag

§ 28 Utmarksnæring

Kommunen kan gi virksomheter som er registrert i Enhetsregisteret, tillatelse til nødvendig

motorferdsel for godstransport i utmarksnæring. Slik tillatelse kan bare gis til transport med luftfartøy, transport på vassdrag, transport på snødekt mark og transport på lovlig etablert traktorvei. I Finnmark kan slik tillatelse også gis til transport langs godt etablerte barmarkstraseer.

§ 29 *Mineralundersøkelser*

Kommunen kan gi tillatelse til motorferdsel som er nødvendig for undersøkelse av mineraler etter mineralloven kapittel 3 og 4.

§ 30 *Skiløyper og skibakker*

Kommunen kan gi tillatelse til motorferdsel på snødekt mark og islagt vassdrag når ferdselen er nødvendig for preparering av skiløyper og skibakker.

§ 31 *Vitenskapelige undersøkelser*

Kommunen kan gi tillatelse til motorferdsel som er nødvendig for å gjennomføre vitenskapelige undersøkelser i regi av godkjent forskningsorganisasjon.

§ 32 *Fiskekultivering*

Kommunen kan gi tillatelse til motorferdsel som er nødvendig for å gjennomføre fiskekultiveringstiltak.

§ 33 *Godstransport til fritidsbolig*

Kommunen kan gi tillatelse til motorferdsel som er nødvendig for godstransport til søkerens egen fritidsbolig. Dette gjelder bare transport med luftfartøy, transport på vassdrag og transport på snødekt mark.

§ 34 *Byggearbeid*

Kommunen kan gi tillatelse til motorferdsel som er nødvendig for å transportere gods og personer i forbindelse med byggearbeider som det er gitt tillatelse til etter plan- og bygningsloven. Dette gjelder bare for transport med luftfartøy, transport på lovlig etablert traktorvei, transport på vassdrag og transport på snødekt mark.

§ 35 *Uthenting av ved*

Kommunen kan gi tillatelse til motorferdsel som er nødvendig for å hente ut ved.

§ 36 *Personer med funksjonsnedsettelse*

Kommunen kan gi personer med varige funksjonsnedsettelse som gir vesentlig redusert bevegelsesevne tillatelse til motorferdsel på snødekt mark og islagt vassdrag.

§ 37 *Dispensasjon til motorferdsel ved særlige behov*

Kommunen kan gi tillatelse (dispensasjon) til motorferdsel dersom det er strengt nødvendig for å dekke et særskilt behov og det ikke er grunn til å anta at motorferdselen vil føre til nevneverdig skade på naturen eller vesentlig ulempe for friluftsliv eller samisk kulturutøvelse.

Dersom det er nødvendig for å ivareta nasjonale eller viktige regionale interesser og hensyn, kan Kongen i forskrift midlertidig legge myndigheten til å gi dispensasjon etter denne paragrafen til statlig eller regionalt organ.

§ 38 *Avgrensning av tidsrom, antall turer og fastsettelse av traseer*

Kommunen kan bare gi tillatelser etter dette kapitlet for et avgrenset tidsrom, maksimalt fire år.

Kommunen skal fastsette hvor mange turer tillatelser etter §§ 31 til 37 gjelder. Det kan bare gis tillatelse til det antall turer som er nødvendig for å dekke transportbehovet.

Når kommunen gir tillatelse til kjøring etter §§ 28 til 37, skal den kartfeste eller på annen entydig måte angi hvilken trasé eller hvilket område tillatelsen gjelder.

Kommunen kan i tillatelse etter dette kapitlet fastsette vilkår for motorferdselen, blant annet om krav til dokumentasjon av at vilkårene i tillatelsen overholdes.

Departementet kan gi forskrift om hva tillatelser etter dette kapitlet skal inneholde, for eksempel krav om at turer skal registreres på forhånd, og om hvordan registrering skal skje, eller om hvordan traseer skal kartfestes.

§ 39 *Tillatelse til motorferdsel i verneområder eller foreslåtte verneområder etter naturmangfoldloven*

Trenger et tiltak tillatelse både etter en verneforskrift etter naturmangfoldloven kapittel V og etter motorferdselloven, kan tiltakshaver velge å søke om tillatelse parallelt. Vedtak skal i slike tilfeller først fattes etter verneforskriften, dersom ikke annet følger av verneforskriften eller forvaltningsmyndighetens samtykke, jf. naturmangfoldloven § 48 tredje avsnitt.

Der tillatelse til motorferdsel kan påvirke verneverdiene i et verneområde gjelder reglene i naturmangfoldloven § 49.

Kommunen kan etter naturmangfoldloven § 44 uten videre avslå søknad om motorferdsel i foreslåtte verneområder når det er foretatt kunngjøring etter naturmangfoldloven § 42.

§ 40 Dokumentasjon av tillatelse til motorferdsel

Ved motorferdsel med tillatelser etter dette kapittelet, skal føreren ha tillatelsen tilgjengelig under motorferdselen. Tillatelsen skal framvises når politiet eller Statens naturoppsyn krever det.

§ 41 Endring, omgjøring og tilbakekall av tillatelse

Kommunen kan så langt det er nødvendig endre eller trekke tilbake en tillatelse som er gitt etter denne loven dersom

- det viser seg at skader eller ulemper blir vesentlig større eller annerledes enn ventet da tillatelsen ble gitt
- skader eller ulemper kan reduseres uten urimelig kostnad for den som har fått tillatelsen
- ny teknologi gjør det mulig å redusere skader eller ulemper i vesentlig grad
- det foreligger grov eller gjentatt overtredelse av bestemmelser som er gitt i eller i medhold av denne loven
- vesentlige forutsetninger for tillatelsen er bortfalt

Første avsnitt innskrenker ikke adgangen til å omgjøre etter ellers gjeldende omgjøringsregler.

§ 42 Klagemyndighet

Kommunens enkeltvedtak etter denne loven kan påklages til statsforvalteren.

Kapittel 6 Kommunale planer om motorferdsel, kommunal saksbehandling og behandling av personopplysninger

§ 43 Fastsetting av arealer til motorferdsel i arealplan etter plan- og bygningsloven

Kommunen kan i arealplan etter plan- og bygningsloven fastsette følgende arealer der motorferdsel er tillatt etter kapittel 4 i loven her:

- løyper og områder for preparering for friluftslivsaktiviteter på snødekt mark og islagt vassdrag, jf. § 21
- løyper for motorferdsel på snødekt mark og islagt vassdrag (snøskuterløyper) og tilhørende rastesoner, jf. § 22
- øvingsområder for obligatorisk kjøreopplæring på snødekt mark og islagt vassdrag, jf. § 23
- områder for motorsport, jf. § 24
- landingsplasser for luftfartøy jf. § 25
- hele eller deler av innsjøer med overflateareal på mindre enn to kvadratkilometer, jf. § 26

Arealer etter første avsnitt bokstav b til f kan ikke legges i foreslåtte verneområder som er kunngjort etter naturmangfoldloven § 42, i nasjonale villreinområder eller i områder der de vil

være til vesentlig skade eller ulempe for reindriften. Landingsplasser kan heller ikke legges på fjelltopper, utsiktspunkter, breer eller andre lignende steder der landingsplassen i hovedsak vil være utgangspunkt for rekreasjon og friluftsliv.

Kommunen skal sørge for forsvarlig merking av motorferdselarealer. Departementet kan i forskrift fastsette krav til merking, skilting og informasjon om motorferdselarealer.

§ 44 Bestemmelser om bruk av motorferdselarealer

Kommunen kan i medhold av plan- og bygningsloven fastsette nærmere bestemmelser om motorferdsel i områder angitt i § 43, inkludert om når og hvordan ferdsel kan skje, og hvilke transport- og fremkomstmidler som kan benyttes.

I snøskuterløyper etter § 43 bokstav b kan det bare åpnes for motorferdsel med snøskuter eller lignende eller lettere transport- og fremkomstmidler. Det kan ikke gis bestemmelser om at snøskuterløypene bare kan anvendes til bestemte formål.

Kommunen skal i plan fastsette sesongslutt for snøskuterløypene på snødekt mark og islagt vassdrag etter § 43 første avsnitt bokstav b. Sesongen skal senest slutte 5. mai. I sentrale områder for reindriften skal sesongen slutte senest 25. april. Kommunen kan i forskrift utvide sesongen for det enkelte år til og med 16. mai, dersom dette ikke kan antas å føre til nevneverdig skade eller ulempe for de interessene loven skal ivareta.

Kommunen kan i plan fastsette at landingsplasser etter § 43 første avsnitt bokstav e bare skal benyttes til ferdsel for angitte formål, og at kommunen må varsles før landing.

§ 45 Adgang til å ta gebyr og brukerbetaling

Kommunestyret selv kan gi forskrift om gebyr for behandling av søknader om motorferdsel etter denne loven med forskrifter.

Kommunen kan i forskrift gi bestemmelser om brukerbetaling (løypeavgift) for motorferdsel i snøskuterløyper etablert etter § 43 første avsnitt bokstav b, til dekning av kommunens kostnader til utredning, etablering og drift av slike løyper. Kommunen kan føre kontroll med betaling av løypeavgift.

Kommunen kan fastsette forskrift om at den som ferdes i snøskuterløyper der det er innført løypeavgift skal fremvise dokumentasjon på at løypeavgiften er betalt når politiet, Statens naturoppsyn eller kommunen ber om det.

Gebyrer eller løypeavgifter kan ikke være større enn de nødvendige kostnadene kommunen har med slike saker.

§ 46 *Automatisert saksbehandling*

Departementet kan gi forskrift om digital saksbehandling, inkludert behandling av personopplysninger og automatisert saksbehandling.

Departementet kan gi forskrift om at kommunen kan gjøre vedtak ved hjelp av helautomatisert saksbehandling. Avgjørelser som er lite inngripende overfor den enkelte, kan tas ved helautomatisert behandling uten hjemmel i forskrift.

Kommunen skal dokumentere det rettslige innholdet i automatiserte saksbehandlingssystemer. Dersom ikke særlige hensyn taler mot det, eller noe annet følger av lov, skal dokumentasjonen offentliggjøres.

§ 47 *Behandling av personopplysninger*

Departementet kan gi forskrift om behandling av personopplysninger, slik som bestemmelser om formålet med behandlingen, hva slags opplysninger som skal behandles, hvordan opplysningene skal behandles, vilkår for utlevering av informasjon, krav om sletting og krav til eventuelle sammenstillinger som skal kunne brukes for forskning og statistiske formål.

§ 48 *Rapportering av vedtak om motorferdsel*

Departementet kan gi forskrift om plikt til å føre inn vedtak etter kapittel 5 og planer som er nevnt i § 43 i et miljøvedtaksregister.

Kommunen skal rapportere data om løyper for motorferdsel som nevnt i § 43 første avsnitt bokstav b. Departementet fastsetter bestemmelser om innrapporteringen etter denne paragrafen.

Kapittel 7 Håndheving og sanksjoner

§ 49 *Kontroll med at loven overholdes*

Statens naturoppsyn skal føre kontroll med at bestemmelsene som er gitt i eller i medhold av denne loven, blir overholdt. Oppsynet kan kreve at føreren viser fram dokumenter som det er påbudt å ha med under motorferdselen. For øvrig gjelder reglene om oppsynets kontrolladgang i naturoppsynsloven § 3.

Departementet kan fastsette forskrift om særskilte kontrolltiltak, som for eksempel bruk av digitale soner (geofencing) og krav til rapportering, registrering og sporing.

§ 50 *Retting*

Dersom motorferdsel har forårsaket skade på miljøet kan kommunen iverksette tiltak, inkludert oppsamling, rydding, fjerning, planering og andre egnede tiltak, for å gjenopprette den tidligere miljøtilstanden.

Kommunen kan pålegge den som har skadet miljøet ved ulovlig motorferdsel å foreta retting som nevnt i første avsnitt. Dersom pålegget ikke etterkommes, kan kommunen iverksette retting og kreve utgifter til tiltaket dekket av den ansvarlige. Kravet er tvangsgrunnlag for utlegg.

Dersom det er nødvendig å gjøre bruk av andres faste eiendom for å utføre rettingen, skal bruken avtales med eieren. Dersom det er særlig tungtveiende grunner som tilsier at skaden må rettes, så kan kommunen gjennomføre retting mot eiers vilje. Blir det gjort bruk av andres faste eiendom, skal kommunen erstatte tap eieren eller rettighetshavere er påført som følge av rettingen. Dersom skaden skyldes ulovlig motorferdsel kan kommunen kreve at den ansvarlige skal erstatte slikt tap. Kravet er tvangsgrunnlag for utlegg.

Kommunen kan gjennomføre motorferdsel som er nødvendig for å utføre rettingen.

§ 51 *Tvangsmulkt*

For å sikre at bestemmelser som er gitt i eller i medhold av denne loven blir gjennomført, kan kommunen gjøre vedtak om tvangsmulkt.

Tvangsmulkt kan fastsettes når overtredelse av en bestemmelse er oppdaget. Tvangsmulkten begynner å løpe når den ansvarlige oversitter den fristen kommunen har fastsatt for retting av forholdet. Tvangsmulkt kan fastsettes på forhånd dersom særlige grunner taler for det, og den løper da fra en eventuell overtredelse tar til. Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forholdet varer, eller at den forfaller for hver overtredelse. Tvangsmulkt løper likevel ikke dersom etterlevelse er umulig på grunn av forhold som ikke skyldes den ansvarlige. Tvangsmulkt kan fastsettes som løpende mulkt eller som engangsmulkt.

Tvangsmulkt pålegges den som er ansvarlig for overtredelsen. Dersom overtredelsen har skjedd på vegne av et selskap eller en annen sammenslutning, en stiftelse eller et offentlig organ, skal tvangsmulkten vanligvis pålegges dette. Dersom tvangsmulkt er pålagt et selskap som inngår i et konsern, kan påløpt tvangsmulkt inndrives også hos morselskapet.

Departementet kan frafalle påløpt tvangsmulkt. En avgjørelse om å frafalle tvangsmulkt regnes ikke som enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Tvangsmulkt tilfaller statskassen.

§ 52 *Overtredelsesgebyr*

Politiet og Statens naturoppsyn kan ilegge overtredelsesgebyr til den som overtrer §§ 7, 8, 20

og 40, rammer for motorferdsel som nevnt i §§ 19 og 21 til 26 eller forskrift som nevnt i § 9 eller § 44 tredje avsnitt, som ikke overholder vilkår i tillatelser gitt etter §§ 27 til 37, eller som ikke har betalt løypeavgift som fastsatt etter § 45. Overtredelsesgebyr kan også ilegges ved brudd på plikter etter naturoppsynsloven § 3 fjerde avsnitt, jf. andre avsnitt, ved kontroll etter motorferdselloven.

Fysiske personer kan ilegges overtredelsesgebyr bare for forsettlig eller uaktsomme overtredelser.

Selv om ingen enkeltperson har utvist skyld, kan et foretak ilegges overtredelsesgebyr hvis det har overtrådt bestemmelsene som er nevnt i første avsnitt.

Overtredelsesgebyr utmåles i det enkelte tilfellet etter standardiserte satser som fastsettes av departementet i forskrift. For øvrig gjelder forvaltningsloven §§ 44 og 46.

Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes to år etter at overtredelsen er opphørt. Fristen avbrytes ved at politiet eller Statens naturoppsyn gir forhåndsvarsel eller gjør vedtak om overtredelsesgebyr.

Departementet kan gi den enkelte kommune myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr for manglende betaling av løypeavgift etter § 45, etter at uttalelse er innhentet fra politimesteren i politidistriktet der kommunen ligger. Departementet kan gi nærmere regler om gjennomføringen av slike ordninger og om hvordan kommunalt oppkrevde gebyrer skal brukes. Departementet skal fastsette gebyrets størrelse.

Overtredelsesgebyret tilfaller statskassen, med mindre annet er bestemt etter forrige avsnitt.

§ 53 *Straff*

Med bøter eller fengsel inntil ett år straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelsene i §§ 7, 8, 20 og 40, rammer for motorferdsel som nevnt i §§ 19 og 21 til 26 eller forskrift som nevnt i § 9 og § 44 tredje avsnitt, eller som ikke overholder vilkår i tillatelser gitt etter §§ 27 til 37.

Grov overtredelse av bestemmelsene angitt i første avsnitt straffes med bøter eller fengsel inntil 2 år. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov, skal det legges særlig vekt på om overtredelsen har medført eller voldt fare for betydelig skade på naturmangfold, friluftsliv eller samisk kulturutøvelse, om skaden må anses som uopprettelig, om

overtrederen har gjennomført forebyggende eller avbøtende tiltak og på graden av skyld.

Kapittel 8 Avsluttende bestemmelser

§ 54 *Videreføring av bestemmelsene om kjøring på tradisjonelle ferdssårer i Finnmark*

Departementet kan gi forskrift som viderefører adgangen til bruk av motorkjøretøy på barmark langs traseer som kan karakteriseres som tradisjonelle ferdssårer. Kjøring kan tillates på slike ferdssårer bare der motorferdsel tidligere har vært tillatt, og bare for transport til hytter og i forbindelse med jakt, fangst, fiske og annen tradisjonell utmarkshøsting.

§ 55 *Ikraftsetting*

Kongen bestemmer når denne loven trer i kraft.

Når loven trer i kraft, oppheves

- lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven)
- forskrift 14. april 1988 nr. 225 om bruk av kommunens myndighet etter lov om motorferdsel i utmark og vassdrag – forbud mot helikopterskiing og liknende
- forskrift 15. mai 1988 nr. 356 for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag)
- forskrift 28. juli 1989 om bruk av motorkjøretøy på barmark langs tradisjonelle ferdssårer i Finnmark
- forskrift 7. november 2005 om tillatelse til bruk av beltebil
- forskrift 27. februar 2024 nr. 355 om overtredelsesgebyr etter motorferdselloven

§ 56 *Overgangsbestemmelser*

Enkeltvedtak fattet etter lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven) med forskrifter som gir tillatelse til motorferdsel gjelder i opptil fem år etter at denne loven trer i kraft.

Forskrifter vedtatt med hjemmel i lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven) § 4 a annet avsnitt om løyper for kjøring med snøskuter på vinterføre gjelder i fem år etter at denne loven trer i kraft.

Kongen kan fastsette at bestemmelser i forskrift 15. mai 1988 nr. 356 for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagt vassdrag skal stå ved lag i en periode på opptil fem år etter at denne loven trer i kraft.

§ 57 *Endringer i andre lover*

1. Lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet (friluftsløven) endres slik:

§ 3 tredje avsnitt skal lyde:

Om motorferdsel i utmark gjelder også *lov ... om motorferdsel i utmark (motorferdselloven)*.

§ 6 andre avsnitt skal lyde:

Om ferdsel på innsjøer og elver (åpent eller islagt vassdrag) gjelder reglene i lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann og *lov ... om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven)*.

2. Lov 21. juni 1996 nr. 38 om statlig naturoppsyn (naturoppsynsloven) endres slik:

§ 2 første avsnitt nr. 3 skal lyde:

3. *lov ... om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven)*

3. Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven) endres slik:

§ 16 første avsnitt bokstav d skal lyde:

d) motorisert ferdsel på åpent eller islagt vassdrag når det skjer i samsvar med *lov ... om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven)* og grunneieren ikke har nedlagt forbud etter annet ledd.

4. Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) endres slik:

Ny § 11-7 andre avsnitt nr. 5 bokstav c skal lyde:

c) *løyper og rastesoner på snødekt mark og islagt vassdrag etter motorferdselloven § 43.*

Ny § 11-9 nr. 9 skal lyde:

9. *motorferdsel i områder angitt i motorferdselloven § 19 og § 43, herunder om når og hvordan ferdsel kan skje, og hvilke transport- og fremkomstmidler som kan benyttes.*

§ 12-5 andre avsnitt nr. 5 skal lyde:

5. landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift, samlet eller hver for seg, herunder

områder for jordbruk, skogbruk, reindrift, naturvern, jordvern, særlige landskapshensyn, vern av kulturmiljø eller kulturminne, friluftsområder, seterområder, og landbruks-, natur- og friluftsområder der kommuneplanens arealdel tillater spredt bolig-, fritidsbolig- og næringsvirksomhet, *samt løyper og rastesoner på snødekt mark og islagt vassdrag og øvingsområder for kjøreopplæring på snødekt mark og islagt vassdrag etter motorferdselloven § 43.*

Ny § 12-7 nr. 15 skal lyde:

15. *motorferdsel i områder angitt i motorferdselloven § 19 og § 43, herunder om når og hvordan ferdsel kan skje og hvilke transport- og fremkomstmidler som kan benyttes,*

Forslag fra medlemmene Bartnes, Falleth, Henriksen og Kvalsvik:

§ 16-2 sjette avsnitt skal lyde:

Ekspropriasjon i medhold av denne paragrafen kan ikke foretas når det gjelder grunn som i planen er satt av til landbruk etter § 12-5 nr. 5. *Det er heller ikke adgang til å ekspropriere til løyper for motorferdsel på snødekt mark og islagt vassdrag etter motorferdselloven § 43 første ledd bokstav b.*

Utkast til forskrift om endring i forskrift om konsekvensutredninger

Fastsatt ved kgl. res. (dag, måned, år) med hjemmel i lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 14-6. Fremmet av Klima- og miljødepartementet.

I

I forskrift 21 juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger gjøres følgende endring:

I forskriftens vedlegg I tas det inn en ny rad nr. 30:

30. Løyper for motorferdsel på snødekt mark og islagt vassdrag (snøskuterløyper) som er lengre enn 500 meter.	Planmyndigheten. Plan- og bygningsloven. Motorferdselloven.
---	---

Nåværende rad 30 blir rad 31.

I forskriftens vedlegg II tas det inn en ny rad nr. 12 bokstav f:

f)	Løyper for motorferdsel på snødekt mark (snøskuterløyper) som ikke er omfattet av vedlegg 1, øvingsområder for kjøreopplæring, landingsplasser og motorferdselområder på vann med overflateareal på under 2 kvadratkilometer etter motorferdselloven § 43.	Planmyndigheten. Plan- og bygningsloven. Motorferdselloven.
----	--	---

II

Denne forskriften trer i kraft (dato, måned år).

Kapittel 3

Utvalgets oppnevning, mandat og arbeid



Figur 3.1

3.1 Oppnevning og sammensetning av utvalget

Motorferdsellovutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 3. september 2021.

Utvalget har hatt følgende medlemmer:

- førsteamanuensis Jon Christian Fløysvik Nordrum, Drammen (leder)
- agronom og gårdbruker Lars Petter Bartnes, Steinkjer
- leder Norske Reindriftssamers Landsforbund, Inge Even Danielsen, Røros
- områdedirektør Eva Irene Falleth, Oslo
- fylkesdirektør Odd Johan Henriksen, Fauske
- advokat Frode Andersen Innjord, Arendal
- forsker Ellen Johanne Kvalsvik, Alta
- ordfører Hilde Anita Nyvoll, Nordreisa

Utvalget har hatt et sekretariat, som har bestått av utredningsleder Beate Fiskerstrand (sekretariatsleder 2022 til mai 2023), seniorrådgiver Marit Johanne Birkeland (sekretariatsmedlem, deretter sekretariatsleder fra mai 2023), seniorrådgiver Karin Maria Svånå, rådgiver Mira Christine Marcussen, seniorrådgiver Pål Foss Digre og rådgiver Karen Hjelmervik Nerbø. I spørsmål om motorferdsel og samiske rettigheter har sekretariatet blitt bistått av universitetsstipendiat Gullik-André Fjordbo.

3.2 Mandat

Utvalget fikk ved oppnevningen følgende mandat:

1. Bakgrunn/Innledning

Stortinget fattet 25. mai 2021 følgende vedtak nr. 973:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om revidering av lov om motorferdsel i utmark og vassdrag med sikte på økt lokalt selvstyre og redusert byråkrati knyttet til praktiseringen av loven, samtidig som hensyn til natur og friluftsliv blir ivarettatt.»

Lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven) med tilhørende forskrifter har som formål å regulere motorferdsel i utmark og vassdrag ut fra et samfunnsmessig helhetssyn med sikte på å «verne om naturmiljøet og fremme trivselen», jf. § 1. Lovens utgangspunkt er at motorferdsel i utmark og vassdrag er forbudt, med mindre annet følger av loven selv eller vedtak med hjemmel i loven. Loven tar imidlertid ikke sikte på å hindre nødvendig ferdsel til anerkjente nytteformål. Dette er i stor grad tillatt, enten ved direktehjemmel eller gjennom åpning for at kommunen kan gi tillatelse. Ferdsel som ikke anses som nødvendig nyttekjøring er derimot i all hovedsak forbudt, med visse unntak. I 2015 ble det eksempelvis åpnet for at kommunene kan fastsette løyper for rekreasjonskjøring med snøscooter.

Begrunnelsen for å regulere motorferdsel i utmarka er først og fremst de ulemper og skader slik ferdsel har for natur, dyreliv og friluftsliv. Det er stadig vanskeligere å finne områder som ikke er påvirket av menneskelig aktivitet. Press på arealer er en stor utfordring for naturmangfoldet. For mange består friluftslivet av tilgangen på stillhet

og ikke-tilrettelagt natur. Samtidig er motorferdsel i utmark viktig for mange, eksempelvis i næringssammenheng, i forbindelse med hyttebruk eller i forbindelse med fritidsaktiviteter som isfiske. Enkelte ønsker å bruke motoriserte kjøretøy til rekreasjon og næring i større grad enn det som regelverket åpner for i dag. Det er også pekt på at nasjonale regler bør ta bedre hensyn til det lokale selvstyret ved praktisering av regelverket.

Siden vedtakelsen av loven har det vært en sterk økning i antall registrerte motoriserte fremkomstmidler beregnet på ferdsel i naturen. Samtidig er det også skjedd en teknologiutvikling i samfunnet, og det kommer stadig nye måter å ferdes i naturen på. I tillegg skjer det en rask utvikling av motorteknologi. Denne utviklingen skaper nye muligheter, men den skaper også nye utfordringer og et press på motorferdselregelverket.

Det er foretatt en rekke endringer i regelverket siden vedtakelsen av loven. Særlig har det skjedd mange enkeltstående endringer de siste seks årene. De stadige endringene er blant annet utslag av en polarisert debatt om til hvilke formål motorisert ferdsel skal tillates og i hvor stor grad det sentralt fastsatte regelverket skal sette rammer for hva kommunene skal kunne gi tillatelse til.

Hyppige, enkeltstående endringer øker faren for at vi over tid får et fragmentert og komplisert regelverk med dårlig innbyrdes sammenheng. Regjeringen mener derfor det er hensiktsmessig å foreta en grundig og helhetlig gjennomgang av regelverket, med mål om at resultatet av gjennomgangen får bred aksept og at det står seg over tid.

2. Problemstillinger som skal drøftes i utvalget/mandatet

Utvalget bes om å utrede reglene om motorferdsel i utmark og vassdrag og å utarbeide forslag til endringer i regelverket som ivaretar Stortingets føringer i vedtak 25. mai 2021 nr. 973 med sikte på økt lokalt selvstyre og redusert byråkrati knyttet til praktiseringen av loven, samtidig som hensyn til natur og friluftsliv blir ivaretatt. Formålet med motorferdselloven skal ligge fast. Utvalget står fritt til å vurdere om forslagene skal komme til uttrykk i form av endringer i det gjeldende regelverket, eller i en helt ny lov.

Stortingets vedtak omhandler etter ordlyden bare motorferdselloven. Det er likevel naturlig at utvalget også utreder og gir anbefalinger om lovens forskrifter. Utvalget kan også vurdere sammenhengen med tilstøtende regelverk, for eksempel plan- og bygningsloven og kommunenes arealplanleg-

ging, i den utstrekning det anser det hensiktsmessig.

Utvalget skal særlig vurdere:

- Hva er kommunenes handlingsrom etter regelverket i dag og hvordan bør regelverket utformes for å ivareta målet om økt kommunalt selvstyre og mindre byråkrati, samtidig som en skal sikre at hensyn til natur og friluftsliv blir ivaretatt? Utvalget må vurdere sine forslag i lys av den samlede belastning for friluftsliv, reindrift og naturmangfold dersom et høyt antall av kommunene utnytter sitt skjønnrom fullt ut, jf. også naturmangfoldloven § 10. Utvalget må i vurderingene ta i betraktning utfordringer knyttet til skjønnsmessige bestemmelser. Utvalget skal også ta høyde for at hensynet til det kommunale selvstyret skal veie tungt ved prøving av det frie skjønn, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd.
- Om det er grunnlag for økt differensiering i regelverk for ulike deler av landet, eksempelvis på grunn av historiske forhold, lenger vinterseong osv. Vurderingen må synliggjøre fordeler og ulemper med økt differensiering vs. felles nasjonale regler.
- Utvalget kan også se på følgende problemstillinger som det har vært særlig oppmerksomhet om de senere årene: Barmarkskjøring i utmarksnæring, oppkjøring av løyper for hundekjøring, hvilke former for funksjonshemming som kan gi adgang til motorferdsel, adgang til å åpne for hyttekjøring med snøscooter gjennom forskrift fremfor enkelttillatelser, rammer for motorsportanlegg og om det skal åpnes for frikjøringsområder.
- Hvorvidt prøveordningen for catskiing bør gjøres permanent, i lys av evalueringen av forsøksordningen (denne er ventet i løpet av 2022).
- Regelverket for løyper for fornøyleskjøring med snøscooter, i lys av rapporten «Løyper for rekreasjonskjøring med snøskuter» fra NINA og Menon Economics 2020, samt de anbefalingene om oppfølging av denne som Miljødirektoratet har levert departementet 30. april 2021.
- Dokumentasjonskrav for kjøring som er hjemlet direkte i lov eller forskrift.
- Det vil i utgangspunktet falle utenfor utvalgets mandat å se på regler om reaksjoner og sanksjoner ved overtredelse av motorferdselregelverket. Utvalget kan allikevel foreslå endringer også på dette feltet i den grad det mener Stortingets føringer gir grunnlag for det. Dette temaet vil bli vurdert gjennom departementets

oppfølging av miljøkriminalitetsmeldingen. Regjeringen ønsker å heve strafferammen for overtredelse av motorferdselloven samt vurdere å innføre hjemmel for retting. I en slik vurdering er det naturlig å se på hvordan regelverket som helhet kan støtte opp under formålet om å redusere ulovlig kjøring til skade for natur og friluftsliv.

- h. Mulighet for økt bruk av digitale virkemidler med sikte på enklere motorferdselsforvaltning, herunder digital søknadsbehandling, digitale virkemidler ved tilsyn- og kontroll. Utvalget bør se dette i lys av at det ofte er vanskelig å kontrollere om den ferdsele som foregår i utmarka er i tråd med regelverket.
- i. Å gjøre regelverket mer oversiktlig og tilgjengelig. I dette inngår vurderingen av fordelingen av regler mellom lov og forskrifter. Utvalget må også se på hvordan sentrale og lokale bestemmelser om motorferdsel i utmark og vassdrag kan publiseres og gjøres allment tilgjengelig, blant annet gjennom offentlige digitale kartløsninger. Videre bør utvalget vurdere hvordan kunnskap om regelverket, herunder endringer og tolkningsuttalelser til regelverket, enkelt kan formidles, for eksempel gjennom bruk av rundskriv eller en statlig digital portal.

Generelle føringer

Utvalget skal gjennomføre sin utredning i tråd med utredningsinstruksen, jf. særlig punkt 2-1 og 2-2. Dette innebærer blant annet at de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene må utredes.

Utvalget skal legge vekt på å skape klare regler som er enklere å praktisere. Dette innebærer både at utvalget bruker et klart språk, men også at regelverket skal være oversiktlig og tilgjengelig, og enkelt å forvalte.

Den teknologiske utviklingen er et viktig bakteppe for eventuelle regelendringer. Utvalget skal legge som premiss at motorferdselsloven fortsatt skal være teknologinøytral.

Reindriftsretten omfatter rett til motorferdsel, jf. reindriftsloven § 23. Det skal ikke foreslås endringer som vil medføre endringer i denne retten.

Utredningen skal i hovedsak baseres på tilgjengelig og oppdatert forskning og kunnskap på feltet. Det vil være naturlig å blant annet se hen til utredninger om motorferdselloverket som er allerede gjort. I tråd med naturmangfoldlovens sentrale prinsipper, må utvalget anvende seg av

den best tilgjengelige kunnskap om for eksempel den påvirkning motorferdsel har på natur, dyr og friluftsliv, jf. naturmangfoldloven § 8. Der utvalget mener vi ikke har tilstrekkelig kunnskap skal utvalget gi uttrykk for det, samt se hen til føre-var prinsippet i naturmangfoldloven § 9.

3. Gjennomføring

Klima- og miljødepartementet kan supplere og endre mandatet ved behov, for eksempel dersom det blir nødvendig å ta opp ytterligere tema og spørsmål for å sikre en mest mulig hensiktsmessig utforming og sammenheng i lovsystemet. Utvalget kan selv ta opp ønske om en slik endring med departementet.

Utvalget vil få et eget sekretariat.

Utvalget skal legge til rette for innspill fra relevante kompetansemiljøer. Det bør tidlig vurderes om det er hensiktsmessig å arrangere innspillmøter, seminarer eller på andre måter innhente synspunkter fra relevante miljøer. Klima- og miljødepartementet vil nedsette en referansegruppe som kan bistå lovutvalget med innspill. Referansegruppen skal bestå av representanter fra relevante organisasjoner og fagmiljøer. Utvalget skal legge til rette for at referansegruppen får god anledning til å legge frem sine synspunkter og problemstillinger. Hovedtrekkene i innspillene fra referansegruppen og vurderingene av disse skal fremgå av utredningen.

Utvalget skal ta utgangspunkt i veilederen om utvalgsarbeid i staten fra Kommunal og moderniseringsdepartementet.

Utvalget skal avgi utredningen i form av en Norsk Offentlig Utredning (NOU) innen 1. desember 2023.

3.3 Utvalgets forståelse av mandatet og avgrensning av arbeidet

3.3.1 Målsettinger og føringer

Motorferdsellovutvalgets mandat åpner for en bred og helhetlig gjennomgang av reglene for motorferdsel i utmark med sikte på å foreslå en ny lov eller endringer i dagens regelverk. Utvalget har også adgang til å foreslå endringer i tilstøtende regelverk.

Stortingets vedtak nr. 973 av 25. mai 2021 inneholder sentrale mål for utvalgets arbeid. Vedtaket slår fast at utvalget skal ta sikte på økt kommunalt selvstyre og redusert byråkrati, samtidig som hensynet til natur og friluftsliv blir ivaretatt. I tillegg inneholder utvalgets mandat et mål om at

utvalget skal foreslå løsninger som får bred aksept, og som står seg over tid.

I tillegg til å liste opp en rekke ulike problemstillinger som utvalget skal vurdere, inneholder mandatet også en rekke generelle føringer for utvalgets arbeid. For det første skal formålet med dagens lov ligge fast, og det skal ikke foreslås endringer som griper inn i reindriftnettets rett til motorferdsel. Regelverket skal utformes teknologinøytralt, og utvalget skal legge vekt på å utarbeide klare regler som er enklere å praktisere både med tanke på tilgjengelighet, oversiktighet og klarspråk. Utvalget skal følge utredningsinstruksen og basere utredningen på den beste tilgjengelige kunnskapen i tråd med naturmangfoldloven § 8.

3.3.2 Utvalgets forståelse av mandatet

Utvalget oppfatter at det er en mulig spenning i mandatet: På den ene siden er utvalget bedt om å gi kommunene større selvstyre og bidra til mindre byråkrati, på den andre siden skal hensynet til natur og friluftsliv ivaretas. Når det gjelder målsettingen om mindre byråkrati, understreker vi at det er ulike former for byråkrati. Vi er enige i at unødvendig byråkrati bør fjernes, men vil samtidig understreke at noe byråkrati kan være nødvendig for å sikre en forsvarlig saksbehandling som ivaretar ulike interesser. Utfordringen er å vurdere *hva* som er nødvendig byråkrati.

I mandatet presiseres det at formålet med motorferdselloven skal ligge fast. Klima- og miljødepartementet klargjorde ved oppstarten av arbeidet at dette betyr at hensikten med loven skal være den samme som i dag. Det innebærer blant annet at lovens formål om å regulere adgangen til motorferdsel i utmark ligger fast, og at utvalget for eksempel ikke kan foreslå fri adgang til motorferdsel. Det er også et grunnleggende formål å verne om naturmiljø og trivsel.

Utvalget oppfatter at mandatets føring om teknologinøytralitet betyr at loven skal være bestendig over tid, og at det helst ikke skal være nødvendig å gjøre endringer etter hvert som det kommer nye fremkomstmidler og ny teknologi. Det betyr imidlertid ikke at lovverket må være likt for alle fremkomstmidler.

Når det gjelder mandatets formulering om reindriftnettets rett til motorferdsel med henvisning til reindriftnettloven § 23, forstår utvalget den slik at vi ikke skal begrense eller utvide reindriftnettets adgang til motorferdsel slik denne i dag er regulert i motorferdselloven og reindriftnettloven.

I mandatet står det at det i utgangspunktet faller utenfor utvalgets mandat å se på regler om reaksjoner og sanksjoner ved overtredelse av motorferdselregelverket. Det er imidlertid presisert at vi kan se på reaksjoner og sanksjoner i den grad vi mener Stortingets føringer gir grunnlag for det. Bakgrunnen for denne avgrensningen er at temaet vil bli vurdert ved departementets oppfølging av miljøkriminalitetsmeldingen fra 2020.

Utvalget har hatt dialog med Klima- og miljødepartementet om hvordan vi kan forholde oss til denne delen av mandatet. I en e-post fra departementet 11. november 2022 ble vi særlig bedt om å utrede en hjemmel om retting og tiltak for økt bruk av inndragning, inkludert innføring av en administrativ hjemmel for inndragning. Utvalget står for øvrig fritt til å vurdere forslag til endringer i regelverket.

Utvalget vurderer det som hensiktsmessig å ikke avgrense utredningen mot reaksjoner, sanksjoner og straff og legger til grunn at det ikke er noe i føringene fra Stortinget som taler mot at vi vurderer disse spørsmålene. Vi har lagt vekt på at lovverket utgjør en helhetlig regulering av et område, og at det er viktig å se reaksjoner, sanksjoner og straff i sammenheng med andre deler av regelverket.

3.4 Utvalgets arbeid

3.4.1 Møter og arbeidsform i utvalget

Utvalget har hatt 19 møter over 33 dager, inkludert tre studieturer. Om lag halvparten av møtene har vært digitale. Siden utvalgsmedlemmene bor i ulike deler av landet, ble digitale møter vurdert som en hensiktsmessig løsning. I starten av 2022 var det også usikkerhet rundt gjennomføringen av fysiske møter på grunn av koronasmitte og restriksjoner i forbindelse med pandemien. Etter utvalgets erfaring har de digitale møtene fungert fint, særlig når det gjelder presentasjoner fra eksterne aktører og annen kunnskapsinnhenting i oppstartsfasen.

Det har vært viktig for utvalget å være tilgjengelig for innspill. På utvalgets nettside har vi gitt informasjon om arbeidet vårt, og utvalgets mandat har vært tilgjengelig. Vi har også løpende lagt ut informasjon om utvalgets møter, og alle har hatt mulighet til å både gi og se innspill på nettsiden. På denne måten har utvalget fått inn en rekke innspill fra organisasjoner, kommuner, private næringsaktører og privatpersoner. Vi har også forsøkt å imøtekomme forespørsler om møter. I til-

legg til møter og innspill med utvalgets referansegruppe, se kapittel 3.4.2, har utvalgsleder og deler av sekretariatet hatt en rekke andre innspillmøter som er nærmere omtalt i kapittel 3.4.3.

Utvalget har vært opptatt av å hente inn kunnskap og etablere en felles problemforståelse. De første ni utvalgsmøtene i 2022 besto derfor av tematiske møter hvor alle medlemmene av referansegruppen fikk presentere seg og sitt syn for utvalget. Tema for møtene har blant annet vært kommunalt selvstyre, regionale særutfordringer, natur- og friluftslivshensyn, nærings- og grunneierinteresser og motorferdsel til fritidsbruk. Utvalget har også fått orientering fra Naturvårdsverket om hvordan motorferdsel er regulert i Sverige, og om forslaget til ny terrängkörningslag.

I kunnskapsinnhentingssfasen gjennomførte utvalget også tre studieturer til henholdsvis Finnmark, Trøndelag og Telemark. Målet var å få et dekkende bilde av status og utfordringer på motorferdselsfeltet i de ulike regionene. Dette oppnådde vi ved å invitere eller besøke kommuner, ulike myndigheter og interesseorganisasjoner. På disse studieturene hadde vi også kontakt med lokale representanter for ulike medlemmer av referansegruppen.

Studietur 1 ble gjennomført i Alta 10. og 11. mars 2022. I Alta fikk utvalget presentasjoner fra Alta kommune, Hammerfest og Kvalsund snøscooterforening, Statsforvalteren i Troms og Finnmark, Finnmark politidistrikt/Reinpolitiet, Statens naturoppsyn, Sametinget, Norske Reindriftsamers Landsforbund, Finnmarkseiendommen, Alta Jeger- og Fiskerforbund, Finnmark Naturvernforbund, Troms Turlag og NHO Arktis. I forkant av det faglige opplegget i Alta besøkte utvalgsleder, ett av utvalgsmedlemmene og sekretariatet Karasjok. Der ble det gjennomført møter med Karasjok og Kautokeino kommuner og Sametinget, inkludert Sametingspresidenten.

Studietur 2 ble gjennomført i Trondheim 31. august og 1. september 2022. I Trondheim fikk utvalget innlegg og presentasjoner fra Sintef, forvalter fra Langsua nasjonalpark, Miljødirektoratet, Statens naturoppsyn, Statsforvalteren i Trøndelag, Trøndelag politidistrikt, Meråker Brug, Trøndelag Bondelag, NJFF Nord-Trøndelag (regionlag under Norges Jeger og Fiskerforbund), Forum for natur og friluftsliv Trøndelag og kommunene Steinkjer, Oppdal og Selbu.

Studietur 3 ble gjennomført på Rjukan og Hardangervidda 27. og 28. september 2022. Utvalget besøkte Norsk villreinsenter og Hardangervidda Nasjonalparksenter hvor vi fikk orientering om villreinproblematikk. På turen fikk utvalget også

presentasjoner fra Statens naturoppsyn, Sør-Øst politidistrikt og kommunene Vinje, Tinn og Nore og Uvdal. På denne studieturen hadde vi også et møte i Drammen med Statsforvalteren i Oslo og Viken og Statsforvalteren i Vestfold og Telemark.

Fra høsten 2022 gikk utvalgets arbeid over i en analyse- og forslagsfase med jevnlig interne møter. Vi hadde i denne perioden også språkverksted der vi gikk igjennom lovteksten med Språkrådet.

3.4.2 Utvalgets referansegruppe og involveringen av denne

Departementet sendte i november 2021 ut en invitasjon til aktuelle myndigheter, virksomheter og organisasjoner om å delta i referansegruppen. Klima- og miljødepartementet oppnevnte 21 medlemmer til referansegruppen i brev av 17. desember 2021.

Referansegruppen har bestått av representanter fra følgende organisasjoner:

- Den Norske Turistforening
- Finnmarkseiendommen
- Kommunesektorens organisasjon
- Naturvernforbundet
- NHO Reiseliv
- Norges Bondelag
- Norges Fjellstyresamband
- Norges Handikapforbund
- Norges idrettsforbund
- Norges Jeger- og Fiskerforbund
- Norges Røde Kors
- Norges Skogeierforbund
- Norsk Friluftsliv
- Norske alpinanlegg og fjelldestinasjoner
- Norske Reindriftssamers Landsforbund
- NORSKOG
- Sametinget
- Snøscooterklubbenes Fellesråd
- Statens vegvesen
- Statskog SF
- Utmarkskommunenes Sammenslutning

I tråd med mandatet har utvalget lagt til rette slik at referansegruppen har fått anledning til å legge frem sine synspunkter og problemstillinger. Utvalget har holdt gruppen orientert og involvert den underveis i arbeidet. Alle medlemmene har fått anledning til å møte utvalget og presentere seg og sitt syn. Vi har oppfordret gruppen til å sende inn alt av informasjon, rapporter og lignende som de sitter på, og til å sende inn skriftlige innspill til utvalget. Flere medlemmer har formidlet rapporter og annen kunnskap av verdi for utvalget.

Enkelte har også innhentet ny informasjon og nye data blant medlemmene sine i forbindelse med utvalgsarbeidet. Kunnskap og innspill fra referansegruppen er innarbeidet i utredningen under ulike problemstillinger.

3.4.3 Andre involverte

Utvalget har ønsket å innhente kunnskap og innspill også fra andre miljøer enn dem som er representert i referansegruppen. Dette har vært viktig for å få et så bredt og grundig kunnskapsgrunnlag som mulig.

En rekke aktører har vært involvert under utvalgets studieturer, som beskrevet i kapittel 3.4.1. Videre har utvalgsleder og sekretariatet hatt møter og korrespondanse med en rekke andre aktører: Teknologirådet, Forsvarets forskningsinstitutt, Barneombudet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Distriktssenteret, statsforvalterne, Nivel, Den nasjonale filmkommissjonen, Snøscooterimportørene Forening, Datatilsynet og Kommunal- og distriktsdepartementet. I tillegg har utvalgsleder og sekretariatet deltatt på flere seminarer der det er gitt innspill til utvalget. Den Norske Turistforening (DNT) og Norsk Friluftsliv arrangerte et webinar om motorferdsel i norsk natur 24. mars 2022. Bufdir arrangerte 28. oktober 2022 et miniseminar om ferdsel i utmarka for personer med funksjonsnedsettelse der representanter for Funksjonshemmedes fellesorganisasjon, Unge funksjonshemmede, Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner, Naturvernforbundet, DNT og representanter for flere leverandører for hjelpemidler og rullestoler, deltok. Utvalgsleder deltok også på årsmøtet til Utmarkskommunenes Sammenslutning 21. april 2022 og på kommunesamling i Troms og Finnmark i regi av Statsforvalteren 21. september 2022.

3.4.4 Innhenting av ny kunnskap

3.4.4.1 Innledning

Ifølge mandatet skal utredningen bygge på tilgjengelig og oppdatert forskning og kunnskap på feltet. På enkelte områder har utvalget sett behov for å innhente ny kunnskap.

3.4.4.2 Involvering av barn og unge – rapport fra Tvibit

Utvalget har sett det som viktig å innhente synspunkter og meninger fra ulike deler av befolkning

gen og har derfor også ønsket å involvere barn og unge i lovarbeidet. Barn og unge har en grunnlovsfestet rett til å bli hørt i spørsmål som angår dem selv. Dette følger av Grunnloven § 104, som bygger på konvensjonen om barnets rettigheter (barnekonvensjonen) artikkel 12. Barn og unge er brukere av utmarka og har ulike forhold til motorferdsel i naturen.

Utvalget hadde møter med Barneombudet og Distriktssenteret i juni 2022 for å få råd om hvordan vi best kunne gå frem for å inkludere barn og unge i utvalgets arbeid. På bakgrunn av tips fra Barneombudet tok vi kontakt med ungdomshuset Tvibit i Tromsø.

Tvibit er et kreativt knutepunkt for unge mennesker i hele Nord-Norge og en av landets ledende aktører på ungdomsmedvirkning. Utvalget inngikk en avtale med Tromsø kommune om at Tvibit skulle gjennomføre en medvirkningsprosess på vegne av utvalget. Prosjektleder for prosessen var jusstudent og sekretær for Tromsø ungdomsråd Hedda Ottarsen Nøstvik.

Tvibit ved Nøstvik overleverte rapporten «Medvirkningsprosesser med barn og unge til ny motorferdsellov» til utvalgets leder på Lovkonferansen ved Universitetet i Oslo 7. juni 2023. Rapporten er lagt ved utredningen som et digitalt vedlegg, og funnene fra rapporten er også omtalt i kapittel 9.1.6.3. Grunnlaget for rapporten er flere ulike medvirkningsprosesser som ble gjennomført høsten 2022. Særlig viktig var verkstedene som ble gjennomført på Ungdomskonferansen i Tromsø 11. oktober 2022 med 78 ungdommer og konferansen Ungdomsråd i nord i Hammerfest 16. oktober 2022 med 92 ungdommer. I tillegg til dette ble det brukt spørreskjemaer med etterfølgende dybdeintervjuer. Temaet for verkstedene, spørreundersøkelsene og oppfølgingsintervjuene var ulike sider ved motorferdsel i utmark og reguleringen av denne.

3.4.4.3 Vårforbudet i Nord-Troms og Finnmark – rapport fra NINA

I Nord-Troms og Finnmark gjelder et generelt forbud mot bruk av motorkjøretøy i perioden 5. mai til 30. juni, noe som gjerne omtales som vårforbudet. På studieturen til Alta og Finnmark, og gjennom flere innspill til utvalget, erfarte utvalget at dette forbudet er omdiskutert, og at mange hevder at det ikke er behov for et slikt forbud.

Utvalget ønsket mer kunnskap og informasjon rundt den faglige begrunnelsen for vårforbudet for å kunne ta stilling til om dette bør videreføres, endres eller oppheves. Vi formulerte derfor et

todelt oppdrag. For det første ønsket vi mer kunnskap om sårbarhet hos vilt og tamrein om våren som følge av forstyrrelser knyttet til menneskelig ferdsel. For det andre ønsket vi kunnskap som gir grunnlag for å vurdere en eventuell geografisk avgrensning av et vårforbud.

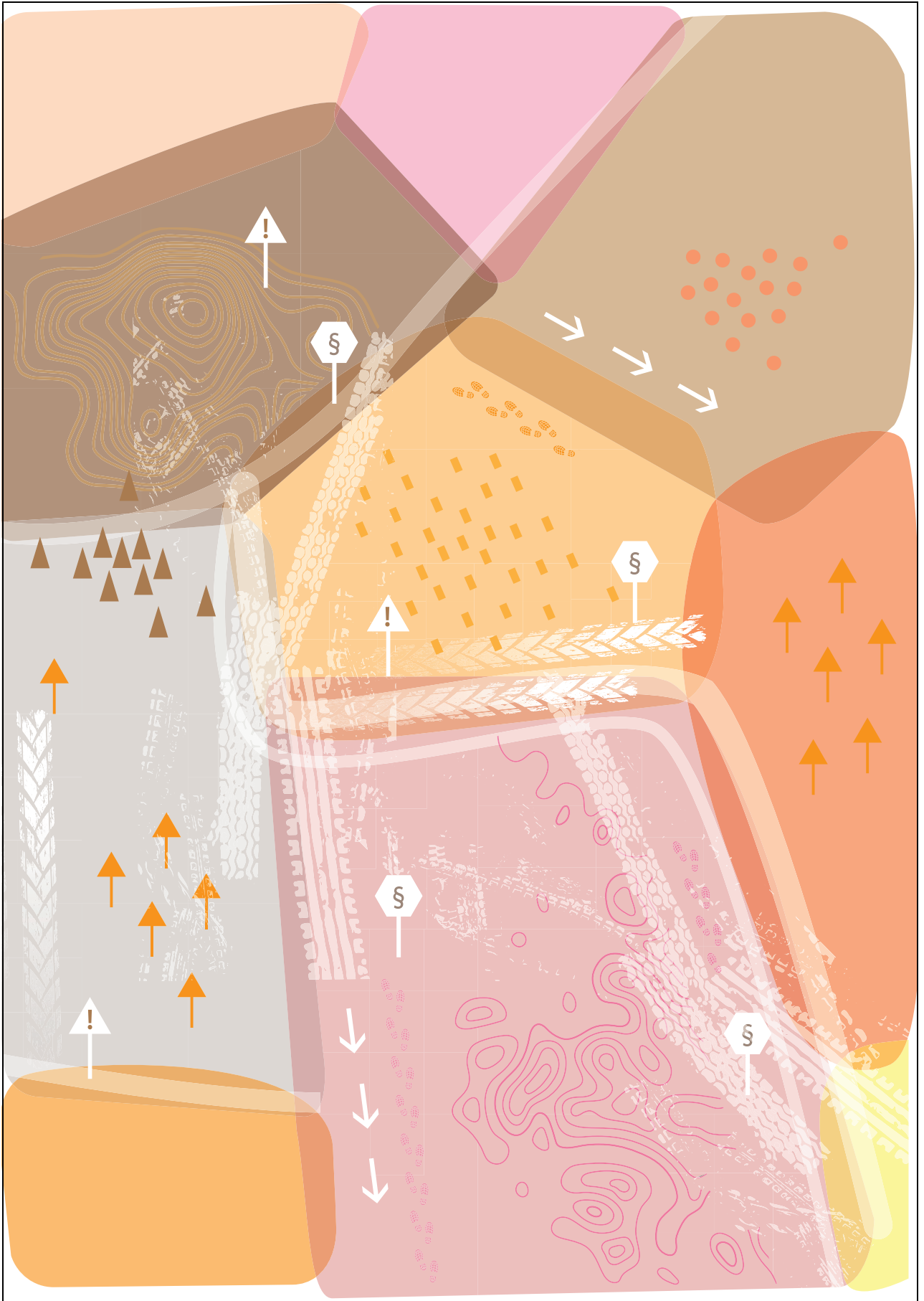
Utvalget tildelte oppdraget til Norsk institutt for naturforskning (NINA). NINA leverte rapporten «Vurdering av vårforbud mot motorferdsel i utmark i Nord-Troms og Finnmark» våren 2023.¹ Rapporten er lagt ved som et digitalt vedlegg til utredningen, og den er også omtalt i kapittel 18.2.2.4.

¹ Mathiesen mfl. (2023).

3.4.5 Oversettelse av mandat og sammendrag

Motorferdsel i utmark er et felt som berører samiske interesser og deler av utredningen inneholder vurderinger av motorferdsel i forbindelse med samisk utmarksbruk. Det har derfor vært viktig for utvalget at vårt arbeid og utredning er tilgjengelig for den samiske befolkningen og andre nasjonale minoriteter. Utvalget har av denne grunn fått oversatt både mandatet og sammendraget på nord-, sør- og lulesamisk og også kvensk. En oversatt versjon av mandatet ble tidlig gjort tilgjengelig på utvalgets nettsider på de samme språkene.

På grunn av begrenset kapasitet blant de aktuelle oversetterne vil sammendraget på sørsamisk ferdigstilles først etter overlevering, og det vil derfor legges ved utredningen som et digitalt vedlegg i etterkant.



Figur 4.1

Del II

Dagens regulering av motorferdsel i utmark og vassdrag og tilstøtende regelverk

Kapittel 4

Overordnede rammer for regulering av motorferdsel



Figur 4.2

4.1 Innledning

Grunnloven, folkerettslige forpliktelser og andre regelverk setter rammer for hvordan motorferdsel i utmark kan reguleres. I dette kapitlet gjennomgår vi krav og føringer som setter rammer for hvordan forslag til ny motorferdsellov kan utformes. Oversikten er ikke uttømmende.

4.2 Natur og friluftsliv

4.2.1 Grunnloven § 112

4.2.1.1 Innledning

Grunnloven § 112 forplikter staten til å ta vare på naturen for fremtidige generasjoner. Bestemmelsen setter en viktig ramme for utvalgets arbeid. For det første legger bestemmelsen føringer for innholdet i lovgivningen. For det andre stiller bestemmelsen krav til lovgivningsprosessen ved at konsekvensene av lovforslag som kan påvirke miljøet negativt, må utredes før loven blir vedtatt. I dette kapitlet presenteres bestemmelsens betydning for utredningsarbeidet. Det er først og fremst de rettslige rammene for lovarbeidet som beskrives. De konkrete vurderingene av miljøvirkninger og hvordan utvalgets lovforslag ivaretar miljøhensyn, vil skje løpende i utredningen og er oppsummert i kapittel 33.

4.2.1.2 Generelt om Grunnloven § 112

Etter Grunnloven § 112 har hver enkelt en rett til «et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares». Bestemmel-

sen gir et langsiktig vern av miljøet på grunnlovsnivå. Bestemmelsen etablerer også en rett til informasjon om «naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen». Andre avsnitt stiller også krav til at virkningene av inngrep i naturen skal utredes. Til slutt slår bestemmelsens tredje avsnitt fast at statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører grunnsetningene i bestemmelsens første og andre avsnitt.

Bestemmelsen er ikke en ren prinsipperklæring, men har et visst rettslig innhold.¹ Plikten myndighetene har til å «iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetningene» etter tredje avsnitt, kan være både positiv (en plikt til å aktivt gjennomføre tiltak som vil gagne miljøet) og negativ (en plikt til å avstå fra tiltak som vil skade mil-

Boks 4.1 Grunnloven § 112

Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etter slekten.

Borgerne har rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta den rett de har etter foregående ledd.

Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger.

¹ HR-2020-2472-P avsnitt 144.

jøet).² Å vedta lovgivning kan etter tredje avsnitt være et «tiltak» og dermed bidra til å oppfylle grunnlovsforpliktelsen.

Det er mange tolkningsspørsmål rundt Grunnloven § 112 som både er kontroversielle og vanskelige. Det gjelder kanskje spesielt spørsmål om bestemmelsen kan være en rettslig skranke for myndighetene, og i hvilken grad domstolene i tilfelle kan håndheve denne skranken. Disse spørsmålene skal ikke behandles her. I alle tilfeller er det åpenbart at bestemmelsen har betydning i utformingen av ny lovgivning, både materielt og prosessuelt.

4.2.1.3 Grunnlovens rammer for motorferdselloven

Høyesterett har uttalt at Grunnloven § 112 første avsnitt (den materielle retten til miljø) vil være «eit direktiv for Stortingets lovgjevande makt».³ Dette får betydning på flere måter når myndighetene skal utarbeide ny lovgivning. Kort sagt kan ikke lovgiver se bort fra miljøhensyn i utformingen av ny lovgivning. Lovgiver må gjøre en reell vurdering og prioritering av miljøhensyn opp mot andre samfunnsmessige hensyn.⁴ Det er minst tre sider ved dette som har betydning for rammene for utvalgets arbeid.

For det første må ordlyden i første avsnitt, som både viser til menneskers helse, naturens produksjonsevne og naturens mangfold, forstås slik at den verner om *miljøinteresser i vid forstand*. Det er også naturlig å forstå ordlyden slik at den ikke bare verner om naturens instrumentelle verdi for mennesker, men også *naturens egenverdi*. Dette innebærer at den nye motorferdselloven må ivareta brede miljøhensyn, og at miljøvirkningene må vurderes ikke bare fra et menneskesentrert perspektiv.

For det andre innebærer henvisningen til etterslekten i første avsnitt at lovgivningen må bygge på *langsiktige vurderinger* og bidra til å fremme langsiktige miljømål. Det er altså ikke nok å vurdere hvordan loven vil virke på kort sikt. Langsiktige vurderinger er uansett nødvendige for at en lov skal kunne virke godt over tid, men Grunnloven § 112 innebærer i tillegg en rettslig plikt til å innrette loven slik at naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig betraktning. I motorferdselsammenheng må lovforslaget for

eksempel vurderes opp mot langsiktige mål om å bevare og restaurere natur og ta hensyn til hvordan naturmangfold og sårbare arter blir påvirket av støy og menneskelig aktivitet i naturen over lengre tid.

For det tredje innebærer § 112 en plikt til å vurdere om den *samlede belastningen* av loven vil være i tråd med retten til miljø. Dersom man skal oppnå en langsiktig bærekraftig forvaltning av miljøet, er summen av enkelthandlinger avgjørende. Når § 112 slår fast at naturens ressurser skal disponeres ut fra «en langsiktig og allsidig betraktning som bevarer denne rett også for etter slekten», taler det for at enkeltavgjørelser må vurderes som ledd i en helhetlig praksis, der den samlede belastningen er avgjørende. Høyesterett har også understreket at vedtak ikke kan vurderes isolert, men må vurderes som en del av helheten.⁵ Derfor er en vurdering av samlet belastning, eller de kumulative virkningene av all aktivitet etter loven, grunnleggende ved utformingen av lovforslag. Selv om hver enkelt handling isolert sett ikke trenger å ha vesentlige negative miljøkonsekvenser, er det altså den samlede aktiviteten som loven åpner for, som må være avgjørende.

Oppsummert setter Grunnloven § 112 rammer for hvilket innhold et forslag til ny motorferdsellov kan ha. Virkningene av motorferdselen på naturmangfold og på naturen har derfor hatt stor vekt i utformingen av lovforslaget. Selv om den enkelte kjøreturen i utmarka sjelden vil få vesentlige negative konsekvenser for natur- og friluftsinnteresser i Norge, vil virkningene av den samlede ferdsele over tid kunne true de samme interessene. Dette perspektivet må veie tungt når lovgiver tar stilling til hva slags motorferdsel i utmark man skal åpne for. I den grad virkningene er usikre, tilsier føre-var-prinsippet at man velger den løsningen som i størst grad beskytter miljøet. Dette har også betydning for kravet til utredning, som gjennomgås i neste kapittel.

4.2.1.4 Grunnlovens krav til utredning

I utgangspunktet er det Stortingets oppgave å vurdere om et lovforslag er godt nok utredet. I miljø saker stiller imidlertid Grunnloven § 112 andre avsnitt minstekrav til utredning av miljøkonsekvenser av ny lovgivning. I tillegg finnes det andre regelsett som stiller krav til utredning av lovforslag. Blant annet stiller miljøinformasjonsloven § 20, som gjennomfører Århuskonvensjonen i norsk rett, krav til utredning og høring av regel-

² HR-2020-2472-P avsnitt 143.

³ HR-2020-2472-P avsnitt 138. Se også Innst. S. nr. 163 (1991–1992) s. 6.

⁴ Se også Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) s. 19.

⁵ HR-2020-2472-P avsnitt 148.

verk. Utredningsinstruksen inneholder også regler om utredning av lovforslag. I dette kapitlet er det først og fremst forpliktelsene i Grunnloven § 112 som presenteres.

Et første spørsmål som må besvares, er *når utredningsplikten for lovforslag inntreffer*. Ordlyden i Grunnloven § 112 sier ikke i seg selv noe om dette, men spørsmålet må ses i lys av at bestemmelsen også gir en rett til miljøinformasjon. For at denne retten skal være effektiv, må det gjennomføres utredninger når lovforslaget kan innebære negative konsekvenser for menneskers helse, naturmangfoldet eller naturens produksjonsevne. Med andre ord er forslaget skadeevne det sentrale: Hvor alvorlig miljøskade kan oppstå, på kort eller lang sikt, og hva er sannsynligheten for at slik skade oppstår?

Selv om det altså er en viss terskel for at plikten skal inntre, er det klart for utvalget at forslaget til ny motorferdsellov er omfattet av utredningsplikten i Grunnloven § 112 andre avsnitt. Motorferdsel i utmark er egnet til å påvirke sårbare dyr og naturen for øvrig. Motorisert ferdsel i utmark kan også innebære at større områder blir berørt av menneskelig aktivitet, fordi mennesker lettere kan transporteres inn i uberørte naturområder. Motorferdselens påvirkning på naturen er nærmere omtalt i kapittel 10.

Det neste spørsmålet er *hvilke krav bestemmelsen stiller til utredningens innhold*. Utredningsplikten må ses i lys av at § 112 er en rettighetsbestemmelse: Lovforslag må utredes på en slik måte at borgerne får oppfylt sin rett til miljøinformasjon, slik at de kan ivareta den retten de har etter første avsnitt. Høyesterett har også oppstilt et forholdsmessighetskrav: «Di større konsekvensar eit vedtak har, di strengare krav må det stillast til avklaring av konsekvensane.»⁶ Lovforslagets skadeevne har altså også betydning for omfanget av utredningen. For overordnede og strategiske beslutninger som lovgivning, som forutsetter fremtidige beslutninger i praksis, og som også av den grunn har usikre virkninger, er det tilstrekkelig at virkningene utredes på et overordnet nivå, så lenge det stilles forsvarlige krav til kunnskapsgrunnlaget for de fremtidige beslutningene.

For at lovforslag skal kunne bygge på vurderinger av langsiktige konsekvenser og samlede virkninger, er det en forutsetning at slike virkninger utredes på forhånd. En plikt til å utrede langsiktige og kumulative konsekvenser har forankring i ordlyden i første avsnitt om at «[n]aturens ressurser skal disponeres ut fra en langsik-

tig og allsidig betraktning», og at det i andre avsnitt vises til rettigheten i første avsnitt. Når det gjelder fullmaktslovgivning, innebærer derfor utredningsplikten at man som et utgangspunkt må utrede virkningene av all aktiviteten som loven potensielt åpner for. Det gjelder uavhengig av om det er åpnet for aktiviteten i selve loven, gjennom forskriftsvedtak eller gjennom enkeltvedtak med hjemmel i loven. I tillegg må virkningene av loven utredes i lys av eksisterende og planlagte inngrep og aktiviteter i naturen. Utredningen må tilpasses omstendighetene i saken, og det er tilstrekkelig at utredningene av langsiktige og kumulative virkninger gjøres på et overordnet nivå. Slike utredninger er likevel nødvendige for at lovgiver skal kunne gjøre en helhetlig vurdering av miljøbelastningen de åpner for, slik § 112 krever.

Som en generell regel skal miljøkonsekvensutredninger ta utgangspunkt i eksisterende informasjon.⁷ Dette vil antakelig også gjelde for utredningsplikten i Grunnloven § 112 andre avsnitt. Ny og oppdatert informasjon skal innhentes hvis det er nødvendig for å belyse viktige forhold i saken. Informasjon som kommer inn for eksempel i forbindelse med høringer, kan også bidra til å belyse saken.

Når det gjelder *hvem som er ansvarlig for å utrede*, tilsier behovet for å utrede og vurdere den samlede belastningen av lovforslag at det er lovgiver som må være ansvarlig for å gjennomføre utredningen før lovvedtaket. Dette gjelder også for fullmaktslovgivning. Det er ikke tilstrekkelig at kommunene utreder virkningene av de enkelte vedtakene som treffes med hjemmel i loven etter at den er vedtatt.⁸ Selv om det kan være enklere å utrede de konkrete konsekvensene på dette stadiet, vil det ikke være mulig å vurdere den samlede belastningen som loven vil ha.

Hvis utredningen skal kunne gjøre borgerne i stand til å «ivareta den rett de har etter [første] ledd», slik ordlyden krever, er *tidspunktet for når utredningen må foreligge*, viktig. For at borgerne skal kunne bruke informasjonen i utredningen, bør den foreligge ved første høring av lovforslaget. På denne måten vil man også legge til rette for gode innspill og kunnskapsinnhenting gjennom høringsrunden. Det er også et alminnelig prinsipp at konsekvensutredninger bør gjennomføres så tidlig som mulig i beslutningsprosessen.

⁷ Se for eksempel forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger § 17 andre avsnitt.

⁸ Innst. 253 L (2014–2015) s. 8, JDLOV-2015-2968 og Fauchald (2016).

⁶ HR-2020-2472-P avsnitt 183.

På den måten kan man i større grad oppnå kunnskapsbaserte avgjørelser. Det er også større rom for å gjøre tilpasninger for å ivareta miljøhensyn tidlig i beslutningsprosessen.

Oppsummert stiller Grunnloven § 112 andre avsnitt krav til at lovgiver utreder mulige miljøvirkninger av forslaget til ny motorferdsellov. Det er blant annet nødvendig å utrede de langsiktige og kumulative virkningene av lovforslaget. Utredningen kan bygge på eksisterende informasjon, og man behøver bare å hente inn ny informasjon der det er nødvendig for å tette kunnskapshull om forhold av større betydning. Jo grundigere utredningene er i NOU-en, desto bedre grunnlag har høringsinstansene for å ta stilling til konsekvensutredningen og forslagene i utredningen. Det er også godt i samsvar med det overordnede kravet til statens myndigheter om «å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale», jf. Grunnloven § 100 sjetten avsnitt.

Virkningene av motorferdsel på naturen er nærmere beskrevet i kapittel 10. Utvalget har også hentet inn mer kunnskap om virkningene av vårforbudet gjennom en rapport fra Norsk institutt for naturforskning, se kapittel 18.2.2.4. Det å utrede virkningene av lovgivning er en svært krevende oppgave. Hvilke virkninger lovforslaget kan få, er svært usikkert, og særlig gjelder det de langsiktige og kumulative virkningene. Det er blant annet vanskelig å anslå i hvilken grad kommunene vil bruke myndigheten loven tillegger dem, til å åpne for motorferdsel.

4.2.2 Folkerettslige forpliktelser

4.2.2.1 Innledning

Også Norges internasjonale forpliktelser vil kunne legge føringer for hvilke endringer utvalget kan foreslå. Dette gjelder for eksempel forpliktelser knyttet til naturmangfold og urfolks rettigheter. Konvensjoner om beskyttelse av urfolk er nærmere omtalt i kapittel 4.4. Dette kapitlet handler om de folkerettslige forpliktelsene til å ivareta naturen. Oversikten som presenteres er ikke uttømmende.

I Norge er det særlig de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven, som blir presentert i kapittel 4.2.3, samt regler om områdevern, som blir presentert i kapittel 7.2, som gir konkrete virkemidler til å gjennomføre konvensjonene om naturvern som er omtalt nedenfor. Selv om ingen av konvensjonene regulerer motorferdsel direkte, er det den samlede menneskelige aktiviteten og at denne ikke skader naturm-

angfoldet og artenes leveområder, som er avgjørende for etterlevelsen.⁹ Klima- og miljøregler fra EU har også en sentral betydning for Norges forpliktelser på feltet. Norges EU- og EØS-rettslige forpliktelser er nærmere omtalt i kapittel 4.5.

4.2.2.2 FNs bærekraftsmål

I september 2015 vedtok FNs medlemsland 17 bærekraftsmål med 169 delmål. Målene skal lede verdens land mot en bærekraftig utvikling innen 2030, der både økonomisk, sosial og miljømessig bærekraft er viktig. Målene, som gjelder for alle land, er ikke rettslig bindende.

Hensynet til naturmangfold og bevaring av økosystemer er godt reflektert i målsettingene, spesielt gjennom miljømål 15: «Beskytte, gjenopprette og fremme bærekraftig bruk av økosystemer, sikre bærekraftig skogforvaltning, bekjempe ørkenspredning, stanse og reversere landforringelse samt stanse tap av artsmangfold.»¹⁰ Delmålene handler blant annet om å redusere ødeleggelsen av habitater, stanse tap av naturmangfold og ha en bærekraftig bruk og forvaltning av økosystemer og økosystemtjenester. Statistisk sentralbyrås globale indikatorer for bærekraftsmålene viser at Norge har utfordringer med å nå mål 15.¹¹

Regjeringen la i 2021 frem en stortingsmelding med en plan for hvordan Norge skal nå bærekraftsmålene.¹²

4.2.2.3 Konvensjonen om biologisk mangfold og ny global naturavtale

Norge sluttet seg til konvensjonen om biologisk mangfold (biomangfoldkonvensjonen/CBD) i 1992. Konvensjonen har et tredelt formål: å bevare naturmangfold, sikre bærekraftig bruk av biologiske ressurser og sikre en rettferdig fordeling av gevinstene fra bruk av genressurser. Konvensjonen er juridisk bindende og inneholder blant annet forpliktelser knyttet til bevaring og bærekraftig bruk av natur, i tillegg til prosessuelle forpliktelser som krav om konsekvensutredninger.

⁹ Dette gjelder generelt, men kommer for eksempel tydelig til uttrykk i definisjonen i Bonnkonvensjonen art. 1 (1) b: «'Conservation status of a migratory species' means the sum of the influences acting on the migratory species that may affect its long-term distribution and abundance».

¹⁰ FNs generalforsamlings resolusjon 25. september 2015.

¹¹ Statistisk sentralbyrå (u.å.).

¹² Meld. St. 40 (2020–2021).

Konvensjonen ble i 2010 supplert med Aichi-målene, som var 20 ikke-bindende, men konkrete mål for bevaring av naturmangfold og økosystemer frem mot 2020. Ingen av Aichi-målene var fullstendig nådd innen fristen i 2020.¹³

I 2022 ble Aichi-målene erstattet av det globale Kunming-Montreal-rammeverket for naturmangfold, den såkalte naturavtalen. Naturavtalen har som mål å stanse og reversere tapet av natur og økosystemer. Den setter blant annet mål om at 30 prosent av all natur skal vernes, og at 30 prosent av all natur som er forringet, skal være restaurert innen 2030. Dette er globale mål, og alle partene til avtalen må utarbeide en handlingsplan med nasjonale mål for å gjennomføre avtalen.

Regjeringen startet i 2023 opp arbeidet med en stortingsmelding med en nasjonal handlingsplan for å følge opp naturavtalen.

4.2.2.4 *Konvensjonen vedrørende vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder (Bernkonvensjonen)*

Konvensjonen vedrørende vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder (Bernkonvensjonen) er en regional konvensjon under Europarådet. Konvensjonen har som formål å verne vill flora og fauna og deres naturlige leveområder. Norge er forpliktet til å treffe nødvendige rettslige og administrative tiltak for å sikre bevaring av leveområder og beskyttelse av flora og fauna. Konvensjonen forplikter også Norge til å ta hensyn til naturlig flora og fauna blant annet i arealplanlegging og utbygging (artikkel 3 andre avsnitt).

Konvensjonen inneholder strenge forpliktelser for ivaretagelse av arter som regnes som truede eller sårbare etter konvensjonens vedlegg. Det finnes flere slike arter i Norge. Flere av artene er plassert på den norske rødlista (en oversikt over arter som kan ha en risiko for å dø ut i Norge) eller beskyttet som prioriterte arter etter naturmangfoldloven § 23 første avsnitt bokstav c.

4.2.2.5 *Konvensjonen om vern av trekkende arter av ville dyr (Bonnkonvensjonen)*

Konvensjonen om vern av trekkende arter av ville dyr (Bonnkonvensjonen) er en global FN-konvensjon som har som mål å beskytte trek-

kende arter av ville dyr og deres leveområder. Konvensjonen forplikter Norge til å beskytte arter som beveger seg på tvers av landegrensener, og til å samarbeide med andre land om dette. Vedleggene til konvensjonen lister opp henholdsvis trekkende arter som er truet (vedlegg I), og som ikke er truet, men som likevel behøver beskyttelse for ikke å bli det (vedlegg II). Klassifiseringen har betydning for hvor omfattende forpliktelsene etter konvensjonen er, og det må gjennomføres mer omfattende tiltak for å verne arter i vedlegg I. Flere av artene i vedlegg I finnes i Norge, blant annet dverggås. Dverggåsa har status som en kritisk truet art på den norske rødlista, og er gitt beskyttelse som prioritert art med egen forskrift med hjemmel i naturmangfoldloven § 23.

4.2.2.6 *Konvensjonen om våtmarksområder av internasjonal betydning, særlig som tilholdssted for vannfugler (våtmarkskonvensjonen/Ramsarkonvensjonen)*

Konvensjonen om våtmarksområder av internasjonal betydning, særlig som tilholdssted for vannfugler (våtmarkskonvensjonen/Ramsarkonvensjonen) er en global konvensjon som har som formål å sikre vern og bærekraftig bruk av våtmarksområder, særlig som tilholdssted for vannfugler. Medlemsstatene oppnevner våtmarksområder på en liste over internasjonalt viktige våtmarksområder, Ramsar-listen. Det finnes 63 Ramsar-områder i Norge, og disse er også vernet som naturvern-områder etter naturmangfoldloven. Norge må blant annet jobbe for bærekraftig bruk av Ramsar-områdene i forvaltning og arealplanlegging (artikkel 3). Konvensjonen forplikter Norge til å verne viktige våtmarksområder, også områder som ikke er på Ramsar-listen.

4.2.2.7 *Konvensjonen om tilgang til miljøinformasjon, allmenn deltakelse i beslutningsprosesser og tilgang til rettsmidler i saker vedrørende miljø (Århuskonvensjonen)*

Konvensjonen om tilgang til miljøinformasjon, allmenn deltakelse i beslutningsprosesser og tilgang til rettsmidler i saker vedrørende miljø (Århuskonvensjonen) er en internasjonal konvensjon åpen for medlemmer av FNs økonomiske kommisjon for Europa (ECE). Konvensjonen har tre pilarer: miljøinformasjon, deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til rettsmidler.

¹³ Sekretariatet for Konvensjonen om biologisk mangfold (2020) s. 4.

Når det gjelder miljøinformasjon, gir konvensjonen allmennheten rett til å få tilgang til miljøinformasjon som offentlige myndigheter besitter. Videre stiller konvensjonen krav om at offentlige myndigheter har oppdatert miljøinformasjon, og at slik informasjon gjøres lett tilgjengelig for allmennheten.

Konvensjonen stiller også krav til at allmennheten skal kunne delta i beslutningsprosesser som angår miljøet, særlig når det gjelder konkrete prosjekter, men også i mer strategiske avgjørelser som planer og utforming av lovgivning. Til slutt stiller konvensjonen krav til at allmennheten skal ha adgang til rettsmidler, særlig til å reise søksmål for domstolene, men også til å klage på forvaltningsvedtak.

Århuskonvensjonen er hovedsakelig gjennomført i miljøinformasjonsloven.

4.2.2.8 *Konvensjonen om vern av verdens kultur- og naturarv (verdensarvkonvensjonen)*

Konvensjonen om vern av verdens kultur- og naturarv (verdensarvkonvensjonen) er en global konvensjon under FNs organisasjon for utdanning, vitenskap, kultur og kommunikasjon (UNESCO). De mest verdifulle kulturminnene og naturområdene blir oppført på listen over verdens kultur- og naturarv og skal gis et spesielt vern av medlemsstatene. Det er åtte områder med verdensarvstatus i Norge.

4.2.2.9 *Europarådets landskapskonvensjon*

Europarådets landskapskonvensjon er en internasjonal konvensjon som skal fremme vern, forvaltning og planlegging av landskap og organisere internasjonalt samarbeid på disse områdene. Konvensjonen omfatter alle typer landskap, både urbane og rurale, og fremmer en helhetlig tilnærming til landskapspolitikk, blant annet i planlegging. Konvensjonen fremmer også medvirkning i beslutningsprosesser.

4.2.3 **Prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8 til 12**

4.2.3.1 *Innledning*

Naturmangfoldloven regulerer forvaltningen av naturmangfoldet i Norge. I §§ 8 til 12 fastsetter loven noen sentrale miljørettslige prinsipper som etter lovens § 7 skal legges til grunn som retningslinjer ved lovtolkning og skjønnsutøvelse ved all offentlig myndighetsutøvelse. Det skal gå frem av

begrunnelsen til den enkelte beslutningen hvordan prinsippene er vurdert. Prinsippene skal legges til grunn som retningslinjer når kommunen vedtar enkelttillatelser, forskrifter og planer om motorferdsel. Naturmangfoldloven inneholder også regler om områdevern og beskyttelse av arter. Disse reglene er behandlet i kapittel 7.2.

4.2.3.2 *Kunnskapsgrunnlaget – naturmangfoldloven § 8*

Naturmangfoldloven § 8 stiller krav til kunnskapsgrunnlaget: Offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet, må bygge på et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag. Bestemmelsen supplerer og forsterker forvaltningens utredningsplikt etter forvaltningsloven. Kunnskapsplikten innebærer at man må ha kunnskap både om *tilstanden* i naturen og hvilke *virkninger* en beslutning vil ha. Kravet til kunnskapsgrunnlag skal stå i forhold til sakens karakter og risikoen for skade på naturmangfoldet. I tillegg til at beslutningene må bygge på vitenskapelig kunnskap, skal myndighetene legge vekt på erfaringsbasert kunnskap, inkludert samisk tradisjonsbasert kunnskap, som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet. Erfaringsbasert kunnskap kan blant annet innhentes gjennom høringer.

4.2.3.3 *Føre-var-prinsippet – naturmangfoldloven § 9*

Føre-var-prinsippet handler om håndtering av usikkerhet og manglende kunnskapsgrunnlag. Det er derfor en nær sammenheng mellom kravet til kunnskapsgrunnlag i § 8 og føre-var-prinsippet i § 9. Det er to aspekter ved føre-var-prinsippet. For det første skal man, når man ikke har tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger en beslutning vil ha for naturmangfoldet, handle slik at man unngår vesentlig skade på naturmangfoldet. For det andre skal ikke mangel på kunnskap brukes som begrunnelse for å unnlate å handle når det foreligger en risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet.

Dersom en kommune skal ta stilling til en søknad om motorferdsel i et nytt område og det ikke finnes kunnskap om hvilke virkninger ferdsele kan ha for naturmiljøet i dette området, gjelder § 9. Det følger av føre-var-prinsippet i § 9 at kommunen skal ta sikte på «å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet». Dette kan for eksempel bety at kommunen må gi avslag på søknaden om tillatelse eller gi tillatelse på strenge vilkår.

4.2.3.4 Økosystemtilnærming og samlet belastning – naturmangfoldloven § 10

Naturmangfoldloven § 10 slår fast følgende: «En påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for.» Dette prinsippet innebærer at en påvirkning på økosystemet, for eksempel en tillatelse til motorferdsel i utmark, ikke kan vurderes isolert, men må ses i sammenheng med eksisterende og planlagte påvirkninger i området. Motorferdselen må ses i sammenheng både med annen motorferdsel i området og med annen påvirkning på økosystemet, for eksempel fra hyttebygging eller forurensning.

Prinsippet skal bidra til å forhindre bit-for-bit-ødeleggelse av miljøet ved at man må vurdere de samlede virkningene av påvirkningene. Prinsippet om økosystemtilnærming og samlet belastning har særlig betydning dersom miljøbelastningen er ved en kritisk grense der selv en liten økning i totalbelastningen, for eksempel motorferdsel, vil ha stor betydning for økosystemet.

4.2.3.5 Kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver – naturmangfoldloven § 11

Etter naturmangfoldloven § 11 plikter tiltakshaver å dekke kostnadene for å hindre eller begrense den skaden som et tiltak påfører naturmangfoldet, så lenge det ikke er urimelig ut fra tiltakets og skadens karakter. Prinsippet er populært kjent som forurenser-betaler-prinsippet, men gjelder altså også for annen miljøskade enn forurensning.

I motorferdselsaker vil prinsippet for eksempel kunne begrunne at myndighetene i visse tilfeller gir tillatelse til ferdsel med helikopter istedenfor bakkegående kjøretøy dersom det gir mindre naturskade, selv om dette er dyrere for tiltakshaver. Bestemmelsen omfatter også utgifter til kunnskapsinnhenting. Ansvaret for slike kostnader følger av alminnelige forvaltningsrettslige regler, men prinsippet i § 11 kan ha betydning for hvordan disse tolkes.¹⁴ Prinsippet kan dermed også være relevant ved spørsmål om å innføre saksbehandlingsgebyr i motorferdselsaker.

4.2.3.6 Miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder – naturmangfoldloven § 12

Naturmangfoldloven § 12 inneholder to miljørettslige prinsipper: prinsippet om beste tilgjengelige

¹⁴ Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 382.

teknikker og prinsippet om best lokalisering. Begge prinsippene skal redusere miljøbelastningen ved at virksomheten blir utformet på en mest mulig skånsom måte. Prinsippene kan få betydning i motorferdselsaker, for eksempel ved at det stilles vilkår om kjøretøytype, tidspunkt for gjennomføring og at kjøringen skjer i en gitt trasé, eller ved at kommunene på ulike måter kanalisere motorferdselen i utmark for å redusere det totale området som blir belastet av motorferdsel.

4.3 Kommunalt selvstyre og statlig styring

4.3.1 Innledning

Det går frem av utvalgets mandat at utvalget skal utrede reglene om motorferdsel med sikte på økt lokalt selvstyre. Dagens motorferdselregelverk gir kommunene et betydelig ansvar og myndighet til å forvalte motorferdsel i utmark. Samtidig er kommunenes myndighetsutøvelse underlagt en del statlig kontroll og styring for å sikre at kommunene tar tilstrekkelig hensyn til natur- og friluftsliv, som kan være interesser av nasjonal betydning. Motorferdsel er en viktig lokalpolitisk sak for en rekke kommuner, og flere kommuner ønsker seg større kommunalt selvstyre. Den statlige styringen står noen ganger i et spenningsforhold til lokale interesser og prioriteringer.

I dette kapitlet presenterer vi rammene for det kommunale selvstyret og den statlige styringen av kommunen på et overordnet nivå. Kapitlet gir et rammeverk for utvalgets vurderinger i kapittel 28, 29 og 30.

4.3.2 Rammer og prinsipper for kommunenes selvstyre

Grunnloven § 49 andre avsnitt slår fast prinsippet om lokalt selvstyre: «Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov.»¹⁵ Grunnlovens utgangspunkt er operasjonalisert i kommuneloven, der det fremgår av § 2-1 at kommunen er et eget rettssubjekt, og at kommunene kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar.

Det kan settes begrensninger for det kommunale selvstyret, men slike begrensninger må etter kommuneloven § 2-1 andre avsnitt ha hjemmel i

¹⁵ Norge er etter Europarådets charter 15. oktober 1985 om lokalt selvstyre forpliktet til å anerkjenne prinsippet i lokal lovgivning.

Boks 4.2 Kommune­loven om kommunalt selvstyre

§ 2-1. Kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre

Norge er inndelt i kommuner og fylkeskommuner med en egen folkevalgt ledelse.

Hver kommune og fylkeskommune er et eget rettssubjekt og kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar.

Kommunene og fylkeskommunene utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer. Begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret må ha hjemmel i lov.

§ 2-2. Prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyret

Det kommunale og fylkeskommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål.

Offentlige oppgaver bør fortrinnsvis legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne.

Innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner og fylkeskommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom.

lov, og etter § 2-2 bør ikke selvstyret begrenses mer enn «det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål». Etter kommune­loven § 2-2 andre avsnitt bør offentlige oppgaver «fortrinnsvis legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne». Dette utgangspunktet gir en klar retning for utvalgets vurderinger: I utgangspunktet bør myndigheten til å regulere motorferdsel legges til kommunen med mindre den kommunale myndigheten bør begrenses for å ivareta nasjonale mål, for eksempel for å sikre at den samlede belastningen på naturen ikke blir for stor.

I kravet om at begrensninger av selvstyret skal være nødvendige etter kommune­loven § 2-2 første avsnitt, ligger det at begrensninger bør forbeholdes de tilfeller hvor det er et «klart behov for nasjonale føringer». ¹⁶ I retningslinjene for statlig styring med kommunene går det frem at begrensninger i det lokale selvstyret «må begrunnes særskilt i et eller flere nasjonale mål, og det må gjøres en avveining mellom hensyn som tilsier statlig styring og hensyn som tilsier lokal handlefrihet». ¹⁷ Et av de nasjonale målene som er nevnt i retningslinjene, er hensynet til miljø og klima. ¹⁸

I forarbeidene til kommune­loven anerkjennes behovet for statlig styring og kontroll, for eksempel gjennom klage, tilsyn og innsigelser, men bestemmelsen forplikter lovgiver til å vurdere innføringen og bruken av slike styringsmidler. Hvilke nasjonale mål som kan begrunne et inngrep, er ikke fastsatt, men kan for eksempel være hensynet til rettssik-

kerhet, miljø og bærekraftig utvikling eller internasjonale forpliktelser slik som urfolksrett.

4.3.3 Statlig styring og kontroll av kommunene

4.3.3.1 Innledning

Statlig styring og kontroll av kommunene utøves på forskjellige måter, blant annet av departementer, sektordirektorater, tilsynsorganer og statsforvalterne. Overordnet kan man skille mellom bruk av juridiske, økonomiske og pedagogiske virkemidler.

Det kommunale selvstyret må utøves innenfor rammene som er satt i lovgivningen. Lovens rammer for det kommunale selvstyret bestemmes særlig av to forhold: hvor stor grad av vurderingsfrihet som regelverket overlater til kommunen, og hvor langt klage- og kontrollorganer kan gripe inn i denne friheten. Klagebehandling, omgjøring, lovlighetskontroll og statlig tilsyn er sentrale juridiske styringsvirkemidler overfor kommunene.

Økonomiske virkemidler setter også rammene for kommunes virksomhet og til en viss grad også for deres evne til å løse oppgavene de er pålagt. Staten kan også benytte seg av pedagogiske virkemidler slik som veiledning, dialog, samarbeid og bistand i form av for eksempel tilrettelagte data eller kunnskapsverktøy. Bruk av pedagogiske virkemidler kan være en effektiv måte å legge til rette for at kommunene kan utføre oppgavene de er pålagt.

Også domstolene og Sivilombudet kontrollerer kommunal myndighetsutøvelse. Dersom en sak bringes inn for retten kan domstolene prøve om kommunenes vedtak er i tråd med loven.

¹⁶ Prop. 46 L (2017–2018) s. 356.

¹⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020) s. 16.

¹⁸ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020) s. 30.

Dette er imidlertid en ressurs- og tidkrevende kontrollform, som forutsetter at noen har brakt saken inn for domstolene. Sivilombudet kan undersøke klager mot forvaltningen og forhold ombudet selv tar opp. Ombudet kan ikke selv endre vedtak eller instruere forvaltningen om å gjøre det, men må nøye seg med «å uttale sin mening», jf. sivilombudsloven § 10 første avsnitt. Forvaltningen vil normalt rette seg etter Sivilombudets syn på saken.

I de følgende kapitlene vil enkelte former for statlig styring og kontroll av kommunene beskrives nærmere.

4.3.3.2 Statlig klagebehandling

Utgangspunktet i norsk rett er at alle enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse til det forvaltningsorganet (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorganet som har truffet vedtaket (underinstansen), jf. forvaltningsloven § 28 første avsnitt. Forskrifter og avgjørelser som ikke er enkeltvedtak, kan ikke påklages uten særskilt hjemmel.

Når det gjelder vedtak som er truffet i kommunalforvaltningen, er det i forvaltningsloven § 28 andre avsnitt etablert et tosporet klagesystem med enkelte særregler. Klager truffet av kommuner blir som hovedregel behandlet i et annet organ i kommunen (intern klagebehandling). Når det gjelder vedtak som er truffet av kommunestyret, er det derimot statlig klagebehandling dersom vedtaket er truffet i henhold til myndighet delegert fra et statlig forvaltningsorgan, eller dersom særloven fastsetter statlig klagebehandling.

I praksis er det vanlig at særlovene på arealforvaltnings- og miljøområdet har regler som fastsetter statlig klagebehandling, noe som også er tilfellet i dagens motorferdsellov.¹⁹ Dette innebærer at klagebehandlinger er en viktig del av statens kontroll av kommunens enkeltvedtak.²⁰

Vanligvis er statsforvalteren satt som klagemyndighet, eller det ansvarlige departementet har delegert klagemyndigheten til statsforvalteren. Statsforvalteren er klageinstans for de fleste kommunale vedtak truffet i medhold av motorferdselregelverket. Statsforvalteren er også klageinstans

for den særskilte klageordningen som gjelder for forskrifter om snøskuterløyper.

Utgangspunktet etter forvaltningsloven § 34 andre avsnitt er at klageinstansen kan prøve «alle sider av saken». Dette innebærer at klageinstansen kan overprøve alle rettslige og faktiske forhold som er knyttet til saken, slik som rettsanvendelsen, bevisvurderingen, saksbehandlingen og utøvelsen av forvaltningsskjønnet.²¹ Ved prøving av kommunale vedtak følger det av forvaltningsloven § 34 andre avsnitt tredje og fjerde setning at statlige klageorganer er pålagt visse begrensninger:

Der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn. Det skal fremgå av vedtaket hvordan klageinstansen har vektlagt hensynet til det kommunale selvstyret.

Plikten til å legge *stor* vekt på det lokale selvstyret ble innført gjennom lovendring i 2017, for at hensynet til det lokale selvstyret skulle få større vekt i statlig klagebehandling. Bestemmelsen må ses i sammenheng Grunnloven § 49 og kommuneloven § 2-1 og § 2-2. Begrensningen gjelder bare overprøving av kommunens skjønnsutøvelse innenfor kommunens skjønnsrom. Klageorganet kan prøve rettsanvendelsen, også der rettsanvendelsen er vurderingspreget.²² I praksis kan det av og til være vanskelig å trekke en grense mellom hva som er vurderingspregede regler – som kan prøves fullt ut – og hva som tilhører kommunens skjønn.

4.3.3.3 Statlig adgang til å omgjøre kommunale vedtak

Det klare rettslige utgangspunktet er at vedtak gjelder etter sitt innhold. Dette er viktig for å sikre stabilitet og for at private rettssubjekter skal kunne innrette seg etter vedtak som gir rettigheter og plikter. Noen ganger kan det likevel oppstå behov for å tilbakekalle eller endre vedtak etter at de er truffet, uten at vedtaket er påklaget. For eksempel kan det ha skjedd feil i forberedelsen av vedtaket, eller det kan ha kommet nye opplysninger om saken som gjør at den burde få et annet utfall.

Forvaltningsloven § 35 gir alminnelige regler om omgjøring. Omgjøring innebærer at et vedtak eller en tillatelse får et annet innhold enn de opp-

¹⁹ Andre eksempler er plan- og bygningsloven § 1-9 femte avsnitt, naturmangfoldloven § 18 fjerde avsnitt og havne- og farvannsloven § 4 andre avsnitt. Se også NOU 2019: 5 s. 392.

²⁰ NOU 2019: 5 s. 370.

²¹ NOU 2019: 5 s. 387.

²² NOU 2019: 5 s. 392.

rinnelig hadde.²³ I motsetning til reglene om klagebehandling gir reglene om omgjøring forvaltningsorganet en *rett* til å omgjøre et vedtak *uten* at det er påklaget. Omgjøringsadgangen varierer med klageordningens grunnlag. Statlige organer er generelt ikke overordnet kommunene og har derfor i utgangspunktet en mer begrenset omgjøringsadgang, jf. forvaltningsloven § 35 fjerde avsnitt. Dersom det er fastsatt i en lov at et statlig organ er klageinstans, slik det er gjort i motorferdselregelverket i dag, har det statlige klageorganet likevel samme adgang til å omgjøre som overordnede organer har generelt.

Omgjøringsadgangen etter forvaltningsloven § 35 suppleres av ulovfestede regler om omgjøring. Det er også gitt særlige regler om omgjøring i flere lover. For eksempel er det i flere lover fastsatt at statlige myndigheter kan endre eller tilbakekalle tillatelser ved for eksempel grove eller gjentatte overtredelser av loven. På miljørettens område er slike regler svært vanlige.

4.3.3.4 Andre former for statlig styring og kontroll Lovlighetskontroll

Statsforvalteren kan føre kontroll med kommunale vedtak etter reglene i kommuneloven kapittel 27 om lovlighetskontroll.²⁴ Adgangen til lovlighetskontroll gjelder alle kommunale forskrifter og enkeltvedtak, også vedtak etter motorferdselloven. I lovlighetskontrollen kan statsforvalteren vurdere om et vedtak har et lovlig innhold, om det er truffet av noen som har myndighet til å treffe et slikt vedtak, og om vedtaket har blitt til på en lovlig måte, jf. kommuneloven § 27-3 første avsnitt. Kommunens avveininger innenfor rammene av loven (forvaltningsskjønnet) kan derimot ikke prøves. Statsforvalteren skal etter § 27-3 fjerde avsnitt oppheve et vedtak hvis det er gjort feil som gjør vedtaket ugyldig. Statsforvalteren iverksetter lovlighetskontroll dersom minst tre medlemmer av kommunestyret krever kontroll, eller på eget initiativ dersom «særlige grunner» tilsier kontroll, se kommuneloven § 27-1 andre

avsnitt. Lovlighetskontroll er nærmere omtalt i kapittel 30.3.2.3.

Statlig tilsyn

Kommuneloven kapittel 30 regulerer såkalte *lovlighetsstilsyn* – tilsyn med at kommunen gjennomfører lovpålagte plikter. Statsforvalteren er tilsynsmyndighet etter kommuneloven. Kontrollen er begrenset til kontroll av om vedtak er gyldige, og skjønnsutøvelsen prøves dermed ikke. Lovlighetsstilsyn forutsetter hjemmel i særlov, noe man ikke har i motorferdselloven i dag. Statlig tilsyn med kommunene er omtalt nærmere i kapittel 30.3.2.4.

Særskilte saksbehandlingsregler

Statlig styring av kommunene kan finne sted ved at det for eksempel fastsettes særskilte saksbehandlingsregler eller konkrete pålegg om hvordan kommunene skal løse oppgavene sine. Der hensynet til nasjonal styring tilsier det, kan myndighetsutøvelsen i visse tilfeller også løftes helt opp på statlig nivå.

Når man utformer lover og forskrifter som innebærer å gi oppgaver og ansvar til kommunene, bør man i henhold til veilederen «Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner» ta utgangspunkt i kommunelovens regler om organisering og styring av kommunene samt de prinsippene og rammene som er fastsatt for styring av kommunene, se kapittel 4.3.2. Avvikende løsningsmåter må begrunnes. For eksempel bør statlig overprøving av kommunale vedtak og kommunal virksomhet i hovedsak finne sted innenfor ordningene for klage, lovlighetskontroll og statlig tilsyn. I veilederen om statlig styring av kommunene er det poengtert at særskilte saksbehandlingsregler, regler om statlig godkjenning av kommunale vedtak eller krav om stadfesting av lokale forskrifter som utgangspunkt ikke bør innføres.²⁵ Særlige saksbehandlingsregler er nærmere omtalt i kapittel 30.3.2.1 og 30.3.2.2.

Rapporteringskrav

Informasjon om hvordan kommunene utfører oppgavene sine, kan være verdifull styringsinformasjon for staten. Slik informasjon gir grunnlag for politikkkutforming og kan også være nødvendig for kontrollformål. Det følger av veilederen om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner at sta-

²³ NOU 2019: 5 s. 401.

²⁴ Kommuneloven legger myndigheten til departementet, men myndigheten til å foreta lovlighetskontroll er delegert til statsforvalteren, jf. forskrift 30. august 2019 nr. 1096 om delegering av myndighet etter lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) §§ 3-1, 8-7, 9-6, 13-5, 14-3, 14-19, 20-7, 21-1, 28-1, 28-3, 28-4, 28-5, 28-6, 30-5 og kapittel 27, inndelingslova §§ 6, 7 og 17 og forvaltningsloven § 28.

²⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020) kapittel 3.3.

ten ikke kan pålegge kommunesektoren rapporteringskrav som ikke blir brukt som styringsinformasjon.²⁶ De viktigste generelle pliktene om rapportering fra kommunesektoren, følger av kommuneloven kapittel 16. Det følger av kommuneloven § 16-1 at kommunene skal rapportere opplysninger om økonomi, ressursbruk og tjenester til bruk i nasjonale informasjonssystemer (KOSTRA) til staten. Rapportering av motorferdselsaker er nærmere beskrevet i kapittel 29.

Kontroll-, sanksjons- og straffetiltak

Der det er risiko for at kommunene går utover sin myndighet etter loven, og dette kan få alvorlige følger, kan man vurdere å innføre særlige kontroll- eller sanksjonstiltak overfor kommunen. Det er få eksempler på bestemmelser om dette i lovverket, men et eksempel er plan- og bygningsloven § 19-4, som åpner for at dispensasjonsmyndighet etter loven kan flyttes vekk fra kommunen i særlige tilfeller. En parallell kan trekkes til den såkalte ROBEK-ordningen, som innebærer at kommuner i økonomisk ubalanse på visse vilkår underlegges statlig kontroll. Dersom kommuner fattet ulovlige vedtak, kan det være grunn til å vurdere om dette kan føre til straffeansvar, for eksempel etter straffeloven §§ 171, 172 eller 173 om tjenestefeil og misbruk av offentlig myndighet.

4.4 Beskyttelse av urfolk og samisk kulturutøvelse

Samene er et urfolk og har dermed et konstitusjonelt og folkerettslig krav på vern av sin kultur.

Statens myndigheter plikter etter Grunnloven § 108 «å legge forholdene til rette for at det samiske folk, som urfolk, kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv». Bestemmelsen ble vedtatt i 1988 som Grunnloven § 110 a, og ble flyttet til § 108 ved grunnlovsreformen i 2014. I forarbeidene står det at bestemmelsen først og fremst er rettet mot regjering og Storting, men at «prinsippet som kommer til uttrykk i bestemmelsen, [kan] få betydning ved tolkningen av lover og ved anvendelse av sedvanerettslige regler, for eksempel som en retningsgivende bestemmelse for forvaltningens skjønnsutøvelse».²⁷ Bestemmelsen er basert på Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP)

artikkel 27. Høyesterett har lagt til grunn at vernet etter § 108 ikke går lenger enn vernet etter denne bestemmelsen.²⁸ Høyesterett har også uttalt at grunnlovsbestemmelsen kan være et selvstendig rettsgrunnlag der andre rettskilder ikke gir noe svar.²⁹ I 2023 ble ordet *urfolk* tatt inn i bestemmelsen fordi man ønsket å synliggjøre samenes status som urfolk.³⁰

SP artikkel 27 lyder slik i norsk oversettelse:³¹

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

Det antas at urfolk har en særlig sterk beskyttelse etter bestemmelsen, og det er på det rene at samene er en minoritet i bestemmelsens forstand. Artikkel 27 forplikter blant annet staten til å sikre urfolks tradisjonelle næringsutøvelse og mulighet til å bruke de landområdene og naturressursene som har dannet grunnlaget for deres spesielle leveveier.³² Bestemmelsens innhold og rekkevidde er klarlagt i en rekke nasjonale og internasjonale avgjørelser. I Norge er artikkelen påberopt i flere saker om samisk kulturutøvelse, først og fremst i saker om reindrift.³³ Det er klart at nektelse i bestemmelsens forstand ikke bare omfatter inngrep som utgjør totale nektelser, men at også andre inngrep kan utgjøre en krenkelse av retten til kulturutøvelse.³⁴

SP artikkel 27 gjelder som norsk lov etter menneskerettsloven § 2. Dersom det er motstrid mellom annen norsk lovgivning og konvensjonene som er gjennomført gjennom menneskerettsloven, vil konvensjonene gå foran, jf. menneskerettsloven § 3. Dette innebærer at SP artikkel 27 går foran norsk lov ved motstrid.

I tillegg til vernet som følger av Grunnloven § 108 og SP artikkel 27, er det flere andre folke-

²⁸ HR-2017-2428-A avsnitt 53.

²⁹ HR-2021-1975-S avsnitt 99.

³⁰ Innst. 331 S (2022–2023).

³¹ Engelsk originaltekst: «In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language».

³² NOU 2007: 13 Bind A punkt 5.5.3.

³³ HR-2021-1975-S avsnitt 101 med videre henvisinger.

³⁴ HR-2021-1975-S avsnitt 111.

²⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020) kapittel 3.5 og 4.7.

²⁷ Dokument 16 (2011–2012) s. 215.

rettslige forpliktelser til å verne samisk kulturutøvelse.³⁵

Konvensjonen om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater ILO nr. 169 (urfolkskonvensjonen) handler om urfolks rett til å bevare og videreutvikle sin egen kultur, og om myndighetenes plikt til å treffe tiltak for å støtte dette arbeidet. Norge ratifiserte konvensjonen i 1990. Samene har status som urfolk etter definisjonen i urfolkskonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav b. Konvensjonen har flere bestemmelser som er sentrale for samenes vern mot inngrep i sin kultur og tradisjonelle næringsutøvelse, blant annet om konsultasjonsrett og bestemmelser om landrettigheter. Artikkel 8 stadfester blant annet at det skal tas «tilbørlig hensyn» til vedkommende folks «sedvaner og sedvanerett» ved anvendelse av nasjonale lover og forskrifter.³⁶ I artikkel 15 heter det: «Vedkommende folks rett til naturressurser i deres landområder skal sikres spesielt. Slike rettigheter omfatter disse folks rett til å delta i bruk, styring og bevaring av disse ressursene.» Artikkel 23 gjelder beskyttelse av tradisjonelle aktiviteter. Artikkel 23 nr. 1 fastsetter følgende:

Håndverk, bygde og lokalbasert virksomhet, naturallusholdning og tradisjonell virksomhet for vedkommende folk, som jakt, fiske, fangst og sanking, skal anerkjennes som viktige faktorer for å opprettholde deres kultur, økonomiske bæreevne og utvikling. Når det er aktuelt, skal myndighetene sikre at slik virksomhet blir styrket og fremmet, med deltagelse av disse folk.³⁷

Konvensjonen om avskaffelse av alle former for rasediskriminering gjelder som norsk lov, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 5. Artikkel 5 bokstav d romertall v forplikter staten til å forby og avskaffe alle former for rasediskriminering og sikre alle rett til likhet for loven, uten hensyn til rase, hudfarge eller nasjonal eller

³⁵ Se en nærmere oversikt over innholdet i aktuelle bestemmelser og praksis i Strömngren mfl. (2022).

³⁶ Engelsk originaltekst: «In applying national laws and regulations to the peoples concerned, due regard shall be had to their customs or customary laws.»

³⁷ Engelsk originaltekst: «Handicrafts, rural and community-based industries, and subsistence economy and traditional activities of the peoples concerned, such as hunting, fishing, trapping and gathering, shall be recognised as important factors in the maintenance of their cultures and in their economic self-reliance and development. Governments shall, with the participation of these peoples and whenever appropriate, ensure that these activities are strengthened and promoted.»

etnisk opprinnelse, særlig i forbindelse med «retten til å eie eiendom, alene eller sammen med andre».³⁸

Også en rekke norske lover omhandler samiske spørsmål og gjennomfører helt eller delvis folkerettslige forpliktelser. I enkelte av lovene stadfesteres det at loven gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten.³⁹

Finnmarksloven har som formål «å legge til rette for at grunn og naturressurser i Finnmark forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte til beste for innbyggerne i Finnmark og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv», jf. § 1. Lovens § 4 gir Sametinget myndighet til å gi retningslinjer for «hvordan virkningen for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv av endret bruk av utmark skal bedømmes». Retningslinjene skal godkjennes av departementet. Gjeldende retningslinjer ble vedtatt av Sametinget 8. juni 2023.

Sameloven har til formål «å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe i Norge kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv», jf. § 1-1 første avsnitt. Sameloven § 4-1 gir offentlige myndigheter en plikt til å konsultere Sametinget og andre representanter for berørte samiske interesser om «lovgivning, forskrifter og andre beslutninger eller tiltak som vil kunne påvirke samiske interesser direkte».

Reindriftsloven inneholder regler om organisering og forvaltning av reindriften og har som overordnet formål å bevare reindriften som et viktig grunnlag for samisk kultur og samfunnsliv. Etter reindriftsloven § 4 har den samiske befolkningen på grunnlag av alders tids bruk rett til å utøve reindrift innenfor de delene av fylkene Finnmark, Troms, Nordland, Trøndelag og Hedmark hvor reindriftssamer fra gammelt av har utøvd reindrift (det samiske reinbeiteområdet). Loven skal her legge til rette for en økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig reindrift med basis i samisk kultur, tradisjon og sedvane til gagn for reindriftsbefolkningen selv og samfunnet for øvrig, jf. § 1 første avsnitt. Reindrift

³⁸ Bestemmelsen ble anført i Fosen-dommen (HR-2021-1975-S), men Høyesterett løste saken på grunnlag av SP art. 27 og det var derfor ikke nødvendig for resultatet å ta stilling til om også denne artikkelen var krenket.

³⁹ Se for eksempel Finnmarksloven § 3 og sameloven § 1-1 andre avsnitt og Tanaloven. Høyesterett i plenum har lagt til grunn at urfolkskonvensjonen også utenfor disse lovene vil få «vesentlig betydning» ved anvendelse av norsk lovgivning som følge av det alminnelige presumsjonsprinsippet «som går ut på at norsk rett så langt som mulig skal tolkes i samsvar med folkeretten», jf. HR-2018-456-P Nesseby avsnitt 103.

utenfor det samiske reinbeiteområdet krever tilatelse, jf. reindriftsloven § 8.1. Både i og utenfor det samiske reinbeiteområdet skal loven bidra til å sikre forsvarlig dyrevelferd for tamrein.

Trollheimenloven har etter lovens § 1 som formål å sikre fortsatt samisk reindrift i kommunene Meldal (nå Orkland), Midtre Gauldal, Oppdal, Rennebu, Rindal, Sunndal og Surnadal.

Naturmangfoldloven har også flere bestemmelser med relevans for samisk kulturutøvelse. Blant annet fremheves det i § 8 andre avsnitt om kunnskapsgrunnlaget for offentlige beslutninger at myndighetene skal «legge vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder slik samisk bruk, og som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet». I naturmangfoldloven § 14 slås det fast at man ved vedtak etter naturmangfoldloven som berører samiske interesser direkte, skal legge vekt på hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur. I Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 384 er denne bestemmelsen omtalt slik:

Samisk kultur og livsstil har alltid vært sterkt knyttet til naturen, til dels sårbar natur. Annet ledd synliggjør at det skal legges tilbørlig vekt på naturgrunnlaget for samisk kultur ved vedtak i eller i medhold av naturmangfoldloven, noe som også følger av konvensjon om sivile og politiske rettigheter art. 27. Det er imidlertid en klar skranke ved at hensynet til det samiske naturgrunnlaget må ligge innenfor rammen av den enkelte vedtaksbestemmelse i eller i medhold av loven. Det følger ikke av dette at samiske interesser nødvendigvis skal ha forrang innenfor det skjønnsrommet som tilligger myndigheten etter loven. Her må det ses hen til hvilken del av loven det er snakk om og hvilke andre interesser som kommer inn. Eksempelvis vil hensynet til naturinteressene vektlegges sterkere i et verneområde enn utenfor.

Til sist fremhever vi *plan- og bygningsloven* § 3-1, som angir at planer, innenfor rammen av formålsbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 1-1, skal sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv. Sametinget er også gitt myndighet til å fremme innsigelser til kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner i spørsmål som er av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse, jf. plan- og bygningsloven § 5-4 tredje avsnitt.

4.5 EU og EØS

Norge er tett knyttet til Den europeiske union (EU) blant annet gjennom avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen). EØS-rettslige regler kan ha relevans for motorferdselregelverket på flere ulike måter.

En viktig del av EØS-avtalen er å sikre fri flyt av varer, tjenester, kapital og personer i det indre marked. Dette blir ofte omtalt som de fire friheter. I dette ligger det blant annet at det i utgangspunktet ikke er tillatt å legge hindringer i veien for salg og markedsføring av varer på tvers av landegrensene. Det er som utgangspunkt heller ikke tillatt å legge hindringer i veien for salg av tjenester, etablering av bedrifter, arbeidstakere som ønsker å ta arbeid i et annet land, eller overføring av kapital over landegrensene. Alle slike hindringer blir kalt restriksjoner. Etter EØS-avtalen artikkel 11 og 12 er for eksempel kvantitative import- og eksportrestriksjoner eller «tiltak med tilsvarende virkning» forbudt mellom avtalepartene.⁴⁰ Dette betyr at regelverk som for eksempel forbyr en vare, kan være i strid med EØS-avtalen. EFTAs (European Free Trade Association) overvåkningsorgan ESA (Efta Surveillance Authority) åpnet i 2004 traktatsbruddprosedyre mot Norge på grunn av forbudet mot vannskutere i den daværende småbåtloven § 40. ESA hevdet at forbudet utgjorde en ulovlig importrestriksjon og var i strid med EØS-avtalen artikkel 11 og 13.⁴¹ Regelverket ble derfor endret.

Det kan stilles spørsmål ved om de generelle begrensningene på motorferdsel i utmark og vassdrag innebærer et tiltak med «tilsvarende virkning» som en kvalitativ importrestriksjon etter EØS-avtalen artikkel 11.⁴² I *Mickelsson og Roos* slo EU-domstolen fast at vesentlige bruksbegrensninger på en vare kan utgjøre en restriksjon som må rettfærdiggjøres, blant annet fordi begrensningene kan ha til virkning at «disse varers adgang til det omhandlede nationale marked forhindres».⁴³ Det er et stort marked for transport- og fremkomstmidler til bruk i utmark og vassdrag i Norge. For eksempel er det stor omsetning av snøskutere og ATV-er. Markedsadgangen for snøskutere i Norge er god. Tall fra Opplysningsrådet for veitrafikken viser at det

⁴⁰ Sak C-142/05 *Mickelsson og Roos* avsnitt 28.

⁴¹ Prop. 82 L (2012–2013).

⁴² Se Arnesen (2021) som påpeker at forbudet mot motorferdsel i utmark ikke er vurdert mot EØS-avtalen artikkel 11 i straffedommer om bruk av snøskuter.

⁴³ Sak C-142/05 *Mickelsson og Roos* avsnitt 28.

ved inngangen til 2024 var registrert 95 674 snøskutere og 96 615 ATV-er i Norge.⁴⁴ Utvikling i antall kjøretøy over år er nærmere beskrevet i kapittel 9.1.2. Til sammenligning var det registrert 176 593 snøskutere i Finland og 210 784 i Sverige samme år.⁴⁵ Utvalget legger derfor til grunn at de generelle begrensningene på motorferdsel ikke utgjør en så stor begrensning for bruken av snøskutere og andre terrenggående kjøretøy at det i utgangspunktet er forbudt etter EØS-avtalen artikkel 11.⁴⁶

Utvalget mener uansett at om begrensningene på motorferdselen skulle betraktes som en restriksjon så er disse rettferdiggjort etter EØS-avtalen artikkel 13 og i henhold til tvingende allmenne hensyn. Motorferdselreguleringen skal ivareta hensynet til natur, friluftsliv og samisk kulturutøvelse. Hensynet til naturen er et legitimt traktatfestet hensyn, mens de andre utgjør tvingende allmenne hensyn. Utvalget viser i kapittel 10, 11 og 17 at begrensningene på motorferdsel er egnet til å ivareta disse hensynene. Utvalget går inn for et høyt, men ikke absolutt, beskyttelsesnivå. Det innebærer at utvalget har vurdert nytteverdien av motorferdselen opp mot skadevirkningene for natur, friluftsliv og samisk kulturutøvelse.⁴⁷ Reguleringen går ikke lenger enn nødvendig for å oppnå dette beskyttelsesnivået. Utvalgets lovforslag innebærer at reguleringen oppnår dette målet på en konsistent og systematisk måte, blant annet ved at regelverket er teknologinøytralt med mindre det er gode grunner til noe annet.⁴⁸

Denne rettferdiggjøringsvurderingen gjør seg også gjeldende for bruksbegrensningene for små elektriske kjøretøy egnet for bruk i utmark. Som utvalget kommer tilbake til i kapittel 24.4.3 er adgangen til å benytte disse sterkt begrenset, hvilket kan utgjøre en restriksjon. De generelle begrensningene på motorferdsel kan også utgjøre en restriksjon på utmarkskjøretøy som introduseres på markedet senere. Rettferdiggjøringsvurderingen vil slik utvalget vurderer det etter alt å dømme også være gyldig for nye typer fremkomstmidler.

En annen viktig side av EØS-avtalen er at EU er en sentral utvikler av miljøregler som har betydning for Norge. EUs grønne giv (European Green Deal), med mål om klimanøytralitet i 2050, er styrende for EUs politikktutvikling på mange samfunnsområder.

Samarbeid om miljø er listet opp som ett av formålene i EØS-avtalen artikkel 1. EØS-avtalen artikkel 73 slår fast at avtalepartenes virksomhet på miljøområdet har til formål a) å bevare, verne og forbedre miljøets kvalitet, b) å bidra til vern av menneskets helse og c) å sikre en forsiktig og fornuftig utnyttelse av naturressursene. Artikkelen slår videre fast følgende:

Avtalepartenes virksomhet på miljøområdet skal bygge på prinsippene om at forebyggende tiltak bør iverksettes, om at skade på miljøet fortrinnsvis rettes opp ved kilden, og om at forurenseren betaler. Krav til vern av miljøet skal være en del av avtalepartenes politikk på andre områder.

Dette betyr at vern av miljøet er et gjennomgripende hensyn av relevans ved tolkningen av EU/EØS-retten.

EUs miljøregelverksutvikling har blant annet kommet gjennom en rekke direktiver som Norge har forpliktet til seg til å gjennomføre gjennom EØS-avtalen. Utvalget vil her trekke frem noen direktiver som kan ha betydning for reguleringen av motorferdsel.

EUs rammedirektiv for vann, også kalt vanddirektivet, skal bidra til å bevare, beskytte og forbedre vannforekomstene og vannmiljøet og sikre en bærekraftig bruk av vann.⁴⁹ Direktivet omfatter vassdrag, grunnvann og kystvann ut til en nautisk mil utenfor grunnlinjen. Direktivet er gjennomført i Norge gjennom vannforskriften.

EU har også fastsatt direktiver om miljøutredninger. De sentrale direktivene er *tiltaksdirektivet*, også omtalt som prosjektdirektivet eller EIA-direktivet,⁵⁰ og *plandirektivet*, også omtalt som SEA-direktivet.⁵¹ Direktivene krever at det foretas miljøkonsekvensvurderinger av planer og tiltak som vil kunne påvirke miljøet vesentlig. Direktivene oppstiller krav både om hvilke tiltak og planer som skal utredes, og om hvordan utredningen skal foretas. Direktivene er gjennomført gjennom konsekvensutredningsforskriften som har hjemmel i plan- og bygningsloven. Utredningskravene i

⁴⁴ Tallene inkluderer 2627 registrerte snøskutere og 102 ATV-er på Svalbard.

⁴⁵ StatFin (2024) og Statistikdatabasen (2024).

⁴⁶ Se også Czownicka (2019) som i punkt 6.2 konkluderer med det samme når det gjelder bruk av snøskuter til fornøyelseskjøring.

⁴⁷ Se kapittel 13.2.1.

⁴⁸ Se kapittel 16.5.6.2 og særlig om elsykler og småelektriske kjøretøy i kapittel 24.

⁴⁹ Direktiv 2000/60/EF.

⁵⁰ Direktiv 2011/92/EU og revidert direktiv 2014/52/EU.

⁵¹ Direktiv 2001/42/EF.

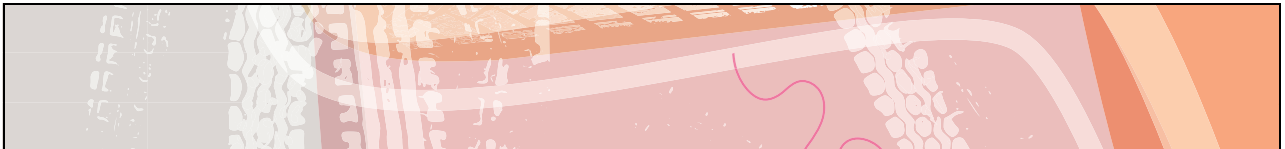
konsekvensutredningsforskriften går til dels lenger enn det direktivene krever, men direktivene oppstiller minimumskrav som må etterleves.

Også EØS-rettslige regler på andre felt enn miljøet kan være relevante for reguleringen av motorferdsel i utmark. Et eksempel på dette er EUs personvernforordning 2016/679, ofte omtalt

som GDPR. Forordningen harmoniserer europeiske regler for behandling av personopplysninger og skal sikre fysiske personers rett til vern av personopplysninger. I Norge er personvernforordningen gjennomført gjennom personopplysningsloven. Innholdet i forordningen er presentert i kapittel 28.8.2.

Kapittel 5

Dagens regulering av motorferdsel i utmark og vassdrag



Figur 5.1

5.1 Overordnet om reguleringen av motorferdsel i utmark

I dag reguleres motorferdsel i utmark og vassdrag av lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven). Loven regulerer bruk av motorkjøretøy, motorfartøy og landing og start med luftfartøy i utmark og i vassdrag. Loven fastsetter de ytre rammene for hva som er tillatt motorferdsel, og suppleres av en rekke sentrale og lokale forskrifter.

Den viktigste sentrale forskriften er forskrift 15. mai 1988 nr. 356 for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag (motorferdselsforskriften). Forskriften er hjemlet i motorferdselloven § 4 a, og regulerer ferdsel med motorkjøretøy, som bil, traktor, motorsykkel, beltebil og snøskuter, i utmark og på islagte vassdrag.

Det er også fastsatt tre andre sentrale forskrifter med hjemmel i motorferdselloven:

- forskrift 14. mars 1988 nr. 225 om bruk av kommunens myndighet etter lov om motorferdsel i utmark og vassdrag – forbud mot helikopterskiing og liknende
- forskrift 7. november 2005 nr. 1264 om tillatelse til bruk av beltebil
- forskrift 27. februar 2024 nr. 355 om overtredelsesgebyr etter motorferdselloven

Departementet har i tillegg fastsatt en egen forskrift om bruk av barmarkstraseer i Finnmark, forskrift 28. juli 1989 nr. 749 om bruk av motorkjøretøy på barmark langs tradisjonelle ferdselsårer, Finnmark.

I tillegg er det fastsatt en rekke kommunale forskrifter om motorferdsel. De kommunale forskriftene regulerer i hovedsak snøskuterløyper,

bruk av motorfartøy i vassdrag eller landing og start med helikopter eller sjøfly. Statsforvalteren (tidligere fylkesmannen) har fastsatt lokale forskrifter om blant annet barmarkskjøring langs tradisjonelle ferdselsårer og øvingsområder for praktisk kjøretrening ved obligatorisk opplæring for førerkortklasse S.

5.2 Bakgrunnen for loven

Før motorferdselloven ble vedtatt i 1977, var det ingen offentligrettslig regulering av motorferdsel i utmark, og det var i utgangspunktet bare grunneierretten som ga rettslig adgang til å regulere slik ferdsel. I slutten av 1960-årene og begynnelsen av 1970-årene var det flere grunneiere som begynte å innføre restriksjoner på bruk av motorkjøretøy på eiendommene sine, blant annet på grunn av økt bruk av motorkjøretøy i utmark og en vekst i antall kjøretøy. En økende bekymring for virkningene av motorferdsel på blant annet natur og friluftsliv vokste frem, og lovregulering ble etterspurt i flere spørsmål i Stortinget og av flere grunneier- og naturvernorganisasjoner.¹

I 1972 satte Miljøverndepartementet derfor ned et offentlig utvalg som skulle utrede behovet for å regulere motorferdsel i utmark og legge frem et begrunnet forslag til lovbestemmelser. Departementet så et behov for å regulere motorferdsel, men pekte samtidig på at motorisert ferdsel var nyttig i en rekke sammenhenger – for eksempel for næringsutøvelse, for transport til hytte og for utøvelse av offentlige tjenester. Grensen mellom den nyttige kjøringen og den unød-

¹ NOU 1974: 37 s. 10.

vendige bruken av motoriserte fremkomstmidler ble oppfattet som flytende, og oppgaven til utvalget ble å avveie de ulike og til dels motstridende interessene. En sentral oppgave for utvalget var derfor å vurdere hva som kunne kvalifisere som «berettigede behov». Utvalget leverte sin utredning i 1974, som NOU 1974: 37. Utredningen danner grunnlaget for loven som ble vedtatt i 1977.

5.3 Lovens utgangspunkt og formål

Motorferdselloven § 3 stiller opp et generelt forbud mot motorferdsel. Fra det generelle utgangspunktet om at motorferdsel er forbudt, gis det noen unntak i loven. I tillegg kan både departementet og kommunen tillate motorferdsel gjennom forskrifter, og kommunen kan også tillate motorferdsel ved enkeltvedtak.

Motorferdsel i utmark kan tjene ulike nytteformål og samfunnsbehov. Intensjonen med loven var å tillate motorferdsel for allment anerkjente nytteformål i rimelig utstrekning, men å begrense adgangen til unødvendig motorferdsel og motorferdsel med rekreasjonsformål.² Regelverket skulle dessuten bidra til at den ferdselen som er tillatt, forårsaker minst mulig skade og ulempe.

Motorferdselloven § 1 slår fast at formålet med loven er «ut fra et samfunnsmessig helhetsyn å regulere motorferdsel i utmark og vassdrag med sikte på å verne om naturmiljøet og fremme trivselen». Begrepet *naturmiljø* skal ifølge forarbeidene til loven tolkes vidt. Det omfatter ikke bare naturen, med landskap, plante- og dyreliv, men også miljøverdier som ren luft, rent vann og stillhet og ro.³ I formuleringen «fremme trivselen» ligger det at loven skal tilgodese rekreasjonsverdier, friluftsliv og naturopplevelser. Motorferdsellovutvalget 1974 understreket at mange typer næringsutøvelse, både i tradisjonelle og nye næringer, er avhengig av at naturmiljøet blir bevart, og at vernet om naturmiljø må betraktes «som en dominerende almeninteresse som på lengre sikt vil tjene alle samfunnsgrupper».⁴

5.4 Motorferdsselforskriften

I 1988 ble det tatt inn en bestemmelse i motorferdselloven om at motorkjøretøy i utmark og vassdrag bare kan brukes i samsvar med forskrift gitt

² NOU 1974: 37 s. 43.

³ Ot.prp. nr. 45 (1976–77) s. 32 og NOU 1974: 37 s. 63.

⁴ NOU 1974: 37 s. 63.

av departementet. Forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag (motorferdsselforskriften) ble vedtatt samme år og erstattet over 300 lokale forskrifter.

I forarbeidene listes det opp flere grunner for lovendringen.⁵ Bruken av motorkjøretøy i utmark hadde fortsatt å øke på tross av lovens intensjon om å bremse utviklingen. En gjennomgang av den kommunale praksisen hadde også vist at kommunenes praktisering varierte til dels sterkt, og at kommunene ofte fastsatte mer liberale regler og ga videre tillatelser enn det lovgiver hadde forutsatt. Gjennomgangen viste også at de dageldende reglene kunne gi rom for tolkningstvil.

Hensikten med den nasjonale forskriften var både å gi mer ensartede regler for motorferdsel og å demme opp for det som ble vurdert som en uheldig utvikling. I forskriften ble det fastsatt tydeligere rammer for hvilken motorferdsel kommunen kunne åpne for, noe som skulle fremme ivaretagelse av lovens formål.

5.5 Lovens virkeområde

Motorferdselloven regulerer *motorferdsel*. Motorferdsel er i loven § 2 definert som «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». Motorferdsel er dermed en fellesbetegnelse for bruk av alle slags motordrevne fremkomstmidler, både kjøretøy, fartøy og luftfartøy. I Miljøverndepartementets rundskriv T-1/96 er det lagt til grunn at loven ikke omfatter leketøy og heller ikke «ordinære, ikke-terrenggående, elektrisk drevne rullestoler».⁶ Begrepet *motor* inkluderer ikke bare forbrenningsmotor, men også maskiner som drives med andre former for energi, som elektrisitet, damp og kjernekraft.

Forbudet mot motorferdsel gjelder i *utmark* og *vassdrag*. Etter motorferdselloven § 2 andre avsnitt defineres utmark som udyrket mark som ikke regnes som innmark eller likestilles med innmark etter friluftsløven § 1a. I tillegg regnes setervoll, hustomt, engslått og kulturbeite og skogplantfelt som ligger i utmark, som utmark etter motorferdselloven. Motorferdsellovens utmarksdefinisjon omfatter altså enkelte områder som regnes som innmark etter friluftsløven. Også veier som ikke er opparbeidet for kjøring med bil, regnes som utmark etter motorferdselloven. Det

⁵ Ot.prp. nr. 60 (1986–87) s. 5.

⁶ Miljøverndepartementets rundskriv T-1/96 punkt 4.1.

samme gjelder opparbeidede veier som ikke er brøytet. Veier som ikke omfattes av motorferdselloven i barmarksesongen, kan dermed omfattes av loven om vinteren. Vassdrag er i lovens § 2 fjerde avsnitt definert som åpne og islagte elver, bekker og innsjøer. Loven gjelder ikke i sjøen.

Motorferdselloven omfatter etter § 2 første avsnitt «landing og start» med luftfartøy. I proposisjonen til loven er det lagt til grunn at dette også omfatter annen forflytning på bakken (taksing) og tilfeller der et helikopter står i luften like over bakken i den hensikt å losse eller laste personer eller gods, såkalt hovring.⁷ Høyesterett har imidlertid lagt til grunn at det å holde et helikopter i 15 meters høyde i et sted mellom fem og ti minutter falt utenfor motorferdsellovens landingsforbud.⁸ Etter § 2 femte avsnitt gjelder ikke motorferdselloven der det er gitt konsesjon til landingsplass etter luftfartsloven

Etter motorferdselloven § 11 gjelder ikke loven på Svalbard og Jan Mayen. Kongen kan imidlertid bestemme at loven skal gjelde helt eller delvis. Denne hjemmelen er ikke benyttet og motorferdsel på Svalbard og Jan Mayen er regulert etter andre lover.

5.6 Hvilken motorferdsel åpner loven for?

5.6.1 Innledning

Loven og lovens forskrifter åpner for motorferdsel til ulike formål. Motorferdsel for noen formål tillates direkte i loven, mens ferdsel for andre formål tillates i forskrift. I tillegg har kommunen adgang til å tillate ferdsel for en del formål enten i enkeltvedtak eller lokale forskrifter. Utgangspunktet er at det bare er ferdsel for nytteformål som tillates. Et viktig unntak fra dette er at kommunene siden 2015 har hatt adgang til å fastsette snøskuterløyper som er åpne for kjøring med snøskuter uavhengig av formålet med ferdselen.

5.6.2 Ferdsel som er tillatt direkte i lov eller forskrift

Motorferdselloven § 4 åpner for ferdsel med *alle typer fremkomstmidler* i forbindelse med

- politi-, ambulanse- og redningstjeneste
- oppsyns- og tilsynstjeneste etablert med hjemmel i lov
- offentlige post- og teletjenester

- nødvendig person- og godstransport til og fra faste bosteder
- nødvendig person- og godstransport i jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring
- Forsvarets øvelser, forflytninger og transporter
- anlegg og drift av offentlige veier og anlegg
- rutetransport som drives med løyve etter yrkestransportloven

Etter motorferdselloven § 4 tredje avsnitt er all ferdsel med *motorfartøy* tillatt på innsjøer som har overflateareal på over to km², på elvestrekninger, og på innsjøer som har overflateareal på under to km² dersom innsjøene inngår som del av et farbart vassdrag. Kommunen kan innskrenke adgangen til ferdsel på slike vassdrag.

I motorferdselsforskriften § 2 åpnes det for bruk av *motorkjøretøy* på *bar mark* til

- transport av jaktutbytte ved jakt på elg, hjort og villsvin
- transport ved jakt på villrein innenfor Hardangervidda villreinområde
- offentlig oppsyns- og tilsynstjeneste (uten at denne er hjemlet i lov)
- nødvendig transport i forbindelse med fiskekultiveringstiltak i offentlig regi
- nødvendig transport i forbindelse med anlegg og drift av veier og større anlegg

Motorferdselsforskriften § 3 åpner for bruk av *motorkjøretøy* på *vinterføre* for ytterligere formål. Etter bestemmelsen tillates motorferdsel for

- formålene som er nevnt i forskriften § 2
- transport som er nødvendig for drift av turistanlegg (overnattings- og serveringssteder, skiheiser m.m.) som ikke ligger til brøytet bilvei
- transport av materiale, 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, inkludert dyretelling og lignende registreringer, etter oppdrag fra en forskningsinstitusjon
- praktisk kjøretrening ved obligatorisk opplæring for beltemotorsykkelførere i nærmere fastsatte områder
- transport i forbindelse med kommunalt organiserte akuttiltak for å redusere påkjørselsrisiko for elg og annet hjortevilt ved vei eller jernbane

⁷ Ot.prp. nr. 45 (1976–77) s. 33.

⁸ Rt. 2012 s. 752.

- nødvendig søk etter skadet storvilt utenom ordinær jakt når søket foregår i regi av kommunen

Kommunen kan etter § 3 andre avsnitt gi nærmere bestemmelser om hvordan ferdsel for en del av formålene som er listet opp i § 3 første avsnitt, skal skje. Slike bestemmelser kan blant annet gjelde hvilke områder eller traseer som skal benyttes, hvor lang sesongen skal være, når det skal kjøres, og hvilket utstyr som skal brukes. Kommunen kan ikke forby ferdselen.

Statsforvalteren kan forby eller begrense adgangen til motorferdsel som er tillatt etter motorferdselsforskriften §§ 2 og 3, i spesielt sårbare områder. Denne myndigheten kan delegeres til kommunen.

Etter motorferdselsforskriften § 2a er bruk av elektrisk sykkel tillatt i utmark. Kommunen kan i forskrift begrense eller forby bruk av elsykkel i hele eller deler av kommunens utmarksområde.

5.6.3 Kommunens adgang til å åpne for motorferdsel gjennom forskrifter

Kommunen kan åpne for enkelte typer motorferdsel i forskrift.

Etter motorferdselloven § 5 første avsnitt kan kommunen gi forskrift om adgang til landing og start med *luftfartøy* på bestemte steder i utmark og vassdrag, og åpne for bruk av motorfartøy på innsjøer mindre enn to km² når det foreligger særlige grunner. I tillegg kan kommunen på gitte vilkår i forskrift (eller enkeltvedtak) åpne for bruk av motorfartøy med elektrisk motor med inngangseffekt opptil 800 watt på innsjøer som er mindre enn to km², altså uten at det foreligger særlige grunner.

Etter motorferdselsforskriften § 4a, som er hjemlet i motorferdselloven § 4 a, kan kommunen i forskrift fastsette snøskuterløyper. I disse løypene er ferdsel med snøskuter tillatt uavhengig av formålet med ferdselen.

Motorferdselsforskriften § 4b hjemler en forsøksordning for løyper for persontransport med tyngre beltekjøretøy på vinterføre til utgangspunkter for alpin skikjøring (*catskiing*). Etter bestemmelsen har Miljødirektoratet adgang til å gi inntil seks kommuner myndighet til å fastsette slike løyper i forskrift.

5.6.4 Kommunens adgang til å åpne for motorferdsel gjennom enkeltvedtak

Etter motorferdselloven og -forskriften kan kommunen gi enkelttillatelser til bruk av motoriserte fremkomstmidler i angitte tilfeller.

Etter motorferdselloven § 5 tredje avsnitt kan kommunen på gitte vilkår i enkeltvedtak tillate bruk av motorfartøy med elektrisk motor med inngangseffekt på opptil 800 watt på innsjøer som har overflateareal på under to km². I tillegg har kommunen etter motorferdselloven § 6 en generell adgang til å gi tillatelse (dispensasjon) til bruk av *motorfartøy* eller *luftfartøy* dersom det foreligger særlige grunner.

Etter motorferdselsforskriften §§ 5 og 5b kan kommunen i tillegg tillate bruk av *snøskuter* for

- leiekjøring til avgrensede formål
- funksjonshemmede
- transport av bagasje og utstyr til egen hytte
- kjøring i utmarksnæring for fastboende
- transport av ved
- gruppeturer for beboere på helse- og omsorgsinstitusjoner, medlemmer av pensjonistforeninger eller forflytningshemmede i regi av helse- og omsorgsinstitusjoner eller ideelle organisasjoner
- utkjøring av og tilsyn med jervebåser som er tillatt av statsforvalteren, og utkjøring av åte og åtebuer i forbindelse med felling av jerv.

Motorferdselsforskriften § 5a åpner for at kommunen kan tillate bruk av *motorkjøretøy* til transport av materiell og utstyr i forbindelse med «utmarksnæring», for eksempel drift av utleiehytter, næringsmessig høstning av naturgoder, turist- og reiselivsnæring og undersøkelse av mineralressurser. Etter motorferdselsforskriften § 6 kan kommunen i unntakstilfeller gi tillatelse (dispensasjon) til bruk av alle slags *kjøretøy* dersom søkeren kan påvise et særlig behov som ikke knytter seg til turkjøring, og som ikke kan dekkes på annen måte.

5.7 Generelle regler om motorferdsel

I motorferdselloven § 8 stilles det opp et krav om at all motorferdsel skal skje aktsomt og hensynsfullt. Det innebærer at ferdselen ikke må volde unødig skade på omgivelsene eller unødig ulempe for andre.⁹ Kravet er stilt for å unngå skade og ulempe for natur og mennesker.

⁹ Ot.prp. nr. 45 (1976–77) s. 38.

I særlig verdifulle natur- og friluftsområder gir motorferdselloven § 7 departementet adgang til å i forskrift forby eller begrense adgangen til all motorferdsel som ikke er tillatt etter direkte hjemmelen i lovens § 4.

Etter motorferdselloven § 9 kan departementet fastsette bestemmelser om samarbeid mellom to eller flere kommuner for å regulere ferdsel som må samordnes over kommunegrenser. I forarbeidene er det pekt på at blant annet ferdsel på vassdrag kan skje over kommunegrenser, og at det i slike tilfeller kan være ønskelig at kommuner tilpasser reguleringen til hverandre.¹⁰ Det understrekes samtidig at slik tilpasning ført og fremst bør skje frivillig.

Ved brudd på motorferdselloven kan det reageres med bøter etter motorferdselloven § 12 eller overtredelsesgebyr etter motorferdselloven § 12 b.

5.8 Geografisk avgrensede regler

Motorferdselloven og de sentrale forskriftene gjelder i utgangspunktet for hele landet. Det er imidlertid enkelte regler som bare gjelder for deler av landet. Særregler for avgrensede geografiske områder går i dag dels frem av motorferdselloven og motorferdsselforskriften, og dels av sentrale forskrifter som gjelder for et avgrenset område.

De fleste særreglene i regelverket gjelder for Nord-Troms¹¹ og Finnmark. En bestemmelse som gjelder for dette området, er det såkalte «vårforbudet» som innebærer at motorferdsel med motorkjøretøy er forbudt i tidsperioden fra og med 5. mai til og med 30. juni. Det er også egne regler om rasting på islagt vann i Nord-Troms og Finnmark.

I Finnmark er det også åpnet for at statsforvalteren etter forslag fra kommunestyret kan tillate bruk av motorkjøretøy langs tradisjonelle ferdselsårer der motorferdsel tidligere har vært tillatt. Slike traseer kan bare benyttes til transport til hytter og i forbindelse med jakt, fangst, fiske og bærsanking. I Finnmark er det også en videre adgang til uthenting av ved på vinterføre og for kjøring på barmark i utmarksnæring.

Dagens motorferdsselforskrift har en regel som bare gjelder for villreinjakt på Hardangervidda. I tillegg er forskrift om tillatelse til bruk av

beltebil reelt sett innrettet mot konkrete geografiske områder som tidligere har hatt rutetransport med beltebil, selv om forskriften formelt gjelder for hele landet.

5.9 Grunneiers rettslige stilling

5.9.1 En offentligrettslig lov

Motorferdselloven er en rent offentligrettslig lov. Det vil si at loven regulerer forholdet mellom myndighetene og borgerne, men ikke forhold mellom privatpersoner. Loven griper ikke inn i adgangen grunneiere, rettighetshavere eller andre private har til å nekte eller regulere motorferdsel. Dette kommer i dag til uttrykk i motorferdselloven § 10: «Denne lov innskrenker ikke den adgang grunneier og bruker har etter gjeldende rettsregler til å forby eller begrense motorferdsel på sin eiendom.»

Det privatrettslige utgangspunktet er at eiendomsretten omfatter en rett til å hindre andre i å bruke eiendommen.¹² Motorferdsel er ikke en allemannsrett, og utgangspunktet er derfor at grunneieren kan nekte eller begrense adgangen til motorferdsel på sin eiendom. Dette inkluderer motorferdsel som er tillatt etter motorferdselloven.

Det finnes en rekke begrensninger i grunneieres og andre rettighetshaveres adgang til å regulere motorferdsel. Slike begrensninger kan følge av privatrettslige rettsgrunnlag, som avtale, hevd eller alders tids bruk, eller av mer generelle rettsgrunnsetninger som nødrett. Grunneiere vil for eksempel ikke ha adgang til å nekte motorferdsel i forbindelse med redningsaksjoner. Retten til motorferdsel på annen manns eiendom følger i enkelte tilfeller uttrykkelig av lov, se for eksempel reindriftsloven § 23, naturmangfoldloven § 72 tredje avsnitt og naturoppsynsloven § 3 første avsnitt. Granelova kan i tillegg tenkes å gi grunneieren en plikt til å regulere motorferdsel dersom ulempene ved ferdselen overstiger tålegrensen i § 2.

Også på vann er utgangspunktet at grunneieren kan forby motorferdsel, men det følger av vannressursloven § 16 andre avsnitt tredje setning at vassdragsmyndighetene kan sette til side grunneiers forbud «dersom forbudet etter en avveining av de interessene som gjør seg gjeldende, må anses som urimelig».

Grensene for de ulike begrensningene i grunneiers rett til å regulere motorferdsel er i

¹⁰ Ot.prp. nr. 45 (1976–77) s. 38.

¹¹ Nord-Troms omfatter kommunene Kvænangen, Kåfjord, Lyngen, Nordreisa, Skjervøy og Storfjord.

¹² Se for eksempel Rt. 2011 s. 780 avsnitt 59.

noen tilfeller uklare. Siden motorferdselloven ikke regulerer de privatrettslige sidene av motorferdsel, må uenigheten om hva grunneieren kan regulere, avklares på bakgrunn av andre rettsgrunnlag.

Motorferdselloven gjelder i dag for all motorferdsel, også grunneierens egen motorferdsel. Regelverket kan dermed ha betydning for grunneierens utnyttelse av egen eiendom.

5.9.2 Offentlige grunneiere

Statskog SF, som eier omtrent 60 000 kvadratkilometer skog, er den største grunneieren i Norge. Store deler av Statskogs eiendom er statsallmenning. Forvaltningen av statsallmenninger er lagt til *fjellstyrer* oppnevnt av de lokale kommunestyrene. Myndigheten til å nekte eller begrense adgangen til motorferdsel i statsallmenning for andre enn Statskog SF er lagt til fjellstyret etter fjellova § 12. I statsskogsområder som ikke er i statsallmenninger, det vil i hovedsak si i Nordland og Troms, ligger denne kompetansen hos Statskog selv. Statskog har inntatt en tilbakeholden rolle til regulering av motorferdsel, mens det i Sør- og Midt-Norge, hvor det er fjellstyrer, er større lokal styring.

Finnmarkseiendommen Finnmarkkuopmodat (FeFo) er Norges nest største grunneier og forvalter 46 000 kvadratkilometer, som utgjør 95 prosent av grunnen i Finnmark. Denne grunnen ble overført fra staten til innbyggerne i Finnmark i 2006. FeFo skal forvalte grunn og naturressursene i Finnmark i samsvar med Finnmarkslovens formål om forvaltning på en «balansert og økologisk bærekraftig måte til beste for innbyggerne i Finnmark og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsniv». FeFo ledes av et styre på seks personer, som er valgt av Troms og Finnmark fylkesting og Sametinget. Som grunneier har FeFo rett til å nekte eller begrense motorferdsel på sin eiendom. I «Strategisk plan» gir FeFo uttrykk for at de aktivt vil ta stilling til nye åpne motorferdselløyper, men at de som hovedregel ikke vil bruke grunneierretten til å overprøve kommunenes dispensasjonspraksis.¹³

5.10 Ansvarlige myndigheter

5.10.1 Kommunen

Kommunen har en viktig rolle i forvaltningen av motorferdselregelverket. Kommunen har myndighet til å gi individuelle tillatelser til motorferdsel innenfor gjeldende regelverk og plikt til å veilede søkere om regelverket. Kommunen har også myndighet til å fastsette forskrifter om angitte temaer, inkludert snøskuterløyper.

5.10.2 Statsforvalteren

Statsforvalteren har en rekke ulike oppgaver knyttet til motorferdselregelverket.

Statsforvalteren skal veilede kommunene om regelverket og er også klageinstans for de aller fleste kommunale vedtak.

Dagens motorferdsellov gir også statsforvalteren enkelte særlige oppgaver. Etter motorferdselloven § 5 har fylkeskommunen og berørte statlige myndigheter adgang til å fremme innsigelser mot kommunens utkast til forskrifter om landingsplasser og om bruk av motorfartøy på innsjøer med overflateareal på under to km². Dersom kommunen ikke tar hensyn til innsigelsen, skal kommunes vedtak sendes statsforvalteren til godkjenning. I spesielt sårbare områder kan statsforvalteren forby eller begrense adgangen til motorferdsel som er tillatt etter motorferdselsforskriften §§ 2 og 3. Denne myndigheten kan delegeres til kommunen. Statsforvalteren har i tillegg adgang til å avgjøre om motorferdsel faller inn under direktehjemlene i motorferdselsforskriften §§ 2 og 3.

Statsforvalteren har flere oppgaver ved fastsetting av snøskuterløyper. I tillegg til å være klageinstans skal statsforvalteren veilede kommunen om regelverket og gi høringsinnspill om de interessene statsforvalteren er satt til å ivareta. Statsforvalteren har også adgang til å klage på løypeforskriftene.

Etter motorferdselsforskriften § 3 bokstav h har statsforvalteren myndighet til å fastsette øvingsområder som kan benyttes til kjøretrening i forbindelse med obligatorisk opplæring for snøskuterførere.

I tillegg til oppgavene som er felles for alle statsforvaltere, har Statsforvalteren i Troms og Finnmark enkelte oppgaver knyttet til vårforbudet som gjelder i Nord-Troms og Finnmark. Statsforvalteren i Troms og Finnmark kan blant annet etter motorferdselsforskriften § 8 bestemme at vårforbudet skal gjelde i andre tidsrom, og gjøre unntak fra forbudet. Etter forskrift 28. juli 1989 nr. 749

¹³ Finnmarkseiendommen (2015) s. 6.

om bruk av motorkjøretøy på barmark langs tradisjonelle ferdselsårer, Finnmark kan fylkesmannen (nå statsforvalteren) fastsette barmarksløyper i Finnmark etter forslag fra kommunestyret.

5.10.3 Miljødirektoratet

Miljødirektoratet har, som fagdirektoratet på miljøfeltet, et overordnet ansvar for å informere og veilede om motorferdselregelverket, inkludert å avklare hvordan regelverket skal forstås.

Direktoratet er også klageinstans for vedtak fattet av statsforvalteren. Dette innebærer i praksis klager på opphevingsvedtak gjort av statsforvalteren, samt klager på vedtak Statsforvalteren i Troms og Finnmark har fattet som førsteinstans etter § 8 i motorferdsselforskriften. I tillegg er Miljødirektoratet klageinstans for statsforvalterens vedtak om hva som faller inn under direktehjemlene i motorferdsselforskriften §§ 2 og 3.

Miljødirektoratet er også delegert myndighet til å fastsette forskrift om overtredelsesgebyr etter motorferdselloven § 12 b.

5.10.4 Statens naturoppsyn

Statens naturoppsyn har ansvar for å føre kontroll med etterlevelsen av sentrale miljølover, inkludert motorferdselloven. Oppsynet, som er organisert som en avdeling i Miljødirektoratet, er miljøfor-

valtningens operative feltorgan. Tilsyn med motorferdsel er en av Statens naturoppsyns kjerneoppgaver. De gjennomfører kontroller i felten og kan ilegge overtredelsesgebyr for brudd på motorferdselloven. I tillegg til tilsyn og kontroll er informasjons- og veiledningsaktivitet og dokumentasjon viktige oppgaver for oppsynet. Naturoppsynet jobber tett med relevante myndigheter, inkludert politiet, statsforvalterne og nasjonalparkstyrene.

5.10.5 Politiet

Politiet har ansvaret for forebygging, etterforskning og straffeforfølgning av straffbare forhold, inkludert brudd på motorferdselloven. Arbeidet med oppfølging av anmeldelser og etterforskning av brudd på motorferdselloven skjer først og fremst i det enkelte politidistrikt. I hvert politidistrikt har man en miljøkrimkoordinator som skal koordinere innsatsen mot miljøkriminalitet og legge til rette for samarbeid med forvaltningen, inkludert Statens naturoppsyn.

Reinpolitiet er en enhet underlagt Finnmark politidistrikt, som arbeider opp mot reindriften i Nord-Troms og Finnmark. Reinpolitiet skal forebygge konflikt og etterforske straffbare forhold. Å føre kontroll med motorferdsel er en viktig oppgave for reinpolitiet, siden motorferdsel kan være forstyrrende for reinen.

Kapittel 6

Prosesser mot revisjon av regelverket



Figur 6.1

6.1 Innledning

I løpet av de siste 25 årene har det vært satt i gang en rekke prosjekter og prosesser for å revidere loven, uten at det har endt opp i en helhetlig revisjon av regelverket. Resultatene av disse prosjektene og prosessene er en del av kunnskapsgrunnlaget som utvalget har bygd sitt arbeid på. I dette kapittelet gjør vi kort rede for ulike prosesser og prosjekter. Konkrete forslag fra disse prosessene er presentert i de aktuelle kapitlene.

6.2 Forsøk med ny forvaltningsordning for motorferdsel

Miljøverndepartementet inviterte i år 2000 åtte kommuner til å delta i et forsøk for å prøve ut nye måter å praktisere motorferdselloven på. De utvalgte kommunene var Sirdal, Vinje, Stor-Elvdal, Lom, Røros, Hattfjelldal, Fauske og Kautokeino.¹ Forsøket pågikk i perioden 2000–2014.

Målet med forsøket var å redusere omfanget av motorferdsel i utmark i tråd med lovens formål og samtidig gjøre kommunenes praksis mer enhetlig og forutsigbar.

Et hovedelement i forsøket var å koble motorferdselpolitikken til ordinære, lokale planvedtak og planprosesser etter plan- og bygningsloven. Delmål for forsøket var å redusere den totale støy- og trafikkbelastningen, redusere motorferdselen i de mest sårbare områdene til et minimum og sikre helhetlig vurdering av alle berørte interes-

ser. Det var også et mål at forsøket skulle medvirke til at behandlingen av motorferdselsaker ble mer demokratisk, effektiv og forutsigbar. Forsøket la opp til at kommunene skulle dele arealet sitt inn i soner med hensyn til *om* og *hvor* motorferdsel skulle tillates. I soner hvor det ble åpnet for motorferdsel, skulle motorferdselen kanaliseres i faste traseer.

Forsøket ble evaluert av Norsk institutt for naturforskning (NINA).² Evalueringsperioden omfattet tiden fra oppstart frem mot vintersesongen 2004/2005. NINA fant at forsøket hadde en kanaliseringseffekt, men at støy- og trafikkbelastningen totalt sett ikke ble redusert. Kommunenes tidligere praksis ble stort sett videreført. Forsøket reduserte kjøring i sårbare områder noe, men ikke til et minimumsnivå. Planprosessen sikret til en viss grad en helhetlig vurdering av de berørte interessene, og prosessen medvirket til at behandling og praktisering av regelverket ble mer demokratisk forankret, saksbehandlingstiden ble redusert og forutsigbarheten i saksbehandlingen økte.

6.3 Prosjekt «Motorferdsel og samfunn» (MoSa)

Miljøverndepartementet startet i 2005 opp prosjektet «Motorferdsel og samfunn» (MoSa). Bakgrunnen for prosjektet var bekymringen for stor belastning på natur og miljø som følge av veksten i den motoriserte ferdselen i utmark, både på barmark og ved bruk av snøskuter. Prosjektet ble satt i gang for å identifisere viktige forhold og pro-

¹ Kautokeino trakk seg under forsøket.

² Skår og Østdahl (2005).

blemstillinger rundt motorferdsel i utmark, med sikte på å gi et beslutningsgrunnlag for utforming av fremtidens motorferdselpolitikk.

Prosjektledelse og sekretariat ble lagt til Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), og det ble etablert en bred rådgivende gruppe med representanter fra forskning, forvaltning og ulike relevante interessegrupper. Arbeidet ble summert opp i to rapporter: én rapport som gir oversikt over eksisterende kunnskap om ulike sider ved motorferdsel i utmark,³ og én rapport som oppsummerer drøftingene i den rådgivende gruppen om verdigrunnlaget som bør legges til grunn for regulering av motorferdsel i utmark.⁴

6.4 Tilråding om ny lov om motorferdsel i utmark og vassdrag

Direktoratet for naturforvaltning (DN) fikk i 2007 i oppdrag fra Miljøverndepartementet å utarbeide et forslag til ny lov om motorferdsel i utmark og vassdrag. Målet for arbeidet var å redusere påvirkning på natur ved i større grad å kanalisere ferdse- len til bestemte traseer og områder.

DN utarbeidet et forslag som ble sendt på høring, og med bakgrunn i høringsinnspill fremmet direktoratet sin tilråding om ny motorferdsellov til departementet i 2008.⁵ Forslaget fra DN innebar en opprydning i lovstruktur for å gjøre det enklere å orientere seg i regelverket. Gjennom tydeligere rammer og en mer detaljert lovtekst var målet å gi mindre rom for ulike tolkninger av regelverket. Sentralt i forslaget fra DN var krav om kommunale motorferdselplaner for å sikre en helhetlig motorferdselpolitikk. Leiekjøring skulle være hovedregelen på snødekt mark, kontroll og sanksjonsmuligheter skulle styrkes, og regelverket skulle fortsatt være restriktivt på barmark.

Forslaget innebar en innstramming av regelverket, i alle fall for privat kjøring. Lovforslaget skapte stort engasjement, men endte ikke i en helhetlig revisjon. Enkeltforslag ble senere innarbeidet i eksisterende lov og forskrift.

³ Kleven (red.) mfl. (2006a).

⁴ Kleven (red.) mfl. (2006b).

⁵ Direktoratet for naturforvaltning (2008).

6.5 Prosjekt «Barmarkskjøring i Finnmark 2010»

Etter oppdrag fra Miljøverndepartementet etablerte Direktoratet for naturforvaltning (DN) i 2010 et ettårig prosjekt med mål om å redusere den skadelige barmarkskjøringen i Finnmark. Målene var blant annet å finne tiltak for å redusere skade på natur på kort og lang sikt og å skape forståelse for at slike tiltak er nødvendige.

Prosjektet hadde en styringsgruppe med representanter fra DN, Sametinget, Finnmark fylkeskommune og Fylkesmannen i Finnmark. I tillegg hadde prosjektet en referansegruppe som besto av organisasjoner og etater som representerte berørte interesser. Arbeidet ble oppsummert i en rapport med styringsgruppens forslag til tiltak.⁶

Rapportens hovedforslag for å begrense barmarkskjøring var å bruke planer for å styre kjøringen til utvalgte områder eller traseer. Funn og foreslåtte tiltak er nærmere beskrevet i kapittel 18.3.2.3 om barmarkskjøring i Finnmark. Prosjektet førte ikke til endringer i lov eller forskrift.

6.6 Ny forsøksordning med snøskuterløyper

Klima- og miljødepartementet inviterte i 2013 alle landets kommuner til å delta i en forsøksordning om snøskuterløyper etter forsøksloven i perioden 2014–2018. Forsøksordningen skulle åpne for at utvalgte kommuner, gjennom kommunale forskrifter og planvedtak, kunne vedta løyper for fritidskjøring med snøskuter i utmark. Det var satt et tak på 40 kommuner. Bakgrunnen for forsøket var et ønske fra flere kommuner om å få etablere slike løyper.

Hele 108 kommuner meldte interesse for å delta. Som følge av regjeringsskifte ble det bestemt at ordningen skulle utvides og åpnes for alle kommuner som ønsket å delta. Forsøksordningen ble igangsatt, men ble avviklet etter et halvår fordi Sivilombudsmannen fant forsøket for omfattende til å falle inn under forsøksloven, og derfor ulovlig.⁷ Regjeringen besluttet å avvikle forsøket og i stedet legge til rette for en rask prosess for å endre loven, og i 2015 ble det lagt frem lovforslag om å gi kommunene adgang til å etablere snøskuterløyper.⁸

⁶ Styringsgruppen for barmarkprosjektet i Finnmark (2010).

⁷ SOM-2013-3031.

⁸ Prop. 35 L (2014–2015).

6.7 Forsøksordning med catskiing

Stortinget vedtok i 2017 en forsøksordning med kommunale beltebilløyper for catskiing. Forsøket skulle gjelde i seks kommuner i inntil seks år. Forsøket ble startet opp i 2018, og siste vintersesong for forsøkskommunene var vinteren 2023/2024. Se nærmere omtale av denne ordningen i kapittel 22.3.

6.8 Endringer i lov og forskrift

Siden 1977 har det vært en rekke større og mindre endringer i reguleringen av motorferdsel i utmark og vassdrag. Selv om flere av prosessene som er nevnt i kapittel 6.2–6.7, har hatt som formål å begrense ulempene ved motorferdsel i utmark, har endringene i lov og forskrift i stor grad åpnet for motorisert ferdsel til nye formål. Eksempler på nye formål som er kommet inn i regelverket er kommunens adgang til å gi tillatelse til bruk av motorkjøretøy i forbindelse med utmarksnæring og til bruk av snøskutere for organiserte grupper for pensjonister. I løpet av de

siste ti årene er det også åpnet for at kommunene kan etablere snøskuterløyper og åpne for bruk av motorfartøy med liten elektrisk motor på mindre vann. I 2017 ble det foretatt en forskriftsendring som åpnet for bruk av elsykkel i utmark. I 2020 ble vilkårene for å kunne få tillatelse til transport av bagasje og utstyr til hytte endret – slik at det ikke lenger er krav om minimum 2,5 kilometer mellom brøytet bilvei og hytte og at det ikke skal være mulighet for leiekjøring i området.

Den største endringen var lov- og forskriftsendringen i 2015 som ga kommunene myndighet til å planlegge og fastsette snøskuterløyper for fritidskjøring. Dette var første gangen loven ble endret slik at den åpnet for motorferdsel med rent rekreasjonsformål over hele landet. Med unntak av egne ordninger i Nord-Troms og Finnmark hadde regelverket frem til 2015 ingen adgang til å åpne for dette. Intensjonen med lovendringen i 2015 var ikke at det skulle bli mer snøskuterkjøring, men at kommunene selv skal kunne bestemme om de ønsker snøskuterløyper i utmarksområdene sine. Adgangen til å fastsette snøskuterløyper er nærmere omtalt i kapittel 23.

Kapittel 7

Koblinger til andre regelverk



Figur 7.1

7.1 Innledning

Motorferdsel i utmark reguleres på ulike måter av andre regelverk enn motorferdselloven. Dette kapitlet inneholder en kort gjennomgang av regelverk som kan være relevant for motorferdsel i utmark. Formålet med gjennomgangen er å gi et mer helhetlig bilde av hvordan motorferdsel i utmark er regulert i norsk rett. Oversikten er ikke uttømmende.

7.2 Naturmangfoldloven

Naturmangfoldlovens formål er at naturen tas vare på gjennom bærekraftig bruk og vern. Loven inneholder prinsipper for offentlig beslutningstaking, som det er redegjort for i kapittel 4.2.3. I dette kapitlet redegjør vi derfor først og fremst for de øvrige reglene i loven som kan ha betydning for motorferdsel i utmark.

Naturmangfoldloven § 6 stiller opp en generell aktsomhetsplikt: «Enhver skal opptre aktsomt og gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet i strid med forvaltningsmålene for naturtyper og arter i §§ 4 og 5». Denne bestemmelsen supplerer aktsomhetsplikten i motorferdselloven § 8. Dersom forutsetningene for og innholdet i en tillatelse er fulgt, kan man som utgangspunkt legge til grunn at aktsomhetsplikten etter naturmangfoldloven er oppfylt.¹ Men dersom forutsetningene for tillatelsen endrer seg, for eksempel ved at det viser seg at motorferdselen får større skadevirkninger enn først antatt, og

innehaver av tillatelsen kjenner til dette, kan det stille seg annerledes. Dersom tillatelsen ikke uttrykkelig regulerer et forhold, innebærer aktsomhetsplikten at man for eksempel må tilpasse kjøringen for å unngå skade på naturmangfoldet.

Naturmangfoldloven § 15 inneholder en særskilt aktsomhetsplikt overfor «viltlevende dyr». Ved «enhver aktivitet» skal unødig skade på viltlevende dyr, og deres reir, bo eller hi unngås. Unødig jaging er også forbudt. I en dom fra Trøndelag tingrett 30. november 2023² ble et skogentreprenørselskap ilagt straff for overtredelse av naturmangfoldloven § 15 for skader som var forårsaket av motorferdsel i utmark. Motorferdselen hadde medført at slam ble vasket ut i en bekk, noe som førte til skade på den truede arten elvemusling.

Naturmangfoldloven kapittel V inneholder regler om områdevern. For hvert enkelt verneområde skal det etter § 34 fastsettes en verneforskrift med regler om bruk av området. De fleste verneforskriftene inneholder regler om motorferdsel, typisk i form av et generelt forbud mot motorferdsel med generelle unntak og dispensasjonshjemler. Hvis man skal drive med motorferdsel i verneområder, må man altså *både* forholde seg til motorferdselregelverket *og* til eventuelle regler i verneforskriften. Dette kan innebære at man må innhente flere tillatelser. Tillatelse etter verneforskriften blir gitt av forvaltningsmyndigheten for det enkelte verneområdet. Hvem som er forvaltningsmyndigheten bestemmes individuelt for hvert enkelt verneområde og kan være kommuner, statsforvaltere eller særskilt oppnevnte nasjonalpark- og verneområdestyrer.

¹ Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 378.

² TTRO-2023-98078.

Utvalgets vurderinger om regulering av motorferdsel i til verneområder er omtalt i kapittel 13.4.4. Saksbehandling av tillatelser til motorferdsel i verneområder og foreslåtte verneområder er behandlet i kapittel 28.6.

7.3 Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven regulerer arealbruken i Norge. Motorferdselloven gjelder i områder definert som utmark, uavhengig av hvilket arealformål området er gitt etter plan- og bygningsloven. Selv om dagens motorferdsellov ikke inneholder noen generell kobling til plan- og bygningsloven, inneholder den enkelte henvisninger til plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsloven er omtalt i kapittel 15, der det i kapittel 15.2 redegjøres for dagens regler.

7.4 Frilufsloven og allemannsrettene

Frilufsloven kapittel I inneholder regler om allmennhetens rett til ferdsel og opphold på annenmanns grunn, såkalte «allemannsretter». Reglene er i stor grad en lovfesting og presisering av gammel sedvanerett om allmennhetens adgang til bruk av naturen. Loven gir imidlertid også regler om enkelte forholdsvis nye ferdselsformer, der det ikke fantes noe sedvanegrunnlag å bygge på.³ Dette gjelder blant annet bestemmelsene om motorferdsel, se nedenfor.

Reglene i frilufsloven kapittel I er stort sett regler av privatrettslig art – de begrenser grunneieres rett til å nekte andre å råde over eiendommen. Allemannsrettene regulerer derimot i liten grad grunneieres egen bruk av eiendommen, eller bruk som skjer med samtykke fra grunneieren.

Etter frilufsloven § 2 er ferdsel «til fots» en allemannsrett. Motorferdsel i utmark regnes generelt sett ikke som en allemannsrett.⁴

Frilufsloven § 4 har også enkelte regler om adgangen til å bruke «motorvogn». Etter første avsnitt kan eieren av en privat vei forby ferdsel med motorvogn på veien og parkering langs veien. Bestemmelsen er tolket slik at utgangspunktet er at motorferdsel på, og parkering langs, privat vei i utmark er tillatt uten eiers samtykke.⁵

I andre avsnitt fremgår det uttrykkelig at det er tillatt å parkere ved *offentlig* vei. Miljøverndepartementet har i rundskriv til frilufsloven gitt uttrykk for at bestemmelsen innebærer at «hensynsfull parkering i utmark ved offentlig veg er [...] tillatt, og kan også skje på utmarksareal rett utenfor vegens eiendomsgrense»⁶. Hvordan denne tolkningen lar seg forene med det alminnelige forbudet mot motorferdsel i utmark, er ikke nærmere drøftet i rundskrivet. Klima- og miljødepartementet opplyser at frilufsloven er under revisjon.

Allmennhetens rett til ferdsel i åpne og islagte vassdrag reguleres ikke i frilufsloven, men i vannressursloven. Vannressursloven § 16 første avsnitt åpner i utgangspunktet for både ikke-motorisert og motorisert ferdsel på vassdrag. I motsetning til situasjonen på land *er* altså motorferdsel i vassdrag i utgangspunktet en allemannsrett. Motorisert ferdsel på åpent eller islagt vassdrag er likevel etter bokstav d bare tillatt så lenge ferdselen skjer i samsvar med reglene etter motorferdselloven, og så lenge grunneier ikke eksplisitt har forbudt motorferdselen. Etter vannressursloven § 16 andre avsnitt kan kommunen sette grunneiers forbud til side dersom forbudet må anses «urimelig».

7.5 Markaloven

Markaloven § 10 regulerer motorferdsel i Oslomarka. Reglene er i stor grad utformet etter modell av motorferdsellovens regler. Utgangspunktet er at motorferdsel i utmark og vassdrag i Oslomarka er forbudt med mindre annet følger av loven eller forskrift i medhold av loven. Paragrafen åpner for motorferdsel knyttet til en rekke nærmere angitte formål, som til en viss grad tilsvarer de generelle unntakene i motorferdselloven § 4 og motorferdselselforskriften §§ 2 og 3. Enkelte av unntakene i markaloven går imidlertid lenger enn de tilsvarende unntakene etter det alminnelige motorferdselregelverket, blant annet ved å åpne for kjøring på sommerføre der motorferdselregelverket bare åpner for kjøring på vinterføre.

Markaloven § 15 gir kommunene adgang til å gi dispensasjon fra motorferdselselforbudet dersom hensynene i lovens formålsbestemmelse ikke blir vesentlig tilsidesatt og fordelene ved å gi dispensasjon etter en samlet vurdering anses for å være klart større enn ulempene for frilufslivet, naturmiljøet eller allmenne interesser.

³ Se Ot.prp. nr. 2 (1957) s. 7.

⁴ Se Rt. 1973 s. 869. Se likevel utvalgets omtale av ferdsel med elektriske hjelpemidler som er ment å kompensere for nedsatt funksjonsevne i kapittel 16.3.3.

⁵ Miljøverndepartementets rundskriv T-3/07 kapittel 3.2.5.

⁶ Miljøverndepartementets rundskriv T-3/07 kapittel 3.2.5.

I høringsbrevet til høringen om markaloven⁷ ga departementet uttrykk for at intensjonen var at markalovens regler om motorferdsel skulle gjelde istedenfor motorferdsellovens regler. Markaloven sier imidlertid selv ingenting om forholdet til motorferdselloven, og det er heller ikke sagt noe uttrykkelig om dette i de publiserte forarbeidene til loven. Klima- og miljødepartementet opplyser at markaloven er under revisjon.

7.6 Svalbardloven, svalbardmiljøloven og Jan Mayen-loven

Motorferdselloven gjelder ikke på Svalbard og Jan Mayen. Etter motorferdselloven § 11 kan kongen gi loven anvendelse på Svalbard og Jan Mayen, men adgangen er ikke benyttet. At motorferdselloven ikke gjelder med mindre annet er bestemt, følger også av Svalbardloven § 2 og Jan Mayen-loven § 2. Både Svalbard og Jan Mayen har egen regulering av motorferdsel hjemlet i henholdsvis svalbardmiljøloven og Jan Mayen-loven.

Motorferdsel på Svalbard er regulert i svalbardmiljøloven §§ 79 til 84 med tilhørende forskrift om motorferdsel på Svalbard.⁸ Utgangspunktet etter loven § 79 andre avsnitt er at motorferdsel er forbudt «utenom opparbeidet vei eller plass».

I terrenget på bar eller tint mark er motorferdsel etter § 80 bare tillatt i særskilte traseer eller til bestemte formål som er angitt i forskrift, eller dersom Sysselmasteren har gitt tillatelse. De lovlige nytteformålene er listet opp i forskrift om motorferdsel på Svalbard § 6.

Motorferdsel *i terrenget på snødekt og frossen mark* er regulert i svalbardmiljøloven § 81. Bestemmelsen inneholder både hjemmel for å åpne for motorferdsel i forskrift og ved enkeltvedtak. Forskrift om motorferdsel på Svalbard § 8 åpner for motorferdsel i bestemte kartfestede områder og traseer, der man også kan kjøre på *islagte sjøområder*. Fastboende har adgang til å kjøre i større områder enn tilreisende. I tillegg åpner forskriftens § 9 for kjøring for nærmere angitte nytteformål i visse områder. Sysselmasteren kan etter forskriftens § 10 gjøre midlertidige endringer i §§ 8 og 9 av hensyn til dyreliv og naturmiljøet eller dersom «andre særlige grunner» tilsier det. Sysselmasteren kan også gi tillatelse «når særlige grunner foreligger».

Motorferdsel i *vassdrag og sjø som ikke er isdekket* reguleres av svalbardmiljøloven § 82. Etter paragrafens første avsnitt er motorferdsel i vassdrag bare lovlig med tillatelse fra Sysselmasteren. Motorferdsel i åpen sjø er derimot i utgangspunktet tillatt. Bruk av vannskuter er ikke tillatt i verken vassdrag eller sjø. Loven inneholder en hjemmel til å forby bruk av andre farkoster. Hjemmelen er benyttet til å forby bruk av luftputebåt og hydrokopter i åpen sjø.⁹

Motorferdsel *i luften* er i utgangspunktet tillatt etter svalbardmiljøloven § 83. Landing er likevel bare tillatt på steder som har konsesjon eller er godkjent etter luftfartsloven.

Når Sysselmasteren gir enkelttillatelser til motorferdsel, skal det ifølge svalbardmiljøloven § 84 blant annet legges vekt på «formålet med søknaden, hvilken risiko for miljølemper som den omsøkte motorferdselen kan ha, og målet om en begrenset motorferdsel på Svalbard».

Med unntak av noen små arealer rundt bebyggelsen er hele Jan Mayen naturreservat. Motorferdsel i reservatet er regulert av forskrift om fredning av Jan Mayen naturreservat,¹⁰ som i utgangspunktet bare åpner for kjøring med stasjonens transportmidler på veier og kjørespor.

7.7 Vegtrafikkloven

Vegtrafikkloven gjelder etter § 1 første avsnitt første setning «all trafikk med motorvogn», både på og utenfor vei.¹¹ *Motorvogn* er i § 2 definert som «innretning som er bestemt til å kjøre på bakken uten skinner» («kjøretøy») som «blir drevet frem med motor». Biler, traktorer, motorsykler, ATV-er og snøskutere er dermed eksempler på motorvogner. Ved motorferdsel med slike innretninger i utmark vil aktiviteten dermed i stor grad være regulert også av regler etter vegtrafikkloven. Vegtrafikklovens regler har et noe annet formål enn reglene i motorferdselloven, ettersom hovedformålet i vegtrafikkloven er å ivareta sikkerheten både til den som kjører, og til andre trafikanter.

En del bestemmelser i vegtrafikkregelverket har til dels direkte overlapp med bestemmelser i motorferdselregelverket:

- Vegtrafikkloven § 3 inneholder en alminnelig aktsomhetsregel som pålegger «enhver [å] ferdes hensynsfullt og være aktpågivende og var-

⁷ Miljøverndepartementet (2007).

⁸ Forskrift 24. juni 2002 nr. 723 om motorferdsel på Svalbard.

⁹ Forskrift om motorferdsel på Svalbard § 12.

¹⁰ Forskrift 19. november 2010 nr. 1456 om fredning av Jan Mayen naturreservat.

¹¹ Se Ot.prp. nr. 23 (1964–65) s. 35.

som så det ikke kan oppstå fare eller voldes skader, og slik annen trafikk ikke blir unødig hindret». Ved kjøring i utmark vil denne bestemmelsen til en viss grad overlape aktsomhetsbestemmelsen i motorferdselloven § 8.

- Forskrift om kjøring med motorvogn i terrenget og på veg ikke åpen for alminnelig ferdsel¹² gjelder etter § 1 «kjøring med motorvogn utenfor veg og på veg som ikke er åpen for alminnelig ferdsel». Virkeområdet overlapper dermed i stor grad virkeområdet til motorferdselloven. Forskriften har regler om kjøreatferd. Blant reglene er en bestemmelse om vikeplikt for all ikke-motorisert ferdsel¹³ og regler om høyeste tillatte kjørefart.¹⁴ Det går frem av motorferdselsforskriften § 4a andre avsnitt andre setning at kommunale forskrifter om snøskuterløyper «skal ha bestemmelser om bruken av løypene, herunder om kjørefart [...]».
- Forskrift om bruk av personlig verneutstyr under kjøring med motorvogn¹⁵ § 2 har krav om bruk av styrthjelm under kjøring med beltemotorsykkkel (snøskuter), kjøring i slede til beltemotorsykkkel og kjøring med to- og trehjuls motorvogn (inkludert firehjuls motorsykkkel). Mange kommunale snøskuterforskrifter setter tilsvarende krav ved kjøring i løypene.

En forskrift som også har en viss sammenheng med regelverket om motorferdsel i utmark og vassdrag, er forskrift om forbud mot bruk av beltemotorsykkkel (snøscooter) på offentlig veg.¹⁶ I tillegg til at denne forskriften innfører et generelt forbud mot kjøring langs offentlig vei, har den regler om kryssing av offentlig vei og regler om kjørefart der Statens vegvesen har tillatt kjøring med snøskuter på offentlig vei.

I tillegg vil mange av vegtrafikkregelverkets generelle regler ha stor betydning for hva som er lovlig også ved kjøring i utmark og på islagte vassdrag. Dette gjelder for eksempel krav til hvilke kjøretøy som lovlig kan brukes i Norge med hjemmel i §§ 13 og 14, forbud mot bruk av uregistrerte kjøretøy etter §§ 15 til 17, krav til at fører skal være skikket og ikke ruspåvirket etter §§ 21 og

¹² Forskrift 14. desember 2001 nr. 1412 om kjøring i terrenget og på veg ikke åpen for alminnelig ferdsel.

¹³ Se § 3 nr. 2.

¹⁴ Se § 4 nr. 3 og 4.

¹⁵ Forskrift 21. september 1979 nr. 7 om bruk av personlig verneutstyr under kjøring med motorvogn.

¹⁶ Forskrift 14. desember 2001 nr. 1411 om forbud mot bruk av beltemotorsykkkel (snøscooter) på offentlig veg.

22, og regler om krav til førerkort og trafikkopplæring etter §§ 24 til 28.

Vegtrafikkloven kapittel V har regler om reaksjoner ved overtredelse. To av bestemmelsene, § 33, om tap av retten til å føre førerkortpliktig motorvogn, og § 35 om forbud mot å kjøre førerkortfri motorvogn, kan også brukes som reaksjon når noen blir ilagt straff etter andre regelverk enn vegtrafikkloven og «hensynet til trafikksikkerheten eller allmenne hensyn ellers» krever det. Tap av retten til å føre førerkortpliktig motorvogn kan dermed i prinsippet også ilegges ved overtredelse av motorferdselloven.

7.8 Luftfartsloven

Luftfartsloven, som blant annet gjennomfører en rekke EØS-rettslige forpliktelser, regulerer all luftfart i Norge. Myndighetene etter loven er Samferdselsdepartementet og Luftfartstilsynet. Loven med tilhørende forskrifter har regler både for bemannet og ubemannet luftfart, inkludert bruk av droner. I luftfartsloven finner man blant annet regler om tekniske krav til luftfartøy, inkludert miljøkrav, krav til bemanning av luftfartøy, bestemmelser om lufttrafikk og regler om objektivt ansvar for skade og forsikringsplikt. Loven inneholder i tillegg krav til landingsplasser, inkludert krav om konsesjon for å anlegge, drive eller inneha landingsplass. Motorferdselloven gjelder ikke ved bruk av landingsplasser som har konsesjon etter luftfartsloven. Reglene i luftfartsloven er nærmere behandlet i kapittel 26.2.2.

7.9 Havne- og farvannsloven og annet regelverk om ferdsel til vanns

Havne- og farvannsloven, som skal legge til rette for effektiv, sikker og miljøvennlig bruk av farvann, inneholder blant annet regler om ferdsel i farvannene. Loven gjelder i sjø og også i elver og innsjøer dersom de er farbare med fartøy fra sjøen, eller dersom det er særskilt fastsatt i forskrift. Adgangen til å utvide virkeområdet er benyttet i flere forskrifter, og det er fastsatt flere regler om ferdsel på innlandsvassdrag i medhold av havne- og farvannsloven. Samferdselsdepartementet, Kystverket og kommunene er myndighet etter loven. Havne- og farvannsloven, småbåtloven og vannressursloven er nærmere omtalt i kapittel 25.2.2.

7.10 Andre relevante lover

Det er flere andre lover som har eller kan ha betydning for motorisert ferdsel i utmark og vassdrag. Denne gjennomgangen tar ikke sikte på å være fullstendig.

Reindriftsnæringens adgang til bruk av motoriserte transport- og fremkomstmidler på andres grunn er regulert i reindriftsloven § 23. Motorferdsel i reindriftsnæring i forbindelse med samisk kulturutøvelse er nærmere beskrevet i kapittel 17.2.2.1.

Skogbrukslova regulerer bruken av skog og skogsmark til skogbruksvirksomhet. Enkelte bestemmelser i regelverket etter loven har betydning for hvordan motorferdsel i utmark kan gjennomføres. Etter skogbruksloven § 4 skal skogeieren ha oversikt over miljøverdiene i egen skog og ta hensyn til dem ved gjennomføring av tiltak i skogen. Plikten er nærmere beskrevet i forskrift om berekraftig skogbruk¹⁷ kapittel 2, som blant annet har regler om at skogeieren skal sørge for at det blir tatt nødvendig hensyn til biologisk mangfold, friluftsliv, landskap og kulturverdier,¹⁸ og at kjøreskader etter skogbrukstiltak må utbedres så snart som mulig.¹⁹ Etter skogbrukslova § 13 kan departementet i forskrift videre legge strengere restriksjoner på skogbehandlingen i et skogområde, dersom området er av særlig miljøverdi knyttet til biologisk mangfold, landskap, friluftsliv eller kulturminne og skogbehandlingen kan føre til vesentlig skade eller ulempe for disse verdiene.

Motorferdsel i utmark kan føre til både støy og utslipp til luft, noe som i utgangspunktet er å regne som forurensning etter forurensningsloven. Forurensning fra «det enkelte transportmiddel» er derimot regulert i spesiallovgivningen som gjelder det enkelte transportmiddelet, og ikke i forurensningsloven, se forurensningsloven § 5 andre avsnitt. I kjøretøyforskriften²⁰ kapittel 24 er det gitt støygrenser for kjøretøy som kan brukes

til motorferdsel i utmark. Utvalget antar at støy fra snøskuterløyper i enkelte tilfeller likevel kan være omfattet av forurensningsloven, i og med at denne forurensningen vil være mer stedbundet. Dersom støyen eller luftforurensningen «ikke medfører nevneverdige skader eller ulemper», kan virksomheten være tillatt etter forurensningsloven § 8 fjerde avsnitt.

Kulturminneloven § 3 første avsnitt fastsetter følgende: «Ingen må – uten at det er lovlig etter § 8 – sette i gang tiltak som er egnet til å skade, ødelegge, grave ut, flytte, forandre, tildekke, skjule eller på annen måte utilbørlig skjemme automatisk fredet kulturminne eller fremkalle fare for at dette kan skje.» Som automatisk fredede kulturminner regnes alle kulturminner fra før 1537, og alle samiske kulturminner fra 1917 eller tidligere, jf. kulturminneloven § 4. Riksantikvaren har i innspill til utvalget påpekt at motorferdsel i utmark er en aktivitet som kan skade, eller fremkalle fare for skade, på slike kulturminner. Riksantikvarens miljøovervåkningsprogram viser at motorferdsel i utmark skader kulturminner. Riksantikvaren påpeker at forekomsten av kulturminner generelt er klart dårligere kartlagt i utmarka enn på andre arealer, men at vernet etter § 3 gjelder uavhengig av om kulturminnet er kjent eller ikke. Riksantikvaren peker på at ferdsel i fastsatte traseer og involvering av regionale kulturmiljømyndigheter (fylkeskommunene og Sametinget) kan bidra til å redusere skadepotensialet.

Motorferdsel kan påvirke dyrelivet negativt. Viltloven § 21 gir regler om bruk av motordrevet fremkomstmiddel under jakt og fastslår blant annet at det er forbudt å bruke luftfartøy eller motorkjøretøy til forfølgning av vilt. Dyrevelferdsloven fastslår i § 3 blant annet at dyr «skal behandles godt og beskyttes mot fare for unødige påkjenninger og belastninger». Av spesialmerkna-dene til bestemmelsen følger det at plikten til å opptre forsvarlig slik at dyr ikke utsettes for unødige påkjenninger og belastninger, gjelder «enhver». Begrepet «fare for» innebærer «at man på områder med manglende kunnskap bør legge et forsiktighetsprinsipp til grunn».²¹

¹⁷ Forskrift 7. juni 2006 nr. 593 om berekraftig skogbruk.

¹⁸ Se § 3.

¹⁹ Se § 5 femte avsnitt.

²⁰ Forskrift 4. oktober 1994 nr. 918 om tekniske krav og godkjenning av kjøretøy, deler og utstyr (kjøretøyforskriften).

²¹ Ot.prp. nr. 15 (2008–2009) s. 94.

Kapittel 8

Andre lands rett



Figur 8.1

8.1 Sverige

8.1.1 Innledning

I Sverige reguleres motorferdsel i utmark av terrängkörningslagen (1975:1313), som trådte i kraft i 1976. Loven suppleres av en nasjonal forskrift, terrängkörningsförordningen (1978:594). Loven og forskriften inneholder de grunnleggende reglene om når motorisert ferdsel i utmark er tillatt. Loven har ingen virkeområdebestemmelse, men det går frem av 1 § at loven gjelder «körning i terräng med motordrivet fordon» i hele landet. På samme måte som i Norge finnes det også relevante regler om naturvern i andre lover og forskrifter, som miljøbalken (1998:808) kapittel 7, nationalparksförordningen (1987:938) og förordning (1998:1252) om områdesskydd. Trafikförordningen (1998:1276) har dessuten regler om farleder i terräng.

Det er betydelige forskjeller mellom den norske og den svenske reguleringen. For det første regulerer ikke terrängkörningslagen motorferdsel til vanns eller landing med luftfartøy. Dette håndteres i separat lovgivning, slik som sjölagen (1994:1009), sjötrafikförordningen (1986:300), luftfartslagen (2010:500), luftfartsförordningen (2010:770) og vattenskoterförordningen (1993:1053). For det andre gjelder reguleringene til dels også på landbruksarealer som etter norsk rett anses som innmark. For det tredje er det i den svenske reguleringen et systematisk skille mellom motorferdsel på snødekt mark og på barmark. På snødekt mark er det generelle utgangspunktet at motorferdsel er tillatt, mens utgangspunktet er motsatt på barmark. I det følgende vil vi redegjøre nærmere for hovedpunktene i det svenske regelverket.

8.1.2 Forbud mot motorferdsel på barmark og aktuelle unntak

På *barmark* er kjøring i terräng med motordrevet kjøretøy for andre formål enn jordbruk og skogbruk forbudt, jf. terrängkörningslagen 1 §.

Etter terrängkörningslagen 2 § kan regjeringen eller den myndigheten regjeringen bestemmer gjøre unntak fra forbudet for kjøring i forbindelse med redningstjeneste, næringsutøvelse eller når det finnes særlige grunner («särskilda skäl»).

I terrängkörningsförordningen er det fastsatt unntak fra det generelle forbudet mot barmarkskjøring for tre grupper: 1) statlige eller kommunale tjenstepersoner i tjeneste, 2) leger, distriktssykepleiere, jordmødre eller veterinærer under yrkesutøvelse, 3) redningstjenester. For alle tre gruppene er det et vilkår at kjøringen ikke kan gjøres på annen hensiktsmessig måte.

I tillegg inneholder terrängkörningsförordningen unntak for sju typer nytteformål:

- prosjektering, bygging og vedlikehold av infrastruktur (kraft, gass, vann og avløp, radio og teletjenester)
- prosjektering, bygging og vedlikehold av vei
- syketransport
- reindrift (under nærmere betingelser)
- uthenting av felte dyr (bjørn, elg, hjort og villsvin) frem til nærmeste bilvei
- vedlikehold og anleggsarbeid av park, idrett- og friluftsområde
- undersøkelser innenfor rammen av en undersøkelsestillatelse etter minerallagen (1991:45).



Figur 8.2 Reguleringsområder i Sverige.

Kilde: Naturvårdsverket.

8.1.3 Regulering av kjøring på snødekt mark

På *snødekt mark* er det generelle utgangspunktet at motorferdsel er tillatt, men loven inneholder noen unntak.

Det følger for det første direkte av terrängkörningslagen 1 § at bruk av motorkjøretøy i områder med plante- eller ungskog og jordbruksmark hvor det ikke er åpenbart at kjøringen kan skje uten risiko for skade på marken eller skogen er forbudt. Også her er det gjort unntak for statlige eller kommunale tjenstepersoner i tjeneste, leger, distriktssykepleiere, jordmødre eller veterinærer under yrkesutøvelse og redningstjenester.

For det andre har loven en forskriftshjemmel hvor regjeringen kan innskrenke adgangen til kjøring i fjellområder. Denne adgangen er benyttet ved at terrängkörningsförordningen 6 § angir at enkelte fjellområder i Sverige er såkalte reguleringsområder som klassifiseres i tre grupper: A, B og C. Område A er strengest regulert. Her er det ikke tillatt med skuterløyper, og det er svært strenge restriksjoner på bruk av lette terrengkjøretøy («terrängskoter»). I område B er det få allmenne skuterleder og strenge restriksjoner på bruk av terrängskoter. I område C er det tillatt med flere løyper og noen restriksjoner på bruk av terrängskoter. Nærmere regler for reguleringsområdene finnes i lokale forskrifter. Det er gjort unntak fra forbudene i reguleringsområdene for

kjøring i jordbruk og skogbruk, samt for fastboende for kjøring mellom nærmeste vei og bosted, jf. 7 §.

8.1.4 Kommunalt selvstyre i form av lokale forbud

I terrängkörningslagen 3 § finnes det forskriftshjemmel for ytterligere forbud begrunnet i naturvern eller allmenn interesse. Denne myndigheten kan delegeres til kommunene. Etter terrängkörningsförordningen 15 § og 16 § har både kommunen og länsstyrelsen adgang til å vedta forbud for å verne natur eller allmenne interesser. Eventuelle forbud skal ikke legge unødige hinder for kjøring som er til nytte for lokalbefolkningen, eller som er nødvendig for yrkesutøvelse eller annet nyttig formål. Det kommunale selvstyret i det svenske systemet består altså i all hovedsak i denne muligheten til å nedlegge lokale forbud.

8.2 Finland

8.2.1 Innledning

De finske reglene om terrengkjøring finnes i terrängtrafikklagen (1710/1995) og terrängtrafikförordningen (10/1996). Reglene gjelder bruk av motorkjøretøy både på barmark og på snødekt mark. I likhet med i Sverige omfattes ikke bruk av

luftfartøy eller motorfartøy til vanns av dette regelverket. Etter terrängtrafikklagen kan imidlertid de regionale miljømyndighetene (såkalte «regionala miljöcentraler») begrense eller forby ferdsl på *islagte* vann. Vattenlagen (587/2011) inneholder regler om ferdsl på åpne vann.

Utgangspunktet etter terrängtrafikklagen er at det er grunneieren som tillater eller forbyr terrengekjøring. Dette gjelder både offentlige og private grunneiere. Staten benytter seg i stor utstrekning av grunneierretten til å regulere bruk av motorferdsel på offentlig grunn. På denne måten har det finske regelverket et langt sterkere innslag av privatrettslig regulering enn det som er tilfellet i Sverige og Norge.

8.2.2 Reglene om motorferdsel

Den finske loven er bygget opp rundt grunneierrettigheter og allemannsretten. Loven inneholder ikke et generelt forbud mot motorferdsel i utmark. I stedet er utgangspunktet i loven at motorferdsel er forbudt uten grunneiers tillatelse. Dette følger av 4 §: «Det är förbjudet att utan markägarens eller markinnehavarens tillstånd färdas med, stanna eller parkera motordrivna fordon på markområden i terräng.» Kravet om grunneiersamtykke gjelder bare i «terräng». Ferdsl er dermed tillatt uten grunneiersamtykke på anlagte veger, offisielle snøskuterløyper og islagte vann.

I stedet for å inneholde unntak fra et forbud mot motorferdsel inneholder loven unntak fra kravet om grunneiertillatelse for en rekke nytteformål. Unntaket omfatter blant annet politi, syke-transport, redningstjeneste, reindrift og andre primærnæringer, alvorlig bevegelseshemmede og undersøkelse av mineralforekomster. Loven inneholder også hjemler for å fastsette ferdslsforbud av hensyn til naturen. Ferdslen i terrenget reguleres dermed delvis gjennom utøvelse av eiendomsrett og delvis gjennom lovbestemmelser.

På statens grunn er det Forststyrelsen som gir grunneiertillatelse.¹ Forststyrelsen er en statlig etat som forvalter den finske statens utmarksområder, som utgjør nesten en tredjedel av Finlands areal.² De bruker sin eierrådighet til å regulere motorferdselen.

Forststyrelsen opparbeider og vedlikeholder en rekke såkalte uoffisielle snøskuterløyper. Dette er statlige løyper som man må kjøpe tillatelse for å kunne bruke. Forststyrelsen har også opprettet

områder for frikjøring («djupsnökörning») som man må ha tillatelse for å bruke. Det knyttes en rekke vilkår til tillatelsene. Ferdslen er kostnadsfri for fastboende i kommunen. Dette systemet med løyper og tillatelse gir en sterk kanalisering av motorferdselen på statlig grunn.

Forststyrelsen beslutter flerårige kvoter for hvor mange tillatelse som gis. Dette publiseres i en offisiell kvotebeslutning.³ I gjeldende kvotebeslutning er det ingen begrensning i antallet tillatelse til kjøring i de uoffisielle løypene og frikjøringsområdene, og heller ingen absolutt begrensning på antallet tillatelse ellers på vinterføre utenfor de tre nordligste kommunene i Finland (Enare, Utsjoki og Enontekis). Derimot er det satt kvoter for tillatelse for kjøring på barmark («den snöfria tiden») fordelt på tre regioner.

Terrängtrafikklagen 8 § og 9 § åpner for regionale og kommunale forbud og begrensninger i bruken av motordrevne transportmidler innenfor et bestemt markområde eller islagt vann. Begrunnelsen må være å forbygge skader og ulemper på natur eller miljø, naturnæringer, allmenn rekreasjonsbruk, trafikksikkerhet eller «något annat allmänt eller enskilt intresse», jf. 1 §.

8.2.3 Snøskuterløyper

De offisielle snøskuterløypene («offisiell snöskoterled») er definert som en vei etter den finske vägtrafikklagen (267/1981) og faller utenfor definisjonen av «terräng». I offisielle skuterløyper er det altså tillatt å kjøre kostnadsfritt og uten grunneiersamtykke.

Snøskuterløyper fastsettes i henhold til terrängtrafikklagen etter en plan som skal godkjennes av kommunens miljømyndighet. Det forutsettes også avtaler med berørte grunneiere og en såkalt lädförättning. Denne prosedyren skal bestemme hvor løypa skal gå, og den skal fastsette erstatningsplikt overfor grunneiere. En permanent led som bygger på avtale, skal registreres i grunnboken («fastighetsregistret») dersom den som anlegger leden, ber om det. På denne måten hefter avtalen ved eiendommen, og det sikres at man ikke må inngå ny avtale ved salg av en av de berørte eiendommene.

Etter 16 § kan snøskuterløyper ikke anlegges på en måte som gjør at de kan føre til betydelige ulemper for natur eller miljø, naturnæringer, jord- og skogsbruket, allmenn rekreasjonsbruk eller «något annat allmänt eller enskilt intresse».

¹ Forststyrelsen (u.å.-a).

² Forststyrelsen (u.å.-b).

³ Forststyrelsen (2022).



Figur 9.1

Del III

Motorferdsel i dag: omfang og status

Kapittel 9

Kunnskap om motorferdsel og forvaltning av regelverket i dag



Figur 9.2

9.1 Omfang og bruk av motorferdsel i utmark i dag

9.1.1 Innledning

Det finnes ingen eksakt oversikt over omfanget av motorferdsel i utmark og vassdrag. Det finnes imidlertid flere kilder som kan gi indikasjoner på omfanget. Statistikk over utvikling i antall registrerte kjøretøy som er vanlig å bruke i utmarka, slik som snøskuter og ATV¹, er én indikator. Omfanget av snøskuterløyper registrert i Miljødirektoratets nasjonale database for snøskuterløyper, lokale forskrifter som regulerer motorferdsel kunngjort på Lovdata, og antall tillatelser til motorferdsel i utmark registrert i KOSTRA, er andre indikatorer. Statistikk og studier som belyser bruk, atferd og holdninger til motorferdsel i utmarka, kan også være en kilde til informasjon.

De ulike kildene gir samlet sett et bilde av status. Kildene gir grunn til å slå fast at omfanget av motorferdsel i utmark har økt betydelig siden motorferdselloven ble vedtatt i slutten av 1970-årene, og at det er store regionale ulikheter i omfang og bruk av motorferdsel.

9.1.2 Utvikling i antall kjøretøy

9.1.2.1 Innledning

Statistikk over antall registrerte kjøretøy som er vanlig å bruke i utmarka, slik som snøskuter og ATV, gir en indikasjon på utviklingen av omfanget av motorferdsel på snødekt mark og barmark.

¹ ATV betyr all terrain vehicle og er et kjøretøy som er konstruert for bruk i terreng.

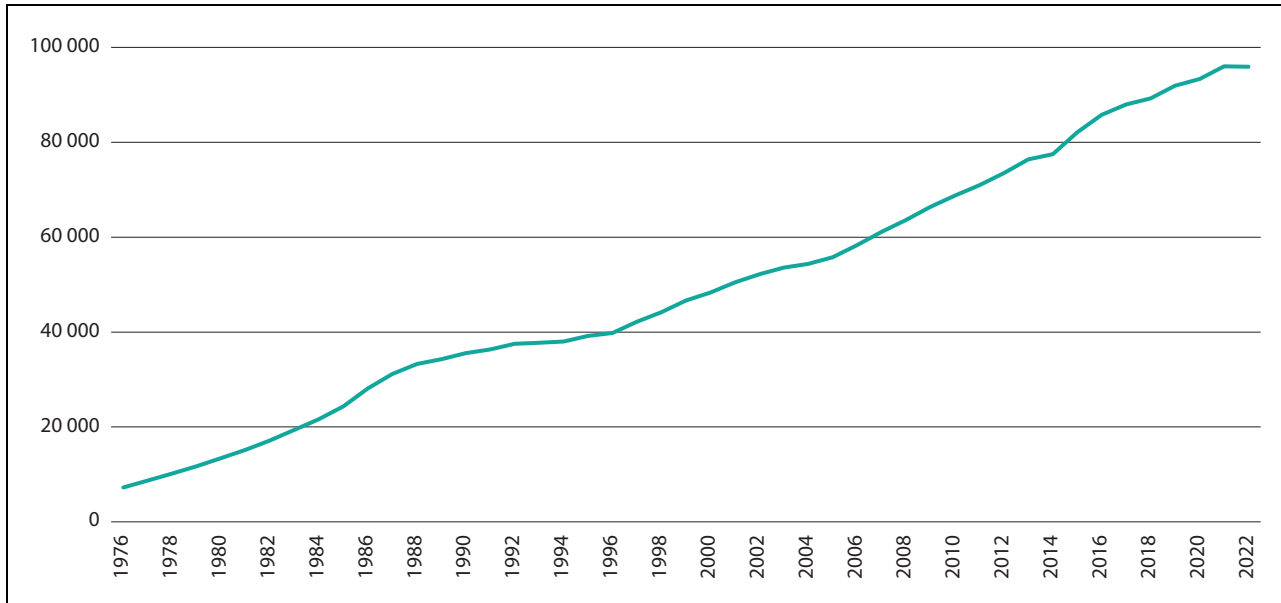
Slik statistikk gir ikke informasjon om hvor mye de enkelte kjøretøyene faktisk benyttes i utmarka, eller til hvilke formål de benyttes, men gir likevel et bilde av utviklingen. Utvalget har ikke funnet grunn til å se nærmere på statistikk om luftfartøy eller motorfartøy fordi slike fartøy i stor grad brukes i sammenhenger som faller utenfor motorferdsellovens virkeområde.

9.1.2.2 Snøskutere

Det har vært en jevn økning i antall registrerte snøskutere i Norge fra de første skuterne kom på markedet. Da loven ble vedtatt i 1977, var det 8700 registrerte snøskutere i Norge. Ifølge Opplysningsrådet for veitrafikken var det ved inngangen til 2024 registrert 95 674 snøskutere.² Figur 9.3 viser utviklingen i antall snøskutere fra 1976. Figuren viser at det i løpet av de siste 25 årene har skjedd en fordobling av antallet snøskutere, men at veksten ser ut til å ha flatet ut de siste par årene.

Det er store regionale forskjeller i antall registrerte snøskutere. Forskjellene er illustrert i tabell 9.1, som viser antall snøskutere fordelt på fylkene, og som også viser hvor stor andel av totalt antall registrerte snøskutere i Norge dette utgjør. Tabellen viser at Finnmark, Troms, Nordland og Trøndelag har 67 prosent av det totale antallet snøskutere på fastlandet. Det er også store variasjoner mellom kommuner innad i de ulike fylkene, både i det totale antallet snøskutere og antallet snøskutere per innbygger. Kautokeino kommune, med 2848 innbyggere per 1. januar

² Tallene inkluderer 2627 registrerte snøskutere på Svalbard.



Figur 9.3 Antall registrerte snøscootere fra 1976 til 2022.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 01960.

2024³, har for eksempel registrert 1589 snøscootere.

9.1.2.3 Barmarkskjøretøy

Kjøring på barmark kan skje med ulike typer kjøretøy – for eksempel skogsmaskiner, landbrukstraktorer og ATV-er. Det finnes ingen samlet statistikk over ulike barmarkskjøretøy som brukes i utmark.

Et kjøretøy som er stadig mer vanlig å bruke i utmark, er ATV. Dette er et kjøretøy som kan minne om en motorsykkel, men som normalt har fire eller seks hjul, og som har egenskaper som gjør at det er godt egnet til å kjøre i terreng. ATV-er registreres gjerne enten som traktor, moped eller motorsykkel.

Ifølge tall fra Opplysningsrådet for veitrafikken var det ved inngangen til 2024 registrert 96 615 ATV-er i Norge. Figur 9.4 illustrerer den sterke veksten i perioden fra 2001 frem til 2023.

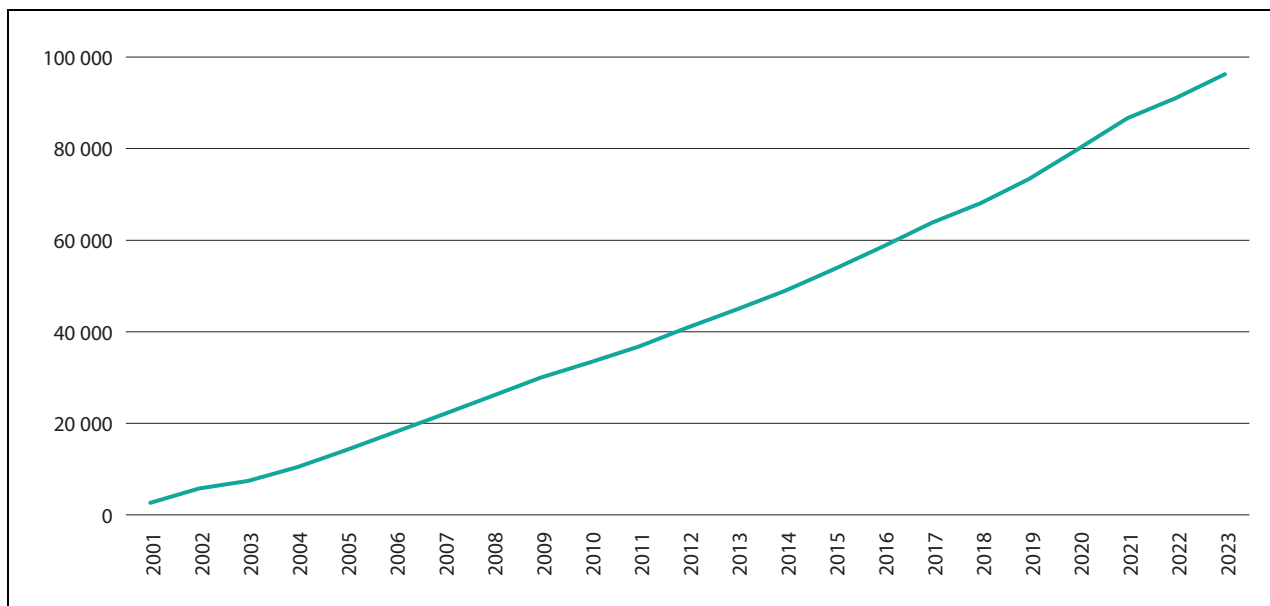
Tabell 9.2 viser antall ATV-er per januar 2024 fordelt på de ulike fylkene, og også hvor stor andel av totalt antall registrerte ATV-er i Norge dette utgjør. Tabellen viser at det er regionale ulikheter i antall registrerte kjøretøy. Det er også her store variasjoner mellom kommuner i de ulike fylkene.

Tabell 9.1 Antall snøscootere per fylke, januar 2024.

Fylke	Antall snøscootere	Andel av totalt antall
Agder	5465	5,9 %
Akershus	1835	2,0 %
Buskerud	4233	4,5 %
Finnmark	20932	22,5 %
Innlandet	5986	6,4 %
Møre og Romsdal	1472	1,6 %
Nordland	13844	14,9 %
Oslo	1542	1,7 %
Rogaland	986	1,1 %
Telemark	5318	5,7 %
Troms	12050	13,0 %
Trøndelag	15610	16,8 %
Vestfold	646	0,7 %
Vestland	2779	3,0 %
Østfold	349	0,4 %

Kilde: Opplysningsrådet for veitrafikken AS, www.ofv.no. Opplysningene er sist oppdatert 24. januar 2024.

³ Statistisk sentralbyrå, tabell 06913.



Figur 9.4 Antall registrerte ATV-er i Norge fra 2001 til 2023.

Kilde: Egen figur basert på tall hentet fra Opplysningsrådet for veitrafikken AS, www.ofv.no.

Tabell 9.2 Antall ATV-er per fylke, januar 2024.

Fylke	Antall ATV	Andel av totalt antall
Agder	8669	9,0 %
Akershus	5361	5,6 %
Buskerud	5098	5,3 %
Finnmark	6860	7,1 %
Innlandet	9821	10,2 %
Møre og Romsdal	4993	5,2 %
Nordland	8752	9,1 %
Oslo	2182	2,3 %
Rogaland	5909	6,1 %
Telemark	4663	4,8 %
Troms	6598	6,8 %
Trøndelag	13047	13,5 %
Vestfold	2119	2,2 %
Vestland	8550	8,8 %
Østfold	3891	4,0 %

Kilde: Opplysningsrådet for veitrafikken AS, www.ofv.no. Opplysningene er sist oppdatert 24. januar 2024.

9.1.3 Tillatelser til motorferdsel i utmark

I kapittel 5.6.3 er det kort redegjort for hvilke hjemler som gir kommunen adgang til å åpne for motorferdsel gjennom enkelttillatelser. Kommunene rapporterer antall vedtak etter ulike bestemmelser til KOSTRA.⁴

Oversikten over tildelte tillatelser gir en indikasjon på omfanget av motorferdsel og hva slags typer motorferdsel kommunene tillater. Antall tillatelser gir imidlertid ingen eksakt informasjon om den totale mengden motorferdsel.

Tabell 9.3 viser antall innvilgede søknader om motorferdsel i utmark fordelt på ulike bestemmelser i 2023, og fordelt på fylker slik fylkene var inndelt samme år. I 2023 var det i alt 21 756 gyldige tillatelser. Kategorien gyldige tillatelser inkluderer tillatelser gitt tidligere år, men som fortsatt gjelder. Antall tillatelser som kommunene gir, varierer noe fra år til år, uten at det er en klar trend.

Tabellen viser at det er store forskjeller mellom de ulike fylkene. I 2023 var 55 prosent av det totale antallet gyldige tillatelser innvilget i Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark. Om lag 73 prosent av tillatelsene er gitt etter motorferdselsforskriften § 5. I Trøndelag er dette tallet så høyt

⁴ KOSTRA står for kommune-stat-rapportering og er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Tallene ligger tilgjengelig i statistikkbanken på Statistisk sentralbyrås nettsider.

Tabell 9.3 Antall tillatelser gitt i 2023 per fylke, etter hjemmel, og totalt antall gyldige tillatelser per 31. desember, inkludert tillatelser gitt tidligere år som fortsatt gjelder.

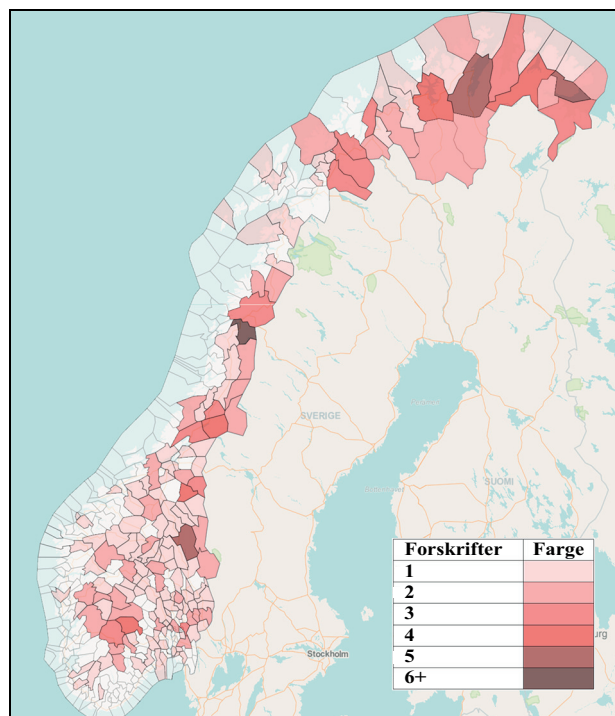
Fylke	Loven § 6		Forskriften § 5		Forskriften § 5a		Forskriften § 6		Alle tillatelser	
	2023	Gyldige	2023	Gyldige	2023	Gyldige	2023	Gyldige	2023	Gyldige
Viken	30	42	331	629	10	44	160	254	531	969
Oslo	3	3	.	.	.	.	.	.	3	3
Innlandet	50	97	267	966	42	121	258	413	617	1597
Vestfold og Telemark	91	100	469	1808	23	45	52	115	635	2068
Agder	31	42	523	3370	39	49	81	221	674	3682
Rogaland	46	47	6	65	4	29	3	5	59	146
Vestland	272	283	211	379	32	97	84	107	599	866
Møre og Romsdal	44	54	273	399	39	53	38	49	394	555
Trøndelag	53	64	1370	3469	55	90	227	319	1705	3942
Nordland	64	128	1198	3067	111	123	148	281	1521	3599
Troms og Finnmark	119	625	519	1675	57	87	1392	1942	2087	4329
Totalt	803	1485	5167	15827	412	738	2443	3706	8825	21756

Kilde: Egen tabell basert på tall fra Statistisk sentralbyrå, tabell 13112.

som 88 prosent. Det betyr at de fleste tillatelsene gjelder bruk av snøskuter på vinterføre til formål som hyttetransport, vedtransport eller for funksjonshemmede. Troms og Finnmark skiller seg ut med desidert flest tillatelser som er gitt etter den generelle dispensasjonsbestemmelsen i motorferdsloven § 6. Oslo, Rogaland, og Møre og Romsdal er fylkene med færrest tillatelser. En tredjedel av tillatelsene i Vestland er gitt etter § 6 i motorferdselloven, og dette er i hovedsak tillatelser til landing og start med luftfartøy. Det er store variasjoner i antall tillatelser mellom kommuner internt i de ulike fylkene.

De store variasjonene har trolig sammenheng med at dispensasjonspraksisen er ulik mellom ulike kommuner og regioner. Tidligere kartlegginger av dispensasjonspraksis har bekreftet store lokale variasjoner og også en klar sammenheng mellom dispensasjonspraksis og kjøretøytetthet.⁵

Av alle søknader om motorferdsel som ble behandlet i 2023 ble 509 avslått.⁶



Figur 9.5 Antall kunngjorte kommunale forskrifter med hjemmel i motorferdselloven per 22. februar 2024.

Kilde: Lovdata.

⁵ Kleven (red.) mfl. (2006a) s. 80.

⁶ Statistisk sentralbyrå, tabell 13112.

9.1.4 Lokale forskrifter

Kommunene har med hjemmel i motorferdselloven adgang til å gi lokale forskrifter om flere forhold, se en oversikt i kapittel 5.6.3. Per januar 2024 er 259 lokale forskrifter fastsatt med hjemmel i motorferdselloven kunngjort på Lovdata. Det kan eksistere lokale forskrifter som ikke er kunngjort på Lovdata, og også forskrifter som er opphevet uten at dette er meldt inn, men tallet viser uansett at det er gitt et betydelig antall kommunale forskrifter om motorferdsel.

Det lar seg ikke gjøre å få fullstendig oversikt over hva forskriftene regulerer, uten å gå inn i hver enkelt av dem. Utvalget har gjort enkelte stikkprøver og også overordnet forsøkt å kartlegge hva som reguleres. Gjennomgangen viser at kommunene bruker de fleste forskriftshjemlene. Det er imidlertid ingen forskrifter som begrenser eller forbyr bruk av elsykler i utmark etter motorferdselsforskriften § 2a andre avsnitt. Mange forskrifter regulerer ferdsel på vann i tråd med motorferdselloven § 4 tredje avsnitt (over 108 per januar 2024), og flere av disse inneholder regler om bruk av vannskuter og om start og landing med sjøfly.

Kartet inntatt i figur 9.5 viser antall kunngjorte kommunale forskrifter vedtatt med hjemmel i motorferdselloven. Antall forskrifter vedtatt i en kommune gir i seg selv begrenset informasjon, fordi noen kommuner kan ha samlet regulering av flere former for motorferdsel i en forskrift, mens andre kommuner kan ha regulert ulike temaer i ulike forskrifter. Kartet viser likevel at det er geografiske skiller. Det er særlig et skille mellom kommuner sør og nord i landet, og mellom kyst- og innlandskommuner. Det er vedtatt få forskrifter langs kysten i Sør-Norge, mens omtrent alle kommuner i Finnmark har forskrifter. Det er også flere forskrifter i visse områder i Innlandet, Trøndelag og i Telemark.

9.1.5 Snøskuterløyper

Kommunene fikk i 2015 myndighet til å fastsette snøskuterløyper. Løypene skal fastsettes i kommunale forskrifter som kunngjøres på Lovdata. Løypene skal etter motorferdselsforskriften § 4a niende avsnitt også rapporteres inn til Miljødirektoratets database for snøskuterløyper.

Figur 9.7 viser en oversikt over de 55 kommunene som per 1. april 2024 har vedtatt snøskuterløyper. Figuren viser også hvor løypene befinner seg. Det er registrert over 9500 kilometer med



Figur 9.6 Kjøring i snøskuterløyper.

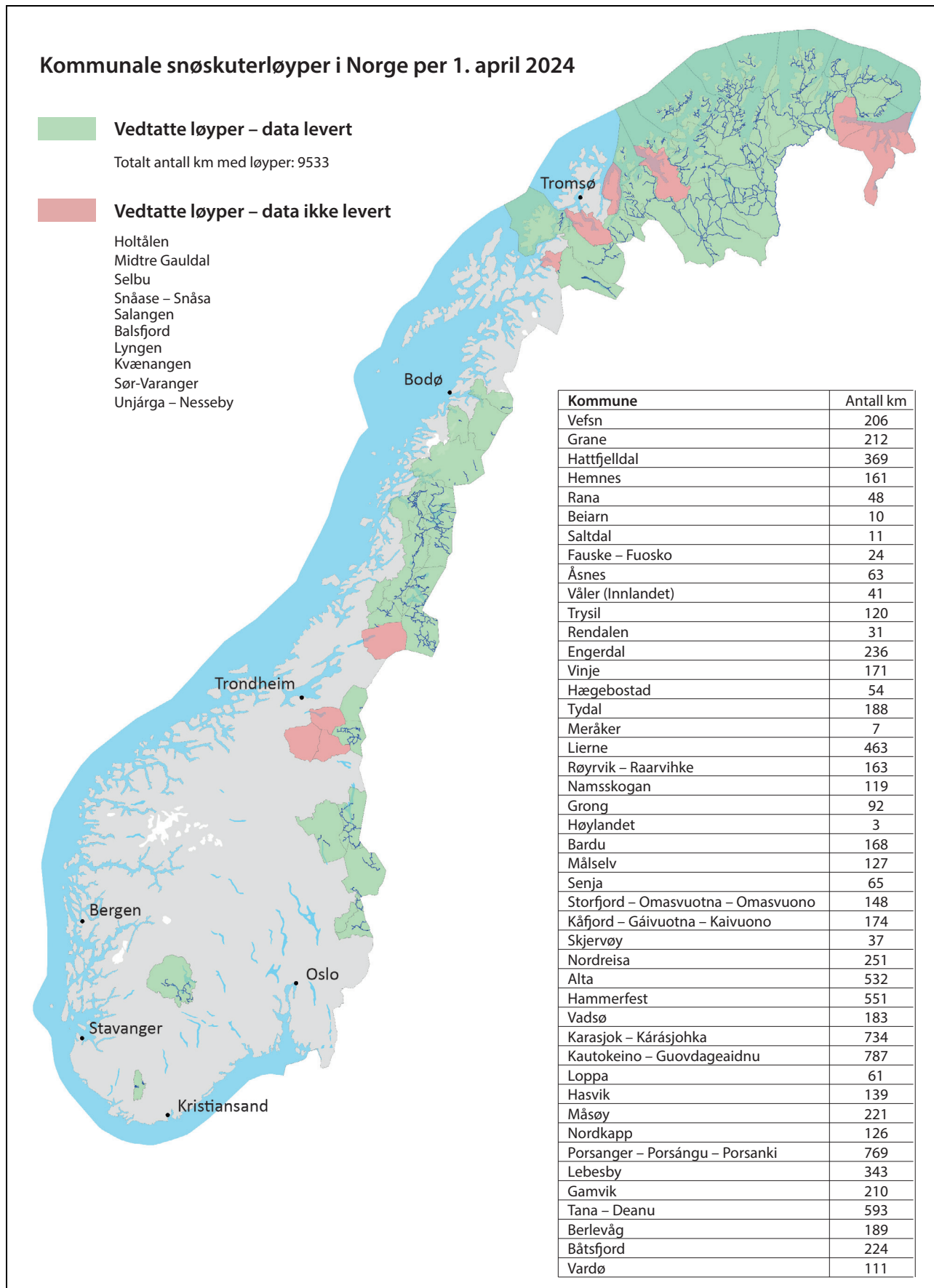
Foto: Mari Monsen Sørholt.

snøskuterløyper, basert på data fra de kommunene som har rapportert løypene inn til Miljødirektoratet (markert i grønt i kartet). Den totale faktiske lengden vil være en del høyere når data fra kommunene som ikke har rapportert sine løyper (markert i rødt i kartet) inkluderes. Blant kommunene som har rapportert data til Miljødirektoratet, varierer antall kilometer med snøskuterløyper fra i underkant av 3 kilometer til nærmere 790 kilometer.

Det er grunn til å tro at flere kommuner ønsker å vedta snøskuterløyper. I forsøksordningen som ble startet opp i 2013, og som er beskrevet nærmere i kapittel 6.6, meldte hele 108 kommuner sin interesse for å etablere snøskuterløyper. Antall kilometer løyper vil trolig øke etter hvert som nye kommuner fastsetter løypeforskrifter, og etter hvert som kommunene videreutvikler sine løypenettverk. I en kartlegging fra 2020 avdekket Norsk institutt for naturforskning at mange kommuner med vedtatte løyper allerede var i gang med å utvide og videreutvikle løypenettet sitt.⁷

De regionene som har størst tetthet med løyper, er de fire nordligste fylkene og indre deler av Innlandet. Alle kommunene i Nord-Troms og Finnmark har snøskuterløyper og hadde også slike løyper før 2015, men da fastsatt av Statsforvalteren. Med lovendringen i 2015 fikk disse kommunene i praksis større adgang til å etablere nye løyper og til å endre gamle løyper.

⁷ Vistad mfl. (2020) s. 84.



Figur 9.7 Oversikt over kommuner med snøskuterløyper i Norge per 1. april 2024.

Kilde: Miljødirektoratet.

9.1.6 Bruk, atferd og holdninger

9.1.6.1 Kunnskap om bruk av motorkjøretøy

Transportøkonomisk institutt gjennomførte i 2017 en spørreundersøkelse blant snøskutereiere i Norge.⁸ Studien, der 4600 snøskutereiere deltok, viser at snøskutere generelt brukes til ulike fritidsaktiviteter som dagsturer, isfiske, transport til hytte og i næring i forbindelse med hytteservice, skianlegg, reindrift og kjøring av ved. Nesten halvparten av de spurte oppga at snøskuteren bare benyttes i fritidssammenheng, og bare 8,7 prosent oppga at skuteren bare brukes til arbeid.

Arbeidsskutere og sports-/løypeskutere var de vanligste snøskuterne blant snøskutereierne i undersøkelsen. Samtidig viser undersøkelsen en klar sammenheng mellom alderen på eieren og typen snøskuter. Langt flere unge oppga at de eide løssnøskutere og sports-/løypeskutere, og unge eiere hadde gjennomgående nyere og kraftigere skutere enn de eldre. Arbeidsskutere dominerte blant de eldre.

De fleste av de spurte oppga at de bruker snøskuteren 1–3 dager i uken i sesongen fra november til mai, men med mest kjøring i mars. Gjennomsnittlig årlig kjørelengde var 790 kilometer. Kjørelengde varierer mellom ulike deler av landet, og i Finnmark var gjennomsnittet på 1200 kilometer. Mange oppga at de kjører mye eller utelukkende i Sverige.

Undersøkelsen viser også at en god del kjører ulovlig fordi det oppfattes som tungvint eller vanskelig å overholde alle reglene. Blant annet ble det pekt på utfordringer med å komme til og fra løypenettet på en lovlig måte. Et klart flertall (62 prosent) ga uttrykk for at de opplever mye ulovlig kjøring i egen kommune, og 78 prosent mener det vil bli mindre ulovlig kjøring om det kommer flere skuterløyper. Undersøkelsen viser også at meningen var delte når det gjelder spørsmålet om det bør vært mer kontroll med snøskuterkjøringen. Et klart flertall var uenig i at bøtesatsene for ulovlig kjøring bør økes.

Undersøkelsen viser at det er ganske vanlig å kjøre fortere enn tillatt med snøskuter, og at dette er mye vanligere blant ungdom enn blant eldre. Risikofylte aktiviteter, slik som å klatre, hoppe og kappkjøre, forekommer relativt sjelden. Bare én av ti av de spurte oppga at de kjører slik av og til eller oftere. Undersøkelsen viser imidlertid at det er mye vanligere blant ungdom enn blant eldre. Seks av ti av de under 25 svarte at de gjør dette av og til eller oftere.

Det finnes ingen tilsvarende undersøkelse om motorferdsel på barmark. I 2010 ble det imidlertid gjennomført en spørreundersøkelse om barmarkskjøring i Finnmark.⁹ Spørreundersøkelsen ble gjennomført av Norut Alta og var en del av prosjektet «Barmarkskjøring i Finnmark 2010», som er omtalt i kapittel 6.5. Omlag 25 prosent av de spurte oppga at de kjører på barmark. Denne gruppen oppga flere ulike formål med kjøringen. Halvparten kjørte i forbindelse med transport til hytte og fritidsfiske, 45 prosent kjørte i forbindelse med vedhogst og turer med familien. Deretter ble sanking av bær, sopp og lignende (30 prosent), og elgjakt og utøvelse av utmarksnæring (i underkant av 30 prosent) oppgitt som formål. Andre formål, som småviltjakt og utøvelse av reindriftsnæring ble nevnt av under 20 prosent. Det meste av kjøringen ble oppgitt å skje i åpne barmarksløyper. På spørsmål om omfang av barmarkskjøring oppga 30 prosent at de i løpet av siste barmarkssesong hadde over 10 turer, mens 42 prosent oppga at de hadde 0–3 turer. Medianen for kjørt lengde var 70 kilometer. Samtidig oppga 22 prosent at de kjørte ulovlig.

Resultatene fra undersøkelsen, viser store ulikheter mellom kommunene i Finnmark. Kommunene i indre Finnmark peker seg ut med klart flest brukere. I disse kommunene er motorferdsel på barmark i stor grad knyttet til tradisjonelle høstingstradisjoner. Brukerne her oppga i langt større grad enn andre at de bruker motorkjøretøy i forbindelse med vedhogst, sanking av bær, sopp og lignende på fritiden, utøvelse av utmarksnæring og utøvelse av reindrift.

9.1.6.2 Holdninger til motorferdsel i utmark

Det finnes en rekke undersøkelser om befolkningens holdninger til motorferdsel i utmark.

Natur- og miljøbarometeret¹⁰ måler nordmenns holdninger og atferd i natur- og miljøvernsspørsmål og har blitt gjennomført jevnlig siden 2001. Undersøkelsen inkluderer også enkelte spørsmål om motorferdsel i utmark. I den siste undersøkelsen fra 2023 svarte 21 prosent at de var enige i at det bør bli lettere å få tillatelse til å bruke *motorkjøretøy* i utmark. 76 prosent svarte at de var uenige. Det var størst andel enige i Trøndelag og Nord-Norge, og lavest andel i Oslo. Undersøkelsen viser at 31 prosent mente det bør bli lettere å få tillatelse til å

⁹ Nygård mfl. (2010).

¹⁰ Undersøkelsen er et samarbeid mellom Norsk Friluftsliv, Miljødirektoratet, Norges Jeger- og Fiskerforbund og Statskog og blir gjennomført av Kantar.

⁸ Bjørnskau og Ciccone (2017).

bruke *snøskuter*. 78 prosent var enig i at det bør bli bedre kontroll med motorferdsel i naturen. Undersøkelsen viser at 75 prosent var uenig i at det bør bli lettere å få tillatelse til å bruke motorkjøretøy på barmark. Resultatene i undersøkelsen har vært noenlunde stabile over flere år.

Blant snøskuterbrukere selv viser en spørreundersøkelse gjennomført av Transportøkonomisk institutt i 2017 et annet bilde. Der gir de spurte uttrykk for at det er for mange restriksjoner og for dårlig tilrettelagt for snøskuterkjøring i Norge. Mange av de spurte etterlyste flere løyper, og et klart flertall ga uttrykk for ønske om egne områder for fri kjøring.¹¹

Holdninger til barmarkskjøring ble kartlagt i en spørreundersøkelse gjennomført i Finnmark i 2010.¹² Undersøkelsen viste at finnmarkinger flest var negative til økt motorferdsel på barmark. Nær halvparten av de spurte ønsket mindre kjøring i fremtiden, mens én av tre mente at kjøringen var på passe nivå. De spurte i kommunene Karasjok, Kautokeino og Tana var noe mindre negative enn de spurte i øvrige kommuner, men også her ønsket én av tre mindre kjøring. Undersøkelsen viste også at yngre hadde en mer liberal holdning til kjøring på barmark, og at menn gjennomgående var mer liberale enn kvinner. Flertallet i undersøkelsen mente at kjøring i forbindelse med reindriftsnæring, vedhogst, utmarksnæring og transport til hytte er legitime grunner for å kjøre på barmark i Finnmark. Sanking av bær og sopp, fritidstur med familien, fritidsfiske og småviltjakt ble i mindre grad sett som legitime formål, med unntak av i innlandskommunene Tana, Karasjok og Kautokeino. Halvparten svarte at de ønsker en strengere kommunal dispensasjonspraksis på barmark, mens én av tre ga uttrykk for at praksisen burde være som på tidspunktet undersøkelsen ble gjennomført. Bare én av åtte svarte at de ønsker en mer liberal praksis.

9.1.6.3 Barn- og unges holdninger til motorferdsel i utmark

Utvalget har fått hjelp av Tvibit, ungdomshuset i Tromsø, til å gjennomføre medvirkningsprosesser for å innhente innspill fra unge i forbindelse med lovarbeidet. Tvibit er et kreativt knutepunkt for unge mennesker i hele Nord-Norge og en av landets ledende aktører på ungdomsmedvirkning. I medvirkningsprosessen ble det benyttet ulike metoder slik som verksteder på ungdomskonfe-

ranser, spørreundersøkelser og intervjuer. Resultatene er oppsummert i rapporten «Medvirkningsprosesser med barn og unge til ny motorferdsellov».¹³

Undersøkelsen viser at barn og unge har ulike meninger om motorferdsel i naturen. I likhet med den voksne befolkningen tar noen til orde for strengere regler, mens andre tar til orde for mer liberale regler. Det er likevel noen utgangspunkt som de unge i undersøkelsen var enige om: Det bør være lovregler om motorferdsel i naturen, reglene må lages med lokal medvirkning, og sikkerhet og trygghet er det viktigste når motorferdsel i naturen skal reguleres. Det bør være tydelige nasjonale grunnregler som ivaretar grunnleggende krav til beskyttelse av naturen og regler om sikkerhet. De unge hadde likevel noe ulike syn på i hvilken utstrekning kommunene bør kunne bestemme regler selv.

Det var også enighet om at både mennesker og natur skal trives, men noe uenighet om prioriteringene. Der noen argumenterte sterkt for naturvern, var andre opptatt av at mennesker skal kunne utnytte og benytte seg av naturen på flere måter. Noen argumenterte også for at det er viktig å bevare kulturen knyttet til kjøring i naturen.

9.1.6.4 Uhell, ulykker og skader

Statens vegvesen registrerer i dag bare politirapporterte ulykker med personskade som skjer på vei som er åpen for allmenn ferdsel, og ikke ulykker med bare materielle skader, eller ulykker som skjer på andre steder enn vei som er åpen for allmenn ferdsel. Det finnes heller ikke annen samlet oversikt over skader og ulykker som skjer som følge av motorferdsel i utmark.

I Sverige har Transportstyrelsen en database som heter Strada, der trafikkulykker på vei med ulik grad av personskade registreres. For rundt ti år siden ble også ulykker som skjer i terrenget med snøskuter og firhjulinger inkludert i databasen. Ifølge informasjon utvalget har mottatt fra Trafikverket rapporteres det inn data fra politi og legevakt, og fra rettsmedisinsk sakkyndige i de tilfeller det er snakk om dødsulykker. I 2021 ble det innført en lovfestet rapporteringsplikt. Alle de alvorligste ulykkene blir rapportert inn, men det er trolig mørketall for mindre alvorlige hendelser. Statistikk fra Strada, viser at det i vintersesongene fra 2012/2013 til 2021/2022 var 61 dødsulykker med snøskuter i Sverige med totalt 64 omkomne. I tillegg ble det registrert 156 alvorlige ulykker og

¹¹ Bjørnskau og Ciccone (2017) s. 39–40.

¹² Nygård mfl. (2010).

¹³ Nøstvik (2023).

853 ulykker som kan karakteriseres som moderate. Det er flest menn som er involvert i ulykkene. Typiske ulykker er velt og kollisjon med faste objekter som trær, steiner, stubber eller bygninger. Ved kollisjoner har som regel hastigheten vært for stor etter forholdene.

Det er få studier av ulykker og skader som følge av kjøring i terreng i Norge. En studie i Nord-Norge for perioden 2013–2014 avdekket 7 dødsfall og 87 personskader med sykehusinnleggelse som følge av motorferdsel i utmark. Alle de omkomne var menn.¹⁴

Transportøkonomisk institutt har kartlagt uhell med snøskuter i en spørreundersøkelse rettet mot snøskutereiere i Norge.¹⁵ Begrepet *uhell* ble bevisst valgt for å fange opp mindre alvorlige hendelser. Av de spurte oppga 13 prosent at de hadde hatt minst ett uhell i perioden 2011–2016, og de fleste skjedde i skuterløype eller terreng. Av de som oppga uhell i snøskuterløyper, mente 61 prosent at farlige elementer i løypa bidro til uhellet, og 23 prosent mente at dårlig preparering av løypa bidro. De vanligste ulykkestypene var å velte og å kjøre på steiner eller stubber, og nesten 20 prosent mente at uhellet skjedde på grunn av dårlig sikt. De fleste uhellene ble ikke meldt til forsikringsselskap eller politi. Én av fem av de som oppga uhell med skuter, ble fysisk skadet av uhellet.¹⁶ Transportøkonomisk institutt anslår at risikoen for personskade som følge av kjøring med snøskuter er større enn for kjøring med personbil, fritidsbåt og motorsykkel. Løssnøskutere er mye mer utsatt for uhell og personskader enn andre typer snøskutere, fordi de i større grad brukes til risikofylt atferd. Ifølge rapporten tyder mye på at fritidskjøring og lek med snøskuter er økende, noe som trolig vil gi flere uhell og skader.

9.2 Erfaringer og utfordringer med kommunenes forvaltning av regelverket

9.2.1 Innledning

Kommunene spiller en sentral rolle i forvaltningen av motorferdselregelverket ved at de gir enkelttillatelser og fastsetter forskrifter.

Utvalget har møtt en rekke kommuner ulike steder i landet og har fått innblikk i ulike kommuners praksis og erfaringer med regelverket. Disse

kommunene har til felles at de alle har en del motorferdsel i sine områder. I tillegg har flere kommuner kommet med skriftlige innspill direkte til utvalget. Vi har også hatt møter med en rekke statlige myndigheter som både kontrollerer og veileder kommunene i deres arbeid, inkludert statsforvalterne, Miljødirektoratet, Statens naturoppsyn og politiet. Også interesseorganisasjoner og andre har kommet med innspill til utvalgets arbeid og delt sine erfaringer med kommunenes praktisering av regelverket. Videre har utvalget gått gjennom en rekke rapporter som belyser kommunenes forvaltning av motorferdselregelverket.

9.2.2 Kommunenes praksis og erfaringer med regelverket

9.2.2.1 Kommunal saksbehandling og variasjon

Det er store forskjeller i hvor mye tid og ressurser kommunene bruker på forvaltning av motorferdselregelverket. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at det i 2023 ble fattet 10 085 vedtak om motorferdsel i utmark. Tabell 9.4 viser at det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder hvor mange vedtak om motorferdsel de fatter i løpet av et år. Nesten 50 prosent av kommunene oppga at de fattet under 10 vedtak i 2023. Av disse var det 50 kommuner som ikke fattet noen vedtak dette året. Om lag 6 prosent, tilsvarende 22 kommuner, oppga å ha fattet over 100 vedtak. Tana og Kautokeino kommuner fattet flest vedtak med henholdsvis 611 og 680 vedtak. Det mangler tallgrunnlag på 39 kommuner, noe som kan skyldes at det ikke er rapportert. Utvalget er kjent med at mange kommuner gir flerårige tillatelser, og saksmengden i den enkelte kommune kan derfor variere fra år til år.

Tabell 9.4 Antall vedtak fattet i kommunene i 2023.

Antall vedtak	Antall kommuner	Prosent
0–9	176	49 %
10–49	88	25 %
49–99	31	9 %
100 eller fler	22	6 %
Ikke oppgitt	39	11 %

Kilde: Egen tabell basert på tall fra Statistisk sentralbyrå, tabell 13112.

¹⁴ Rønning mfl. (2019).

¹⁵ Bjørnskau og Ciccone (2017).

¹⁶ Bjørnskau og Ciccone (2017) kapittel 4.

Det er stor variasjon i praksisen mellom ulike kommuner. Utvalget har møtt kommuner med godt etablerte leiekjøringsordninger, der kommunen i stor grad henviser til leiekjørere for å dekke transportbehov (særlig til fritidsbolig). Andre kommuner gir individuelle tillatelser til transport til hytte, med eller uten begrensninger i antall turer og krav om kjørebøker eller tilsvarende kontroll- og rapporteringstiltak. Mange kommuner gir mange dispensasjoner, og en del kommuner har en dispensasjonspraksis som ikke er i tråd med intensjonen i regelverket. Dette ble blant annet påpekt i Direktoratet for naturforvaltnings tilråding til ny motorferdsellov fra 2008 på side 4:

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.

Utvalget er kjent med at noen kommuner gir tillatelser som er helt utenfor det regelverket åpner for. Dette er et problem som har eksistert over tid. Bakgrunnen for innføringen av motorferdselloven i 1988 var blant annet en bekymring for at kommunene tolket regelverket mer liberalt enn det som var forutsatt i lovens forarbeider. I 2008 kom også Sivilombudet (daværende Sivilombudsmannen) med nokså skarp kritikk av enkelte kommuners praksis.¹⁷

Det er også variasjoner i hvilke problemstillinger som er aktuelle i ulike deler av landet. I Nord-Troms og Finnmark har for eksempel forbudet mot motorferdsel i perioden 5. mai til 30. juni stor oppmerksomhet. På og rundt Hardangervidda er det stor oppmerksomhet rundt ferdsel og konsekvenser for villrein. Hva slags saker som behandles varierer også mellom kommunene. Som tabell 9.3 i kapittel 9.1.3 viser, har for eksempel Vestland langt flere saker etter lovens § 6 enn øvrige fylker. Dette skyldes en høy andel tillatelser til landing og start med helikopter, og som igjen kan ha sammenheng med topografi og klima.

De fleste kommuner som utvalget har møtt, og som utvalget har mottatt innspill fra, bruker tid og

ressurser på motorferdselsaker. Vi har i liten grad fått innspill fra kommuner med lite motorferdsel og få tillatelser.

9.2.2.2 *Generelle tilbakemeldinger om regelverket*

Mange av kommunene utvalget har møtt, har påpekt at regelverket er ressurskrevende å forvalte – dels fordi regelverket er uoversiktlig, uklart og krevende å forstå, og dels fordi endel kommuner behandler et stort antall saker i løpet av et år.

Siden motorferdselloven ble vedtatt i 1977, har det kommet til en rekke større og mindre endringer som gjør at regelverket i dag virker lite helhetlig. Enkelte bestemmelser i regelverket har vært uendret siden loven ble vedtatt i 1977, mens andre bestemmelser er betydelig liberalisert. Utmarks kommunenes Sammenslutning (USS) mener de store forskjellene mellom strenge og liberale regler gjør at kommunene opplever dagens regelverk som lite harmonisk og logisk. Flere utvalget har møtt, har også vært opptatt av at forholdet mellom lov og forskrift er uoversiktlig og vanskelig å forstå. Regelverket har mange unntak i lov og forskrift som gjør at kommunene opplever det som vanskelig å få oversikt, og noen av unntaksbestemmelsen er skjønnspregede og uklare.

I saksbehandlingen av motorferdselsaker støtter kommunene seg i stor grad på Miljøverndepartementets rundskriv T-1/96. Rundskrivet er gammelt og er ikke oppdatert i takt med endringene i loven og forskriften siden 1996. Opp gjennom årene har det kommet til en rekke tolkningsuttalelser fra departement og direktorat som det ikke finnes noen samlet oversikt over.

Konsekvensen av et regelverk som er uoversiktlig og uklart, er ifølge USS at kommunene bruker mye tid og ressurser på å veilede publikum. Et uoversiktlig og uklart regelverk kan også gi søkerne urealistiske forhåpninger om å få tillatelse. Det at regelverket blir oppfattet som lite logisk, samtidig som det foreligger lite tilgjengelig veiledningsmaterieell for søkerne, gir betydelig merarbeid for kommunene.

At regelverket er uklart gjør at det kan tolkes ulikt av ulike kommuner og av statsforvalterne. Ifølge USS opplever medlemskommunene at ulike statsforvaltere har ulik praksis. Enkelte kommuner har erfart at statsforvalteren har strammet inn tidligere praksis uten at de opplever at innstrammingen er begrunnet. Dette har skapt frustrasjon i de kommunene det gjelder. Kommunene mener at statsfor-

¹⁷ SOMB-2009-104.

valteren i slike saker blander seg inn i det kommunen vurderer som sitt handlingsrom.

Ifølge USS opplever kommunene også regelverket som utdatert og lite tilpasset dagens behov. USS argumenterer for et regelverk som styrker det kommunale selvstyret i arealsaker, og som gir bedre balanse i hva som bør vurderes lokalt, og hva som bør kontrolleres nasjonalt. Ifølge USS er kommunene opptatt av et regelverk som tar høyde for store variasjoner i Norge med tanke på bosetting, og at faktorer som klima, kultur, tradisjon, tilflytning og avfolkning må gjenspeiles i lovverket om bruk og vern av naturverdier.

9.2.2.3 Behandling av enkeltsaker

Flere kommuner har trukket frem eksempler på uklarheter i regelverket som en utfordring i behandlingen av enkeltsaker. Dette gjelder blant annet hvilke funksjonsnedsettelse som kan gi rett til tillatelse etter motorferdselloven § 5 første avsnitt bokstav b, og hva som ligger i vilkårene i den generelle dispensasjonsbestemmelsen i motorferdselloven § 6. Kommunene opplever at det kan være vanskelig å vurdere hva som er et «særlig behov» etter dispensasjonsbestemmelsen, og hva som ligger i at dette «ikke kan dekkes på annen måte».

Et annet eksempel på uklarheter er innholdet i ulike veibegreper. USS har blant annet tatt opp behovet for å klargjøre begrepene *traktorvei* og *godt etablerte barmarkstraseer* i tilknytning til unntaksbestemmelsen i motorferdselloven § 5a om utmarksnæring. Generelt opplever det også som vanskelig å ta stilling til når en vei faller inn under utmarksbegrepet.

Et annet poeng flere har tatt opp med utvalget, er tilfeller der lovlig motorferdsel forutsetter tillatelse etter flere regelverk. For motorferdsel i verneområder er det nødvendig med tillatelse både etter motorferdselregelverket og etter verneforskriften for det aktuelle verneområdet. En slik dobbel behandling opplever som både tungvint og byråkratisk, og alle er heller ikke kjent med at det er nødvendig med tillatelser etter begge regelverkene. Utvalget har oppfattet at det er ulik praksis for samordning i ulike kommuner og for ulike verneområdemyndigheter. Siden behandlingen skal skje etter to ulike regelverk, kan vedtakene inneholde ulike vilkår for eksempel om trasevalg og antall turer, og kan også ha ulik varighet.

Andre utfordringer kommuner har pekt på er tilfeller der det er behov for motorferdsel over én eller flere kommunegrenser. I slike tilfeller er det behov for å søke flere kommuner om tillatelse,

noe som kan oppfattes som komplisert og ressurskrevende for brukeren. Søkeren kan også oppleve at kommunene har ulik praksis og ulike tolkninger av regelverket, og at søknadene kan få ulikt utfall. Kommunene opplever også at mange ikke forstår at motorferdsel på andres eiendom også krever tillatelse fra grunneier. Samlet sett opplever kommunene at publikum trenger en del veiledning om regelverket og saksbehandling.

Regelverket opplever også som ressurskrevende av en del kommuner fordi saksmengden er stor, samtidig som kommunene har begrenset saksbehandlingskapasitet på området. Blant annet krever behandling av tillatelser til hyttekjøring mye ressurser i kommuner som mottar mange søknader om dette. Flere kommuner har etterlyst adgang til å gi tillatelser med lengre varighet, for eksempel så lenge søkeren står registrert som eier av hytta.

Mange kommuner, og andre, har overfor utvalget vært opptatt av muligheten for å bruke digitale virkemidler i forvaltningen av motorferdsel i utmark. Flere har tatt til orde for standardiserte digitale løsninger som kan forenkle søknadsbehandlingen av enkle saker, tilrettelegge for rapportering og utstede digitale kjørebøker. USS argumenterer også for at standardiserte digitale løsninger kan gi veiledning til publikum om regelverket, informere om tilgang til leiekjørere, automatisere søknader på tvers av kommunegrenser og samkjøre behandling av søknader innenfor verneområdene.

En del kommuner har etterlyst adgang til å kreve gebyr for saksbehandling av søknader om tillatelse til motorferdsel. USS har blant annet tatt opp dette og mener et saksbehandlingsgebyr kan bidra til å styrke saksbehandlingskapasiteten i kommunene og også bidra til å redusere antall søknader som har liten mulighet til å bli innvilget, eller som er mindre viktige for søkeren.

9.2.2.4 Om forskrifter og adgangen til å vedta snøskuterløyper

Kommunene har adgang til å regulere motorferdsel i lokale forskrifter. Dette gjelder blant annet fastsetting av snøskuterløyper, åpning for motorferdsel på mindre vann, forbud eller regulering av motorferdsel på større vann, landingsplasser for luftfartøy og adgang til å regulere en del direktehjemlet aktivitet – for eksempel oppkjøring av skiløyper.

Mange kommuner har, som omtalt i kapittel 9.1.4, benyttet adgangen til å gi forskrifter om motorferdsel. Hva slags motorferdsel kommunene

regulerer i forskriftene varierer fra kommune til kommune. Stikkprøver av lokale forskrifter avdekker enkelte feil, mangler og mulige ulovligheter i forskriftene. Flere forskrifter angir feil hjemler eller mangler hjemler for flere bestemmelser. Det er også forskrifter som kan indikere at kommunen ikke har oppfattet at forskriftshjemlene i loven bare gjelder motorfartøy og luftfartøy, at motorferdselsforskriften bare gjelder motorkjøretøy, og at motorferdselloven ikke gjelder for sjøareal. Enkelte kommuner har også fellesregulert alle vann, uavhengig av størrelse, selv om kommunen ikke har et like stort handlingsrom på mindre vann.

Utvalget har mottatt få generelle innspill om adgangen til å gi forskrifter om motorferdsel, men en rekke innspill om fastsetting av snøskuterløyper. En del kommuner gir uttrykk for at de opplever kravene til å opprette og endre snøskuterløyper som omfattende, tidkrevende og rigide. Sakene er også forbundet med store kostnader for kommunene. Kommunene skal kartlegge og verdsette friluftslivsområder i influensområdet til løypene, utrede virkningen for naturmangfold og friluftsliv og gjøre rede for en rekke andre forhold.

En av kommunene utvalget har møtt, trakk frem arbeidet med snøskuterløypene som en av de store utfordringene ved forvaltning av motorferdselregelverket, blant annet fordi det stadig oppstår ønsker om nye løyper og revisjon av eksisterende løyper. Kommunen opplever at regelverket setter omfattende og uklare minimumskrav til kunnskapsgrunnlag og konsekvensutredning, samtidig som det er politisk press på å opprette løyper med minst mulig ressursbruk.

Regelverket gir klageadgang på vedtak om løyper. Fra enkelte hold blir det hevdet at statsforvalteren har for lav terskel for å klage eller komme med innvendinger, og at klagen ofte ikke er tilstrekkelig dokumentert. En del klager skyldes at vedtakene ikke er godt nok begrunnet eller utredet. I slike tilfeller blir klagen oppfattet som trenering eller omkamper fra statsforvalterens side. Utvalget har fra flere kommuner og interesseorganisasjoner fått innspill om at rammene for kommunens skjønn er uklare, for eksempel når det gjelder formuleringen om at kommunen plikter å ta «særlig hensyn til støy og andre ulemper for friluftsliv». Uklarhetene har trolig medført en viss spenning mellom kommuner og statsforvalteren enkelte steder.

Kommuner som har gitt innspill til utvalget, har vært opptatt av at krav til utredninger ved opprettelse av snøskuterløyper må forenkles, slik at prosessen går raskere og blir mindre ressurskrevende.

9.2.3 Statsforvalterens erfaringer med veiledning og kontroll av kommunene

9.2.3.1 Generelle tilbakemeldinger fra statsforvalterne

Utvalget har hatt et digitalt møte med alle statsforvalterne for å innhente informasjon om hvordan statsforvalterne jobber med fagfeltet, hva slags erfaringer de har med å drive kontroll på området, og hvilke utfordringer dagens regulering av motorferdsel i utmark gir. I tillegg har vi hatt møter med utvalgte statsforvaltere på de tre studieturene vi har hatt og mottatt enkelte skriftlige innspill.

I hvilken grad de ulike statsforvalterne prioriterer arbeidet med motorferdsel i utmark varierer. Dette avhenger særlig av hvilket omfang og hvilke utfordringer med motorferdsel de ulike embetene har, men også av tilgjengelige ressurser. Flere statsforvaltere har overfor utvalget gitt uttrykk for at de gjerne skulle prioritert feltet mer, men på grunn av mangel på ressurser er hovedfokuset på behandling av klagesaker og å svare på enkelthenvendelser fra kommunene. Generell veiledning og kursing av kommunene i regelverket blir prioritert ned.

Ifølge statsforvalterne opplever mange kommuner at regelverket og rammene for kommunens handlingsrom er uklart, og at det særlig er vurderinger etter motorferdselsforskriften § 6 som er utfordrende. Statsforvaltere opplever at kommuner i mange tilfeller vurderer hva som utgjør «særlig behov» ut fra hva kommunen har lyst til å si ja til, og ikke ut fra hvor stort behovet for motorferdsel er, og at motorferdselsforskriften § 6 dermed blir tolket for vidt. Enkelte statsforvaltere erfarer også at kommuner er uenige i hvordan forskriftens § 6 skal tolkes, og at kommuner gir tillatelser der statsforvalter mener vilkårene ikke er oppfylt. Statsforvalteren i Troms og Finnmark erfarer for eksempel at noen kommuner gir tillatelser til formål som ligger utenfor det loven og forskriften åpner for, noe som er dokumentert i egen kartlegging, se kapittel 9.2.3.2.

Det er også nevnt for utvalget at oppmykningsen i regelverket de senere årene, slik som adgangen til å tillate transport til hytter under 2,5 kilometer fra brøytet bilvei, har ført til flere søknader og økt press på kommuner som ikke ønsker en mer liberal praksis. Enkelte statsforvaltere erfarer at de nå får flere klager på avslag.

En utfordring som særlig er trukket frem av Statsforvalteren i Troms og Finnmark, er manglende mulighet til å reagere overfor kommuner som over lang tid har hatt en ulovlig dispensasjonspraksis, og som ikke retter seg etter statsforvalterens, Klima- og miljødepartementets eller

Sivilombudets uttalelser. Statsforvalteren opplever at virkemidlene de har ikke er sterke nok, og at det ikke har reelle konsekvenser for kommunene å føre en ulovlig praksis. Statsforvalteren kan oppheve kommunale vedtak gjennom lovlig-hetskontroll, men dette blir vurdert som uoverkommelig på grunn av omfanget av tillatelser som gis, omfanget av ugyldige vedtak, ressursituasjonen hos statsforvalteren og at kommunen uansett bare fatter nye vedtak i strid med regelverket. Utvalget er også gjort kjent med et eksempel der en kommune med ulovlig praksis, er blitt anmeldt til politiet. Slike saker er blitt oppfattet som vanskelige å straffeforfølge.¹⁸

9.2.3.2 Kartlegging av dispensasjonspraksis i Troms og Finnmark og veiledningsprosjektet «Ferdse i natur»

Fylkesmannen i Finnmark (i dag Statsforvalteren i Troms og Finnmark) fikk i 2018 i oppdrag fra Klima- og miljødepartementet å gjennomgå dispensasjoner etter motorferdselloven gitt i en tilfeldig valgt periode i et utvalg kommuner. Målet med gjennomgangen var å se om dispensasjonene var i samsvar med loven, og for å avdekke eventuelle ulikheter i dispensasjonspraksis. Resultatene av gjennomgangen er oppsummert i en rapport til Miljødirektoratet.¹⁹

Fylkesmannen så på dispensasjonspraksisen på barmark og snødekt mark i fem kommuner vinteren og høsten 2018. Gjennomgangen avdekket saksbehandlingsfeil i en stor andel av vedtakene. Hele 80 prosent av vedtakene manglet vurderinger av om vilkårene for å gi tillatelse var oppfylt, og omtrent alle søknader om dispensasjoner ble innvilget. I en stor andel av søknadene hvor kommunene hadde innvilget dispensasjon, vurderte fylkesmannen at søker ikke oppfylte vilkårene for at dispensasjon kunne gis. Tillatelser til ren persontransport til hytte, isfiske og bærplukking er trukket frem som eksempler.

Samtlige kommuner, med unntak av én, tilside-satte grunnleggende krav til forsvarlig saksbehandling. Fylkesmannen avdekket at det manglet saksfremlegg i 70 prosent av vedtakene. Vurdering etter

¹⁸ Tana kommune ble i 2006 anmeldt av Naturvernforbundet for ulovlige dispensasjoner. Kommunen ble først ilagt foretakstraff i form av et forelegg på grunnlag av tjenestefeil, men saken ble senere henlagt av politiet på bevisets stilling. Troms og Finnmark statsadvokatembeter opprettholdt henleggelsen i påtegning 28. juli 2011. Statsadvokaten uttrykte tvil om henleggelsesgrunnen, men uttrykte at det var vanskelig å straffe folkevalgte etter dagjeldende straffelov 1902 § 324 om brudd på tjenesteplikt.

¹⁹ Fylkesmannen i Finnmark (2018).

naturmangfoldloven §§ 8 til 12 manglet i 37 vedtak. I de ti vedtakene der naturmangfoldloven var vurdert, var det store mangler ved vurderingene, og vurderingen virket skjematisk. Tillatelsene som ble gitt, var også i liten grad kontrollerbare.

Som en oppfølging av rapporten ga Klima- og miljødepartementet midler til Statsforvalteren i Troms og Finnmark til et veiledningsprosjekt. Målet med prosjektet var å øke kommunenes kompetanse på motorferdselregelverket, naturmangfoldloven og forvaltningsloven. Statsforvalteren i Troms og Finnmark etablerte på denne bakgrunn prosjektet «Ferdse i natur» i perioden 2020–2022. Gjennom prosjektet ønsket Statsforvalteren å få kommunene til å fatte lovlige og kontrollerbare vedtak, etablere og beholde lovlig praksis og legge til rette for lik og enhetlig veiledning. Statsforvalteren har blant annet utviklet nett-kurs rettet mot kommunene, arrangert fagsamlinger for kommuner og statsforvaltere og utviklet og tilgjengeliggjort veiledningsmaterieil.

I sluttrapporten som ble sendt til Miljødirektoratet i 2023, skriver Statsforvalteren at flere kommuner har endret eller justert praksis som følge av økt veiledning. Samtidig er det også enkelte kommuner som ikke har endret praksis. Statsforvalteren trekker frem flere forklaringer på hvorfor veiledning ikke har hatt effekt for disse kommunene. En forklaring er at saksbehandlere i kommunene har mange oppgaver og derfor mangler tid og ressurser til å sette seg inn i regelverket. En annen forklaring er at enkelte kommuner ikke har vilje til å endre praksis fordi de er uenige i regelverket. Statsforvalteren skriver at dette oftest gjelder reglene om barmarkskjøring i forbindelse med elgjakt, utmarksnæring, høsting, bærplukking, jakt og bruk av snøskuter for isfiske, fordi kommunene legger til grunn at motorferdsel i forbindelse med samisk høsting oppfyller vilkår etter motorferdsel forskriften § 6.²⁰

9.2.3.3 Kartlegging av dispensasjonspraksis i Trøndelag

Statsforvalteren i Trøndelag har som del av et toårig prosjekt skaffet seg oversikt over kommunenes forståelse og praktisering av motorferdselregelverket, som grunnlag for å kunne gi bedre veiledning på området. I prosjektet var Statsforvalteren særlig opptatt av tillatelser på barmark, for å se om kommunene gir tillatelser utenfor rammene av regelverket.

²⁰ Statsforvalteren i Troms og Finnmark (2023a).

Sluttrapporten fra prosjektet viser at det i 2020 ble gitt 108 tillatelser på barmark i Trøndelag.²¹ De fleste av kommunene i Trøndelag gir et lavt antall tillatelser på barmark etter motorferdsel forskriften § 6. Det er vanlig med null, én eller to tillatelser. Enkelte kommuner gir mellom ti og tjue tillatelser, mens kommunen med flest tillatelser er oppgitt til å ha gitt 36 tillatelser på barmark. Rapporten viser at en kommune har gitt fem tillatelser på barmark, som i sum åpner for 210 turer.

Mange av tillatelsene som er gitt på barmark, gjelder bruk av gravemaskin, minigraver eller lignende, som skal brukes ved bygging av hytte eller tilbygg til hytte. Som regel blir det gitt én tur-retur i et kort tidsrom. Det er også gitt tillatelser til bruk av ATV til transport av materialer og utstyr, og persontransport, for vedlikehold og utbedring på hytteeiendommer. Et fåtall tillatelser er gitt til personer med funksjonsnedsettelse for transport til egen hytte. Disse er gjerne flerårige.

Statsforvalteren omgjorde i 2019 og 2020 åtte saker der det var gitt tillatelse til kjøring på barmark. Av disse ble fire saker påklaget til Miljødirektoratet, som stadfestet Statsforvalterens omgjøringsvedtak. Flere av klagesakene gjaldt barmarkskjøring i utmarksnæring, nærmere bestemt transport av proviant og utstyr til utleiehytter. Det er også eksempler på tillatelser gitt i verneområder på grunnlag av at verneforskriftene er mindre strenge enn motorferdselregelverket.

Rapporten viser at enkelte kommuner over tid har gitt tillatelser på barmark som Statsforvalteren vurderer at ligger utenfor rammene av regelverket. Rapporten viser også at enkelte tillatelser som kommunene gir, er vide og åpner for mye ferdsel.

9.2.4 Kunnskap, kompetanse og ressurser i kommunene

9.2.4.1 Innledning

Både kommuner, statsforvaltere og naturvernorganisasjoner har pekt på utfordringer med manglende fagkompetanse og ressurser i noen kommuner. Temaet er også belyst i en rekke rapporter. Konsekvensen av manglende fagkompetanse og ressurser er at det kan bli krevende for kommunene å gjennomføre tilstrekkelig gode og grundige vurderinger i saker om motorferdsel i utmark og vassdrag.

9.2.4.2 Kompetanse- og ressursutfordringer

En side av kompetanseutfordringen er mangel på menneskelige ressurser. Flere kommuner har overfor utvalget pekt på at de mangler ansatte med tilstrekkelig spesialisert kompetanse innenfor for eksempel naturfag og juss. Ofte har få saksbehandlere ansvar for mange forskjellige saksfelt. Noen kommuner har også utfordringer med å holde på kompetanse og peker på problemer med å bygge opp stabile fagmiljøer.

En rekke rapporter bekrefter at kommunene har en del utfordringer knyttet til kompetanse- og ressursmangel. Generalistkommuneutvalget peker på flere utfordringer i sin utredning fra 2023.²² For mange små kommuner er det generelt utfordrende å etablere og beholde fagmiljøer, som igjen kan ha betydning for kommunenes evne til å oppfylle lovpålagte oppgaver. Generalistkommuneutvalget kartla i hvilken grad kommunene oppfyller lovkrav på en rekke områder. Gjennomsnittlig lovetterlevelse er på litt over 80 prosent. Analysene viser at det er en sammenheng mellom innbyggertall og sentralitet og den samlede lovetterlevelsen. Store kommuner og kommuner som ligger sentralt oppfyller i større grad lovkravene enn kommuner som er mindre og ligger mindre sentralt. Kartleggingen viser at kommunene har størst utfordringer med å løse oppgaver som krever spesialiserte og tverrfaglige fagmiljøer. Særlig er det pekt på manglende plankompetanse og juridisk kompetanse. Generelt peker Generalistkommuneutvalget på at situasjonen for kommunene vil bli mer krevende fremover, blant annet som følge av demografiske endringer og klima- og naturkrisen. Tilgang til relevant kompetanse og tilstrekkelig kapasitet anses som en nødvendig forutsetning for at kommunene skal klare å møte utfordringene kommunene står i.

Mangel på kompetanse og ressurser kan altså få konsekvenser for områder som kommunene er satt til å forvalte. En del rapporter belyser konsekvensene av dette i natur- og utmarksforvaltningen.

Rapporten «Bærekraftig arealbruk innenfor rammen av lokalt selvstyre» viser at naturhensyn ofte taper for utbyggings- og næringsutviklingshensyn i forbindelse med planprosesser. Rapporten peker på flere årsaker til dette, blant annet at kommunene har mangel på kapasitet og kompetanse, og at de mangler verktøy for å foreta vurde-

²¹ Statsforvalteren i Trøndelag (2022) kapittel 7.

²² NOU 2023: 9 kapittel 1 og kapittel 5. Analysene er basert på en rapport fra Pedersen mfl. (2022a) og Brandtzæg mfl. (2019).

ringer av de samlede effektene av arealutviklingen for naturmangfold.²³

Tematikken er også belyst i en omfattende evaluering av plan- og bygningsloven gjennom forskningsprosjektet «Evaluering av plan- og bygningsloven (EVAPLAN 2008)» som ble finansiert av forskningsrådet og pågikk i perioden 2014–2019.²⁴ Evalueringen peker blant annet på at klima og naturmangfold ikke i tilstrekkelig grad sikres gjennom loven, og at de samlede konsekvensene av arealpolitikken heller ikke blir fanget opp. Det hevdes at forutsetningene for god planlegging ikke nødvendigvis er til stede, og det er stor variasjon i kommunene. Det er derfor behov for økt plankompetanse og kapasitet i kommunene.²⁵

Alle offentlige beslutninger som påvirker naturmangfold, skal vurderes etter naturmangfoldlovens miljørettslige prinsipper, jf. naturmangfoldloven §§ 8 til 12. En studie som gjennomgikk kommunale erfaringer med naturmangfoldloven, viser at kommunene har varierende kompetanse om naturmangfoldloven, og at de i ulik grad gjør vurderinger i samsvar med de miljørettslige prinsippene.²⁶ Selv om studien er fra 2013 underbygger både erfaringene fra Statsforvalteren i Troms og Finnmark (se kapittel 9.2.3.2) og innspill fra Naturvernforbundet til utvalget, at disse utfordringene fortsatt er aktuelle.

9.2.4.3 Miljøinformasjon og kartverktøy

Kunnskap om verdifull natur, og hvordan natur kan bli påvirket av ulike aktiviteter, er en forutsetning for å kunne ivareta naturen. Det er også viktig at kunnskap om hvor vi har verdifull natur er tilgjengelig for de som skal fatte beslutninger som berører naturen.

Kommunene har i dag ulike kilder til kartfestet kunnskap om natur og friluftsliv. Det kartfestede kunnskapsgrunnlaget leveres av ulike aktører og er tilgjengelig gjennom ulike databaser og karttjenester. Sentrale innsynsløsninger i denne sammenheng er Miljødirektoratets Naturbase og Artsdatabankens Økologisk grunnkart. I tillegg kan Miljøstatus, Kilden fra Norsk institutt for bio-

økonomi (NIBIO) og flere andre tilgjengelige karttjenester gi nyttig informasjon.

I Naturbase kan kommunen blant annet finne egne kartlag om naturvernområder, naturtyper, naturmangfold, inngrepsfrie områder og arter og artsforvaltning. Informasjon om kartlagte og verdsatte friluftslivsområder er også tilgjengelig i Naturbase. I Økologisk grunnkart skal kunnskap om natur være samlet og presentert på ett sted. Kartportalen viser kartlag hentet fra ulike faginstusjoner og sektormyndigheter, og gir én inngang inn til kartfestet kunnskap om naturmangfold, både på land og i vann. Portalen viser stedfestet informasjon om arter, naturtyper og landskap, og miljøvariablene som påvirker dem.

Stedfestet informasjon om sensitive arter er ikke åpent tilgjengelig. Det er likevel mulig for offentlig forvaltning, entreprenører/utbyggere, konsulentvirksomhet og andre med legitime behov å få tilgang til relevante data for aktuelle områder. De som har behov, kan be statsforvalteren om innsyn i data.

Ettersom ikke all norsk natur er systematisk og fullstendig kartlagt, vil informasjonen tilgjengelig i de ulike databasene være mangelfull. Ifølge Miljødirektoratet er 4,3 prosent av fastlands-Norge kartlagt etter systemet Natur i Norge²⁷ ved inngangen av 2024. I kartleggingsarbeidet prioriteres områder med stor aktivitet og utbyggingspress, og områder der det er sannsynlig at man vil finne truet natur eller naturtyper som har viktige oppgaver i et økosystem. Det betyr at kartlagte naturtyper og antall artsobservasjoner som regel er overrepresentert i områder som er lett tilgjengelige for mennesker, for eksempel langs veier eller omkring større byer. Dersom det ikke finnes informasjon om viktig naturmangfold eller artsobservasjoner i databasene, betyr det i mange tilfeller at området ikke er kartlagt.

Mangelen på kunnskap om verdifull natur i kommune-Norge er også påpekt av Naturvernforbundet i deres innspill til utvalget. Naturvernforbundet viser til at kvaliteten på registreringene gjennomgående er mangelfulle.

Ifølge rapporten «Bærekraftig arealbruk innenfor rammen av lokalt selvstyre» opplever kommunene at de ulike tjenestene for miljøinformasjon er vanskelige å orientere seg i. Datakvaliteten er varierende, og kommunene opplever det som vanskelig å finne, samle, sammenstille og gjenbruke miljødata. Miljødataene gir også et ufullstendig kunnskapsgrunnlag.²⁸ Flere har over-

²³ Simensen mfl. (2022) s. 22–24.

²⁴ En samlet oversikt over publikasjonene fra prosjektet er gitt på prosjektets nettside på OsloMet, se Oslo Metropolitan University (u.å).

²⁵ Dette funnet er i tråd med Generalistkommuneutvalgets vurderinger, se NOU 2023: 9 s. 207.

²⁶ Andersen mfl. (2013). Det foreligger ikke nyere studier på dette slik utvalget har oversikt over.

²⁷ Natur i Norge (NiN) er et verktøy for å beskrive og klassifisere natur og naturvariasjon.

for utvalget også pekt på at kommunene mangler verktøy for å vurdere den samlede belastningen på natur ved gjennomføring av tiltak i naturen. Dette kan kanskje betegnes som et generelt problem i utmarksforvaltningen. Det har blitt hevdet at lovgivningen generelt ikke i tilstrekkelig grad regulerer den samlede belastningen på naturen.²⁹

Det foregår en utvikling i verktøyene som brukes for å kartlegge og overvåke natur, og for å analysere den samlede belastningen av menneskelig virksomhet på naturen. Miljømyndighetene arbeider med å utvikle et naturregnskap (også kalt økosystemregnskap). Et naturregnskap består blant annet av kart over økosystemene, et arealregnskap som viser hvilke typer natur det er mye eller lite av, og hvilke det blir mer eller mindre av over tid, og et tilstandsregnskap som gir informasjon om den økologiske tilstanden til de ulike naturtypene. Det norske naturregnskapet blir utviklet på bakgrunn av blant annet FNs nye standard for naturregnskap. Hensikten er at et slikt regnskap skal «kunne sette Norge i bedre stand til å forvalte naturen på en kunnskapsbasert og bærekraftig måte».³⁰ Regjeringen har også utviklet en veileder for kommunenes bruk av arealregnskap i kommuneplan.³¹

For å ta vare på arealer som er viktige for friluftsliv, er det viktig med kunnskap om hvor de finnes, og hvilken verdi og funksjon de har. Regjeringen startet i 2014 en satsing med mål om at alle kommuner skulle kartlegge og verdsette friluftslivsområdene sine. Miljødirektoratet har utarbeidet en metodikk som kommunene kan benytte for å gjennomføre kartleggingen.³² Målet er å etablere et kunnskapsgrunnlag om viktige arealer for friluftsliv som kan benyttes i all samfunns- og arealplanlegging. Ved inngangen til 2024 har over 80 prosent av kommunene kartlagt og verdsatt sine friluftslivsområder, og flere er i gang. En rekke kommuner er også i gang med revisjon av datasettet sitt.

9.2.4.4 Veiledning, digital forvaltning og samarbeid

Hva slags virkemidler som kan avhjelpe kommunens utfordringer knyttet til kunnskaps- og kompetansemangel blir drøftet flere steder.

²⁸ Simensen mfl. (2022).

²⁹ Winge (2013) s. 401.

³⁰ Miljødirektoratet (2022a) s. 8.

³¹ Kommunal- og distriktsdepartementet (2023).

³² Miljødirektoratet (2013).

Generalistkommuneutvalget gir uttrykk for at økt grad av samarbeid er nødvendig, særlig på planområdet. Utvalget anbefaler at staten tar en mer aktiv rolle som tilrettelegger for at alle kommuner skal kunne ivareta oppgavene sine. Veiledning, dialog og bistand som er tilpasset kommunenes behov og utvikling av felles data- og kunnskapsgrunnlag som alle kommuner kan benytte seg av, trekkes frem.³³

Faggruppen i rapporten «Forenkling av utmarksforvaltningen»³⁴ foreslår at flest mulig utmarksoppgaver overføres til kommunene, men legger samtidig som en forutsetning at kommunenes kompetanse og kapasitet må være tilfredsstillende. Gruppen peker også på viktigheten av tilstrekkelig distanse i forvaltningen. Rapporten fremhever at kommunenes utmarksforvaltning må være kunnskapsbasert. Et av tiltakene faggruppen foreslår, er å øke den generelle kompetansen innen utmarksforvaltning, blant annet i miljø- og landbruksspørsmål. Gruppen peker også på at viktige naturverdier som dekker flere kommuner, bør forvaltes helhetlig på regionalt nivå, i tråd med nasjonale og internasjonale forpliktelser. Statsforvalterens ansvar for å samordne statlige sektors virksomhet overfor kommunene, for å inneha spisskompetanse kommunene kan benytte seg av i utmarkssaker og for å utføre legalitetskontroll, løftes frem. Gruppen peker også på viktigheten av gode IKT-løsninger for utmarksforvaltningen. Gruppen fremhever også at god rapportering og dokumentasjon er viktig for å gi et bedre grunnlag for analyse, planlegging og styring i kommuner, for å vurdere om nasjonale mål oppnås, og for å bidra til kunnskapsbasert forvaltning.

Overfor utvalget har flere pekt på viktigheten av blant annet oppdatert og tilgjengelig kunnskap og digitale saksbehandlingssystemer for behandling av motorferdselsaker.

9.2.5 Erfaringer og innspill fra ulike organisasjoner om kommunenes myndighetsutøvelse

Utvalget har mottatt innspill fra en rekke organisasjoner om hvordan de oppfatter at kommunene utøver sin myndighet i motorferdselsaker.

Den Norske Turistforening (DNT) har overfor utvalget gjort rede for sine erfaringer som høringspart i prosesser der kommuner fastsetter snøskuterløyper. DNT erfarer at natur- og friluftssinteressene ikke blir ivaretatt i tilfredsstillende

³³ NOU 2023: 9 s. 14–15.

³⁴ Falleth mfl. (2014).

grad i disse prosessene. Selv om mange kommuner gjør en god jobb med plassering av løyper, er det også mange kommuner som legger løyper i de viktigste friluftslivsområdene i kommunen. DNT viser til at det er stor variasjon i kommunenes kompetanse og ressurser og at det i mange tilfeller er snøskuterklubbene som fremmer forslag om hvor snøskuterløypene bør legges. DNT vurderer dette som uheldig fordi man ikke kan forvente at skuterklubbene har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta natur- og friluftinteressene på en tilfredsstillende måte.

DNT har i flere saker erfart at kommunestyrene ser bort fra faglige tilrådinger fra kommunedireksjonen, og at kommunestyrene i liten grad begrunner vedtakene sine. De ser vedtak som mangler avveining mellom ulike interesser og som mangler begrunnelse for hvorfor hensynene til natur- og friluftsliv blir prioritert bort eller hvorfor kommunen ser bort fra anbefalinger gitt i konsekvensutredningene. DNT mener dette strider både mot naturmangfoldloven § 7 og kravene etter motorferdselloven § 4a om at vurderinger skal gå frem av vedtakene. DNT opplever at innspill de gir, for eksempel konkrete forslag om omlegging av traseer, i flere tilfeller ikke blir vurdert eller kommentert.

Både Norsk Friluftsliv, DNT og Naturvernforbundet er opptatt av at natur- og friluftinteressene ofte er tapende part når kommunen vedtar snøskuterløyper, og argumenterer for at man bør fjerne regler om hvilke hensyn som skal vektlegges og heller utforme klare kriterier for hvor løyper kan plasseres.

Snøskuterklubbenes Fellestråd (SKFR) argumenterer på den andre siden for at det må bli enklere for kommunene å fastsette løyper. De fremhever at lokal kunnskap må vektlegges, og mener det ikke kan dokumenteres at natur- og friluftslivsinteresser er skadelidende i de områdene der det har vært snøskuterløyper i lang tid.

Se mer om organisasjonenes innspill om regelverket for fastsetting av snøskuterløyper i kapittel 23.3.5.

9.3 Ulovlig motorferdsel

9.3.1 Innledning

Som ulovlig motorferdsel regnes motorisert ferdsel i utmark og vassdrag som finner sted i strid med motorferdselloven og tilhørende forskrifter. I tillegg til kjøring som skjer uten hjemmel eller tillatelse i regelverket, kan motorferdsel også være ulovlig fordi den skjer utenfor rammene av en tillatelse.

Ulovlig motorferdsel kan medføre en rekke ulemper for naturen og friluftslivet, og for andre brukere av utmarka. Ulovlig motorferdsel forsterker belastningen motorferdsel påfører naturen, og kan være mer belastende enn annen motorferdsel fordi den skjer utenfor fastsatte rammer. Generelt er det bred enighet om at ulovlig motorferdsel er et problem, og at det er ønskelig å gjøre noe med det. I miljøkriminalitetsmeldingen uttales det at «ulovlig motorferdsel i utmark vil kunne få betydning for Norges mulighet til å nå nasjonale mål knyttet til naturmangfold og friluftsliv».³⁵

Omfanget av ulovlig motorferdsel er vanskelig å tallfeste. Slik ferdsel skjer utenfor rammene av loven, og de som ferdes ulovlig har interesse av å skjule ferdselen. I tillegg er oppdagelsesrisikoen lav blant annet fordi kontrollressursene ikke står i forhold til størrelsen på utmarksområdene. Ved miljøkriminalitet er det heller ingen fornærmet i tradisjonell forstand, og man er derfor avhengig av at ulovligheter oppdages og meldes inn.

Ulovlig motorferdsel henger også sammen med kontroll og tilsyn med motorferdsel, som er nærmere omtalt i kapittel 9.4, kapittel 31 og kapittel 32. Omfanget av ulovlig kjøring har også sammenheng med holdninger til motorferdsel, som er omtalt i kapittel 9.1.6.

9.3.2 Anmeldelser og oppfølging av straffesaker

Økokrim har opplyst at ulovlig motorferdsel er den typen miljøkriminalitet politidistriktene oftest rapporterer om.

I 2023 registrerte politiet 286 straffesaker om motorferdsel i utmark. Som det kommer frem av tabell 9.5 har tallene de siste ni årene variert noe, med et toppunkt i 2016 da det ble registrert 438 saker. Saker kan for eksempel registreres som følge av anmeldelser fra politiet selv, Statens naturoppsyn eller privatpersoner. Hovedvekten av anmeldelsene kommer fra Statens naturoppsyn. Statens naturoppsyn opplyser at de anmeldte totalt 343 saker til politiet i 2023, og at om lag 60 prosent handlet om ulovlig motorferdsel i utmark. Siden sakene i stor grad opprettes på bakgrunn av anmeldelser fra kontrollmyndighetene sier omfanget av saker mer om kontrollinnsatsen enn om den reelle forekomsten av ulovlig motorferdsel.

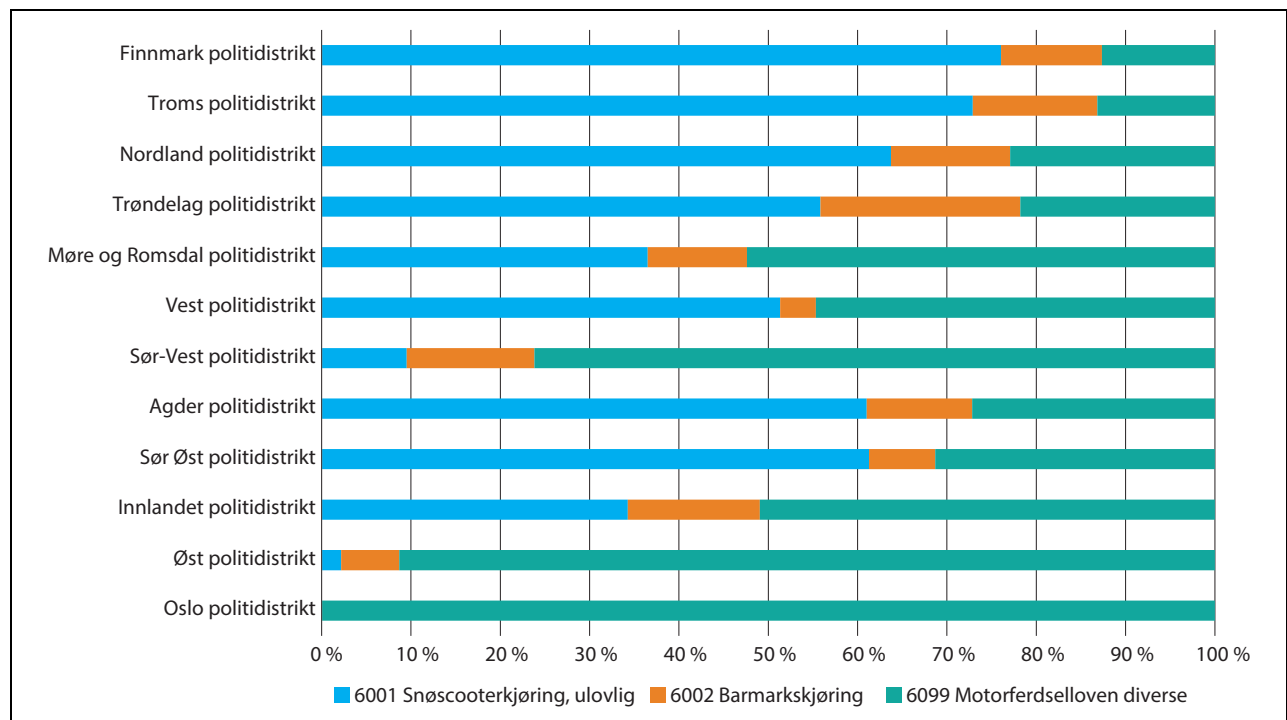
Som illustrert i figur 9.8 er det stor variasjon i antall saker om motorferdsel i politidistriktene. Flest saker er registrert i Finnmark politidistrikt, mens omtrent ingen ble registrert i Oslo politidis-

³⁵ Meld. St. 19 (2019–2020) s. 65.

Tabell 9.5 Registrerte saker etter motorferdselloven, fordelt per distrikt per år for perioden 1. januar 2015 til 23. januar 2024.

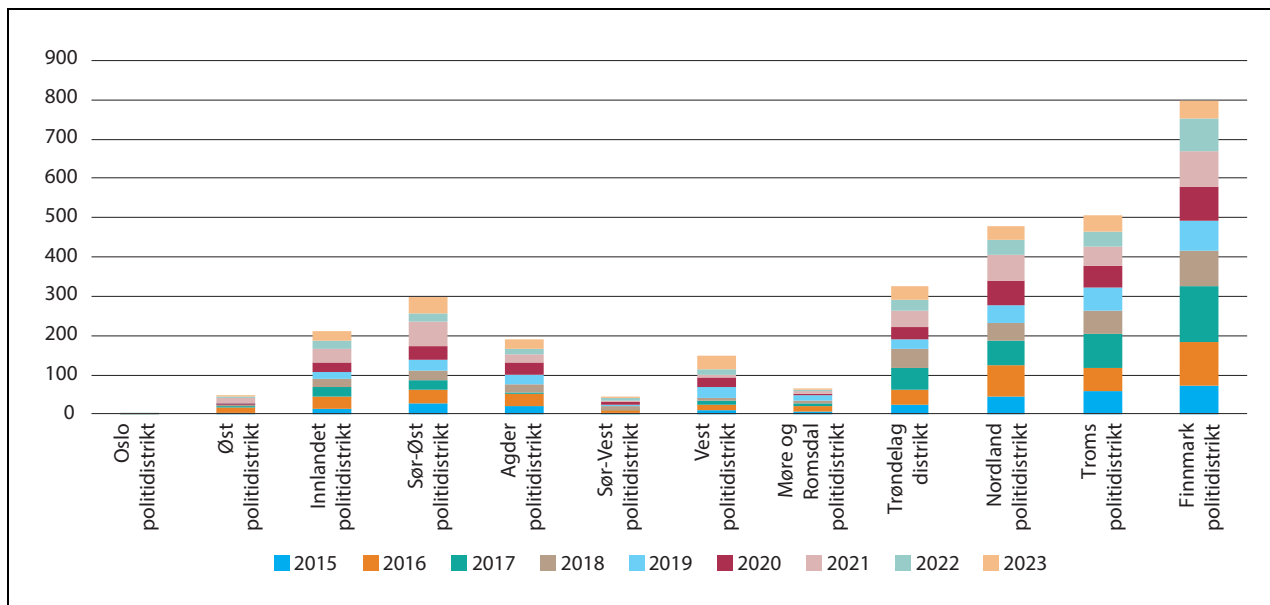
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Oslo politidistrikt	0	0	1	2	0	0	0	0	0	
Øst politidistrikt	3	15	2	4	1	4	11	4	2	
Innlandet politidistrikt	13	31	26	19	17	26	36	19	23	
Sør Øst politidistrikt	26	37	23	24	28	35	62	23	40	
Agder politidistrikt	20	31	5	21	23	30	24	12	24	5
Sør-Vest politidistrikt	4	5	1	10	3	7	6	5	1	
Vest politidistrikt	10	13	13	6	26	26	6	14	35	1
Møre og Romsdal politidistrikt	7	13	6	9	12	4	8	3	2	
Trøndelag politidistrikt	24	39	56	46	25	33	39	29	34	
Nordland politidistrikt	45	79	62	47	44	63	67	36	36	
Troms politidistrikt	58	61	86	60	58	54	51	36	43	
Finnmark politidistrikt	71	114	141	89	78	86	89	84	46	2
	281	438	422	337	315	368	399	265	286	8

Kilde: Økokrim.



Figur 9.8 Registrerte saker etter motorferdselloven, fordelt per distrikt per kode for perioden 1. januar 2015 til 23. januar 2024.

Kilde: Økokrim.



Figur 9.9 Registrerte saker etter motorferdselloven, fordelt per distrikt per år for perioden 1. januar 2015 til 23. januar 2024.

Kilde: Økokrim.

trikt. Selv om antall saker antakelig sier mest om kontrollinnsatsen kan det høye antallet saker i Troms og Finnmark indikere at det er størst omfang av ulovlig kjøring her. At Oslo har lavt antall saker har antakelig sammenheng med at det er lite motorferdsel i fylket, hvilket igjen har sammenheng med fylkets begrensede areal.

Figur 9.9 viser hva slags type ulovlig motorferdsel politidistriktene registrerer.³⁶ Tallene viser at over 60 prosent av sakene politiet registrerer handler om ulovlig snøskuterkjøring. Også her er det geografiske variasjoner.

Statens naturoppsyn opplyser at over 60 prosent av deres anmeldelser om motorferdsel handlet om snøskuterkjøring. De resterende anmeldelsene handlet om barmarkskjøring. 17,4 prosent av anmeldelsene om motorferdsel handlet om ulovlig motorferdsel i verneområder.

Riksadvokaten opplyser at oppklaringsprosenten for motorferdselsaker er på 77 prosent, basert på opplysninger fra de siste fem årene. Av motorferdselsakene regnes 21 prosent av sakene som «ikke oppklart». Hovedvekten av disse sakene henlegges enten på grunnlag av manglende opplysninger om gjerningspersonen eller på grunn av bevisets stilling. 62 prosent av sakene som oppkla-

res er påtaleavgjort med bot (forelegg). Gjennomsnittsstørrelsen på bøtene de siste fire årene er ifølge Økokrim på omlag 12 000 kroner.

9.3.3 Overtredelsesgebyr og Miljødirektoratets tipsbase

Statens naturoppsyn har siden 2015 hatt adgang til å ilegge førere av snøskuter overtredelsesgebyr hvis føreren ikke overholder bestemmelser gitt i eller i medhold av motorferdselloven. Siden 2021 er denne adgangen også utvidet til å gjelde førere av motorkjøretøy eller -fartøy. Det er gitt utfyllende og presiserende regler i forskrift om overtredelsesgebyr etter motorferdselloven.³⁷

Statens naturoppsyn opplyser at de fra 2015 til 2023 har ilagt totalt 105 overtredelsesgebyr. I 2022 ble det ilagt 12 gebyr, i 2023 ble det ilagt 17. Det relativt lave antallet henger dels sammen med at alvorlige saker først og fremst følges straffettslig, og dels også med kontrollinnsatsen. Flest gebyr har blitt gitt for manglende fremvisning av førerkort og tillatelse, og manglende fremvisning og utfylling av kjørebok. Miljødirektoratet vurderer adgangen til å gi overtredelsesgebyr som et godt supplement der politianmeldelse ikke anses hensiktsmessig, men vurderer også at utvalget av overtredelser der overtredelsesgebyr kan benyt-

³⁶ Politiet opererer med tre koder i straffesaksregisteret på feltet: ulovlig snøskuterkjøring, ulovlig barmarkskjøring og diverse ulovligheter etter motorferdselloven. Økokrim har opplyst at kvaliteten på registreringen varierer, og at mange saker legges i diverse-kategorien.

³⁷ Forskrift 27. februar 2024 nr. 355 om overtredelsesgebyr etter motorferdselloven.

tes trolig har vært for begrenset og ført til mindre bruk av sanksjonen enn forutsatt. Disse vurderingene lå blant annet til grunn for endringene i forskriften om overtredelsesgebyr som trådte i kraft i 2024.³⁸ Det er ventet at det blir enklere å bruke dette virkemiddelet etter forskriftsendringene.

Miljødirektoratet har opprettet en egen tipsbase hvor publikum kan melde om blant annet ulovlig motorferdsel. Direktoratet opplyser at det ble registrert 193 tips i 2023. I tillegg mottar Statens naturoppsyn tips direkte, hvorav noen av dem også føres inn i tipsbasen av oppsynet.

9.3.4 Situasjonsbeskrivelse fra Statens naturoppsyn og politi

Utvalget har hatt møter med politi og Statens naturoppsyn flere steder i landet. Hovedbudskapet deres har vært at ulovlig motorferdsel er et stort problem, og at dette er et problem alle steder i landet der det er motorferdsel i utmark.

Politidistriktene rapporterer at ulovlig kjøring med ATV eller snøskuter skjer gjennom hele året, og at problemet synes å være økende. Mengden ulovlig kjøring topper seg i forbindelse med ferieavvikling. Det er en tendens til at ulovlig motorferdsel forekommer i flere geografiske områder og i mer alvorlige former enn tidligere. Økokrim forteller at politiet mottar stadig flere tips om ulovlig motorferdsel.

Statens naturoppsyn opplever at den ulovlige kjøringen i større grad skjer i nærheten av snøskuterløyper og hyttefelt, og i fjellsider og i bratte skogsområder, heller enn i perifere, åpne, områder. Det observeres også en del kjøring i grenseområder mot Sverige. Statens naturoppsyn erfarer også at ulovlig barmarkskjøring er økende i mange kommuner, både som utøvelse av sport og ved kjøring knyttet til jakt- og annen næringsutøvelse.³⁹

Kontrollmyndighetene observerer mye spor etter antatt ulovlig kjøring. Det kan være vanskelig å si sikkert om kjørespor stammer fra lovlig kjøring eller ikke, men der det for eksempel blir observert stort omfang av snøskuterspor på kryss og tvers, er dette åpenbart spor som stammer fra ulovlig og lekpreget kjøring.

Økokrim har overfor utvalget uttrykt seg skeptisk til påstander om at opprettelse av snøskuterløyper leder til mindre ulovlig kjøring. Generelt er inntrykket fra både politiet og Statens naturoppsyn at det skjer en del ulovlig kjøring i til-



Figur 9.10 Spor etter ulovlig kjøring.

Foto: Statens naturoppsyn.

knytning til og i forlengelse av snøskuterløypene. Enkelte steder er snøskuterløypene med på å tilgjengeliggjøre områder med attraktivt terreng for leking med snøskuter, slik som i fjellsider og bratte skogsområder. Bildet er imidlertid nyanisert. Kontrollmyndighetene opplever at det i en del kommuner er stor indre justis rundt snøskuterløypene, men det finnes også kommuner med store utfordringer knyttet til løypene. Utvalget har også hørt eksempler på at det har vært stor indre justis rundt løypene i en startfase, men at omfanget av ulovlig kjøring etter hvert har økt.

Statens naturoppsyn har gitt uttrykk for at det er store forskjeller mellom kommuner når det gjelder omfanget av både lovlig og ulovlig kjøring. Også mellom nabokommuner kan det være store forskjeller. Tradisjoner og ulik topografi er blitt trukket frem som mulige årsaker til forskjellene. Variasjoner i omfang kan også forklares med ulik dispensasjonspraksis i verneområder. I Hardangervidda nasjonalpark, som blir forvaltet av tre fylkesvise tilsynsutvalg, opplyser Statens naturoppsyn at det er ulik praksis mellom tilsynsutvalgene og til dels liberal praksis blant enkelte. Statens naturoppsyn erfarer generelt at streng dispensasjonspraksis også gir seg utslag i mindre ulovlig kjøring.

Økokrim regner ulovlig motorferdsel som alvorlig miljøkriminalitet, noe som også er reflektert i at det er tatt med i både Økokrims og politiets trusselvurdering. I politiets trusselvurdering er kriminalitetstrusler som er vurdert som spesielt alvorlige, og hvor det forventes en særlig negativ utvikling, løftet frem.⁴⁰ Ulovlig motorferdsel må også ses i sammenheng med annen miljøkriminalitet, slik som ulovlige naturinngrep og arealendringer. Disse sakene preges ofte av at de er

³⁸ Miljødirektoratet (2022b).

³⁹ Se også Meld. St. 19 (2019–2020) s. 65.

⁴⁰ Politiet (2023) s. 6 og 28 og Økokrim (2022).

sammensatte og håndheves og straffeforfølges av flere regelverk og lover som må ses i sammenheng.⁴¹ Økokrim har også pekt på at ferdselen innebærer betydelig risiko for ulykker og ressurskrevende leteaksjoner.

Både Statens naturoppsyn og politi peker på økningen i antall kjøretøy som en medvirkende faktor til økt ulovlig kjøring. Økningen i kjøretøy skjer også i områder hvor det er få muligheter for motorferdsel i utmark, for eksempel i Oslo. Politiet antar at kjøretøyene benyttes ved kjøring andre steder.

Både Statens naturoppsyn, politiet og Økokrim mener dagens straffenivå og bøtenivå ikke virker avskrekkende på de som driver med ulovlig motorferdsel. Alle argumenterer for bedre kontrollmuligheter, en høyere strafferamme og flere reaksjonsmuligheter, se nærmere om dette i kapittel 31.3 og 32.3. Les også mer om politiets og Statens naturoppsyns organisering og arbeid med ulovlig motorferdsel i kapittel 31.2.

9.4 Erfaringer og utfordringer med kontroll av motorferdsel

9.4.1 Innledning

Årlig gjennomfører Statens naturoppsyn og politiet en rekke kontroller med motorferdsel i utmark. Å drive kontroll med lovlig kjøring og å avdekke ulovlig motorferdsel er en del av oppsynets ansvarsområder. Statens naturoppsyn jobber erfarings- og risikostyrt, blant annet basert på tips fra allmennheten, observasjoner fra fly eller helikopter og data de selv samler i felten. Statens naturoppsyn opplyser at nesten 10 prosent av timene de brukte i felt i 2023, handlet om kontroll og tilsyn med motorferdsel i utmark.

Også politiet gjennomfører kontroller i utmark. I hvilken grad politiet driver aktiv kontroll med motorferdsel varierer. Mange steder er det tett samarbeid mellom politiet og Statens naturoppsyn, og de gjennomfører felles aksjoner. Hvor omfattende samarbeidet er, varierer fra politidistrikt til politidistrikt. I noen kommuner skjer det omtrent ingen kontroll.

Utvalget har gjennom møter med politi og Statens naturoppsyn fått innblikk i utfordringer som kontrollmyndighetene står overfor. Den generelle tilbakemeldingen er at kontroll og oppsyn med motorferdsel i utmark er en krevende oppgave, og at konfliktnivået kan være uforsvarlig høyt i forbindelse med kontroll.

9.4.2 Generelle utfordringer med kontroll

Bildet som blir gitt fra både politiet og Statens naturoppsyn, er at utfordringene med kontroll i stor grad er like i ulike deler av landet. Utfordringene kan oppsummeres i fire punkter:

For det første er det en lav oppdagelsesrisiko. Kontrollressursene er små sett opp mot alle steder der motorferdsel i utmark kan skje. Det er derfor vanskelig for oppsynsmyndighetene å være på rett sted til rett tid. Kontrollvolumet er også begrenset, og omfanget av kontroller er derfor ikke avskrekkende for de som kjører ulovlig. Det er kjent at mange som kjører ulovlig kalkulerer med at de kan få en bot av og til.

For det andre erfarer kontrollmyndighetene både sabotasje og varsling av kontroller. Statens naturoppsyn opplever at oppsynet overvåkes og at jungeltelegrafene går når de parkerer tjenestebilene sine, eller når helikoptre tar av for å utføre kontroll. Kontrollene varsles for eksempel på sosiale medier der de når tusenvis av følgere. Ved flere anledninger har Statens naturoppsyn også opplevd trusler og sabotasje, i form av for eksempel hærverk på biler og utstyr for å hindre kontroll.

En tredje utfordring er at det i enkelte miljøer er sosialt akseptert å kjøre ulovlig. Det finnes små, men godt organiserte lokale grupper som gjerne driver såkalt frikjøring. Disse bruker ofte store områder. Statens naturoppsyn har overfor utvalget uttrykt bekymring for at slik kjøring anses akseptert og forteller at også foreldregenerasjonen støtter ungdommene som kjører ulovlig. Statens naturoppsyn opplever at det i enkelte miljøer går sport i å unndra seg kontroll. Snøskuterne som blir benyttet har ofte kraftige motorer og kan enkelt stikke fra kontrollmyndighetene, og det kan være sikkerhetsmessig utfordringer ved å forfølge disse. I kontrollsituasjoner opplever naturoppsynet også at det kan være vanskelig å få folk i tale og å få oversikt over det som skjer.

En fjerde utfordring er knyttet til at regelverket er uklart og at kommunene gir vage og upresise tillatelser og dispensasjoner som er vanskelige å kontrollere. Dette er nærmere omtalt i kapittel 9.4.3 og 9.4.4.

9.4.3 Kontroll av motorferdsel med direktehjemmel

Motorferdsel for en rekke nytteformål er i dag, som beskrevet i kapittel 5.6.2, tillatt uten særskilt tillatelse. I slike tilfeller blir det opp til den som kjører å vurdere om vilkårene for motorferdselen er oppfylt. I noen tilfeller vil det kunne oppstå

⁴¹ Økokrim (2023) s. 5.

uklarheter rundt grensene for hva som er tillatt. Kontroll- og oppsynsmyndighetene opplyser at en del av ferdsele de kontrollerer er i grenseland for hva som er tillatt og at de også ser en del åpenbare omgøelser av reglene.

Et eksempel på en bestemmelse der grensene for hva som er tillatt oppleves som uklare er motorferdselloven § 4 første avsnitt bokstav c som åpner for motorferdsel i forbindelse med «nødvendig person- og godstransport til og fra faste bosteder og i jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring». Det er ikke spesifisert hva som regnes som nødvendig motorferdsel, og det blir derfor i stor grad opp til den som ferdes å vurdere hva slags motorferdsel som er innenfor bestemmelsen. Statens naturoppsyn opplever at det foregår en del kjøring under dekke av å være næringskjøring, som i realiteten er turkjøring. For eksempel er det enkelte som oppgir næring som formålet med motorferdselen, men hvor det i realiteten er snakk om kjøring for vedlikehold av driftsbygninger som er marginale for driften, og som sannsynligvis benyttes i fritidssammenheng. Utvalget er også blitt presentert for historier om snøskuterkjørere som alltid medbringer saltsteiner på kjøreturen, for i en kontrollsituasjon å kunne hevde at ferdsele skjer i forbindelse med utøvelse av næring.

Et annet felt der det opplyses om kontrollutfordringer er ved reindriftas bruk av medhjelpere, såkalte drenger. Reindrifta har et åpenbart behov for hjelp i perioder. Ved kontroll kan det imidlertid være vanskelig å avdekke om motorferdselen skjer som ledd i reindrifta eller om dette er en forklaring som oppkonstrueres i forbindelse med kontrollen. Utvalget fikk høre på studieturen til Finnmark at det etter 5. mai er fristende for mange å bli dreng i reindrifta.⁴²

9.4.4 Kontroll med kjøring etter tillatelse og dispensasjon

At kommunene gir tillatelser som er upresise og vage eller direkte i strid med regelverket kan også gjøre kontroll vanskelig. Kontrollmyndighetene har sett tillatelser som er så upresist formulert at de i praksis gir adgang til fri ferdsel. Det kan for eksempel være tillatelser der kommunene ikke har satt vilkår om at kjøring skal skje i henhold til traseer fastsatt i kart eller gitt noen annen entydig beskrivelse hvor kjøring kan skje – eller der krav

⁴² I Nord-Troms og Finnmark gjelder et vårforbud mot motorferdsel i perioden 5. mai til 30. juni. I denne perioden er motorferdsel bare tillatt for enkelte formål som er direkte tillatt i loven, blant annet i reindriftsnæring.



Figur 9.11 Snøskuterkontroll.

Foto: Statens naturoppsyn.

om trasé bare er vagt angitt. Det kan også være tillatelser uten antallsbegrensninger, eller med antallsbegrensninger uten etablert system for kontroll i form av kjørebok eller lignende for å dokumentere antall turer som kjøres.⁴³ For kontrollmyndigheten er det derfor umulig å ta stilling til om vedkommende som stoppes på en kontroll, er på tur 1, 5 eller 30.

9.4.5 Kontroll i løyper

Statens naturoppsyn og politiet kan kontrollere om ferdsele som skjer i snøskuterløypene, er i tråd med motorferdselregelverket. Dette vil typisk være om den som kjører, holder seg i de fastsatte løypene eller ikke, eller om kjøringen skjer i tidsrom der snøskuterløypa er åpen.

9.5 Fremtidens motorferdsel i utmark

9.5.1 Innledning

Den teknologiske utviklingen siden motorferdselloven ble vedtatt i 1977 har vært stor. Det har både skjedd en utvikling av de fremkomstmidlene som eksisterte da loven ble vedtatt og kommet til nye fremkomstmidler som gir nye muligheter til å ferdes i utmarka.

Snøskutere som benyttes i dag har for eksempel helt andre egenskaper enn snøskuterne som fantes da loven ble vedtatt. Kraftige maskiner med stor kamhøyde på beltene gjør at enkelte snøskutere har langt bedre fremkommelighet enn tidli-

⁴³ Kjørebok er betegnelse på et ark eller en bok utstedt av kommunen som må signeres før turen starter, og som legges frem ved kontroll.

gere. Snøskuterne som utvikles i dag, avgir mindre utslipp og støy enn for bare noen få år siden. Det er også utviklet elektriske snøskutere, men det er foreløpig få av disse på det norske markedet. Siden 1970-årene har det også vært en fremvekst av kjøretøy som er egnet for bruk på barmark, slik som ATV-er. Eلسykler og elsparkesykler er eksempler på fremkomstmidler som har blitt en del av manges hverdag. Droner og autonome farkoster er også eksempler på innretninger vi vil se mer av i fremtiden.

En ny motorferdsellov må ta høyde for at teknologien er i stadig utvikling.

9.5.2 Trender og utvikling i transportteknologien

Trender i dagens bruk av transport- og fremkomstmidler kan si noe om hvilken utvikling som er sannsynlig i fremtiden.⁴⁴

Transport- og fremkomstmidler får stadig mindre utslipp og støyer mindre. Denne utviklingen er blant annet en følge av elektrifisering. Det er grunn til å tro at denne trenden vil fortsette både som følge av energieffektivisering og som følge av at fossile energikilder fases ut.

Utviklingen går også i retning av flere selvkjørende og autonome transport- og fremkomstmidler, som biler og busser som kan operere helt eller delvis selvstendig. I utmarka kan bruk av autonome fremkomstmidler være krevende, men bruken blir mer aktuell ettersom man utvikler mer avansert teknologi, for eksempel bruk av kunstig intelligens for å analysere ulendt terreng, oppdage farer og ta beslutninger. I Forsvaret har det vært satset tungt på forskning innen autonome farkoster, og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har utviklet autonome farkoster til bruk på vann, under vann, i luft og i terrenget både vinter og sommer.⁴⁵

Det er i dag også en økende tendens til deling av fremkomstmidler gjennom blant annet samkjøring og bildeling og bruk av transporttjenester, som hjemkjøring av varer. Slike ordninger reduserer behovet for å skaffe egne kjøretøy.

Det er også en trend i retning økt mikromobilitet. Mikromobilitet omfatter blant annet bruk av elsparkesykler, vare sykler og små elektriske kjøretøy som ligger i grenseland mellom sykkel og bil.⁴⁶ Disse fremkomstmidlene forenkler og til-



Figur 9.12 Et ubemannet kjøretøy, som har kjørt autonomt ut til et aktuelt område, og deretter blitt fjernstyrt til en gunstig posisjon i terrenget.

Foto: Magnus Baksaas, Forsvarets forskningsinstitutt.

gjengeliggjør transport, og varianter av dem kan også være egnet for bruk i utmark.

9.5.3 Nye motoriserte transport- og fremkomstmidler for bruk i utmark

Det utvikles stadig nye motoriserte innretninger som kan være aktuelle å bruke til lek eller transport. Mange av de nye motoriserte transport- og fremkomstmidlene er utviklet for byer og tettsteder, men stadig flere er utviklet for eller kan tilpasses til bruk i mer ulendt terreng.

Eلسykler er eksempel på et utbredt og populært fremkomstmiddel. I dag finnes det mange ulike typer elsykler, også terrengsykler som primært er tenkt brukt i utmark. Tjukksykler (*fatbikes*) er eksempel på en type terrengsykler med svært brede dekk og felger, og som kombinert med en elektrisk hjelpemotor har god fremkommelighet i terreng både sommer og vinter.

Elsparkesykler har blitt vanlige i bybildet. Selv om de først og fremst er utviklet og egnet for bruk i byer og tettsteder, er det også utviklet modeller som er egnet for bruk på grusveier, og som kan brukes på løyper i skogen. Enkelte elsparkesykler er også utstyrt med seter, slik at de i større grad ligner moped. Enhjuling (*airwheel*), selvbalanserende kjøretøy med to hjul og elektrisk skateboard er også eksempler på små elektriske innretninger vi ser i trafikkbildet i dag.

Det har de senere årene også blitt utviklet stadig nye motoriserte innretninger som kan være gode hjelpemidler for funksjonshemmede, og som også er ment for bruk i terreng. I dag er det rulle-

⁴⁴ Utvalget har i denne sammenhengen fått beskrevet sentrale trender blant annet gjennom samtaler med Teknologirådet og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI).

⁴⁵ Forsvarets forskningsinstitutt (2019).

⁴⁶ Teknologirådet (2020) s. 10.



Figur 9.13 Terrengekjøretøy beregnet for personer med nedsatt funksjonsevne.

Foto: Richard Lindqvist.

stoler på markedet som er enkle, stillestående, elektrisk drevne og har lavt marktrykk.

Utvalget er også kjent med en rekke transport- og ferdsselsinnretninger som er laget for utmarksbruk på snø. Elektriske snøsykler (*snow bikes*) eksisterer i ulike former og kan ligne vanlige elsykler, snøskutere eller en form for «snømotorsykel». Et annet eksempel på nye kjøretøy er såkalte «snowdogs», som i likhet med et hundespenn eller lignende trekker folk og last, men med bruk av motorkraft. Utvalget er også kjent med at det finnes små beltedrevne elsparkesykler for bruk på snø. Propellryggsekker som kan dytte skikjørere i skisporet er også utviklet. Det er også mulig å feste belter på biler, ATV-er og lignende kjøretøy for dermed å gjøre dem i stand til å kjøre på vinterføre. Også nye motoriserte innretninger som kan brukes på vann, har kommet på markedet, for eksempel elektriske surfbrett.

Utviklingen går også i retning av at flere motoriserte innretninger er i grenselandet mellom redskap og kjøretøy. Det kan i enkelte tilfeller være vanskelig å ta stilling til om bruk av slike i utmark er motorferdsel i motorferdsellovens forstand. Dette kan for eksempel være motoriserte trillebårer, barnevogner og plenklippere.

I fremtiden kan vi kanskje også se flere flygende innretninger, for eksempel i form av elektriske vingedrakter, taxidroner og flysykler, som kan gjøre det mulig å frakte personer og gods til de fleste steder. Hvilke fremtidige innretninger som vil bli tillatt å bruke i Norge, er vanskelig å forutse, og også hvilket omfang og popularitet nye innretninger kan få.

9.5.4 Droner

Droner er ubemannede farkoster. Vanligvis er droner fjernstyrte, men teknologitvillingen medfører at det også er mulig for droner å operere på egen hånd (autonomt). Med droner menes som regel ubemannede luftfarkoster (*unmanned aerial vehicle, UAV*), men droner kan også operere på eller under vann og på land.

Luftdroner brukes i mange sammenhenger og kan være alt fra små flyvende leketøy som kan brukes blant annet til å ta bilder og videoer, til store, avanserte militære luftfartøy. Droner kan også brukes til å frakte og levere ting, og brukes blant annet til transport av blodprøver og varelevering.

I 2018 la regjeringen frem en nasjonal dronestrategi, som blant annet beskriver hvordan man ser for seg økt bruk av droner på en rekke samfunnsområder, for eksempel til samfunnssikkerhet og beredskap og innen miljøforvaltningen.⁴⁷

Droner representerer en ny transportteknologi som også kan brukes i utmarka. Etter dagens forvaltningspraksis regnes ikke bruk av vanlige, lette luftdroner som motorferdsel etter motorferdselregelverket. Etter hvert som større og kraftigere droner blir mer tilgjengelige og de har kapasitet til å transportere gods, er det grunn til å tro at spørsmålet om regulering av bruken av slike droner i utmarka vil bli aktualisert.

Bruk av droner kan bidra til å redusere behov for annen motorferdsel i utmark. Luftdroner med kamera blir i dag for eksempel brukt i beitenæringen til å føre tilsyn med dyr på beite. Ved hjelp av droner er det mulig å observere dyr, flokker og forflytninger, eller spore opp dyr som har kommet bort fra flokken eller skadet seg. Dronene kan også brukes til å gjete og flytte dyr. Hvis forholdene teknisk og rettslig skulle ligge til rette for det, kan man se for seg at luftdroner er i stand til å frakte tungt, og for eksempel transportere fôr, utstyr eller til og med dyr. Det ligger derfor et potensial i at teknologien kan erstatte noe av den transporten som skjer med motorkjøretøy i utmark i dag.

9.6 Samfunnsutvikling og endret bruk av utmarka

Siden dagens motorferdsellov ble vedtatt, har samfunnet vært i stadig utvikling. Velstanden i Norge har økt, og flere har fått råd til å bruke pen-

⁴⁷ Departementene (2018).

ger på utstyr og fritid. Teknologiutviklingen har generelt gjort hverdagslivets aktiviteter mindre slitsomme og gitt økt komfort, og det har skjedd en utvikling i ulike næringer. De generelle utviklingstrekkene i samfunnet har også påvirket bruken av utmarka.

Landbruket er eksempel på en næring som har vært i stor endring. Det har vært en betydelig nedgang i antall bønder og gårdsbruk siden loven kom, men arealet i drift er tilnærmet det samme. Dette innebærer at den enkelte bonde driver vesentlig større areal i dag, noe som har vært mulig på grunn av mekanisering og bruk av moderne hjelpemidler og ny teknologi, inkludert bruk av motorferdsel i utmark.

Mange gårdsbruk driver i dag også med kombinasjonsnæringer der det i tillegg til tradisjonell landbruksproduksjon også drives andre typer næringer og virksomheter med utgangspunkt i ressursene på landbrukseiendommen. I Landbruks- og matmeldingen fra 2011 blir disse tilleggsnæringene betegnet som «bygdenæringer». Betegnelsen omfatter et spekter av aktiviteter, inkludert naturbaserte reiselivstilbud, lokal matproduksjon, utleie av jakt og fiske og overnatting.⁴⁸ I forbindelse med slik næringsvirksomhet kan det også være ønske om og behov for motorferdsel i utmark.

Reiselivet er i vekst, og etterspørselen etter naturbaserte opplevelser øker. Reiselivet bruker naturen og utmarka for å tilby aktiviteter og opplevelser, og det kan være både behov for og ønske om motorferdsel for ulike formål – både for transport av gjester og utstyr, men også for opplevelser som inkluderer motorferdsel, som for eksempel guidede turer med snøskuter, transport til utgangspunkter for skikjøring og lignende.

I tillegg til utmarksnæringer som ønsker bruk av motorferdsel i forbindelse med høstingsaktiviteter eller for å tilby mennesker opplevelser, er det også andre næringer som bruker naturen og utmarksområdene. Filmnæringen og mineralnæringen er eksempler på næringer som også har behov for motorferdsel i utmark, og som har gitt innspill til utvalget.

I takt med økt velstandsutvikling har antall motoriserte kjøretøy og innretninger for bruk i utmark økt. Det er en klar trend at motorferdsel i fritidssammenheng øker. Denne trenden må også ses i lys av at det er økt bruk av og flere inngrep i utmarka nå enn før, for eksempel har antallet fritidsboliger på ti år økt med 8,6 prosent til 448 805 i 2023.⁴⁹

⁴⁸ Meld. St. 9 (2011–2012) s. 199.

⁴⁹ Statistisk sentralbyrå, tabell 03174.

Kapittel 10

Motorferdselens påvirkning på naturen



Figur 10.1

10.1 Innledning

Begrunnelsen for dagens regulering av motorferdsel i utmark er først og fremst de ulempene og skadevirkningene motorferdsel har for naturen og friluftslivet. Motorferdsellovutvalget 1974 pekte på flere ulemper ved motorferdsel i utmark og vassdrag, blant annet at økt aksjonsradius gjør områder tilgjengelige på nye måter, at motorferdsel skaper støy, forurensning, slitasje på mark og vegetasjon og påvirkning på dyreliv, og at motorferdsel kommer i konflikt med friluftslivet.¹

Ulempene og interessekonfliktene som var aktuelle i 1970-årene, er fortsatt relevante. Siden den gang har omfanget av motorferdsel økt, og nye utfordringer har fått aktualitet – slik som natur- og klimakrisen. I dag er det også flere rettslige forpliktelser knyttet til ivaretagelse av natur og klima, se kapittel 4.2. Regulering av motorferdsel i utmark må ivareta disse forpliktelsene i lys av den kunnskapen vi i dag har om virkninger for natur og friluftsliv.

10.2 Tap av natur

Naturen gir mennesker goder vi er helt avhengige av, for eksempel mat, rent vann, materialer, brensel og medisiner. I tillegg spiller naturen en viktig rolle for klimaregulering og klimatilpasning og som arena for rekreasjon og opplevelser. I et globalt perspektiv er tap av naturmangfold en stor utfordring.

Tap av naturmangfold er også en utfordring i Norge. Ifølge Norsk rødliste for arter 2021, som er en oversikt over arter som kan ha en risiko for å dø ut, var det 2752 truede arter i Norge. Størst andel av truede arter finnes i artsgruppene fugler (27 prosent) og pattedyr (24 prosent).²

Arealendringer er den største negative påvirkningsfaktoren for truede arter i Norge. Ifølge Artsdatabanken er det ofte en klar sammenheng mellom reduksjon i areal eller kvalitet på tilgjengelig habitat og reduksjon i antallet individer av en art som lever i et område. Artsdatabanken påpeker samtidig at det også finnes en rekke andre påvirkninger som det er vanskeligere å identifisere og vurdere konsekvensen av, for eksempel forurensning, klimaendringer og menneskelige forstyrrelser.³

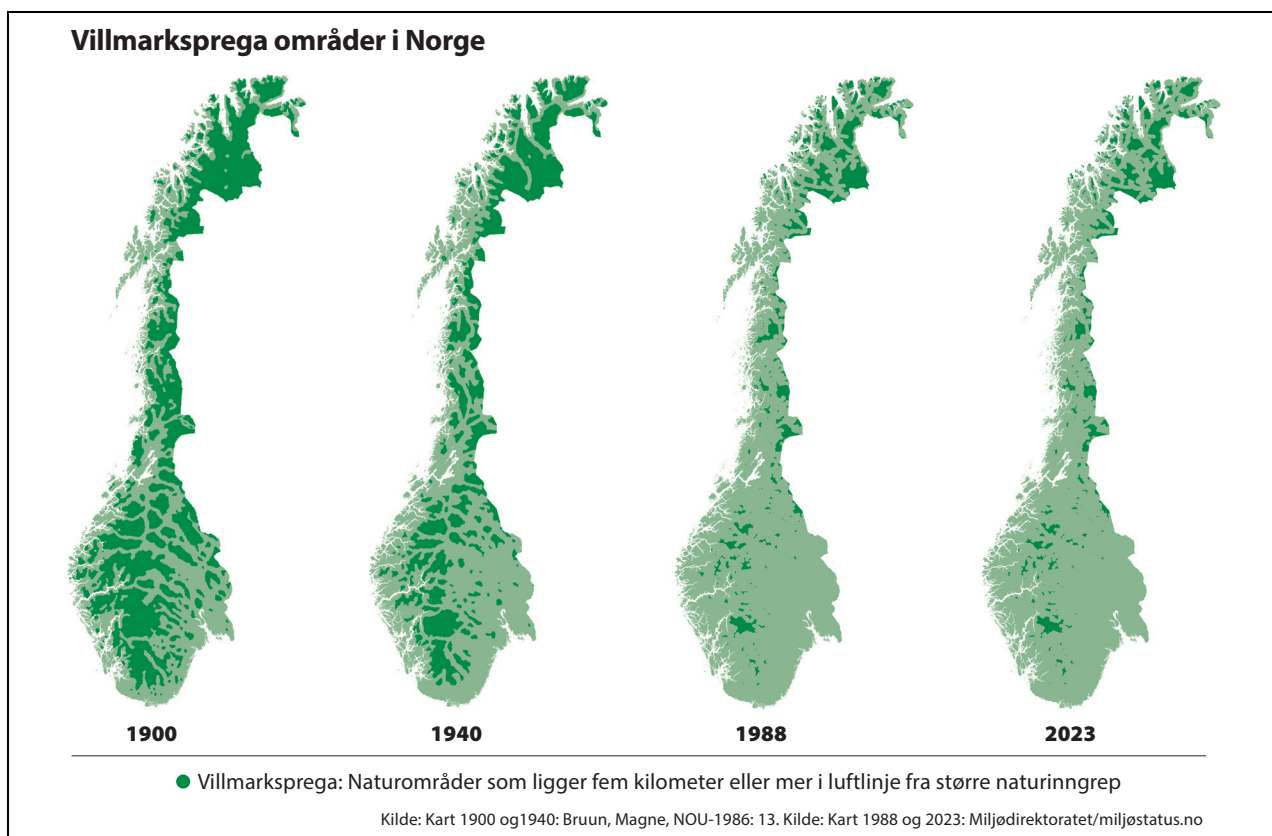
Nedbygging, oppstykking og gjengroing av naturområder er de viktigste grunnene til at mange naturtyper og arter står i fare for å forsvinne. Presset på arealene øker som følge av nedbygging i form av næring, hyttebygging og infrastrukturtiltak og habitatsforringelse knyttet til utmarkshøsting, skogbruk og jordbruk. I tillegg kommer aktiviteter i forbindelse med reiseliv og friluftsliv. Bruk av motorkjøretøy i utmark er en aktivitet som også påvirker natur og miljø, og effekten av slik aktivitet må ses i sammenheng med andre faktorer som påvirker naturen.

Inngrepsfri natur er en arealbruksindikator som viser utviklingstrekk og status for større sammenhengende naturområder med et urørt preg i Norge. Ifølge Miljøstatus er områder som

¹ NOU 1974: 37 kapittel 2.3.

² Artsdatabanken (2021a).

³ Artsdatabanken (2021b).



Figur 10.2 Utvikling i villmarkspregede områder med natur som ligger fem kilometer eller mer i luftlinje fra tyngre tekniske inngrep i Norge.

Kilde: Miljøstatus.no.

er kategorisert som inngrepsfri natur, redusert med 10 200 km² i perioden fra 1988 til og med 2022. Inngrepsfrie naturområder er områder som ligger en kilometer eller mer i luftlinje fra tyngre naturinngrep. Figur 10.2 illustrerer utviklingen av villmarkspregede områder. Per 2023 var i underkant av 11,2 prosent av Norges areal kategorisert som villmarkspreget natur, som er definert som natur som ligger fem kilometer eller mer i luftlinje fra tyngre tekniske inngrep. Til sammenligning var omtrent halvparten av Norges fastlandsareal villmarkspreget ved starten av 1900-tallet.⁴ Presset på arealer er størst i befolkningstette områder. Naturen er relativt intakt i høyereliggende områder og i de nordlige områdene, mens naturen i lavlandet i Sør-Norge er mer påvirket av menneskelig aktivitet. Mindre enn fem prosent av arealet i Sør-Norge var villmarkspreget per januar 2023. Kartleggingen synliggjør hvordan summen av alle naturinngrep stadig reduserer inngrepsfri natur.

⁴ Miljøstatus (u.å.-a).

10.3 Klimaendringer

Klimaendringene påvirker naturen og samfunnet. Ifølge Miljøstatus må vi i Norge forvente at klimaendringer fører til høyere temperaturer, mer nedbør, flere regnflommer og mer skred. Prognoser viser blant annet at fremtidens klima vil gi mildere vintre og varmere somre, mer kraftig og hyppig nedbør og mindre snø de fleste steder. Fremtidens klima vil også medføre at skoggrensen kryper oppover.⁵

Miljøstatus viser til klimafremskrivninger som anslår at snøsesongen vil bli kortere enn i dag i hele landet. En fortsatt økning av klimagassutslippene kan føre til at lavlandet får opptil flere måneder kortere snøsesong frem mot år 2100, og mange enkeltår kan snøen nesten bli borte. De fleste steder vil den maksimale snømengden gjennom året bli redusert. Reduksjonen er forventet å være størst i høyereliggende områder på Vestlandet og i Nordland, samt på kysten av Troms og Finnmark. Enkelte deler av høyfjellet kan få en økning i maksi-

⁵ Miljøstatus (u.å.-b).

mal snømengde fordi mye av den forventede nedbørsøkningen der vil komme i form av snø.

Antatte konsekvenser av klimaendringene gir grunn til å anta at snøskutersesongen vil bli kortere de fleste steder. Kortere snøsesong medfører lengre barmarkssesong. Samtidig vil et våtere klima trolig gjøre mark og terreng mer sårbart for skader som følge av kjøring på barmark.

Klimaendringene påvirker arter, naturtyper og økosystemer. Ulike arter har ulike måter å tilpasse seg klimaet på, for eksempel ved å flytte seg. For arter som allerede lever i høyfjellsområder, er det vanskeligere å finne nye og egnede områder å flytte til når klimaet blir varmere. Klimaendringer kan føre til at for eksempel fjellreven får mindre leveområder siden skoggrensen trekker høyere opp, og villreinen vil kunne få utfordringer med vinterbeiter på grunn av hyppigere perioder med mildvær og regn som kan danne islag over vegetasjonen. Virkningene av klimaendringene er forventet å bli spesielt store i Arktis, noe som vil ha konsekvenser for både dyr og vegetasjon.⁶

Klimaendringene bør også ses i sammenheng med endringer i arealbruk og økt press på arealer. Sammenhengende naturområder gjør det for eksempel enklere for artene å bevege seg til nye leveområder. Slike områder er derfor viktige for naturens evne til å tilpasse seg klimaendringene.

10.4 Motorferdsel og påvirkning på vilt

10.4.1 Hva vet vi om påvirkning av motorferdsel på vilt?

Motorferdsel i utmark gjør naturområder som ellers er vanskelig tilgjengelige til fots eller på ski, lettere tilgjengelige for mennesker. Det betyr at det ikke bare er påvirkningen av selve motorferdselen på vilt som må vurderes, men også påvirkningen av økt menneskelig aktivitet inn i områder som ellers er lite tilgjengelige.

Det finnes en del studier som belyser virkningene av motorferdsel og annen menneskelig ferdsel på vilt. I 2014 gjorde Naturvårdsverket en sammenstilling av kunnskap om hvordan vilt reagerer på motorferdsel eller lignende type forstyrrelser fra 19 vitenskapelige studier. Konklusjonen fra gjennomgangen er at alle studier viste noen form for negativ effekt på viltets atferd og deres mulighet til å velge leveområder med god tilgang til mat.⁷

Det eksisterer en del studier som viser direkte effekter av forstyrrelser på enkeltindivider, for

eksempel frykt- og fluktreaksjoner som følge av at mennesker nærmer seg et dyr. Slike responser kan være kortvarige, men likevel ha en energimessig kostnad for individet. Studier viser en fluktavstand (avstanden dyrene reagerte på mennesker som nærmet seg) på mellom 0–800 meter for en del fugl og hjortevilt, og at hjerterefrekvensen øker i 0–4 minutter. For noen arter, for eksempel andefugler, vadere og skogshøns, er flukten også forbundet med predasjonsfare fra for eksempel rovfugl eller reirplyndrere. Gjentakende forstyrrelser kan påvirke energibalansen negativt som igjen påvirker individets evne til å klare seg i perioder med matmangel, for eksempel om vinteren.⁸ Mange arter, særlig de arter det blir jaktet på, likestiller mennesker med predatorer, og menneskelig nærvær blir ofte vurdert som mer forstyrrende enn både motoriserte fremkomstmidler og permanent infrastruktur.⁹

Rovfugler er trukket frem som eksempel på en artsgruppe som er antatt å være særlig sårbare for motorferdsel. Kunnskap om rovfugler og motorferdsel indikerer at rovfugler kan oppleve mislykkede hekkinger på grunn av økt snøskutertrafikk. Rovfugler er stedbundne og trofaste mot hekkplassen i mange generasjoner, og når de i tillegg hekker parvis med relativt store avstander mellom reirene, vil de være særlig sårbare for forstyrrelser. Både kongeørn og jaktfalk er antatt å være sårbare for forstyrrelser fra snøskuter og barmarkskjøring. Studier av kongeørn viser at den ofte forlater reiret på minst 500 meters avstand fra en forstyrrelse, og at snøskuterkjøring i sårbare perioder utover senvinteren og våren har ført til avbrutt hekking flere steder.¹⁰

En konsekvens av gjentakende forstyrrelser fra motorkjøretøy eller annen ferdsel kan også være at viltet unnviker ellers egnede leveområder. Dersom dyr og fugler velger å oppholde seg i et dårligere leveområde enn de ellers ville gjort på grunn av forstyrrelsene, kan resultatet på lengre sikt være dårligere kondisjon, reproduksjon og overlevelse. Slike effekter blir gjerne betegnet som kumulative effekter av en forstyrrelse.¹¹

Selv om det finnes en del kunnskap om hvordan vilt kan bli påvirket av motorferdsel i utmark og annen ferdsel, og hvilke konsekvenser påvirkningen kan ha, er det generelt lite kunnskap om langsiktige effekter på bestandsnivå, og også få studier som har hatt en skala der det har vært

⁸ Øian mfl. (2015) s. 37.

⁹ Veiberg og Eide (2011) s. 4.

¹⁰ Vistad (red.) mfl. (2007) s. 27 og 36.

¹¹ Lindeberget og Skarin (2014) s. 5.

⁶ Miljøstatus (u.å.-c).

⁷ Lindeberget og Skarin (2014) s. 5.

mulig å dokumentere effektene av at leveområdene blir fragmentert av ulike inngrep og aktiviteter. Det mangler kunnskap om hvordan motorferdsel påvirker dyrelivet totalt sett i et regionalt perspektiv.¹² Studier av direkte effekter underestimerer ofte de kumulative effektene der dyr som er sensitive for forstyrrelser unngår store områder rundt eksisterende infrastruktur eller mye brukte ferdselsårer fordi dyrene forbinder inngrepene med periodevis trafikk.¹³

Manglende kunnskap ble også trukket frem som en utfordring i et innlegg Norsk institutt for naturforskning (NINA) holdt for utvalget om motorferdselens påvirkning på natur og friluftsliv. NINA trakk frem endring i arealbruk som den store trusselen mot naturmangfoldet i Norge.

10.4.2 Faktorer som påvirker i hvilken grad vilt forstyrres

Hvor sårbare dyr og fugler er for menneskelig ferdsel generelt, avhenger av hvor sensitiv en art eller et individ er for forstyrrelser. Ulike arter er i ulik grad motstandsdyktige og har ulik evne til å tilpasse seg og tolerere en ytre påvirkning. Arter og individer som er lite tilpasningsdyktige, og som har lav toleranse, vil være mer sårbare for forstyrrelser fra ferdsel enn arter som har høy tilpasningsevne og toleranse.¹⁴ Spesielt sårbare er spesialistarter (arter som er tilpasset et spesifikt habitat eller en spesifikk levemåte og en bestemt type kosthold), standfugler (arter som holder til i samme område både sommer og vinter) og arter med lav spredningsevne eller lav produksjon/fruktbarhet.¹⁵

Hvordan vilt blir påvirket av motorferdsel eller annen menneskelig ferdsel, vil også avhenge av en rekke faktorer ved selve ferdselen.

Det vil ha betydning *når* ferdselen og forstyrrelsen skjer. Hekke- og yngletid er for eksempel en særlig sårbar periode for de fleste dyr og fugler, og forstyrrelser i denne perioden kan påvirke individenes reproduksjonsevne og bestandens produktivitet. Det innebærer at motorferdsel nær hekke- og ynglelokaliteter i denne perioden vil være særlig ugunstig.¹⁶ Hekketid kan variere mellom arter, mellom ulike områder i Norge og mellom år. Antatt sårbar periode for en rekke arter går frem av en egen rapport fra Norsk institutt for naturforskning fra 2023, som på oppdrag

fra utvalget vurderer grunnlaget for vårforbudet mot motorferdsel i utmark i Nord-Troms og Finnmark. Rapporten angir også anbefalte minimumsavstander til hekkelokaliteter ved motorferdsel. Les mer om rapporten i kapittel 18.2.2.4.

Multiconsult har på oppdrag fra Statnett også laget en sammenstilling over minimumsavstander i hekketiden for ulike arter ved ulike typer aktiviteter, inkludert motorferdsel. I rapporten anbefales det en avstand på 500 meter fra aktive reir hos havørn, kongeørn, fiskeørn, vandrefalk, lerkfalk, hønehauk, myrhauk, lappugle og slagugle. For jaktfalk og hubro anbefales det en minimumsavstand på 750 meter, mens avstanden til reirene til den sjeldne og kritisk truede snøugla bør være over 1000 meter.¹⁷

Naturvårdsverket i Sverige bemerker i sin literaturgjennomgang at snøskuterens påvirkning på vilt anses å være noe større enn påvirkningen av kjøring som skjer på barmark. Dette blir begrunnet med at snøskuterkjøring gjerne skjer i en periode der viltet har hatt begrenset tilgang til næring, og at de fleste dyr derfor har en negativ energibalanse.¹⁸

Det kan også ha betydning *hvordan* ferdselen skjer. Studier viser at luftfartøy synes å gi særlig kraftige effekter på både fugler og pattedyr, og avstandene for reaksjon kan være flere kilometer. Bruk av helikopter og fly ved sårbare områder for fugl, slik som fuglekolonier, kan derfor ha store negative konsekvenser. Studier på Svalbard viser også at luftfartøy gir sterkere reaksjoner hos rein enn snøskuter.¹⁹

Hvor det blir kjørt, har også betydning. Kjøring etter faste traseer antas å ha mindre virkning på vilt enn fri ferdsel i tid og rom. Her vil det imidlertid være variasjoner av påvirkning, avhengig av omfanget av ferdselen i den aktuelle traseen. Forutsigbarhet og frekvens på forstyrrelsen vil også ha betydning for graden av påvirkning. Forstyrrelser som er forutsigbare, vil forårsake mindre respons fra dyrene. Mennesket på kjøretøyet har en sterkere påvirkning på vilt enn kjøretøyet i seg selv. For eksempel vil et motorkjøretøy som stanser, medføre at fugler reagerer med aktsomhet og flukt.²⁰

Støy fra motorferdsel kan også påvirke vilt. Bruk av lyd og akustiske signaler er viktig for dyr, blant annet for å gjøre partnervalg, holde rivaler unna, oppdage rovdyr eller lokalisere byttedyr. Gjennom kommunikasjon med lyd kan for eksem-

¹² Naturvårdsverket (2019) s. 35.

¹³ Øian mfl. (2015) s. 37.

¹⁴ Mathiesen mfl. (2023) s. 14.

¹⁵ Øian mfl. (2015) s. 5.

¹⁶ Vistad (red.) mfl. (2007) s. 30.

¹⁷ Multiconsult (2018).

¹⁸ Lindberget og Skarin (2014) s. 5.

¹⁹ Vistad (red.) mfl. (2007) s. 29.

²⁰ Vistad (red.) mfl. (2007) s. 30.

pel dyr advare hverandre om rovdyr som nærmer seg. Når støynivåene øker, vil avstanden og området der akustiske signaler kan oppfattes av andre bli mindre, og kommunikasjonen kan ikke skje like effektivt. Det foreligger lite forskning på konsekvensen av støy på vilt. Det er også vanskelig å si noe om støy og utbredelse av støy fra ulike kjøretøy all den tid det er mange faktorer som påvirker dette, slik som for eksempel egenskaper ved kjøretøyet, avstand, topografi, terrengtype, kjøretøfer, vind og forhold på bakken.²¹

10.4.3 Villrein – en art Norge er forpliktet til å ta vare på

10.4.3.1 Villrein og krav til leveområder

Norge har etter internasjonale avtaler, slik som konvensjonen om biologisk mangfold og Bernkonvensjonen, forpliktet seg til å bidra til å ivareta det biologiske mangfoldet. De norske bestandene av villrein er de siste viltelevende bestandene av fjellrein i Europa. Norge har derfor et særskilt ansvar for å forvalte villreinstammene og leveområdene som de er avhengig av.

I dag er villrein (*Rangifer tarandus tarandus*) kategorisert som «nær truet» (NT) på Norsk rødliste for arter 2021. Arten forvaltes i 24 ulike villreinområder, hvorav ti er definert som nasjonale villreinområder. De 24 villreinområdene har et samlet areal på omtrent 50 000 km². Den totale bestanden av villrein i Norge er om vinteren før kalving estimert til 25 000 (+/- 3000) dyr.²²

Villreinen har ulike funksjonsområder gjennom året, og med sitt nomadiske levevis er arten avhengig av store arealer. Sentrale funksjonsområder for villrein er viktige beiteområder til ulike tider av året (vinter-, sommer-, vår- og høstbeiter), viktige trekk- eller vandringsområder og områder der de kan unngå insekter eller parasitter om sommeren eller predasjon i forbindelse med kalving. Arealbruken kan endres som følge av varierende miljøforhold slik som bestandstetthet, rovdyr, økologiske interaksjoner med andre beitedyr, beitekvalitet, beitetilgang og vær/klima. Dette innebærer at villreinen kan gjenoppta bruk av beiteområder som har vært lite brukt i lang tid, og at det kan skje en forflytning av kalvingsområdene.

Tidligere kunne villreinen vandre fritt mellom ulike sesongbeiter innenfor større regioner, men dette er ikke mulig i dag. Utbygging av vannkraft, infrastruktur og menneskelig aktivitet er hoved-

årsaken til dagens oppdelte bestandsstruktur. I de fleste villreinområdene er det ikke et balansert forhold mellom viktige funksjonsområder som sommerbeiter, vinterbeiter og gode kalvingsområder, og villreinen er i stor grad forhindret fra ideell områdebruk.²³

10.4.3.2 Villrein som sårbar art

Villreinen er sky og sårbar for forstyrrelser. Det er godt dokumentert og kjent at villrein unnviker menneskelig aktivitet og ulike typer infrastruktur, som veier og kraftlinjer. Det er en sammenheng mellom forstyrrelser i villreinens leveområder, dyrenes arealbruk og villreinområdenes bæreevne. Unnvikelsessoner er påvist flere kilometer ut fra infrastrukturen. Trolig reagerer villrein tilsvarende på motorkjøretøy i utmark.²⁴

Undersøkelser viser at vanlig avstand mellom forstyrrelsen (mennesket) og villrein ligger på 500–800 meter før villreinen responderer med flukt. Samtidig er det funnet unnvikelseeffekter for områder med høy ferdselsintensitet. Undersøkelser viser at rundt 25–30 passeringer per dag er en terskelverdi for villrein for kryssing av stier i fjellet.²⁵ Ferdsel kan slik virke som en usynlig barriere i landskapet for villreinen. Infrastruktur og ferdselsintensitet innskrenker altså villreinens bevegelse innenfor sine leveområder. Dette kan på sikt redusere det tilgjengelige arealet for villreinen og dermed også den økologiske bæreevnen for villreinen regionalt.

10.4.3.3 Kvalitetsnorm for villrein

Klima- og miljødepartementet fastsatte i juni 2020 en kvalitetsnorm for villreinen.²⁶ Formålet med kvalitetsnormen er å bidra til at villrein og de ulike villreinområdene forvaltes på en slik måte at internasjonale forpliktelser overholdes, og at nasjonale mål om ivaretagelse av levedyktige bestander innenfor de naturlige utbredelsesområdene nås.

Kvalitetsnormen er retningsgivende for alle saker som har betydning for villrein, og den setter krav til 1) bestandsforholdene, 2) lavbeitene og 3) leveområder og menneskelig påvirkning. Målet er at det enkelte villreinområdet som minimum skal ha middels kvalitet. Hvis de fastsatte kravene ikke nås, skal det settes i gang tiltak.

²³ Miljødirektoratet (2019).

²⁴ Vistad (red.) mfl. (2007) s. 36.

²⁵ Gundersen mfl. (2021) s. 79.

²⁶ Forskrift 23. juni 2020 nr. 1298 om kvalitetsnorm for villrein (*Rangifer tarandus*).

²¹ Lindeberget og Skarin (2014) s. 20.

²² Artsdatabanken (2021c).

En ekspertgruppe ledet av Norsk institutt for naturforskning har på oppdrag fra Miljødirektoratet gjennomført en klassifisering av villreinområdene. Resultatene for de nasjonale villreinområdene ble publisert våren 2022, og hovedkonklusjonen i rapporten var at bare fire av de ti nasjonale villreinområdene tilfredsstillte minstemålet i kvalitetsnormen. Ingen av områdene ble klassifisert til god kvalitet. Rapporten peker på fragmentering av områdene, infrastruktur og menneskelig ferdsel som viktige årsaker til dårlige vilkår for reinen.²⁷

For de seks områdene som ble klassifisert til dårlig kvalitet, er det satt i gang arbeid med tiltaksplaner for å bedre forholdene for villreinen. Regjeringen la også frem en stortingsmelding om villrein i april 2024.

10.5 Om motorferdsel og påvirkning på terreng og vegetasjon

Kjørespor og kjøreskader etter bruk av motorkjøretøy er gjerne godt synlig i terrenget og er en uønsket konsekvens av motorferdsel i utmark. Skadepotensialet er først og fremst knyttet til kjøring i terreng på barmark, men bruk av snøskuter på snøfattig mark kan også gi skader på underlaget. Skader på terrenget kan oppstå fort, men kan ta lang tid å reparere.

Kjøring på barmark kan gi direkte skader på terrenget i form av synlige kjørespor eller ødelagt vegetasjonsdekke, men også sekundære effekter i form av endrede dreneringsmønstre, avrenning og erosjon.²⁸

Ulike vegetasjonstyper har ulike tåleevne og reagerer ulikt på mekanisk påvirkning. Sårbarheten til en vegetasjonstype avhenger av vegetasjonstypens slitestyrke og vegetasjonstypens evne til regenerering – altså evnen til selvrestaurering. Hvordan vegetasjon restaurerer seg etter en påvirkning, avhenger av mange ulike faktorer, slik som klima, jordsmonn, artssammensetning og graden av slitasje. Noen vegetasjonstyper vil restaurere seg raskt dersom de får være i fred. For andre vegetasjonstyper vil slitasje kunne gi sekundære effekter som fører til at skaden blir verre uten aktive restaureringstiltak. Vegetasjonstyper som både har dårlig slitestyrke og svak regenereringsevne, regnes som spesielt sårbare for motorferdsel. Eksempler kan være myr i hel-



Figur 10.3 Kjørespor i vått terreng.

Foto: Statens naturoppsyn.

lende terreng eller tørr rabbevegetasjon på grovt substrat.²⁹

Hvordan motorferdsel påvirker vegetasjon og terreng, avhenger blant annet av når kjøring skjer, hvilken kjøretøytype som benyttes, kjøremønster og kjøreomfang og hvor i terrenget det kjøres. Egenskaper ved kjøretøyet som marktrykk, kjøretøyets vekt, motorstyrke og dekkutforming vil påvirke hvilke skader som oppstår på vegetasjonen. Miljøforholdene og de økologiske forholdene, slik som fysisk miljø, vegetasjonstype og artssammensetning, har også betydning for effekten av motorferdselen. Våren og høsten er typiske tidspunkter der vegetasjonen er mest sårbar, siden vanninnholdet i jorda er høyt.³⁰

Utfordringer med kjørespor og kjøreskader på barmark er økende, noe blant annet statsforvaltere og Statens naturoppsyn har tatt opp med utvalget. Sporene kan være godt synlige i terrenget og kan dokumenteres blant annet med flyfoto. Det finnes imidlertid ikke en samlet oversikt over det faktiske omfanget av kjørespor og kjøreskader i ulike områder.

Ferdsel i områder det tar lang tid å revegetere, fører til at landskapet endrer seg. Utvalget er kjent med eksempler på at kjørespor over tid utvides ved at det kjøres i vifte både i myr og på tørt land, fordi det opprinnelige sporet etter hvert har blitt lite fremkommelig. Erfaringer fra Finnmark viser at det ofte etableres parallelle spor når kjørekraften oppleves som dårlig i eksisterende spor, og at det da oppstår ytterligere erosjonsskader.

²⁷ Rolandsen mfl. (2022).

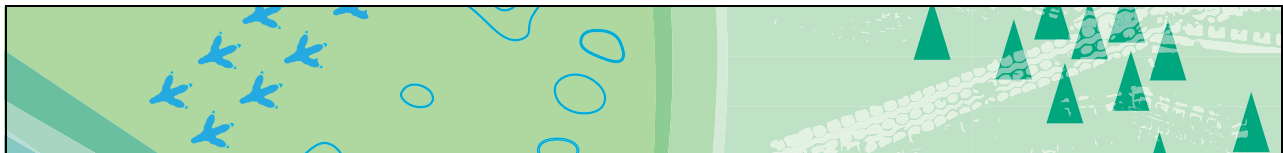
²⁸ Vistad (red.) mfl. (2007) kapittel 1.

²⁹ Vistad (red.) mfl. (2007) kapittel 1.

³⁰ Vistad (red.) mfl. (2007) kapittel 1.

Kapittel 11

Motorferdselens påvirkning på friluftsliv



Figur 11.1

11.1 Innledning

Motorferdsel i utmark og vassdrag kan komme i konflikt med friluftslivsinteressene. Utvalget er i mandatet bedt om å fremme et lovforslag som ivaretar hensyn til natur og friluftsliv. I dette kapitlet vil vi beskrive nærmere hva friluftsliv er, hvilken oppslutning friluftslivet har i befolkningen, og på hvilken måte motorferdsel kan påvirke friluftslivsopplevelsen.

11.2 Hva er friluftsliv?

Å være ute i naturen er en viktig del av den norske kulturarven. Vi har fra gammelt av hatt rett til å ferdes i skog og mark, til fjells, etter elvene, på innsjøer og i skjærgården – uavhengig av hvem som eier grunnen. Allemannsretten er grunnlaget for friluftslivet i Norge og gir rett til fri ferdsel til fots og på ski i utmark, og gir også rett til å ferdes med sykkel og hest på veier og stier i utmark, så lenge man opptrer hensynsfullt og varsomt. Reglene om allemannsrettene slik de i dag er fastsatt i friluftsloven, er i stor grad en lovfesting og presisering av gammel sedvanerett om allmennhetens adgang til bruk av naturen. Innholdet i allemannsretten er nærmere omtalt i kapittel 7.4. Som det fremgår der, omfatter allemannsretten ikke rett til motorferdsel i utmark.

I friluftslivsmeldingen fra 2016 er friluftsliv definert som: «Opphold og fysisk aktivitet i friluft i fritiden med sikte på miljøforandring og naturopplevelse».¹ Definisjonen samsvarer med friluftslivsdefinisjonen i tidligere stortingsmeldinger. At befolkningen utøver friluftsliv, er et nasjonalt mål i

friluftslivspolitikken, og det er derfor sentralt å ivareta og utvikle allemannsretten og viktige friluftslivsområder, og å stimulere til økt friluftslivsaktivitet for alle.²

Friluftsliv favner en rekke aktiviteter i naturen. Det kan være aktiviteter som fotturer, skiturer, å gå på skøyter, bading, overnatting, jakt, fangst, fiske og bærplukking. Friluftsliv kan være alt fra enkle aktiviteter som utøves i nærmiljøet til mer utstyrskrevene aktiviteter som randonee, padling og jakt. Kjernen i friluftslivet er koblingen mellom fysisk aktivitet og naturopplevelse, der stillhet og ro inngår som viktige kvaliteter. For å tilrettelegge for friluftsliv er det viktig å ivareta tilgang til attraktive naturområder og sikre tilgang til kvaliteter som er viktige for mennesker som ferdes i naturen – slik som intakt natur, stillhet og et rikt naturmangfold. Utgangspunktet for det norske friluftslivet er enkel tilrettelegging og enkelt utstyr, og at friluftslivet skal skje skånsomt og hensynsfullt mot naturen.

I den offentlige friluftslivspolitikken er motorferdsel ikke omfattet av friluftslivsbegrepet.³ Utvalget har oppfattet at enkelte opplever den offisielle definisjonen av friluftsliv som for snever, og at en del betrakter snøskuterkjøring som en naturlig del av deres friluftsliv og bruk av naturen. Motorferdsel kan lette tilgjengeligheten til utmarksområder og gi økte muligheter for bruk av utmarka til rekreasjon og fritidsaktiviteter. Snøskutere kan for eksempel brukes for å transpor-

¹ Meld. St. 18 (2015–2016) s. 10.

² Meld. St. 18 (2015–2016) s. 12.

³ Meld. St. 18 (2015–2016) s. 10.

tere mennesker lenger inn i naturområder for å gå på skitur eller drive med isfiske.

Den offentlige samtalen om motorferdsel i utmark er ofte preget av interessekonflikter og store motsetninger. Utvalget har forståelse for at det legges ulikt innhold i begrepet *friluftsliv*, og at enkelte oppfatter bruk av motorkjøretøy i naturen som en del av sitt friluftsliv. Vi legger imidlertid til grunn at motorferdsel i seg selv er transport og *ikke* friluftsliv. Hensynet til natur og friluftsliv skal ifølge mandatet stå sentralt i Motorferdsellovutvalgets arbeid, og da er det også naturlig at det er friluftslivsbegrepet i den offentlige friluftslivspolitikken som legges til grunn.

11.3 Friluftslivets posisjon i Norge

11.3.1 Oppslutning om friluftsliv

Oppslutningen om og interessen for friluftsliv er stor i Norge, og interessen har vært stabil over flere år. Så godt som hele befolkningen driver med en eller annen form for friluftsliv.

Levekårsundersøkelsen for 2021 viser at 98 prosent av de spurte hadde deltatt på en friluftslivsaktivitet minst én gang det siste året, og at de vanligste formene for friluftsliv er lange og korte turer til fots og bading. Undersøkelsen for 2021 viser at 94 prosent hadde gått korte spaserturer i nærheten av hjemmet, og 80 prosent hadde vært på fottur i naturen i løpet av de siste 12 månedene. I undersøkelsen svarte 42 prosent at de hadde gått på ski én eller flere ganger i løpet av det siste året, og rundt 30 prosent oppga at de hadde vært på sykkeltur.⁴ Tallene fra 2021 er basert på friluftslivsaktiviteter under korona-pandemien. Det har først og fremst gitt seg utslag i en markant økning i friluftslivsaktiviteter som er utøvd i nærheten av der folk bor. Øvrige aktiviteter er nokså stabile fra tidligere år.

Undersøkelser viser at friluftsliv er viktig for folk. Hele 89 prosent oppga i en spørreundersøkelse i 2023 at de var ganske eller svært interessert i friluftsliv og aktiviteter i naturen.⁵ Blant dem som driver med friluftsliv, gjør om lag 65 prosent det så ofte som ukentlig, og ytterligere 23 prosent gjør det månedlig. Dette går frem av en spørreundersøkelse om befolkningens friluftsvaner som ble gjennomført av Ipsos i 2022 på oppdrag fra Norsk Friluftsliv. Undersøkelsen viser også at eldre er mer aktive enn yngre, noe som trolig kan tilskrives at de har bedre tid. Hele 50 prosent

blant de over 60 år svarte at de driver friluftsliv mer enn tre ganger i uken.

En rekke spørreundersøkelser belyser også folks motivasjon for å drive med friluftslivsaktiviteter. Undersøkelsen om befolkningens friluftslivsvaner fra 2022 viser at det i tillegg til trim og fysisk aktivitet er mange som trekker frem kontemplative grunner for å gå på tur. Over 80 prosent av de som driver friluftsliv, oppgir naturens stillhet og ro, frisk luft i natur og å oppleve landskap og stemninger i naturen som sentrale motivasjonsfaktorer. Tilnærmet like mange oppgir det å komme bort fra mas og stress som en viktig årsak for å drive friluftsliv. Betydningen av stillhet og ro som motivasjon for å drive friluftsliv fremkommer også av en rekke andre undersøkelser – for eksempel av Natur- og miljøbarometeret, som er en undersøkelse som gjentas jevnlig i et samarbeid mellom Norsk Friluftsliv, Miljødirektoratet, Norges Jeger- og Fiskerforbund og Statskog. Undersøkelsen ble sist gjennomført i 2023.

11.3.2 Friluftsliv og folkehelse

I dag er folk flest for lite fysisk aktive. Ifølge folkehelsemeldingen er bare tre av ti voksne og eldre aktive nok, og bare halvparten av 15-åringene. Regelmessig fysisk aktivitet er viktig for god fysisk og psykisk helse.⁶

Helsedirektoratet har beregnet at dersom alle som ikke oppfyller helsemyndighetenes anbefalinger til fysisk aktivitet, øker sitt fysiske aktivitetsnivå fra inaktiv eller delvis aktiv til aktiv, vil det gi en årlig hypotetisk velferdsgevinst på 239 milliarder kroner.⁷

Det er også godt dokumentert at friluftslivet har en positiv effekt på den enkeltes fysiske og mentale helse. Friluftsmeldingen peker på at friluftslivets kjerne og helsemessige verdier først og fremst ligger i samspillet mellom naturopplevelse og fysisk aktivitet. Undersøkelser viser at naturopplevelse og nærhet til natur blant annet kan medføre mindre stress, mindre smerte, færre psykiske problemer, bedre sosial fungering og lenger levetid.⁸

Friluftsliv er den mest vanlige formen for fysisk aktivitet i Norge, og en aktivitet som er lett tilgjengelig for folk flest. Ivaretagelse av friluftslivet er derfor også et viktig tiltak for bedre folkehelse. Muligheten til stillhet og ro er sentrale fak-

⁴ Dalen og Oppøyen (2023) kapittel 3.

⁵ Kantar Public (2023).

⁶ Meld. St. 15 (2022–2023) s. 56.

⁷ Meld. St. 18 (2015–2016) s. 15.

⁸ Meld. St. 18 (2015–2016) kapittel 3.2.

torer, særlig som bidrag til avkobling, rekreasjon og mindre stress.

11.4 Faktorer som påvirker friluftsliv

Motorferdsel kan påvirke friluftslivet på flere måter. Motoriserte transport- og fremkomstmidler i naturen kan forårsake støy, utslipp, lukt, synlige kjørespor i terrenget og skader på vegetasjonen. Møter med raske kjøretøy eller fartøy kan også utgjøre en sikkerhetsrisiko for dem som ferdes til fots eller på ski, eller sykler, padler eller bader.

Fordi motorferdsel i utmark og vassdrag nettopp finner sted i områder som mange oppsøker for å oppleve ro, frisk luft og uberørt natur, kan motorferdsel være til plage og irritasjon – selv ved begrenset omfang. Konflikten mellom motorferdsel og friluftsliv blir ofte betegnet som asymmetrisk. I dette ligger for eksempel at en snøskuterkjører kan være til irritasjon for en skiløper og forringe friluftslivsopplevelsen for den som oppsøker naturen for å gå på ski, men irritasjonen vil trolig ikke være gjensidig. En snøskuter vil også kunne forstyrre mange friluftslivsutøvere på en gang. Formålet med motorferdselen og hvordan ferdsele foregår vil trolig påvirke hvor negativ motorferdselen oppfattes. Friluftslivsutøvere vil trolig ha større aksept for forstyrrelser fra motorferdsel der motorferdselen er lovlig og tjener nytteformål, sammenlignet med åpenbar lekekjøring.

Støy fra motorferdsel blir ofte trukket frem som negativt for friluftslivsopplevelsen i debatten om motorferdsel i utmark. Det vil være ulike faktorer som påvirker hvor støyende motorferdsel i utmark er. Utbredelsen av støy vil avhenge av støynivået på kjøretøyet eller ferdseleinnretningen, værforhold, topografi, kjøretøyatferd og fart. Terrenget det kjøres i, vil for eksempel ha stor betydning. I et åpent landskap, som for eksempel på islagte vann, eller på fjellet over tregrensa, vil lyden bære lenger enn for eksempel i en tett skog. Med bakgrunn i dette vil terskelen for hva som oppleves som påtrengende og uønsket, ofte være lavere i store utmarksområder enn i by- og tettstedsnære områder.⁹ Hvilke støynivåer som oppleves som plagsomme, vil imidlertid variere fra person til person.

Teknologiutviklingen fører til at støy med tiden kan bli et mindre problem ved motorferdsel i utmark. Likevel vil tilstedeværelse av kjøretøy og spor etter dem kunne bidra til å redusere friluftslivsopplevelsen og følelsen av å være i uberørt og uforstyrret natur.

En viktig forutsetning for friluftslivet er tilgang på areal og natur. Det meste av friluftsliv utøves i folks nærområde, men for å kunne utøve ulike former for friluftsliv er det nødvendig å ivareta et bredt spekter av friluftslivsområder med ulike funksjoner. Eksempler på viktige områder for friluftsliv er nærturområder, markaområder, strandsonen og store turområder som fjell-, skog og heiområder. Store sammenhengende skog- og fjellområder er attraktive for mange friluftslivsutøvere, og områder der friluftslivet gjerne utøves i helger og ferier. Områdenes attraktivitet for friluftsliv er knyttet til natur og landskap, fravær av tyngre tekniske inngrep og fravær av menneskeskapt støy.¹⁰

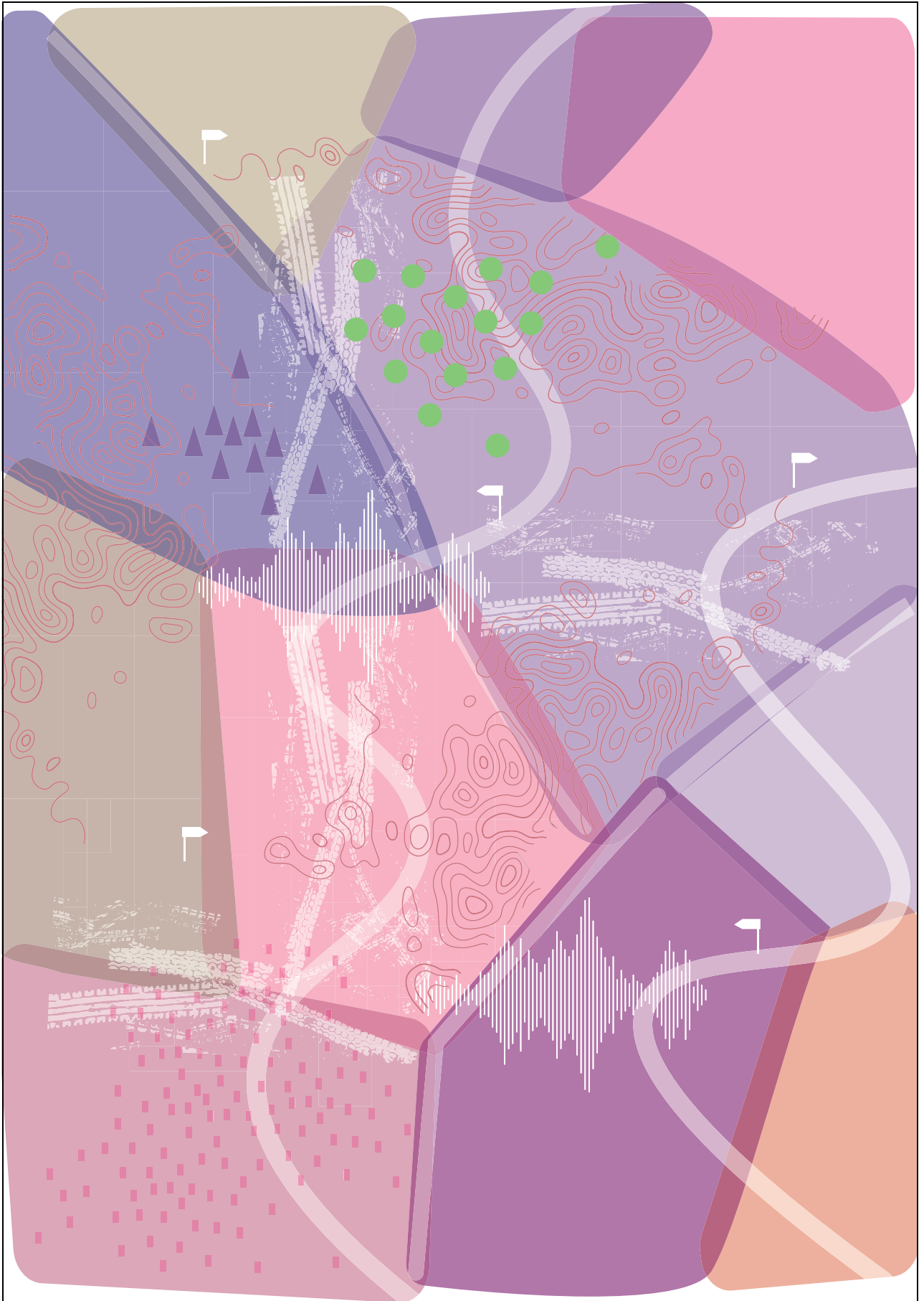
Selv om Norge har mange naturområder med urørt preg, har arealer med slik natur også blitt gradvis mindre gjennom flere tiår. Store sammenhengende naturområder med villmarkspreget blir gradvis redusert som følge av arealinngrep. Områdene blir stykket opp bit for bit over hele landet, men den største knappheten på slike områder finner vi i Sør-Norge der mange naturområder allerede er preget av tyngre inngrep som veier, kraftlinjer, demninger, hytteområder, vindkraftverk og regulerte innsjøer. Tekniske inngrep og annen arealbruk vil ofte redusere områdenes attraktivitet for friluftsliv.¹¹ Utviklingen av inngrepsfri natur er nærmere omtalt i kapittel 10.2.

Arealinngrep, utbygging og fortetting regnes som viktige årsaker til at friluftslivsområder er under press. Motorferdsel kommer i tillegg til dette og inngår i den samlede belastningen på naturen. Det er grunn til å tro at en stor del av motorferdselen i utmark finner sted i store naturområder der motorferdsel lett kan komme i konflikt med friluftslivsinteressene. Motorferdsel kan slik påvirke muligheten for å utøve uforstyrret friluftsliv på arealer som fortsatt er uberørte.

⁹ Miljødirektoratet (2018).

¹⁰ Meld. St. 18 (2015–2016) s. 52.

¹¹ Meld. St. 18 (2015–2016) s. 52.

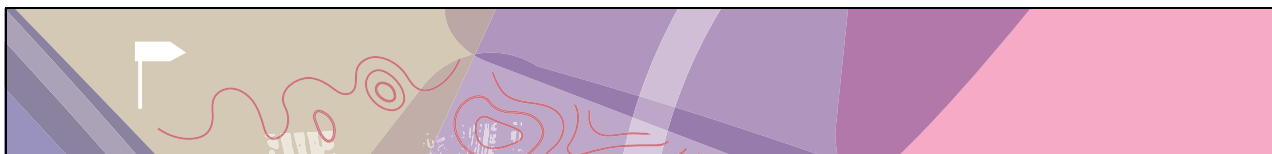


Figur 12.1

Del IV
Utvalgets vurderinger og forslag

Kapittel 12

Utfordringer med dagens lov og forvaltning av motorferdselregelverket



Figur 12.2

12.1 Innledning

Utvalgets mandat inneholder både en problembeskrivelse, en gjennomgang av problemstillinger som skal drøftes og mål for utredningen. Ifølge mandatet skal vi gå gjennom regelverket med sikte på å øke det lokale selvstyret og redusere byråkratiet knyttet til praktiseringen av loven samtidig som hensynet til natur og friluftsliv blir ivare tatt.

Utvalget har forsøkt å kartlegge hvilke utfordringer dagens regulering av motorferdsel gir. Vi har hatt møter med referansegruppen, relevante myndigheter og andre interessenter og har mottatt en rekke skriftlige innspill. Vi har dermed fått et innblikk i hva ulike grupper opplever som problematisk med dagens regulering av motorferdsel i utmark, og hvilke ønsker og behov de har. Situasjonsforståelsen vi sitter igjen med, samsvarer i stor grad med den overordnede problembeskrivelsen i mandatet. Motorferdsel i utmark og vassdrag er generelt et tema som skaper diskusjon, og der det er stor uenighet mellom de som vil åpne for mer motorferdsel enn i dag, og de som vil begrense ferdsele.

I dette kapitlet beskriver vi de overordnede utfordringene med dagens lov og forvaltningen av denne, slik de er formidlet til utvalget, og slik vi i utvalget vurderer dem. En del av utfordringene og problemene som er beskrevet for utvalget ligger utenfor det en ny lov kan løse, men de har uansett dannet et bakteppe og en kontekst for arbeidet vårt. Våre vurderinger bygger blant annet på kunnskapsgrunnlaget som er beskrevet i kapittel 9 til 11.

12.2 Utfordringer med å ivareta hensynet til natur og friluftsliv

12.2.1 Samlede virkninger og samlet belastning

Dagens motorferdsellov er en forbudslov: Utgangspunktet i motorferdselloven § 3 er at all motorferdsel i utmark er forbudt. Motorferdsel er bare lovlig i den grad motorferdselloven åpner for det. Loven er også en fullmaktslov: Den gir myndighet til forvaltningen, først og fremst kommunene, som kan treffe vedtak om å tillate motorferdsel i enkelttilfeller eller generelt gjennom forskrifter. Virkningene av motorferdselloven avhenger av de samlede virkningene av vedtakene som treffes med hjemmel i loven.

Utvalget mener at hensynet til natur og friluftsliv ikke blir tilstrekkelig ivare tatt i dagens motorferdsellov og praktiseringen av denne. Det er flere grunner til dette.

Over tid har det blitt gjort en rekke enkeltstående endringer i motorferdselregelverket, uten at man nødvendigvis har vurdert summen av alle endringene. Lovgiver har blitt kritisert for i liten grad å ha tatt stilling til om den samlede motorferdselen loven åpner for, er ønskelig eller i tråd med kravene i blant annet Grunnloven § 112.¹

Det er også grunnlag for å si at dagens regelverk for utmarksforvaltning generelt er mangelfullt når det gjelder regulering av den samlede

¹ For eksempel ble lovendringen som åpnet for snøskuterløyper i 2015, kritisert på grunn av manglende utredning av miljøkonsekvenser. Se blant annet Fauchald (2015) s. 10.

belastningen på naturen.² Utmarksforvaltningen i Norge er kompleks, og det er stort press på utmarksressursene fra mange ulike hold. At det treffes svært mange enkeltbeslutninger etter flere ulike regelverk, gjør det krevende å vurdere de samlede virkningene. Flere utvalget har møtt, har vært opptatt av å se motorferdsel i sammenheng med generelt arealpress i form av nedbygging og endret bruk av arealene, og i sammenheng med klima- og naturkrisen vi i dag står overfor.

Det er en utfordring at kommunene ikke har gode nok forutsetninger til å vurdere den samlede belastningen av motorferdsel i utmark eller av motorferdsel og annen virksomhet på natur og miljø. Det er i utgangspunktet vanskelig å vurdere samlede virkninger når man gir enkelttillatelser. Dette gjelder særlig for kommunene, som i praksis først og fremst vurderer virkninger innad i kommunen. Dagens lov tar heller ikke høyde for at kommunens kunnskap om lokale naturverdier ofte er mangelfull, se også kapittel 12.2.3.

Slik utvalget ser det, er det en utfordring at det per i dag ikke finnes verktøy som fanger opp samlede virkningene av all arealbruk på naturmangfoldet, og som setter myndighetene i stand til å se beslutninger i sammenheng.

12.2.2 Sårbare arter og uforstyrret natur

Motorferdsel i utmark gjør avsidesliggende områder mer tilgjengelig for mennesker. I dag har vi en voksende kjøretøypark og en teknologiutvikling som legger til rette for stadig nye måter å ferdes i utmarka på. Samtidig ser vi en tendens til arealendringer og nedbygging av natur som fører til at det blant annet blir stadig mindre områder med inngrepsfri og villmarkspreget natur. Samlet sett svekkes både kvaliteten og omfanget av naturen som leveområde for dyr og planter, og kvaliteter som kjennetegner viktige friluftslivsområder, som stillhet og urørt natur, settes under press.

I sum fører dette til at arter som har trukket seg stadig lenger unna mennesker, får mindre arealer å leve på. Villreinen er eksempel på en art som er sårbar for tap av leveområder. Summen av nedbyggingen av natur, som skyldes hytter, veier, kraftverk og annet, og økende ferdsel i ulike former, skaper utfordringer for villreinbestanden.

Grunnloven § 112, flere internasjonale avtaler og regler i naturmangfoldloven forplikter staten til å verne og beskytte natur og leveområder for arter, se kapittel 4.2. Friluftslivet har ikke det samme rettslige vernet, men ivaretagelse av fri-

luftslivet og de kvalitetene som kjennetegner det, er et viktig politisk mål og har også bred oppslutning i befolkningen.

Utvalget mener at hensynet til sårbare arter, urørt og uforstyrret natur ikke blir tilstrekkelig ivaretatt i forvaltningen av dagens motorferdsellov.

12.2.3 Kunnskapsgrunnlaget og kompetansen i kommunene

Ivaretagelse av hensynet til natur og friluftsliv ved beslutninger om motorferdsel, forutsetter at forvaltningen har kunnskap om hvilken påvirkning motorferdsel har på natur og friluftsliv, og at forvaltningen har tilstrekkelige kompetanse og kapasitet til å gjøre de vurderinger som kreves. Som beskrevet i kapittel 9.2.4 er utvalget kjent med at ikke alle kommuner har like gode forutsetninger for å gjøre disse vurderingene.

For at kommunene skal kunne ivareta hensynet til natur og friluftsliv i vedtak etter motorferdselregelverket, er det også viktig at de har et godt kunnskapsgrunnlag om naturmangfoldet og friluftslivet i kommunen. Det er blant annet behov for kunnskap om sårbare områder som bør skånes for motorferdsel. Utvalget er kjent med at kunnskapsgrunnlaget om verdifull natur og kvaliteten på registreringer av naturmangfold er mangelfulle. Ettersom ikke all norsk natur er systematisk kartlagt, vil informasjonen kommunene kan finne i ulike databaser ofte være ufullstendige og av varierende kvalitet. Som utvalget har pekt på, mangler det også verktøy for å se beslutninger om motorferdsel i sammenheng med annen virksomhets påvirkning på natur og friluftsliv.

Den generelle mangelen på kunnskap beskrevet ovenfor kan også gjøre det krevende for kommunene å etterleve forpliktelsene i Grunnloven § 112 og i naturmangfoldloven. Utvalget mener at det mangelfulle kunnskapsgrunnlaget er en klar utfordring for dem som skal forvalte dagens lov.

Kommunene som har mye motorferdsel er ofte typiske «utmarkskommuner», med store utmarksområder og lave innbyggertall. Som omtalt i kapittel 9.2.4.2 har Generalistkommuneutvalget påpekt at det generelt er utfordrende for kommuner med lave innbyggertall og lite sentral plassering å oppfylle lovpålagte oppgaver, blant annet fordi de sliter med å bygge opp og holde på spesialiserte fagmiljøer. Særlig er det pekt på utfordringer når det gjelder plankompetanse og juridisk kompetanse. Både statsforvaltere og natur- og friluftslivsorganisasjoner har overfor utvalget pekt på at en del kommuner gjør mangel-

² Winge (2013) s. 401.

fulle naturfaglige og juridiske vurderinger ved beslutninger om motorferdsel.

Et mangelfullt kunnskapsgrunnlag om hvilken påvirkning motorferdsel har på natur og friluftsliv, manglende kunnskap om regelverket eller begrenset kapasitet eller kompetanse til å gjennomføre de vurderingene regelverket krever, kan føre til at kommunene ikke etterlever regelverket. Samlet sett kan dette øke belastningen på natur- og friluftslivinteressene.

12.3 Utfordringer med dagens regelverk

12.3.1 Fragmentert og utdatert regelverk

Ett problem med dagens regelverk er at det både er vanskelig å forstå og ressurskrevende å anvende og kontrollere, noe det har vært enighet om blant dem utvalget har møtt og fått innspill fra. En viktig årsak til dette er at regelverket er gammelt, og at mange enkeltendringer over tid har ført til at regelverket har blitt fragmentert. Endringer har ofte blitt innført uten at helheten og sammenhengen i regelverket har blitt tatt i betraktning.

Dette illustreres særlig av forholdet mellom lov og forskrift. Mange viktige bestemmelser har kommet inn på forskriftsnivå etter at loven ble vedtatt, først og fremst i motorferdselsforskriften fra 1988. Forskriften regulerer bruken av motorkjøretøy, det vil si biler, motorsykler, ATV-er, snøskutere, traktorer og lignende, mens loven regulerer motorferdsel med motorfartøy (båter og lignende) og luftfartøy (helikopter og fly). Forholdet mellom loven og forskriften kan være vanskelig å forstå, og det kan være vanskelig å orientere seg mellom regler i loven og i forskriften. Et eksempel er at både loven og forskriften har en dispensasjonshjemmel i § 6, der førstnevnte har vurderingstemaet «særlige grunner» og sistnevnte «særlige behov». Utvalget er kjent med tilfeller der kommuner blander disse og bruker feil bestemmelse.

En av følgene av at endringer har skjedd på forskriftsnivå er at det delvis mangler forarbeider til sentrale regler og endringer, og dermed begrenset veiledning om hvordan regelverket skal forstås. I praksis er Miljøverndepartementets rundskriv T-1/96 en kilde som mange kommuner støtter seg på i tolkningen av regelverket, men også denne er delvis utdatert. Avklaringer av nye problemstillinger etter 1996 har i stor grad skjedd gjennom tolkningsuttalelser fra departementet og direktoratet. Foranledningen har ofte vært enkelt-

henvendelser fra kommuner, statsforvaltere, organisasjoner og privatpersoner. Disse tolkningsuttalelsene er ikke lett tilgjengelige for allmennheten. Utvalget mener det er prinsipielt uheldig at mange presiseringer og avklaringer, som til dels innskrenker kommunenes skjønnsrom, har skjedd gjennom rundskriv og uttalelser og ikke gjennom lov eller forskrift.

Et mer generelt problem med norsk utmarksforvaltning er at det er mange regelverk som regulerer ulike forhold og at forholdet mellom de forskjellige regelverkene kan være uklart eller uhensiktsmessig. Det gjelder for eksempel motorferdselregelverkets forhold til naturmangfoldloven, plan- og bygningsloven, luftfartsloven, havne- og farvannsloven og fjelloven. Det er også en rekke lover som har betydning for forvaltningen av utmarka. Noen av lovene gjelder angitte arealer (fjelloven, bygdeallmenningsloven), mens andre gjelder ulike typer virksomhet (viltloven, laks- og innlandsfiskeloven og motorferdselloven). Det kan være utfordrende å samordne og koordinere ulike regelverk på en god måte.

Motorferdselregelverket oppfattes også som tungvint og byråkratisk av brukerne fordi det enkelte ganger kreves tillatelser etter flere regelverk til en og samme tur. Når motorferdsel foregår i verneområder, er det nødvendig med tillatelse både etter motorferdselloven og etter verneforskriften for det aktuelle verneområdet. I tillegg er det behov for samtykke fra grunneier, som kan nekte eller begrense motorferdsel på egen eiendom. Det er heller ikke alltid enkelt for publikum å vite hva slags tillatelser, eller samtykker, som trengs.

Samlet sett gjør dette regelverket lite tilgjengelig både for personer som ønsker å drive med motorferdsel, og for den enkelte saksbehandler i kommunene.

12.3.2 Uklare regler og uklare rammer for kommunenes handlingsrom

Motorferdselregelverket har blitt beskrevet som et regelverk som er preget av uklare vilkår og gråsoner som gjør det vanskelig for allmennheten, kommunene og kontrollmyndighetene å bruke, forvalte og kontrollere regelverket. Dette gjelder både bestemmelsene som gir generell adgang til motorferdsel, og de som åpner for at kommunene kan gi tillatelse. Utvalget er kjent med at gråsonene i regelverket utnyttes og at det skjer rene omgørelser av reglene.

Flere av aktørene som utvalget har møtt, har pekt på at uklare vilkår skaper usikkerhet rundt

rammene for kommunenes handlingsrom. Særlig ved vurderingspregede regler er det uklart hvor langt kommunens skjønnsrom strekker seg. Uklarheter rundt rekkevidden av kommunenes handlingsrom gjør det også vanskelig for kommuner, klageinstanser og ulike interesser å vite hvor grensen for lovlige vedtak går. Eksempler på skjønnspregede vilkår i dagens regelverk er dispensasjonsbestemmelsen i motorferdselsforskriften § 6, som blant annet krever at søker påviser et «særlig behov» for motorferdsel. Et annet eksempel er reglene om fastsetting av snøskuterløyper etter motorferdselsforskriften § 4a femte avsnitt, hvor det kan oppstå usikkerhet om hva som skal til for at kommunene oppfyller vilkårene om blant annet å «ta særskilt hensyn til støy og andre ulemper for friluftslivet».

Uklare definisjoner, ord og uttrykk skaper også utfordringer for personer som ønsker å etterleve regelverket.

12.3.3 Regelverket oppfattes som tungvint og ressurskrevende

Mange kommuner mener saksbehandlingen av motorferdselsaker er for tid- og ressurskrevende. Dette gjelder både enkeltsaker og fastsetting av forskrifter.

Flere utvalget har møtt, etterspør muligheten til å behandle enkle saker mer effektivt. De ønsker også saksbehandlingsverktøy som kan forenkle og sikre kvaliteten i søknadsbehandlingen.

Utvalget opplever at det er uenighet om hvor grundige vurderinger som er nødvendige for å ivareta natur- og friluftslivsinteressene i motorferdselsaker. Flere mener for eksempel at regelverket for fastsetting av løyper er komplisert og krevende, og at kravet til utredninger er for omfattende. En del kommuner ytrer ønske om at kravene ved fastsetting av løyper blir enklere, slik at prosessen går raskere og blir mindre ressurskrevende for kommunene. Enkelte kommuner er også kritiske til klageordningen for løyeporskrifter og mener at statsforvalteren har for lav terskel for å klage eller komme med innvendinger og dermed kompliserer og forsinker prosessen. Natur- og friluftslivsorganisasjoner er derimot uenige i at disse prosessene bør forenkles, eller at det bør lempes på utredningskravene. Disse organisasjonene hevder at reglene er nødvendige for å ivareta natur- og friluftslivsinteressene, og at de tvert imot burde skjerpes.

For utvalget er det sentralt at regelverket legger til rette for at natur- og friluftslivshensyn ivaretas på en god måte. Vi deler derfor ikke nødven-

digvis oppfatningen om at regelverket *generelt* er unødvendig tungvint og ressurskrevende. Utfordringen er å vurdere *hva* som er nødvendig saksbehandling for å ivareta interessene som loven skal verne.

12.4 Utfordringer med etterlevelsen av regelverket

12.4.1 Liten oppslutning i deler av befolkningen

Enkelte deler av befolkningen har liten forståelse for at motorferdsel i utmark er strengt regulert og slutter i liten grad opp om regelverket. Dette er en utfordring. I enkelte miljøer er det liten respekt for regelverket, og kontrollmyndigheter har overfor utvalget pekt på at det finnes miljøer der det er sosialt akseptert å kjøre ulovlig.

Utvalget har fått innspill om at skadevirkningene av motorferdsel på natur og dyreliv overdri- ves. Enkelte peker for eksempel på at spor etter snøskutere forsvinner når snøen smelter og erfaringer med at dyr ikke blir skremt i møte med snøskutere. Det er også en del som mener det er urettferdig at det er «fritt frem» for båtlivet i Oslofjorden, men strenge reguleringer for snøskuterkjøring i store utmarksområder. Enkelte mener også at kjøring med snøskuter er friluftsliv som bør være like akseptert som ikke-motoriserte former for friluftsliv.

Det kan virke som om det er en manglende forståelse for begrunnelsen for regelverket og en oppfatning av at restriksjonene er strengere enn nødvendig. At regelverket fremstår som uklart, utilgjengelig og ressurskrevende, som beskrevet i de foregående kapitlene, er nok også med på å underbygge denne oppfatningen. Det er med andre ord en utfordring å skape forståelse for hvorfor motorferdsel i utmark reguleres, og for de begrensningene som regelverket gir.

Utvalget oppfatter at det generelt er større forståelse for restriksjoner på barmark enn på snødekt mark. Det henger trolig sammen med at konsekvensene av motorferdsel på barmark er mer synlige i form av spor og kjøreskader i terrenget.

Manglende oppslutning om regelverket gir seg utslag i blant annet ulovlig kjøring og aktiv motarbeiding av kontrollmyndighetene.

12.4.2 Ulovlig motorferdsel

Selv om de fleste som ferdes i utmark med motorkjøretøy, kjører lovlig, er det også en god del ulovlig motorferdsel. Mange har overfor utvalget

pekt på ulovlig motorferdsel som et stort problem. Ulovlig motorferdsel anses som alvorlig miljøkriminalitet og er med på å forsterke den negative virkningen av motorferdsel på natur og friluftsliv.

Det er vanskelig å anslå hvilket omfang den ulovlige kjøringen har, men utvalget har grunn til å tro at det er omfattende. Ifølge politiet og Statens naturoppsyn er omfanget av ulovlig motorferdsel økende.

Problemet med ulovlig motorferdsel forsterkes av at det er betydelige utfordringer med å kontrollere motorferdsel i utmarka. Overfor utvalget er det også fremhevet at dagens reaksjoner og sanksjoner ikke virker tilstrekkelig avskrekkende, blant annet fordi strafferammen er lav. Omfanget av og erfaringer med ulovlig motorferdsel er nærmere beskrevet i kapittel 9.3.

12.4.3 Ulovlig kommunal praksis

Utvalget er gjort oppmerksom på at motorferdsellovens intensjoner ikke alltid etterlevs av kommunene, og at det er grunn til å tro at det gis en god del tillatelser som ligger utenfor rammen av regelverket. Dette er blant annet dokumentert av Fylkesmannen i Finnmark, som i 2018 gikk gjennom vedtak i fem utvalgte kommuner. Gjennomgangen viste at hele 80 prosent av vedtakene som ble undersøkt, manglet en vurdering av om vilkårene for tillatelse var oppfylt. Flere vedtak var også gitt etter motorferdsellovsforskriften § 6, uten at vilkårene i bestemmelsen var oppfylt. Gjennomgangen viste også generelt at det var store feil og mangler i saksbehandlingen. Tematikken er nærmere omtalt i kapittel 9.2.3.2.

Manglende etterlevelse av regelverket kan skyldes at rammene for skjønnsrommet er uklare, at kommunene har manglende kunnskap om regelverket, eller at kommunene har begrenset kapasitet eller kompetanse til å gjennomføre vurderingene regelverket forutsetter. Manglende etterlevelse kan også skyldes at kommunene er uenige i rammene som loven setter. Utvalget er gjort kjent med eksempler på kommuner som bevisst gir tillatelser i strid med regelverket, og på kommuner som trosser veiledningen som blir gitt av statsforvalteren. Statsforvalterne opplever at de har begrensede virkemidler til å følge opp ulovlig praksis i kommunene.

12.5 Utfordringer med kontroll av regelverket

Statens naturoppsyn og politiet melder at det generelt er krevende å kontrollere og føre oppsyn med motorferdsel i utmark. Slik utvalget oppfatter det, er det flere forhold som bidrar til dette.

Oppdagelsesrisikoen er lav. Motorferdsel i utmark foregår over store områder og ofte langt fra bebyggelse, og det er vanskelig for kontrollmyndighetene å være på rett sted til rett tid. Det er også en utfordring at det i enkelte miljøer er sosial aksept for å kjøre ulovlig. Kontrollmyndighetene erfarer utstrakt varsling av kontroller, og har ved flere tilfeller opplevd sabotasje og trusler, for eksempel hærverk på biler og utstyr, og også tilfeller der snøskuterkjørere stikker av for å unndra seg kontroll.

Statens naturoppsyn har også pekt på flere forhold ved regelverket som vanskeliggjør kontroll. Både i loven og forskriften er det hjemler som oppstiller vurderingstemaer som er så vage og skjønnsmessige at de er krevende å kontrollere. I tillegg er omgåelse av regelverket en utfordring. Statens naturoppsyn erfarer for eksempel at det foregår en del kjøring under dekke av å være næringskjøring, som er direkte tillatt, men som åpenbart er turkjøring. Det er også en utfordring at det stilles få krav til hvordan kommunen skal utforme tillatelser. En del tillatelser er så vagt utformet at det vanskeliggjør kontroll, for eksempel ved at det ikke settes klare vilkår om antall turer eller hvilken trasé som skal benyttes. Manglende krav til dokumentasjon er i mange tilfeller også en utfordring.

Fordi dagens strafferamme kun gir adgang til å gi bøter ved brudd på motorferdselloven, har kontrollmyndighetene også begrenset adgang til å bruke en del tvangsmidler som kunne ha effektivisert håndhevingen av loven.

Erfaringer og utfordringer med kontroller er nærmere beskrevet i kapittel 9.4.

12.6 Utfordringer med kommunal og regional variasjon

Utvalget oppfatter at det i dag er store variasjoner mellom kommuner og områder når det gjelder omfang av motorferdsel, antallet motorferdselsaker og praktisering av regelverket. Dette gjenspeiler trolig både topografi, befolkning, klima og historiske og kulturelle forhold.

Etter besøk i ulike deler av landet har utvalget likevel fått inntrykk av at konfliktlinjene er relativt

like i de ulike regionene. Problemstillingene og konfliktene som utvalget har fått presentert, har vært like, og utfordringer med ulovlig kjøring er tatt opp i alle deler av landet. Det er imidlertid tydelig at det er store ulikheter i omfanget av motorferdsel mellom kommuner og mellom områder innad i regionene. Generelt er nok motorferdsel et tema som engasjerer mest i store utmarks kommuner med liten fastboende befolkning.

Variasjon mellom kommuner og regioner er i seg selv ikke et problem. Ulik forvaltningspraksis mellom kommuner er et naturlig og ønsket resultat av det kommunale selvstyret. Det er naturlig at kommuner benytter seg ulikt av det skjønnsrommet loven gir. Samtidig kan for stor ulikhet mellom ellers like kommuner skape legitimitetsutfordringer. For søkere er det vanskelig å forstå hvorfor én kommune sier ja og en annen sier nei til samme aktivitet, og det kan igjen bidra til å legge et press på kommuner som i utgangspunktet ønsker en restriktiv praksis. Variasjon mellom kommuner kan bidra til at publikum oppfatter regelverket som uforutsigbart og urettferdig. Enkelte næringsutøvere kan også oppleve at rammene for deres virksomhet blir vanskelig når ulike kommuner vurderer søknader om tillatelse ulikt.

At det i dagens motorferdselregelverk er fastsatt enkelte geografisk avgrensede regler, bidrar naturligvis også til at det er ulik praksis i ulike deler av landet. Utvalget har hørt ulike meninger om geografisk avgrensede regler. Enkelte ønsker større regional differensiering i regelverket, mens andre har et generelt ønske om et større rom for å utøve skjønn og for lokale tilpasninger. Utvalget mener at variasjoner i regelverk eller praksis som fremstår ubegrunnet, er et problem.

12.7 Utfordringer i lys av teknologi- og samfunnsutviklingen

Regelverket ble utformet på en tid da antall kjøretøy og kjøretøytyper egnet for bruk i utmarka var relativt begrenset. Både teknologiutviklingen og den generelle samfunnsutviklingen har vært betydelig siden den gang.

Den teknologiske utviklingen innebærer at det i dag finnes flere nye typer transport- og frem-

komstmidler som kan benyttes i utmarka. Elsykler, båter og snøskutere med elmotor og småelektriske kjøretøy er eksempler på motoriserte fremkomstmidler som ikke eksisterte da loven ble vedtatt. Teknologiutviklingen kan på den ene siden innebære mer miljøvennlige innretninger som verken støyer eller forurenser, men på den andre siden kan utviklingen også føre til mer ferdsel i utmark, lengre rekkevidde og nye typer belastninger på natur og friluftsliv.

Dagens motorferdselregelverk er i utgangspunktet teknologinøytralt, i den forstand at all motorisert ferdsel i utmark er omfattet, uavhengig av hva motoren er drevet av. Det er likevel noen ulike regler for ulike kategorier av fremkomstmidler, og særlig en del spesialregler for bruk av snøskutere. De senere årene har endringer i regelverket åpnet for bruk av elsykler og for at kommunene kan tillate små elektriske motorer på mindre vann. Dette gir også opphav til spørsmål om hvorfor for eksempel andre elektriske motoriserte innretninger skal være forbudt dersom disse er like lydløse og skånsomme for miljøet som elsykler. Det utvikles også motoriserte innretninger som det kan være vanskelig å vurdere om omfattes av motorferdselregelverket eller ikke, slik som for eksempel ulike motoriserte trillebærer.

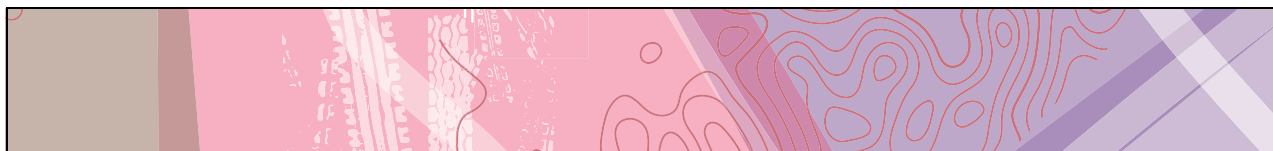
Den teknologiske utviklingen vil etter alt å dømme fortsette, og utvalgets forslag bør derfor utformes slik at det tar høyde for ikke bare dagens men også nye teknologityper. Å forutse hvilke transport- og fremkomstmidler som vil bli utviklet i årene fremover, samt hvilke reguleringsutfordringer nye transportteknologier vil skape er derfor en sentral utfordring for utvalget.

Samfunnsutviklingen fører også til nye måter å bruke utmarka på. Den økonomiske veksten er gjerne en driver i økningen av motoriserte transport- og ferdselsinnretninger. Utvikling av nye næringer og nye tilbud og aktiviteter med utgangspunkt i utmarksområder gir også gjerne behov for og ønsker om motorferdsel i utmark.

Samlet sett oppfatter utvalget at motorferdselregelverket er under stadig press fordi det hele tiden oppstår ønsker om mer motorferdsel for nye formål. Det er en utfordring å se helheten i denne utviklingen og samtidig sørge for at den samlede belastningen av tillatt motorferdsel ikke går utover natur- og friluftslivsinteressene i for stor grad.

Kapittel 13

Utvalgets overordnede valg



Figur 13.1

13.1 Det er behov for å regulere motorferdsel i utmark og vassdrag

13.1.1 Behov for regulering for å ivareta hensynet til natur og friluftsliv

Utvalget mener skadene og ulempene motorferdsel i utmark og vassdrag kan påføre natur, friluftsliv og samisk kulturutøvelse, tilsier at det fortsatt er behov for offentligrettslige regler om motorferdsel i utmark og vassdrag. Motorferdsel og påvirkning på natur og friluftsliv er nærmere omtalt i kapittel 10 og 11.

Motorferdsel gjør urørte og uforstyrrede naturområder lettere tilgjengelige for mennesker, som igjen kan innebære at disse områdene utsettes for større belastning enn de ellers ville blitt. Selv om sårbarhet og toleranse varierer mellom ulike arter, vet vi at menneskelig ferdsel kan forstyrre og skape stress og frykt hos dyr og fugler, noe som igjen kan påvirke deres reproduksjon, atferd og overlevelse. Motorferdsel kan også ha en negativ effekt på terreng og vegetasjon, for eksempel i form av kjøreskader etter bruk av motorkjøretøy på barmark. Mye av det som regnes som negative virkninger av motorferdsel på naturen, er også negativt for friluftslivet fordi det senker kvaliteten på områdene friluftslivet utøves i.

Motorferdsel kommer i tillegg til andre påvirkninger i et område. Arealinngrep er den største negative påvirkningsfaktoren på naturmangfoldet i Norge. Slike inngrep svekker både kvaliteten på og omfanget av leveområdene for dyr og planter. Utbygging og oppstyking av areal er en utfordring både for natur, friluftsliv og samisk kulturutøvelse.

Gjennomgangen av status i dag (se kapittel 9.1) viser at omfanget av motorferdsel i utmark har økt betydelig siden motorferdselloven ble vedtatt i 1970-årene. Teknologiutviklingen gjør at det stadig utvikles nye måter å ferdes i utmarka på. Det er få tegn til at disse trendene kommer til å snu. Samlet sett er det grunn til å tro at motorferdselen vil fortsette å legge større press på naturmangfoldet, den urørte naturen og kvaliteten på friluftslivsopplevelser. Det er derfor fortsatt behov for offentligrettslig regulering.

13.1.2 Reguleringer bør skje i en egen og ny lov

Utvalget har vurdert om reglene om motorferdsel i utmark helt eller delvis kan gis i andre lovverk som regulerer bruk av transportmidler, det vil si vegtrafikkloven, luftfartsloven eller havne- og farvannsloven, men har ikke funnet en slik løsning hensiktsmessig. Dagens regler om motorferdsel passer ikke godt inn i disse lovenes system, og ved en flytting vil reglene kunne miste karakter av areal- og miljølovgivning. Vi kan heller ikke se at offentligrettslige regler om motorferdsel passer inn i friluftsløven, som ellers først og fremst har privatrettslige regler om allmennhetens rett til å bruke andres eiendom.

Utvalget har også vurdert og forkastet muligheten for å regulere motorferdsel i utmark utelukkende gjennom plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsloven regulerer primært stedbunden virksomhet. Et kjennetegn ved motorferdsel i utmark og vassdrag er at det i prinsippet kan skje hvor som helst i kommunens utmarksarealer og dermed ikke lett alene kan reguleres gjennom planer for avgrensede områder. Utvalget har likevel vurdert

plan- og bygningsloven som egnet i de tilfeller der det er ønskelig å åpne for motorferdsel i faste traseer eller på avgrensede områder. Vi foreslår derfor at kommunen kan åpne for enkelte former for motorferdsel ved å sette av traseer og områder for motorferdsel i arealplan etter plan- og bygningsloven. Dette er drøftet i kapittel 15.

Utvalget foreslår at dagens motorferdsellov og motorferdselsforskrift erstattes av én ny lov. Føringsen i mandatet om at utvalget skal legge vekt på å lage klare regler som er enklere å praktisere, tilsier at det bør foretas betydelige endringer i lovens språk og systematikk. I tillegg er dagens lov fra 1977, og også lovens alder kan tilsi at den er moden for revisjon. Den generelle samfunnsutviklingen, endringer i teknologi og endringer i overordnet og omkringliggende regelverk tilsier at det er behov for en helt ny lov. Utviklingen i regelverket har over tid bestått av mange enkeltendringer slik at regelverket har blitt fragmentert, og endringer har ofte blitt innført uten at helheten og sammenhengen i regelverket har blitt tatt i betraktning. Tilbakemeldinger til utvalget tilsier også at forholdet mellom lov og forskrift er lite pedagogisk og delvis vanskelig å forstå.

13.1.3 Motorferdselloven skal fortsatt være en forbudslov

Utvalget foreslår å videreføre dagens ordning der utgangspunktet er at motorferdsel er forbudt, men der loven gir unntak for ferdsel som skal være tillatt. Den motsatte løsningen, at motorferdsel generelt tillates, men at bestemte former for motorferdsel forbyes eller underlegges restriksjoner, vil etter utvalgets syn gjøre det krevende å bygge opp en rasjonell og effektiv regulering av ferdselen. Et utgangspunkt der motorferdsel er forbudt, er også den ordningen som lettest lar seg kombinere med et system med enkelttillatelser. En hovedregel om forbud vil dessuten være et signal om hvordan lovgiver vurderer aktiviteten.

13.2 Utvalgets grunnleggende vurderinger

13.2.1 Hvilken motorferdsel skal loven åpne for?

Utvalget er i mandatet bedt om å gjennomgå motorferdselloven «med sikte på økt lokalt selvstyre og redusert byråkrati knyttet til praktiseringen av loven, samtidig som hensyn til natur og friluftsliv blir ivaretatt». Formuleringen setter tre

mål for utvalgets arbeid som til en viss grad kan stå i et spenningsforhold til hverandre.

Et grunnleggende utgangspunkt for utvalgets arbeid er at loven skal sikre at kravene i Grunnloven § 112 om bevaring av naturmangfold og om kunnskap om virkningene av inngrep i naturen etterleves, og sikre naturgrunnlaget for samisk kultur i tråd med Grunnloven § 108. Det er også sentralt for utvalget at loven skal ivareta hensynet til friluftslivet. Å unngå at den samlede belastningen på natur, friluftsliv og samisk kulturutøvelse blir for stor, veier derfor tungt ved utformingen av lovforslaget.

Et sentralt spørsmål for utvalget har vært hvor stort handlingsrom kommunene bør ha til å beslutte hvilken motorferdsel som skal være tillatt i egen kommune. I mandatet står det at utvalget må vurdere forslagene i lys av den samlede belastningen friluftsliv, reindrift og naturmangfold kan utsettes for dersom mange kommuner utnytter handlingsrommet sitt fullt ut. I samsvar med dette mener vi at det kommunale selvstyret må skje innenfor klart definerte rettslige rammer.

Utvalgets prinsipielle utgangspunkt er at en ny lov ikke bør åpne for mer motorferdsel enn i dag – verken faktisk eller rettslig. Vi ønsker å rydde i og klargjøre reglene i dagens lov og gjøre loven mer tilgjengelig for brukere og forvaltning. Temaet motorferdsel i utmark er konfliktfylt, og selv om en del ønsker å få større adgang til motorferdsel oppfatter ikke utvalget at det er et generelt ønske om mer motorferdsel i utmark i befolkningen. Mange utvalget har møtt, har argumentert for at det er viktig at motorferdsel i utmark reguleres strengt. Samtidig er ulike aktører gjerne opptatt av at deres egne interesser og behov skal bli ivaretatt.

Utvalget har vurdert spørsmålet om hvilken motorferdsel en ny lov bør åpne for langs to akser. Den ene aksen er nytteverdien av motorferdselen. Den andre aksen er motorferdselens skadevirkninger for natur, friluftsliv og samisk kulturutøvelse. Dersom motorferdselen har stor samfunnsnytte, kan noe større skadevirkninger aksepteres enn i tilfeller der motorferdselen har liten samfunnsnytte.

Graden av miljøskade er altså sentral for utvalgets vurderinger av hvilke former for motorferdsel loven skal åpne for. Skadepotensialet er for eksempel forskjellig avhengig av om motorferdselen skjer på vinterføre eller på barmark. Kjøring på barmark kan gi kjørespor og andre skader i terrenget som kan være mer eller mindre varige, noe motorferdsel på vinterføre i mindre grad gjør. Samtidig er kjøring på barmark mindre utbredt og

etablert enn motorferdsel på vinterføre. Utvalget er bekymret for økningen av motorferdsel på barmark og vil videreføre strenge regler for slik ferdsel. Vi vil derfor som utgangspunkt ikke gi regler som åpner for mer motorferdsel på barmark, særlig utenfor traktorvei.

Utvalget vil tilrettelegge for kanalisering av lovlig ferdsel, slik at områdene som utsettes for motorferdsel begrenses. Vi ønsker blant annet å bruke plan- og bygningsloven som verktøy for å fastsette arealer eller traseer til motorferdsel, for eksempel snøskuterløyper. Utvalgets utgangspunkt er også at motorferdsel som loven åpner for, enten i form av direktehjemlet kjøring eller etter tillatelse fra kommunen, skal være *nødvendig*. Motorferdselen skal derfor ikke ha et større omfang enn det som er det reelle behovet. Vi vil ikke utvide adgangen til motorferdsel for rene fritidsformål.

Utvalget ønsker videre at regelverket skal balansere det kommunale selvstyret med behovet for tydelige nasjonale rammer. Regelverket skal også være tidsbestandig og ta høyde for samfunnsendringer og teknologiske endringer og legge til rette for god og effektiv saksbehandling.

Utvalget anser omfanget av ulovlig motorferdsel som et alvorlig problem som forsterker ulempe motorferdsel kan påføre natur og friluftsliv. Et sentralt mål for utvalget er derfor å bidra til å redusere ulovlig kjøring gjennom bedre reguleringer, og gjennom å tilrettelegge for effektiv kontroll og sanksjonering.

13.2.2 Hvem skal ha myndighet?

Myndigheten til å tillate motorferdsel kan tenkes plassert på lokalt, regionalt eller statlig nivå. Omfanget av kommunenes myndighet på området har variert over tid. Da motorferdselloven ble vedtatt i 1977, fikk kommunene myndighet til å gi lokale forskrifter og tillatelser etter søknad, innenfor rammen av loven. Motorferdselsforskriften av 1988 innskrenket og fastsatte tydeligere rammer for kommunenes myndighet. Bakgrunnen for dette er nærmere beskrevet i kapittel 5.4. I dag er myndigheten i stor grad lagt til kommunalt nivå, men for enkelte forhold er statsforvalteren tillagt myndighet. Det er også en del motorferdsel som er tillatt direkte etter loven, og som det dermed ikke ligger til forvaltningen å tillate.

Slik utvalget vurderer det, er det fordeler og ulemper ved å plassere myndighet på de ulike nivåene.

Kommunen må antas å være den myndigheten som kjenner de lokale forholdene best. Å legge

myndighet til kommunen kan tilrettelegge for at det treffes vedtak som er godt tilpasset lokale forhold. Utvalget ser imidlertid også noen ulemper med å legge vedtaksmyndighet til kommunen. Kommunens rolle som generalist kan gjøre det vanskeligere å bygge opp fagkompetanse enn det er i mer spesialiserte organer. Dette gjelder særlig i små kommuner og i kommuner som har få saker om motorferdsel, og som derfor ikke har nok ressurser, personale eller sakstilfang til å bygge opp et større fagmiljø. Som omtalt i kapittel 9.2.4.2 har blant annet Generalistkommuneutvalget påpekt at kommunene særlig har utfordringer med områder som krever spesialisert og tverrfaglig kompetanse, som vurderinger av samlede virkninger og samlet belastning på naturmangfold. Kommuner kan også være mer sårbare for press enn forvaltningsorganer som er lenger fra brukerne.

En annen ulempe med å legge vedtaksmyndigheten til kommunen er at det kan utvikle seg ulik praksis mellom kommuner. Ulik praksis er ikke i seg selv et onde – at kommunene får muligheten til å velge ulikt, er nettopp hensikten med å legge beslutninger til lokalt nivå og gi kommunene skjønnsrom. Det kan imidlertid bli et problem der kommunene tolker og anvender lovens vilkår ulikt, for det kan lede til det som oppfattes som vilkårlig forskjellsbehandling, som igjen kan svekke regelverkets legitimitet. Samtidig har lokalt selvstyre en selvstendig verdi, noe som blant annet kommer til uttrykk gjennom grunnlovfesting av retten til kommunalt selvstyre i Grunnloven § 49.

Et alternativ er å legge en større del av forvaltningen til *nasjonalt nivå*, for eksempel til Miljødirektoratet. Fordelen med en slik løsning er mulighet til å bygge opp et spesialisert kompetansemiljø. Ved å samle sakene i ett organ vil man også legge til rette for vurderinger av samlede virkninger og for likebehandling av saker. Ulempen med å legge beslutningsmyndigheten til organer på statlig nivå er at de vil ha langt dårligere forutsetninger for å ta stilling til lokale forhold. Dette kan både gjøre at saksbehandlingen blir mer ressurskrevende, og at man får vedtak som er dårligere tilpasset lokale behov og hensyn.

En mellomløsning vil være å legge beslutningsmyndigheten til *regionalt nivå*, enten ved at kompetansen legges til statsforvalteren som lokal representant for statlige myndigheter, eller ved at den legges til fylkeskommunen. I begge tilfeller er det snakk om organer som vil ha bedre forutsetninger enn kommunene for å bygge opp sterke fagmiljøer og for å vurdere samlede virkninger i et område. På den andre siden har heller ikke disse

organene den lokalkunnskapen som kommunene har, selv om de vil kjenne de lokale forholdene bedre enn nasjonale myndigheter.

Ulike argumenter kan trekke i retning av å plassere beslutningsmyndigheten på ulike nivåer. En mulig løsning er også å plassere ulike beslutninger på ulike nivåer, slik det til dels er gjort i dag. Det følger av mandatet at utvalget skal gå gjennom loven med sikte på «å ivareta målet om økt kommunalt selvstyre». Utvalget har også fått innspill om at økt kommunalt selvstyre er viktig for mange kommuner. På grunn av den klare føringen i mandatet vil vi ikke drøfte nærmere hvor beslutningsmyndigheten bør plasseres, men ta som utgangspunkt at beslutningsmyndigheten skal legges til kommunen, og at avvik fra dette må begrunnes særskilt. Vi tolker videre mandatet dit hen at utvalget bør se på muligheter for å utvide den kommunale beslutningsmyndigheten sammenlignet med i dag.

13.2.3 Hvordan skal motorferdsel reguleres?

Motorferdsel kan reguleres på ulike nivåer. Reguleringer kan gis sentralt, i lov eller sentral forskrift, eller lokalt i generelle eller individuelle vedtak. I dag blir motorferdsel i utmark regulert både i lov, sentral forskrift, lokale forskrifter og enkeltvedtak.

Utvalgets mandat legger en tydelig føring i retning av økt lokalt selvstyre. Vi har derfor hatt som utgangspunkt at vedtaksmyndigheten bør plasseres på lokalt nivå dersom ikke tungtveiende hensyn tilsier en annen løsning. Selv om utvalgets utgangspunkt er at beslutningsmyndigheten skal plasseres lokalt, foreslår vi likevel at en del motorferdsel for tungtveiende nytteformål fortsatt skal tillates direkte i loven. Vi legger til grunn at for eksempel politiets og forsvarets motorferdsel og motorferdsel i jordbruks-, skogbruks og reindriftsnæring, alltid bør være tillatt, og at det vil være unødvendig byråkratisk med et system der den enkelte kommune må gi tillatelse til dette.

Nasjonal regulering kan plasseres enten i formell lov eller forskrift. I dag er reglene for bruk av motorkjøretøy i stor grad plassert i en sentral forskrift. Utvalget foreslår at reglene i større grad plasseres i lov. Lov er egnet til å gi generelle regler som skal stå seg over tid, og de er i tillegg lettere tilgjengelige for brukerne enn forskrifter. Dessuten bør prinsipielle spørsmål vurderes av Stortinget. Bruk av nasjonale forskrifter bør slik utvalget vurderer det, forbeholdes regler som antakelig kommer til å endres jevnlig, og regule-

ringer av mer teknisk karakter som primært er rettet mot profesjonelle brukere.

Utvalget foreslår at det skal være opp til kommunen å vurdere om motorferdsel for andre formål enn de tungtveiende nytteformålene skal være tillatt. For å sikre at hensyn til natur og friluftsliv ivaretas, foreslår vi at det fastsettes klare rammer for hvilken motorferdsel kommunen kan tillate i nasjonale regler.

Der beslutningsnivået legges til kommunen, kan reguleringen skje enten i generelle eller individuelle vedtak. Generell regulering kan gjøres enten i forskrift eller i en arealplan etter plan- og bygningsloven. Utvalget mener kommunens vurdering av arealbruken primært bør skje i planer etter plan- og bygningsloven, og foreslår derfor dette som primærløsning der kommunen skal åpne for motorferdsel i generelle vedtak, se kapittel 15.

Utvalget vurderer at individuelle tillatelser er en egnet reguleringsform der de potensielle skadevirkningene gjør at det er behov for individuell vurdering av hvert enkelt tilfelle av motorferdsel. Bruk av individuelle tillatelser er særlig aktuelt for ferdselsformål der det av hensyn til natur og friluftsliv ikke er ønskelig å åpne opp for alle, men der kommunen bør kunne gjøre konkrete vurderinger av om og hvordan ferdselen skal tillates.

13.3 Lovens formålsbestemmelse

13.3.1 Dagens formålsbestemmelse

Formålet med dagens motorferdsellov slik det fremgår av motorferdselloven § 1 er «ut fra et samfunnsmessig helhetssyn å regulere motorferdsel i utmark og vassdrag med sikte på å verne om naturmiljøet og fremme trivselen».

Det går frem av merknadene til bestemmelsen at formuleringen «fremme trivselen» sikter til at loven skal tilgodese «rekreasjonsverdier, friluftsliv og naturopplevelse».¹ Begrepet *naturmiljø* omfatter ikke bare naturlandskapet med mark, planteliv og dyreliv, men også andre miljøverdier som ren luft, rent vann og landskap og stillhet og ro. Hva som ligger i at reguleringen skal skje ut fra «et samfunnsmessig helhetssyn», er noe mer usikkert. Departementet har i forarbeidene påpekt at bruk av motoriserte fremkomstmidler kan tjene nytteformål. Jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring, transport til tekniske anlegg og turistanlegg i utmark, politi-, sikrings-, rednings- og ambulansetjeneste og transport i forbindelse med bygging av og forsyninger til fritidshus er nevnt som

¹ Ot.prp. nr. 45 (1976–77) s. 32.

eksempler.² Samtidig blir det i forarbeidene pekt på at fritidsbruken av motoriserte fremkomstmidler i utmark hadde tiltatt sterkt, og at motorferdselen mange steder var blitt så omfattende at den «medfører stor belastning på knappe naturressurser som fiske og vilt og betydelig slitasje på og støy i naturmiljøet og reduserer trivselen». Bakgrunnen for utformingen av motorferdselloven av 1977 synes å ha vært en avveining av motorferdselens nytte, opp mot skadevirkningene ved motorferdsel, og da særlig skadevirkninger på miljøverdier i vid forstand og på rekreasjonsverdier.

Det fremgår videre av forarbeidene at Motorferdsellovutvalget 1974 hadde avveid de aktuelle hensynene slik at ferdsel som tjener allmenne nyttebehov, burde tillates «i rimelig utstrekning», men at mer «fornøylespreget» ferdsel for fritidsformål og lignende burde begrenses så langt det er praktisk mulig.³ Senere har adgangen til ferdsel for fritidsformål blitt utvidet ved at man har åpnet for snøskuterløyper som kan benyttes for ren turkjøring.

Ut fra praksis etter 1977 kan det stilles spørsmål ved om dagens formålsbestemmelse har vært heldig som retningslinje for lovtolkningen og skjønnsutøvelsen på et område der det råder sterk politisk uenighet om hvilke nytteformål som «ut fra en samfunnsmessig helhetsvurdering» er tungtveiende nok til å gi adgang til motorferdsel.

Allerede i forbindelse med lovendringer i 1987 påpekte Miljøverndepartementet at det ikke alltid var «samsvar mellom praksis og lovens forutsetninger».⁴ Regelendringene i 1988, som sterkt innskrenket kommunenes mulighet til å åpne for bruk av motorkjøretøy, var videre begrunnet slik:

Mange kommuner har hatt tilbøyelighet til å tolke reglene i en mer liberal retning enn det departementet anser som ønskelig sett i forhold til lovens forarbeider og intensjoner.⁵

Diskusjonene knyttet til senere forslag om endringer i loven har også vist at det er ulike syn på hva som er allment aksepterte nytteformål. Det er også ulike syn på om fritidskjøring i utmark «fremmer trivselen» eller tvert imot forringer muligheten for trivsel.

Dagens formålsbestemmelse angir ikke hensynet til samisk reindrift, eller samisk kulturutøvelse ellers, som en del av formålet, men hensynet

til reindriften er løftet frem som et relevant hensyn i enkeltbestemmelser i motorferdselloven.

13.3.2 Utvalgets vurdering

Det har i norsk lovgivningsskikk utviklet seg en praksis der det er vanlig å innlede lovene, og særlig offentligrettslige forvaltningslover, med en formålsbestemmelse.

Utvalget mener at en ny lov bør ha en formålsbestemmelse som opplyser om grunnleggende formål og hensyn som lovgiver har lagt til grunn ved utformingen av loven. Formålsbestemmelsen vil ha pedagogisk betydning som en introduksjon til de øvrige bestemmelsene i loven, og den vil også ha betydning som en rettskilde ved tolkningen av andre bestemmelser i loven. Formålsbestemmelsen kan gi retningslinjer for skjønnsutøvelse der loven legger opp til at avgjørelser kan treffes på grunnlag av rettsanvendelsesskjønn eller forvaltningsskjønn. Formålsbestemmelsen kan videre angi hvilke hensyn lovgiver anser som relevante i slike skjønnsvurderinger, om det er enkelte hensyn som skal inngå i vurderingen, og hvordan ulike hensyn skal vektlegges. Målsettinger uttrykt i lovens formålsbestemmelse kan også gi grunnlag for etterfølgende evalueringer av loven og tjene som grunnlag for Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon etter riksrevisjonsloven § 9 andre avsnitt.⁶

Siden motorferdselloven ble vedtatt i 1977, har det på flere områder skjedd en rettslig utvikling som kan ha betydning for hvordan motorferdsellovens formålsbestemmelse bør utformes. Den viktigste endringen er at naturmiljøet er beskyttet i Grunnloven § 112 (tidligere Grunnloven § 110 b). Formålet med motorferdselloven og forvaltningen av motorferdselen må ligge innenfor de kravene Grunnloven § 112 setter til lovgiver og forvaltningens beskyttelse av naturmiljøet. Dette er nærmere omtalt i kapittel 4.2. En annen endring, er at samisk språk, kultur og samfunnsliv har fått beskyttelse i Grunnloven § 108 (tidligere Grunnloven § 110 a). Bestemmelsen er blant annet ment å understreke norske myndigheters ansvar for at samisk kultur opprettholdes.⁷

I utvalgets mandat er det presisert at «formålet med motorferdselloven skal ligge fast». Dette setter visse begrensninger på hvilke innholdsmessige endringer vi kan gjøre i formålsbestemmelsen. Vi legger til grunn at dagens formål skal

² Ot.prp. nr. 45 (1976–77) s. 3.

³ NOU 1974: 37 s. 43.

⁴ Ot.prp. nr. 60 (1986–87) s. 5.

⁵ Ot.prp. nr. 60 (1986–87) s. 5.

⁶ Se også NOU 2004: 28 s. 178.

⁷ Innst. S. nr. 147 (1987–88) s. 1–2.

beholdes, men at bestemmelsen kan oppdateres innholdsmessig og språklig.

Utvalget mener det bør gå tydelig frem av ordlyden i formålsbestemmelsen at formålet med motorferdselloven er å sikre at motorferdsel skjer på en bærekraftig måte som ivaretar naturen, og tar hensyn til friluftslivet og den samiske kulturutøvelsen. Blant disse formålene mener vi at naturen må stå i en særstilling. At naturen bevares, er en forutsetning for at både friluftsliv og samisk kulturutøvelse kan videreføres i et langt tidsperspektiv. Vi ønsker å markere at naturen skal ha prioritet fremfor de andre hensynene dersom det oppstår målkonflikter, ved at formålsbestemmelsen angir at loven skal sikre at motorferdsel skjer på en måte som «ivaretar» naturen, og «tar hensyn» til friluftslivet og samisk kulturutøvelse.

13.4 Hvor skal loven gjelde?

13.4.1 Stedlig virkeområde

Dagens motorferdsellov har ingen bestemmelse som uttrykkelig angir lovens stedlige virkeområde. Virkeområdet fremgår imidlertid indirekte av ordlyden «utmark og vassdrag», som gjentas i formålsbestemmelsen i § 1, forbudsbestemmelsen i § 3 og aktsomhetsbestemmelsen i § 8 når disse leses i sammenheng med definisjonen av «utmark og vassdrag» i § 2. Vassdragsdefinisjonen omfatter ikke sjøen, og loven gjelder dermed ikke her. Utvalget foreslår at den nye loven positivt angir at loven gjelder på norsk territorium.

13.4.2 Svalbard og Jan Mayen

Av motorferdselloven § 11 følger det at loven bare gjelder på Svalbard og Jan Mayen i den grad Kongen bestemmer det. At motorferdselloven ikke gjelder med mindre annet er bestemt, følger også av Svalbardloven § 2 og Jan Mayen-loven § 2. Loven er ikke gitt anvendelse på verken Svalbard eller Jan Mayen. Både Svalbard og Jan Mayen har egen regulering av motorferdsel hjemlet i henholdsvis svalbardmiljøloven og Jan Mayen-loven. Utvalget ser derfor ikke behov for at motorferdselloven skal gjelde i disse områdene, og vi foreslår at dette skal gå uttrykkelig frem av loven.

13.4.3 Områder regulert av markaloven

Som omtalt i kapittel 7.5 oppstiller markaloven § 10 et eget forbud mot motorferdsel, som det i samme bestemmelse gis en rekke unntak fra.

Unntakene tilsvarer delvis unntak i motorferdselregelverket. Det fremgår imidlertid ikke uttrykkelig verken av markalovens ordlyd, eller av forarbeidene til markaloven, om markaloven § 10 erstatter motorferdsellovens regler, eller om begge regelsett gjelder parallelt i marka. Om motorferdselloven gjelder i Oslomarka eller ikke, vil ha en viss rettslig betydning siden noen av unntakene i markaloven er videre formulert enn tilsvarende unntak i motorferdselloven, og siden vurderingstemaet etter dispensasjonsbestemmelsen i markaloven § 15 ikke er det samme som etter motorferdsellovens regler. Med ny motorferdsellov kan forskjellene mellom regelsettene bli noe større.

Utvalget vurderer det som lite hensiktsmessig å ha to parallelle regelsett med nokså tilsvarende formål som regulerer motorferdsel i Oslomarka. Vi mener derfor at det bør fastslås at enten motorferdselloven eller markaloven gjelder for motorferdsel i marka. Som utgangspunkt mener vi at motorferdselloven bør gjelde i hele landet, og at den ideelle løsningen derfor vil være å oppheve markalovens reguleringer om motorferdsel. Vi har imidlertid begrensede forutsetninger for å vurdere hvilke særlige behov som eventuelt gjør seg gjeldende i Oslomarka, og har isteden foreslått å la markalovens bestemmelser alene regulere motorferdsel i marka. Utvalget har forstått det slik at Klima- og miljødepartementet jobber med en revisjon av markaloven. Utvalget anbefaler at departementet ved dette arbeidet vurderer om det fortsatt er behov for særregulering av motorferdsel i Oslomarka.

13.4.4 Verneområder

I dag gjelder motorferdselloven fullt ut i verneområder, selv om verneområdene i mange tilfeller har egne regler om motorferdsel i verneforskriften. Dette innebærer at man ofte må ha tillatelse både etter motorferdselloven og fra vernemyndigheten dersom man ønsker å benytte motoriserte transport- eller fremkomstmidler i verneområder. I mange verneforskrifter er reguleringen av motorferdsel strengere enn etter motorferdselloven for å sikre ivaretagelse av verneformålet. Men det er også eksempler på en del verneforskrifter som har lempeligere regulering av motorferdsel, så i disse områdene er det reguleringen i motorferdselloven som er skranken for hva som tillates. Utvalget er kjent med at en del opplever det som unødvendig byråkratisk at det kreves to ulike tillatelser for motorferdsel i verneområder.

Utvalget har vurdert å la vernereglene alene gjelde i verneområdene. På den måten vil man slippe dobbeltregulering og kravet om to tillatelser. Vi har imidlertid kommet til at dette ikke vil være en tilfredsstillende løsning. Reguleringen i verneområder skal bare ivareta det aktuelle verneformålet. Der motorferdsel har liten påvirkning på verneformålet, kan man dermed ende opp med svært liberal regulering, selv om ferdsele kan være skadelig for de formålene motorferdselloven skal ivareta. For å ivareta hensynene bak motorferdselloven mener vi at det er nødvendig at motorferdselloven gjelder også i verneområder, selv om verneforskriften har egne regler om motorferdsel. Vi vurderer det heller ikke som en hensiktsmessig løsning at motorferdselloven alene skal regulere motorferdsel i verneområder. I en del verneområder vil det være behov for en annen eller strengere regulering enn den man har etter motorferdselloven, for å ivareta verneformålet. Vi foreslår derfor å videreføre ordningen der man må ha tillatelse etter begge regelverk. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 28.6.

13.5 Hva er motorferdsel?

13.5.1 Dagens regler

Motorferdsel defineres i dagens lov som «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». Motorferdsel er ment å være en fellesbetegnelse for ferdsel med alle slags motordrevne fremkomstmidler, det være seg kjøretøy, fartøy eller luftfartøy. Begrepet *motor* inkluderer ikke bare forbrenningsmotorer, men også maskiner som drives med andre former for energi som er eller kan bli aktuelle, som elektrisitet, damp, kjernekraft med videre. Definisjonen er utformet slik at den også omfatter ferdselsinnretninger som ikke var kjent eller i bruk da loven ble vedtatt.⁸

Dagens lov definerer ikke begrepet *kjøretøy*, men gir en ikke uttømmende liste med eksempler. Av lovproposisjonen går det frem at begrepet er forutsatt å ha samme innhold som i de dagjeldende trafikkreglene av 1957 § 1 nr. 7.⁹ Her defineres kjøretøy som «[a]lle kjøreinnretninger på

hjul, meier, belter, valser eller liknende, unntatt slike som går på skinner og unntatt luftfartøy». I dagens vegtrafikklov § 2 er kjøretøy definert som «innretning som er bestemt til å kjøre på bakken uten skinner», mens motorvogn er definert som «kjøretøy som blir drevet frem med motor». Rullestoler er i dag unntatt fra kjøretøydefinisjonen i vegtrafikkreglene,¹⁰ se kapittel 16.3.1.1.

Dagens lov omfatter båter og andre fartøy, slik som vannskutere. Loven omfatter etter ordlyden også «svevende fartøy» det vil si luftputefartøy og lignende, og «luftfartøy».

I departementets rundskriv T-1/96 legger departementet til grunn at loven regulerer bruk av motordrevne ferdselsinnretninger beregnet på transport av personer eller gods, men at den ikke omfatter bruk av motorredskaper som er for små til å føre en person, rene leketøysartikler eller «ordinære, ikke-terrenggående, elektrisk drevne rullestoler».¹¹ For å avgrense leketøysbegrepet blir det i rundskrivet vist til Vegdirektoratets tidligere praksis om å regne motoriserte innretninger som går saktere enn 10 km/t og veier mindre enn 25 kg, som leketøy. I dagens trafikkregler er leketøy definert som motorisert innretning beregnet for barn som har maksimal hastighet på 6 km/t og ikke har egenvekt over 50 kg.¹²

13.5.2 Kunnskapsgrunnlag

Det har vært en enorm teknologiutvikling siden motorferdselloven ble vedtatt. Det innebærer at vi i dag har et langt større spekter av motoriserte innretninger som kan brukes i utmark, og som fører til nye måter å ferdes i naturen på. Det er også langt flere motoriserte transport- og fremkomstmidler i dag enn da loven ble vedtatt, og utviklingen tilsier at omfanget av motorferdsel er stadig økende.

Den teknologiske utviklingen har bidratt til mer miljøvennlige fremkomstmidler. Stadig flere innretninger er elektriske drevne, hvilket reduserer støy og utslipp. Det blir også utviklet fremkomstmidler med lavere marktrykk, noe som gjør at de er mer skånsomme mot underlaget enn kjøretøyene loven tok sikte på å regulere i 1977. Teknologiutviklingen har med andre ord ført til at motorisert ferdsel ikke alltid har klart større direkte påvirkning på naturmiljøet enn ikke-motorisert ferdsel. Elektriske båt-motorer med lav effekt forstyrrer for eksempel tro-

⁸ Ot.prp. nr. 45 (1976–77) s. 33.

⁹ Ot.prp. nr. 45 (1976–77) s. 39. Forskrift 26. april 1957 nr. 4 om alminnelige regler gjeldende all kjørende, ridende og gående trafikk på veg eller gate (plass) som er åpen for alminnelig ferdsel.

¹⁰ Forskrift 21. mars 1986 nr. 747 om kjørende og gående trafikk (trafikkregler) § 1 nr. 1 bokstav l.

¹¹ Miljøverndepartementets rundskriv T-1/96 punkt 4.1.

¹² Trafikkreglene § 1 nr. 1 bokstav m.

lig ikke fuglelivet mer enn åretak fra en robåt. Den teknologiske utviklingen har ført til at det skarpe skillet mellom motorisert og ikke-motorisert ferdsel er visket ut, noe elsykler er et eksempel på.

Den teknologiske utviklingen har også ført til at vi har langt flere motoriserte kjøretøy og innretninger til bruk i utmark i dag, og disse får stadig bedre kapasitet og lengre rekkevidde. Dermed kan de i større grad enn før transportere mennesker ut i områder som ellers er lite påvirket av menneskelig ferdsel. Eksempler på nyere teknologi er elsykler, elektriske terrenggrullestoler, motoriserte trillebårer og fremveksten av små elektriske fremkomstmidler, som elsparkesykler, som også kan tilpasses bruk i utmark.

Teknologiutviklingen kan føre til at vi får flere autonome eller selvkjørende innretninger – både til lands, til vanns og i lufta. Utvalget er blant annet kjent med at droner brukes til å transportere blodprøver til sykehus, og til hjemlevering av mat.

Den teknologiske utviklingen og fremveksten av nye fremkomstmidler gjør at det i enkelte tilfeller kan være vanskelig å ta stilling til om en innretning er omfattet av motorferdselloven eller ikke. Ett eksempel er «motoriserte trillebårer» som ikke er en definert kjøretøykategori. Denne betegnelsen kan favne alt fra helt enkle redskaper med ett hjul og en liten støttemotor til store og tunge kjøretøy med kapasitet til å transportere personer og gods. Utviklingen av nye teknologier aktualiserer altså spørsmålet om hvilke innretninger og fremkomstmidler som skal være omfattet av loven.

13.5.3 Utvalgets vurderinger

13.5.3.1 Hvilke innretninger eller fremkomstmidler skal loven omfatte?

Utvalget legger til grunn at ny motorferdsellov i utgangspunktet skal omfatte den samme motorferdselen som dagens lov, men med noen justeringer og presiseringer.

I dag skiller motorferdselloven mellom motor kjøretøy, motorfartøy og luftfartøy, og unntakene fra forbudet er ulike for de ulike typene fremkomstmidler. Unntakene for motorkjøretøy følger motorferdsel forskriften, mens unntakene for motorfartøy og luftfartøy følger motorferdselloven. Utvalget er kjent med at dette har skapt noe uklarhet rundt hvilke regler som gjelder, for eksempel i tilfeller der snøskutere brukes på åpent vann. Det er heller ikke helt klart hvilke regler som gjelder for bruk av hybride farkoster. I tråd med føringen i mandatet om at motorferdselloven skal være teknologinøytral, vil utvalget foreslå bruk av mer teknologinøytrale begreper. En

slik dreining innebærer å gi mer betydning til innretningens funksjon fremfor teknisk kategorisering.

Heller enn å skille mellom ulike kategorier transport- og fremkomstmidler vil utvalget skille mellom hvor fremkomstmidlene brukes og hvilket underlag ferdsel skjer på. I tråd med at regelverket skal ta utgangspunkt i ferdselens skadepotensial, skiller flere av reglene utvalget foreslår mellom ferdsel på barmark, ferdsel på snødekt mark og islagt vassdrag, ferdsel på åpent vassdrag og start og landing med luftfartøy.

Utvalget foreslår å bruke begrepet *motoriserte transport- og fremkomstmidler* uavhengig av hvor de benyttes, slik at bestemmelsene i mindre grad skiller mellom ulike kategorier av fremkomstmidler. Det vil dermed bli klarere hvilke regler som gjelder ved bruk av hybride ferdselsinnretninger og kjøretøy som benyttes på andre måter enn forutsatt.

13.5.3.2 Hva skal være den nedre grensen for lovens virkeområde?

Motorferdselloven har i dag ingen eksplisitt nedre grense for lovens virkeområde, men ordlyden «ferdsel» indikerer at målet er å regulere innretninger som kan benyttes til transport av personer.

Utvalget har vurdert om en ny motorferdsellov skal favne alle motoriserte innretninger, eller om det skal fastsettes en nedre grense for hva loven skal regulere. Spørsmålet om en nedre grense aktualiseres av den pågående teknologiutviklingen. Utviklingen kan medføre at det blir vanlig med autonome eller selvkjørende innretninger, både til lands, til vanns og i lufta.

Et tilhørende spørsmål er om forbudet mot motorferdsel skal tilsvare lovens virkeområde, eller om virkeområdet skal være videre enn forbudet. Utvalget har kommet til at det mest hensiktsmessige er at lovens virkeområde og lovens forbud samsvarer, og i det følgende vurderer vi derfor hvilken virksomhet det er ønskelig å forby i medhold av motorferdselloven.

Utvalget har vurdert om det bør innføres et absolutt forbud mot all bruk av motor i utmark. Et slikt forbud vil være enkelt å forholde seg til. Samtidig vil et altomfattende forbud kunne ramme en del innretninger som vi oppfatter at det er lite naturlig å regulere i motorferdselloven, for eksempel håndstyrte motoriserte gressklippere og snøfresere. Et absolutt forbud vil også omfatte leketøy, enkle droner og modellfly. Vi legger til grunn at et så vidtgående forbud ikke er hensiktsmessig, og at det derfor må være en nedre terskel for hva loven skal regulere.

Utvalget har også vurdert om terskelen for hva som regnes som motorferdsel bør heves, for eksempel ved å unnta lette motoriserte innretninger som trolig har liten påvirkning på natur og friluftsliv – basert på for eksempel kriterier som fart, marktrykk, støy eller eventuell klassifisering etter annet regelverk. Å heve terskelen for hva som er omfattet av loven kan på den ene siden bidra til å gi loven økt legitimitet. For allmennheten kan det være vanskelig å forstå hvorfor en elsykkel, som ikke gir større skade på mark og terreng enn en vanlig sykkel, og som verken støyer eller forurenser, skal omfattes av motorferdselloven. Mange er nok i dag også ukjent med at elsykler, elsparkesykler og lignende er omfattet av motorferdsellovens virkeområde.

På den andre siden vil det å heve terskelen kunne bidra til at flere motoriserte innretninger brukes i naturen, og den teknologiske utviklingen gjør det vanskelig å forutse hvilke typer innretninger som kan være aktuelle i fremtiden. Det vil også kunne bidra til mer motorisert persontransport uten at dette er avgrenset til et bestemt formål, noe utvalget er skeptisk til. Flere motoriserte innretninger kan innebære økt bruk, større rekkevidde inn i sårbare naturområder, og en økning i samlet belastning. Økt bruk av motoriserte innretninger på stier og turveier i by- og tettstedsnære naturområder kan også føre til økte konflikter med turgåere og andre brukere av naturen, konflikter som i dag eksisterer på fortau i byene.

Med bakgrunn i perspektivene ovenfor mener utvalget at terskelen for hva som anses som motorferdsel ikke bør heves. Vi foreslår isteden at man beholder et virkeområde som ligger nært opp til dagens, men at det skal tydeliggjøres hva som omfattes.

Utvalget foreslår at loven, slik som i dag, skal omfatte motoriserte transport- og fremkomstmidler som er ment for eller brukes til person- og godstransport. Dette kan både være innretninger som bare er ment å transportere føreren selv, som sykler, og innretninger som kan transportere flere personer, som en beltebil. Vi mener videre at autonome og fjernstyrte transportmidler som har samme størrelse som fremkomstmidler som kan brukes til persontransport, må være omfattet av loven. Det vil si at et selvkjørende fremkomstmiddel som er stort nok til å transportere personer, omfattes uavhengig av om det har en person om bord. Vi mener derimot at loven ikke skal omfatte

autonome eller fjernstyrte innretninger som er så små at de relativt enkelt kan bæres ut i terrenget. Hvilke luftfartøy som omfattes av loven er nærmere omtalt i kapittel 26.4.3.

Utvalget foreslår også at departementet får hjemmel til å unnta bestemte lettere transport- og fremkomstmidler fra lovens virkeområde. Departementet får dermed mulighet til å unnta lettere motoriserte innretninger for eksempel dersom bruk av dem ikke vil innebære negative konsekvenser for hensynene loven skal ivareta.

13.5.3.3 Skal loven gjelde bruk av innretninger med avslått motor?

Det er også et spørsmål om forbudet mot motorferdsel i utmark og vassdrag skal gjelde for bruk av motoriserte transport- og fremkomstmidler med avslått motor. Dette er spørsmål som dagens motorferdsellov ikke gir klart svar på, og som utvalget mener bør klargjøres i loven.

Utvalget kjenner til eksempler på situasjoner der spørsmålet er reist: I forbindelse med Statens naturoppsyns kontroller i verneområder, er det for eksempel stilt spørsmål om bruk av elsykler med avslått motor. Ett annet eksempel er bruk av ATV istedenfor vogn i forbindelse med hundekjøring. Noen bruker ATV med motor på, mens andre har motoren avslått. Bruk av ATV ved hundekjøring begrunnes blant annet med at kjøretøyets tyngde og bremseegenskaper gir større sikkerhet.

Utvalget legger til grunn at bruk av ATV med avslått motor, vil kunne skade naturen på samme måte som ved bruk av motor. Å tillate bruk av motoriserte innretninger når motoren er avslått, skaper også kontrollutfordringer, fordi det ikke alltid vil være lett å vurdere om motoren har vært på. Utvalget vurderer dette som uheldig. Skadepotensialet, risikoen for omgåelse av regelverket og hensynet til et klart og tydelig regelverk tilsier etter vårt syn at loven også skal omfatte bruk av innretninger med motor også når motoren er slått av.

Utvalgsmedlemmet Nyvoll er enig i at transport- og fremkomstmidler med avslått motor skal være omfattet av loven, men vil likevel peke på det særskilte behovet hundekjørere kan ha for å bruke ATV med avslått motor under trening med hundespann og oppfordrer til at dette behovet vurderes nærmere i oppfølgingen av utvalgets lovforslag.

13.6 På hvilke arealer skal motorferdselloven gjelde?

13.6.1 Dagens regler

Motorferdselloven gjelder i utmark og vassdrag.

Utmark er legaldefinert i motorferdselloven § 2. Definisjonen tar utgangspunkt i friluftslovens definisjon av innmark og utmark, men med enkelte endringer. Som utmark regnes udyrket mark som ikke regnes som «innmark eller like med innmark» etter friluftsloven § 1 a. Etter friluftsloven regnes gårds plass, hustomt, dyrket mark, engslått og kulturbeite samt lignende områder der allmennhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrengsel for eier eller bruker, som innmark. Etter lovendring i 2011 regnes ikke lenger «skogsplantefelt» som innmark etter friluftsloven. Udyrkede, mindre grunnstykker som ligger i dyrket mark eller engslått eller er gjerdet inn sammen med et slikt område, regnes som «like med innmark». Etter motorferdselloven skal noen områder som etter friluftsloven regnes som innmark, likevel regnes som utmark. Dette gjelder setervoll, hustomt, engslått og kulturbeite som ligger i utmark. Motorferdsellovutvalget 1974 pekte på at en annen regel ville føre til at «ganske store» arealer i fjellområdene som ikke lenger *drives* som innmark, ville falle utenfor motorferdsellovens virkeområde.¹³

Veier i utmark som ikke er opparbeidet for kjøring med bil, regnes etter motorferdselloven som utmark. Det er ikke avgjørende om veien er offentlig eller privat når den først er opparbeidet for «vanlig bilkjøring».¹⁴ For å regnes som opparbeidet for kjøring med bil, er det i rettspraksis lagt til grunn at en vei må ha tegn på at det er gjort fysiske tiltak for å sette den i stand.¹⁵ Veien må for eksempel ha grøfter eller være påført en form for dekke. Det er ikke tilstrekkelig at terrenget i seg selv egner seg for bilkjøring, eller at en trasé er fremkommelig med bil.¹⁶ Veien må ha en standard som gjør at man kan kjøre en alminnelig personbil med en viss komfort. At det er mulig å krongle seg forsiktig frem, er ikke tilstrekkelig.¹⁷

Også opparbeidede veier som om vinteren ikke er brøytet for kjøring med bil, regnes som utmark. Veier som ikke omfattes av motorferdselloven i barmarksesongen, kan dermed omfattes

av loven om vinteren. Dette henger sammen med at svært mange veier i utmark ikke blir brøytet. Å gi fri adgang til motorferdsel på disse ville innebære en omfattende økning av motorferdselen i en periode av året hvor dyrelivet er særlig sårbart.¹⁸ I lovproposisjonen er det også pekt på at ubrøytete veier kan gå i ett med terrenget omkring, noe som kan gjøre det praktisk vanskelig å hindre at kjøringen sprer seg utenfor veien. Departementet har i rundskriv gitt uttrykk for at snøbrøyting av veier ikke omfattes av loven, heller ikke dersom veien har vært nedsnødd store deler av vinteren.¹⁹

Vassdrag er i motorferdselloven § 2 legaldefinert som «åpne og islagte elver, bekker og innsjøer». Sjøen omfattes ikke av loven. For elvestrekninger som er farbare fra sjøen, må grensen for lovens anvendelsesområde avgjøres konkret. Innholdet i vassdragsbegrepet er nærmere behandlet i kapittel 25.

I motorferdselloven § 7, som gir departementet adgang til å forby eller gi nærmere bestemmelser om motorferdsel i særlig verdifulle natur- og friluftsområder, utvides lovens virkeområde noe. Departementet får der adgang til å fastsette slike bestemmelser på *privat vei*. Bestemmelsen er etter ordlyden ikke begrenset til vei som ikke er opparbeidet for kjøring med bil. Forskriftshjemmelen er imidlertid ikke benyttet.

13.6.2 Kunnskapsgrunnlag

Motorferdsellovutvalget 1974 vurderte hensiktsmessigheten av å knytte virkeområdet til motorferdselloven til utmarksbegrepet.²⁰ De pekte på at innholdet i utmarksbegrepet er noe uklart, og at det først og fremst har betydning i jordbruksammenheng og som grunnlag for avgrensningen av allmennhetens tradisjonelle ferdselsrett på andres grunn. Utvalget pekte på at man alternativt kunne ha knyttet avgrensningen til bruk av motoriserte fremkomstmidler utenfor vei. Utvalget antok at det reelt sett ikke ville ha vært et problem om innmark ble omfattet av lovens virkeområde, siden man i loven ikke hadde foreslått å legge restriksjoner på motorferdsel i jordbruksnæringen, og siden annen nyttetransport kunne skje med tillatelse. Utvalget foreslo imidlertid ikke dette siden det ble vurdert å ligge utenfor utvalgets mandat. Utvalget foreslo isteden å bygge på friluftslovens

¹³ NOU 1974: 37 s. 53–54.

¹⁴ Ot.prp. nr. 45 (1976–77) s. 19.

¹⁵ LE-2003-263.

¹⁶ LE-2004-31389.

¹⁷ LE-2003-263.

¹⁸ Ot.prp. nr. 45 (1976–77) s. 20.

¹⁹ Miljødepartementets rundskriv T-1/96 punkt 4.3.

²⁰ NOU 1974: 37 s. 53.

definisjon av utmark, men med enkelte tilpasninger, noe som også ble gjort.

Direktoratet for naturforvaltning foreslo i en tilråding til ny motorferdsellov fra 2008 at virkeområdebestemmelsen skulle bygges opp på samme måte som i dag. De foreslo imidlertid å utvide virkeområdet til også å gjelde snødekt innmark med unntak av gårdsplass, hustomt, inngjerdet hage eller park. Dette ville bety at loven fikk anvendelse på snødekte jorder, som er en parallell til friluftslovens regler om hvor det er adgang til å ferdes til fots. Direktoratet argumenterte med at jorder gjerne ikke skiller seg fra utmarka rundt på vintertid, og mente at motorferdsel her kan påvirke muligheten til å oppleve stillhet og ro negativt.

Virkeområdet til den svenske reguleringen av bruk av motorkjøretøy er videre enn den norske. I Sverige gjelder terrängkörningslagen i terreng. Begrepet *terräng* er i 2 § i forordning (2001:651) om veitrafikkdefinisjoner definert som «ett område som inte är väg». Loven i Sverige gjelder i skog, fjell, myr, eng- og hagemarker og på is. I en utredning om den svenske terrängkörningslagen påpekes det at definisjonen er noe vid og utydelig, og i utredningen foreslår man å endre definisjonen for å klargjøre at åpne vann ikke regnes som terreng, og at terreng er et område på land eller på islagt vann, og som ikke er vei.²¹

Utvalget har ikke mottatt innspill om utmarksbegrepet i seg selv, og det synes heller ikke å forårsake store utfordringer i praksis. Tvilstilfeller må vurderes konkret ut fra de fysiske forholdene på stedet, og det vil i siste instans være domstolene som må avgjøre om et område er utmark eller ikke. Hva et område er regulert som etter plan- og bygningsloven, vil ikke være avgjørende for om det regnes som innmark eller utmark.

Utvalget har mottatt innspill om at grensen mellom hva som er utmark, og hva som utgjør vei «opparbeidd for kjøring med bil», oppleves som uklar, og at det er ønskelig med en klargjøring av denne.

13.6.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget har vurdert om motorferdselloven skal fortsette å regulere de samme arealene som i dag, eller om virkeområdet bør endres.

En mulighet er å utvide lovens virkeområde til i større grad å omfatte innmark. Hvis loven for eksempel skal gjelde utenfor vei eller i terreng, vil også dyrket mark omfattes av virkeområdet. Uttrykk som «terreng» og «utenfor vei» kan gjøre

det mer intuitivt hvor loven gjelder og frigjøre motorferdselloven fra koblingen til friluftsloven. En annen mulighet er å la virkeområdet inkludere snødekt innmark, slik Direktoratet for naturforvaltning foreslo i sitt lovforslag. Motorferdsel på jorder kan medføre noen av de samme ulempene for natur og friluftsliv som motorferdsel i utmark. Utvalget foreslår imidlertid ikke en slik løsning. Selv om vi ser noen fordeler med å utvide virkeområdet, foreligger det etter vår vurdering ingen tungtveiende grunner som tilsier en endring fra dagens rettstilstand.

Utvalget har også diskutert muligheten for å koble virkeområdet til kartfestede arealklasser, for eksempel de som benyttes i arealressurskartet AR5²², men har ikke funnet dette hensiktsmessig.

Utvalget har kommet til at virkeområdet til motorferdselloven i hovedsak bør beholdes uendret i den nye loven. Vi er ikke kjent med at dagens avgrensning av virkeområdet eller utmarksbegrepet har medført problemer av særlig grad, og vi er skeptisk til å endre innholdet i godt etablerte begreper. Ulike definisjoner av utmark i lovverket kan medføre nye uklarheter og tvilstilfeller, og uansett valg av definisjon vil det kunne oppstå tvilstilfeller. Begrepet *utmark* er også gitt et mer presist innhold gjennom retts- og forvaltningspraksis, som innebærer at det er mindre usikkerhet om hva som faller innenfor lovens virkeområde i dag, enn da loven ble vedtatt. Dersom begrepsbruken endres, vil det skape ny usikkerhet om grensene for lovens virkeområde.

Et alternativ er å la friluftslovens definisjon av *utmark* gjelde fullt ut. Dette vil innebære at områder som setervoll, hustomt, engslått og kulturbeite i utmark vil falle utenfor motorferdsellovens virkeområde. Utvalget mener det vil være uheldig å unnta slike mindre områder i utmark fra motorferdselreguleringen og foreslår derfor ikke å endre dagens rettstilstand.

Når det gjelder hvilke veier i utmark som skal unntas fra lovens virkeområde, har utvalget foreslått at de i tillegg til å være opparbeidet for kjøring med bil må være «lovlig» opparbeidet. Vi er kjent med at traktorveier og kjørespor opparbeides ulovlig, slik at de etter hvert har en standard som gjør dem fremkommelige med helt vanlige biler. For å hindre at enkelte belønnes for å opparbeide veier ulovlig, vil vi i loven presisere at det bare er veier som er lovlig opparbeidet for kjøring med bil, som ikke regnes som utmark. Vi ser at

²¹ SOU 2019:67 s. 263.

²² Detaljert arealressurskart som er en del av felles kartdatabase (FKB).

det kan være krevende for den enkelte å vite om en vei er lovlig opparbeidet eller ikke, men legger til grunn at kommunene bør ha kunnskap om dette og dermed kan veilede i slike spørsmål.

Utvalget foreslår ikke å videreføre særreglene i § 7, som åpner for regulering av motorferdsel på privat vei i særlig viktige natur- og friluftsområder. Vi mener slik ferdsel best reguleres etter annet lovverk, særlig naturmangfoldlovens verneregler.

Lovens virkeområde i vassdrag er behandlet nærmere i kapittel 25, mens lovens virkeområde i luften behandles i kapittel 26.

13.7 Forholdet til grunneier

Dagens lov regulerer ikke de privatrettslige sidene av motorferdsel. Det vil si at loven ikke griper inn i eller regulerer grunneiers, rettighetshavers eller andre privates adgang til å forby eller regulere adgangen til motorferdsel. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 5.9. Utvalget foreslår at loven fortsatt skal være en ren offentligrettslig lov, og at den derfor fortsatt ikke skal regulere rettsforholdet mellom private parter. Vi er kjent med at grunneiers handlingsrom noen ganger er noe uklart, men mener at motorferdselloven ikke er det rette stedet å avklare dette. Loven bør, som i dag, ikke gripe inn i den retten grunneier har til å regulere motorferdsel på egen eiendom. Utvalget mener at dette, som i dag, bør gå frem av loven og foreslår å modernisere bestemmelsens ordlyd noe.

I dag følger det av motorferdselsforskriften at grunneier må samtykke før en snøskuterløype kan opprettes. Utvalget foreslår at snøskuterløyper i fremtiden skal vedtas i arealplaner etter plan- og bygningsloven. Dette er nærmere omtalt i kapittel 15.4.4.2. Vi vurderer at saksbehandlingsreglene ved behandling av slike planer vil sikre at grunneier blir informert og hørt, og foreslår derfor ikke å videreføre det særskilte samtykkekravet.

At det nå skal åpnes for en del motorferdsel i planer etter plan- og bygningsloven, aktualiserer spørsmålet om ekspropriasjonsadgang siden utgangspunktet etter plan- og bygningsloven er at det er ekspropriasjonsadgang for gjennomføring av reguleringsplaner. Å åpne for ekspropriasjon vil innebære at grunneier ikke lenger har en absolutt vetorett mot snøskuterløyper på egen eiendom. Utvalgets vurdering av mulighetene for ekspropriasjon er behandlet nærmere i kapittel 15.4.5.7. Når det gjelder spørsmålet om det skal være adgang til ekspropriasjon av snøskuterløyper, har utvalget delt seg i to. Fire medlemmer anbefaler å følge plan- og bygningslovens system, slik at det

blir ekspropriasjonsadgang for slike løyper, mens fire medlemmer mener at snøskuterløyper bør unntas fra ekspropriasjonsadgangen.

13.8 Bør regelverket være geografisk differensiert?

13.8.1 Innledning

I mandatet er utvalget bedt om å vurdere «om det er grunnlag for økt differensiering i regelverket for ulike deler av landet, eksempelvis på grunn av historiske forhold, lengre vintersesong osv.», og å synliggjøre fordeler og ulemper med å øke differensieringen. Med regional differensiering menes i denne sammenheng å ha egne regler for konkrete fylker, kommuner, regioner eller andre geografisk avgrensede områder. Som beskrevet i kapittel 5.8 har dagens regelverk flere slike særregler.

Et bakteppe for spørsmålet om geografisk differensierte regler er de store ulikhetene mellom kommuner og regioner når det gjelder omfanget av motorferdsel i utmark, og den store variasjonen i hvordan kommunen praktiserer regelverket og utnytter skjønnsrommet de er gitt. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 9. Topografi, befolkning og klimatiske, historiske og kulturelle forhold er faktorer som kan forklare de store ulikhetene. I alle deler av landet er det også ulikheter mellom kommuner i samme fylke.

Et nasjonalt regelverk som gjelder for hele landet, uten særregler for ulike geografiske områder, vil gjøre at alle har de samme reglene å forholde seg til. Det vil også være enklere for forvaltningen å veilede i regelverket når rammene blir like for alle. Like regler kan også bidra til å øke legitimiteten til regelverket. En ulempe med like regler er at regelverket kan bli for rigid. Dette vil imidlertid avhenge av hvilke rammer for kommunalt skjønn det nasjonale regelverket åpner for. Dersom reglene knyttes til faktiske forhold som varierer fra sted til sted, kan man utarbeide et regelverk som tar høyde for lokale forhold uten at regelverket formelt varierer mellom ulike områder.

En annen mulighet er å fastsette særregler for noen geografiske områder i det nasjonale regelverket. Å ha særregler for ulike geografiske områder i et nasjonalt regelverk kan være et virkemiddel for å tillate aktiviteter eller ferdsel for formål som per i dag bare har aktualitet i enkelte deler av landet, og for å fange opp helt særegne forhold. Utgangspunktet må være at dette er aktiviteter eller formål det ikke er ønskelig å generelt åpne for i hele landet.

13.8.2 Innspill til utvalget

Enkelte kommuner har i innspill til utvalget argumentert for at noen kommuner eller områder bør få større handlingsrom til å regulere motorferdsel i utmark. Kautokeino og Karasjok kommuner ga i møte med utvalget uttrykk for at det var positivt at utvalget skulle vurdere ytterligere differensiering av regelverket.

For øvrig har det i mange innspill og tilbakemeldinger til utvalget blitt tatt til orde for økt kommunalt selvstyre og at kommunene generelt bør få friere rammer. Samtidig har utvalget også fått en del innspill om at kommunene ikke bør få friere tøyler, blant annet fra enkelte natur- og friluftslivsorganisasjoner.

Flere statsforvaltere har overfor utvalget uttrykt skepsis mot å innføre ulike regler i ulike deler av landet. De mener at det vil bli krevende å bruke regelverket dersom det blir for mange ulike regler, og at regelverket heller bør vær likt for alle, men gi kommunene handlingsrom til å vurdere ting forskjellig og ha ulik praksis.

13.8.3 Utvalgets vurderinger

Siden kommunene har ulikt klima og ulik natur, demografi, historie og kultur, bør regelverket gi rom for lokale tilpasninger. Spørsmålet for utvalget er om dette bør skje ved å gi ulike regler for ulike steder. I mandatet er det pekt på at historiske forhold og lengre vintersesong er kriterier som det er naturlig å vurdere geografisk differensierte regler etter.

I enkelte deler av landet er vintersesongen lengre enn i andre deler, og dermed har de en lengre sesong for snøskuterkjøring. Dette kan være et argument for å differensiere regler. De nordlige landsdelene har generelt sett en lang vintersesong, men det samme gjelder høyereliggende områder lenger sør. Bruk av klima som kriterium for å gi ulike regler i ulike deler av landet vil derfor etter utvalgets syn være lite hensiktsmessig. Snøforholdene varierer også fra år til år, og med de pågående klimaendringene vil det sannsynligvis bli kortere vintre over hele landet.

Særordningene som i dag gjelder i Nord-Troms og Finnmark ble i sin tid begrunnet i særegne forhold i disse områdene. Områdene hadde allerede tradisjon for og et stort omfang av motorferdsel, samt store avstander, spredt bosetting og en lang vintersesong. Nord-Troms og Finnmark har en historie og kultur med motorferdsel i utmark som til en viss grad skiller seg fra resten av landet. Historien og argumentene som ble

brukt for å etablere de tidligere særordningene, kan etter utvalget syn være argumenter for å fortsette å ha egne regler for Nord-Troms og Finnmark.

Utvalget ser fordeler og ulemper med å øke den geografiske differensieringen i regelverket. Særregler i enkelte deler av landet kan øke legitimiteten til regelverket i områdene som får særfordeler, og bidra til å få motorferdsel som i dag er ulovlig, inn i lovlige former. Særordninger kan også gjøre det lettere å avgrense aktiviteter og ferdsel for formål som det ikke er ønskelig å gi en generell åpning for. Samtidig vil ulike regler i ulike deler av landet kunne svekke legitimiteten til regelverket i områdene som ikke får særfordeler, og føre til økt press på regelverket fra andre som ønsker tilsvarende ordninger – særlig hvis særordningene ikke er godt begrunnet. Særregler kan også komplisere regelverket og gjøre det mer krevende for forvaltningen å veilede i reglene.

Å gi særregler for enkelte geografiske områder kan skape diskusjon om den geografiske avgrensningen av særreglene. For eksempel kan det være kommuner som med utgangspunkt i naturgitte, befolkningsmessige og klimatiske forhold identifiserer seg mer med kommuner som har særordninger i andre deler av landet, enn med kommunene uten særordninger og derfor ønsker seg tilsvarende ordninger. Dersom det ikke er en god begrunnelse for den geografiske avgrensningen, kan det være vanskelig å skape forståelse for særordninger.

Utvalgets prinsipielle utgangspunkt er at en nasjonal lov bør ha ensartede regler for hele landet. Eventuelle særordninger bør være begrunnet i reelle behov. Utvalget kan ikke se at det ut fra historiske, klimatiske eller kulturelle forhold er gode argumenter for å øke den regionale differensieringen. Vi vil derfor ikke foreslå nye særordninger. Når det gjelder særordninger som eksisterer i dagens regelverk, vil vi vurdere om det er grunnlag for å fjerne, endre eller videreføre disse. Dersom særregler skal videreføres, må de være godt begrunnet. Behovet for å videreføre eller endre dagens særregler blir drøftet i kapittel 18.

Selv om utvalget ikke ønsker å foreslå nye geografiske særregler, mener vi at det kan være ønskelig med ulike regler ulike steder. Vi mener imidlertid at dette kan ivaretas ved å fastsette nasjonale regler som gir tilstrekkelig kommunalt handlingsrom. Kommunene bør ha så vide fullmakter at de kan tilpasse praksis til lokale forhold. Samtidig bør ikke handlingsrommet bli for stort, siden utvalget ikke ønsker å åpne for en betydelig

økning i motorferdselen. Et handlingsrom som åpner for altfor store forskjeller i praksis, kan også ha andre uheldige konsekvenser. Store ulikheter mellom sammenlignbare kommuner kan føre til mindre forståelse for regelverket i befolkningen og også svekke etterlevelsen av regelverket. Det kan også bidra til økt press på kommuner som i utgangspunktet ønsker en restriktiv praksis.

13.9 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at motorferdsel i utmark og vassdrag fortsatt skal reguleres i en egen lov der utgangspunktet er at slik ferdsel er forbudt
- at lovens overordnede formål skal bevares, men at formålsbestemmelsen skal oppdateres innholdsmessig og språklig
- at loven skal gjelde på norsk territorium
- at loven skal omfatte den samme motorferdselen som i dag, men med noen justeringer
- at loven fortsatt skal gjelde i utmark og vassdrag
- at loven som utgangspunkt skal ha ensartede regler for hele landet

Kapittel 14

Tiltak for å ivareta natur, friluftsliv og samisk kulturutøvelse



Figur 14.1

14.1 Innledning

At hensynet til natur og friluftsliv skal ivaretas i ny motorferdsellov, er en sentral føring i utvalgets mandat. Utvalget foreslår, som omtalt i kapittel 13.3, at formålet med ny lov skal være å sikre at motorferdsel skjer på en bærekraftig måte som ivaretar naturen, og tar hensyn til friluftslivet og den samiske kulturutøvelsen. Ivarettakelse av disse hensynene har vært førende for utformingen av lovforslaget.

Utvalget foreslår at motorferdselloven fortsatt skal være en forbudslov. Denne vurderingen er nærmere omtalt i kapittel 13.1. Når vi har vurdert hvilken motorferdsel som likevel skal være lovlig, har motorferdselens skadepotensial på naturen vært en viktig faktor, se kapittel 13.2.1.

Før vi går inn i de konkrete vurderingene av hvilken motorferdsel som bør være tillatt, vil vi presentere våre forslag til mer generelle virkemidler for å ivareta hensynene loven skal ivareta. Vi foreslår å ha krav om at motorferdselen må være nødvendig og at den må skje aktsomt, samt å gi kommuner og statsforvaltere adgang til å forby og regulere ferdsel som ellers er tillatt.

Utvalget har også utarbeidet flere forslag som skal legges til rette for en forsvarlig kommunal saksbehandling og at kommunene holder seg innenfor rammene som er satt i loven. Disse forslagene er nærmere behandlet i kapittel 28. Utvalget mener at forslagene er viktige for å sikre at praktiseringen av loven er i tråd med hensynet til natur, friluftsliv og samisk kulturutøvelse. Vi viser særlig til forslag til retningslinjer for vedtak om motorferdsel og krav til begrunnelse i kapittel 28.2 og forslag om mer avgrensede tillatelser i

kapittel 28.3. Utvalget foreslår i tillegg å åpne for at kommuner i særlige tilfeller kan fratas dispensasjonsmyndighet, se kapittel 30.2.

En mer fullstendig oversikt over hvilke tiltak utvalget foreslår for å ivareta hensyn til natur og friluftsliv, er gitt i kapittel 33.

14.2 Krav om at motorferdsel er nødvendig

14.2.1 Innledning og dagens regler

Som beskrevet i kapittel 13.2, er utvalgets vurdering at det som utgangspunkt ikke er grunnlag for å åpne for mer motorferdsel enn det dagens lov gjør. En lovgivningsteknikk som kan bidra til å begrense motorferdselen, er å oppstille en terskel i loven for når motorferdsel for ulike formål skal være tillatt. På denne måten vil ikke all motorferdsel som er knyttet til et bestemt formål, være tillatt, bare den som for eksempel er nødvendig.

Dagens regelverk opererer i enkelte bestemmelser med et nødvendighetskriterium. Motorferdselloven § 4 første avsnitt bokstav c gir direkte tillatelse til «nødvendig person- og godstransport til og fra faste bosteder og i jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring». I forskriften er det også oppstilt kriterier om at kjøringen må være nødvendig for formålet i bestemmelser som direkte tillater motorferdsel, se § 2 første avsnitt bokstav b, d og e og § 3 første avsnitt bokstav c, f, g og j.

Domstolene kan prøve om slike terskler er oppfylt, og dette ble gjort i en dom fra Høyesterett i 2023. I HR-2023-2402-A uttalte Høyesterett seg om nødvendighetskriteriet i motorferdselloven

§ 4 første avsnitt bokstav c. Saken handlet om en gårdbruker som fraktet materialer og utstyr til en gjeterbu på fjellet med snøskuter, og som hadde kjørt omlag 20 kilometer ekstra for å hente en elektrisk sag han skulle låne. Spørsmålet for Høyesterett var om denne ekstrakjøringen var nødvendig, slik at den var omfattet av hjemmelen for nødvendig transport i jordbruksnæring i § 4 første avsnitt bokstav c. Etter å ha slått fast at nødvendighetskriteriet setter grenser for retten til motorferdsel i utmark, uttalte Høyesterett i avsnitt 28 at:

Det er imidlertid ikke tilstrekkelig at kjøringen er nyttig eller hensiktsmessig hvis det finnes et alternativ som unngår eller reduserer bruk av utmarken. Dersom det ikke er reelle alternativer, eller disse er åpenbart mindre egnet for oppgaven eller vesentlig mer tyngende, vil vilkåret om nødvendighet være oppfylt.

Høyesteretts vurderinger i denne saken av hva som skal til for at motorferdsel skal anses som nødvendig, er relevante også for vurderingen av hva som er nødvendig motorferdsel etter andre bestemmelser i loven.

Der kjøring er direkte tillatt, vil det i praksis være den som kjører, som i første omgang vurderer om nødvendighetskriteriet er oppfylt. Når det gjaldt domstolenes overprøving av denne vurderingen, pekte Høyesterett i avsnitt 30 på at overprøvingen av en næringsutøvers vurdering vil avhenge av hva nødvendighetsvurderingen omhandler:

Der valget av alternativ beror på faglige vurderinger knyttet til driften av virksomheten, er det naturlig at domstolene er forsiktige med å overprøve næringsutøverens egen vurdering. I vår sak er problemstillingen imidlertid om A valgte en unødvendig lang kjørerute i utmarken – noe jeg kommer nærmere tilbake til. Dette er ikke et næringsfaglig spørsmål, og prøvingen av dette står ikke i noen annen stilning enn når domstolene ellers vurderer anvendelsen av lovbestemmelser som inneholder skjønnsmessige uttrykk.

Begrepet *nødvendig* brukes ikke i noen av tillatelses- eller dispensasjonsbestemmelsene i dagens regelverk. Motorferdselloven § 6 har imidlertid et krav om at transportbehovet «ikke kan dekkes på annen måte», som i realiteten tilsvarer et krav om at motorferdselen må være nødvendig. Ut fra lovens formål vil spørsmålet om motorferdselen er nødvendig, være et tungtveiende moment

i vurderingen av om kommunen skal gi tillatelse eller ikke, også ved de andre tillatelseshjemlene, men da som del av kommunens forvaltnings-skjønn.

14.2.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at motorferdselloven bør stille krav om at motorferdselen skal være nødvendig i større grad enn dagens regelverk gjør. Å stille krav om at motorferdselen må være nødvendig vil bidra til å minimere motorferdsel i utmark ved å begrense ferdselen til det som faktisk er nødvendig for å løse det aktuelle transportbehovet. Dette underbygger lovens formål om å ivareta hensynet til natur, friluftsliv og samisk kulturutøvelse.

Utvalget foreslår at kravet om nødvendighet skal inngå både i de generelle unntakene og i tillatelseshjemler, noe som er nærmere omtalt i gjennomgangen av de ulike bestemmelsene. Nødvendighetskriteriet vil ha noe ulik funksjon i disse bestemmelsene. I de generelle unntakene, vil begrepet *nødvendig* sette en grense for hva som er tillatt motorferdsel. Dette innebærer at spørsmålet om hva som er nødvendig, vil ha direkte betydning for om et forhold er straffbart eller ikke. Når det gjelder tillatelses- og dispensasjonsbestemmelsene, vil et krav om at motorferdselen skal være nødvendig, derimot være en skranke for kommunenes adgang til å gi tillatelser eller dispensasjoner. Utvalget understreker at spørsmålet om motorferdselen er nødvendig er ment å være et spørsmål om rettsanvendelse som kan prøves av domstolene.

Utvalget har vurdert å ha ulike terskler for de ulike bestemmelsene i loven. Bruk av ulike terskler kan bidra til å understreke at motorferdsel for enkelte formål bør begrenses så mye som mulig, for eksempel ved å angi at det bare er motorferdsel som er strengt nødvendig eller påkrevd for formålet, som er tillatt. Utvalget er imidlertid usikre på om en slik differensiering mellom bestemmelsene vil fungere etter hensikten i praksis, og har kommet til at hensynet til en klar og tydelig lov tilsier at ordlyden «nødvendig» brukes gjennomgående i loven.

Utvalget foreslår bare ett unntak fra dette utgangspunktet. I dispensasjonsbestemmelsen i lovforslaget § 37 foreslår utvalget at dispensasjon fra forbudet bare kan gis dersom det er *strengt nødvendig* for å dekke et særskilt behov. Dette skal markere at det er en spesielt høy terskel for å gi dispensasjon til motorferdsel som ikke er omfattet av de øvrige unntakene i loven.

Ved at begrepet *nødvendig* brukes, setter loven grenser for hvilken motorferdsel som er direkte tillatt i loven gjennom de generelle unntakene fra motorferdselforbudet, og hvilken motorferdsel kommunen med hjemmel i loven kan gi tillatelse til. Kravet om at motorferdselen skal være nødvendig, innebærer for det første at bestemmelsene ikke åpner for motorferdsel i større omfang enn det som trengs for å løse det aktuelle transportformålet. Bestemmelsene åpner derfor ikke for motorferdsel i utmark og vassdrag ved transportbehov som kan løses tilfredsstillende på annen måte, for eksempel ved kjøring på bilvei eller ved å gå kortere distanser til fots. Bestemmelsene gir heller ikke adgang til mer motorferdsel enn det som trengs for å løse det aktuelle transportbehovet. Etter omstendighetene kan dette innebære et krav om at den som har behov for motorferdsel, planlegger for å løse det samlede transportbehovet med så få turer som praktisk mulig. Utvalget viser også til Høyesteretts tolkning av hva som menes med begrepet *nødvendig* i HR-2023-2402-A, som er gjengitt i 14.2.1.

At motorferdselen skal være nødvendig for å dekke et transportbehov, innebærer også at det er transportbehovet som er nevnt i de enkelte bestemmelsene, som må være den reelle bakgrunnen for den aktuelle motorferdselen. Dette innebærer blant annet at det, som Høyesterett også har lagt til grunn etter dagens lov,¹ kan ilegges straff i tilfeller der hovedformålet med den aktuelle motorferdselen ikke er å dekke et lovlig transportbehov.

14.3 Krav om at motorferdsel skjer aktsomt

14.3.1 Innledning og dagens regler

Selv om motorferdsel for et bestemt formål er lovlig, er det ikke uten betydning hvordan motorferdselen foregår. Både tidspunktet for kjøringen, valg av trasé og generell kjøreatferd har betydning for hvilke virkninger motorferdselen får på blant annet natur, friluftsliv og samisk kulturutøvelse.

Dagens lov inneholder derfor en aktsomhetsplikt i § 8. Bestemmelsen stiller krav både til motorferdsel som er tillatt direkte i lov eller forskrift, og motorferdsel som er tillatt gjennom tillatelse. Regelen sier at motorferdsel i utmark og vassdrag skal foregå aktsomt og hensynfullt for «å unngå skade og ulempe for naturmiljø og mennesker». Aktsomhetsplikten i § 8 gjelder i tillegg til

aktsomhetsbestemmelser i annet regelverk, for eksempel naturmangfoldloven § 6.

Bestemmelsen er generelt utformet. Hva aktsomhetsplikten innebærer i praksis, må vurderes konkret i hvert tilfelle. I forarbeidene er det uttalt at «ferdselen ikke skal volde unødige skade på grunn, vegetasjon og dyreliv eller ulempe for andre, og for øvrig ikke unødige forstyrre eller forurene naturmiljøet».² I praksis kan dette innebære at man må vurdere tid og sted for kjøringen, og at for eksempel hastighet og kjøremønster må tilpasses slik at motorferdselen er mest mulig skånsom og hensynsfull.

Brudd på aktsomhetsplikten kan straffes med bøter, se motorferdselloven § 12. Utvalget er imidlertid ikke kjent med at det noen gang er reagert med straff på overtredelser av aktsomhetsbestemmelsen.

14.3.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at aktsomhetsplikten er viktig for å ivareta hensynet til natur og friluftsliv. Vi foreslår derfor at aktsomhetsplikten i dagens motorferdsellov § 8 videreføres i den nye loven. Bestemmelsen har fått en modernisert språkdrakt, men innholdet er det samme. Aktsomhetsplikten gjelder for alle typer kjøring, både tillatelsesbasert og direktehjemlet.

Aktsomhetsplikten innebærer at motorferdsel til enhver tid må tilpasses de faktiske omstendighetene. Utvalget foreslår å tydeliggjøre dette ved å presisere at aktsomhetsplikten skjerpes dersom terrenget eller dyrelivet er spesielt sårbart, for eksempel i vårløsninga, i vått terreng og i yngleperioden for vilt og kalvingsperioden for rein.

Denne tydeliggjøringen er også viktig fordi utvalget foreslår å oppheve det såkalte vårforbudet i Nord-Troms og Finnmark i dagens motorferdselforskrift § 8 første avsnitt. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 18.2.

Overtredelse av aktsomhetsplikten vil kunne håndheves og sanksjoneres etter reglene i lovforlaget kapittel 7.

14.4 Myndighet til å forby og regulere ferdsel som ellers er tillatt

14.4.1 Innledning og dagens regler

Selv om en type motorferdsel i utgangspunktet er tillatt etter loven, kan det av ulike årsaker oppstå behov for eller ønske om å begrense eller regu-

¹ Rt. 2015 s. 1495 avsnitt 19.

² Ot.prp. nr. 45 (1976–77) s. 38.

lere ferdsele. For eksempel kan det være nødvendig å midlertidig forby motorferdsel for å ta hensyn til reindrifta eller dyreliv, eller det kan være enkelte sårbare områder som bør skånes for motorferdsel på mer permanent basis. Bestemmelser som åpner for slik regulering, legger til rette for at hensynet til for eksempel natur og reindrift kan ivaretas.

Etter dagens lov § 7 andre avsnitt kan departementet vedta forskrift som forbyr eller regulerer motorferdsel som ikke er tillatt etter § 4 første avsnitt. Dette gjelder bare for «særlig verdifulle natur- og friluftsområder». Formålet med bestemmelsen er å ivareta natur- og friluftsinteresser i områder som er av nasjonal og/eller regional betydning. Dagens motorferdsellov § 2 tredje avsnitt, § 3 tredje avsnitt og § 8 første avsnitt åpner også for at statsforvalteren kan begrense eller forby den direkte kjøringsen, med enkelte unntak, i spesielt sårbare områder.

14.4.2 Utvalgets vurderinger

14.4.2.1 Regulering av motorferdsel som er tillatt

Utvalget foreslår å videreføre adgangen til å forby eller begrense motorferdsel som ellers er tillatt, for å ivareta natur, friluftsliv og samisk kulturutøvelse. Utvalget mener at en adgang til å regulere ellers lovlig ferdsel i avgrensede områder er et sentralt virkemiddel for å ivareta disse interessene.

I lovforslaget er reglene om regulering av ferdsel som ellers er tillatt samlet i § 9. Bestemmelsen gir adgang til å midlertidig eller varig forby eller begrense adgangen til motorferdsel samt til å fastsette krav til trasévalg og valg av fremkomstmidler for direkte ferdsel for enkelte formål.

14.4.2.2 Midlertidig regulering

Utvalget foreslår for det første at det gis adgang til å vedta *midlertidige* begrensninger eller forbud mot motorferdsel dersom det er nødvendig av hensyn til reindrifta eller andre interesser loven skal ivareta. Selv midlertidige reguleringer vil utgjøre et inngrep i en etablert adgang til motorferdsel, så forutsetningen for å vedta slike reguleringer er at det er *nødvendig* for å ivareta reindrifta eller andre interesser som loven skal ivareta. Midlertidige forbud kan for eksempel være aktuelt dersom dårlige beiteforhold gjør reinen spesielt sårbar for forstyrrelser.

Bestemmelsen kan brukes til å gi et generelt forbud mot all motorferdsel bestemmelsen åpner for å regulere i et avgrenset område. Det er også mulig å vedta mer begrensede forbud, for eksempel forbud mot ferdsel for angitte formål eller med angitte transport- eller fremkomstmidler. Forbudet kan for eksempel begrenses til ferdsel i snøskuterløyper. Aktuelle begrensninger kan for eksempel være krav om at kjøring bare kan skje langs bestemte traseer eller til bestemte tider.

Noen former for direkte ferdsel har en såpass sentral funksjon i samfunnet at det ikke er ønskelig å åpne for at det kan vedtas begrensninger i dem. Det gjelder for eksempel nødtjenester som politi, ambulanse og redningstjeneste. Det bør derfor ikke være adgang til å gjøre begrensninger i motorferdsel som er hjemlet i forslaget §§ 11, 12, 14 og 16. Disse unntakene tilsvarer i all hovedsak de unntakene som gjelder etter dagens lov. Utover dette kan begrensninger vedtas for all motorferdsel, enten den er tillatt direkte i loven, gjennom en tillatelse eller dispensasjon eller skjer i løyper vedtatt etter plan- og bygningsloven.

14.4.2.3 Varig regulering

Utvalget foreslår for det andre at det gis adgang til å vedta *varige* begrensninger eller forbud mot motorferdsel. Også denne bestemmelsen kan benyttes til å legge ned generelle eller mer spesifikke forbud og begrensninger – se omtalen av de midlertidige reguleringene rett ovenfor. Forbudssoner der det ikke er adgang til motorferdsel, men også andre typer begrensninger, er et viktig virkemiddel for å ivareta særlig sårbare områder, for eksempel urørt natur og viktige leveområder for truede arter.

Siden det er snakk om varige reguleringer, mener utvalget at det bør være en høyere terskel for å vedta slike reguleringer. Adgangen til å gi varige reguleringer gjelder derfor bare i spesielt sårbare områder, det vil si områder der motorferdsel kan føre til stor skade på eller ulempe for natur, friluftsliv eller samisk kulturutøvelse. Selv om det altså er begrenset hvor slike varige begrensninger eller forbud kan vedtas, er dette et viktig virkemiddel for å ivareta hensynet til naturen. Utvalget oppfordrer kommunene til å vedta slike reguleringer og håper at kommunene vil bruke tilgjengelig informasjon, og eventuelt innhente ny kunnskap, for å vurdere hvilke områder i kommunen som er spesielt sårbare. Det er også adgang til å bruke plan- og bygningsloven til å begrense motorferdsel i spesielt sårbare områder, se plan- og bygningsloven § 11-11 nr. 6.

Adgangen til å fastsette varige forbud mot eller begrensninger i adgangen til motorferdsel gjelder i likhet med de midlertidige begrensningene ikke for motorferdsel som er tillatt etter §§ 11, 12, 14 eller 16.

14.4.2.4 Hvem skal ha myndighet?

Hvem som skal ha myndighet til å vedta begrensninger eller forbud, har vært et viktig spørsmål for utvalget. Dette er i stor grad et spørsmål om hvordan myndighet skal balanseres mellom lokale og statlige myndigheter. Med utgangspunkt i mandatets føring om lokalt selvstyre er det klart at kommunene skal ha en slik adgang. Dette gir kommunene flere virkemidler til å sikre en god forvaltning av motorferdsel i utmark. Utvalget tror at midlertidige eller varige begrensninger i adgangen til motorferdsel vil kunne bidra til at forvaltningen av motorferdsel i utmark blir mer bærekraftig, og håper at kommunene vil bruke disse virkemidlene ved behov.

I tillegg foreslår utvalget at statsforvalteren skal ha myndighet til å vedta midlertidige og varige forbud og begrensninger. Dette kan for eksempel være nødvendig for å sikre en hensiktsmessig forvaltning på tvers av kommunegrenser. Det kan også være nødvendig for å ivareta viktige nasjonale og regionale hensyn, som naturhensyn og hensynet til reindrifta, i tilfeller der kommunene ikke ivaretar disse i tilstrekkelig grad.

14.4.2.5 Regulering av visse typer direktehjemlet ferdse

Selv om ferdse i forbindelse med visse typer formål er direkte tillatt etter de generelle unntakene i loven, kan det være ønskelig å legge føringer om hvor og hvordan ferdselen skal foregå. Bruk av faste traseer kan for eksempel være ønskelig både for å redusere skade på naturen og for å hindre konflikt med andre interesser. Dersom motorferdselen er tillatt gjennom en tillatelse, kan kommunen sette vilkår om hvordan ferdselen skal skje, i tillatelsen. Denne muligheten har kommunen i utgangspunktet ikke når motorferdselen er tillatt

direkte i loven. Utvalget foreslår derfor at kommunen skal få en viss adgang til å fastsette forskrift om hvordan direktehjemlet ferdse skal utøves.

Utvalget foreslår at denne adgangen begrenses til å fastsette krav til trasévalg og krav til fremkomstmiddelet. Slik vi vurderer det, er det denne typen bestemmelser det er mest aktuelt å gi for direktehjemlet ferdse. Utvalget foreslår videre at reguleringsadgangen skal begrenses til noen angitte direktehjemler: motorferdsel til veier og anlegg (forslaget § 12), til turistanlegg (forslaget § 15) og til faste bosteder (forslaget § 16). Dette er mer stedbundne ferdselsformål der det i større grad vil være aktuelt å fastsette trasévalg. Adgangen kan for eksempel brukes til å pålegge brukerne å kjøre en omvei, for eksempel rundt en myr. Adgangen kan bare brukes så lenge det ikke er til vesentlig hinder for å gjennomføre den nødvendige ferdselen. Denne myndigheten er foreslått gitt til kommunen alene.

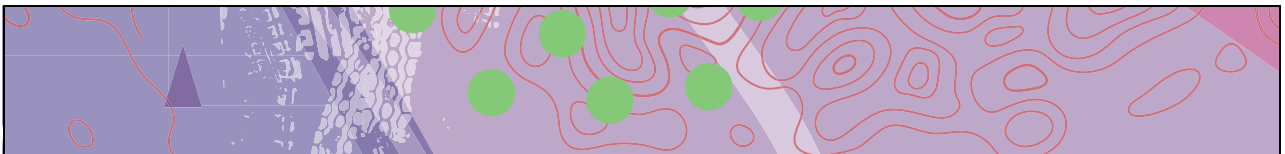
14.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at ny motorferdsellov skal stille krav om at motorferdselen skal være nødvendig, i større grad enn dagens regelverk gjør
- at det skal stilles krav om at motorferdsel i utmark og vassdrag skal skje aktsomt og hensynsfullt, og at aktsomhetsplikten skjerpes dersom terrenget eller dyrelivet er spesielt sårbart
- at kommunen eller statsforvalteren i avgrensede områder midlertidig skal kunne begrense eller forby motorferdsel som ellers er tillatt, når det er nødvendig for reindrifta eller andre interesser som denne loven skal ivareta
- at kommunen eller statsforvalteren skal kunne begrense eller forby motorferdsel som ellers er tillatt i spesielt sårbare områder
- at kommunen skal kunne fastsette traseer og krav til transport- og fremkomstmidler for visse former motorferdsel som er direkte tillatt, så lenge det ikke er vesentlig til hinder for å gjennomføre den nødvendige ferdselen.

Kapittel 15

Regulering av motorferdsel i planer etter plan- og bygningsloven



Figur 15.1

15.1 Innledning

Motorferdsel i utmark krever betydelige arealer. Likevel er motorferdsel i dag bare i begrenset grad regulert i den viktigste loven for arealbruk i Norge, plan- og bygningsloven.

I mandatet er utvalget bedt om å vurdere sammenhengen mellom motorferdselloven og tilstøtende regelverk, særlig plan- og bygningsloven. Under arbeidet har utvalget også mottatt flere innspill om at motorferdsel i utmark i større grad bør reguleres gjennom planer etter plan- og bygningsloven siden dette er et verktøy som kommunene kjenner godt, og som legger til rette for medvirkning og gode prosesser.

Utvalget foreslår å regulere motorferdsel gjennom planer i større grad enn det dagens lov legger opp til. Dette vil legge til rette for mer helhetlige vurderinger av arealbruk, gode beslutningsprosesser og effektiv saksbehandling i kommunene. Samtidig balanserer plansystemet statlig styring og lokalt selvstyre.

Det er summen av enkelthandlinger som er avgjørende for utviklingen i samfunnet. Dette gjelder også for motorferdsel: Selv om en enkelt kjøretur i utmarka ikke vil få vesentlige negative konsekvenser for natur- og friluftinteressene, kan virkningene av den samlede ferdselen true de samme interessene. Plan- og bygningsloven etablerer en prosess som skal sette rammer for enkeltavgjørelser, slik at summen av dem går i en retning som er i tråd med overordnede mål og ambisjoner.

15.2 Dagens regler

15.2.1 Plan- og bygningsloven

15.2.1.1 Plan- og bygningslovens system

Plan- og bygningsloven regulerer forvaltning og bruk av arealer i Norge. Loven etablerer en planleggingsprosess som er kunnskapsbasert, demokratisk og helhetlig. Lovens sentrale formål er å «fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner», og den skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver. Loven gjelder i utgangspunktet for all arealbruk og alle byggeprosjekter, uavhengig av hvilken type virksomhet eller aktivitet det er snakk om. Loven er altså sektorovergripende og sektornøytral. Dermed er den også et verktøy som gjør det mulig å se ulike sektorer og interesser i sammenheng.

Loven inneholder to hoveddeler, én plandel og én byggesaksdel. Plandelen inneholder regler om nasjonal, regional og kommunal arealplanlegging samt regler om konsekvensutredninger. Reglene om arealplanlegging skal sikre en samlet vurdering av fremtidig arealbruk, samordne ulike interesser og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av arealressurser. Byggesaksdelen inneholder regler om behandling av byggesaker. Reglene om byggesaksbehandling skal sikre at enkeltprosjekter blir vurdert, og at prosjektene er i tråd med regelverket.

Det er ikke tillatt å iverksette tiltak som er i strid med kommuneplanens arealdel eller reguleringsplanen for et område. Hvis et tiltak som strider med gjeldende plan skal gjennomføres, må

kommunen enten vedta ny plan, revidere den eksisterende planen eller gi dispensasjon fra planen. Tiltaksbegrepet i plan- og bygningsloven er vidt og omfatter blant annet oppføring, riving og endring av bygninger, konstruksjoner og anlegg samt terrenginngrep, se plan- og bygningsloven § 1-6. Også annen virksomhet og endring av arealbruk som er i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner, regnes som tiltak.

15.2.1.2 Arealplanlegging etter plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven etablerer ulike beslutningsnivåer for arealplanlegging. Lovens utgangspunkt er at arealplanlegging skal skje på et så lokalt nivå som mulig. Arealplanlegging er derfor først og fremst en kommunal oppgave. Nasjonal og regional planlegging skjer i hovedsak på et overordnet nivå og legger føringer for den kommunale planleggingen.

Den nasjonale planleggingen skal ivareta nasjonale og regionale interesser. Regjeringen skal hvert fjerde år legge frem forventninger til regional og kommunal planlegging og kan fastsette statlige planretningslinjer som konkretiserer de nasjonale forventningene. Regjeringen kan også i særlige tilfeller vedta bindende statlige planbestemmelser og i unntakstilfeller kan departementet vedta statlige arealplaner.

Regional planmyndighet, fylkestinget, skal utarbeide regionale planstrategier og regionale planer. Regionale planer, også omtalt som fylkesplaner, skal legges til grunn ved kommunal planlegging. Fylkestinget kan i tillegg fastsette regionale planbestemmelser om arealbruk, inkludert forbud mot særskilt angitte bygge- og anleggstiltak.

Den kommunale planleggingen er en bærebjelke i lokaldemokratiet og det kommunale selvstyret. Reglene i plan- og bygningsloven skal sikre at lokale avgjørelser tas etter en grundig prosess der virkninger blir belyst og alle som ønsker, kan delta. De sentrale kommunale planverktøyene er kommunal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan. Planstrategien, som skal vedtas det første året i valgperioden, skal beskrive utviklingen av kommunen og behovet for planer fremover.

Kommuneplanen, som gir føringer for arealbruken og annen utvikling i kommunen, er kommunenes viktigste styringsdokument. Kommuneplanen skal omfatte en *samfunnsdel* og en *arealdel*. I samfunnsdelen skal kommunen beskrive strategien for den helhetlige og langsiktige samfunnsplanleggingen i kommunen, mens den i arealde-

len skal vise sammenhengen mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruk. Kommunen kan også utarbeide egne *kommunedelplaner*. Kommunedelplaner kan avgrenses til bestemte geografiske områder, temaer eller virksomhetsområder.

I kommuneplanens arealdel skal kommunen angi hvilke formål kommunens arealer skal brukes til og kommunen kan også angi soner der særlige hensyn skal tas. Arealdelen fastsetter rammen for fremtidig arealbruk. Nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak må være i samsvar med arealdelen, hvis ikke kommunen har gitt dispensasjon fra planen. Arealdelen skal omfatte et plankart som viser *arealformål og hensynssoner*. Arealformålene er delt inn i seks hovedkategorier, som hver inneholder en rekke underformål.

Hensynssonene skal vise hvilke hensyn som er viktige i et område, uavhengig av det konkrete arealformålet. Gjennom fastsetting av hensynssonene kan man fremstille kunnskap som er viktig ved vurderingen av planinnspill og søknader om dispensasjon i selve planen. Loven åpner for at kommunen – i soner med særlig hensyn til landbruk, reindrift, mineralressurser, friluftsliv, grønnsstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø – kan gi retningslinjer om hvilke hensyn som skal vektlegges ved praktisering av annen lovgivning der kommunen er tillagt myndighet.¹ Det vil si at kommunen kan gi retningslinjer om hvilke hensyn som skal vektlegges når man fatter vedtak etter motorferdselloven. I randsonen til nasjonalparker og landskapsvernområder kan kommunen i tillegg fastsette bestemmelser for å hindre vesentlig forringelse av verneverdiene i verneområdet, for eksempel et forbud mot motorisert ferdsel. Bestemmelser om randsonen må gis samtidig med eller ved revisjon av vernevedtaket.

I tillegg til den mer overordnede kommuneplanen kan kommunen etter plan- og bygningsloven kapittel 12 vedta reguleringsplaner, som er mer detaljerte arealplankart. For større bygg og anleggstiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn skal det alltid utarbeides reguleringsplaner. Kommunen kan også fastsette i kommuneplanens arealdel at det kreves reguleringsplan for et område.

Det finnes to typer reguleringsplaner, område-regulering og detaljregulering. Områdereguleringer kan ligne på en kommunedelplan ved at de kan benyttes til å styre planlegging, utvikling, utbygging og vern. Detaljreguleringene er mer

¹ Plan- og bygningsloven § 11-8 tredje avsnitt bokstav c.

detaljerte og kan brukes til å følge opp kommuneplanens arealdel og eventuelt krav som er fastsatt i en vedtatt områderegulering.

I likhet med kommuneplanens arealdel skal reguleringsplaner deles inn i arealformål, men i motsetning til det som er tilfelle for kommuneplaner, er ikke de mulige underformålene for reguleringsplaner uttømmende angitt i loven. Reguleringsplaner kan ha samme type hensynssoner som kommuneplanens arealdel. En vedtatt reguleringsplan er bindende for fremtidig arealbruk i området. Reguleringsplanen er også grunnlag for ekspropriasjon, jf. plan- og bygningsloven § 12-4 fjerde avsnitt.

Når det er hensiktsmessig å samordne planer over kommunegrenser, bør flere kommuner samarbeide om planleggingen. *Interkommunalt plansamarbeid* er regulert i plan- og bygningsloven kapittel 9. Regional planmyndighet eller statlige myndigheter kan anmode kommunene om å innlede et slikt interkommunalt plansamarbeid når det regnes som nødvendig for å ivareta viktige nasjonale eller regionale hensyn og oppgaver.

15.2.1.3 Saksbehandlingsregler for kommuneplaner

Når arbeidet med ny kommuneplan eller med revisjon av kommuneplan igangsettes, skal planarbeidet kunngjøres offentlig, og berørte offentlige organer og andre interesserte skal varsles om formålet med planarbeidet og viktige problemstillinger.

For kommuneplaner skal det utarbeides et *planprogram* der man redegjør for formålet med planarbeidet, planprosessen, opplegget for medvirkning og behovet for utredning. Planprogrammet skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn, hvilket normalt skjer samtidig med kunngjøringen av planarbeidet. At planprogrammet sendes på høring innebærer at interesserte har adgang til å komme med innspill tidlig i planleggingsfasen og dermed kan påvirke ikke bare planens innhold, men også arbeidet med den.

Når kommunen har utarbeidet et forslag til kommuneplanens samfunnsdel og arealdel, skal forslaget sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Forslaget skal inneholde en planbeskrivelse som beskriver planens formål, hovedinnhold og virkninger. Planbeskrivelsen skal også inneholde en konsekvensutredning av planen.

Kommunens arealplanarbeid kan berøre nasjonale og regionale interesser. For å sikre at disse blir ivaretatt, har flere berørte myndigheter

adgang til å fremme innsigelser mot en kommunes forslag til arealplan.

Det er kommunestyret som vedtar kommuneplanen. Saksfremlegget til kommunestyret skal vise hvordan virkningene av planen og innkomne uttalelser til planforslaget har vært vurdert. Det skal også vise hvordan planen ivaretar nasjonale og regionale hensyn. Vedtaket om kommuneplan kan ikke påklages.

15.2.1.4 Saksbehandlingsregler for reguleringsplaner

Reguleringsplaner kan utarbeides enten som områdereguleringer eller detaljreguleringer. Områderegulering er en planform som primært utarbeides av kommunen, men kommunen har adgang til å la andre myndigheter og private utføre hele eller deler av arbeidet. Forslag til detaljregulering kan fremmes av alle, både private, kommunen og andre myndigheter.

Ved oppstart av planarbeid skal berørte offentlige organer og andre interessenter varsles. Er forslagsstilleren en annen enn kommunen, skal planspørsmålet først legges frem for kommunen. Dersom kommunen finner at et privat planinitiativ ikke bør føre frem, kan kommunen beslutte at initiativet stanses. Denne avgjørelse kan ikke påklages. Dersom planinitiativet ikke stanses, skal forslagsstiller kunngjøre planarbeidet offentlig og underrette registrerte grunneiere og festere og så vidt mulig andre rettighetshavere og naboer som blir direkte berørt.

Det er bare krav om planprogram for reguleringsplaner som kan antas å få vesentlig virkning for miljø og samfunn. Hvilke planer dette omfatter er nærmere regulert i konsekvensutredningsforskriften.² I likhet med kommuneplaner skal reguleringsplaner ha en planbeskrivelse. Dersom reguleringsplanen kan få vesentlige konsekvenser for miljø og samfunn, skal planbeskrivelsen inneholde en konsekvensutredning i henhold til reglene i konsekvensutredningsforskriften. Forslag til reguleringsplan, inkludert en eventuell konsekvensutredning, skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.

Når kommunen mottar et privat reguleringsplanforslag, skal kommunen avgjøre om forslaget skal fremmes. Kommunen kan samtidig fremme alternative forslag til regulering av arealet. Hvis kommunen ikke finner grunn til å fremme forslaget, kan forslagsstilleren bare kreve at avslaget skal legges frem for kommunestyret dersom det

² Forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger.

er i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områdereguleringen på stedet.

Når forslag til reguleringsplan er ferdigbehandlet, legges det frem for kommunestyret til vedtak, eventuelt med ulike alternativer. Av saksfremlegget skal det gå frem hvordan innkomne uttalelser til planforslaget og konsekvensene av planen har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt. Kommunestyret kan delegere myndighet til å vedta mindre reguleringsplaner. På samme måte som ved kommunale arealplaner, har berørte myndigheter adgang til å fremme innsigelser.

15.2.1.5 Innsigelsesordningen

For å sikre at nasjonale og vesentlige regionale interesser ivaretas i den kommunale arealplanleggingen, inneholder plan- og bygningsloven et system for innsigelser, se §§ 5-4 til 5-7. Innsigelsesystemet er underlagt politisk styring, og bruken av det kan dermed variere noe over tid.

Adgangen til å fremme innsigelse er begrenset til en angitt krets. Berørte statlige og regionale organer kan fremme innsigelse i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning og Sametinget kan fremme innsigelser mot planer som er av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse. Andre kommuner kan fremme innsigelse i spørsmål som er av vesentlig betydning for kommunens innbyggere, for næringslivet eller natur- eller kulturmiljøet i kommunen eller for kommunens egen virksomhet eller planlegging. En vesensforskjell fra reglene om klage er at berørte grunneiere, rettighetshavere og interesseorganisasjoner ikke har innsigelsesadgang.

Hvis en kommune bestemmer at den ikke vil ta hensyn til en innsigelse, skal det gjennomføres mekling mellom partene. Hvis heller ikke det fører frem, skal planen sendes til departementet, som avgjør om innsigelsen skal tas til følge og planen endres. Departementet kan velge å opprettholde kommunens planvedtak selv om det strider mot nasjonale eller vesentlige regionale hensyn.

15.2.1.6 Klageadgang

Klageordningene etter plan- og bygningsloven avhenger av hvilken plantype det er snakk om.

Reguleringsplaner kan påklages av eventuelle parter og dem som har rettslig klageinteresse. I tillegg kan berørte statlige organer, inkludert Sametinget, regionale organer og kommuner klage dersom vedtaket direkte berører deres

saksområde. Dette gjelder likevel ikke i plansaker der vedkommende myndighet er gitt anledning til å fremme innsigelse. I tilfeller der man har innsigelsesadgang kan man altså ikke klage.

Av plan- og bygningsloven § 11-15 tredje avsnitt følger det at vedtak om kommuneplan ikke kan påklages. I deler av juridisk teori er det antatt at denne bestemmelsen må tolkes innskrenkende i enkelte tilfeller, og det argumenteres for at dette har støtte i forarbeidene.³ Etter en slik tolkning kan kommuneplanens arealdel påklages dersom den får særlig store konsekvenser for én eller flere rettighetshavere. Årsaken til dette er at planen, som i utgangspunktet er antatt å ha tilsvarende virkning som en forskrift, i disse tilfellene vil virke mer som et enkeltvedtak. En slik tolkning innebærer at en grunneier for eksempel vil kunne ha klageadgang i spesielle tilfeller der motorferdsel i særlig stor grad båndlegge bruken av deres eiendom. Det kan vanskelig tenkes at kommuneplan får enkeltvedtaksvirkninger overfor for eksempel miljø- og friluftslivsorganisasjoner. Det er også usikkert hvordan en slik regel vil bli praktisert i kommunene, i og med at lovens ordlyd tydelig slår fast at det ikke er klageadgang på kommuneplanens arealdel.

Det er statsforvalteren som behandler klager på kommunale planvedtak. Ved klagebehandlingen skal statsforvalteren legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av forvaltningsskjønn (det frie skjønnet), jf. forvaltningsloven § 34 andre avsnitt

15.2.1.7 Konsekvensutredning

I en del tilfeller er det krav om at arealplaner konsekvensutredes. Formålet med regler om konsekvensutredning er å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av tiltak og planer. De alminnelige reglene om konsekvensutredning finnes i plan- og bygningsloven og konsekvensutredningsforskriften. Forskriften, som gjennomfører EUs direktiver om miljøkonsekvensutredninger,⁴ er våren 2024 under revisjon.

Regionale planer og kommuneplaner som inneholder «retningslinjer eller rammer for fremtidig utbygging» og reguleringsplaner som kan få «vesentlig virkning for miljø og samfunn» skal konsekvensutredes, jf. plan- og bygningsloven § 4-2. Det skal også tiltak etter annen lovgivning

³ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 176.

⁴ Direktiv 2001/42/EF, direktiv 2011/92/EU, og revidert direktiv 2014/52/EU.

som kan få «vesentlige virkninger for miljø og samfunn» og nærmere bestemte verneplaner og vernevedtak, jf. plan- og bygningsloven § 14-1. Hvilke planer og tiltak som er omfattet av dette, er nærmere beskrevet i konsekvensutredningsforskriften.

Hvilke planer og tiltak som skal konsekvensutredes, er regulert i forskriftens §§ 6, 7 og 8. De tre bestemmelsene viser videre til forskriftens vedlegg I og vedlegg II, som inneholder lister over planer og tiltak. Planer og tiltak i vedlegg I skal alltid konsekvensutredes, mens planer og tiltak i vedlegg II konsekvensutredes dersom en nærmere vurdering viser at det er nødvendig.

I dag er ikke virksomhet som er regulert i motorferdselloven, tatt inn i noen av vedleggene. Konsekvensen av dette er at planer og tiltak om motorferdsel ikke i seg selv vil utløse krav om konsekvensutredning. Dette gjelder uavhengig av om virksomheten planlegges etter motorferdselloven eller i planer etter plan- og bygningsloven. Utredningskrav i annen relevant lovgivning, inkludert naturmangfoldloven og motorferdselloven selv, må oppfylles uavhengig av om virksomheten er omfattet av konsekvensutredningsregelverket.

15.2.1.8 Dispensasjon

Adgangen til å gjøre unntak – dispensere – fra bestemmelser som er gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, reguleres i lovens kapittel 19. Myndigheten til å gi dispensasjon ligger til kommunen dersom ikke annet er fastsatt. Før kommunen gir dispensasjon, skal berørte statlige og regionale myndigheter få anledning til å uttale seg, og naboer skal som hovedregel varsles. Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon.

Plan- og bygningsloven § 19-2 legger opp til en toleddet dispensasjonsvurdering. Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene. I forarbeidene er det gitt uttrykk for at det ikke skal være kurant å få dispensasjon fra gjeldende plan.⁵

15.2.1.9 Ekspropriasjon

Reguleringsplaner gir grunnlag for ekspropriasjon. Ekspropriasjon innebærer at en eiendomsrett, bruksrett, servitutt eller annen rett til, i eller

over fast eiendom blir ervervet, endret, overført eller avløst ved tvang mot erstatning fastsatt etter skjønn.

Både kommunestyret og staten kan foreta ekspropriasjon for å gjennomføre reguleringsplaner. Før det fattes vedtak om ekspropriasjon, skal saken være best mulig klarlagt, og de berørte skal ha fått mulighet til å uttale seg.

Ekspropriasjonsadgangen etter plan- og bygningsloven omfatter ikke areal som i reguleringsplan er satt av til landbruk. Det er imidlertid ingen ting i veien for at et landbruksområde først omreguleres og så eksproprieres.

Erstatning for ekspropriasjon skal fastsettes etter skjønn av tingretten etter reglene i skjønnsprosessloven. At det skal utmåles erstatning etter skjønn, er ikke til hinder for at erstatningen settes til kroner null. Erstatningen skal dekke det økonomiske tapet som ekspropriaten får som følge av avståelsen og dersom ekspropriaten ikke har noe økonomisk tap, skal det ikke gis noen erstatning.

15.2.2 Kobling mellom motorferdselloven og plan- og bygningsloven

Motorferdselloven har i dag ingen generell kobling til plan- og bygningsloven, men henviser til plan- og bygningsloven i enkelte tilfeller. For eksempel åpner motorferdsselforskriften § 3 første avsnitt bokstav d for bruk av motorkjøretøy på vinterføre til transport av materialer, utstyr og arbeidsfolk til bygging i samsvar med byggetillatelse etter plan- og bygningsloven. I Miljøverndepartementets rundskriv T-1/96 punkt 7.3.2 er det også lagt til grunn at kommunen etter motorferdsselforskriften § 6 kan gi tillatelse til trenings- og konkurransekjøring i forbindelse med motorsport på terrengbaner som er godkjent i reguleringsplan.

I dag er også noen av saksbehandlingsreglene for fastsetting av forskrifter om snøskuterløyper lånt fra plan- og bygningsloven. Av motorferdsselforskriften § 4a følger det at forslag om snøskuterløyper skal sendes på høring som beskrevet i plan- og bygningsloven § 11-14, det vil si på tilsvarende måte som forslag til kommuneplan. I tillegg skal kommunens vedtak kunngjøres etter reglene i plan- og bygningsloven § 12-12 fjerde og femte avsnitt. Dette innebærer at løypene skal kunngjøres i minst én avis, og at grunneiere, festere og andre som blir dirkete berørt, skal underrettes særskilt. Vedtatte snøskuterløyper skal i henhold til motorferdsselforskriften vises i kartet til kommuneplanens arealdel. Inntegningen i kommuneplanens arealdel har ingen rettslig virkning, men

⁵ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 242.

gir viktig informasjon i den kommunale arealplanleggingen.

15.3 Kunnskapsgrunnlag

15.3.1 Forsøk med ny forvaltningsordning for motorferdsel i utmark

I år 2000 startet Miljøverndepartementet et forsøk med ny forvaltningsordning for motorferdsel i utmark. Hensikten med forsøket var å undersøke om forvaltning av motorferdsel i utmark etter plan- og bygningsloven (1985-loven) kunne sikre bedre saksbehandling og en mer helhetlig vurdering av de berørte interessene. Et sentralt mål var å redusere negative effekter på naturmiljøet, blant annet ved å kanalisere motorisert ferdsel til mindre sårbare områder. Sirdal, Vinje, Stor-Elvdal, Lom, Røros, Hattfjelldal, Fauske og Kautokeino ble valgt ut som forsøkskommuner. Kautokeino trakk seg underveis i forsøket.

Motorferdselloven og -forskriften ble under forsøket erstattet av en egen forskrift, som forsøkskommunene måtte vedta. Forskriften tillot motorferdsel for en del formål, og åpnet for at motorferdsel kunne reguleres nærmere i kommuneplanens arealdel. Kommunen kunne angi områder der motorferdsel skulle være tillatt eller forbudt, og gi utfyllende bestemmelser som avgrenset bruken av motorkjøretøy til særskilte løyper. Det var ingen begrensninger i hvilke formål motorferdsel kunne tillates for, og det ble åpnet for etablering av snøskuterløyper for fritidskjøring. Fauske, Hattfjelldal, Vinje og Stor-Elvdal benyttet seg av denne adgangen. Forskriften åpnet for at kommunene kunne dispensere fra bestemmelsene i arealplanen etter plan- og bygningslovens dispensasjonsbestemmelse.

Forsøket ble evaluert av Norsk Institutt for naturforskning (NINA).⁶ I evalueringen fant man at planprosessene ga en mer helhetlig vurdering av berørte interesser og en mer demokratisk motorferdselselforvaltning. Grupper som var godt organisert lokalt, hadde god mulighet til å nå frem med sine ønsker. For eksempel fikk velorganiserte snøskuterinteresser stor innflytelse på kommuneplanene i et flertall av kommunene. Tilsvarende hadde grunneierinteressene og reindriftsnæringen stor innflytelse på planene. Natur-, miljø- og friluftslivsinteresser er ofte svakere representert på lokalt nivå, og evalueringen viste at de dermed hadde mindre innflytelse i planprosessene. Natur- og miljøhensyn ble først og fremst sikret gjennom kom-

muneadministrasjonen, statsforvalterens miljøvernavdeling, statlige sektormyndigheter og interesseorganisasjoner på fylkesnivå.

I evalueringen ble det også konkludert med at saksbehandlingen ble mer effektiv og forutsigbar. Flere vedtak ble flyttet til administrativt nivå, hvilket ga kortere saksbehandlingstid. Sektormyndighetenes og fylkeskommunenes rolle med å sikre en lokal motorferdselselforvaltning i tråd med nasjonal lovgivning og politiske føringer ble vurdert som viktig. Vesentlige liberaliseringer i strid med nasjonale og viktige regionale interesser ble stoppet gjennom innsigelser fra statlige myndigheter.

Dårlig plangrunnlag, manglende plankompetanse i kommunene og at prosessene med komunedelplaner var tunge og ressurskrevende, ble av NINA trukket frem som utfordringer med forsøksordningen. Flere av planprosessene ble lange på grunn av innsigelser.

15.3.2 Planlovutvalgets forslag

Planlovutvalget, som var nedsatt for å vurdere planleggingsbestemmelsene i plan- og bygningsloven, drøftet regulering av motorferdsel i sin andre delutredning, NOU 2003: 14.

Planlovutvalget foreslo at kommuneplanen i større grad skulle være et verktøy for kanalisering og regulering av motorferdsel. Forslaget gikk ut på at kommunen i kommuneplanens arealdel skulle kunne gi bestemmelser om motorisert ferdsel i utmark i arealer avsatt til landbruks-, reindrifts-, natur- og friluftsmål (LRNF-arealer) og arealer avsatt til bruk og vern av sjø og vassdrag.⁷ Planlovutvalget foreslo også at man i arealplan skulle kunne gi retningslinjer for praktiseringen av motorferdselloven, for eksempel kriterier for å avgjøre søknader om tillatelse i forskjellige områder.

Planlovutvalget foreslo en ny bestemmelse i motorferdselloven der det skulle klargjøres at kommunen i arealplaner etter plan- og bygningsloven kunne gi bestemmelser om motorisert ferdsel i utmark. Bestemmelsen skulle gi kommunen adgang til å fastsette bestemte traseer for motorferdsel i arealplaner og til å forby motorferdsel i bestemte områder.

Forslaget var ikke ment å utvide adgangen til motorferdsel i utmark. Adgangen til motorisert ferdsel i utmark ville også etter utvalgets forslag følge av motorferdselloven med tilhørende forskrifter, og all regulering i arealplan skulle skje innenfor rammene av motorferdselloven. Forsla-

⁶ Skår og Østdahl (2005) kapittel 9.

⁷ NOU 2003: 14 s. 176.

get innebar ikke en endring i systemet med individuelle tillatelser til motorferdsel. Planlovutvalget mente at forslaget ville kunne sikre viktige friluftslivskvaliteter som urørt natur, fred og ro.

Planlovutvalgets forslag ble ikke fulgt opp i proposisjonen til Stortinget, Ot.prp. nr. 32 (2007–2008). Det ble vist til at Direktoratet for naturforvaltning arbeidet med oppfølgingen av forsøket med ny forvaltningsordning (omtalt i kapittel 6.2) og med en tilråding til ny motorferdsellov (omtalt i kapittel 6.4).

15.3.3 Anbefaling fra prosjektet «Motorferdsel og samfunn» (MoSa)

Den rådgivende gruppen i prosjektet «Motorferdsel og samfunn» (MoSa), som er nærmere omtalt i kapittel 6.3, anbefalte å pålegge alle kommuner å ha en kommunal motorferdselplan.⁸ Planen skulle regulere all motorferdsel i kommunens utmarksarealer, og rammene for planen skulle følge av motorferdselloven. Gruppen anbefalte at motorferdsel så langt som mulig skulle kanaliseres til fastsatte traseer.

Den rådgivende gruppen anbefalte at det skulle stilles krav om kartfesting av snøskutertraseer i plan- og bygningsloven, og foreslo at slike løyper ikke skulle kunne etableres dersom de ville medføre skader på natur eller miljø eller føre til ulemper for friluftsliv, næringsliv, lokal- og hyttebefolkningen eller andre allmenne interesser. Videre mente gruppen at loven burde legge opp til at kommunen skulle sonere utmarksarealene i kommunen med sikte på å skille løyper fra stille områder, soner med verdifull og sårbar natur, hytteområder med mer. Både kommuneplaner, kommunedelplaner og reguleringsplaner ble vurdert som aktuelle for motorferdselplaner.

Den rådgivende gruppen understreket at et godt kunnskapsgrunnlag er en forutsetning for at motorferdselplaner skal kunne redusere skaden på naturen. Gruppen var derfor opptatt av å styrke kunnskapsgrunnlaget for vurdering av miljøverdier og sårbarhet. Behovet for klare retningslinjer for hvordan nasjonale hensyn skal ivaretas ble understreket.

15.3.4 Tilråding til ny motorferdsellov i 2008

I 2008 la Direktoratet for naturforvaltning frem en tilråding til ny motorferdsellov, som er omtalt i kapittel 6.4. I tilrådingen foreslo direktoratet å innføre krav om at alle kommuner skulle ha en kom-

munal motorferdselplan. Motorferdselplanen skulle koble den offentligrettslige reguleringen av motorferdsel i utmark og vassdrag til den kommunale arealplanleggingen.

Direktoratets tilråding kom før ny plan- og bygningslov var vedtatt, men etter at Planlovutvalget hadde lagt frem sin utredning. I forslaget ga direktoratet uttrykk for at Planlovutvalgets intensjon om økt regulering av motorferdsel i arealplaner burde følges opp, men at man burde gå lenger. Direktoratet foreslo at kommunene enten i kommuneplanens arealdel eller i en egen kommunedelplan skulle regulere motorferdsel i hele kommunens utmarksareal. Motorferdsel skulle fortsatt reguleres i en egen lov, men deler av regelverket skulle operasjonaliseres gjennom planer etter plan- og bygningsloven. Motorferdselplanen skulle positivt angi hvor det var åpnet for motorferdsel, og burde ligge til grunn for tilnærmet all ferdsel, med unntak av den ferdselen som var direkte tillatt etter loven.

Direktoratet la til grunn at planprosessen ville bidra til å sikre ivaretagelse av miljøverdier. Planprosessen, der berørte interesser høres, ville legge til rette for at motorferdselområder og -traseer plasseres der det er størst behov for dem, og der de i minst mulig grad er i konflikt med natur-, miljø- og friluftslivsinteresser. Plan- og bygningslovens krav til medvirkning ville bidra til mer demokratisk styring og helhetlige vurderinger av hvor motorferdsel skulle være tillatt, og gi sektormyndighetene mulighet til å fremme innsigelser for å ivareta nasjonale og regionale interesser. Direktoratet understreket at adgangen til å fremme innsigelser er avgjørende for å ivareta natur-, miljø- og friluftslivsinteressene siden disse interessene ofte er svakt representert på lokalt nivå.

Å forankre tillatelser i en plan ble vurdert å være en vesentlig forbedring av dagens system med enkeltsaksbehandling. En motorferdselplan ville styrke kunnskapsgrunnlaget ved behandling av enkeltsøknader fordi man ville ha gjort avveininger mellom ulike verdier og hensyn ved fastsetting av traseene. Dermed ville også saksbehandlingen bli mer forutsigbar for søkerne og andre berørte.

Det går frem av forslaget at motorferdselplanen blant annet burde vise snøskutertraseer til ulike formål, traseer for opparbeiding av skibakker, skiløyper og løyper for hundekjøring, traseer for vedlikehold av store anlegg, traseer til faste bosteder, isfiskeløyper, hvilke innsjøer bruk av motorfartøy er tillatt på, start- og landingsplasser for luftfartøy og terrengbaner for motorsport. Det

⁸ Kleven (red.) mfl. (2006b) kapittel 5.2.

ble foreslått at bruk av områdene eller traseene skulle reguleres gjennom juridisk bindende bestemmelser til planen, for eksempel om når motorferdsel er tillatt og hvilke fremkomstmidler som kan benyttes.

I høringen av lovforslaget ble det gitt bred støtte til forslaget om å bruke kommunale motorferdselplaner for å kanalisere motorferdsel i utmark, inkludert å kanalisere ferdsel bort fra sårbare områder, men lovforslaget ble også møtt med noen innvendinger. Det ble fra flere hold, blant annet fra Statens landbruksforvaltning (tilsvarende Landbruksdirektoratet i dag) og enkelte statsforvaltere, trukket frem at ikke alle kommuner vil ha et reelt behov for en egen motorferdselplan, og det ble derfor oppfattet som lite hensiktsmessig at alle kommuner skulle bli pålagt å ha en slik plan. Det ble i høringen også pekt på at kommunene vil trenge faglig bistand i prosessen, og at det – sammenlignet med mange andre planer – vil være et større behov for å samordne planarbeidet over kommunegrenser. I høringen ble det også vist til at grunneiers rett til å nekte motorferdsel kan komplisere arbeidet med å angi traseer for ulike formål.

15.3.5 Planlegging av snøskuterløyper

I 2014 sendte Klima- og miljødepartementet et forslag om å gi kommunene adgang til å etablere snøskuterløyper på høring.⁹ Forslaget gikk ut på at løypene skulle angis i planer etter plan- og bygningsloven, men at viktige rammer for kommunenes planlegging skulle følge av motorferdselloven. Høringsforslaget la opp til at løypene skulle fastsettes enten i kommuneplanens arealdel, i kommunedelplan eller i reguleringsplan.

Flere høringsinstanser påpekte at forslaget fremsto som komplisert, at forholdet mellom motorferdselloven og plan- og bygningsloven var uklart, og at det var uklart hva som var hjemmelsgrunnlaget for kommunens saksbehandling og vedtak. Utgangspunktet var at det formelle hjemmelsgrunnlaget skulle ligge til motorferdselregelverket, men terminologien førte til at flere kommuner forsto forslaget slik at vedtaket skulle fattes etter plan- og bygningsloven. Snøscooterimportørens forening var kritisk til den foreslåtte lovtekniske løsningen og argumenterte for å bruke plan- og bygningslovens saksbehandlingsregler fullt ut.

Som følge av høringsinnspillene så departementet behov for å klargjøre og forenkle forslaget.

⁹ Klima- og miljødepartementet (2014).

Departementet slo fast at unntak fra motorferdselforbudet skulle fremgå i bestemmelser i eller i medhold av motorferdselloven og ikke av annen lovgiving. Å la plan- og bygningsloven gjelde fullt ut for planleggingen av løypene ville etter departementets vurdering være unødig tid- og ressurskrevende for kommunene. I tillegg mente departementet at en slik løsning ville skape utfordrende koordinering mellom to regelverk all den tid hjemmelen skulle ligge i motorferdselloven. Som eksempler trakk departementet frem utfordringer når det gjelder regler om grunneiersamtykke, klagerett og ekspropriasjon.

I det endelige forslaget, Prop. 35 L (2014–2015), tydeliggjorde departementet derfor at motorferdselloven skulle være hjemmelsgrunnlaget for vedtak om snøskuterløyper, men at enkelte saksbehandlingsregler fra plan- og bygningsloven skulle benyttes, se kapittel 23.2.6. Departementet gikk ikke inn for en ordning med innsigelser etter plan- og bygningsloven, men foreslo isteden en særskilt klagerett som skulle sikre at viktige allmenne interesser blir ivaretatt.

15.3.6 Representantforslag i Stortinget

Et ønske om større grad av samordning mellom motorferdselloven og plan- og bygningsloven ble trukket frem i ett av de to representantforslagene som danner bakgrunnen for at Motorferdsellovutvalget ble nedsatt.¹⁰ I representantforslag 161 S (2020–2021) argumenterte forslagsstillerne for at en samordning vil øke kommunenes selvråderett, avbyråkratisere regelverket og klargjøre prosessreglene knyttet til innsigelser og klagebehandling.

I skriftlige innspill til høringen i Stortinget påpekte både Den Norske Turistforening (DNT) og Norsk Friluftsliv at forslaget om samordning var lite konkret, og derfor vanskelig å ta stilling til.¹¹ Begge organisasjonene ga uttrykk for at bruk av prosessreglene i plan- og bygningsloven, for eksempel ved planlegging av løyper, kunne bidra til mer helhetlig planlegging og bedre konsekvensutredninger, men de la samtidig til grunn at dette også kunne ivaretas i motorferdselloven. I innspillene ble det fremhevet at motorferdsel i utmark bør ligge under Klima- og miljødepartementet sitt ansvarsområde.

DNT påpekte at det å flytte deler av reguleringen over i andre lover ville kunne uthule og svekke

¹⁰ Dokument 8:155 S (2020–2021) og Dokument 8:161 S (2020–2021).

¹¹ Høringsinnspill i brev fra Den Norske Turistforening av 30. april 2021 og i brev fra Norsk friluftsliv av 29. april 2021.

motorferdselloven, noe DNT ikke ønsket. De pekte tvert imot på behovet for lovgivning som tydeligere uttrykker hvordan kommunene skal ivareta natur- og friluftslivsområder, samt hvordan snøskuterinteresser skal avveies mot andre interesser.

15.3.7 Evaluering av plan- og bygningsloven

I det tverrfaglige forskningsprosjektet Evaluering av plan- og bygningsloven (EVAPLAN 2008), som pågikk i perioden 2014 til 2019, ble norsk arealplanlegging evaluert.¹² I prosjektet vurderte man om plan- og bygningsloven fra 2008 hadde fungert etter intensjonen, og studerte både loven og hvordan den ble praktisert i kommunene.

Flere av hovedfunnene i evalueringen kan ha betydning for spørsmålet om motorferdsel bør integreres i plansystemet. Sentrale funn var at:¹³

- Plan- og bygningsloven generelt har høy legitimitet og oppfattes som velbalansert. Kommunenes praksis har imidlertid ikke like høy legitimitet som loven ellers, blant annet på grunn av stor variasjon i planleggingspraksis mellom ulike kommuner.
- Samfunnsplanleggingen har blitt styrket gjennom loven, men bør fortsatt integreres mer i arealplanleggingen.
- Loven har styrket den strategiske planleggingen, men kommunene (og fylkene) trenger flere verktøy og sterkere insentiver til å ta i bruk de verktøyene som er i loven i dag. Den strategiske planleggingen er viktig for at sentrale nasjonale hensyn, som klima og miljø, skal bli ivaretatt lokalt.
- Plan- og bygningsloven har langt på vei blitt en felles arena i flernivådemokratiet, men flere sektorlover og systemer for tidligfaseutredning må kobles på. I dag er koblingen til ulike sektorlover ulik, hvilket gjør det uklart i hvilken grad hensyn etter særlover ivaretas.
- Plan- og bygningsloven er en nøytral prosesslov, og sikrer ikke i tilstrekkelig grad ivaretagelse av klima og naturmangfold i lokale plansaker. Loven sikrer heller ikke at de samlede konsekvensene av arealpolitikken blir fanget opp.
- Det er behov for økt plankompetanse og kapasitet i kommunene. Forutsetningene for god planlegging er ikke nødvendigvis til stede, og det er stor variasjon mellom kommunene.¹⁴

¹² Se blant annet Hanssen og Aarsæther (red.) (2018a) og Hanssen og Aarsæther (red.) (2018b).

¹³ Hanssen mfl. (2018) s. 483 flg.

Funnene i EVAPLAN indikerer at plan- og bygningsloven ikke i tilstrekkelig grad sikrer ivaretagelse av klima- og miljøhensyn i arealplanleggingen, og at naturhensyn ofte taper for utbyggings- og næringsutviklingshensyn. I EVAPLAN og andre utredninger vises det til flere forhold som bidrar til at klima- og naturhensyn ikke i tilstrekkelig grad ivaretas:¹⁵

- Naturen har svakt rettsvern. Plan- og bygningsloven legger ikke klare føringer for ivaretagelse av natur- og klimahensyn og heller ikke naturmangfoldloven legger særlige skranker for tiltak utenfor vernede områder. Politiske vurderinger blir derfor avgjørende for hvordan miljøhensyn vektas opp mot andre hensyn.
- Statlige styringsverktøy påvirker i begrenset grad kommunal planlegging og potensialet i regional planlegging utnyttes ikke i tilstrekkelig grad.
- Dispensasjonspraksis undergraver plan som et styringsverktøy.
- Innsigelsesordningen er lite forutsigbar, og har blitt svekket. Både det at innsigelsesinstuttet er underlagt politisk kontroll og ordningen fra 2018 med at statsforvalteren skal samordne og eventuelt kan avskjæres statlige innsigelser har svekket forutsigbarheten. I EVAPLAN løftes det frem som prinsipielt problematisk at innsigelsesmyndigheter nå i en del tilfeller argumenterer med at hensynet til lokalt selvstyre veier tyngre enn hensynene innsigelsesmyndigheten er satt til å ivareta.¹⁶
- I en del kommuner er det mangel på kapasitet og på miljø- og plankompetanse. Plan- og bygningsloven stiller de samme kravene til alle kommuner, men kommunene har ulike forutsetninger for å løse arealplanleggingen på en god måte.
- Kunnskapsgrunnlaget om miljø- og klimahensyn er ofte for svakt, og man mangler verktøy for å vurdere samlede virkninger. De samlede effektene av mange enkeltbeslutninger om arealbruk vurderes sjelden systematisk. I tillegg innhentes det ikke tilstrekkelig ny kunnskap om blant annet naturpåvirkning i planprosessen.
- På en del områder tas viktige beslutninger i forkant av prosesser etter plan og bygningsloven.

¹⁴ Dette funnet er i tråd med generalistkommuneutvalgets funn, se NOU 2023: 9 s. 207.

¹⁵ Se blant annet Hanssen mfl. (2018) s. 499 flg., Simensen mfl. (2022) s. 22–24, og NOU 2024: 2 s. 235.

¹⁶ Hanssen mfl. (2018) s. 500.

- Kontrollmekanismene i arealplanprosesser er svake. Sivilombudets rolle som kontrollmekanisme blir ikke alltid respektert av departementet.

I rapporten «Bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen»,¹⁷ som er basert på konklusjoner fra EVAPLAN, gis det anbefalinger om tiltak for å styrke plan- og bygningsloven som verktøy for samordning i arealforvaltningen. Motorferdselloven er en av 19 sektorlover som behandles i rapporten. Rapporten løfter muligheten for å flytte reguleringen av snøskuterløyper over til plan- og bygningsloven, slik at forvaltningen av disse traseene blir integrert i kommunens planlegging og koblingen til andre sektormyndigheters virksomhet blir mer synlig. Primærforslaget i rapporten ser likevel ut til å være å ta motorferdsellovens bestemmelser inn i friluftsløven, uten at det synes å være grundig utredet. At friluftsløven primært regulerer privatrettslige forhold, mens motorferdselloven er en offentligrettslig lov er for eksempel ikke omtalt.

15.3.8 Innspill

Flere har overfor utvalget pekt på at plansystemet etter plan- og bygningsloven er et egnet verktøy for regulering av arealbruk.

Utmarkskommunenenes Sammenslutning (USS) har i sitt innspill til utvalget argumentert for at motorferdsel i utmark bør reguleres etter plan- og bygningsloven. De påpeker at den normale måten å tillate arealbruk på er gjennom arealplanlegging, og at motorferdsel i dag er underlagt en annen saksbehandling enn nesten all annen arealbruk. Plan- og bygningsloven gir et oversiktlig, forutsigbart og kvalitativt godt sett av materielle, prosessuelle og personelle regler for en offentligrettslig avklaring av hvilken arealbruk som skal være tillatt. Saksbehandlingen etter motorferdselregelverket er ikke like grundig og demokratisk som den som følger av plan- og bygningsloven. USS mener særlig fastsetting av snøskuterløyper bør kunne skje etter plan- og bygningsloven, men argumenterer også for at tildeling av dispensasjoner bør skje etter plan- og bygningsloven § 19-2.

Flere kommuner, blant annet Tana, Bardu og Alta, har også gitt innspill om at motorferdsel i større grad bør reguleres gjennom planer etter plan- og bygningsloven. Tana og Alta kommuner

foreslår blant annet at kommunene skal få mulighet til å åpne for øvings- og frikjøringsområder for snøskuter gjennom plan- og bygningsloven. Bardu kommune mener også at ferdsel på barmark er egnet for regulering gjennom reguleringsplaner. Senja kommune har gitt innspill om at plan- og bygningsloven bør brukes til å åpne løyper for rekreasjonskjøring.

Statsforvalteren i Trøndelag foreslår at lokale forskrifter, eventuelt plan- og bygningsloven, skal kunne brukes til å åpne for bruk av snøskuter langs definerte traseer for transport til hytter, siden dette kan forenkle saksbehandlingen i kommunene.

Friluftsansjoner som Den Norske Turistforening (DNT) og Norsk Friluftsliv har i sine innspill gitt uttrykk for at plan- og bygningsloven kan være egnet for fastsetting av snøskuterløyper.

DNT mener at fastsetting av løyper i kommunedelplan eller kommuneplanens arealdel kan gi en mer helhetlig planlegging og vurdering av løypene. Plan- og bygningslovens prosesskrav fremmer tidlig medvirkning og kan gi ryddigere prosesser. At kommuneplanen revideres hvert fjerde år og at kommuneadministrasjonen holder i prosessene kan bidra sikre faglig kvalitet og at planene er oppdaterte. Ordningene med innsigelse og mekling vil i større grad fremme kommunens selvvråderett enn dagens ordning med klage og overprøving fra statsforvalteren.

Norsk Friluftsliv mener at bruk av plan- og bygningsloven kan bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag, bedre medvirkningsprosesser og større legitimitet for snøskuterløypene. Loven bør fastsette tydelige skranker for hvor snøskuterløyper kan legges. Ifølge Norsk Friluftsliv bør det stilles krav om konsekvensutredninger ved utarbeiding av snøskuterløyper, og slike løyper bør tas inn i vedlegg II til konsekvensutredningsforskriften. Planlegging av løyper må skje etter en helhetlig plan som baseres på en samlet vurdering av fordele og ulemper og tålegrensen for kommunens natur- og friluftslivsområder. Regionale planer kan brukes for å fastsette overordnede rammer for snøskuterløyper og sikre at slike ikke blir lagt i viktige friluftslivs- og naturområder.

Norske landskapsarkitekters forening fraråder i sitt innspill til utvalget at snøskuterløyper skal kunne åpnes gjennom å vedta en reguleringsplan. De mener at private, som kan ha økonomiske interesser i å få åpnet løyper, ikke bør ha adgang til å initiere og gjennomføre regulering av løyper.

¹⁷ Stokstad mfl. (2020).

15.4 Utvalgets vurderinger

15.4.1 Koblingen mellom motorferdselloven og plan- og bygningsloven

Planprosessen etter plan- og bygningsloven skal bidra til å samordne ulike interesser, sikre åpenhet og medvirkning og legge til rette for bærekraftig utvikling. Utvalget mener at planprosessen i mange tilfeller er den best egnede prosessen for å åpne for motorferdsel. Planprosessen fremmer langsiktige, helhetlige vurderinger og er en prosess kommunene er fortrolige med. Regulering i plan vil sikre gode beslutningsprosesser og legge til rette for effektiv saksbehandling i kommunene. En hovedgrunn til å regulere motorferdsel i planer etter plan- og bygningsloven er å legge til rette for god arealbruk. Utvalget foreslår derfor at motorferdsel skal reguleres i arealplaner.

Utvalget har vurdert og forkastet muligheten for utelukkende å regulere motorferdsel gjennom plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsloven regulerer primært stedbunden virksomhet, mens motorferdsel ikke er begrenset til ett sted. Plan- og bygningslovens generelle dispensasjonshjemmel synes heller ikke egnet til å erstatte tillatelsessystemet for motorferdsel, og loven er derfor lite egnet til alene å regulere motorferdsel. I tillegg kan det av pedagogiske grunner være en fordel å ha en egen motorferdsellov.

Utvalget mener at det fortsatt bør være motorferdselloven som regulerer hva som er tillatt motorferdsel. Planregulering alene bør ikke innebære at motorferdsel er tillatt. Rettsvirkningene av planene bør heller følge av motorferdselloven, slik at motorferdselloven setter rammene for hva som er tillatt motorferdsel. Innenfor disse rammene foreslår utvalget at kommunene skal kunne gi bestemmelser om motorferdsel i arealplaner. Dette innebærer at kommunene ikke skal kunne tillate mer motorferdsel i plan enn det det åpnes for i motorferdselloven, og at selve ferdsele krever hjemmel i motorferdselloven.

Behovet for planlegging av motorferdsel varierer mellom ulike kommuner. I noen kommuner er det lite motorferdsel i utmark, mens det i andre kommuner er mye motorferdsel. Fordi behovet for planlegging varierer mellom kommunene, vil ikke utvalget foreslå å innføre en generell plikt til å ha motorferdselplaner i alle kommuner. Utvalget foreslår isteden at det skal være planleggingsplikt for noen typer virksomhet. Dette innebærer at en kommune som ønsker å åpne for den aktuelle virksomheten, må gjøre det gjennom plan.

15.4.2 Formålet med planregulering av motorferdsel

Planprosessen skal sikre at viktige beslutninger om arealbruk og samfunnsutvikling tas av lokale folkevalgte organer etter en grundig saksbehandling der berørte parter og interessenter har anledning til å bli hørt. Ved å regulere motorferdsel gjennom planer etter plan- og bygningsloven ønsker utvalget å fremme samordning av arealbruk, sikre medvirkning i beslutningsprosesser og forenkle saksbehandlingen i motorferdselsaker. Planprosessen legger også til rette for avklaring av og avveining mellom ulike sektorinteresser.

Utvalget mener at plan- og bygningsloven er det beste verktøyet for å kanalisere motorferdsel i utmark. Kanalisering er ønskelig for å styre motorferdsel bort fra sårbare områder og områder der motorferdselen kommer i konflikt med andre interesser. Å samle ferdsele til angitte traaseer kan også redusere det totale området som påvirkes av motorferdsel.

En styrke ved plan- og bygningsloven er at den er sektornøytral, og at ulike former for virksomhet og arealbruk er omfattet av loven. Ved å behandle motorferdsel i plansystemet, forsterker man koblingen mellom motorferdsel og andre arealinteresser. Planbehandling vil gjøre det enklere å vurdere motorferdsel i sammenheng med annen virksomhet, og å se annen aktivitet i sammenheng med motorferdsel. Når plansystemets funksjon som kobling mellom ulike aktiviteter styrkes, blir det enklere å vurdere de samlede belastningene på natur- og friluftsjnteresser.¹⁸

Planprosessen legger til rette for bred medvirkning og for at ulike interesser blir hørt.¹⁹ Å involvere representanter for ulike interesser på et tidlig stadium kan bidra til å tilrettelegge for kompromisser og gode løsninger. Selve planleggingsprosessen kan også bidra til å gi motorferdselreguleringen økt legitimitet. Planprosessen gir også andre kommuner anledning til å delta i prosessen gjennom innsigelser.

Kommunene er i stor grad fortrolige med beslutningssystemet etter plan- og bygningsloven. Dette kan, slik utvalget vurderer det, bidra til å effektivisere kommunenes arbeid med regulering av motorferdsel. Det kan være krevende for kommunene å forholde seg til ulike prosessregler,

¹⁸ Winge (2018) s. 78–79.

¹⁹ Ringholm og Nyseth (2018) s. 317–332.

og det er dermed en fordel å behandle motorferdsel etter en kjent prosess.

I kommuner der motorferdsel er et konflikttema, kan planarbeidet bidra til å avklare interesser og konflikter på et tidlig tidspunkt, slik at man får mulighet til å finne løsninger og kompromisser som kan aksepteres av flere av de berørte. Der som kommunene oppnår planer med bred aksept, kan det frigjøre ressurser som ellers ville blitt brukt til å håndtere klager og konflikter.

15.4.3 Utfordringer ved planregulering

Utvalget ser mange fordeler ved å regulere motorferdsel i plan, men også noen utfordringer.

Ikke alle interesser som berøres av motorferdsel, har like gode forutsetninger for å nå frem i medvirkningsprosessene etter plan- og bygningsloven. Grupper som er godt organisert lokalt, kan ha større mulighet til å vinne frem enn andre. Dette kan gi et fortrinn til blant annet snøskuterklubber og reindrifta sammenlignet med mindre velorganiserte interesser og grupper. Det varierer fra kommune til kommune hvor tilstedeværende og godt organisert natur- og friluftsinnteresser er lokalt. I evalueringen av forsøket med ny forvaltningsordning, fant NINA at natur-, miljø- og friluftslivsinteressene bare delvis ble ivaretatt gjennom engasjement fra frivillige organisasjoner på lokalt nivå.²⁰ Disse interessene ble først og fremst sikret gjennom involvering av statsforvalterens miljøvernavdeling.

En tilbakevendende kritikk av plan- og bygningsloven er, som omtalt i kapittel 15.3.7, at heller ikke dette lovverket sikrer at naturhensyn vektlegges tilstrekkelig i møte med konkurrerende hensyn. Selv om man legger opp til at naturhensyn skal ha stor vekt i motorferdselsaker, er det en reell risiko for at disse hensynene vil bli nedprioritert også i planarbeid etter plan- og bygningsloven.

En annen utfordring med å benytte plan- og bygningsloven er at regelverket kan bli mer uoversiktlig med regler både i motorferdselloven og i plan- og bygningsloven. Det kan bli vanskeligere for brukerne å orientere seg i regelverket, og det kan oppstå uklarheter rundt forholdet mellom regelsettene.

Det er viktig å være klar over utfordringene med planprosessen. Utvalget understreker likevel at en del av utfordringene som er nevnt her, ikke er unike for planprosesser etter plan- og bygningsloven. Tvert imot legger planprosessen opp

til langt bredere medvirkning enn det vedtak av forskrifter og enkeltvedtak gjør. Det er også et generelt problem at naturhensyn ikke blir tilstrekkelig ivaretatt i lokale forvaltningsprosesser. KOSTRA-tall viser at andelen kommuner som ivaretok de nasjonale forventningene for naturmangfold, sank i perioden 2015–2020.²¹ Plan- og bygningsloven inneholder flere verktøy som kan bote på denne utfordringen, for eksempel statlige planretningslinjer som både vil legge føringer for kommunenes planarbeid og øke innsigelsesadgangen.

I sum antar utvalget at regulering av motorferdsel gjennom planer etter plan- og bygningsloven vil bidra til bedre og mer helhetlig regulering.

15.4.4 Hva skal reguleres i plan?

15.4.4.1 Innledning

I prinsippet kan arealplaner benyttes til å regulere motorferdsel på flere ulike måter. Man kan fastsette områder der motorferdsel er tillatt eller forbudt, eller man kan regulere tildelingen av tillatelser eller hvordan direktehjemlet ferdsel skal utøves. Man kan også tenke seg ulike kombinasjoner av krav om planregulering og tillatelse etter motorferdselloven.

Ved vurderingen av hva slags planregulering loven skal åpne opp for, har utvalget hatt som utgangspunkt at det er ønskelig å benytte den reguleringsmuligheten som ligger i plan- og bygningsloven i dag heller enn å endre plan- og bygningsloven. Siden planprosessen er relativt omfattende, foreslår utvalget primært å kreve avklaring i arealplanen i tilfeller der man generelt *åpner* for ferdsel som ellers ikke er tillatt. Vi har imidlertid også vurdert noen andre reguleringsmuligheter.

15.4.4.2 Områder og traseer der motorferdsel tillates

Utvalget vurderer arealplaner som et egnet verktøy der kommunen ønsker å gi en generell adgang til motorferdsel i utmark, og foreslår derfor at kommunen skal få adgang til å fastsette områder og traseer der motorferdsel er tillatt i arealplaner. Motorferdselloven skal angi hva slags områder og traseer som kan fastsettes i plan, og hvilke ytre rammer kommunen må holde seg innenfor. Utvalget foreslår at kommunen i arealplanen skal kunne fastsette nærmere bestemmelser om bruk av områdene til motorferdsel. Selve ferdselen skal være hjemlet i motorferdselloven.

²⁰ Skår og Østdahl (2005) s. 40.

²¹ NOU 2024: 2 s. 232.

Utvalget foreslår at kommunen i plan skal kunne åpne for motorferdsel i følgende områder:

- Løyper på snødekt mark og islagte vassdrag (snøskuterløyper) med tilhørende rastesoner. Slike løyper er nærmere omtalt i kapittel 23.
- Øvingsområder som kan benyttes i forbindelse med obligatorisk kjøreopplæring. Slike øvingsområder er nærmere omtalt i kapittel 19.10.
- Motorsportanlegg. Slike anlegg vil typisk være innmark og dermed utenfor motorferdsellovens virkeområde. Enkelte terrengbaner kan imidlertid være utmark, og for dem gjelder motorferdselloven. Bruk av motorsportanlegg er nærmere omtalt i kapittel 22.4.
- Løyper og områder for preparering for friluftslivsaktiviteter på snødekt mark og islagt vassdrag, for eksempel skiløyper, skøytebaner, hundekjøringsløyper eller sykkelløyper. Adgangen til motorferdsel i slike områder skal være begrenset til preparering av områdene. Preparering av løyper og områder for friluftslivsaktiviteter er nærmere omtalt i kapittel 19.9.
- Landingsplasser, der det ikke kreves særskilt tillatelse for start og landing med luftfartøy, se nærmere omtale i kapittel 26.4.5.1.

Plan- og bygningsloven gir i dag ikke adgang til å regulere snøskuterløyper eller øvingsområder i arealplan. Utvalgets forslag innebærer dermed at plan- og bygningsloven må endres slik at arealer kan avsettes til løyper og øvingsområder. Plan- og bygningsloven gir allerede mulighet til å fastsette motorsportanlegg, landingsplasser og ulike idrettsanlegg, herunder skiløyper, i arealplan. Utvalgets forslag er ikke ment å innebære noen endring i adgangen til å fastsette sistnevnte områder etter plan- og bygningsloven, og regulerer bare hvilken virkning det har etter motorferdselloven at slike områder er fastsatt i arealplan. Utvalget foreslår å gi noe utvidet adgang til å fastsette bestemmelser om bruken av alle motorferdselområdene i arealplan.

15.4.4.3 Regulering av motorferdsel på vassdrag

Utvalget vurderer at arealplaner er egnet til å reguleremotorferdsel på vassdrag. Å regulere motorferdsel på vassdrag i arealplan, er i tråd med utvalgets generelle ønske om å benytte arealplaner til å regulere arealbruk. Det vil også gjøre det enklere å se motorferdsel i sammenheng med annen virksomhet på vann.

På vassdrag er det aktuelt med to typer regulering: å åpne opp for ferdsel der det i utgangspunktet er forbudt, og å begrense ferdselsretten der

ferdsel i utgangspunktet er tillatt. Eksempler på begrensninger kan være forbud mot ferdsel på visse steder, på visse tidspunkter eller med visse transport- og fremkomstmidler, eller reguleringer av hvordan ferdselen skal skje, for eksempel ved bruk av fartsgrenser.

Den grundige planprosessen fremstår som særlig nyttig der det er snakk om å *åpne* opp for virksomhet som ikke er tillatt, blant annet fordi planprosessen kan bidra til å sikre at miljøinteresser ivaretas i vurderingen av om man skal åpne for ferdsel. Utvalget vurderer imidlertid at en planprosess også kan være på sin plass der kommunen ønsker å *stramme inn* ferdselsadgangen. Vi foreslår derfor at alle generelle bestemmelser om ferdsel på vann skal kunne gis i plan. Regulering av ferdsel på vassdrag er nærmere omtalt i kapittel 25.

15.4.4.4 Traseer for tillatelsesbasert ferdsel

Utvalget har vurdert om man i tillegg til de åpne snøskuterløypene skal åpne for planfestede løyper som bare kan benyttes av den som har tillatelse etter motorferdselloven. Bruk av planfestede traseer kan bidra til å samle ferdsel til angitte løyper. Dette kan redusere området som utsettes for belastning, og kanalisere ferdselen dit den gjør minst skade. Ved å kombinere krav om tillatelse med regulering av trasé vil kommunen, i motsetning til i de åpne løypene, kunne regulere hvem som benytter traseen, og for hvilket formål ferdselen skjer.

Traseer der det kreves tillatelse, kan tenkes regulert på ulike måter. Én mulighet er å i loven sette bruk av planfestet trasé som en betingelse for å gi tillatelse til ferdsel for angitte formål. Utvalget vurderer at krav om både planregulering og enkelttillatelse er unødig tungvint, og vil ikke foreslå en slik regulering. En slik tilnærming vil også innebære en risiko for dobbeltregulering der det oppstår motstrid mellom reguleringen i plan og tillatelsen.

En annen mulighet er å la det være opp til kommunen å vurdere om man i en tillatelse skal stille krav om bruk av en planfestet trasé. Utvalget mener at det i en del tilfeller kan være hensiktsmessig å stille krav om bruk av angitte traseer, blant annet fordi bruk av faste traseer kan samle ferdselen og bidra til å effektivisere saksbehandlingen av enkelttillatelser. Utvalget vurderer imidlertid at det kan være unødig ressurskrevende å kreve at slike traseer alltid blir avklart i arealplan. Utvalget foreslår derfor ikke å regulere planfesting av traseer til tillatelsesbasert ferdsel særskilt.

Slik utvalget vurderer det bør det være opp til kommunen om man ønsker å fastsette traseer for tillatelsesbasert ferdsel i arealplan, temaplaner, saksbehandlingsretningslinjer, andre generelle retningslinjer eller bare i den enkelte tillatelse. Traseer som er fastsatt utenfor plan, vil kunne tegnes inn i kommunale planer, men vil da bare ha informasjonsverdi.

15.4.4.5 Retningslinjer om motorferdsel i arealplan

Kommunen har i dag en viss adgang til å gi *retningslinjer* for motorferdsel i arealplaner.

Etter plan- og bygningsloven § 11-8 kan kommunen fastsette ulike *hensynssoner*. I områder som er fastsatt som sone «med særlig hensyn til landbruk, reindrift, mineralressurser, friluftsliv, grønnstruktur, landskap eller bevaring av natur- eller kulturmiljø» kan kommunen etter § 11-8 tredje avsnitt bokstav c fjerde avsnitt gi «retningslinjer om hvilke hensyn som skal vektlegges ved praktisering av annen lovgivning». Bestemmelsen gir adgang til å gi retningslinjer om hvilke hensyn som skal vektlegges ved praktiseringen av motorferdselloven.

Utvalget vurderer at adgangen til å gi retningslinjer for praktiseringen av motorferdselloven kan være et nyttig virkemiddel. Planfesting av soner der særskilte hensyn skal vektlegges kan bidra til å sikre ivaretagelse av hensynene. Retningslinjene kan for eksempel gå ut på at hensynet til en bestemt dyreart eller til friluftslivet skal tillegges særlig vekt ved behandling av søknader om motorferdsel i en angitt sone.

Utvalget vurderer at det er lite nærliggende å benytte bestemmelsen til å fastsette traseer for motorferdsel. Bestemmelsen gir bare adgang til å gi retningslinjer i soner der det skal tas særlig hensyn til en av de angitte interessene. Når formålet er å kanalisere ferdsel, vil det typisk være ønskelig å legge traseer *utenfor* sonene der det er grunn til å ta slike hensyn. Bestemmelsen vil imidlertid kunne brukes til å gi retningslinjer om hvilke hensyn som skal vektlegges ved fastsetting av traseer.

Utvalget har vurdert om det er behov for å utvide kommunenes adgang til å gi retningslinjer om motorferdsel i arealplan, men har kommet til at dagens reguleringsmulighet er tilstrekkelig. Mange av kommunens behov vil være ivaretatt gjennom adgangen til å gi retningslinjer om hvilke hensyn som skal vektlegges, selv om dagens hjemler gir begrenset adgang til å fastsette traseer. Traseer kan ved behov fastsettes gjennom

for eksempel saksbehandlingsretningslinjer, andre generelle retningslinjer eller i den enkelte tillatelse.

15.4.4.6 Begrensninger i adgangen til motorferdsel

Utvalget har vurdert om kommunen bør få adgang til å fastsette forbud eller andre begrensninger i adgangen til motorferdsel i plan, for eksempel ved å begrense adgangen til å gi tillatelse i et område eller ved å begrense adgangen til direktehjemlet ferdsel.

Forbudssoner der det som hovedregel ikke skal være adgang til motorferdsel, kan være et virkemiddel for å ivareta særlig sårbare områder. Fordi utgangspunktet allerede er at motorferdsel er forbudt, og fordi kommunen i betydelig grad kan velge å ikke legge løyper eller gi tillatelser i bestemte områder, vurderer utvalget det ikke som hensiktsmessig å innføre forbudssoner som et eget underformål i arealplaner. Etter utvalgets vurdering er det heller ikke hensiktsmessig å åpne for planfestede forbud mot direktehjemlet ferdsel i et område. Dette er fordi den direktehjemlede ferdselen typisk er av en slik nytte at det ikke er ønskelig å forby den. Vi vil heller tilrå at kommunene benytter mulighetene til å forby og begrense adgangen til motorferdsel som allerede ligger i plan- og bygningsloven i dag.

Etter plan- og bygningsloven § 11-11 nr. 6 kan kommunen i kommuneplaner fastsette bestemmelser om *ferdsel* dersom det foreligger *spesielle vernehensyn* i landbruks-, natur, friluftsliv og reindriftsområder (LNFR-områder) og områder avsatt til bruk og vern av sjø og vassdrag. Slike bestemmelser kan blant annet begrense adgangen til motorferdsel. Bestemmelsene har et relativt begrenset anvendelsesområde, siden de bare gir adgang til å regulere ferdselen der det foreligger spesielle vernehensyn.

I randsonen til nasjonalparker og landskapsvernområder kan kommunen etter plan- og bygningsloven § 11-8 tredje avsnitt bokstav c fastsette bestemmelser for å hindre vesentlig forringelse av verneverdien, inkludert forbud mot motorferdsel. Slike bestemmelser må fastsettes samtidig med verneforskriften eller ved revisjon av denne. I tillegg har kommunen som omtalt ovenfor etter plan- og bygningsloven § 11-8 en viss adgang til å gi retningslinjer om motorferdsel i angitte hensynssoner i plan. Retningslinjer for eksempel om at hensynet til friluftsliv skal tillegges stor vekt i et område, vil kunne begrense mengden motorferdsel som tillates der.

Samlet vurderer utvalget at dagens bestemmelser i plan- og bygningsloven gir tilstrekkelig adgang til å fastsette begrensninger i adgangen til motorferdsel. I tillegg til reguleringsmuligheten etter plan- og bygningsloven foreslår utvalget i forslaget § 9 at kommunen skal få adgang til å vedta midlertidige eller varige forbud mot motorferdsel i angitte områder. Dette er nærmere omtalt i 14.4.

15.4.5 Hvordan skal arealplaner om motorferdsel utarbeides?

15.4.5.1 Utgangspunkter for utvalgets vurderinger

Utvalget mener i utgangspunktet at regulering av motorferdsel i planer etter plan- og bygningsloven bør følge plan- og bygningslovens system og saksbehandlingsregler. Dette vil bidra til å skape et enhetlig, oversiktlig og brukervennlig regelverk, og er i tråd med retningslinjene for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner.²² Utvalget mener derfor det bør være høy terskel for å foreslå egne regler for motorferdsel i plan- og bygningsloven eller for å fastsette særregler for planleggingen i motorferdselloven.

Det kan være ønskelig med ulike saksbehandlingsregler for de ulike typene motorferdsel utvalget foreslår å regulere i plan. Snøskuterløyper og landingsplasser påvirker naturen i ulik grad, noe som kan tilsi at man bør ha ulik saksbehandling. Virkemidler som konsekvensutredning og planprogram bidrar til å sikre en kunnskapsbasert beslutningsprosess der berørte aktører får mulighet til å medvirke, men er samtidig ressurs- og tidkrevende. Utvalget vurderer derfor at det bare bør stilles krav om slike prosesser der det er behov for det. I den grad det er mulig, mener vi at saksbehandlingen bør tilpasses ved å utnytte variasjonsmulighetene som allerede ligger i planregelverket, heller enn ved å fastsette særskilte saksbehandlingsregler for den enkelte type motorferdsel.

15.4.5.2 Bør motorferdselloven legge føringer for planarbeidet?

Utvalget har vurdert om og i hvilken grad motorferdselloven bør fastsette rammer for hvor motorferdselløyper og -områder kan plasseres. Slike begrensninger kan være i form av bestemmelser om hvor noe kan plasseres, eller hvilke hensyn som skal tas ved vurderingen.

I dag er det fastsatt begrensninger i hvor kommunen kan legge snøskuterløyper, og bestemmelser om hvilke hensyn kommunen plikter å ta ved fastsettingen av løyper. Dette beskrives nærmere i kapittel 23.2.3 og kapittel 23.2.4. Også adgangen til å plassere landingsplasser er begrenset, se kapittel 26.2.1.2.

Plan- og bygningsloven er innrettet for at kommunene skal kunne foreta brede helhetsvurderinger. Derfor bør man som et utgangspunkt være forsiktig med å fastsette begrensninger i planleggingsadgangen i motorferdselloven. Dersom motorferdsel skal reguleres gjennom plan, bør utgangspunktet være at kommunene står fritt til å foreta disse vurderingene. Samtidig kan føringer for planarbeidet bidra til å sikre at planvedtakene er i samsvar med motorferdsellovens formål.

Utvalget ønsker ikke å fastsette bestemmelser i motorferdselloven om hvilke hensyn som skal tillegges vekt eller hvordan avveiningen mellom ulike hensyn skal foretas når kommunen vedtar planer etter plan- og bygningsloven. Plan- og bygningslovens saksbehandlingsregler skal sikre at relevante hensyn blir vurdert og veid mot hverandre. Å fastsette føringer for skjønnsutøvelsen etter plan- og bygningsloven i motorferdselloven, vil bidra til å gjøre regelverket komplisert og kan skape uklare grenser for hva som må vurderes.

Utvalget vurderer det som mer aktuelt å fastsette materielle bestemmelser i motorferdselloven om hvor løyper og områder for motorferdsel kan plasseres. Klare begrensninger i hvor det kan åpnes for motorferdsel, vil være enkle å forholde seg til i planarbeidet og vil trolig ikke føre til uklarheter i regelverket.

Som redegjort for i kapittel 23.4.3 foreslår utvalget at snøskuterløyper ikke skal kunne legges i foreslåtte verneområder eller nasjonale villreinområder, og at løyper heller ikke skal kunne plasseres der de vil være til vesentlig skade eller ulempe for reindrifta. Utvalget foreslår at den samme begrensningen skal gjelde for øvingsområder, landingsplasser, motorsportbaner og adgangen til å åpne for motorferdsel på mindre vann. Vi vurderer at det ikke er ønskelig med en slik begrensning på adgangen til å fastsette løyper og områder for friluftslivsaktiviteter, blant annet fordi motorferdselen på disse arealene vil være begrenset til preparering av løypene.

Når det gjelder landingsplasser, foreslår utvalget at disse heller ikke skal kunne legges på fjelltopper, utsiktspunkter, breer eller andre lignende steder der landingsplassen i hovedsak vil være utgangspunkt for rekreasjon og friluftsliv.

²² Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020) s. 20.

15.4.5.3 Hvilket arealformål skal brukes?

Plan- og bygningsloven angir i § 11-7 og § 12-5 hvilke arealformål som kan brukes i kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. Bestemmelsene angir seks hovedformål, og hvert av disse har en rekke underformål. For kommuneplanens arealdel er mulige underformål uttømmende angitt, mens de ikke er uttømmende angitt for reguleringsplaner. I kommuneplanens arealdel kan man ikke kombinere ulike hovedformål i samme område, men underformålene til ett hovedformål kan kombineres.²³ I reguleringsplaner er det derimot fri adgang til å kombinere formål, så sant det ikke er motstrid mellom formålene når arealbruken finner sted.²⁴ Sammen med hensynssoner og planbestemmelser setter arealformålene juridisk bindende rammer for arealbruken i kommunen. Ved eventuell motstrid mellom planer går nye planer foran eldre planer dersom ikke annet er fastsatt.²⁵

Utvalget har vurdert ulike alternativer for hvordan motorferdsel i utmark kan innarbeides i plan- og bygningslovens arealformål. Motorferdsel kan enten tas inn som et eget hovedformål eller som et underformål under ett eller flere av dagens hovedformål. Man kan også benytte de eksisterende arealformålene.

Å ta motorferdsel inn som et nytt hovedformål, kan bidra til å løfte frem og synliggjøre muligheten plan- og bygningsloven gir til å regulere motorferdsel. At det ikke er klart hvilket av dagens hovedformål motorferdsel passer best under, kan også tilsi at det bør løftes som et eget hovedformål. Motorferdsel vil imidlertid skille seg fra de øvrige hovedformålene, som er mer overordnede. Da man utarbeidet plan- og bygningsloven, var det et mål at hovedformålene skulle være mest mulig overordnede.²⁶ Å ta motorferdsel inn som hovedformål, vil stride mot denne intensjonen. En stor andel av motorferdselreguleringen vil være linjer (løyper) eller punkter (landingsplasser), som har mer til felles med underformål, som vei, turdrag og parkeringsplass, enn hovedformålene. Samlet vurderer utvalget at motorferdsel er mer egnet som underformål.

For enkelte av motorferdselarealene finnes det passende arealformål allerede. Der det finnes passende arealformål i dag, bør disse etter utval-

gets mening benyttes. Det er uheldig dersom man skal ha flere arealformål for samme virksomhet.

Når det gjelder motorferdsel på vassdrag, mener utvalget det er klart at dette må reguleres under *arealformål 6*, områder til bruk og vern av sjø og vassdrag. Underformålet ferdsl fremstår som det mest nærliggende, men også andre underformål kan være aktuelle. For eksempel kan det være aktuelt med begrensninger i adgangen til motorferdsel i natur- og friluftsområder.

Etter kart- og planforskriften er «landingsplasser for helikopter o.a.» et underformål under lufthavn, som igjen er et underformål under *arealformål 2*, områder avsatt til samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur.²⁷ Utvalget vurderer at dette er et hensiktsmessig arealformål å benytte for landingsplasser etter motorferdselloven. Underformålet «landingsplasser for helikopter o.a.» er ikke tatt inn i plan- og bygningsloven § 11-7, og siden denne bestemmelsen uttømmende angir hvilke arealformål som kan benyttes i kommuneplan, kan dette arealformålet bare benyttes i reguleringsplaner.

Både motorsportanlegg, skianlegg og skiløypetrase er i dag etter kart- og planforskriften underformål under idrettsanlegg, som igjen er et underformål under *arealformål 1*, områder avsatt til bebyggelse og anlegg. Siden utvalget vurderer det som ønskelig å benytte eksisterende underformål, foreslår utvalget at disse benyttes. Utvalget antar at andre løyper og områder for friluftslivsaktiviteter enn skiløyper vil kunne fastsettes som «andre idrettsanlegg», som også er et underformål under idrettsanlegg etter kart- og planforskriften. Idrettsanlegg kan fastsettes som arealformål i kommuneplan, mens de ulike underkategoriene bare kan benyttes i reguleringsplan.

Plan- og bygningsloven har i dag ikke egne underformål for snøskuterløyper eller for øvingsområder for obligatorisk kjøreopplæring. Utvalget foreslår derfor at det opprettes nye arealformål, og har vurdert hvilket hovedformål disse bør plasseres under.

Arealformål 5, områder avsatt til landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift (LNFR-områder) er det klart mest brukte arealformålet i utmark, noe som kan tilsi at snøskuterløyper og øvingsområder bør plasseres under dette hovedformålet. På den andre siden faller verken øvingsområder eller snøskuterløyper naturlig inn i kategoriene landbruk, natur, friluftsliv eller reindrift.

²³ Kommunal- og distriktsdepartementet (2022a) s. 51–52.

²⁴ Kommunal- og distriktsdepartementet (2022b) s. 85.

²⁵ Plan- og bygningsloven § 1-5 andre avsnitt.

²⁶ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 213.

²⁷ Forskrift 26. juni 2009 nr. 861 om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister (kart- og planforskriften), vedlegg 1.

LNFR-områder er heller ikke det eneste arealformålet som brukes i utmark.

En annen mulighet er å legge snøskuterløypene og øvingsområdene inn under *arealformål 2*, samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur, som blant annet har underformålet vei. Begrepet *samferdsel* dekker alle former for areal knyttet til transport, og dette kan tilsi at snøskuterløyper og øvingsområder bør tas inn her. De øvrige underformålene her krever imidlertid til dels omfattende terrenginngrep og anleggsarbeid, mens snøskuterløypene er forutsatt å ikke medføre nevneverdige terrenginngrep. Snøskuterløypene og øvingsområdene vil som utgangspunkt ikke være synlige på barmark, og de vil dermed skille seg betydelig fra de øvrige underformålene.

Et argument for likevel å velge hovedformålet samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur er at snøskuterløyper i noen grad legges på ubrøytede veier. Dersom snøskuterløyper legges under samme hovedformål som vei, vil man kunne kombinere dem i kommuneplanens arealdel, noe som ikke er mulig dersom løyper ligger under et annet hovedformål. Utvalget antar imidlertid at veier som ikke blir vinterbrøytet, sjelden vil være tatt inn i kommuneplanens arealdel, slik at det sjelden vil oppstå konflikt her i praksis. I reguleringsplaner vil det uansett være mulig å kombinere underformål under ulike hovedformål.

Det er ikke åpenbart hvilket hovedformål snøskuterløyper og øvingsområder bør plasseres under. Selv om en del taler for å legge dem under hovedformålet samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur, vurderer utvalget at dette formålet ikke er helt egnet siden motorferdselarealene vil fremstå som utmark når de ikke er i bruk. Utvalget legger vekt på at det som skal reguleres er bruk av utmark, og foreslår at snøskuterløyper og øvingsområder tas inn som et underformål under LNFR-områder. At de aktuelle områdene typisk allerede vil være regulert som LNFR-områder, underbygger at dette er riktig arealformål. Også det faktum at bruken av snøskuterløyper og øvingsområder vil være begrenset til vinterseongen, og at disse områdene sommerstid ikke vil bære preg av arealbruken, tilsier at LNFR-områder er riktig hovedformål. Planlovutvalget foreslo også i sin tid at motorferdsel skulle ligge under LNFR-områdene.

Utvalget foreslår på bakgrunn av dette at snøskuterløyper og øvingsområder skal tas inn som underformål under LNFR-områder. På grunn av løypenes omfang foreslår utvalget at disse tas inn både i plan- og bygningsloven § 11-7 om kommuneplanens arealdel og § 12-5 om reguleringspla-

ner. Fordi øvingsområdene vil dekke et mindre areal, og primært fremstår som egnet for regulering i reguleringsplan, foreslår utvalget at disse bare tas inn i plan- og bygningsloven § 12-5 om reguleringsplaner.

Dersom snøskuterløypene plasseres et sted som ikke er klassifisert som LNFR-område, for eksempel fordi det er klassifisert som naturområde, som er et underformål under *arealformål 3*, grønnstruktur, vil området måtte omklassifiseres dersom reguleringen skjer i kommuneplanens arealdel. Dersom motorferdselen blir regulert i en reguleringsplan, åpner plan- og bygningsloven § 12-5 for at man kan kombinere ulike arealformål og hensynssoner, slik at arealet som skal brukes til motorferdsel, for eksempel kan være regulert som naturområde og snøskuterløype eller vei og snøskuterløype.

15.4.5.4 Hvilken plantype skal brukes?

Overordnet om valg av plantype

En hovedgrunn til å regulere motorferdsel i planer etter plan- og bygningsloven er å legge til rette for god arealbruk og kanalisering av ferdsele. Dette tilsier at motorferdsel bør reguleres i *arealplaner* og ikke andre planer. Plan- og bygningsloven opererer med flere ulike arealplaner på kommunalt nivå. Slik utvalget vurderer det, vil samtlige av disse fremme helhetlige vurderinger og sikre en bedre saksbehandling enn i dag. Planotypene har imidlertid ulike funksjoner og krever også litt ulik saksbehandling. Utvalget har derfor vurdert i hvilken grad motorferdselloven skal stille krav om valg av plantype.

Kommuneplanens arealdel er en overordnet arealplan som skal dekke hele kommunens areal. Den skal vise hovedtrekkene i arealbruken og angi hvilke hensyn som skal ivaretas. Kommuneplanens arealdel skal ikke ha flere detaljer enn det som er nødvendig for å sikre en overordnet styring av arealbruk og -utvikling.²⁸ Kommunen må minst én gang i hver valgperiode vurdere om kommuneplanen eller deler av den skal revideres. Ved å regulere motorferdsel i kommuneplanens arealdel vil man dermed sikre at reguleringen vurderes jevnlig. Saksbehandlingen er også grundig og det stilles krav om medvirkning og konsekvensutredning.

At kommuneplanens arealdel er en oversiktsplan, vil legge til rette for at kommunen ser motorferdsel i sammenheng med andre interesser og

²⁸ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 213.

annen arealbruk. Et slikt helhetlig perspektiv kan gi grunnlag for bedre vurderinger av den samlede belastningen. En ulempe ved å behandle motorferdsel i kommuneplanens arealdel er at motorferdselen lett kan drukne i andre temaer. Dette er kanskje særlig en risiko i kommuner der motorferdsel ikke er et stort tema. Det er i utgangspunktet heller ikke rettslig klageadgang på kommuneplanens arealdel. Kravene om varsling overfor private er også mindre omfattende enn for reguleringsplaner.

Kommunen kan utarbeide *kommunedelplaner* for bestemte geografiske områder, temaer eller virksomhetsområder. For motorferdsel kan det være aktuelt med en motorferdselplan som dekker heler kommunens areal, eller en plan som dekker et mer begrenset område der det er særskilt behov for å regulere motorferdselen. Avhengig av innholdet i planen, kan det også være krav om konsekvensutredning og medvirkning. Dersom kommuner lager egne kommunedelplaner for motorferdsel, vil dette sikre at motorferdselen ikke drukner i andre temaer. På den andre siden reduseres muligheten til å se motorferdsel i sammenheng med annen virksomhet.

En siste mulighet å vedta *reguleringsplaner* om motorferdsel. Reguleringsplaner er mer detaljerte arealplaner. Det finnes to typer reguleringsplaner som har ulik detaljeringsgrad: områdereguleringer og detaljreguleringer. Områdereguleringer skal som utgangspunkt utarbeides av kommunen, men kommunen kan overlate til private å utarbeide forslag. Detaljreguleringer kan vedtas etter private initiativ. Hvor omfattende saksbehandlingen er, vil avhenge av hvilke virkninger planen kan få, og det er ikke alltid krav om konsekvensutredning. Reguleringsplaner brukes typisk til å gi mer detaljerte planer for et avgrenset område. I utgangspunktet er en slik detaljeringsgrad hensiktsmessig for motorferdselplaner. Det er også en fordel at man kan kombinere ulike arealformål. Samtidig er reguleringsplaner i mindre grad enn kommuneplaner innrettet mot å vurdere helheten i arealbruken.

Utvalget vurderer at de ulike plantypene har ulike styrker og svakheter. Ingen av dem peker seg ut som klart best egnet til å regulere motorferdsel. Utvalget vurderer også at det i noen tilfeller kan være hensiktsmessig både med regulering på kommuneplannivå og på reguleringsplannivå. De overordnede rammene kan fastsettes i kommuneplan, og så kan man fastsette mer detaljerte regler i reguleringsplan. Som utgangspunkt vur-

derer utvalget at motorferdselloven ikke bør regulere valg av plantype, og at valg av plantype bør følge plan- og bygningslovens system.

Landingsplasser, motorsportanlegg og løyper og områder for preparering for friluftslivsaktiviteter

For *landingsplasser, motorsportanlegg og løyper og områder for preparering for friluftslivsaktiviteter* har utvalget foreslått at kommunene benytter arealformål som i utgangspunktet bare kan benyttes i reguleringsplaner, se nærmere i kapittel 15.4.5.3. Plan- og bygningsloven åpner i dag ikke for bruk av disse underformålene i kommuneplanens arealdel eller kommunedelplaner.

Utvalget har vurdert om det er ønskelig å endre plan- og bygningsloven, slik at disse arealformålene også skal kunne brukes i kommuneplan, men foreslår ikke en slik løsning, siden det vil bryte med intensjonen om at kommuneplanens arealdel skal være en overordnet plan.

Plan- og bygningslovens system tilsier altså at landingsplasser, motorsportanlegg og løyper og områder for preparering for friluftslivsaktiviteter normalt vil fastsettes i reguleringsplan, og utvalget ser ikke grunn til å endre dette. Utvalget ser samtidig heller ikke grunn til å lovfeste et krav i motorferdselloven om at reguleringen skal skje i reguleringsplan. Vi mener at motorferdselloven ikke bør være til hinder for valg av andre arealplaner dersom plan- og bygningsloven eller kart- og planforskriften på sikt endres slik at områdene kan fastsettes i kommuneplanens arealdel.

Øvingsområder for obligatorisk kjøreopplæring

For øvingsområdene for obligatorisk kjøreopplæring finnes det ikke egne arealformål i dag, og utvalget foreslår derfor et nytt arealformål under hovedformålet LNFR-område. Utvalget har foreslått at dette arealformålet bare skal tas inn i plan- og bygningsloven § 12-5 om reguleringsplaner. Forslaget innebærer at dette arealformålet ikke vil kunne brukes i kommuneplanens arealdel, og vil likestille øvingsområdene med landingsplasser, motorsportanlegg og løyper og områder for preparering for friluftslivsaktiviteter. Tilsvarende som for disse områdene vil utvalget ikke foreslå å stille krav i motorferdselloven til hva slags arealplan som skal benyttes. Vi vurderer at det er mest hensiktsmessig at dette følger av plan- og bygningslovens system.

Løyper på snødekt mark og islagte vassdrag (snøskuterløyper)

For *snøskuterløyper* finnes det i dag ikke et passende arealformål. Utvalget har derfor foreslått et nytt arealformål under LNFR-områder. Vi har foreslått å ta dette formålet inn både i plan- og bygningsloven §§ 11-7 og 12-5, slik at formålet kan brukes både i kommuneplaner og reguleringsplaner. Vi vurderer at snøskuterløypene, i motsetning til øvingsområdene, bør kunne fastsettes i kommuneplanens arealdel. Løypene kan dekke store områder, noe som tilsier at fastsetting i kommuneplanens arealdel kan være hensiktsmessig.

Utvalget har vært i tvil om det skal være opp til kommunene å vurdere om snøskuterløyper skal reguleres i kommuneplanens arealdel eller i reguleringsplan, eller om man skal stille krav om bruk av reguleringsplan. Bruk av kommuneplanens arealdel vil kunne bidra til å sikre at snøskuterløypene ses i sammenheng med annen virksomhet og til vurdering av den samlede belastningen på utmarka. Samtidig er behovet for detaljerte reguleringer relativt stort, noe som tilsier at reguleringsplan vil være den best egnede plantypen. Det kan være ønskelig med regulering av alt fra åpningstider og type fremkomstmiddel til regler om atferd, inkludert fartsbegrensninger. Slike detaljerte regler er lite egnet til å bli gitt i kommuneplanens arealdel, som i utgangspunktet skal være en overordnet plan for kommunens arealbruk. Utvalget vurderer også at det er ønskelig at det er klageadgang, noe man bare oppnår ved bruk av reguleringsplan.

En innvending mot å regulere i reguleringsplan kan være at man da åpner for private planinitiativ. At private kan fremme planforslag er ressursmessig effektivt ved at det plasserer arbeidsbyrden hos dem som har en direkte interesse av å regulere noe. Utvalget er imidlertid også oppmerksom på at denne løsningen kan ha noen problematiske sider, blant annet på grunn av skjev informasjonstilgang.²⁹ Den som fremmer planforslaget, og dermed også er ansvarlig for at det gjennomføres en konsekvensutredning, har en egeninteresse i at planen vedtas, hvilket kan gi uheldig insentiver. Også konsultentselskap eller andre som foretar konsekvensutredningen kan ha interesser i at planen vedtas, blant annet fordi de ønsker å få flere oppdrag – noe som kan utfordre den faglige integriteten i arbeidet. Insentivutfordringene kan svekke legitimiteten til konsekvensutredningene og beslutningene som tas basert på dem, hvilket

igjen kan føre til at beslutningene utfordres og at planarbeidet blir mindre effektivt.³⁰ I undersøkelser i regi av EVAPLAN rapporterte også flere kommunale plansjefer at det er svært varierende kvalitet på innsendte private planforslag, blant annet på grunn av manglende miljøkompetanse hos konsulentfirmaene.³¹

Selv om utvalget er kjent med innvendingene mot private planforslag, har utvalget kommet til at det er ønskelig å kreve bruk av reguleringsplan for åpning av snøskuterløyper. Utvalget vurderer at dette er det best egnede plannivået for detaljerte reguleringer og mener også at det kan være hensiktsmessig at private kan utarbeide planforslag. Det vil til syvende og sist uansett være kommunen som skal vedta planen, og utvalget forutsetter at kommunene foretar en grundig vurdering av innkomne planforslag og kvaliteten på eventuelle konsekvensutredninger.

Utvalget har kommet til at behovet for detaljerte regler er såpass stort at snøskuterløypene bør fastsettes i reguleringsplan. Selv om vårt utgangspunkt er at valg av plantype bør følge plan- og bygningslovens system, foreslår vi likevel å stille krav om reguleringsplan. Utvalgets foreslår at reguleringskravet skal stå i motorferdselloven, og ikke i plan- og bygningsloven. Denne løsningen innebærer at kommunen etter *plan- og bygningsloven* kan planlegge snøskuterløyper både i kommuneplanens arealdel og i reguleringsplaner, men at det i *motorferdselloven* stilles krav om at løyper er vedtatt i reguleringsplan for å utløse rett til motorferdsel.

Utvalget vil understreke at kommunene uavhengig av kravet om reguleringsplan, kan fastsette snøskuterløyper i kommuneplanens arealdel og bruke reguleringsplan til å gi nærmere bestemmelser. Utvalget vurderer det i utgangspunktet som ønskelig at løypene planlegges i mer overordnede planer der de i større grad kan ses i sammenheng med annen virksomhet.

Motorferdsel på vassdrag

Arealformålene utvalget foreslår at benyttes for å fastsette områder for motorferdsel i vassdrag kan benyttes både i kommuneplan og reguleringsplan. I tråd med utgangspunktet om å følge plan- og bygningslovens system, foreslår utvalget å ikke regulere hvilken plantype som skal benyttes. Det fremstår som hensiktsmessig at kommunen vurderer dette selv i hvert enkelt tilfelle. Siden kom-

²⁹ NOU 2024: 2 s. 240.

³⁰ NOU 2024: 2 s. 240.

³¹ Simensen mfl. (2022) s. 24.

munen på vassdrag ikke bare har adgang til å åpne for ferdsel, men også til å begrense adgangen til ferdsel der det i utgangspunktet er tillatt, kan det her være særlig stort behov for fleksibilitet i planleggingsnivået. Utvalget antar at det kan variere fra tilfelle til tilfelle hvilket plannivå som er mest passende. For eksempel kan felles regulering av flere vann være hensiktsmessig å gjøre i kommuneplanens arealdel, mens det kan være hensiktsmessig å benytte reguleringsplan dersom man ønsker å fastsette særlige regler i en mindre del av et vann.

15.4.5.5 Bør arealplanene konsekvensutredes?

Utvalget mener at det er viktig at større avgjørelser om motorferdsel bare tas etter at det er gjennomført en konsekvensutredning som belyser de mulige virkningene for miljø og friluftsliv. Slike utredninger må belyse både konsekvensene i den enkelte kommune og eventuelle konsekvenser utenfor kommunens areal. Dersom en kommune for eksempel vil åpne en tilfartsløype til en annen kommunes løypenett, må konsekvensene for ferdselen i den andre kommunen tas i betraktning. Det er også sentralt at den samlede belastningen av løyper vurderes. Dersom en kommune planlegger å knytte nye løyper til et eksisterende løypenett, må altså de samlede virkningene tas i betraktning.

Krav om konsekvensutredninger kan fastsettes på ulike måter. Én mulighet er å ta motorferdsel inn i vedleggene til konsekvensutredningsforskriften og la de alminnelige reglene om konsekvensutredning i plan- og bygningsloven gjelde. En annen mulighet er å lage særregler om konsekvensutredning av motorferdsel, enten i konsekvensutredningsforskriften, motorferdselloven eller plan- og bygningsloven.

Fordelen med å vedta særregler for konsekvensutredning av motorferdsel, er at man kan tilpasse utredningskravene til de konkrete utredningsbehovene. Ulempen med å vedta en særordning er at regelverket kan bli vanskeligere å orientere seg i og at det kan bli lovteknisk rotete med utredningskrav flere steder. Både kommunene, konsultantselskapene som gjennomfører konsekvensutredningene, og mange andre brukergrupper er kjent med kravene i konsekvensutredningsforskriften. Utvalget anbefaler derfor at planer om motorferdsel skal omfattes av de alminnelige reglene om konsekvensutredning. Med denne løsningen vil også konsekvensutredningsforskriftens regler om reaksjoner og sanksjoner gjelde, hvilket innebærer at man for eksempel kan ilegge overtredelsesgebyr.

Hvilke utredningskrav som stilles etter konsekvensutredningsforskriften, avhenger av hvilket vedlegg i konsekvensutredningsforskriften virksomheten er omfattet av og hvilken plantype reguleringen skjer i. Dersom motorferdsel tas inn i vedlegg I til forskriften vil det alltid være krav om konsekvensutredning og det vil også være krav om planprogram, noe som innebærer at det blir en høring ved oppstarten av planarbeidet. Dette skaper en åpen prosess der berørte kan komme med innspill på et tidlig tidspunkt i arbeidet. Dersom motorferdsel tas inn i vedlegg II, vil det være krav om konsekvensutredning og planprogram dersom ferdselen reguleres i kommuneplaner eller komunedelplaner. Dersom reguleringen derimot skjer i reguleringsplaner, slik utvalgets forslag i stor grad legger opp til, vil det som utgangspunkt bare være krav om konsekvensutredning dersom planen antas å ha vesentlig virkning for miljø eller samfunn.

Utvalget mener at det er grunn til å stille ulike krav til utredning for de ulike motorferdselarealene.

Når det gjelder *snøskuterløyper*, er det viktig for utvalget at utredningskravene ikke svekkes sammenlignet med i dag. Utvalget mener at snøskuterløyper alltid bør konsekvensutredes og at det alltid bør være krav om planprogram, og foreslår derfor å ta snøskuterløypene inn i vedlegg I. Tiltakene som er listet opp i vedlegg I, er av en slik art eller et slikt omfang at de alltid vil ha vesentlige konsekvenser for miljø og samfunn, og snøskuterløyper kan ved første øyekast virke litt malplassert her. Utvalget mener likevel at den saksbehandlingsprosessen som vedlegg I-tiltak blir underlagt, er nødvendig når kommunene vedtar slike løyper. Konfliktnivået om motorferdsel er såpass høyt at det alltid er ønskelig med et planprogram, slik at allmennheten ikke bare får mulighet til å komme med innspill til forslag, men også til hva som skal utredes. Noen kommuner har løypenett på flere hundre kilometer, også de store arealene som potensielt kan påvirkes tilsier at snøskuterløyper bør tas inn i vedlegg I.

Utvalget har imidlertid kommet til at ikke enhver justering av snøskuterløypene bør omfattes av vedlegg I. Mindre endringer bør kunne gjøres uten full konsekvensutredningsprosess. Utvalget foreslår derfor at det er løyper som er lenger enn 500 meter, som skal tas inn i vedlegg I.

Når det gjelder *øvingsområder, landingsplasser, åpning av vann og løyper på under 500 meter*, mener utvalget at ikke bør være et absolutt krav om formell konsekvensutredning. Behovet for konsekvensutredning vil blant annet avhenge av

områdets størrelse, aktivitetsnivå og plassering. Utvalget foreslår derfor at *øvingsområder, landingsplasser, åpning av vann og løyper på under 500 meter* tas inn i vedlegg II i konsekvensutredningsforskriften.

Utvalget foreslår ikke å fastsette nye utredningskrav for løyper og områder for preparering for friluftslivsaktiviteter eller motorsportbaner. Permanente konkurranse- og testbaner for bil og motorsykkel er i dag tatt inn i vedlegg II (kategori 11 a). Skiløyper og andre områder for friluftslivsaktiviteter er i dag ikke omfattet av konsekvensutredningsforskriften, og utvalget vurderer at det heller ikke er grunn til at de skal være det. Den motoriserte ferdsele vil her være begrenset til preparering på vinterføre, og utvalget vurderer at det derfor ikke vil være nødvendig med full konsekvensutredning.

Konsekvensutredningene av motorferdselarealer skal oppfylle de innholdsmessige kravene i konsekvensutredningsforskriften. For overordnede planer, som kommuneplaner og kommunedelplaner, er det i konsekvensutredningsforskriften § 18 fastsatt at utredningen kan begrenses til virkningene planen eller programmet kan få på et overordnet nivå, unntatt der det er et konkret tiltak som utredes.

Utvalget understreker at det – selv i de tilfellene der det ikke er krav om en formell konsekvensutredning – vil være krav til å utrede virkningene av planer. Plan- og bygningsloven § 4-2 første avsnitt krever at virkningene av alle forslag til planer skal beskrives. Hvor omfattende en slik beskrivelse skal være, avhenger blant annet av hvilken plantype det er snakk om, og innholdet i planen. Virkningene av planene må derfor også beskrives selv om planen faller utenfor kravet om konsekvensutredning.

15.4.5.6 Hvordan skal klage og innsigelse reguleres?

Det er viktig for utvalget at ulike interesser blir hørt og ivaretatt når kommunen skal avsette arealer til motorferdsel. En sentral mekanisme for å oppnå dette er regler om innsigelse og klage.

Plan- og bygningsloven system for innsigelser skal bidra til at nasjonale og vesentlige regionale interesser ivaretas i arealplanleggingen. Innsigelsesinstituttet er nærmere beskrevet i kapittel 15.2.1.5. I evalueringsprosjektet EVAPLAN ble det, som omtalt i kapittel 15.3.7, pekt på enkelte utfordringer knyttet til praktiseringen av innsigelsesinstituttet. Riksrevisjonen har også pekt på svakheter i måten ordningen praktiseres på, i sin

undersøkelse av behandlingen av innsigelse i plansaker.³² De fant at bruken av innsigelsesinstituttet som verktøy for å ivareta nasjonale interesser er strammet inn, og pekte på at innsigelsesmyndighetene har fått føringer om at antall innsigelser skal ned, og at lokalt selvstyre skal tillegges stor vekt. Selv om terskelen for å fremme innsigelser er hevet, tar departementet færre innsigelser til følge enn tidligere. Riksrevisjonen pekte på at for stor innstramming kan føre til at interessene som skal vernes gjennom innsigelsesinstituttet, inkludert nasjonale og vesentlige regionale miljøinteresser, ikke blir godt nok ivaretatt.

I tillegg til innsigelsesinstituttet har man for enkelte planer en klageordning. Klageordningene etter plan- og bygningsloven avhenger av hvilken plantype det er snakk om. Reguleringsplaner kan påklages av eventuelle parter og den som har rettslig klageinteresse, mens hovedregelen er at det ikke er klageadgang på kommuneplanens arealdel.

Adgangen til å klage på avgjørelser kan være viktig i saker som kan få virkninger for miljøet, blant annet fordi klager fra miljøorganisasjoner og andre kan bidra til at miljøaspektene av saken blir belyst og vurdert. Muligheten til å overprøve avgjørelser i miljøraker, både gjennom forvaltningsklage og spesielt domstolsbehandling, er også en sentral forpliktelse i Århuskonvensjonen.

Klagerett er imidlertid ikke noen garanti for at miljøhensyn blir ivaretatt. Det er flere grunner til dette. For det første er det en forutsetning at noen bruker klageadgangen. Særlig når det gjelder lokale vedtak, er det ikke gitt at det finnes lokale miljøorganisasjoner som har ressurser til å sette seg inn i og klage på enkeltsaker. Statsforvalterens plikt til å legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret etter forvaltningsloven § 34 har også betydning for muligheten til å nå frem med klager. Erfaring viser at statlige organer ofte er tilbakeholdne med å sette kommunale vedtak til side, og utvalget har fra Naturvernforbundet fått innspill om at natur- og friluftshensyn i liten grad vinner frem i klagesaker om snøskuterløyper. Klagereglene sikrer altså ikke nødvendigvis en reell overprøving av miljøvedtak, og sjansene for at utfallet i saken blir endret i miljøets favør, er ofte små.

Det har vært viktig for utvalget ikke å svekke muligheten til å kontrollere og overprøve vedtak i motorferdselsaker. Selv om klageinstituttet i likhet med innsigelsesinstituttet har sine svakheter, ønsker ikke utvalget at klageadgangen, spesielt for miljø- og friluftorganisasjoner, blir svekket

³² Dokument 3:7 (2018–2019).

sammenlignet med i dag. Klageadgangen kan fungere som en sikkerhetsventil, for eksempel i tilfeller der det fremkommer informasjon kommunen ikke var kjent med. At det er klageadgang for vedtak om reguleringsplaner er en av grunnene til at utvalget foreslår at det skal stilles krav om reguleringsplan for snøskuterløyper.

En alternativ måte å oppnå klageadgang på vil være å ha egne regler for å klage på planer i motorferdselloven eller spesialregler for motorferdsel i plan- og bygningsloven. Utvalget mener imidlertid at det vil være lovteknisk uheldig å fravike plan- og bygningslovens generelle system, og vi anbefaler derfor ikke å fastsette en særskilt klageadgang.

15.4.5.7 Skal det være ekspropriasjonsadgang?

Reguleringsplaner gir i dag grunnlag for ekspropriasjon, se kapittel 15.2.1.9. Det innebærer at kommunen vil ha adgang til å ekspropriere rett til områder som er vedtatt i en *reguleringsplan*, dersom ikke annet fastsettes. Dersom arealene blir fastsatt i kommuneplanens arealdel eller i kommunedelplan, vil kommunen ikke ha adgang til ekspropriasjon.

Utvalget har vurdert om motorferdsel skal være omfattet av den generelle ekspropriasjonsadgangen i plan- og bygningsloven, eller om vi skal foreslå unntak fra ekspropriasjonsadgangen.

Det er vanskelig å forutsi om kommunene vil benytte en eventuell ekspropriasjonsadgang, og det kan nok antas å variere fra kommune til kommune. Ekspropriasjon kan være relativt ressurskrevende, og for mange kommuner vil det trolig sitte langt inne å ekspropriere til fordel for motorferdsel. Det kan imidlertid tenkes at ekspropriasjonsadgangen vil benyttes som ris bak speilet for å fremme inngåelse av frivillige avtaler med grunneier. Hva slags rettighet som eventuelt må eksproprieres, kan variere fra tilfelle til tilfelle, men det synes mest nærliggende å ekspropriere en bruksrett. Ekspropriasjonen vil ikke nødvendigvis medføre noe økonomisk tap for grunneier, og det kan tenkes at erstatningen i en del tilfeller vil settes tilnærmet lik eller lik null.

Når det gjelder øvingsområder for kjøreopplæring, motorsportanlegg, landingsplasser, løyper og områder for preparering for friluftslivsaktiviteter og motorferdselarealer på vann, ser utvalget ingen grunn til å fravike plan- og bygningslovens system. Det vil si at det i utgangspunktet vil være adgang til å ekspropriere til disse formålene dersom arealene fastsettes i en reguleringsplan. Utvalget antar at ekspropriasjon til disse formå-

lene bare vil være aktuelt i svært begrenset grad, og vurderer derfor at det ikke er nødvendig med spesialregler.

Når det gjelder hvorvidt det skal være adgang til å ekspropriere rett til snøskuterløyper, har utvalget vært mer i tvil.

Der en eller flere grunneiere motsetter seg en løype vurderer utvalget at kommunen først og fremst bør se på muligheten for å benytte en alternativ trase. Dersom det ikke finnes alternativer, eller bruk av andre traseer vil medføre fare for liv og helse eller økt belastning på naturen, bør kommunen gå i dialog med grunneier. Utvalget antar at man i mange tilfeller gjennom dialog vil kunne finne frem til en løsning grunneier aksepterer, for eksempel ved at grunneier gir tillatelse til bruk av løypa i et begrenset tidsrom eller påvirker valg av trase over eiendommen. Bare helt unntaksvis bør kommunen vurdere å ekspropriere for å gjennomføre en reguleringsplan om snøskuterløyper som grunneier ikke samtykker til.

Utvalget er delt i spørsmålet om det i det hele tatt bør være adgang til å ekspropriere for å gjennomføre reguleringsplan om snøskuterløyper og har samlet seg om to ulike alternativer.

Utvalgets medlemmer Bartnes, Falleth, Henriksen og Kvalsvik mener at det ikke bør gis adgang til ekspropriasjon til snøskuterløyper. Det er ikke adgang til ekspropriasjon til slike løyper i dag, og utvalgsmedlemmene ser ikke grunn til å endre denne rettstilstanden.

I dag er det krav om eksplisitt samtykke fra grunneier før man vedtar en snøskuterløype. Hvis det åpnes for ekspropriasjon, vil ikke lenger grunneiersamtykke være en absolutt forutsetning for å lage snøskuterløyper. Adgang til ekspropriasjon kan føre til flere løyper og mer ferdsel, siden kommunen kan få etablert løyper mot grunneiers vilje.

Å åpne for ekspropriasjon vil svekke grunneiers rettsstilling. Grunneiers rettigheter er under stadig press, og utvalgsmedlemmene vurderer at det ikke er ønskelig å bidra til den gradvise uthulingen av grunneierrettighetene. Snøskuterløyper som er vedtatt mot grunneiers vilje, kan også gjøre det vanskelig for grunneier å utnytte egen eiendom, og dette vil være uheldig.

Utvalgsmedlemmene vurderer at snøskuterløyper ikke har en slik nytteverdi at det forsvarer ytterligere innhogg i grunneierretten. Fastsetting av snøskuterløyper vil primært gi fordel til en relativt begrenset personkrets og vil primært tjene rekreasjonsformål. Dette gjør at det er mindre grunnlag for ekspropriasjon enn til formål som tjener mer allmenne interesser, slik som veier.

Det er i dag en kjensgjerning at noen grunneiere utsettes for press om å samtykke til løyper. Å innføre ekspropriasjonsadgang kan innebære at dette presset øker fordi prosessen blir lengre, og fordi grunneier ikke lenger vil ha det siste ordet.

Utvalgsmedlemmene foreslår derfor at snøskuterløyper skal unntas fra den generelle ekspropriasjonsadgangen.

Utvalgsleder Nordrum og utvalgsmedlemmene Danielsen, Innjord og Nyvoll mener at man bør følge plan- og bygningslovens alminnelige system, og at det dermed skal være adgang til å ekspropriere rett til snøskuterløyper som er fastsatt i en reguleringsplan. Kommunen har ekspropriasjonsadgang til så godt som alle andre formål, og det er vanskelig å se hvorfor snøskuterløyper skal stå i en særstilling. Utvalgsmedlemmene antar at kommunen bare vil benytte denne adgangen der det er et reelt behov for ekspropriasjon.

Utvalgsmedlemmene vurderer det som et selvstendig poeng å ikke lage for mange spesialløsninger for reguleringen av motorferdsel. Når utvalget går inn for å benytte plan- og bygningsloven som reguleringsystem, bør terskelen være høy for å fravike den alminnelige løsningen der.

Å ha adgang til ekspropriasjon gir også kommunene en mulighet til å legge snøskuterløypene der det etter kommunens helhetsvurdering er mest gunstig, selv om én eller flere grunneiere motsetter seg det. Ekspropriasjonsadgang kan dermed bidra til å sikre at løyper får den plasseringen som er best ut fra en vurdering av blant annet sikkerhetshensyn og hensynet til naturen. Der som en grunneier som motsetter seg en løype har en eiendom som det ikke er mulig å legge løypa utenom, vil ekspropriasjonsadgang kunne medføre at løypa likevel kan realiseres. Ekspropriasjonsadgang kan dermed fungere som en slags sikkerhetsventil.

Utvalgsmedlemmene tror ikke en ekspropriasjonsadgang vil føre til økt press på grunneierne. At den endelige beslutningen ligger hos kommunen, kan tvert imot bidra til å redusere presset på grunneier.

15.4.5.8 Dispensasjon

Utvalget har som mål å foreslå et enkelt og ubyråkratisk regelverk. Som utgangspunkt ønsker derfor utvalget å unngå situasjoner der det er nødvendig med både dispensasjon fra plan og tillatelse etter motorferdselloven. I noen tilfeller kan det imidlertid være vanskelig å unngå. Siden det vil være kommunen som gir både dispensasjon og tillatelse, vil en løsning der man trenger begge

delene, ikke nødvendigvis kreve vesentlig merarbeid.

Dersom man i plan forbyr en type motorferdsel, slik man blant annet har adgang til etter plan- og bygningsloven § 11-11 nr. 6, vil det være nødvendig med både dispensasjon fra plan og tillatelse etter motorferdselloven for å drive med den angitte motorferdselen.

Mer komplisert blir det hvis planen åpner for motorferdsel, men en søker ønsker motorferdsel utover det planen tillater, for eksempel å bruke et annet fremkomstmiddel. Spørsmålet blir da om det bare kreves tillatelse etter motorferdselloven eller også dispensasjon fra planen.

Når kommunen etter en grundig planbehandling har tatt stilling til hvilken motorferdsel som skal være tillatt på et areal, har de også tatt et bevisst valg om hva de ikke vil åpne for. Med dette utgangspunktet vil det være nærliggende å kreve dispensasjon fra plan i tillegg til tillatelse etter motorferdselloven dersom en søker ønsker å drive med motorferdsel utover det planen åpner for.

Utvalget mener likevel at slike tilfeller bør reguleres av motorferdselloven alene. Der planen verken åpner for eller forbyr den aktuelle ferdsele, er man tilbake i det generelle utgangspunktet om at motorferdsel er forbudt etter motorferdselloven. Siden planen ikke direkte regulerer den aktuelle ferdsele, mener utvalget at den beste løsningen er at man i disse tilfellene får tillatelse etter motorferdselloven og ikke dispensasjon fra planen. Dette gjelder både der det er ønske om å benytte en annen trasé enn det planen åpner for, og der det er ønske om å benytte planfestet trasé på en måte planen ikke tillater, for eksempel på andre tidspunkter eller med andre fremkomstmidler.

15.4.5.9 Regionalt og interkommunalt planarbeid

Motorferdsel, og kanskje særlig snøskuterløyper, aktualiserer behov for regional samordning og fellesplanlegging av traseer. Plan- og bygningsloven inneholder ulike verktøy for å tilrettelegge for dette.

Regional planmyndighet skal minst én gang i hver valgperiode utarbeide en regional planstrategi etter plan- og bygningsloven kapittel 7. I planstrategien skal man blant annet ta stilling til hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging. Planstrategien skal utarbeides i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet. For de temaene som er fastsatt i plan-

strategien, skal regional planmyndighet utarbeide regionale planer etter plan- og bygningsloven kapittel 8. Disse planene skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen.

I tillegg har kommunene adgang til interkommunalt plansamarbeid etter plan- og bygningsloven kapittel 9. Av plan- og bygningsloven § 9-1 følger det at to eller flere kommuner bør samarbeide om planlegging når det er behov for å samordne planleggingen over kommunegrenser. Samarbeidet kan omfatte alle kommunale plantyper. Slikt interkommunalt plansamarbeid kan blant annet igangsettes som gjennomføring av regional planstrategi.

Generalistkommuneutvalget, som pekte på at samfunns- og arealplanlegging er krevende områder for kommunene, anbefalte økt kommunalt samarbeid om arealplanlegging.³³ Også Motorferdsellovutvalget vil oppfordre til interkommunalt og regionalt samarbeid og til at man benytter de verktøyene for koordinering og samarbeid som ligger i plan- og bygningsloven. Vi anbefaler også at motorferdsel diskuteres i regionalt planforum. Vi finner imidlertid ikke grunn til å fastsette særskilte regler om dette. Vi ser heller ikke behov for å fastsette særlige regler om regional planmyndighets adgang til å regulere motorferdsel.

15.4.5.10 Nasjonale forventninger og statlige planretningslinjer

Plan- og bygningsloven inneholder flere virkemidler som skal sikre at nasjonale hensyn blir ivare tatt i kommunal planlegging. Disse gir også rom for statlig styring. Utvalget mener det er viktig å utnytte disse verktøyene for å sikre at kommunale motorferdselplaner er i tråd med nasjonale interesser.

Regjeringen skal hvert fjerde år legge frem nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for å fremme en bærekraftig utvikling i hele landet, se plan- og bygningsloven § 6-1. Selv om de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging ikke er juridisk bindende, sender de viktige signaler til kommunene. Her vil det være rom for å oppfordre kommunene til å ta hensyn til motorferdsel i arealplanleggingen.

Gjennom statlige planretningslinjer kan regjeringen synliggjøre og konkretisere viktige nasjonale og regionale interesser for kommunene. Statlige planretningslinjer skal legges til grunn ved kommunal planlegging og når kommunen treffer

enkeltvedtak. Statlige planretningslinjer gir i henhold til plan- og bygningsloven § 5-4 fjerde avsnitt myndighetene utvidet mulighet til å fremme innsigelse og kan også få betydning i klagesaker. Dersom en kommune velger å ikke følge en statlig planretningslinje må dette begrunnes grundig. Når statsforvalteren behandler en klagesak der en kommune har vedtatt en plan eller fattet et vedtak som strider mot statlige planretningslinjer, vil statsforvalteren legge stor vekt på de statlige planretningslinjene.

Å utarbeide statlige planretningslinjer om motorferdselplaner kan bidra til å ivareta natur- og friluftslivhensyn i den kommunale planleggingen, blant annet ved at det utvider innsigelsesadgangen og vil vektlegges i en eventuell klagebehandling. Utvalget oppfordrer derfor regjeringen til å utarbeide statlige planretningslinjer om motorferdsel.

15.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at kommunen i arealplaner etter plan- og bygningsloven skal kunne fastsette følgende arealer der motorferdsel er tillatt:
 - løyper og områder for preparering for friluftslivsaktiviteter på snødekt mark og islagte vassdrag
 - løyper for motorferdsel på snødekt mark og islagte vassdrag (snøskuterløyper) og tilhørende rastesoner
 - øvingsområder for obligatorisk kjøreopplæring på snødekt mark
 - motorsportanlegg
 - landingsplasser for luftfartøy
- at kommunen i arealplan skal kunne åpne for motorferdsel på innsjøer med overflateareal på under 2 km² og fastsette begrensninger i adgangen til ferdsel på vassdrag der motorferdsel i utgangspunktet er tillatt
- at motorferdselloven skal fastsette rammene for når ferdsel i de angitte områdene er tillatt
- at snøskuterløyper må være fastsatt i reguleringsplan for at motorferdsel i løypa skal være tillatt
- at kommunen i arealplan skal kunne fastsette bestemmelser om bruk av motorferdselområdene
- at løyper og rastesoner på snødekt mark og islagt vassdrag tas inn som nytt arealformål i plan- og bygningsloven § 11-7
- at løyper og rastesoner på snødekt mark og islagte vassdrag og øvingsområder for kjøre-

³³ NOU 2023: 9 kapittel 11.6.

- opplæring på snødekt mark og islagte vassdrag tas inn som nye arealformål i plan og bygningsloven § 12-5 andre avsnitt nr. 5
- at snøskuterløyper som er lenger enn 500 meter tas inn i konsekvensutredningsforskriften vedlegg I
 - at øvingsområder, landingsplasser, snøskuterløyper på under 500 meter og åpning av mindre vann tas inn i konsekvensutredningsforskriften vedlegg II

Utvalgsmedlemmene Bartnes, Falleth, Henriksen og Kvalsvik og foreslår

- at det ikke skal være adgang til å ekspropriere rett til snøskuterløyper fastsatt i reguleringsplan

Utvalgsleder Nordrum og utvalgsmedlemmene Danielsen, Innjord og Nyvold foreslår

- at det skal være adgang til å ekspropriere rett til snøskuterløyper fastsatt i reguleringsplan

Kapittel 16

Motorferdsel for funksjonshemmede



Figur 16.1

16.1 Innledning

For personer med funksjonsnedsettelse kan bruk av motoriserte fremkomstmidler være en forutsetning for å bevege seg ut i naturen. Motoriserte fremkomstmidler kan benyttes både til nødvendig forflytning og for å oppleve natur og friluftsliv. Å øke funksjonshemmedes deltakelse i friluftslivet er et uttalt mål i friluftspolitikken siden denne gruppen i dag deltar mindre i friluftsliv enn befolkningen ellers.¹

Da dagens motorferdsellov ble utarbeidet, fant man ikke grunn til å gi funksjonshemmede en generell adgang til å bruke motoriserte fremkomstmidler i utmark. Siden den gang har utviklingen av lettere og mer fleksible motoriserte hjelpemidler gitt personer med redusert bevegelsesevne nye muligheter til å ta seg frem i utmarka. Bevisstheten om funksjonshemmedes behov har også økt og det har skjedd en utvikling i funksjonshemmedes rettigheter. Samlet tilsier dette at reguleringen av funksjonshemmedes bruk av motoriserte hjelpemidler bør vurderes grundig.

Det følger av utvalgets mandat at vi skal vurdere «hvilke former for funksjonshemming som kan gi adgang til motorferdsel». For utvalget aktualiserer motorferdsel for funksjonshemmede særlig to spørsmål. Det første spørsmålet er om funksjonshemmede skal få en særskilt rett til motorferdsel, og hvilken personkrets en slik rett skal gjelde for. Det andre spørsmålet, som er aktualisert av den teknologiske utviklingen, er om enkelte fremkomstmidler bør reguleres særskilt.

¹ Meld. St. 18 (2015–2016) s. 82 og 88.

16.2 Begrepsbruk

Hvilke begreper som brukes om personer med ulike funksjonsnedsettelser har endret seg over tid, og også i dag varierer begrepsbruken mellom ulike institusjoner og mellom ulike lover. Det er ikke konsensus om hva som er hensiktsmessige begreper.²

Utvalget legger til grunn begrepsbruken som har vært dominerende i norsk forvaltning siden den ble introdusert i NOU 2001: 22 *Fra bruker til borger*. I denne NOU-en ble det innført en todeling mellom begrepene *nedsatt funksjonsevne* eller *funksjonsnedsettelse* og *funksjonshemming*. Med funksjonsnedsettelse menes tap eller skade på en kroppsdel eller i en av kroppens funksjoner. Det er altså en biologisk-medisinsk beskrivelse av en persons egenskaper. Funksjonshemmingsbegrepet er derimot relasjonelt. En funksjonshemming oppstår først når det er et gap mellom individets forutsetninger og omgivelsenes utforming eller krav til funksjon. Begrepet *funksjonshemmet* brukes om personer som får sin livsførsel vesentlig begrenset på grunn av misforholdet mellom personens nedsatte funksjonsevne og omgivelsenes krav. At en person har en funksjonsnedsettelse, betyr ikke nødvendigvis at man blir funksjonshemmet.

Utvalget er klar over at disse begrepene er omdiskuterte. Når vi likevel velger å bruke begrepene, er det dels fordi de er etablerte, og dels fordi vi savner andre egnede begreper. Vi har vurdert å bruke *funksjonshindret*, i samsvar med begrepsbruken i NOU 2023: 13 *På høy tid*.

² Se NOU 2023: 13 punkt 1.4.

Vi vurderer imidlertid at det for vårt formål er ønskelig å ikke bare benytte et relasjonelt begrep, men også et biologisk-medisinsk begrep, og vi velger derfor å bruke todelingen fra NOU 2001: 22. Som oftest er det en relasjonell forståelse av funksjonshemming utvalget ønsker å formidle, og da brukes begrepene *funksjonshemming* og *funksjonshemmet*. Enkelte steder, og særlig når det gjelder hvilken personkrets som skal omfattes av reglene, har vi imidlertid en biologisk-medisinsk tilnærming, og da brukes begrepene *nedsett funksjonsevne* og *funksjonsnedsettelse*. Der det vises til andre kilder og annen lovgivning, brukes i hovedsak den terminologien som er benyttet i kilden.

16.3 Dagens regler

16.3.1 Motorferdselloven og tilhørende forskrifter

16.3.1.1 Lovens saklige virkeområde

Motorferdselloven forbyr ferdsel med motorkjøretøy. Kjøretøybegrepet er i forarbeidene til dagens motorferdsellov forutsatt å ha samme innhold som etter de dagjeldende trafikkreglene av 1957 § 1 første avsnitt nr. 7.³ Her var kjøretøy definert som «[a]lle kjøreinnretninger på hjul, meier, belter, valser eller liknende [...]».⁴ Rullestoler er omfattet av denne ordlyden. Disse trafikkreglene er nå erstattet av forskrift om kjørende og gående trafikk (trafikkregler) fra 1986.⁵ Etter trafikkreglene § 2 nr. 3 bokstav b regnes ikke rullestoler som kjøretøy, og førere av rullestoler regnes som gående. En rullestol defineres i § 1 nr. 1 bokstav l som en innretning med hjul eller belter, som er særskilt konstruert for forflytning av en person med redusert gangevne. Den må ikke ha en vekt over 250 kg, lengde over 180 cm, bredde over 85 cm eller, dersom innretningen er motordrevet, være konstruert for en hastighet over 15 km/t. Det stilles ikke krav til energikilden, altså omfattes både fossildrevne og elektriske rullestoler.

Hvorvidt endringen i klassifisering i trafikkreglene også var ment å ha virkning for virkeområdet til motorferdselloven, synes ikke entydig avklart. I Miljøverndepartementets rundskriv T-

1/96 til motorferdselloven er det lagt til grunn at motorferdselloven ikke skal regulere bruk av ordinære, ikke-terrenggående, elektrisk drevne rullestoler. Disse vil dermed kunne brukes i utmarka, for eksempel på turstier. Departementet har imidlertid lagt til grunn at loven gjelder for rullestoler som er så robuste at de kan brukes i terrenget.⁶ Fremkomstmidler for funksjonshemmede som faller utenfor rullestoldefinisjonen, vil typisk regnes som kjøretøy og dermed omfattes av forbudet.

16.3.1.2 Dagens regulering av motorferdsel for funksjonshemmede

Motorferdselloven inneholder ikke særskilte regler om motorferdsel for funksjonshemmede. Dette er i forarbeidene til loven begrunnet med faren for utglidning, kontrollvanskeligheter, at veinettet stadig blir bedre utbygd, og at kommunene vil kunne gi tillatelse etter dispensasjonsbestemmelsen der det foreligger reelle transportbehov.⁷ I motorferdsselforskriften er det imidlertid tre bestemmelser som gir kommunen en særskilt adgang til å gi tillatelser til bruk av *snøskuter* for funksjonshemmede. Det er ingen særskilte regler for funksjonshemmedes bruk av andre fremkomstmidler.

Kommunen kan etter motorferdsselforskriften § 5 første avsnitt bokstav b gi tillatelse til bruk av snøskuter for funksjonshemmede. Kommunen må i vurderingen av om tillatelse skal tildeles, avveie behovet for transport opp mot de skadene eller ulempene ferdselen vil føre til, og kan sette vilkår for tillatelsen. Dersom det er forsvarlig, kan kommunen gi en generell tillatelse til ferdsel i hele kommunens utmarksområde. Ifølge rundskriv T-1/96 skal det legges vekt på funksjonshemmedes særlige transportbehov.⁸ I rundskrivet er det videre gitt uttrykk for at bestemmelsen bare gjelder personer med varig funksjonshemming, og at bestemmelsen ikke omfatter personer som på grunn av alder eller midlertidig sykdom er bevegeshemmede. I praksis er det lagt til grunn at vedkommende må ha en tilstand som medfører redusert mobilitet av et visst omfang. Det er i rettspraksis slått fast at det er tillatt å bruke en medhjelper til å utføre kjøring som er tillatt etter motorferdsselforskriften § 5 første avsnitt bokstav b,⁹ men det er i forvaltningspraksis avklart at det

³ Ot.prp. nr. 45 (1976–77) s. 32–33.

⁴ Forskrift 26. april 1957 nr. 4 om alminnelige regler gjeldende all kjørende, ridende og gående trafikk på veg eller gate (plass) som er åpen for alminnelig ferdsel.

⁵ Forskrift 21. mars 1986 nr. 747 om kjørende og gående trafikk (trafikkregler).

⁶ Brev fra Miljøverndepartementet 1. september 2005.

⁷ NOU 1974: 37 s. 25, 45 og 61 og Innst. O. nr. 82 (1976–77) s. 4–5.

⁸ Miljøverndepartementets rundskriv T-1/96 punkt 7.3.1.

ikke faller under bestemmelsen å gi tillatelse til at en funksjonshemmet som kjører selv har med seg følgeskuter som sikkerhet.

Leiekjørerere med tillatelse fra kommunen kan etter motorferdsselforskriften § 5 første avsnitt bokstav a påta seg transport av funksjonshemmede. Dette innebærer at funksjonshemmede som har behov for snøskuter, kan benytte seg av leiekjøringsordninger som er etablert, uten å søke i forkant.

I 2009 fikk kommunen adgang til å gi tillatelse til gruppeturer med snøskuter for beboere på helse- og omsorgsinstitusjoner, medlemmer av pensjonistforeninger eller forflytningshemmede etter motorferdsselforskriften § 5 første avsnitt bokstav f. Turene må være i regi av helse- og omsorgsinstitusjoner eller ideelle organisasjoner, og tillatelse kan bare gis for transport til bestemte turmål.

16.3.1.3 Dispensasjonsadgang

Dersom en søknad faller utenfor de ovennevnte hjemlene, enten fordi søker ønsker å bruke et annet fremkomstmiddel enn snøskuter, eller fordi søker ikke oppfyller vilkårene i hjemlene, må kommunen vurdere om det er grunnlag for å gi dispensasjon til bruk av kjøretøy etter motorferdsselforskriften § 6 eller luftfartøy og motorfartøy etter motorferdselloven § 6. En funksjonsnedsettelse vil være et relevant moment ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon.

Motorferdsselforskriften § 6 åpner for at kommunene i unntakstilfeller kan gi tillatelse til bruk av motorkjøretøy dersom det foreligger særlige behov som ikke kan dekkes på annen måte, og som ikke gjelder turkjøring. Behovet må vurderes opp mot mulige skader og ulemper ved motorferdselen. Vurderingen etter motorferdsselforskriften § 6 skal være strengere enn den etter § 5 første avsnitt bokstav b. Den generelle dispensasjonsadgangen er nærmere omtalt i kapittel 27.

I rundskriv T-1/96 er det fremhevet at funksjonshemmede har større behov for og derfor må gis større mulighet til motorferdsel enn andre. Det stilles ikke vilkår om formålet med kjøringen etter motorferdsselforskriften § 6, og det er gitt uttrykk for at funksjonshemmedes motorferdsel ikke vil regnes som ulovlig turkjøring. Ved vurderingen av om vilkårene for å gi tillatelse er oppfylt, må det legges vekt på graden av funksjonshemming og hva slags kjøring det søkes om. Av rund-

skrivet følger det at kommunen typisk kan gi tillatelse til transport til bestemte steder, som hytter og utfartssteder, men at kommunen bør være restriktiv med å tillate kjøring utover dette etter motorferdsselforskriften § 6.¹⁰ Den enkelte søknad må ses i sammenheng med det forventede antallet tilsvarende søknader, og man bør unngå å etablere en praksis som fører til at mengden dispensasjoner blir så stor at det er skadelig for natur og friluftsliv. På barmark skal det mye til for å gi dispensasjon utenfor etablerte kjøretraseer eller veier, med mindre det er snakk om å ta seg til egen eller andres hytte.

Eventuell bruk av følgeskuter må vurderes etter motorferdsselforskriften § 6, men det har i praksis blitt lagt til grunn at det som hovedregel ikke er åpning for å tillate bruk av følgeskuter. Normalt vil det være et fullgodt alternativ at den bevegelseshemmede eller ledsageren transporteres i slede eller som passasjer på snøskuteren.

16.3.2 Regler om likestilling og diskrimineringsvern

16.3.2.1 Innledning

Norge er bundet av en rekke regler som skal sikre og styrke rettighetene til funksjonshemmede og verne dem mot uforholdsmessig forskjellsbehandling. Om og i hvilken grad staten har en plikt til å sikre funksjonshemmede tilgang til natur- og friluftsopplevelser har i liten grad vært tematisert. Heller ikke hvorvidt funksjonshemmede har noen særskilt rett til motorferdsel, har i særlig grad blitt vurdert.

16.3.2.2 Overordnede regler

Grunnloven § 98 gir et overordnet vern mot forskjellsbehandling. Bestemmelsen ble vedtatt i 2014. Før dette hadde Grunnloven ingen generell bestemmelse om likhet og ikke-diskriminering. Bestemmelsen lyder slik på bokmål:

Alle er like for loven.

Intet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling.

Første avsnitt var ment som en kodifisering av gjeldende rett og innebærer at lovgiver ikke har adgang til å gi privilegier til enkelte personer eller grupper i samfunnet.¹¹ Kontroll- og konstitusjons-

⁹ Rt. 2007 s. 1528.

¹⁰ Miljøverndepartementets rundskriv T-1/96 punkt 7.3.2.

¹¹ Innst. 186 S (2013–2014) s. 25.

komiteen presiserte i innstillingen at bestemmelsen er ment som et «tolkningsprinsipp for rettsanvendere mer enn som en skranke for lovgiver». Andre avsnitt angir et diskrimineringsvern for fysiske personer.

Norge ratifiserte i 2013 FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Konvensjonen har som formål «å fremme, verne om og sikre mennesker med nedsatt funksjonsevne full og likeverdig rett til å nyte alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter, og å fremme respekten for deres iboende verdighet», jf. artikkel 1. Konvensjonen er foreløpig ikke inkorporert i norsk lov. Regjeringen satte i 2022 ned et ekspertutvalg som skulle utrede inkorporering av CRPD. Utvalgets flertall anbefalte inkorporering i menneskerettsloven.¹² Det følger av det såkalte presumsjonsprinsippet at norsk lov allerede i dag så langt som mulig skal tolkes i tråd med CRPD.

Artikkel 30 i CRPD er trolig den bestemmelsen som er mest relevant for motorferdsel i utmark. Denne bestemmelsen regulerer deltakelse i kulturliv, fritidsaktiviteter, fornøyelser og idrett. Etter artikkel 30 nr. 5 plikter staten å treffe hensiktsmessige tiltak for å gjøre det mulig for mennesker med nedsatt funksjonsevne å delta på lik linje med andre i fritids-, fornøyes- og idrettsaktiviteter. Dette omfatter blant annet å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne har tilgang til arenaer for idrettsaktiviteter, fritidsaktiviteter og reiseliv.

16.3.2.3 Likestillings- og diskrimineringsloven

Generelt om likestillings- og diskrimineringsloven

Likestillings- og diskrimineringsloven § 6 forbyr diskriminering på en rekke grunnlag, blant annet funksjonsnedsettelse. Med diskriminering menes direkte eller indirekte forskjellsbehandling. Direkte forskjellsbehandling er at en person behandles dårligere enn andre i en tilsvarende situasjon, mens indirekte forskjellsbehandling er enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som vil stille noen personer dårligere enn andre. Forskjellsbehandlingen må skje på grunn av ett eller flere av diskrimineringsgrunnlagene som er vernet av loven.

Det er *usaklig* forskjellsbehandling som ikke er tillatt. Forskjellsbehandling er i henhold til likestillings- og diskrimineringsloven § 9 ikke i strid

med diskrimineringsforbudet når forskjellsbehandlingen har et saklig formål, er nødvendig for å oppnå dette formålet og ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles. Aldersgrenser som følger av lov eller forskrift, er heller ikke i strid med diskrimineringsforbudet.

Positiv særbehandling, som betyr at noen får bedre rettigheter enn andre, er i noen tilfeller tillatt.¹³ Positiv særbehandling er tillatt dersom særbehandlingen er egnet til å fremme formålet med likestillings- og diskrimineringsloven, det er et rimelig forhold mellom formålet man ønsker å oppnå og hvor inngripende særbehandlingen er, og særbehandlingen opphører når formålet med den er oppnådd. Det er adgang, men ikke plikt til å positivt særbehandle. Det betyr at den enkelte ikke kan påberope seg en rett til positiv særbehandling.¹⁴ Dagens regler om at funksjonshemmede kan få tillatelse til turkjøring med snøskuter, er et eksempel på positiv særbehandling.

Likebehandling av fremkomstmidler

I dag kan man benytte elsykler i utmark uten særskilt tillatelse, mens man som utgangspunkt må søke om tillatelse til å benytte terrenggående elektriske rullestoler. Det kan settes spørsmålstegn ved om dette er i tråd med likestillings- og diskrimineringsloven.

Diskrimineringsforbudet innebærer at det ikke er adgang til å forskjellsbehandle saker som *tilsvarer* hverandre. Elsyklene som kan kjøres uten tillatelse, kan bare ha relativt begrenset motorkraft, og de kan ikke ha en fart på over 6 km/t ved motorkraft alene. I henhold til trafikreglernes rullestoldefinisjon kan rullestoler være fossil-drevne, ha en fart på inntil 15 km/t og en vekt på inntil 250 kg.¹⁵ Slik utvalget vurderer det, er det ikke slik at enhver rullestol tilsvarende en elsykkel. Vi har imidlertid sett eksempler på lette, terrenggående rullestoler som har betydelige fellestrekk med elsykler. Selv om rullestoler, i motsetning til elsykler, typisk drives frem av motorkraft alene, antar utvalget at i alle fall de letteste terrengrullestolene tilsvarende elsykler.

At rullestolbrukere må søke om tillatelse, innebærer at rullestolbrukerne er stilt dårligere enn syklistene. Det er funksjonsnedsettelsen som medfører behovet for rullestol, og dermed er det

¹³ Likestillings- og diskrimineringsloven § 11.

¹⁴ Prop. 81 L (2016–2017) s. 318.

¹⁵ Trafikkreglene § 1 nr. 1 bokstav l.

¹² Indreberg mfl. (2024) s. 22.

årsakssammenheng mellom funksjonsnedsettelsen og forskjellsbehandlingen.

Det er adgang til å forskjellsbehandle dersom det er saklig, nødvendig og forholdsmessig, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 9. Utvalget er ikke kjent med at det er gjort slike vurderinger ved vedtak av motorferdselforskriften § 2a. I den grad de aktuelle rullestolene er elektriske, har lavt marktrykk og samme eller mindre skadepotensial som en elsykkel, kan utvalget vanskelig se at det finnes saklige grunner til å behandle rullestoler annerledes enn elsykler. En slik forskjellsbehandling fremstår uansett ikke forholdsmessig. At en gruppe mennesker som har et reelt behov for motorisert transport, stilles dårligere enn en gruppe som i mindre grad har et slikt behov, kan vanskelig være forholdsmessig.

I den grad det finnes rullestoler som kan likestilles med elsykler, vil det slik utvalget vurderer det, ikke være i tråd med likestillings- og diskrimineringsregelverket å kreve tillatelse for å bruke slike rullestoler, så lenge det ikke kreves tillatelse for å bruke elsykler.

Særlig om aldersdiskriminering

Kommunen kan etter motorferdselforskriften § 5 gi funksjonshemmede tillatelse til bruk av snøscooter, men i Miljøverndepartementets rundskriv T-1/96 er det gitt uttrykk for at personer som er bevegelseshemmet på grunn av alder, ikke omfattes av bestemmelsen. Disse er henvist til å søke om dispensasjon etter motorferdselforskriften § 6, der terskelen for dispensasjon er høyere. Enkelte har overfor utvalget gitt uttrykk for at denne føringen kan være i strid med forbudet mot diskriminering på grunnlag av alder.

Når personer med funksjonsnedsettelse som skyldes alder, i motsetning til personer med andre varige funksjonsnedsettelse, er utelukket fra å få tillatelse etter motorferdselforskriften, innebærer det at de stilles dårligere enn andre.¹⁶ Forskjellsbehandlingen skyldes ikke alder direkte, men at man har en bevegelseshemming som skyldes alder. Eldre har naturlig nok en større sjanse enn

ynge for å ha bevegelseshemninger knyttet til alder og det foreligger dermed en indirekte forskjellsbehandling.

Spørsmålet blir om det foreligger saklig grunn for forskjellsbehandlingen. Rundskrivet oppgir ikke hvorfor personer med funksjonsnedsettelse som skyldes alder, skal behandles annerledes enn andre med funksjonsnedsettelse, men det må antas å være for å begrense det totale omfanget av motorferdselen av hensyn til blant annet naturen. Dette må anses å være et saklig formål, særlig fordi et av hovedformålene med motorferdselloven er å begrense motorferdselen. Det kan stilles spørsmål ved om begrensningen er nødvendig, siden begrensninger i motorferdselen også kan oppnås på andre måter. At gruppen vil omfatte et betydelig antall personer, kan tilsi at begrensningen er nødvendig.

Dersom det antas at begrensningen er nødvendig, vurderer utvalget den som forholdsmessig. I utgangspunktet vurderer vi det som prinsipielt problematisk å utelukke en persongruppe av hensyn til totalbelastningen. I denne situasjonen vil imidlertid den aktuelle gruppen behandles likt med allmennheten. Forskjellsbehandlingen består av fraværet av positiv særbehandling, som er gitt en avgrenset gruppe. Dette gjør at avgrensningen synes mindre problematisk. Personer med funksjonsnedsettelse som skyldes alder, har også mulighet til å søke om tillatelse etter andre bestemmelser og er dermed ikke utelukket fra all motorferdsel.

16.3.3 Allemannsretten og friluftsløven

Friluftsløven regulerer allmennhetens rett til ferdsel og opphold på annenmanns grunn, såkalte allemannsretter. Dersom en type ferdsel er omfattet av allemannsretten, kan grunneier i utgangspunktet ikke forby ferdselen, men ferdselen kan fortsatt reguleres offentligrettslig. Hvorvidt ferdsel med elektrisk rullestol er omfattet av allemannsretten, er slik utvalget vurderer det, ikke entydig avklart.

I praksis og i en del juridisk teori er det lagt til grunn at allemannsretten ikke omfatter motorisert ferdsel.¹⁷ At allemannsretten ikke inkluderer bruk av *motorkjøretøy*, ble lagt til grunn av utvalget som utredet dagens motorferdsellov.¹⁸

I boken *Friluftsløven med kommentarer* har Reusch tatt til orde for å innfortolke ferdsel med elektrisk rullestol i allmennhetens rett til ferdsel

¹⁶ Det følger av Prop. 81 L (2016–2017) s. 314 at ved forskjellsbehandling på grunn av kombinasjoner av diskrimineringsgrunnlag, såkalt sammensatt diskriminering, kan sammenligningspersonen være en som ikke har samme kombinasjon av karakteristika. En person som har både en funksjonsnedsettelse og høy alder kan altså sammenlignes med en som bare har en funksjonsnedsettelse. Dette følger også indirekte av formuleringen «dårligere enn andre» i §§ 7 og 8. Det er ikke krav om at man stilles dårligere enn alle andre, det er tilstrekkelig at man stilles dårligere enn noen andre, på grunn av en av de angitte karakteristikkene.

¹⁷ Se for eksempel Reusch (2012) s. 85 og Reusch (2016) s. 115.

¹⁸ NOU 1974: 37 s. 37 og 56.

til fots i frilufsloven § 2 første avsnitt, siden rullestolbrukere regnes som gående etter trafikkreglene.¹⁹

En annen mulig tilnærming er å innfortolke bruk av motorisert rullestol i frilufsloven § 2 andre avsnitt, som regulerer «ferdsel med ride- eller kløvhest, kjelke, tråsykkel *eller liknende*» (vår utheving). Ferdseisretten etter denne bestemmelsen gjelder på vei eller sti i utmark og overalt på fjellet. Frilufskomiteen tok i sin innstilling til orde for at aktuelle ferdseisformer skulle inkluderes i loven så lenge de ikke kunne antas å volde nevneverdig skade på eiendommen.²⁰ Også i juridisk faglitteratur er belastningen for grunneier fremhevet som sentralt i vurderingen.²¹

Det har blitt hevdet at motorferdsel faller utenfor frilufsloven § 2 andre avsnitt.²² Denne rettsoppfatningen bygger blant annet på Høyesteretts kjennelse i Rt. 1973 s. 869, som handlet om staten som grunneier hadde adgang til å forby ferdseis med snøskuter på sin eiendom. Høyesterett uttaler her at ferdseisformene som nevnes i frilufsloven § 2 andre avsnitt, generelt representerer liten ulempe for omgivelsene, og peker på motoriserte kjøretøy «med den støy og oftest også den fart disse utvikler», som en motsats til dette. Høyesterett legger derfor til grunn at formuleringen «eller liknende» i frilufsloven, ikke omfatter motoriserte kjøretøy. Utvalget kan ikke se at det er grunn til å tolke Høyesterett dithen at alle motoriserte fremkomstmidler omfattes uavhengig av hvilken ulempe bruken innebærer for omgivelsene. Saken ga ikke Høyesterett foranledning til å ta stilling til lettere fremkomstmidler som verken utvikler den støyen eller den farten Høyesterett legger vekt på i vurderingen.

Siden kjennelsen ble avsagt, har det skjedd en betydelig teknologiutvikling, og man har fått økt tilgang på lette og stillestående motoriserte fremkomstmidler. Det har også skjedd en utvikling i rettighetene til funksjonshemmede.

Utvalget vurderer at det er gode argumenter for at ferdseis med hjelpemidler som er ment å kompensere for funksjonshemming, og som ikke har vesentlig større påvirkning på naturen enn ferdseis til fots, omfattes av allemannsretten. Spørsmålet er imidlertid ikke entydig avklart, og det er heller ikke avklart om dette eventuelt vil omfattes av frilufsloven § 2 første eller andre avsnitt.

16.4 Kunnskapsgrunnlag

16.4.1 Regulering i Sverige

I dag inneholder ikke terrängkörningslagen (1975:1313) særskilte regler for motorferdsel for funksjonshemmede. Funksjonshemmede som har behov for motorferdsel utover det lovens generelle unntak åpner for, er i likhet med alle andre henvisning til å søke länsstyrelsen om dispensasjon. Dispensasjon kan bare gis der det foreligger særlige, eller i noen områder ekstraordinære, grunner. Det følger av Naturvårdsverkets veileder til terrängkörningsförordningen (1978: 594) 12 § at det ikke bør gis dispensasjon dersom kjøringen kan medføre skade av betydning på mark eller vegetasjon, eller dersom den kan skade eller forstyrre dyr og deres livsmiljøer, frilufsliv, reindrift eller personer som bor i nærheten, i betydelig grad.²³ Det bør heller ikke gis dispensasjon for kjøring i verneområder så lenge motorferdselen ikke er klart forenlig med verneformålet. I områder der det kreves ekstraordinære grunner for å gi dispensasjon, bør det foreligge svært tungtveiende offentlige eller individuelle interesser som ikke kan ivaretas på annen måte, for at dispensasjon skal innvilges.

Bevegelsehemming er en særskilt dispensasjonsgrunn etter svensk rett, men ikke enhver bevegelsehemming innebærer at man får dispensasjon. Bevegelsehemmingen bør være dokumentert med en legeerklæring der bevegelsehemmingen, evnen til å bevege seg i terrenget og behovet for hjelpemidler beskrives.²⁴ Høy alder alene bør ikke regnes som en bevegelsehemming. Formålet med kjøringen og den enkeltes behov for ferdseis skal vurderes opp mot ferdseisens skadepotensial. Dispensasjonen, som skal være tidsbegrenset, skal avgrenses til et angitt område og bør ikke gis for hele fylker. Länsstyrelsen har adgang til å sette vilkår for dispensasjonen.

I SOU 2019:67 om bærekraftig terrengkjøring er det anslått at man i Sverige årlig behandler mellom 200 og 250 søknader om dispensasjon til funksjonshemmede. Flertallet av disse gjelder jakt, men det har også blitt innvilget dispensasjoner til annet frilufsliv. De fleste søknadene gjelder barmarkskjøring. Dette har sammenheng med at kjøring på snødekt mark i større grad er tillatt i Sverige enn i Norge. I utredningen foreslås det å gå over fra dagens ordning med mulighet til å få dis-

¹⁹ Reusch (2016) s. 108 og 115.

²⁰ Frilufskomiteen (1954) s. 9 og 58.

²¹ Reusch (2012) s. 175.

²² Se blant annet Reusch (2012) s. 85 og Reusch 2016 s. 115.

²³ Naturvårdsverket (2005) s. 1–2.

²⁴ SOU 2019:67 s. 300.

pensasjon til det de kaller «tillstandsprøving», det vil si en tillatelsesordning der man har krav på å få tillatelse dersom visse vilkår er oppfylt. Hensikten med forslaget er å gi funksjonshemmede en mer forutsigbar rett til motorferdsel. Dette er i tråd med det generelle målet om full delaktighet og likestilling for funksjonshemmede. Forslaget går ut på at personer med funksjonsnedsettelse som ikke er midlertidige, som har vanskeligheter for å forflytte seg, og som behøver motoriserte fremkomstmidler for å jakte, fiske eller bedrive annet friluftsliv, skal kunne få tillatelse til barmarkskjøring i områder som ikke er vernet. Tillatelsen skal avgrenses til et angitt landområde og kan maksimalt gjelde for fem år. Tillatelsen skal også gjelde for ledsagere. Dersom vilkårene for å få tillatelse ikke lenger er til stede, eller dersom innehaveren bryter terrängkörningslagen eller gjør seg skyldig i andre straffbare forhold som viser at vedkommende ikke bør ha slik tillatelse, skal den kunne tilbakekalles. Det foreslås at Transportstyrelsen skal tildele slike tillatelser, og at de skal kunne ta et søknadsgebyr på 1200 svenske kroner.

16.4.2 Tiltråding til ny motorferdsellov fra Direktoratet for naturforvaltning

Direktoratet for naturforvaltning leverte i 2008 et forslag til ny motorferdsellov. Forslaget innebar ikke økt adgang til motorferdsel for funksjonshemmede. I tråd med at direktoratet generelt foreslo økt bruk av leiekjøring, ble det foreslått at funksjonshemmede skulle få utvidet adgang til bruk av leiekjører på snødekt mark, og at adgangen til egen kjøring skulle bli tilsvarende redusert. Forslaget ble møtt med motstand i høringsrunden fordi man antok at det ville svekke funksjonshemmedes mulighet til selvstendig deltakelse og aktivitet.

I tilrådingen ble det foreslått å endre begrepsbruken i motorferdselloven til bevegelseshemmet. Barne- og likestillingsdepartementet foreslo å bruke begrepet *nedsatt funksjonsevne* heller enn *funksjonshemmet* eller *bevegelseshemmet* siden man i forslaget forsto disse begrepene som egenskaper ved individet og ikke relasjonelt, slik begrepene er ment å bli brukt. Direktoratet landet på å bruke *forflytningshemmet* i tråd med et forslag fra Funksjonshemmedes fellesorganisasjon.

Hjemmelen for gruppeturer i regi av helse- og omsorgsinstitusjoner og ideelle organisasjoner som man i dag finner i motorferdselloven § 5 bokstav f, stammer, med noen endringer, fra direktoratets forslag. Dette forklarer hvorfor man

i denne bestemmelsen, i motsetning til i øvrige bestemmelser i forskriften, bruker begrepet *forflytningshemmet*.

16.4.3 Ny teknologi og nye fremkomstmidler

Siden motorferdselloven ble vedtatt i 1977, har det skjedd en betydelig teknologiutvikling. Teknologiutviklingen har ført med seg nye innretninger og nye måter å ferdes i naturen på, som igjen kan gjøre utmarka mer tilgjengelig for flere. Ved hjelp av moderne fremkomstmidler kan personer som ellers ikke ville hatt mulighet til det, bevege seg ut i naturen. Teknologiutviklingen kan gjøre ferdseilen mer miljøvennlig, blant annet på grunn av lavere utslipp og mindre støy, men den kan også medføre økte skadevirkninger, for eksempel fordi innretningene har lengre rekkevidde.

Tidligere har motoriserte rullestoler hovedsakelig vært fossildrevne, tunge rullestoler med betydelig marktrykk. I dag finnes det imidlertid en rekke ulike motoriserte hjelpemidler, som er ment for bruk i terreng, og som er enkle, stillestående, elektrisk drevne og med lite marktrykk. Noen av fremkomstmidlene faller innenfor trafikkreglens rullestoldefinisjon, mens andre er klassifisert som motorredskap eller kjøretøy, for eksempel fordi de er for brede til å falle innenfor rullestoldefinisjonen. Mange av fremkomstmidlene er helelektriske, men det finnes også eksempler på bensindrevne fremkomstmidler.

Fremtiden vil sannsynligvis også bringe nye transport- og fremkomstmidler. Man kan også tenke seg utviklingen av hjelpemidler som det ikke er naturlig å karakterisere som kjøretøy, men som helt eller delvis kan assistere bevegelse og dermed kan sies å utgjøre motorisert ferdseil, for eksempel motoriserte proteser og gåroboter.

16.4.4 Praktisering av regelverket

Utvalget har fått flere innspill om at det er krevende å trekke grensen for hvem som omfattes av dagens bestemmelser om motorferdsel for funksjonshemmede. Enkelte kommuner opplyser at de bruker mye tid og ressurser på dette. Saksbehandlere i kommunene opplever det som vanskelig å ta stilling til om en funksjonsnedsettelse er varig, og om en funksjonsnedsettelse skyldes høy alder. Flere har pekt på at det er uklart hvilke helsemessige utfordringer som kan gi grunnlag for tillatelse. Ved tvil om vilkårene er oppfylt, legges det ofte stor vekt på legeerklæringer. Legeerklæringene gir imidlertid ikke alltid tilstrekkelig informasjon fordi beskrivelser av funksjonsnivå

ofte er fraværende eller svært begrensede. Utvalget registrerer også at enkelte er kritiske til at legeerklæringer kan bli overprøvd av statsforvalterne. Enkelte kommuner og fylker har laget standardiserte skjema for innhenting av legeerklæringer, som kan bidra til å sikre at kommunen får nødvendig informasjon.

Utvalget har også inntrykk av at forståelsen og praktiseringen av regelverket varierer fra kommune til kommune. I enkelte kommuner er terskelen for å innvilge søknader lav, mens den er høyere i andre kommuner. Det er dessuten grunn til å tro at det i enkelte kommuner gis tillatelser utover det regelverket åpner for. I tilrådingen til ny lov i 2008 ga Direktoratet for naturforvaltning uttrykk for at de var kjent med at en del kommuner i stort omfang ga tillatelser til personer som ikke er berettiget til det. Direktoratet ga uttrykk for at det var utfordrende å sikre tilgang til motorisert transport for dem som har et legitimt behov, og samtidig hindre uthuling og misbruk av reglene for funksjonshemmede.²⁵

16.4.5 Innspill

Utvalget har som beskrevet ovenfor fått innspill om at dagens regler er krevende å praktisere, og at det er utfordrende for kommunene å trekke grensen for hvem som skal regnes som varig funksjonshemmet. Særlig oppfattes grensen mot dem som har redusert mobilitet på grunn av høy alder, som uklar. Enkelte har gitt uttrykk for at grensedragningen praktiseres for lite strengt, og at regelverket slik uthules.

Utvalget har imidlertid også – fra rullestolbrukere og organisasjoner som representerer dem – fått innspill om at regelverket fremstår rigid, og at det henger etter utviklingen av motoriserte hjelpemidler. Det oppleves som tungvint og urimelig at man skal søke om tillatelse i alle kommuner man ønsker å ferdes i. Siden dagens motorferdsellov ble vedtatt, har det vært en betydelig teknologiutvikling og også en utvikling i rettighetene til funksjonshemmede. Enkelte har overfor utvalget gitt uttrykk for at dagens motorferdselregelverk er diskriminerende siden det skaper unødige hindringer for personer som ikke kan komme seg ut i naturen uten motoriserte hjelpemidler. At rullestolbrukere opplever dagens regulering som krevende, har også kommet frem i media.²⁶

Utvalget har fått innspill om at regelverket bør skille mellom ulike funksjonsnedsettelse, og at

personer med medfødte, varige bevegelsehemninger bør positivt særbehandles.

Produsentene av fremkomstmiddelet Exoquad, et hel-elektrisk terrenggående kjøretøy for mennesker med redusert gangfunksjon, har gitt innspill om at de opplever stor pågang av kunder. Pågangen illustrerer at det er behov for slike fremkomstmidler. For mange rullestolbrukere erstatter slike lette motoriserte fremkomstmidler gange. Produsenten ønsker en oppmykning av regelverket, slik at fremkomstmidler som oppfyller definerte krav tillates. Dette kan for eksempel være krav til vekt, hastighet eller marktrykk. Reglene i motorferdselloven bør hensynta de særlige kravene som må stilles til fremkomstmidler som skal benyttes i terrenget. Rullestoldefinisjonen i trafikkreglene er ikke egnet til å ivareta dette. I dag faller for eksempel Exoquad-en utenfor rullestoldefinisjonene siden den er noen centimeter for bred. Ifølge produsenten er bredden nødvendig for å sikre stabilitet og sittekomfort ved ferdsel i terrenget.

16.5 Utvalgets vurderinger

16.5.1 Innledning

Utvalget anerkjenner at funksjonshemmede kan ha et særlig behov for å benytte motoriserte fremkomstmidler, både for nødvendig transport og i forbindelse med friluftsliv. Overordnet ønsker utvalget å legge til rette for funksjonshemmedes bruk av motoriserte fremkomstmidler. Samtidig vurderer vi det som viktig at hensynet til natur og annet friluftsliv ivaretas, og ønsker derfor ikke frislipp for alle typer fremkomstmidler. Vi er også oppmerksom på faren for omgåelse av regelverket og etterstreber derfor å foreslå regler som er kontrollerbare.

Utvalget har tidligere understreket at hensynet til motorferdselens samlede belastning på naturen må veie tungt ved utformingen av loven. Dersom man legger til rette for motorisert ferdsel for personer som i dag i begrenset utstrekning ferdes i naturen på grunn av funksjonshemminger, vil den samlede belastningen på naturen øke. Samtidig vurderer utvalget det som problematisk at hensynet til den samlede belastningen skal brukes som argument for å ekskludere én enkelt gruppe. Den samlede belastningen på naturen bør i størst mulig utstrekning reduseres gjennom generelle begrensninger på ferdselen. Utvalget finner derfor at det er grunn til å ha regler som legger til rette for at funksjonshemmede kan bruke motoriserte fremkomstmidler i utmark.

²⁵ Direktoratet for naturforvaltning (2008) s. 97.

²⁶ Jagland (2022).

Motorferdsel for funksjonshemmede kan tenkes regulert på en rekke ulike måter. Man kan for eksempel benytte de generelle dispensasjonsreglene eller gi en generell adgang til all motorisert ferdsel for funksjonshemmede. Mellom disse ytterpunktene kan man tenke seg ulike ordninger med direktejemler eller tillatelsesordninger for enkelte typer kjøring. Slike ordninger kan avgrenses til å gjelde angitte fremkomstmidler eller angitte persongrupper eller en kombinasjon av fremkomstmidler og persongruppe. Man kan også regulere hvilke formål det kan kjøres for. I det følgende vurderes ulike reguleringsmuligheter.

16.5.2 Skal loven ha egne regler for motorferdsel for funksjonshemmede?

Utvalget har vurdert om det er behov for særlige regler om motorferdsel for funksjonshemmede, eller om behovet kan dekket gjennom den generelle dispensasjonsbestemmelsen.

Dersom funksjonshemmedes behov skal dekkes gjennom den generelle dispensasjonsbestemmelsen, bør funksjonsnedsettelse tillegges vekt ved vurderingen av dispensasjonssøknader. En funksjonsnedsettelse vil typisk ha betydning for behovet for motorisert ferdsel. Fordelen med å benytte den generelle dispensasjonsbestemmelsen er at det er en lovteknisk enkel løsning, og at den enkelte kommunen får stor frihet til å vurdere hvilken motorferdsel den vil tillate. Denne løsningen vil, som i dag, føre til at kommuner vil kunne ha ulik praksis, og at ferdsel som tillates i én kommune, ikke tillates i en annen. Det innebærer en viss uforutsigbarhet for søkerne. Det kan også være arbeidskrevende å søke om tillatelse i alle kommunene man ønsker å ferdes i. En løsning med enkelttillatelse innebærer også en arbeidsbyrde for kommunene, som må behandle søknader.

Personer med redusert bevegelsesevne har et særlig behov for motorisert transport fordi de i mindre grad enn allmennheten kan forflytte seg selv. Det kan dermed være ønskelig å gi denne gruppen adgang til motorferdsel for andre formål enn det man gjør for allmennheten, slik som ren turkjøring. De særlige behovene til personer med funksjonsnedsettelse tilsier at det bør være spesialregler for denne gruppens motorferdsel. Å gi personer med funksjonsnedsettelse positiv særbehandling i form av økt adgang til å benytte motoriserte hjelpemidler er i tråd med målsettingen om å øke denne gruppens deltakelse i friluftslivet. Det er også i tråd med de generelle føringene i konvensjonen om rettighetene til mennes-

ker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) og dagens likestillings- og tilgjengelighetspolitikk.

Utvalget foreslår på bakgrunn av dette at det fastsettes særlige regler for adgangen til motorisert ferdsel for funksjonshemmede.

16.5.3 Skal funksjonshemmede ha generell adgang til motorisert ferdsel i utmark?

En mulig reguleringsform er å gi alle personer med funksjonsnedsettelse eller personer med angitte funksjonsnedsettelse en generell rett til å ferdes fritt med motoriserte fremkomstmidler.²⁷ En slik løsning vil på en enkel måte sikre at personer med funksjonsnedsettelse får ivaretatt behovet for motorisert ferdsel. Det vil også avlaste kommunen, som vil slippe å behandle enkeltsoknader.

Et generelt unntak for personer med funksjonsnedsettelse vil kunne føre til en betydelig økning av den motoriserte ferdselen i utmark, med de ulemper slik ferdsel medfører. Et vanlig anslag er at omkring 15 prosent av Norges befolkning har en eller annen funksjonsnedsettelse.²⁸ Dette er en stor og variert gruppe, som i ulik grad har behov for motoriserte fremkomstmidler. Basert på tall fra Navs hjelpemiddelsentral anslår Norges handikapforbund at det er omtrent 50 000 rullestolbrukere i Norge.²⁹ Også et generelt unntak bare for rullestolbrukere vil dermed kunne antas å medføre en betydelig økning i ferdselen med både snøskuter og ATV.

En annen ulempe med et generelt unntak er at det i stor grad vil bli opp til den enkelte å vurdere om vedkommende har en funksjonsnedsettelse som innebærer at motorferdsel er tillatt. Først ved en eventuell reaksjon vil vedkommende få en vurdering av om kjøringen er tillatt eller ikke. En mulighet kan være å fastsette at slik ferdsel betinger at den enkelte kan dokumentere funksjonsnedsettelsen og innvirkningen den har på mobiliteten, for eksempel ved å fremvise legeerklæring. I praksis vil en slik løsning innebære at det er den enkelte lege som forvalter motorferdselregelverket, noe som både er praktisk og prinsipielt problematisk. Med et generelt unntak vil det også være vanskelig å ta hensyn til for eksempel områder med sårbar natur.

På bakgrunn av det ovennevnte foreslår utvalget ikke at det gis et generelt unntak for all motorferdsel for funksjonshemmede.

²⁷ Se også den svenske vurderingen av et slikt alternativ i SOU 2019:67 s. 303 flg.

²⁸ Norges Handikapforbund (u.å.).

²⁹ Norges Handikapforbund (u.å.).

16.5.4 Fremkomstmidler som kompenserer for redusert bevegelsesevne

16.5.4.1 *Bør loven ha særregler for fremkomstmidler som kompenserer for redusert bevegelsesevne?*

Utvalget har merket seg at man i de senere årene har fått flere nye terrenggående fremkomstmidler som kan kompensere for redusert bevegelsesevne hos brukerne, slik som terrenggående elektriske rullestoler.

Mange av disse fremkomstmidlene er relativt lette og påfører derfor i mindre grad enn annen motorferdsel skade på naturen. Skadepotensialet til en terrengrullestol er for eksempel langt mindre enn skadepotensialet til en traktor eller en ATV. Rullestoler vil også ofte ha mindre skadepotensial enn en sykkel, både fordi hastigheten er lav, og fordi marktrykket fordeles på fire hjul. Men også ferdsel med lettere fremkomstmidler kan ha skadevirkninger. Tilgang på fremkomstmidler kan bidra til økt ferdsel og til at man kommer seg lenger ut i naturen enn man ellers ville gjort. Selv om ferdselen er skånsom, kan menneskelig tilstedeværelse i seg selv være et forstyrrende element for natur og dyreliv.

Fordi økt ferdsel i seg selv kan være skadelig, ønsker ikke utvalget generelt å åpne for all ferdsel med lettere fremkomstmidler. Fremkomstmidler som skal kompensere for redusert bevegelsesevne, står imidlertid i en særstilling. Disse fremkomstmidlene har typisk stor betydning for brukerne, og for mange erstatter disse hjelpemidlene gange. Betydningen for brukerne og det lave skadepotensialet tilsier slik utvalget vurderer det, at lettere fremkomstmidler som kompenserer for redusert bevegelsesevne, bør tillates særskilt.

16.5.4.2 *Reguleringsmåte*

Utvalget har vurdert ulike måter å regulere fremkomstmidler som kompenserer for redusert bevegelsesevne på.

En mulighet er å gi en hjemmel som tillater slik ferdsel direkte, uten forutgående søknad. En slik direktehjemmel kan være absolutt, eller det kan åpnes for kommunale unntak. For eksempel kan kommunene få adgang til å fastsette unntak i særlig sårbare områder, i perioder der dyrelivet er særlig sårbart, eller for enkelte fremkomstmidler. En direktehjemmel vil også kunne begrenses til bare å gjelde på vei og sti, enten i lov eller i lokale vedtak. Ved å gi en direktehjemmel vil brukernes behov for et enkelt og ubyrå-

kratisk regelverk bli ivaretatt, og en kommunal unntaksmulighet kan samtidig sikre muligheten til å ivareta sårbare områder eller forby enkelte ferdselsformer dersom de viser seg å være særlig problematiske.

En annen mulighet er å la denne typen ferdsel være omfattet av hovedregelen om at motorferdsel er forbudt, men å gi kommunene adgang til å åpne for slik ferdsel, enten gjennom forskrift eller enkelttillatelser. En slik løsning vil i mindre grad ivareta behovene til funksjonshemmede, som må sjekke status i alle kommuner de ønsker å ferdes i, og søke om tillatelse i hver kommune. Også for kommunene vil dette være en mer arbeidskrevende løsning. For ferdsel som har lite skadepotensial, synes ikke dette å være en hensiktsmessig løsning.

En tredje mulighet er å definere bruk av enkelte motoriserte hjelpemidler ut av lovens virkeområde. En slik løsning vil gi et enkelt og forutsigbart regelverk og samtidig signalisere at bruk av slike fremkomstmidler er noe kvalitativt annet enn øvrig motorferdsel. Bruk av fremkomstmidler som kompenserer for redusert bevegelsesevne ivaretar brukernes grunnleggende behov for å transportere seg selv. En ulempe med en slik løsning er at det ikke vil være mulig å regulere ferdsel med slike innretninger etter motorferdselloven. Det vil for eksempel ikke være adgang til å forby denne typen ferdsel i sårbare områder eller i sårbare perioder etter motorferdselloven. Reguleringsmuligheten etter annen lovgivning vil imidlertid være i behold, og bruk av fremkomstmidlene vil omfattes for eksempel av aktsomhetsplikten i friluftsløven og naturmangfoldloven § 6.

Utvalget legger vekt på at fremkomstmidler som kompenserer for redusert bevegelsesevne, slik som lette elektriske rullestoler, ivaretar brukernes grunnleggende behov for å forflytte seg. For mange brukere erstatter slike fremkomstmidler gange, og det bør derfor være et mål å legge til rette for at brukerne kan benytte dem der andre kan ferdes til fots. På bakgrunn av dette foreslår utvalget at disse fremkomstmidlene unntas fra lovens virkeområde.

16.5.4.3 *Personkrets*

Utvalget har vurdert om adgangen til å bruke fremkomstmidler som er laget for å kompensere for redusert bevegelsesevne, skal forbeholdes personer med funksjonsnedsettelse, eller om bruken skal være tillatt for alle. Det faktum at også ferdsel med slike innretninger kan være forstyrrende for naturen, tilsier at bruken skal forbe-

holdes dem som har et reelt behov for motoriserte fremkomstmidler. Utvalget har imidlertid vektlagt hensynet til enkle og kontrollerbare regler og foreslår derfor ikke at det fastsettes begrensninger på hvem som kan bruke slike fremkomstmidler.

Dersom man skulle avgrenset personkretsen ville det i praksis blitt opp til den enkelte å vurdere om vedkommendes funksjonsnedsettelse var tilstrekkelig, noe utvalget vurderer som en lite hensiktsmessig løsning. I tillegg ville det vært krevende å trekke grensen for hvem som skulle vært omfattet av en slik regel. Dette, og det faktum at det trolig er et begrenset antall personer uten funksjonsnedsettelser som har tilgang til og ønsker å benytte motoriserte rullestoler eller andre kompenserende fremkomstmidler i utmarka, tilsier at bruken skal være tillatt for alle.

Utvalget foreslår altså å regulere *selve fremkomstmiddelet* og ikke brukeren eller den konkrete bruken. Bruken av de angitte fremkomstmidlene vil ikke regnes som motorferdsel i motorferdsellovens forstand. Denne reguleringsmåten har sin parallell i trafikkreglens bestemmelser om at rullestoler som oppfyller angitte krav, ikke regnes som kjøretøy.³⁰

16.5.4.4 Hvilke fremkomstmidler skal unntas fra lovens virkeområde?

Utvalget har vurdert hvordan man bør avgrense hvilke fremkomstmidler som skal unntas fra lovens virkeområde.

En mulighet er å koble reglene til eksisterende klassifiseringer av fremkomstmidler i andre regelverk. Dette vil kunne bidra til å skape et helhetlig og forutsigbart regelverk. En ulempe med å benytte klassifiseringer fra andre regelverk er at ulike regelverk skal ivareta ulike hensyn, og at klassifiseringer som er utarbeidet for andre formål, ikke alltid vil være tilpasset formålene motorferdselregelverket skal ivareta.

Utvalget har vurdert å koble motorferdselregelverket til trafikkreglens rullestoldefinisjon, men har kommet til at denne ikke er egnet. Rullestoldefinisjonen i trafikkreglene § 1 nr. 1 bokstav l er tilpasset ferdsel på vei i bebygde strøk og ikke behovene i utmark. Definisjonen ekskluderer fremkomstmidler som utvalget ønsker å åpne for, blant annet fordi den setter begrensninger på rullestolers bredde. Breddebegrensningen er lite hensiktsmessig i terrenget, der bredde bidrar til å sikre stabilitet og sittekomfort. Det er heller ikke

åpenbart at alle fremkomstmidler som oppfyller rullestoldefinisjonen, bør være tillatt i utmark. Trafikkreglens rullestoldefinisjon regulerer verken energikilde, marktrykk eller støynivå og åpner for en vekt på inntil 250 kg.

Utvalget har videre vurdert om folketrygdreglens hjelpemiddelbegrep kan gi veiledning i avgrensningen. Med *hjelpemiddel* menes noe som er egnet til direkte å avhjelpe, erstatte eller kompensere for en funksjonssvikt, og som i utgangspunktet er spesiallaget eller spesialtilpasset for funksjonshemmede.³¹ Hjelpemiddelbegrepet omfatter blant annet redskaper, støtteanordninger og rullestoler med hastighet på inntil 15 km/t, men avgrenses mot motorkjøretøy. Hjelpemiddelbegrepet favner mye og er verken definert i lov eller forarbeider. Dette gjør at utvalget mener at det ikke er hensiktsmessig å benytte begrepet alene, men vurderer at det kan inngå i en definisjon.

Folketrygdlovens regler om stønad til fremkomstmidler er heller ikke egnet til å avgrense hvilke fremkomstmidler som skal unntas motorferdsellovens virkeområde. Om noen har anskaffet et fremkomstmiddel selv eller fått støtte fra Nav, bør ikke være relevant, særlig fordi Nav bare i begrenset grad gir støtte til hjelpemidler som skal benyttes til friluftsliv.

Utvalget har ikke funnet eksisterende klassifiseringer av fremkomstmidler som er egnet til å definere hva som skal være tillatt i utmark, og foreslår derfor en selvstendig definisjon. Definisjonen utvalget foreslår er todelt. For det første skal fremkomstmiddelet *kompensere for redusert bevegelsesevne*, og for det andre skal det ha et *begrenset skadepotensial*.

Utvalget har vurdert ulike måter å angi hvilke fremkomstmidler som omfattes av bestemmelsen. En mulighet er å avgrense bestemmelsen med formuleringen «rullestoler eller lignende». Denne formuleringen vil omfatte alt som er omfattet av rullestoldefinisjonen, samt innretninger som minner om rullestoler, men som ikke oppfyller kriteriene i trafikkreglene. Utvalget ønsker imidlertid ikke å utelukke hjelpemidler som ikke ligner på rullestoler, og foreslår isteden å benytte en mer teknologinøytral formulering. Vi vurderer at bestemmelsen bør avgrenses til *hjelpemidler*, altså innretninger som er egnet til direkte å avhjelpe, erstatte eller kompensere for en funksjonsnedsettelse.

³⁰ Trafikkreglene § 1 nr. 1 bokstav l.

³¹ TRR-2003-2772. Se også Arbeids- og velferdsetatens rundskriv R10-07ACD punkt 1.1.2.

Utvalget vurderer at det avgjørende bør være funksjonen til fremkomstmiddelet, og ikke hva det klassifiseres som etter trafikkreglene. Vi foreslår derfor at også hjelpemidler som klassifiseres som kjøretøy etter trafikkreglene skal kunne omfattes av motorferdsellovens hjelpemiddelbegrep. Det foreslåtte hjelpemiddelbegrepet samsvarer dermed ikke fullt ut med folketrygdlovens hjelpemiddelbegrep.

Vi mener videre at det ikke bør være tilstrekkelig at fremkomstmiddelet brukes som hjelpemiddel, det bør faktisk være designet for å avhjelpe bevegelsesvansker. Vi foreslår derfor å avgrense bestemmelsen til *hjelpemidler* som er laget for å kompensere for redusert bevegelsesevne.

Utvalget har også vurdert måter å regulere ferdselens påvirkning på omgivelsene. Egenskaper ved fremkomstmiddelet som har betydning for miljøpåvirkningen, er blant annet vekt, størrelse, motoreffekt, marktrykk, støynivå, energikilde og fart.

Utvalget er skeptisk til å lovfeste konkrete tekniske spesifikasjoner til fremkomstmidlene som skal være omfattet av bestemmelsen, fordi tekniske spesifikasjoner kan inkludere eller ekskludere fremkomstmidler på tynt grunnlag. Et eksempel på dette er at breddegrensen for rullestoler ekskluderer noen fremkomstmidler som etter en alminnelig forståelse er rullestoler. Et krav om en bestemt type energikilde vil også ekskludere bruk av nye miljøvennlige energikilder som kan komme i fremtiden. Det er heller ikke ønskelig å benytte motoreffekt som avgrensning siden effekten kan ha betydning for sikkerheten dersom man for eksempel har kjørt seg fast.

Utvalget har vurdert om man skal innføre et krav om bruk av mest mulig skånsom teknologi, et såkalt BAT-krav (*best available technology*), men legger til grunn at man ikke kan forvente at alle til enhver tid har den nyeste og beste teknologien. Bestemmelsen skal gjøre det enklere for funksjonshemmede å komme seg ut, og dermed bør de kunne bruke fremkomstmidlene de allerede har.

I tråd med mandatet ønsker utvalget å foreslå teknologinøytrale regler i størst mulig grad. Vi vurderer at en regel som legger opp til en helhetsvurdering av det konkrete fremkomstmiddelets miljøpåvirkning, vil være mer hensiktsmessig enn en bestemmelse med konkrete tekniske spesifikasjoner. Utvalget foreslår derfor at bestemmelsen fastsetter en terskel for akseptabel miljøpåvirkning.

For å gjøre tersklene mest mulig konkrete og håndgripelige har utvalget kommet til at skadepotensialet bør sammenlignes med en annen ferdseform. Utvalget har vurdert å formulere terskelen som «ikke nevneverdig større skadepotensial enn ikke-motorisert ferdsel», men finner at den er for vag, og at den kan omfatte ferdsel med for stort skadepotensial. Siden det i hovedsak er ferdsel til fots hjelpemidlene skal erstatte, mener utvalget at det er hensiktsmessig å sammenligne med ferdsel til fots. Vi foreslår derfor at terskelen formuleres som «ikke nevneverdig større skadepotensial enn ferdsel til fots». Også skadepotensialet ved ferdsel til fots kan variere, men utvalget mener denne grensen likevel vil gi bedre veiledning. Formuleringen «ikke nevneverdig større» gir et visst slingringsrom og åpner for at hjelpemidlene kan ha noe større skadepotensial enn ferdsel til fots i noen tilfeller.

Utvalget foreslår at bestemmelsen suppleres med en forskriftshjemmel som gir departementet adgang til å fastsette nærmere hvilke fremkomstmidler som faller innenfor bestemmelsen.

16.5.5 Bruk av rullestoler på vei og turvei

Utvalget vil unnta en del hjelpemidler som er laget for å kompensere for redusert bevegelsesevne, fra lovens virkeområde. Disse hjelpemidlene vil dermed kunne brukes fritt hvor som helst i utmarka. Enkelte fremkomstmidler som faller innenfor trafikkreglenes rullestoldefinisjon, vil kunne falle utenfor unntaket. Dette gjelder særlig de tyngre rullestolene. Rullestolene som ikke omfattes av unntaket, vil omfattes av lovens forbud mot motorferdsel.

Utvalget vurderer at det ikke bør være adgang til å benytte rullestolene med størst skadepotensial fritt i utmark. Vi ser imidlertid færre betenkeligheter med å tillate bruk av slike rullestoler på vei og turvei i utmark. Bruk av tunge rullestoler vil trolig gi lite skade ved bruk på vei og turvei, og utvalget foreslår derfor i lovforslaget § 18 at bruk av alle rullestoler som omfattes av trafikkreglenes rullestoldefinisjon, skal tillates på vei og turvei. Disse fremkomstmidlene unntas ikke fra lovens virkeområde, og vil derfor omfattes av lovens akt-somhetsbestemmelse og kan omfattes av eventuelle forbud etter forslaget § 9.

Utvalget vurderer at det av hensyn til et enhetlig regelverk er hensiktsmessig å benytte rullestoldefinisjonen i trafikkreglene her. Å bruke en godt etablert rullestoldefinisjon vil skape forutberegnetlighet for brukerne.

16.5.6 Ferdsel med andre fremkomstmidler

16.5.6.1 *Bør loven ha særregler for funksjonshemmede?*

Utvalget foreslår at bruk av hjelpemidler som er laget for å kompensere for redusert bevegelsesevne, skal unntas fra lovens virkeområde, og at bruk av alle rullestoler skal være tillatt på vei og turvei, se kapittel 16.5.4 og 16.5.5. Dette skal bidra til å sikre at personer med nedsatt bevegelsesevne får tilgang til utmarka på lik linje med andre. Utvalgets hensikt er at behovene til personer med funksjonsnedsettelse så langt som mulig skal dekkes gjennom bruk av slike fremkomstmidler.

Utvalget er imidlertid oppmerksom på at funksjonshemmede også kan ha ønske om og et særlig behov for annen motorisert ferdsel. Det kan for eksempel være ønske om å benytte snøskuter for å ta med et multifunksjonshemmet barn på utflukt med familien. Utvalget har vurdert om slike behov kan ivaretas av den generelle dispensasjonsbestemmelsen, men legger til grunn at en egen hjemmel vil tydeliggjøre at dette er en gruppe som i særlig grad skal ivaretas.

16.5.6.2 *Reguleringsmåte*

Utvalget vurderer det ikke som hensiktsmessig å gi en direkte hjemmel til motorferdsel med tyngre fremkomstmidler eller at kommunen skal kunne åpne for slik ferdsel i generelle vedtak. Skadepotensialet til slik ferdsel er for stort til at det bør være opp til den enkelte å vurdere om vedkommende oppfyller bestemmelsens krav til funksjonsnedsettelse. Det kan også være behov for å sette nærmere grenser for ferdselen, for eksempel ved å avgrense den til angitte traseer eller tidspunkter.

Siden brukerens individuelle behov skal være avgjørende for hvilken motorferdsel som tillates, vurderer utvalget at det er nødvendig med individuelle vurderinger. Utvalget foreslår derfor at funksjonshemmedes adgang til bruk av tyngre fremkomstmidler skal reguleres gjennom en tillatelseshjemmel.

16.5.6.3 *Hvilke fremkomstmidler skal regelen gjelde?*

Motorferdselloven har i dag en egen hjemmel for å tillate bruk av snøskuter for funksjonshemmede, mens bruk av andre transportmidler forutsetter tillatelse etter de generelle dispensasjonsreglene. Utvalget har mottatt innspill om at

det oppleves som vilkårlig og urimelig at en snøskuter og en beltedrevet ATV behandles ulikt, og at skillet bør oppheves. Utvalget ser ingen gode argumenter for at adgangen til å tillate motorferdsel skal være avgrenset til snøskutere og utelukke andre kjøretøy med tilsvarende funksjon og miljøpåvirkning. Utgangspunktet bør være at reglene utformes teknologinøytralt med mindre det er gode grunner til å regulere bestemte teknologier særskilt.

Utvalget har vurdert om en tillatelseshjemmel skal gi kommunen adgang til å åpne for alle former for motorferdsel for funksjonshemmede altså både til lands, til vanns og for landing og start med luftfartøy. Vi vurderer at de særlige hensynene som tilsier at funksjonshemmede bør få økt adgang til motorisert ferdsel, i mindre grad gjør seg gjeldende til vanns og i luften siden også personer uten funksjonsnedsettelse i større grad er avhengig av motorferdsel for å bevege seg her. Vi vurderer at den generelle dispensasjons hjemmelen i forslaget til ny lov § 37 kan ivareta funksjonshemmedes behov for ferdsel til vanns og i luft, og foreslår derfor ikke særregler om dette.

Utvalget har også vurdert om adgangen til å tillate motorferdsel for funksjonshemmede bare skal gjelde på snødekt mark, eller om den også skal gjelde på barmark. Som omtalt i kapittel 13.2 ønsker vi i utgangspunktet å være restriktive på barmark. Vi ønsker derfor ikke å åpne for mer motorferdsel på barmark, heller ikke for funksjonshemmede. Vi vurderer derfor at funksjonshemmedes særlige behov for transport på barmark kan ivaretas av den generelle dispensasjonsbestemmelsen. På snødekt mark og islagte vassdrag mener vi imidlertid at det er ønskelig med en særregulering.

16.5.6.4 *Personkrets*

Utvalget har fått innspill fra flere kommuner om at det er krevende å avgrense kretsen som omfattes av bestemmelsene om motorferdsel for funksjonshemmede. Utvalget har også fått innspill om at det skjer en del klare omgåelser av regelverket om ferdsel for funksjonshemmede i dag. Det er altså behov for å klargjøre hvilke grupper som skal omfattes av den nye bestemmelsen.

Utvalget vurderer det ikke som hensiktsmessig at enhver person med funksjonsnedsettelse skal omfattes av denne bestemmelsen. Det er ikke gitt at enhver person med en funksjonsnedsettelse har behov for å benytte motoriserte fremkomstmidler. For eksempel vil trolig ikke personer med hørselshemming ha behov for motorisert ferdsel.

Utvalget har derfor vurdert hvordan bestemmelsen skal avgrenses.

En mulighet er å koble avgrensningen av personkretsen til parkeringsregelverket. Før 1995 hadde varig bevegelseshemmede som hadde fått tildelt parkeringstillatelse,³² et såkalt HC-kort, direkte hjemmel til å bruke snøskuter etter dagjeldende § 3 første avsnitt bokstav c i motorferdselsforskriften. Etter dagens parkeringsregler stilles det to krav for å få parkeringstillatelse: at man er forflytningshemmet, og at man har et parkeringsbehov.³³ Kravet om forflytningshemming er i og for seg relevant også i motorferdselsaker, men det er ikke parkeringsbehovet. Også personer uten særskilt parkeringsbehov ved hjem eller arbeidsplass kan ha behov for motorisert ferdsel i utmark. Slik utvalget vurderer det, er regelverket om parkeringstillatelser dermed ikke egnet til å avgjøre hvem som skal kunne benytte motoriserte fremkomstmidler i utmark.

Utvalget vurderer at det er funksjonsnedsettelsens art som bør være det sentrale avgrensningskriteriet for bestemmelsens anvendelsesområde. Typen funksjonsnedsettelse, graden av funksjonsnedsettelse og varigheten av funksjonsnedsettelsen er aktuelle avgrensningskriterier. På bakgrunn av dette foreslår utvalget at bestemmelsen skal forbeholdes personer med varige funksjonsnedsettelse som gir vesentlig redusert bevegelsesevne.

Utvalget ønsker ikke å avgrense bestemmelsen til en angitt kategori sykdommer eller plager siden dette kan skape et urimelig skille mellom dem som faller innenfor og utenfor en slik kategorisering. Utvalget vil imidlertid begrense bestemmelsen til funksjonsnedsettelse som enten direkte eller indirekte påvirker bevegelsesevnen. Kjernen av bestemmelsens anvendelsesområde er rullestolbrukere og personer med varige bevegelsevansker. Redusert bevegelsesevne på grunn av generelt dårlig kondisjon bør etter utvalgets vurdering ikke omfattes.

Utvalget har vurdert om man, slik Miljøverndepartementets rundskriv T-1/96 legger opp til i dag, skal utelukke personer med aldersrelaterte funksjonsnedsettelse fra bestemmelsens anvendelsesområde. Som drøftet i kapittel 16.3.2.3 vurderer vi at diskrimineringsforbudet i likestillings- og diskrimineringsloven antakelig ikke stenger

for en slik avgrensning, så lenge den er godt begrunnet. Det som kan tale for en slik avgrensning, er at eldre med bevegelsevansker er en relativt stor gruppe, og at dette er bevegelseshemninger som inntreffer i en fase av livet. Å åpne for snøskuterbruk for denne gruppen utover hjemlene for øvrig i loven kan potensielt medføre omfattende motorferdsel som kan innebære en betydelig belastning på naturen. Utvalget foreslår derfor ikke å endre dagens rettstilstand. Dette innebærer at bestemmelsen ikke åpner for å gi tillatelse til personer med bevegelsevansker som skyldes alminnelig alderdomssvekkelse. I vurderingen av om bevegelsevansker skyldes vanlig alderdomssvekkelse, vil det blant annet være naturlig å se hen til om bevegelsevansken skyldes en konkret tilstand eller en mer allment svekket helsetilstand.

Slik utvalget vurderer det, bør ikke enhver påvirkning av bevegelsesevnen føre til at bestemmelsen kommer til anvendelse. Reduksjonen av bevegelsesevnen bør være vesentlig. Dette innebærer at noen som på grunn av en funksjonsnedsettelse for eksempel har redusert evne til å gå langt, vil falle utenfor bestemmelsens anvendelsesområde. Videre må funksjonsnedsettelsen være varig. Dette utelukker funksjonsnedsettelse av midlertidig karakter, som beinbrudd. Slik utvalget vurderer det, kan funksjonsnedsettelse med antatt varighet på over to år som et utgangspunkt regnes som varige. Dette samsvarer med grensen for varighet man benytter i folketrygdlovens regler om stønad til bedring av funksjonsevne.³⁴

Utvalget vurderer at det som i dag bør være adgang til å bruke medhjelper, men at bestemmelsen ikke bør omfatte bruk av følgeskuter. Bruk av følgeskuter må som i dag vurderes etter den generelle dispensasjonsbestemmelsen. Normalt vil det være et fullgodt alternativ at den bevegelseshemmede eller ledsageren transporteres i slede eller som passasjer på snøskuteren.

De som faller utenfor bestemmelsens anvendelsesområde, for eksempel fordi funksjonsnedsettelsen ikke påvirker bevegelsesevnen i stor nok grad, fordi funksjonsnedsettelsen ikke er varig nok, eller fordi de ønsker å ferdes på barmark, vil fortsatt kunne søke om dispensasjon etter de generelle dispensasjonsreglene. Her er imidlertid terskelen for å få tillatelse høy, og motorferdsel for rene turformål tillates ikke.

³² Tildelt i medhold av forskrift 21. oktober 1983 nr. 1581 om parkering for bevegelseshemmede.

³³ Forskrift 18. mars 2016 nr. 264 om parkeringstillatelse for forflytningshemmede § 3.

³⁴ Arbeids- og velferdsetatens rundskriv R10-00 kommentarer til § 10-5 punkt 1.2.1.

16.5.6.5 Dokumentasjonskrav og innhold i tillatelsen

Den som søker om tillatelse etter bestemmelsen, må kunne dokumentere at vilkårene for å få tillatelse er oppfylt. Det mest nærliggende vil være å gjøre dette med en legeerklæring. Erklæringen må inneholde informasjon om helsetilstanden som forårsaker behovet for motorferdsel, og hvordan denne helsetilstanden påvirker søkerens bevegelsesevne. Det er ikke tilstrekkelig med en legeerklæring som bare slår fast at søkeren har behov for transport med snøskuter.

Utvalget er oppmerksom på at en slik legeerklæring vil inneholde helseopplysninger som klassifiseres som særlige opplysninger etter EUs personvernforordning artikkel 9. Det er ikke tillatt å behandle slike personopplysninger med mindre det foreligger et særlig unntak. Utvalget legger til grunn at dette tilfellet vil være omfattet av unntaket i personvernforordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav g, og at behandlingen dermed vil være tillatt så lenge kravene i forordningen ellers overholdes. Vi legger til grunn at den enkelte kommune vil behandle disse og andre personopplysninger i tråd med kravene i personvernforordningen.

Dersom vilkårene for å gi tillatelse er oppfylt, bør kommunen etter utvalgets syn kunne gi tillatelse til motorferdsel for alle formål, inkludert ren turkjøring. Når kommunen gir tillatelse, må ferdselsbehovet veies opp mot eventuelle ulemper ved ferdselen, inkludert miljøpåvirkning. Terskelen for å innvilge ferdsel for nytteformål bør være lavere enn for rene rekreasjonsformål. Samtidig bør det være kurant å få tillatelse til rekreasjonsformål der det har stor velferdsmessig betydning og miljøpåvirkningen er akseptabel.

Utvalget vurderer at tillatelsene til motorferdsel bør avgrenses i tid og rom. Hva som er en hensiktsmessig avgrensning, bør vurderes konkret, ut fra behovet til den som tildeles tillatelse. Som utgangspunkt bør det heller ikke gis tillatelser til fri ferdsel i hele kommunens område dersom ikke helt spesielle forhold tilsier at det er nødvendig.

16.5.7 Særlig om gruppeturer

I dag har kommunen adgang til å tillate gruppeturer med snøskuter for beboere på helse- og omsorgsinstitusjoner, medlemmer av pensjonistforeninger og forflytningshemmede etter motorferdselsforskriften § 5 første avsnitt bokstav f. Utvalget foreslår ikke å videreføre denne bestemmelsen. Slike turer vil kunne gjennomføres i de åpne snøskuterløypene. Utvalget finner ikke grunn til å gi adgang til gruppeturer utover dette. Vi mener funksjonshemmedes behov i tilstrekkelig grad vil bli dekket av tillatelsesbestemmelsen drøftet ovenfor. Denne omfatter riktignok ikke medlemmer av pensjonistforeninger eller enhver beboer på helse- og omsorgsinstitusjoner, men utvalget vurderer at disse gruppenes behov for motorisert ferdsel i utmark ikke er tilstrekkelig tungtveiende til å begrunne et særlig unntak fra motorferdselsforbudet. Vi vil også peke på at i de områdene der det er vanlig med snøskuterutfart i utmark så vil behovet også for denne gruppen kunne dekkes gjennom den alminnelige adgangen til ferdsel i snøskuterløypene.

16.6 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at loven ikke skal gjelde for ferdsel med hjelpemidler som er laget for å kompensere for redusert bevegelsesevne, så lenge ferdsel med hjelpemiddelet ikke har nevneverdig større skadepotensial enn ferdsel til fots
- at departementet skal kunne gi forskrift om hvilke hjelpemidler som faller utenfor lovens virkeområde
- at bruk av alle motoriserte rullestoler skal være tillatt på vei og turvei
- at det fastsettes en særskilt tillatelseshjemmel for ferdsel på snødekt mark og islagt vassdrag for personer med varige funksjonsnedsettelse som gir vesentlig redusert bevegelsesevne

Kapittel 17

Motorferdsel og samisk kulturutøvelse



Figur 17.1

17.1 Innledning

Etter Grunnloven § 108 påligger det statens myndigheter «å legge forholdene til rette for at det samiske folk, som urfolk, kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv». Samisk kulturutøvelse er også vernet i flere internasjonale konvensjoner og avtaler. Det er gitt en oversikt over disse folkerettslige forpliktelsene i kapittel 4.4.

Skillet mellom utmark og innmark lar seg vanskelig oversette i en samisk kontekst. I samisk terminologi er det nærmeste språklige begrepet for utmark *meahcci*. Meahcci viser til det totale ressursområdet som kan utnyttes: det samiske livsrom.¹ *Meahcásteapmi*, samisk utmarksbruk, er samenes tradisjonskunnskap om hvordan man benytter seg av meacchi, og omfatter høsting og bruk av utmarksressurser. Reindriftnæringen er et kjent eksempel. Et annet eksempel er utmarksbruk i form av bærplukking, sanking, jakt, fiske og annen nyttiggjørelse av det naturen har å by på. Bruk av naturmaterialer er for eksempel sentralt i samisk tradisjonelt kunsthåndverk og husflid (*duodji*). Matauk i utmarka er en viktig aktivitet for mange samer i Norge i dag. I den samiske kulturen er slik bruk av naturen ansett som noe mer enn en fritidsaktivitet, det er også en bærer av kulturell tradisjon og verdi. Det er illustrerende at et begrep som *friluftsliv* ikke finnes i det samiske vokabularet. Meahcásteapmi har tradisjonelt vært en viktig del av grunnlaget for samenes livsgrunnlag (*birgejupmi*) og husholdningsøkonomi. I visse tilfeller gir tradisjonell høsting en større øko-

nomisk omsetning, men meahcásteapmi er ikke noe som først og fremst lar seg kategorisere under et næringsbegrep.²

Ferdsel i utmark i forbindelse med samisk utmarksbruk skjedde i tidligere tider med hest, kjøre- eller kløvrein. Etter hvert har motoriserte kjøretøy blitt et sentralt hjelpemiddel. Særlig er dette tilfellet i reindriftnæringen, men motorkjøretøy blir også brukt ved andre former for tradisjonell utmarkshøsting. Reglene om motorferdsel påvirker derfor hvordan samene kan utøve sin kultur. På den ene siden bruker samene motoriserte fremkomstmidler i forbindelse med sin kulturutøvelse. På den andre siden kan det være behov for å begrense motorferdsel for å sikre naturen som grunnlag for samenes kulturutøvelse. Også den motorferdsel som kan knyttes til samisk kulturutøvelse inngår i den samlede belastningen av motorferdsel. Samiske interesser kan derfor brukes som argument for å tillate både mer og mindre motorferdsel enn i dag, og det er ikke alltid entydig hva samiske interesser tilsier på dette feltet. Dette er også en grunnen til at det er sterk uenighet og til tider konflikter rundt motorferdselregelverket i samiske miljøer. Det kan for eksempel oppstå gnisninger mellom reindriftnæringen som kan ønske å stenge skuterløyper når reinflokken beiter i området, og andre som ønsker å benytte seg av de samme områdene til utmarkshøsting. En tilknyttet problemstilling er ønsket om å prioritere lokalbefolkningens ønsker og behov fremfor «fritidskjøreren utenfra».³ Det er for eksempel påpekt at en liberal praktisering

¹ Dokument 19 (2022–2023) s. 597 med videre henvisninger.

² Sametingets arbeidsgruppe for utmark (2016) s. 7–10.

³ Sametinget (2016) s. 44.

av motorferdselloven har ført til at flere enn før får adgang til fiskevann som tidligere var forbeholdt lokalbefolkningen.⁴ Bildet er også sammensatt fordi det kan være vanskelig å trekke et klart skille mellom lovlig og ulovlig kjøring, og fordi kontroll og tilsyn med motorferdselen er vanskelig, se kapittel 9.3 og 9.4.

Reindrift er, som nærmere omtalt i kapittel 17.2.3.3, en vernet samisk kulturutøvelse. Retten til å utøve reindrift som en del av samisk kultur er beskyttet av folkeretten, og reindriften er også gitt et vern i nasjonal lovgivning. Motorisert ferdsel er etter dagens regelverk i stor utstrekning tillatt i forbindelse med reindriften og utvalget skal i henhold til mandatet ikke foreslå endringer i reindriftnæringens adgang til motorisert ferdsel, se kapittel 3.3.2. Det er likevel viktig for utvalget å redegjøre kort for hva retten i dag består av, fordi også motorferdsel i reindriften bidrar til den samlede belastningen på naturen som utvalget må ta hensyn til, og fordi det er nødvendig å avklare hvilke offentligrettslige rammer som gjelder for motorferdsel i reindriften, slik at utvalget kan legge disse rammene til grunn for arbeidet sitt. Dagens regler er gjennomgått i kapittel 17.2.2.1.

Hoveddelen av dette kapitlet handler om hvilke rammer vernet av samisk kulturutøvelse setter for motorferdselregelverket på andre områder enn reindrift. Utvalget har fått flere innspill om at motorferdselregelverket må endres for å være i tråd Norges folkerettslige forpliktelser overfor samene. Reglene om motorferdsel i utmark oppfattes å begrense tradisjonell næringsutøvelse og utnyttning av naturressursene ellers, og har vært debattert i årevis.⁵ Det er for eksempel argumentert med at tradisjonell høsting av naturressurser sjelden kvalifiserer til den type næringsutøvelse som gir en viss adgang til motorferdsel etter dagens lov. Forskjellige tilnæringer til bruk av naturgodene, som kan forklares ut fra historiske, geografiske og kulturelle forskjeller, får derfor direkte juridisk betydning. Sametinget har i sitt innspill til utvalget blant annet gitt uttrykk for at det er «behov for endringer i motorferdselregelverket for å sikre at det er i samsvar med internasjonal urfolksrett samt samiske og lokale rettsforståelser og sedvaner, herunder lokale samiske tradisjonsbrukeres rett og prioriterte adgang til nyttebasert motorferdsel tilknyttet jakt, fiske, fangst, og ferdselbehov». Flere kommuner i Finnmark hevder at folkeretten gir samene en utvidet rett til motorferdsel.

⁴ Dokument 19 (2022–2023) s. 608, med videre henvisning.

⁵ NOU 2001: 34 s. 65 og Dokument 19 (2022–2023) s. 606.

Klima- og miljødepartementet har avvist at folkeretten gir samene en utvidet rett til motorferdsel.⁶ Temaet har også vært drøftet av Samerettsutvalget, som har avvist at spørsmålet om samisk motorferdsel er et rettighetsspørsmål.⁷ I kapittel 17.2.3 foretar utvalget en analyse av Norges folkerettslige forpliktelser og av hva som er gjeldende rett på dette feltet.

17.2 Dagens regler

17.2.1 Forholdet mellom private og offentligrettslige reguleringer og folkeretten

Offentligrettslige regler regulerer forholdet mellom myndighetene og borgerne, mens privatrettslige regler regulerer forholdet mellom borgerne, se mer i kapittel 5.8. Motorferdselloven setter *offentligrettslige* begrensninger på borgernes adgang til motorisert ferdsel i utmarka. Eventuelle *privatrettslige* rettigheter til motorisert ferdsel i utmark, som kan være basert på for eksempel grunneierrettigheter, avtale, hevd eller alders tids bruk, må utøves innenfor rammen av offentligrettslige regler (som motorferdselloven eller vernevedtak med hjemmel i naturmangfoldloven), på samme måte som for eksempel private rettigheter til jakt, fangst og fiske er begrenset av offentlig regulering.

Samene har «kollektivt og individuelt gjennom langvarig bruk av land og vann opparbeidet rettigheter til grunn i Finnmark», jf. Finnmarksloven § 5. Bestemmelsene i Finnmarksloven kapittel 3 slår fast en rett til å utnytte fornybare ressurser, som blant annet rett til fiske, sinking av dun og egg, hogst, stikking av torv, uttak av lauvskog (§ 22), jakt, plukking av multer, uttak av trevirke og beite (§ 23). Samer og andre har opparbeidet

⁶ Brev fra Statsforvalteren i Troms og Finnmark av 25. november 2021 og brev fra Klima- og miljødepartementet av 8. mars 2022. Klima- og miljødepartementet kunne «ikke se at det på bakgrunn av generelle henvisninger til folkeretten, ILO-konvensjonen mm. er grunnlag for å hevde at urfolksretten gir en særsamisk rett til motorferdsel som står i motstrid til motorferdselloven og tilhørende regelverk». Departementet viser i hovedsak til en uttalelse fra Sivilombudsmannen (nå Sivilombudet) om temaet (SOMB-2009-104).

⁷ På s. 318 i NOU 1997: 4 uttalte Samerettsutvalget følgende: «Spørsmålet om motorferdsel i utmark kan ikke anses som et rettighetsspørsmål. Den fremtidige reguleringen av motorferdselen i kommuner og bygdebruksområder i Finnmark vil imidlertid indirekte kunne ha stor faktisk betydning både for kommunens innbygges bruk av de lokale utmarksgoder og bygdefolks bruk av sitt bruksområde.» Utvalget drøftet enkelttemaer innenfor regelverket og forvaltningen av dette.

kollektive og individuelle rettigheter til utmarksbruk ved hevd eller alders tids bruk også utenfor Finnmark.

Finnmarkskommisjonen arbeider med å kartlegge eksisterende bruks- og eierrettigheter som folk i Finnmark har ervervet på grunnlag av langvarig bruk. Kommisjonen kartlegger altså privatrettslige (*tingsrettslige*) ferdselsrettigheter, som kjennetegnes av at rettens innehaver har opparbeidet en rett til ferdsel på andres grunn. Motorferdsellovens *offentligrettslige* regulering er ikke omfattet av Finnmarkskommisjonens mandat.⁸ Finnmarkskommisjonen har i flere saker lagt til grunn at lokalbefolkninger, familier og enkeltpersoner gjennom hevd eller alders tids bruk har opparbeidet privatrettslige rettigheter til nødvendig motorferdsel i forbindelse med utmarksbruk.⁹ Slike rettigheter er også stadfestet av Utmarksdomstolen.¹⁰

Utøvelsen av disse rettighetene kan bare skje innenfor rammene av offentligrettslige regler. Dette er også lagt til grunn av Finnmarkskommisjonen.¹¹ At man har en privatrettslig rett til å ferdes er altså ikke tilstrekkelig, ferdselen må også være tillatt etter offentligrettslige regler.

Når det gjelder retten til å drive reindrift, har reindriftssamene «på grunnlag av alders tids bruk rett til å utøve reindrift» i det samiske reinbeiteområdet, jf. reindrifftsloven § 4. Reindrifftsloven § 4 andre avsnitt fastsetter at det skal «legges til grunn at det foreligger rett til reinbeite innenfor rammen av denne lov, med mindre annet følger av særlige rettsforhold». Grunneier og andre med bruksrettigheter i området kan derfor ikke nekte siidaene å utøve reindrift med mindre de kan bevise at «bruken ikke har hatt et tilstrekkelig omfang til at arealet er lovlig reindrifftsareal», jf. Rt. 2001 s. 769 *Selbu*. Som «alminnelig regel» har samene «ervert de tilknyttede rettighetene» når beiterett er ervert ved alders tids bruk, jf. samme dom. Men dersom grunneier kan påvise at ferdselsretten i et område ikke har utviklet seg til også å omfatte motorisert ferdsel, og får dette fastsatt ved dom, er det adgang til å nekte motorferdsel på privatrettslig grunnlag.

⁸ FKR-2019-4A punkt 1.2.3.

⁹ FKR-2014-5 punkt 9.3.3.4 og 11.4.4.4, FKR-2015-6 punkt 9.4.4.8, FKR-2019-4B punkt 9.2.4.6, 9.9.4.5, 10.2.4.7, 11.4.4.6, 11.6.4.11, 11.11.4.7, 12.2.4.5 og 12.3.4.4.

¹⁰ Utmarksdomstolen stadfestet Finnmarkskommisjonens konklusjon om at en person hadde etter en fast trasé rett til «nødvendig motorisert ferdsel i forbindelse med multeplukking» i UTMA-2016-41336-2. Se også FKR-2014-5 punkt 9.3.3.3 og 9.3.3.4.

¹¹ FKR-2019-4A punkt 1.2.3.

Retten til reindrift, som inkluderer tilknyttede rettigheter som blant annet rett til nødvendig motorferdsel etter reindrifftsloven § 23, beror derfor på det privatrettslige forholdet mellom reineierne og grunneierne.¹² Det er motorferdselloven som åpner for at motorferdsel i reindrifftsnaeringen er tillatt også i offentligrettslig forstand.

De offentligrettslige reguleringene av motorisert ferdsel som har betydning for samisk kultur, gjennomgås i kapittel 17.2.2.

Folkerettslige regler handler i utgangspunktet om forholdet mellom stater, men kan i noen tilfeller også handle om forholdet mellom stat og enkeltindivider. Folkerettslige regler kan derfor sette begrensninger for hva motorferdselloven kan regulere, for eksempel av hensyn til urfolk og deres kultutøvelse. I kapittel 17.2.3 redegjøres det for innholdet i de forpliktelsene som verner samisk kulturutøvelse, og som kan tenkes å være relevante for motorferdselregelverket. I dette kapittelet tas det utgangspunkt i Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27 og konvensjonen om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater ILO nr. 169 (urfolkskonvensjonen).

17.2.2 Regulering av motorisert ferdsel som har betydning for samisk kultur

17.2.2.1 Reindrifftsnaering

Reindrifftsnaeringen har direkte adgang til motorisert ferdsel i utmark og vassdrag for «nødvendig person- og godstransport» etter motorferdselloven § 4 første avsnitt bokstav c. Dette omfatter både samisk og ikke-samisk reindrifftsnaering. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 20.2. Det er spesifisert i bestemmelsen at jakt, fangst, fiske og bærsanking ikke regnes som naering etter bestemmelsen.

Reindrifftsloven gir regler om organisering og forvaltning av reindrifta og har som overordnet formål å bevare reindrifta som et viktig grunnlag for samisk kultur og samfunnsliv. Reindrifftsnaeringens adgang til bruk av motoriserte fremkomst- og transportmidler overfor grunneiere og andre rettighetshavere er nærmere regulert gjennom reindrifftsloven § 23, som lyder:

Den som utøver reindrift, har adgang til bruk av nødvendige fremkomst- og transportmidler i samsvar med distriktsplan, jf. § 62.

¹² NOU 2001: 35 punkt 7.1.3.

Bruk av terrenggående kjøretøy på bar mark skal begrenses mest mulig og skal så langt mulig foregå i faste løyper. Motorisert ferdsel eller flyging inn i område vernet i medhold av naturmangfoldloven kapittel V eller eldre vernevedtak som nevnt i naturmangfoldloven § 77, skal foregå i samsvar med fastsatte forskrifter om vern. Nærmere regler om slik ferdsel i fredet område kan fastsettes ved forskrift av vedkommende forvaltningsmyndighet i samråd med distriktsstyret.

Kjøring i reindriftsnæringen må være i samsvar med distriktsplanen og kjøringen må være «nødvendig». Hva som er nødvendig, skal etter forarbeidene avgjøres «utfra en kritisk reindriftsfaglig vurdering».¹³ Departementet understreket blant annet at kjøring så langt som mulig skal foregå i faste løyper som skal fremgå av distriktsplanen. Etter reindriftsloven § 23 andre avsnitt første setning skal barmarkskjøring begrenses mest mulig. Næringen må for eksempel vurdere om det er mulig å løse transportbehov på vinterføre fremfor på barmark. Reindriftsnæringen kan ta i bruk «nye hjelpemidler som blir tilgjengelige i kjølvannet av den tekniske utvikling». Noe annet kunne «vanskeliggjøre innføring av *mer skånsomme framkomstmidler*» (kursivering i originalen).¹⁴ Departementet presiserte ved senere endringer i bestemmelsen at reindriftas behov for å bruke motoriserte framkomstmidler i utmark også innebærer «et ansvar for at hensynet til miljøverdier og sårbar natur blir ivarettatt».¹⁵

Ordnningen med distriktsplan ble innført i reindriftsloven fra 1978 ved en lovendring i 1996¹⁶ og er videreført i dagens lov fra 2007.¹⁷ Ordnningen innebærer offentligrettslige begrensninger i ferdselsadgangen.¹⁸ Kjøring i strid med distriktsplan vil derfor verken være tillatt etter reindriftsloven eller etter motorferdselloven § 4 første avsnitt bokstav c.

Distriktsplanen utarbeides av distriktsstyret, se reindriftslovens § 43. Reindriftsloven § 62 stiller inngående krav til distriktsplanens innhold. Av § 62 andre avsnitt nr. 3 følger det at planen må inneholde en oversikt over nødvendige framkomst- og transportmidler, inkludert hvilke terrenggående kjøretøy som brukes i distriktet, bruk

av helikopter eller andre luftfartøy og bruksregler for terrenggående barmarkskjøretøy.

Grensegangen mellom lovlig og ulovlig motorferdsel i reindriftsnæringen har vært tematisert i domstolene. I Rt. 1979 s. 661 klarla Høyesterett at dersom kjøringen først anses nødvendig i reindriftsnæringen, blir den ikke ulovlig selv om den også tjener andre formål, som jakt. Høyesterett slo også fast at det er anledning til å benytte seg av medhjelpere i reindrifta. Retten understreket at det ikke kunne være helt opp til medhjelpere å avgjøre på hvilken måte og i hvilken utstrekning han skal foreta tilsyn med reinen. Det er et krav om at det dreier seg om et reelt oppdragsforhold.

Reindriftsloven § 23 viser også til at motorferdsel er begrenset av eventuelle verneforskrifter. Generelt er det vanlig at verneforskrifter med hjemmel i naturmangfoldloven enten forbyr eller setter begrensninger for motorisert ferdsel dersom slik ferdsel i seg selv eller sammen med annen bruk kan motvirke formålet med vernet, jf. naturmangfoldloven § 34. Det er imidlertid ofte gjort tilpasninger i verneforskriften dersom verneområdet brukes til reindrift.

I Miljødirektoratets veileder for opprettelse av verneområder¹⁹ står det:

I verneområder med samisk reindrift skal det fremgå av verneforskriften at området skal kunne brukes til reindrift. [...]

Vernet skal ikke være til hinder for nødvendig bruk av snøskuter i forbindelse med utøving av reindrift og det må derfor fastsettes i forskriften at dette er tillatt. Ved bruk av snøskuter, skal imidlertid innleid hjelp i reindrifta medbringe skriftlig dokumentasjon fra oppdragsgiver for at kjøringen skal være lovlig.

Kjøring på barmark skal begrenses. Det kan åpnes for at forvaltningsmyndigheten kan gi tillatelse til bruk av luftfartøy eller motorkjøretøy på barmark i forbindelse med reindrift. Det kan for eksempel være aktuelt ved merking og samling av rein. Ved behov kan det også tas inn en bestemmelse i verneforskriften om at forvaltningsmyndigheten kan gi tillatelse til bruk av luftfartøy, beltekjøretøy på vinterføre eller motorkjøretøy på barmark i forbindelse med tilsyn og vedlikehold av reingjerder.

Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet har publisert veilederen «Reindriftas motorferdsel på barmark i verneområder».²⁰ Formålet med veile-

¹³ Ot.prp. nr. 28 (1994–95) s. 46.

¹⁴ Ot.prp. nr. 28 (1994–95) s. 46.

¹⁵ Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) s. 59.

¹⁶ Ot.prp. nr. 28 (1994–95) s. 43.

¹⁷ Se reindriftsloven § 62 og Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) s. 70.

¹⁸ NOU 2007: 13 Bind A s. 391.

¹⁹ Miljødirektoratet (2016) s. 39.

deren er å bidra til at «nødvendig motorferdsel blir omsøkt på en hensiktsmessig måte og at det etableres gode rutiner for søknader om dispensasjon, behandling av søknader og kontroll med kjøringen».

Staten, fylkeskommuner og kommuner er pålagt å konsultere Sametinget og andre samiske interesser i saker som angår dem. Nærmere regler om hvilke saker som er gjenstand for konsultasjonsplikt, og innholdet i konsultasjonsplikten, finnes i sameloven kapittel 4.

Det er også flere regler som verner reindrifta og reindriftsutøvere mot motorferdsel.

Reindriftsloven § 63 fastsetter at «[g]runneier eller bruksberettiget må ikke utnytte sin eiendom i reinbeiteområde på en slik måte at det er til vesentlig skade eller ulempe for reindriftsutøvelse i samsvar med denne lov». Bestemmelsen regulerer det privatrettslige forholdet mellom grunneiere/bruksberettigede og reindriftsutøvere.²¹ Ordet «bruksberettiget» omfatter for eksempel vindkraftselskap som leier grunnen, folk med hogstrett og andre samiske utmarksbrukere. De bruksberettigede og grunneieres motorferdsel må utøves i tråd med reindriftsloven § 63. Høyesterett har presisert at «ikke ethvert tiltak som kan ha negativ virkning for utøvelsen av reindriftsrettigheter, vil være til vesentlig skade eller ulempe».²² Høyesterett uttalte videre at «utgangspunktet for vurderingen er virkningen av et tiltak for reindriftsutøverne», og at vurderingen innebærer en «interesseavveining opp mot grunneierens interesse».²³ I forarbeidene er tiltak som «virker forstyrrende på kalving» nevnt som eksempel på noe som kan overskride terskelen.²⁴ Det må også foretas en interesseavveining opp mot bruksberettigedes interesser. Jo mindre behov det er for motorferdselen, jo mindre negative virkninger skal til før utfallet av interesseavveiningen gir reindriftsutøverne adgang til å nekte ferdsele. I kalvingstiden må andre utøve særlig varsomhet ved utøvelse av motorferdsel.

Reindriftsloven § 65 stiller også opp en aktsomhetsplikt i områder hvor rein beiter, og gir i andre avsnitt statsforvalteren adgang til å nedsette forbud mot visse typer aktivitet som kan være til særlig skade for reindrifta.

Også motorferdselloven setter i dag begrensninger på motorferdsel av hensyn til reindriftnæ-

ringen. Ved fastsetting av snøskuterløyper er det et krav om at løypa ikke skal være til vesentlig skade eller ulempe for reindrifta, jf. motorferdselloven § 4 a fjerde avsnitt. Miljødirektoratet har utgitt en veileder om hvordan reindriftsinteresser skal ivaretas ved planlegging av snøskuterløyper.²⁵ Dagens regler om fastsetting av snøskuterløyper er nærmere beskrevet i kapittel 23.2.3.

Dersom det er nødvendig av hensyn til reindrifta kan statsforvalteren etter motorferdsellovens § 8 fastsette midlertidige forbud mot motorferdsel i hele eller deler av en kommune eller endre tidsrom for vårforbudet i Nord-Troms og Finnmark. Hensynet til reindrifta vil også være relevant ved vurderingen av om man skal forby eller gi nærmere bestemmelser om motorferdsel i særlig verdifulle natur- og friluftsområder» etter motorferdselloven § 7 og ved tolkning av aktsomhetsreglene i naturmangfoldloven og motorferdselloven.

17.2.2.2 Annen tradisjonell utmarksbruk

Det er ikke egne bestemmelser i motorferdselloven om motorferdsel i forbindelse med tradisjonell samisk utmarksbruk utenom reindriftnæring. Lovens § 4 første avsnitt bokstav c som tillater motorferdsel i jordbruks-, skogbruks- og reindriftnæring slår fast at jakt, fangst, fiske og bærsanking ikke regnes som næring etter bestemmelsen. Skillet er begrunnet både med faren for overbeskatning og terrengskader, og med at det kan være vanskelig å skille mellom jakt, fangst og fiske som drives i og utenfor næring.²⁶

Det er likevel flere åpninger for motorferdsel også i forbindelse med slike formål. Et eksempel er adgangen til motorferdsel i snøskuterløyper, som særlig er relevant for isfiske. I tillegg spiller barmarksløypene i Finnmark en sentral rolle. Langs disse løypene er det nettopp særlig transport i forbindelse med jakt, fangst, fiske og bærsanking som er tillatt. Barmarksløypene er nærmere omtalt i kapittel 18.3.

Kommunen kan gi tillatelse til bruk av motorkjøretøy i utmarkshøsting så lenge det er tale om aktivitet i næringsvirksomhet. Etter motorferdsellovens § 5a kan kommunen gi tillatelse til bruk av motorkjøretøy til transport av materiell og utstyr i forbindelse med utmarksnæring. Bestemmelsen forutsetter at den virksomheten tillatelsen gjelder, er registrert i Enhetsregisteret og kan dokumentere en samlet omsetning som gjør virk-

²⁰ Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet (2023).

²¹ Ot.prp. nr. 28 (1994–95) s. 47 og HR-2017-1230-A avsnitt 29.

²² HR-2017-1230-A avsnitt 37.

²³ HR-2017-1230-A avsnitt 38.

²⁴ Ot.prp. nr. 28 (1994–95) s. 47.

²⁵ Brev fra Miljødirektoratet av 20. oktober 2017.

²⁶ Ot.prp. nr. 45 (1976–77) s. 35.

somheten merverdiavgiftspliktig. Etter motorferdsforskriften § 5 første avsnitt bokstav d kan kommunen tillate kjøring i utmarksnæring for fastboende. Denne bestemmelsen har begrenset selvstendig betydning etter at § 5a ble tilføyd forskriften i 2009. Se nærmere om bestemmelsene i kapittel 20.3.2.

I visse tilfeller kan det være adgang til å gi dispensasjon etter motorferdselloven § 6 eller motorferdsforskriften § 6. Terskelen for å gi dispensasjon er høy. Dispensasjonsbestemmelsene er nærmere omtalt i kapittel 27. Transport av utstyr og utbytte ved jakt, fangst eller fiske oppfyller som hovedregel ikke vilkårene for dispensasjon. Det følger av Miljøverndepartementets rundskriv T-1/96 at dersom behovet for motorferdsel kan dekkes ved at det kjøres på godkjente barmarksløyper, vil det ikke være adgang til å gi tillatelse etter forskriften § 6. I rundskrivet er det nevnt en del typeeksempler som kan tenkes å falle inn under vilkåret om «særlige behov» – blant annet næringsmessig multheinnhøsting i Finnmark.²⁷ Uttalelsene i rundskrivet må tolkes i lys av at de ble gitt før vedtakelsen av motorferdsforskriften § 5a, som nå trolig dekker slike tilfeller.

Utvalget er kjent med at enkelte kommuner gir dispensasjoner i forbindelse med tradisjonell utmarksbruk utenfor næring langs såkalte «dispensasjonsløyper». Slik utvalget vurderer det, er slike tillatelser utenfor det dagens regelverk åpner for. Se mer om temaet i kapittel 18.3.2.4 og 18.3.3.2.

Utvalget er også kjent med at det i samiske områder er et ønske om at motorferdsforskriften § 5 første avsnitt bokstav c om «eier av hytte» sin adgang til å benytte snøskuter for «transport av bagasje og utstyr mellom bilveg og hytte», skal tolkes slik at den omfatter transport til tradisjonelle gammer, koier og gumpier. I denne forbindelse har det dukket opp spørsmål om hva som er en «hytte» og hvem som er «eier», særlig opp mot typiske samiske bygningstradisjoner og situasjoner hvor eierskapet er uklart eller omfatter svært mange. *Gammer* er enkle byggverk som er ført opp av stedegne materialer. Det er ingen som har eksklusiv bruksrett på dem. Den som har ført opp en gamme, og vedkommendes familie, har første rett på bruken, men ellers er gammer åpne for alle som har noe i området å gjøre.²⁸ En *gumpi* er et flyttbart «minihus» som festes på ski og trekkes av snøskuter. Disse brukes tradisjonelt av

reindriftsnæringen. Statsforvalteren i Troms og Finnmark har praktisert at koier, fritidsboliger og gammer faller innenfor motorferdsforskriften § 5 første avsnitt bokstav c, men at lavvoer, gumpier og gapahuker faller utenfor. Tillatelse avhenger ikke av at tomten er eiet, men kan også gis til fester av tomt.

17.2.3 Vernet samisk kulturutøvelse og bruk av motorferdsel

17.2.3.1 Innledning

Det er flere rettsgrunnlag som skal sikre og ivareta samene som urfolk og samenes kulturutøvelser, inkludert Grunnloven § 108, Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27 og konvensjonen om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater ILO nr. 169 (urfolkskonvensjonen). Det er redegjort for disse og andre internasjonale og nasjonale regler som skal beskytte samiske interesser i kapittel 4.4. I dette kapitlet vil utvalget drøfte hvilke rammer Norges folkerettslige forpliktelsene setter for nasjonal regulering av motorferdsel. Utvalget fokuserer drøftelsen om SP artikkel 27 og urfolkskonvensjonen, som etter utvalgets vurdering er de viktigste og mest aktuelle folkerettslige forpliktelsene om samisk kulturutøvelse.

17.2.3.2 Om tolkning av folkeretten

Folkerettens allmenne regler og prinsipper for traktattolkning er redegjort for av Høyesterett i plenum i HR-2023-491-P *Snøkrabbe II* avsnitt 100–125. Utgangspunktet oppsummeres slik i avsnitt 109:

Etter Wienkonvensjonen artikkel 31 nr. 1 er altså den sentrale tolkningsfaktoren traktatteksten tolket i overensstemmelse med ordenes vanlige betydning i den sammenheng de inngår i, og i lys av hva traktaten gjelder og dens formål. Med ordlydens vanlige betydning – «ordinary meaning» – siktes det til den alminnelige språkforståelsen, herunder betydningen av folkerettslige begreper. Henvisningen til «good faith» innebærer blant annet at tolkningen skal være lojal. Man skal velge det tolkningsresultat som stemmer overens med partenes felles intensjoner – i den grad dette gir veiledning. «Good faith» er også uttrykk for at tolkningen må søke å realisere traktatens formål.

²⁷ Miljøverndepartementets rundskriv T-1/96 punkt 7.3.2.

²⁸ Sametingets arbeidsgruppe for utmark (2016).

Traktatens forarbeider og omstendighetene ved traktatinnføringen kan brukes som supplerende tolkningsmidler «til støtte for det tolkningsresultatet som følger av anvendelsen av artikkel 31, eller til bruk når tolkningen etter artikkel 31 fører til et tvetydig eller uklart resultat eller et resultat som er åpenbart meningsløst ('absurd') eller urimelig». ²⁹ Uttalelser fra FNs menneskerettskomité har «betydelig vekt» ved tolkningen av SP artikkel 27, ³⁰ men «[o]rdlyden danner likevel en ramme for tolkningen i den forstand at tolkningsresultatet må være forankret i denne». ³¹

Selv om norsk høyesterettspraksis har verdi når den inneholder en overbevisende folkerettslig drøftelse, har denne praksisen i seg selv begrenset betydning ved fastleggelsen av hva Norge er folkerettslig forpliktet til. ICJ-vedtektene gir uttrykk for folkerettslig sedvanerett om hvilke kilder som er relevante etter folkerettslig metode. ³² I vedtektene artikkel 38 nr. 1 bokstav d fastsettes det at rettsavgjørelser («judicial decisions») er subsidiære tolkningsfaktorer. Dette omfatter etter ordlyden både internasjonale og nasjonale domsavgjørelser. I tillegg kan praksis fra nasjonale domstoler gi uttrykk for statspraksis. ³³ Det skal legges vekt på denne ved tolkningen av traktaten dersom statspraksisen «establishes the agreement of the parties regarding its interpretation», jf. Wienkonvensjonen artikkel 31 nr. 3 bokstav b.

Disse utgangspunktene for tolkning av folkerettslige forpliktelser ligger til grunn for utvalgets vurderinger i de følgende kapitlene.

17.2.3.3 Samisk reindrift og visse former for annen utmarksbruk er en vernet kulturutøvelse

Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27 er presentert i kapittel 4.4. Bestemmelsen lyder i norsk oversettelse slik:

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

Praksis fra FNs menneskerettskomité gjør det klart at samene er en minoritet, og at reindrift er en vernet kulturutøvelse. ³⁴ I Norge er artikkelen påberopt i flere saker om samisk kulturutøvelse, først og fremst i saker om reindrift. ³⁵ Det er ikke klart ut fra bestemmelsens ordlyd hvor grensen for hva som utgjør en vernet kulturutøvelse, går.

At det er minoritetens «egen kultur» som er vernet, kan antyde et krav om at aktiviteten må være særegen og ikke i nevneverdig grad bli utøvd av øvrige deler av befolkningen for å nyte et vern. Det er derfor ikke klart etter ordlyden om alle former for jakt, fiske, bærsanking og annen utmarksbruk er vernet av bestemmelsen, ettersom dette er aktiviteter som den øvrige befolkningen i de samme områdene i stor grad også har utøvd.

FNs menneskerettskomité har flere ganger lagt til grunn at tradisjonelle aktiviteter som jakt og fiske kan være en vernet kulturutøvelse, ³⁶ og i ytterligere uttalelser spesifisert at dette særlig gjelder for urfolk. ³⁷ Komiteen har i to nyere uttalelser lagt til grunn at artikkel 27 tolket i lys av FNs erklæring om urfolks rettigheter stadfester urfolks umistelige rett til å nyte godt av territoriene og naturressursene som de tradisjonelt har brukt til sitt livsopphold og sin kulturelle identitet. ³⁸

Dette lar seg forene med ordlyden i artikkel 27. Som Kystfiskeutvalget påpekte, ville et absolutt krav om samisk egenart medført at vesentlige deler av samenes materielle kulturgrunnlag ville falle utenfor konvensjonsvernet. ³⁹ En slik tolkning ville ikke vært egnet til å nå bestemmelsens formål om å sikre overlevelse og fortsatt utvikling av den kulturelle identiteten til minoriteten. ⁴⁰ Utvalget legger derfor til grunn at visse former for

²⁹ HR-2023-491-P *Snøkrabbe II* avsnitt 106–107.

³⁰ HR-2021-1975-S *Fosen* avsnitt 102.

³¹ HR-2023-491-P *Snøkrabbe II* avsnitt 115.

³² Linderfalk (2007) s. 15.

³³ Germany v. Italy (2012) avsnitt 55.

³⁴ Ilmari Länsman et. al. v. Finland (1994) punkt 9.2, Jouni E. Länsman et. al. v. Finland (1996) punkt 10.2, Jouni Länsman et. al. v. Finland (2005) punkt 10.1 og Kalevi Paadar et al. v. Finland (2014) punkt 7.5.

³⁵ HR-2021-1975-S *Fosen* avsnitt 101 med videre henvisinger.

³⁶ Ilmari Länsman et al. v. Finland (1994) punkt 9.5, Jouni E. Länsman et al. v. Finland (1996) punkt 10.4 og forutsatt i Howard v. Canada (2005).

³⁷ General Comment No. 23 (1994) punkt 7, Diergaardt et. al. v. Namibia (2000) punkt 10.6, Apirana Mahuika et. al. v. New Zealand (2000) punkt 9.5, Poma Poma v. Peru (2009) punkt 7.2, Tiina Sanila-Aikio v. Finland (2018) punkt 6.8, Benito Oliveira Pereira et. al. v. Paraguay (2021) punkt 8.6 og Daniel Billy and others v. Australia (2022) punkt 8.13.

³⁸ Benito Oliveira Pereira et. al. v. Paraguay (2021) punkt 8.8 og Daniel Billy and others v. Australia (2022) punkt 8.13.

³⁹ NOU 2008: 5 punkt 8.8.2. Fiskeri- og kystdepartementet sluttet seg for øvrig til Kystfiskeutvalgets konklusjon om at fjord- og kystfiske faller inn under kulturvernet etter artikkel 27, selv om aktiviteten bare er tradisjonell, og ikke kulturspesifikk, jf. Prop. 70 L (2011–2012) punkt 10.4.1.4.

samisk utmarksbruk i tillegg til reindrift kan være en vernet kulturutøvelse etter bestemmelsen.

At kulturutøvelsen er omfattet av artikkel 27, medfører ikke nødvendigvis at motorferdsel i forbindelse med kulturutøvelsen er vernet. Samenes motorferdsel er *i seg selv* ikke vernet av SP artikkel 27. FNs menneskerettighetskomité har riktignok uttalt at artikkel 27 ikke bare beskytter minoriteters tradisjonelle levemåter, men også åpner for tilpasninger til moderne levemåter og påfølgende bruk av teknologi.⁴¹ Bruk av moderne teknologi i reindriften utelukker heller ikke påberopelse av artikkel 27.⁴² Urfolkene er altså ikke tvunget til å avstå fra moderne teknologi for å kunne påberope SP artikkel 27. Avgjørelsene kan likevel, slik utvalget ser det, verken forstås slik at motorferdsel i seg selv er en vernet kulturutøvelse, eller at urfolk har rett til å ta i bruk ny og moderne teknologi som ledd i tradisjonell kulturutøvelse uavhengig av hvilket potensial for skade på naturen bruken av teknologien innebærer.

En rett til motorferdsel må i så fall skyldes at motorferdselen er *nødvendig* for å videreføre kulturen, og at en begrensning på motorferdsel i praksis fører til at samenes rett til reindrift og annen vernet utmarksbruk blir «nektet» i konvensjonens forstand. Terskelen for hva som skal gjelde som krenkelse av bestemmelsen, blir nærmere gjennomgått i kapittel 17.2.3.5. Ettersom utvalget anser det utvilsomt at begrensninger på motorferdsel både etter gjeldende rett og etter utvalgets forslag ikke begrenser denne kulturutøvelsen på en måte som innebærer et brudd på SP artikkel 27, har utvalget ikke vurdert nærmere *hva slags* utmarksbruk som kan være vernet etter bestemmelsen utover reindrift, og i hvilke områder bruken eventuelt skulle være vernet.

17.2.3.4 Statens plikt til å beskytte samenes rett til kulturutøvelse kan innebære en forpliktelse til å begrense motorferdsel

For at samene skal kunne bevare og videreutvikle den vernede utmarksbruken, er det avgjørende at naturgrunnlaget sikres.⁴³ FNs menneskerettighetskomité har lagt til grunn at positive beskyttelsestiltak fra staten kan være nødvendig for at

minoriteter skal kunne nyte og utvikle kulturen sin.⁴⁴ Komiteen konstaterte i en sak fra 2022 brudd på SP artikkel 27 fordi den aktuelle staten – Australia – ikke hadde gjort nok for å sikre urfolkets naturgrunnlag mot klimavirkninger.⁴⁵

Den positive forpliktelsen til å beskytte samenes rett til kulturutøvelse kan innebære at staten må begrense motorferdsel som er skadelig for naturgrunnlaget for samisk kultur. Aktuelle tiltak kan være forbud mot motorferdsel for visse formål, forbud i visse perioder eller områder og påbud om at motorferdsel skal skje aktsomt. Det kan også være nødvendig å begrense motorferdsel av hensyn til reindriften eller annen samisk utmarksbruk.

17.2.3.5 SP artikkel 27 er ikke til hinder for at staten begrenser motorferdsel i forbindelse med tradisjonell utmarksbruk

SP artikkel 27 innebærer at samene ikke skal bli nektet retten («shall not be denied the right») til å utøve reindrift og visse former for tradisjonell utmarksbruk.⁴⁶ Konvensjonspartene har en plikt til å avstå fra å forby minoriteter å utøve sin kultur, i tillegg til å avstå fra tiltak som har virkninger som innebærer at retten nektes («measures whose impact amount to a denial of the right»)⁴⁷ Høyesterett har formulert at nektelse i bestemmelsens forstand ikke bare omfatter «totale nektelser», men også «krenkelser» av retten til kulturutøvelse.⁴⁸ Tiltak, for eksempel begrensninger i adgangen til å benytte kjøretøy, kan derfor i utgangspunktet være forbudt dersom det innebærer en nektelse («denial») av retten til kulturutøvelse.

Verken FNs menneskerettighetskomité eller Høyesterett har tatt stilling til om begrensninger på motorferdsel kan være i strid med SP artikkel 27.⁴⁹ Praksis i saker om naturinngrep viser at det må foreligge «vesentlige negative konsekvenser

⁴⁰ General Comment No. 23 (1994) punkt 9, Poma Poma v. Peru (2009) punkt 7.2, Mavlonov and Sa'di v. Uzbekistan (2009) punkt 8.6 og Tiina Sanila-Aikio v. Finland (2018) punkt 6.9.

⁴¹ Apirana Mahuika et. al. v. New Zealand (2000) punkt 9.4.

⁴² Ilmari Länsman et. al. v. Finland (1994) punkt 9.3. Se også Apirana Mahuika et al. v. New Zealand (2000).

⁴³ NOU 1997: 4 punkt 3.3.4.

⁴⁴ General Comment No. 23 (1994) punkt 6.2 og Kalevi Paadar et al. v. Finland (2014) punkt 7.6.

⁴⁵ Daniel Billy and others v. Australia (2022) punkt 8.14.

⁴⁶ Se kapittel 17.2.3.3.

⁴⁷ Ilmari Länsman et. al. v. Finland (1994) punkt 9.4, Apirana Mahuika et. al. v. New Zealand (2000) punkt 9.4. Se også lignende uttalelser: Jouni E. Länsman et. al. v. Finland (1996) punkt 10.3, Jouni Länsman et. al. v. Finland (2005) punkt 10.1, Poma Poma v. Peru (2009) punkt 7.4 og Kalevi Paadar et al. v. Finland (2014) punkt 7.5.

⁴⁸ HR-2021-1975-S *Fosen* avsnitt 111.

⁴⁹ Høyesteretts ankeutvalg har imidlertid uttalt at en anførsel om rett til kjøring i strid med motorferdselloven på grunn av urfolkskonvensjonen ikke kunne føre frem, jf. Rt. 2015 s. 1495 avsnitt 19. I tingretten og lagmannsretten ble SP artikkel 27 også påberopt. Anken ble ikke tillatt fremmet.

for muligheten til kulturutøvelse» («substantive negative impact») for at SP artikkel 27 skal være brutt.⁵⁰ Dette synes å være en noe lavere terskel enn ordlyden legger opp til («denied»).

Noen eksempler fra praksis illustrerer hvor høyt terskelen er lagt:

Saken Ilmari Länsman et. al. v. Finland (1994) gjaldt utvinning av inntil 5000 kubikkmeter stein på flanken av et fjell med åndelig betydning for en minoritet. Komiteen la til grunn at statene kan oppmuntre til utvikling og økonomisk aktivitet så lenge det skjer innenfor rammene av SP artikkel 27. Komiteen pekte på at minoriteten hadde blitt konsultert, deres syn hadde blitt vurdert og reindrifta syntes ikke å ha blitt negativt påvirket av steinbruddet. Finland hadde ikke brutt bestemmelsen.⁵¹

I saken Jouni E. Länsman et. al. v. Finland (1996) var spørsmålet om tømmerhogst i et område på omtrent 3000 hektar av området til minoriteten utgjorde et brudd på SP artikkel 27. Partene var ikke enige om de langsiktige virkningene av tømmerhogsten, og komiteen hadde ikke tilstrekkelige holdepunkter for å kunne konkludere med brudd. Komiteen påpekte at dersom de negative virkningene av inngrepet skulle vise seg å være mer alvorlige, kunne konklusjonen bli en annen.⁵²

Länsman-saken fra 1996 ble fulgt opp i saken Jouni Länsman et. al. v. Finland (2005), etter at staten hadde tillatt ytterligere tømmerhogst i området. Noen år etter den første avgjørelsen hadde myndighetene pålagt samene å redusere reinflokkene med 15 prosent. Klagerne mente at dette skyldtes tømmerhogsten, mens staten viste til at den generelle økningen i reintallet truet reindriftnas bærekraft. Komiteen pekte på at reintallet fortsatt var relativt høyt, og at den lave økonomiske lønnsomheten i reindrifta også skyldtes andre forhold enn tømmerhogsten. Inngrepet var ikke alvorlig nok til å innebære en nektelse av retten til kulturutøvelse.⁵³

Saken Poma Poma v. Peru (2009) gjaldt et statlig vannforsyningstiltak som var totalt ødeleggende for beiteområdene til et urfolks lamaer. Komiteen la til grunn at tiltakene førte til at tusener av bufe døde, og at livsgrunnlaget var ødelagt, slik at klageren var tvunget til å forlate sitt område. Dette innebar et brudd på SP artikkel 27.⁵⁴

I saken Benito Oliveira et. al. v. Paraguay (2022) la komiteen til grunn at staten, selv om den hadde oppfordring til det, ikke stoppet en storstilt bruk av giftige plantevernmidler i landbruksvirksomhet, hvilket var svært negativt for et urfolk. Staten var etter flertallets syn dermed ansvarlig for forurensning av elvene der urfolket fisket, hentet vann, badet og vasket klærne sine, at husdyrene deres døde, og at avlingene og ressursene i skogen ble ødelagt.⁵⁵ Konklusjonen om at bestemmelsen var brutt, synes å bygge på at det dreide seg om vesentlige negative konsekvenser for kulturutøvelsen.

I saken Daniel Billy et. al. v. Australia (2022) konkluderte komiteen med at staten ikke hadde iverksatt adekvate tilpasningstiltak i forbindelse med klimaendringer, hvilket hadde negative virkninger for et urfolk.⁵⁶ Komiteen bygde på faktum gjengitt i punkt 2.3–2.5 og 5.2 i uttalelsen. Der beskrives det blant annet at en av urfolkets landsbyer blir oversvømt hvert år. En sykklon hadde forårsaket alvorlig erosjon, flom og ødelagt bygninger. Å vedlikeholde forfedres kirkegårder og å besøke og føle fellesskap med avdøde slektninger var i kjernen av noen av medlemmenes kultur, men en tidevannsbølge hadde ødelagt familiegraver og spredt menneskelige levninger. Stigende havnivå hadde ført til syke kokospalmer, slik at de ikke produserte frukt eller kokosvann, som var en del av urfolkets tradisjonelle kosthold. Komiteen konkluderte med brudd på SP artikkel 27 fordi staten ikke hadde gjort nok for å beskytte urfolkets kollektive evne til å opprettholde sin tradisjonelle levemåte, til å videreføre sin kultur og sine tradisjoner og sin bruk av land- og havressurser til sine barn og fremtidige generasjoner.⁵⁷ Også i denne saken synes bruddet på SP artikkel 27 å skyldes vesentlige negative konsekvenser for kulturutøvelsen.

I Fosen-saken la Høyesterett til grunn at to vindkraftverk «truer reindriftnas eksistens på Fosen» og vil ha en «vesentlig negativ effekt på reineiernes mulighet for å dyrke sin kultur på Fosen».⁵⁸ Ettersom det ikke forelå tilfredsstillende avbøtende tiltak, konkluderte Høyesterett

⁵⁰ HR-2021-1975-S *Fosen* avsnitt 119 og Poma Poma v. Peru (2009) punkt 7.5.

⁵¹ Ilmari Länsman et. al. v. Finland (1994) punkt 3.4 og 9.1–10.

⁵² Jouni E. Länsman et. al. v. Finland (1996) punkt 10.1–11.

⁵³ Jouni Länsman et. al. v. Finland (2005) punkt 10.1–10.3.

⁵⁴ Poma Poma v. Peru (2009) punkt 7.5 og punkt 8.

⁵⁵ Benito Oliveira Pereira et. al. v. Paraguay (2022) punkt 8.8. Mindretallet mente faktagrunnlaget ikke var tilstrekkelig underbygget, og kunne derfor ikke konkludere med brudd, jf. Benito Oliveira Pereira et. al. v. Paraguay (2022) vedlegg II punkt 2–4. Det avgjørende for overføringsverdien til andre saker er ikke om komiteen bygde på feil faktum, men hvilke virkninger et inngrep etter komiteens syn må ha for at det innebærer et brudd på SP artikkel 27.

⁵⁶ Daniel Billy and others v. Australia (2022) punkt 8.14.

⁵⁷ Daniel Billy and others v. Australia (2022) punkt 8.14.

⁵⁸ HR-2021-1975-S *Fosen* avsnitt 139 og 144.

med at konsesjonsvedtaket stred mot reineiernes rettigheter etter SP artikkel 27.⁵⁹

Sakene som er gjennomgått ovenfor, viser at det skal mye til før det foreligger vesentlige negative konsekvenser for muligheten til kulturutøvelse i strid med SP artikkel 27. Det er også verdt å merke seg at ingen av disse sakene handler om urfolks rett til bruk av moderne teknologi som del av en beskyttet kulturutøvelse, men derimot urfolks rett til *vern mot inngrep i naturgrunnlaget for sin kulturutøvelse*.

Det er ikke opplagt hvilken terskel som gjelder i saker som ikke gjelder naturinngrep, men som tvert om gjelder tiltak for å beskytte naturen. Også naturen har et eget rettsvern, se særlig om Grunnloven § 112 og naturmangfoldloven, og hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur i kapittel 4. Det er lagt til grunn i praksis og teori at vernet etter SP artikkel 27 er «absolutt», og at staten ikke har noen skjønnsmargin ved anvendelsen av denne bestemmelsen. Dette betyr at staten ikke kan innskrenke rekkevidden av bestemmelsen ved at andre (legitime) samfunnsinteresser veies opp mot minoritetsbeskyttelsen i en forholdsmessighetsvurdering.⁶⁰ I tilfeller hvor artikkel 27 kommer i konflikt med andre rettigheter etter konvensjonen, har Høyesterett i Fosen-dommen uttalt at rettighetene i utgangspunktet må veies mot hverandre og harmoniseres. Dette kan føre til at artikkel 27 i visse tilfeller må tolkes innskrenkende. Høyesterett uttalte videre at retten til miljø er «en rettighet som i et konkret tilfelle kan komme inn med en slik tyngde at det må foretas en avveining. Hensynet til 'det grønne skiftet' vil med andre ord kunne være relevant».⁶¹

Spørsmålet om harmonisering av rettigheter kommer bare på spissen dersom terskelen for nektelse av kulturutøvelse er overskredet. I dette tilfellet mener utvalget at begrensningene på motorferdsel i utmark og vassdrag både i dagens lov og i forslag til ny lov ikke er i nærheten av å ha like negative konsekvenser for muligheten til kulturutøvelse som tiltakene (og fravær av tiltak) i sakene som er gjennomgått ovenfor, innebar.

Etter dagens regler og utvalgets forslag til nye regler er nødvendig motorferdsel i reindriftsnæ-

ring tillatt, og det er åpnet for motorferdsel i flere ulike sammenhenger, inkludert motorferdsel som legger til rette for enklere tilgang til tradisjonelle bruks- og høstingsområder. Utvalget legger til grunn at begrensningene på motorferdsel i forbindelse med tradisjonell utmarksbruk ikke truer eksistensen av en vernet kulturutøvelse. Begrensningene på motorferdsel bidrar derimot til at naturgrunnlaget for samisk kultur sikres. Etter utvalgets syn er det klart at begrensningene på motorferdsel ikke er i nærheten av å utgjøre et brudd på SP artikkel 27.

Det er derfor ikke nødvendig for utvalget å fastlegge hvor høy terskelen er, eller å avveie rettigheter mot hverandre, fordi praksis fra komiteen viser at det uansett må være tale om klart større begrensninger enn det utvalgets forslag i alle tilfelle innebærer for kulturutøvelsen.

17.2.3.6 Konvensjonen om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater ILO nr. 169 (urfolkskonvensjonen)

Det følger av urfolkskonvensjonen artikkel 8 nr. 1 i norsk oversettelse at «ved anvendelse av nasjonale lover og forskrifter overfor vedkommende folk, skal det tas tilbørlig hensyn til deres sedvaner og sedvanerett».⁶² Artikkel 23 nr. 1 fastsetter at folkets tradisjonelle aktiviteter som jakt, fiske, fangst og sanking «skal anerkjennes som viktige faktorer for å opprettholde deres kultur, økonomiske bæreevne og utvikling», og at de skal styrkes og fremmes. Disse bestemmelsene har blitt anført i en straffesak om bruk av traktor og sjøfly i forbindelse med garnfiske, men anførselene førte ikke frem.⁶³

Både reindrift og annen tradisjonell utmarksbruk faller antakelig innenfor «sedvaner», uten at det er nødvendig for utvalget å konkludere med hvilke former for utmarksbruk som er vernet, og i hvilke områder vernet gjelder. Dette taler for at når offentligrettslige regler om motorferdsel anvendes overfor samene, skal det tas tilbørlig hensyn til deres reindrift og annen vernet tradisjonell utmarksbruk. Om dette innebærer at reglene bør åpne for mer eller mindre motorferdsel, beror på omstendighetene. Artikkel 8 nr. 2 er ikke relevant, ettersom det ikke er tale om å forby eller

⁵⁹ HR-2021-1975-S *Fosen* avsnitt 147 og 151.

⁶⁰ NOU 2007: 13 Bind A punkt 5.5, HR-2021-1975-S *Fosen* avsnitt 129–131.

⁶¹ HR-2021-1975-S *Fosen* avsnitt 130–131. I den konkrete saken la Høyesterett til grunn at hensynet til miljøet ikke fikk betydning ved vurderingen av om artikkel 27 var krenket fordi «hensynet til 'det grønne skiftet' også kunne vært ivaretatt ved å velge andre – og for reindriften mindre inn- gripende – utbyggingsalternativer», jf. avsnitt 143.

⁶² Engelsk originaltekst: «In applying national laws and regulations to the peoples concerned, due regard shall be had to their customs or customary laws».

⁶³ LH-2015-39384. Artikkel 8 er også behandlet i saker om brudd på naturmangfoldloven og dyrevernloven ved utøvelse av annen samisk sedvane, se for eksempel Rt. 2008 s. 1789 og HR-2023-1994-U.

begrense samenes rett til å utøve reindrift eller annen tradisjonell utmarksbruk. Motorferdsel er heller ikke etter urfolkskonvensjonen *i seg selv* vernet.⁶⁴

At det skal tas tilbørlig hensyn til samenes sedvaner etter artikkel 8 nr. 1, og at tradisjonelle aktiviteter skal styrkes og fremmes etter artikkel 23 nr. 1, innebærer i denne sammenhengen antakelig det samme. Det sentrale må være at samene skal sikres muligheten til å videreføre reindrift og annen vernet tradisjonell utmarksbruk.

Dersom deler av samisk sedvane, for eksempel reindrift, blir vanskeliggjort av motorferdsel i forbindelse med annen samisk sedvane, kan artikkel 8 og 23 – tolket i lys av artikkel 5 bokstav a, som krever at «det skal tas tilbørlig hensyn til de typer av problemer de møter både som gruppe og som enkeltpersoner» – tale for at reglene må anvendes på en måte som legger til rette for at begge sedvanene kan videreføres. Dette kan innebære at også motorferdsel i forbindelse med samisk tradisjonell utmarksbruk bør begrenses av hensyn til samisk reindrift.

Dersom «endringer i levekår og arbeidsforhold» innebærer at det blir vanskelig for samene å opprettholde reindrift eller annen vernet tradisjonell utmarksbruk, taler artikkel 8 og 23 – tolket i lys av artikkel 5 bokstav c – for å tillate motorferdsel som kan gjøre det enklere å videreføre sedvanen. Dette kan for eksempel innebære å tillate nødvendig motorferdsel i forbindelse med reindrift, slik dagens regler gjør.

Alle traktatpartene til urfolkskonvensjonen er også parter til konvensjonen om biologisk mangfold (biomangfoldkonvensjonen/CBD). Tolkningsprinsippet i Wienkonvensjonen artikkel 31 nr. 3 bokstav c innebærer at tiltak som innføres, må være i tråd med statenes forpliktelse til så langt det er mulig og hensiktsmessig å «fremme vern av økosystemene, naturlige habitat og opprettholdelse av levedyktige bestander av arter i deres naturlige omgivelser», jf. biomangfoldkonvensjonen artikkel 8 bokstav d. Dette taler for at hensynet til å avhjelpe vanskelighetene med å videreføre sedvanen i møte med nye livs- og arbeidsvilkår etter urfolkskonvensjonen artikkel 5 sammenholdt med artikkel 8 og 23, ikke innebærer en forpliktelse til å tillate motorferdsel som er skadelig for naturen.

Utvalget vurderer etter dette at urfolkskonvensjonen ikke går lenger enn SP artikkel 27, og at det ikke er grunnlag for å si at folkeretten har

konsekvenser for motorferdselregelverket utover det som er gjennomgått ovenfor. Forskjellen på gjennomføringsmetoden i norsk rett for SP artikkel 27 og urfolkskonvensjonen har ikke betydning for utvalgets drøftelser og lovforslag.

17.2.3.7 Oppsummering av statens forpliktelser etter konvensjonene av betydning for reguleringen av motorferdsel

Den positive forpliktelsen til å beskytte samenes rett til kulturutøvelse kan innebære at staten må begrense motorferdsel som er skadelig for naturgrunnlaget for samisk kultur. Aktuelle tiltak kan være forbud mot motorferdsel for visse formål, forbud i visse perioder eller områder og påbud om at motorferdsel skal skje aktsomt. Det kan også være nødvendig å begrense motorferdsel av hensyn til reindrifta eller annen samisk utmarksbruk.

Utvalget legger til grunn at begrensningene på motorferdsel i forbindelse med tradisjonell utmarksbruk ikke fører til noen trussel mot eksistensen av en vernet kulturutøvelse i strid med SP artikkel 27. Begrensningene på motorferdsel bidrar derimot til at naturgrunnlaget for samisk kultur sikres. Urfolkskonvensjonen inneholder etter utvalgets syn ingen forpliktelse til å tillate motorferdsel i forbindelse med tradisjonell utmarksbruk.

17.3 Kunnskapsgrunnlag

17.3.1 Innledning

Utvalget har gjennom arbeidet med utredningen fått presentert en rekke problemstillinger knyttet til motorferdsel og samiske interesser. Temaet var særlig aktuelt på utvalgets studietur til Alta 10. og 11. mars 2022, der utvalget traff representanter for blant annet Sametinget, Norske Reindriftssamers Landsforbund, Reinpolitiet, Finnmarkseiendommen, Statsforvalteren i Troms og Finnmark og Statens naturoppsyn. Utvalgets leder, utvalgsmedlem Kvalsvik og sekretariatet besøkte også Sametinget 9. mars 2022 og hadde møter med sametingspresidenten og representanter fra administrasjonen i Sametinget, samt Sametingets medlem i referansegruppen. Det ble i denne sammenheng også gjennomført et møte med en reineier og med politiske og administrative representanter fra Karasjøk og Kautokeino kommune. Se mer om utvalgets arbeid i kapittel 3.4.

Sametinget og Norske Reindriftssamers Landsforbund har vært representert i utvalgets referansegruppe, som jevnlig har blitt orientert

⁶⁴ Se kapittel 17.2.3.3 for tilvarende vurdering etter SP artikkel 27.

om utvalgets arbeid og har blitt oppfordret til å komme med innspill til utvalget. Sametingets skriftlige innspill til utvalget ble behandlet av Sametingets plenum.

Utvalget har i tillegg mottatt flere skriftlige innspill om samisk motorferdsel.

17.3.2 Innspill om utmarksbruk

Utvalget har mottatt flere innspill om samisk rett til motorferdsel. En stor del av innspillene omhandler et ønske om utvidet rett til motorferdsel i forbindelse med utmarksbruk.

Sametinget ønsker at regelverket skal åpne for ferdsel i utmark for samisk lokalbefolkning i forbindelse med meahcásteapmi. De er kritiske til at det stilles krav om inntekt for å få tillatelse til motorferdsel i forbindelse med utmarksnæring, og understreker at begrepene birgejupmi (selvforsørging) og meahcásteapmi etter samisk rettsoppfatning omfatter innhøsting som ikke gir noen tradisjonell økonomisk inntekt. Sametinget påpeker at Sametingets motorferdselsutvalg i 2019 foreslo å endre motorferdselloven § 4 første avsnitt bokstav c til å også omfatte jakt, fangst, fiske og bærsanking i samiske områder i Finnmark.

Sametinget mener at «motorferdsellovutvalget må utrede om dagens motorferdsellov, og også den manglende dispensasjonsadgang i loven, er til hinder for tradisjonell samisk kulturøvelse» og at «det er behov for endringer i motorferdselsregelverket for å sikre at det er i samsvar med internasjonal urfolksrett samt samiske og lokale rettsforståelser og sedvaner, herunder lokale samiske tradisjonsbrukeres rett og prioriterte adgang til nyttebasert motorferdsel tilknyttet jakt, fiske, fangst, og ferdselbehov». Sametinget uttaler videre at folkeretten «stiller krav om at nasjonalstatene skal legge forholdene til rette for at urfolk skal kunne opprettholde sin kultur og sine tradisjoner» og at «hvis man nekter urfolk muligheten til å drive eksempelvis med fiske, jakt og sanking eller lignende i sine områder, står man samtidig i fare for å nekte dem retten til sin kultur».

I denne sammenheng er det også grunn til å vise til at Sametinget i et brev til Klima- og miljødepartementet tidligere har utdypet at de mener det næringsbegrepet som dagens lov benytter seg av, er problematisk:⁶⁵

Når det gjelder tolkningen som forvaltningen legger til grunn for hvilken utmarkshøstning som kan anses som næring (Rundskriv T-1/96)

så vil Sametinget påpeke at det bygger ensidig på en norsk forståelse av begrepet næring. I samisk forstand stilles det ikke noe krav til mengden av inntjening av utmarksnæringen før det anerkjennes som næring. Etter samisk oppfatning dekker begrepet «ealáhus» (næring) også innhøstning som ikke gir noen inntekt. Høsting som en del av naturallusholdning er vanlig i de aller fleste samiske husstandene i Finnmark. En slik forståelse av utmarksbruken og det kulturelle aspektet bør etter Sametingets syn tillegges stor positiv vekt ved behandling av dispensasjonssøknader etter motorferdselloven. «Meahcci» (utmark) har alltid vært et grunnlag for samisk identitet, kultur og «birgejupmi» (overlevelsesevnen), jf. «Rapport fra Sametingets arbeidsgruppe for utmark, 29. februar 2016».

Nordkalottfolket har i innspill til utvalget gitt uttrykk for at setningen i motorferdselloven § 4 første avsnitt bokstav c om at jakt, fangst, fiske og bærsanking ikke regnes som næring etter bestemmelsen, som et minimum må «strykes fra loven, for å ta vekk en direkte diskriminering av samer og kvener». De ønsker at utmarkshøsting skal likebehandles med reindriftsnæringen. Nordkalottfolket har i et eget innspill til utvalget vist til uttalelser i Sannhets- og forsoningskommisjonens rapport, og gitt uttrykk for at de forventer at rapporten tas inn som en del av utvalgets kunnskapsgrunnlag. Nordkalottfolket skriver at:

Det er ikke tvil om at motorferdselloven har vært fornorskende for den tradisjonelle utmarksbruken både blant samer og kvener, og dermed også fornorsket kulturutøvelsen. Reindriftsnæringen var den eneste utmarksbrukeren som fikk legitime rettigheter til å utvikle sitt bruk ved hjelp av moderne hjelpemidler, og dermed den eneste som har styrket seg gjennom de siste 50 årene. Fastboende samer og kvener ble fratatt denne muligheten. Utviklingen i utmarksnæring er et godt eksempel på at motorferdselloven rev bort grunnlaget for denne type aktiviteter som var og er av stor betydning for samisk og kvensk kultur og verdensbilde.

Nordkalottfolket skriver at det er en klar forventning om at man som et minimum får tilbake de rettighetene man er fratatt, for at forsoning skal være mulig. De uttaler videre at: «Slik forvaltningen og loven er nå, lever hele kulturen på dispen-

⁶⁵ Brev fra Sametinget av 12. oktober 2018.

sasjon, avhengig av den enkelte saksbehandler og forvalter – og derfor er den nærmest utradert.»

Utmarksutvalget i Karasjok kommune har i innspill til utvalget uttalt at loven må ta hensyn til meahcásteapmi, som i innspillet er definert som «fastboendes tradisjonelle bruk av meahcci til høsting av ulik type mat, redskaper og energi fra meahcci». Meahcci defineres som et «område brukt av ulike familier til høsting av ulike naturressurser for å livnære familien». Utmarksutvalget påpeker at denne bruken etter dagens lovverk ikke anerkjennes «som tilstrekkelig til å kunne innvilge dispensasjon, noe som er problematisk for utøvelse av våre sedvaner».

En rekke innspill har også omhandlet et ønske om økt lokal forvaltning. Enkelte er kritiske til forbudet mot motorferdsel i Nord-Troms og Finnmark i perioden 5. mai til 30. juni (det såkalte vårforbudet) og til det de mener er urettmessig innblanding fra statsforvalteren.

Sametinget foreslår at kommunene i Finnmark og Nord-Troms får «adgang til å gi tillatelser for motorisert ferdsel i utmark i forbindelse med tradisjonell utmarkshøsting», men at det kan være «hensiktsmessig å legge inn krav om utarbeidelse av utmarksplaner» før slike tillatelser kan utstedes. Sametinget ønsker også «å gi kommuner i Nord-Troms og Finnmark råderett til å bestemme når scooterløyper skal åpnes og stenges, og dermed flytte ansvaret bort fra statsforvalteren».

Nordkalottfolket ønsker at motorferdselloven «skal forvaltes lokalt». De er også svært skeptiske til forbudet mot motorferdsel i Nord-Troms og Finnmark i perioden 5. mai til 30. juni og mener forbudet ikke samsvarer med naturen og naturbruken i nord, og at det er diskriminerende.

Også utmarksutvalget i Karasjok kommune tar til orde for at forbudet mot bruk av motorkjøretøy i utmark i perioden 5. mai til 30. juni oppheves. De vurderer at fastboende samer i dag er avskåret fra tradisjonell bruk av utmarka i den aktuelle perioden og at dette «er et brudd på folkeretten». Utmarksutvalget uttaler videre at: «Verken nasjonale lover og opprettelse av verneområder skal være til hindring av tradisjonell samisk bruk av områdene og samene har på lik linje med andre rett til å følge utviklingen og ta i bruk moderne hjelpemidler for å komme til og bruke områdene.»

Finnmarkseiendommen (FeFo) viser til Finnmarkskommisjonens konklusjoner om at «lokalbefolkningen har rett til motorferdsel på tradisjonelle ferdselsårer», og antar at det er «rimelig å legge til grunn at det gjelder for hele Finnmark, og at kommunens innbyggere er å anse som lokal-

befolkning». FeFo gir uttrykk for at motorferdselloven «bør være i tråd med lokalbefolkningens rettigheter», og at «terskelen for å innskrenke lokalbefolkningens kjøring [skal] være høyere enn for andres kjøring». FeFo skriver at det bør vurderes om kommuner bør få adgang til å etablere «displøyper», på barmark som kan brukes av lokalbefolkningen etter tillatelse fra kommunene. Enkelte kommuner har etablert slike løyper og FeFo skriver at dette ikke er «hjemlet i dagens regelverk, men må anses som å være etablert og akseptert av myndighetene». FeFo vurderer at slike traseer må «legges slik at de i mest mulig grad er i tråd med de bærende prinsippene for regulering av motorisert ferdsel i utmark, det vil si hensynet til naturmiljø, dyreliv og andre interesser». Samtidig vurderer FeFo det som viktig at «det ikke settes vilkår som skaper et stort byråkrati og krever store kostnader».

Alta kommune, hovedutvalget for utmark og næring i Tana kommune og utmarksutvalget i Karasjok kommune gir uttrykk for at kommunen bør gis myndighet til å ivareta både reindrifta og lokalbefolkningens interesser på en bedre måte. De mener at det må «stilles strengere krav som forplikter reindrifta til dialog og til å begrunne og definere konkrete områder som er kalvings- og trekkeområder for rein, dersom løyper skal stenges».

Karasjok kommune og Kautokeino kommune ga i et møte med representanter fra utvalget uttrykk for at statsforvalteren ikke forholder seg til folkeretten. De mener urfolkskonvensjonen er klar, og innebærer at moderne samer har rett til den motorferdselen som er nødvendig for å utøve deres kultur.

Norske Reindriftssamers Landsforbund har i møter med utvalget gitt uttrykk for at dagens regelverk er tilfredsstillende, og at de ikke ønsker at kommunen får utvidet sin myndighet.

Hovedutvalget for utmark og næring i Tana kommune og Tana Høyre har tatt til orde for at det bør være tillatt med motorferdsel i forbindelse med kjøring til gammer og koier. De påpeker at gammer og koier, i områder der familier har drevet med og driver med tradisjonell høsting av bær, fiske og fangst, er viktige tradisjonsbærere.

17.3.3 Særlig om reindrift

Reindrift foregår på omtrent 40 prosent av landarealet i Norge.⁶⁶ Størstedelen av reindrifta skjer i det samiske reinbeiteområdet, som er områder i

⁶⁶ Landbruksdirektoratet (u.å.).

Finnmark, Troms, Nordland, Trøndelag og gamle Hedmark fylke, hvor reindriftssamer har drevet med reindrift fra gammelt av. I tillegg til samisk reindrift foregår det reindrift i fjellområdene i Sør-Norge. Reindrift utenfor det samiske reindriftsområdet krever etter reindriftsloven § 8 særskilt tillatelse. I kommunene Orkland, Midtre Gauldal, Oppdal, Rennebu og Rindal i Trøndelag og Sunndal og Surnadal i Møre og Romsdal drives samisk reindrift i medhold av Trollheimenloven.

Det finnes seks samiske reinbeiteområder i Norge.⁶⁷ Områdene er delt inn i 82 reinbeitedistrikter og hvert distrikt har en eller flere siidaer. En siida er «en gruppe av reineiere som utøver reindrift i fellesskap på bestemte arealer», jf. reindriftsloven § 51. I 2023 var det registrert 539 siidaer i Norge, og 3291 personer var registrert i ulike siidaandeler.⁶⁸ Den samiske befolkningen har etter reindriftsloven § 4 rett til å utøve reindrift i de samiske reinbeiteområdene.

Det følger av utvalgets mandat at utvalget ikke skal foreslå endringer i reguleringen av reindriftnæringens rett til motorisert ferdsel, og utvalget har bare i begrenset grad fått innspill om motorferdsel i forbindelse med reindrift. *Finnmarkseieren* har i sitt innspill påpekt at «reindrift er en rettighet basert på sedvane og alderstids bruk, samt beskyttet av internasjonal rett, slik at motorferdsel må styres slik at den i minst mulig grad er i konflikt med reindrift». Også andre, blant andre Norske Reindriftssamers Landsforbund, har pekt på reindriftnæringens behov for vern mot motorferdsel.

Som beskrevet i kapittelet om dagens regler er det adgang til å benytte seg av medhjelpere (drenger) i reindriften, og også medhjelperne vil ha direkte adgang til nødvendig motorferdsel i reindriftnæring. Kontrollmyndighetene, har som påpekt i kapittel 9.4.3 og 12.5 gitt uttrykk for at medhjelperordningen åpner for omgåelser. Ved kontroller kan det være vanskelig å avdekke om ferdsel skjer på grunn av reelle næringsbehov, eller om ferdselen i realiteten skjer for andre formål. Siden det ikke stilles dokumentasjonskrav for medhjelpere kan det selv ved nokså åpenbare omgåelser av regelverket være vanskelig å påvise at ferdselen ikke skjer i næringsammenheng.

17.3.4 Utredninger og rapporter

Direktoratet for naturforvaltning la i sitt forslag til ny motorferdsellov fra 2008 til grunn at samene som urfolk ikke etter folkeretten har krav på å benytte motorferdsel i større grad enn andre i forbindelse med for eksempel utmarkshøsting,⁶⁹ slik også Samerettsutvalget vurderte det i NOU 1997: 4 og slik vi har vurdert over.

Det foreligger en del rapporter som belyser samisk utmarksbruk, og som utvalget har sett nærmere på.

Sametinget vedtok i plenum i september 2016 «Sametingsmelding om areal og miljø». Meldingen danner grunnlaget for Sametingets politikk i areal- og miljøspørsmål og tar blant annet opp sikring av naturgrunnlaget for tradisjonelle næringer og synliggjøring av tradisjonell samisk utmarksbruk.

Sametinget satte høsten 2015 satte ned en ressursgruppe som skulle se på hvordan dagens forvaltning av utmarksressurser er tilpasset utmarksutøvernes behov. De leverte i februar 2016 rapporten «Meahcci – et grunnlag for identitet, kultur og birgejupmi».⁷⁰ Rapporten er et underlagsdokument til Sametingets melding om areal og miljø.

Sannhets- og forsoningskommisjonen leverte i juni 2023 rapporten «Sannhet og forsoning – grunnlag for et oppgjør med fornorskingspolitikk og urett mot samer, kvener/norskfinner og skogfinner» til Stortinget.⁷¹ Rapporten inneholder en historisk kartlegging av norske myndigheters politikk og virksomhet overfor samer, kvener/norskfinner og skogfinner. Rapporten belyser også ettervirkningene av fornorskingspolitikken på ulike områder. Kommisjonen har foreslått tiltak som kan bidra til videre forsoning. I kapittel 23 omtales særlig det samiske og kvenske forholdet til utmarksressursene og innholdet i tradisjonell samisk utmarkshøsting. Offentlige reguleringer og statlig naturforvaltning blir kritisert for å gjøre ivaretagelse av utmarksutøvernes interesser og rettigheter vanskeligere.

Reindriftslovutvalget leverte 12. september 2022 forslag til endret reindriftslov. Utvalget ble opprettet av Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL) som et samisk offentlig lovutvalg som skulle se på behovet for å endre dagens reindriftslov. I forslaget § 10 foreslår utvalget en revidert bestemmelse om motorferdsel.

⁶⁷ Øst-Finnmark, Vest-Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag/Hedmark.

⁶⁸ Landbruksdirektoratet (2023) s. 26.

⁶⁹ Direktoratet for naturforvaltning (2008) s. 67–68.

⁷⁰ Rapport fra Sametingets arbeidsgruppe for utmark (2016).

⁷¹ Dokument 19 (2022–2023).

17.4 Utvalgets vurderinger

Motorferdselregelverket bør etter utvalgets syn i tråd med Grunnloven § 108 «legge forholdene til rette for at det samiske folk, som urfolk, kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv». SP artikkel 27 og urfolkskonvensjonen underbygger dette. Utvalget mener derfor at hensynet til samisk kulturutøvelse bør synliggjøres i regelverket og nevnes eksplisitt i formålsbestemmelsen, se kapittel 13.3. At hensynet til samisk kulturutøvelse inntas i formålsbestemmelsen, medfører at dette blir et tydeligere moment ved tolkningen av de øvrige bestemmelsene i loven og en rettesnor for myndighetenes skjønnsutøvelse.

Hensynet til samisk kulturutøvelse kan begrunne begrensninger i adgangen til motorferdsel for å sikre naturen som grunnlag for sameenes kulturutøvelse. Samtidig kan hensynet til vern og opprettholdelse av samisk kulturutøvelse begrunne en viss adgang til bruk av motorferdsel.

Utvalget mener i likhet med Samerettsutvalget at tiltak som sørger for å sikre naturgrunnlaget, er et vesentlig bidrag til å overholde statens forpliktelser om å tilrettelegge for samisk kulturutøvelse.⁷² Også den motorferdsel som kan knyttes til samisk kulturutøvelse, inngår i den samlede belastningen av motorferdsel. Blant annet for å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur foreslår utvalget en lov som fortsatt innebærer store begrensninger på all motorferdsel i utmark og vassdrag, se kapittel 13.1.

Hensynet til å ivareta naturen som grunnlag for samisk kulturutøvelse begrunner flere av utvalgets foreslåtte tiltak for å begrense motorferdsel. Å sørge for at natur og dyreliv ikke blir skadelidende vil også bidra til bedre ivaretagelse av reindriftsnæringen som samisk kulturutøvelse. Reindrifta er under press fra flere hold. Klimaendringene fører blant annet til vanskelige beiteforhold. I tillegg vet vi at industriutvikling, friluftsliv og andre faktorer er med på å innskrenke områdene der reinen kan finne mat. Det er flere deler av utvalgets forslag som bidrar til å styrke reindriftnæringens vern mot motorferdsel. For eksempel er bestemmelsene som åpner for motorferdsel tydeliggjort, blant annet ved at det nå uttrykkelig fremkommer at bare «nødvendig» motorferdsel tillates. Det er også flere forslag som konkret er begrunnet i hensynet til reindrifta, som presiseringer i den foreslåtte aktsomhetsbestemmelsen om at det skal tas særlig hensyn i kalvingstiden

for rein, jf. forslaget § 8 andre avsnitt, adgangen til å begrense eller forby motorferdsel når det er nødvendig for reindrifta, jf. forslaget § 9 første avsnitt, og fremhevingen av at det skal legges særlig vekt på å unngå skader av motorferdsel i kalvingstiden for rein ved vurderinger av om motorferdsel skal tillates, jf. forslaget § 10. Hensynet til reindrifta er også en del av begrunnelsen for å foreslå et tidsavgrenset forbud mot motorferdsel i snøskuterløyper om våren, jf. forslaget § 44 tredje avsnitt.⁷³

I henhold til mandatet skal det ikke foreslås endringer i reindriftnæringens rett til motorferdsel. Utvalget mener uansett at adgang til nødvendig motorferdsel i forbindelse med reindriftnæring er viktig for at samisk kultur skal kunne sikres og utvikles. Utvalget legger til grunn at jordbruks-, skogbruks- og reindriftnæring ikke kan videreføres i Norge i dag uten adgang til motorferdsel i utmark. Utvalget foreslår derfor motorferdsel som er nødvendig i jordbruks-, skogbruks- og reindriftnæring fortsatt skal være tillatt, se kapittel 20.2.

Utvalget foreslår å gjøre kravet om at det er selve motorferdselen som må være «nødvendig» tydeligere i loven generelt, se omtale i kapittel 14.2. Som regel vil kjøring i samsvar med reindriftnæring, og i samsvar med distriktsplan, innebære at kjøringen både er tilknyttet næringen og nødvendig for å dekke et behov. Næringsutøverne er likevel også forventet å tilpasse driften for å begrense de skadevirkninger motorferdselen kan ha, når det er teknisk og økonomisk forsvarlig. Droner er et eksempel på ny teknologi som kan redusere behovet for motorferdsel. Dette har også blitt påpekt av reindriftnæringens utvalg, som viste til at disse kan «anvendes til blant annet å undersøke næringsområder for rein eller beiteforhold, eller til å drive rein».⁷⁴ Vi forstår det slik at reindrifta i enkelte tilfeller allerede har tatt i bruk slik teknologi.

For å styrke mulighetene for håndheving og kontroll av motorferdselregelverket foreslår utvalget at det innføres en hjemmel om dokumentasjonskrav for oppdragstakere. Denne vil være relevant ved bruken av medhjelpere i reindrifta. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 31.4.1.2. Utvalget vurderer at den ikke setter noen begrensninger på bruken av motorferdsel i reindriftnæring. Tvert imot vil slike kontrolltiltak kunne bidra til å ivareta reindriftnæringens

⁷² NOU 1997: 4 punkt 3.3.4.

⁷³ Se nærmere om disse forslagene i kapittel 14.3 (kravet til aktsomhet), kapittel 14.4 (adgangen til å legge ned forbud) og kapittel 28.2 (retningslinjer ved myndighetsutøvelse).

⁷⁴ Reindriftnæringens utvalg (2022) s. 134.

interesser fordi det kan begrense omfanget av ulovlig motorferdsel.

Utvalget har vurdert Sametingets og andres innspill om også å åpne for motorferdsel i forbindelse med annen samisk utmarksbruk enn i reindriftsnæring. Utvalgets vurdering av gjeldende rett, i kapittel 17.2.3, er at begrensninger på adgangen til motorferdsel i forbindelse med tradisjonell utmarksbruk klart ikke er i strid med SP artikkel 27 eller urfolkskonvensjonen. Beskyttelse av samisk kulturutøvelse forplikter derfor ikke lovgiveren til å legge til rette for økt adgang til motorferdsel. Utvalget ønsker heller ikke å legge til rette for økt motorferdsel for disse formålene. Vi vurderer det slik at samisk tradisjonell utmarksbruk kan ivaretas gjennom den motorferdselen som utvalgets forslag åpner for blant annet i snøskuterløyper, barmarksløypene i Finnmark og med grunnlag i tillatelser til motorferdsel i næring. For å unngå at den samlede belastningen på naturen blir for stor, vurderer utvalget spørsmålet om å legge særlig til rette for motorferdsel i forbindelse med annen samisk utmarksbruk på samme måte som for andre motorferdselbehov. Utvalgets generelle tilnærming til hvilken motorferdsel loven bør åpne for er, redegjort for i kapittel 13.2.

Utvalget foreslår altså ikke utvidet rett til motorferdsel i forbindelse med samisk utmarksbruk. Utvalget vil likevel peke på at det ut fra innspillene vi har fått, er uklart hvem en slik utvidet rett til motorferdsel eventuelt skulle omfatte: Skulle det vært en rett for lokalbefolkningen eller en rett utelukkende for de som har samisk bakgrunn, eller eventuelt en rett basert både på lokal tilhørighet og etnisitet? Samene som et urfolk er en mangfoldig gruppe, og det er trolig uenighet også innad i det samiske miljøet om hvem som bør ha hvilke rettigheter til motorferdsel.

En utvidelse av motorferdselloven § 4 første avsnitt bokstav c til å omfatte næringsvirksomheter som jakt, fangst, fiske og bærsanking, som flere har tatt til orde for, innebære at *alle*, ikke bare lokalbefolkningen, og ikke bare samer, hadde fått tillatelse til motorferdsel i forbindelse med nødvendig person- og godstransport i disse næringene. En slik utvidelse ville vært i motstrid med de som argumenterer for en utvidet rett basert på samiske rettigheter. Utvalget har ikke sett grunn til å vurdere dette spørsmålet nærmere.

Utvalget har vurdert forslaget om at det også bør åpnes for motorferdsel i forbindelse med tradisjonell innhøsting som ikke gir så stor økonomisk inntekt at det kan regnes som næring. For-

slaget vil innebære en vesentlig åpning for motorferdsel som ikke er tillatt etter dagens regler, og vil trolig lede til vesentlig mer motorferdsel. Ut fra utvalgets overordnede konklusjon om at det ikke er rom for åpne for vesentlig mer motorferdsel av hensyn til den samlede belastningen motorferdselen innebærer for naturen, kan ikke utvalget slutte seg til forslaget. Denne konklusjonen støttes også av at det hefter atskillig usikkerhet både om hvor stor motorferdsel en slik åpning vil føre til og hvilken virkning den vil ha på naturen. Dette tilsier etter utvalgets oppfatning at man ut fra et føre-var-prinsipp ikke kan åpne for dette formålet.

Utvalget foreslår en videreføring av regelen om at kommunen kan gi tillatelse til nødvendig motorferdsel for godstransport i utmarksnæring. Denne bestemmelsen kan benyttes i forbindelse med samisk utmarksbruk dersom vilkårene i bestemmelsen er oppfylt. Utvalget har ikke funnet andre egnede avgrensingskriterier enn «næring» som ivaretar hensynet til å tillate en viss nødvendig motorferdsel samtidig som det unngås at den samlede belastningen på naturen blir for stor. Se mer om utvalgets vurderinger om reglene om utmarksnæring i kapittel 20.3.4.

Når det gjelder innspillene om økt lokal forvaltning, viser utvalget til de overordnede synspunktene utvalget har om kommunen som sentral myndighet på området, se kapittel 13.2.2. Utvalgets vurderinger og forslag tilknyttet vårforbudet er omtalt i kapittel 18.2.3. Utvalget foreslår blant annet å oppheve vårforbudet som i dag gjelder i Nord-Troms og Finnmark.

Når det gjelder innspill om adgang til motorferdsel til tradisjonelle samiske tradisjonelle gammer, koier og gumpier og lignende, viser vi til utvalgets vurderinger om ferdsl til fritidsbolig, se kapittel 21.3.3.

17.5 Utvalgets forslag

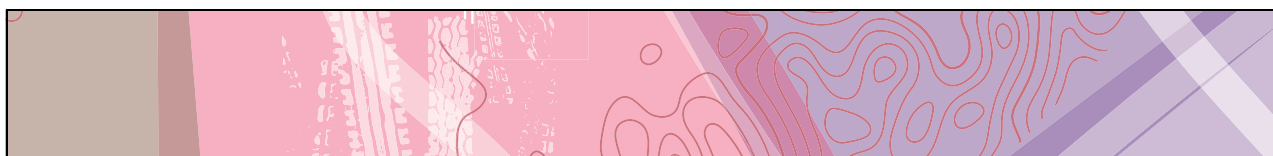
Utvalget foreslår

- at hensynet til samisk kulturutøvelse tas inn i lovens formålsbestemmelse
- at motorferdsel skal være aktsom og hensynsfull, slik at ferdslen ikke unødig påfører den samiske kulturutøvelsen skade eller ulempe, og at det særlig skal tas hensyn ved motorferdsel i kalvingstiden for rein
- at kommunen eller statsforvalteren kan begrense eller forby motorferdsel når det er nødvendig for reindrifta eller annen samisk kulturutøvelse

- at det skal legges vekt på hensynet til samisk kulturutøvelse ved vurderinger av om motorferdsel skal tillates
- at sesongen for snøskuterløypene senest skal slutte 25. april i sentrale områder for reindriften
- at den direkte adgangen for nødvendig motorferdsel i reindriftnæringen videreføres

Kapittel 18

Geografisk avgrensede regler



Figur 18.1

18.1 Innledning

Utvalgets overordnede utgangspunkt er at en nasjonal lov bør ha like regler for hele landet, og vi vil derfor ikke foreslå nye regler som bare skal gjelde for enkelte geografiske områder, se kapittel 13.8.3. Selv om dette er utvalgets prinsipielle utgangspunkt, mener vi at det kan være grunner til å videreføre særordninger som allerede er godt etablert i dag. I de påfølgende kapitlene tar utvalget stilling til om de geografisk avgrensede reglene som finnes i dagens regelverk, bør videreføres, endres eller oppheves.

18.2 Vårforbudet i Nord-Troms og Finnmark

18.2.1 Dagens regler

Etter motorferdselsforskriften § 8 første avsnitt er det i Nord-Troms¹ og Finnmark et særskilt forbud mot bruk av motorkjøretøy i perioden 5. mai til og med 30. juni. Denne perioden omtales gjerne som vårforbudet og er begrunnet med at dette er et tidsrom som er kritisk for reinen og øvrig dyreliv, og at terrenget er spesielt sårbart i vårløsninga.² Forbudet gjelder ikke motorferdsel som er tillatt etter motorferdselloven § 4 første avsnitt og heller ikke bruk av motorfartøy og luftfartøy.

Statsforvalteren kan bestemme at forbudet skal gjelde for andre tidsrom, enten for hele kommunen eller for særskilte områder, dersom det er nødvendig for å ivareta reindrifts- eller viltinteresser eller

andre interesser som motorferdselloven skal ivareta. Denne muligheten er for eksempel aktuell når det er behov for å stenge snøskuterløyper av hensyn til reindrifta.

Statsforvalteren har også adgang til å gjøre unntak fra forbudet i spesielle tilfeller etter begrunnet søknad fra kommunen eller en enkeltperson. Søknader fra enkeltpersoner skal sendes via kommunen, og statsforvalteren må i hver enkelt sak vurdere om vilkåret «spesielle tilfeller» er oppfylt. Statsforvalterens enkeltvedtak kan påklages til Miljødirektoratet. Generelle unntak fra forbudet er å regne som forskrifter etter forvaltningsloven og kan ikke påklages.

Resten av landet har ikke et forbud mot motorferdsel om våren, men det er likevel et generelt forbud mot kjøring i snøskuterløyper etter 5. mai og i sentrale områder for kalving og flytting av rein etter 25. april. Dette er nærmere omtalt i kapittel 23 som omhandler regelverket for fastsetting av snøskuterløyper.

Hensynet til samisk reindrift er sentral i begrunnelsen av vårforbudet sammen med hensynene til vilt og sårbart terreng. Etter reindriftsloven § 65 andre avsnitt kan statsforvalteren på visse vilkår regulere ferdsel i områder der rein beiter. Statsforvalteren kan etter anmodning fra distriktsstyret eller reieneierne i et område stille vilkår eller legge ned et tidsbegrenset forbud mot større arrangementer, idrettsstevner, jakthundprøver eller lignende virksomhet som kan være til særlig skade for reindrifta. Av forarbeidene går det frem at «liknende virksomhet» blant annet omfatter jakt som kan være svært forstyrrende for reindrifta.³ Motorferdsel er ikke nevnt.

¹ Kvænangen, Kåfjord, Lyngen, Nordreisa, Skjervøy og Storfjord kommuner.

² Miljøverndepartementets rundskriv T-1/96, punkt 7.7.

³ NOU 2001: 35 s. 270.

18.2.2 Kunnskapsgrunnlag

18.2.2.1 Bakgrunn for vårforbudet

Vårforbudet kom inn i motorferdselregelverket i 1985. Departementet fastsatte da et forbud mot motorferdsel i Finnmark fylke i tiden fra og med 5. mai til og med 30. juni i retningslinjer gitt av departementet med hjemmel i motorferdselloven § 7 første avsnitt.⁴

Vårforbudet var imidlertid ikke nytt i Finnmark. I perioden 1982–1985 la Direktoratet for statens skoger (i dag Statsskog) årlig ned forbud mot motorferdsel på statens grunn i Finnmark. Stort sett alt av utmark i Finnmark var regnet som statens grunn, og realiteten var derfor et forbud mot å kjøre i utmark i Finnmark i perioden 5. mai til 30. juni.

I 1985 ble det privatrettslige forbudet mot motorferdsel i Finnmark gjort til en offentligrettslig regulering. Trolig ble reguleringen avgrenset til Finnmark fordi det var en videreføring av en privatrettslig regulering. En annen årsak kan være at Finnmark skilte seg ut fra resten av landet med tanke på omfanget av motorferdsel i utmark, og at behovet ble vurdert til å være større her enn i andre deler av landet.

I 1988 ble vårforbudet tatt inn som en egen bestemmelse i motorferdsel forskriften, og forbudet ble da også gjeldende for Nord-Troms.

18.2.2.2 Praktiseringen av vårforbudet

Statsforvalteren i Troms og Finnmark har en sentral rolle i praktiseringen av vårforbudet.

Hvert år tar Statsforvalteren stilling til søknader om unntak fra vårforbudet, både fra private og fra kommuner. Et vilkår for å gi unntak er at det er «spesielle tilfeller». I vurderingen av om det foreligger spesielle tilfeller, legger Statsforvalteren vekt på om transportbehovet er nødvendig og av akutt art. De vurderer om søkeren kan lastes for at transporten ikke er gjennomført tidligere. Eksempler på unntak som er gitt, er motorferdsel i forbindelse med opprydning etter hyttebrann, utbedring av hull i hyttetak, forskningsprosjekter som må utføres i en viss periode, tiltak for håndtering av pukellaks, innsamling av løypestikker og preparering av skiløyper. Ifølge Statsforvalteren behandlet de 29 søknader i 2022, og alle ble innvilget.

I tillegg behandler Statsforvalteren i Troms og Finnmark mange søknader om å forlenge åpningstiden i snøskuterløyper. Dette er nærmere omtalt i kapittel 23.

Søknader om unntak fra vårforbudet kommer gjerne tett opptil starten på forbudsperioden. Statsforvalteren i Troms og Finnmark har overfor utvalget gitt uttrykk for at behandling av søknader om unntak fra vårforbudet er ressurskrevende i denne perioden.

Statsforvalteren i Troms og Finnmark kan også legge ned forbud for andre tidsrom enn perioden 5. mai til 30. juni av hensyn til de interessene som motorferdselloven er ment å ivareta. Adgangen er for eksempel benyttet til å legge ned midlertidig forbud av hensyn til reindrifta. Adgangen er også benyttet av hensyn til hilokaliteter for fjellrev. Ifølge Statsforvalteren går de fleste anmodninger om å stenge snøskuterløyper av hensyn til reindrifta direkte til kommunene.

18.2.2.3 Innspill

Vårforbudet er omdiskutert i Nord-Troms og Finnmark. Dette erfarte utvalget i møte med kommuner, organisasjoner og myndigheter på studieturen til Finnmark. Vårforbudet er også tema i mange skriftlige innspill som utvalget har fått, blant annet fra kommuner, snøskuterklubber og privatpersoner.

Flere har i skriftlige innspill til utvalget fremmet ønske om å oppheve forbudet mot motorferdsel i perioden 5. mai til 30. juni. Det blir pekt på at det ikke finnes tilsvarende forbud i andre land eller på Svalbard, og at det ikke er dokumentert at dette har påført skader på dyrelivet andre steder. Vinteren i Finnmark kan vare lenge etter 5. mai, og flere tar i innspillene til orde for at det er kommunene som kjenner de lokale forholdene best, og at kommunene bør ha myndighet til å fastsette når forbud mot motorferdsel skal inntre, for eksempel for de enkelte snøskuterløypene.

Karasjok kommune er en av kommunene som har tatt opp vårforbudet i sitt innspill. Kommunen er opptatt av at de faktiske forholdene styres av været og ikke kalenderen, og at det derfor ikke bør være et datofestet forbud i regelverket. Klimaendringer kan også gjøre vær og føreforhold mer uforutsigbare i fremtiden. Kommunen ønsker lokalt selvstyre på dette området. De foreslår at det bør være krav til at kommunen, lokale lag og foreninger, næringslivet og reindrifta har dialog og sammen lager en forvaltningsplan for barmarks- og snøskuterløypene.

Norges Jeger- og Fiskerforbund har overfor utvalget påpekt at det er viktig å ha en sluttdato for motorferdsel om våren av hensyn til viltet. Alta turlag tar i sitt skriftlige innspill til orde for at forbudsperioden etter 5. mai må beholdes for å sikre

⁴ Brev fra Miljøverndepartementet av 10. desember 1985.

hensynet til sårbar natur og dyreliv. De peker på at forbudet er viktig for reindriftsnæringen, som er i en sårbar fase med kalving, og som allerede påvirkes sterkt av klimaendringer.

Statsforvalteren i Troms og Finnmark har overfor utvalget stilt spørsmål om ikke vårforbudet burde vært geografisk utvidet. Antall kjøretøy til bruk i utmark har økt i hele landet, og hensynene til vilt og rein er også aktuelle utenfor Nord-Troms og Finnmark. Terrenget i andre deler av landet vil også være sårbart mot erosjon på våren.

Det er også kommet inn en rekke innspill om vårforbudet i tilknytning til samiske rettigheter. Disse er omtalt i kapittel 17.3.2.

18.2.2.4 NINA-rapport med vurdering av vårforbudet

Innledning

For å ha et bedre grunnlag for å vurdere behovet for et vårforbud i Troms og Finnmark i ny lov, ga utvalget Norsk institutt for naturforskning (NINA) i oppdrag å utarbeide et faglig kunnskapsgrunnlag. NINA har gjennomført en litteraturstudie, og i rapporten «Vurdering av vårforbud mot motorferdsel i utmark i Nord-Troms og Finnmark»⁵ sammenstiller de kunnskap om hvordan menneskelig ferdsel om våren kan forstyrre vilt og tamrein – med utgangspunkt i Nord-Troms og Finnmark.

NINA fant ingen forskning som spesifikt ser på hvordan ferdsel om våren påvirker vilt og tamrein i Nord-Troms og Finnmark. Rapporten bygger derfor på kunnskap fra andre sammenlignbare steder. Kunnskapen handler om de samme artene som finnes i Nord-Troms og Finnmark, eller arter som kan tenkes å ha tilsvarende respons på ferdsel. Rapporten ser på forstyrrelser knyttet til menneskelig ferdsel generelt. Motorferdsel, for eksempel snøskuterkjøring, kan være utløsende for andre typer ferdsel, for eksempel ved at flere går på ski i snøskutersporet eller ved at folk kjører ut i utmarka for å drive med andre aktiviteter. Her gjengir vi noen hovedpunkter fra rapporten.

Om sårbarhet og sårbare perioder for tamrein og vilt om våren

Sårbare perioder for dyre- og fugleliv er på våren i periodene før, under og rett etter yngle-, hekke- og kalvingstid. Forstyrrelser fra motorferdsel og annen menneskelig aktivitet kan medføre stress,

flukt og at dyrene unnviker beiteområder og hekke- og yngleplasser.

NINA viser i rapporten til at det er store variasjoner mellom ulike arter med hensyn til når de er mest sårbare for ferdsel. Det varierer også mellom arter hvor sensitive ulike arter er for forstyrrelse. Rovfugler som hønehawk og kongeørn vil etablere seg på hekkelokalitetene allerede i februar og mars, og lokaliteter for rovfugler kan være sensitive for ferdsel allerede fra litt ut i februar og utover. Gjess trekker gjerne til hekkeområdene i april. NINA trekker frem gjess som eksempel på en art som er sårbar for ferdsel fordi den har liten toleranse for menneskelige forstyrrelser. En studie av gjess på Svalbard viste at kortnebbgås forlot reiret og flyktet 1,7 kilometer bort fra forstyrrelsen. Også fugler som etablerer leikplasser på våren, slik som storfugl, orrfugl og enkelte vadefugler, er spesielt sårbare for forstyrrelser på tidlig ettervinter og utover våren. For jerv vil den sensitive perioden være fra yngletiden, som starter allerede i februar.

Kunnskaps gjennomgangen viser at mange arter er sensitive for motorferdsel og annen ferdsel allerede fra februar av. For mange arter vil verken sårbarhetsperiode, hekke- eller yngletid variere med snømengde eller klimatiske variasjoner. Mange arter vil derfor være sensitive for forstyrrelser uavhengig av om våren er tidlig eller sen, eller om det er lite eller mye snø. I områder som er sårbare for ferdsel, slik som hekke- og ynglelokaliteter, vil problemet med forstyrrelser være økende utover våren. Kunnskapsgrunnlaget viser at motorferdsel vil kunne ha store negative konsekvenser for mange fuglearter i april og mai.

Sen vår og gode isforhold kan også øke konflikten mellom ferdsel og fugl. NINA bruker en aktivitet som isfiske for å illustrere dette. Sensitive våtmarksområder er ofte lokalisert i samme område som fiskevann, og motorferdsel i forbindelse med isfiske kan forstyrre våtmarksfugl. Pakking av snø i snøskuterspor og snøskuterløyper medfører at slike vann kan være tilgjengelige med snøskuter langt utover våren. I tillegg til den motoriserte transporten inn til fiskevann vil isfiske også gjerne føre til aktivitet i og rundt fiskevannet som kan forstyrre våtmarksfugl som ankommer områdene til omtrent faste tidspunkter hver vår.

Ifølge rapporten fra NINA har tamreinen i Nord-Troms og Finnmark på generelt grunnlag høy toleranse for motorferdsel. Likevel vil motorferdsel i tamreinområder kunne påvirke reinen ved at de trekker seg vekk. Der forstyrrelser gjenntar seg eller skjer systematisk vil reinen unnvike områdene.

⁵ Mathiesen mfl. (2023).

Kalvingstiden er en sårbar periode for reinen. Denne foregår uavhengig av snøforhold eller andre klimatiske forhold, og kalvingsområder for tamrein vil være sensitive fra april–mai. Reinen vil også være sensitiv i tiden før kalving når den er på vei til kalvingsområdene. NINA viser til rapporter fra Finland der det blir hevdet at en negativ effekt av snøskuterspor i denne perioden er at reinen følger sporene og havner langt unna de beste fôringsplassene. Dette kan føre til underernæring og ekstraarbeid for reindriftsutøverne, og det kan også føre til at simlene spontanaborterer. NINA viser også til en konfliktkartlegging som anslår at selv om rein i noen områder er vant til motorferdsel, kan kjøring på uvanlige steder, til uvanlige tider eller ved uvanlige hastigheter være svært forstyrrende for reinen.

Om ulikheter mellom geografiske områder

NINA har ikke funnet grunnlag for å si noe om hvordan ferdselsforstyrrelser på vilt og tamrein varierer geografisk i Nord-Troms og Finnmark, for eksempel mellom innland og kystområder.

Rapporten konkluderer med at ferdselsforstyrrelser kan ha en negativ effekt på vilt og tamrein fra og med februar og mars i de mest sårbare områdene både i Nord- og Sør-Norge, og at antall områder som er sårbare og representerer arter som er sensitive for ulike forstyrrelser, vil være raskt økende i løpet av mars og april. For noen arter vil sårbarhetsperioden være sammenfallende i nord og sør, mens andre arter kan ha en sårbarhetsperiode som starter opptil to måneder tidligere i Sør-Norge. NINA anbefaler å sette et eventuelt vårforbud tidligere i sør enn i nord, også ut fra at det i sør vil være et høyere antall fuglearter som forstyrres av ferdsel om våren fra mars og april av, sammenlignet med tilsvarende antall arter i nord.

Klimaendringer – nye forutsetninger for å vurdere vårforbudet?

I rapporten ser NINA nærmere på konsekvensene av klimaendringene og på hvordan endringer i klimaet kan endre forutsetningene for når det ville dyrelivet er sårbart. Miljøtilstanden vil variere mer enn vi har sett tidligere, og situasjonen kan bli mer uforutsigbar. Klimaendringene vil trolig føre til økte temperaturer og et mildere klima, og mulige konsekvenser er tidligere snøsmelting i mange områder, nedising av beiteområder for rein og tidsforskyvning i biologiske prosesser. NINA peker også på at klimaendringer ser ut til å komme raskere i nord.

Kunnskapsgjennomgangen fra NINA viser at flere fuglearter som hekker lenger sør i Norge, har sårbare perioder én til to måneder tidligere enn artsfrender som hekker lengst nord i landet. Den sårbare perioden er i hovedsak knyttet til hekketidspunkt eller til den tiden fuglene trenger for å etablere reir og hekking. NINA antar at sårbarhetsperiodene for enkelte arter i Troms og Finnmark på sikt kan fremskyndes når våren kommer tidligere, men påpeker samtidig at det foreligger lite kunnskap om dette per i dag.

Det er altså grunn til å anta at både etablering av leveområder og hekketidspunkt for fugl vil skje tidligere på våren når klimaet blir varmere og snøen smelter tidligere. I rapporten blir det referert til ulike studier som underbygger dette. Studier av hønschauk har vist at høye temperaturer tidlig på våren har fremskyndet tidspunktet for etablering av reir, og også at klekketidspunktet har blitt fremskyndet. Studier av vandrefalk har vist at et varmere klima gir større tilgang til flere snøfrie hekkeplasser og en fremskyndet hekkese-song. Samtidig har en økning i kraftige regnbyger resultert i høyere risiko for dødelighet hos vandrefalkungene.

NINA tar i rapporten også opp sannsynligheten for at klimaendringene vil føre til en forskyvning i biologiske prosesser. Slike tidsforsinkelser kan medføre store endringer i dyr og fuglers leveområder. For eksempel vil et varmere klima trolig påvirke tidspunktet for insekttrekking slik at dette ikke lenger samsvarer med trekkfuglens ankomst eller hekketid. Klimaendringene kan også påvirke skog og vegetasjon og føre til en tidsforskyvning mellom tidspunktet når typen og mengden vegetasjon eller skog blomstrer om våren, og når fuglene som er avhengige av denne skogen eller vegetasjonen, ankommer. Fugler i nordlige og arktiske strøk har gjennom lang tids evolusjon utviklet faste årssykluser der hekketidspunkt er tilpasset en ideell tilgang på reirplasser og mat. Ut fra at arter har liten fleksibilitet til å justere seg etter klimaendringene, kan disse endringene medføre et misforhold i mattilgang, snødekke og andre faktorer som kan være kritiske for fuglene.

18.2.3 Utvalgets vurderinger

18.2.3.1 Skal vårforbudet i Nord-Troms og Finnmark videreføres i ny lov?

Utvalget har lagt til grunn at særregler for geografisk avgrensede områder bare bør videreføres dersom disse kan begrunnes godt.

Rapporten fra NINA gir ingen begrunnelse som underbygger en naturlig geografisk avgrensning av vårforbudet til Nord-Troms og Finnmark. Hekke- og yngleperioden er en sårbar periode for alle arter – uavhengig av om dette skjer i nord eller sør, på fjellet eller ved kysten.

Hensynet til reindrifta kan være et argument for å videreføre vårforbudet i Nord-Troms og Finnmark. Nesten 75 prosent av all tamrein lever i dag i Finnmark, og av 3000 personer som er tilknyttet den samiske reindriften, er 2200 fra Finnmark.⁶ Samtidig er områdene i Nord-Troms og Finnmark områder der det historisk har vært et relativt stort omfang av motorferdsel i utmark, og der antall dispensasjoner og antall kjøretøy tilsier at omfanget er stort også i dag. På den andre siden er det også reindrift i en rekke andre fylker og områder, og selv om omfanget er langt mindre, vil tamreinen fortsatt være sårbar i kalvingsperioden.

Klimaforholdene kan også være et argument for å beholde vårforbudet bare i Nord-Troms og Finnmark. Lenger sør, og i lavereliggende områder, vil snøen de fleste steder være borte før 5. mai, og problemstillingene rundt motorferdsel er langt mindre. Samtidig kan flere fjellkommuner sør i Norge også ha gode snøforhold langt utover våren, og det er også forskjeller mellom kyst og innland i Nord-Troms og Finnmark. Det kan også være store forskjeller innad i en kommune.

Utover at vårforbudet er historisk etablert i Nord-Troms og Finnmark, kan utvalget ikke finne tunge argumenter for at dette er et forbud som bare skal gjelde dette avgrensede området. Tamrein og vilt vil være sårbare i hekke- og yngleperioden også i andre deler av landet. Tilsvarende er terrenget i andre deler av landet også særlig sårbart og utsatt for erosjon etter snøsmelting om våren. Utvalget vil derfor ikke videreføre et eget vårforbud for Nord-Troms og Finnmark.

18.2.3.2 Skal ny lov ha et tidsavgrenset forbud mot motorferdsel på våren?

Utvalget mener at det av hensyn til naturen og reindriften kan være gode grunner til å innføre en strengere nasjonal regulering av motorferdsel i utmark om våren. En strengere regulering av motorferdselen om våren vil bidra til å begrense den menneskelige aktiviteten i ellers uforstyrrede områder og redusere ferdsele i en periode der terrenget er særlig sårbart.

Utvalget har vurdert ulike måter å regulere motorferdsel om våren på.

Ett alternativ er å kalenderfeste en periode der motorferdsel er forbudt over hele landet, for eksempel ved å utvide dagens regel som gjelder i Nord-Troms og Finnmark, geografisk. Motorferdsel vil da bare være tillatt for enkelte avgrensede formål, for eksempel de formålene som i dag er direkte tillatt etter motorferdselloven. Kommunene vil i utgangspunktet ikke ha adgang til å gi tillatelser i denne perioden, og motorferdsel i snøskuterløyper vil heller ikke være tillatt. En slik løsning forutsetter i likhet med i dag en adgang til å gjøre unntak fra forbudet ved akutte behov.

Et annet alternativ utvalget har vurdert er bare å regulere motorferdsel som skjer i snøskuterløyper, ved å sette en sluttdato for når disse kan benyttes. Dette er nærmere omtalt i kapittel 23. En slik løsning vil fortsatt åpne for annen motorferdsel, både den direkte tillatte motorferdselen og annen motorferdsel som kommunen gir tillatelse til.

Det første alternativet vil bety en vesentlig innstramming av adgangen til motorferdsel utenfor Nord-Troms og Finnmark på våren. Ettersom det er store regionale variasjoner mellom høyreliggende og lavereliggende områder og mellom kyst og innland med hensyn til når våren kommer, vurderer utvalget at det vil være for strengt å forby alle former for motorferdsel i en gitt kalenderfestet periode for hele landet. Utvalget vil derfor ikke foreslå en slik løsning. Vi mener at det fortsatt bør være adgang til å utføre nødvendig nyttetransport om våren, så lenge slik transport ikke medfører skader og ulemper på naturen eller reindriftsinteressene. Dette gjelder både motorferdsel som er tillatt direkte etter loven og motorferdsel etter tillatelse fra kommunene.

Utvalget legger til grunn at all motorferdsel som er direkte tillatt etter loven skal være nødvendig, og at alle tillatelser som kommunene gir, skal være nødvendige og vurdert opp mot de hensynene som loven skal ivareta. Kommunene må i vurderingen av søknader om motorferdsel vektlegge hensynet til naturen og reindriften om våren, og de har en plikt til å påse at hensynene bak loven blir ivaretatt i denne sårbare perioden. Utvalget foreslår derfor å lovfeste tydeligere retningslinjer for kommunenes behandling av motorferdseltillatelser, se kapittel 14 om tiltak for å ivareta natur, friluftsliv og samisk kulturutøvelse. Vi foreslår også å tydeliggjøre at aktsomhetsplikten skjerpes i vårløsninga eller i vått terreng, i yngleperioder for vilt og i kalvingsperioden for rein.

Utvalget vurderer at det i hovedsak er motorferdsel i løyper det er behov for å regulere på våren. Snøskuterløypene dekker store områder, og en del kommuner har omfattende løypenett i områ-

⁶ Landbruks- og matdepartementet (u.å.).

der der det ellers vil være liten ferdsel. Løypene benyttes i stor grad i fritidssammenheng, for eksempel for ren turkjøring. Snøskuterløypene kan også benyttes for å transportere seg lenger ut i utmarka – til utgangspunkter for skigåing, isfiske eller andre friluftslivsaktiviteter – og kan slik bidra til mer menneskelig tilstedeværelse i områder som ellers er uforstyrrede. Dette er ferdsel som ikke er nødvendig eller tjener nyttebehov, og som samtidig kan være av stort omfang. Utvalget foreslår derfor at det i likhet med i dag skal være en ytre ramme for hvor lenge snøskuterløypene kan holdes åpne, og at dette er en sluttdato som skal gjelde for hele landet. Dette er drøftet nærmere i kapittel 23.4.5. om snøskuterløyper og sesonglengde.

18.2.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at vårforbudet som i dag gjelder Nord-Troms og Finnmark, oppheves
- at loven skal gi tydelige retningslinjer for kommunenes behandling av motorferdseltillatelser, og at kommunene skal legge særlig vekt på å unngå skader av motorferdsel i vårløsninga eller i vått terreng, i yngletiden for vilt og i kalvingstiden for rein
- at loven skal tydeliggjøre at aktsomhetsplikten skjerpes i vårløsninga eller i vått terreng, i yngletiden for vilt og i kalvingstiden for rein
- at det fastsettes en ytre ramme for hvor lenge snøskuterløyper over hele landet kan holdes åpne

18.3 Barmarksløyper i Finnmark

18.3.1 Dagens regler

I dag har Finnmark en særordning med åpne barmarksløyper. Ordningen er hjemlet i en egen forskrift fra 1989 som åpner for at statsforvalteren, etter forslag fra kommunestyret, kan tillate bruk av motorkjøretøy på traktorveier som kan karakteriseres som tradisjonelle ferdselsårer.⁷ Kjøring på slike ferdselsårer kan bare tillates der motorferdsel tidligere har vært tillatt, og bare for transport til hytter og i forbindelse med jakt, fangst, fiske og børsanking.

Statsforvalteren kan gi særlige bestemmelser for de traktorveiene som åpnes, for eksempel sette krav om utbedring av veistandard, merking, tidsbegrensning og type kjøretøy som kan benyttes.

⁷ Forskrift 28. juli 1989 nr. 749 om bruk av motorkjøretøy på barmark langs tradisjonelle ferdselsårer, Finnmark.

Forskriften er begrunnet i at Finnmark har et lite utbygd skogsbilveinett, store veiløse områder og sterke tradisjoner for å høste av utmarka.⁸ Forskriften er også dels begrunnet i at kommunene selv hadde etablert barmarksløyper før de i 1988 mistet myndigheten til å lage egne lokale forskrifter. Frem til 1988 hadde kommunene adgang til å gi forskrifter som åpnet for nødvendig transport i forbindelse med jakt, fangst, fiske og børsanking, eller når det forelå andre særlige grunner. Flere av kommunene i Finnmark hadde vedtatt lokale forskrifter som ga generell tillatelse til motorferdsel i forbindelse med bærplukking langs nærmere angitte traseer. Da den nasjonale motorferdselsforskriften trådte i kraft i 1988, ble de kommunale forskriftene opphevet.

18.3.2 Kunnskapsgrunnlag

18.3.2.1 Status og omfang av fastsatte barmarksløyper

Finnmark har i dag 50 barmarksløyper fastsatt av Statsforvalteren. Løypene er på om lag 770 kilometer og fordelt på ni kommuner: Porsanger, Nesseby, Tana, Alta, Lebesby, Karasjok, Vardø, Vadsø og Kautokeino. Statsforvalteren regner arbeidet med å fastsette barmarksløyper som et avsluttet kapittel, og det blir ikke åpnet for nye løyper. Antall løyper og antall kilometer løyper er derfor statisk, med mindre løyper eller strekninger legges ned. Kartet i figur 18.2 illustrerer omfanget av de fastsatte barmarksløypene i Finnmark.

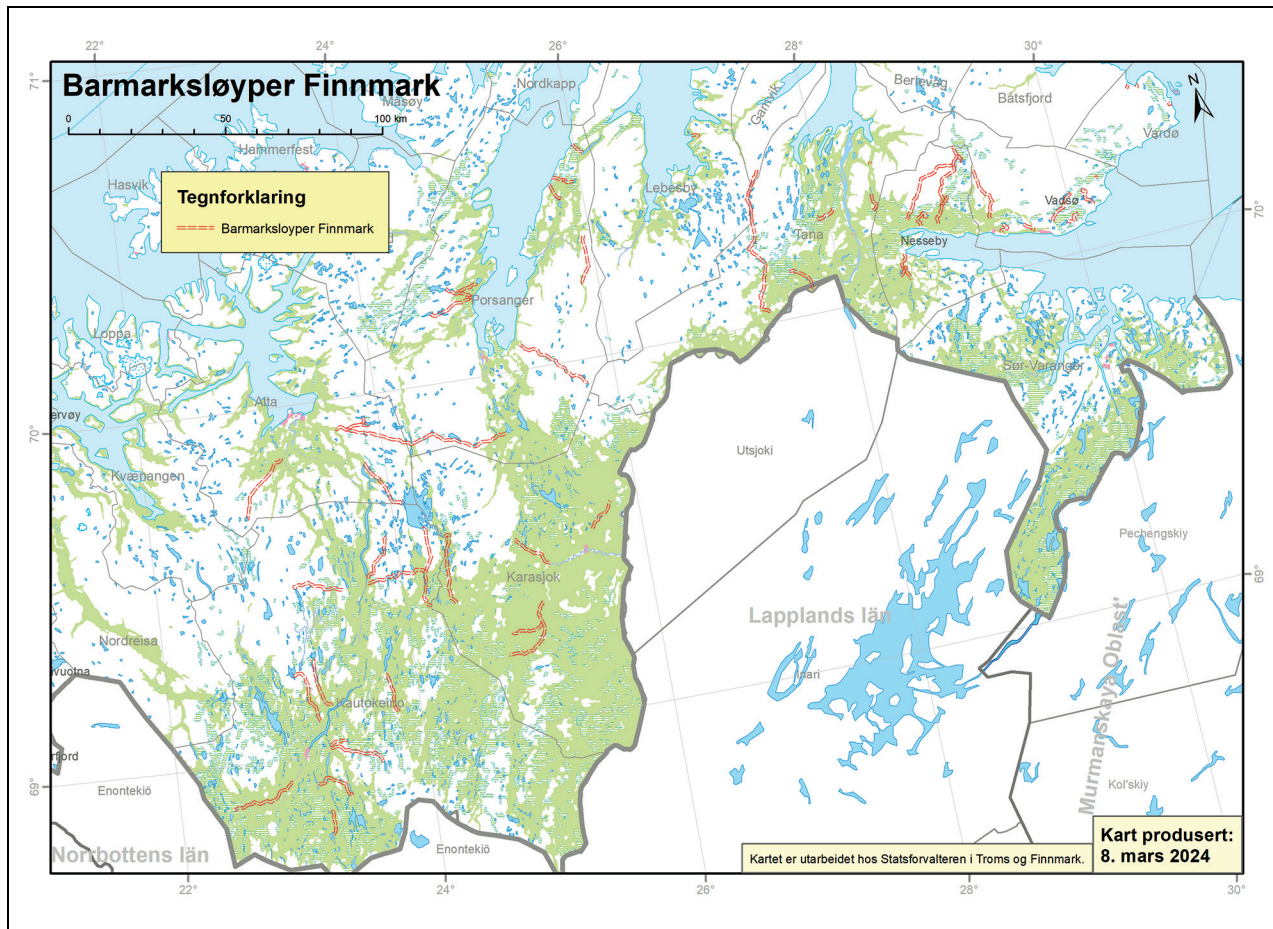
Selv om det i utgangspunktet bare er tillatt å kjøre i løypene for transport til hytter eller i forbindelse med jakt, fangst, fiske og bærplukking, er løypene i praksis like åpne som en offentlig vei. Det blir ikke ført kontroll med formålet med kjøring i løypene.

Utvalget har ikke kunnskap om omfanget av bruken eller hvem som benytter løypene, men ut fra den sterke veksten i antall registrerte kjøretøy til bruk på barmark i Finnmark er det grunn til å anta at antall brukere har vært økende. Utviklingen i barmarkskjøretøy er nærmere omtalt i kapittel 9.1.2.3.

18.3.2.2 Generelt om barmarkskjøring i Finnmark

Regelverket for motorferdsel i utmark åpner bare i begrenset grad for motorferdsel på barmark. Likevel blir det fra statsforvaltere, kontrollmyndigheter og andre uttrykt bekymring for at

⁸ Styringsgruppen for barmarksprosjektet i Finnmark (2010).



Figur 18.2 Fastsatte barmarksløyper i Finnmark.

Kilde: Statsforvalteren i Troms og Finnmark.

barmarkskjøring etter hvert har fått et økende omfang – det gjelder både den lovlige og den ulovlige kjøringen. Denne bekymringen er nasjonal, men problemstillingen er særlig aktuell i Finnmark. Både Statsforvalteren i Troms og Finnmark og Finnmarkseiendommen har overfor utvalget påpekt at antall kjøretøy for bruk i utmark og antall kjørespor er økende i Finnmark.

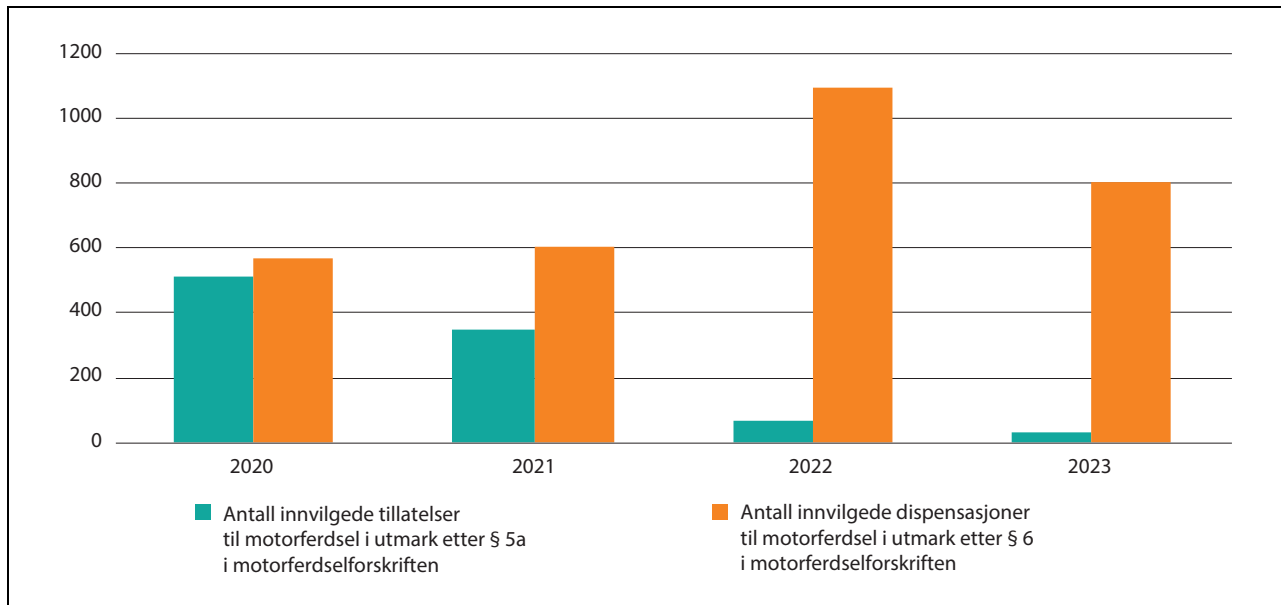
Det foreligger ingen oppdatert og systematisk kartlegging av barmarkskjøringen eller av utviklingen av kjøreskader i regionen. Utvalget er kjent med at Statens naturoppsyn og politiet har uttrykt stor bekymring for den økte barmarkskjøringen og utviklingen av kjørespor som de har sett de siste ti årene. De har beskrevet utviklingen som alarmerende.

Antall dispensasjoner gitt til kjøring på barmark kan gi en indikasjon på omfanget av barmarkskjøring. Det blir gitt betydelig flere tillatelser til kjøring på barmark i Troms og Finnmark enn i resten av landet. Av totalt 1331 dispensasjoner som ble gitt til kjøring på barmark i Norge i 2023, ble nær 63 prosent gitt i Troms og Finn-

mark.⁹ Det er grunn til å anta at forskjellen i antall kjørte kilometer er enda større, både fordi en tillatelse kan gjelde flere turer, men og fordi avstandene jevnt over må antas å være større i Finnmark. Samtidig er det store forskjeller mellom kommunene i Troms og Finnmark. Tillatelser fra de tre kommunene med flest tillatelser på barmark, Karasjok, Kautokeino og Nesseby, utgjorde om lag 75 prosent av alle tillatelsene til kjøring på barmark i Troms og Finnmark fylke. Alle tillatelsene i disse kommunene var i 2023 gitt etter dispensasjonshjemmelen i motorferdselsforskriften § 6. For 2023 mangler det tallgrunnlag for flere av kommunene, blant annet Porsanger og Tana som hadde et betydelig antall tillatelser på barmark i 2022.

Figur 18.3 viser antall tillatelser og dispensasjoner som er gitt på barmark i Troms og Finnmark i de siste fire årene, fordelt på motorferdselsforskriften § 5a (om bruk av motorkjøretøy til transport av materiell og utstyr i forbindelse med

⁹ Statistisk sentralbyrå, tabell 13112.



Figur 18.3 Innvilgede tillatelser og dispensasjoner på barmark i Troms og Finnmark fra 2020 til 2023.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 13112.

utmarksnæring) og dispensasjonsbestemmelsen i motorferdselloven § 6. Figuren viser at det er gitt langt færre tillatelser til motorferdsel etter motorferdselloven § 5a i 2022 og 2023 enn i årene før. Det er uklart hva som er forklaringen på dette, men det kan ha sammenheng med at det etter § 5a i større grad gis flerårige tillatelser.

Antall registrerte kjøretøy som er egnet for bruk på barmark og i terreng, gir også en indikasjon på omfanget av barmarkskjøring. Finnmark har et høyt antall registrerte kjøretøy for bruk på barmark i forhold til befolkningsstørrelsen. I kommunene i Finnmark, var det ved inngangen til 2024 registrert 6860 ATV-er. Figur 18.4 viser utviklingen i antall registrerte ATV-er i Finnmark fra 2003 til 2024. Selv om en ATV også kan benyttes på vei og i innmark, er det grunn til å tro at en stor andel også benyttes i utmark.

Kjøreskader i terrenget kan forårsakes både av lovlig og ulovlig kjøring. Lovlig kjøring kan for eksempel være kjøring som er nødvendig i reindriftsnæringen. ATV er et vanlig arbeidsredskap i reindriftsnæringen, og siden det er mye reindrift i Finnmark, er også reindriften kjøring pekt på som en del av utfordringen. Kjøring etter tillatelse fra kommunen er i utgangspunktet lovlig, men utvalget er kjent med at det gis tillatelser som er utenfor rammene av regelverket. Tillatelser til kjøring i forbindelse med tradisjonell utmarksbruk er omtalt i kapittel 18.3.2.4. Statens naturopp-

syn har påpekt at en del kommuner har en liberal praksis når det gjelder å gi tillatelser til for eksempel elgjakt, og at slike tillatelser medfører mye kjøring. I en rapport om barmarkskjøring i Finnmark fra 2010 blir det pekt på at blant annet elgjakt og kjøring til hytter uten veiforbindelse er aktiviteter som forårsaker nye kjørespor.¹⁰

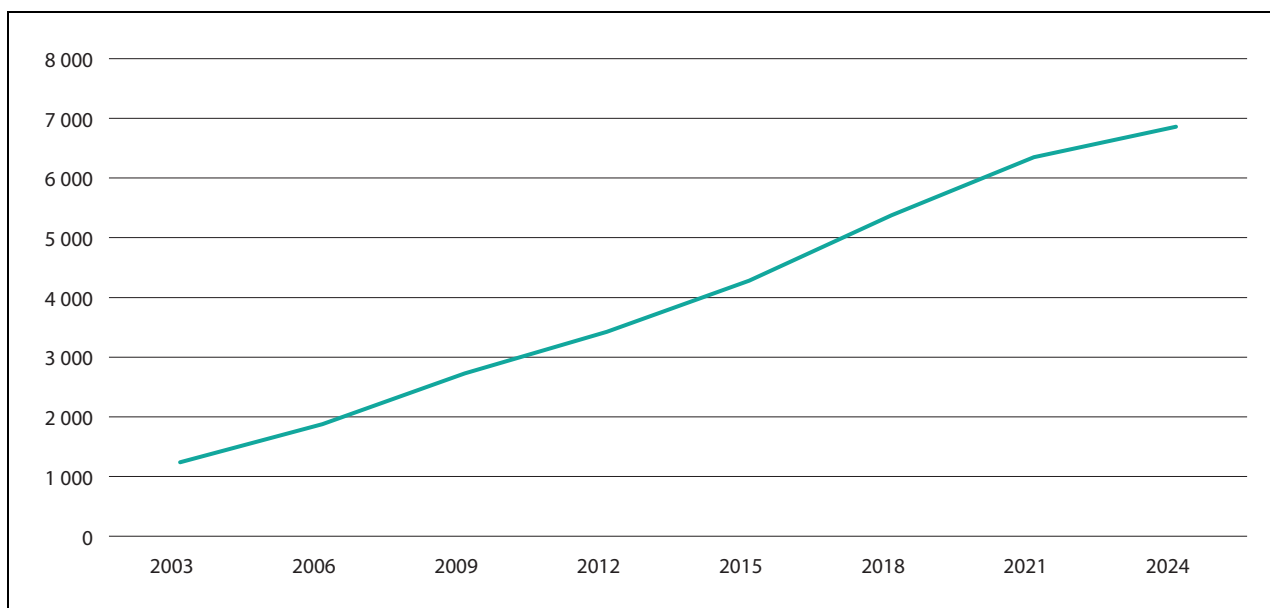
Det foregår trolig også en del ulovlig kjøring på barmark. I en spørreundersøkelse om barmarkskjøring i Finnmark fra 2010 oppga 22 prosent at de kjørte ulovlig.¹¹

Det er i Finnmark at det er størst press på å få åpnet for kjøring på barmark for formål som i dag ligger utenfor regelverket. Dette henger dels sammen med høstingskulturen, som står sentralt både i Finnmark og i samisk kulturutøvelse. Det høye antallet dispensasjoner på barmark i indre deler av Finnmark henger trolig også sammen med at dette er arealmessig store kommuner med store veiløse områder. Et lite utbygd skogsbilveinett gjør det til en viss grad nødvendig å bruke motorkjøretøy i utmark for å høste av naturen. Det finnes om lag 50 000 kilometer med skogsbilveier på landsbasis, og bare 250 kilometer av disse er i Finnmark.¹²

¹⁰ Styringsgruppen for barmarkprosjektet i Finnmark (2010).

¹¹ Nygård mfl. (2010) s. 2.

¹² Statistisk Sentralbyrå, tabell 06057.



Figur 18.4 Antall registrerte ATV-er i Finnmark i perioden 2003 til 2024.

Kilde: Egen figur basert på opplysninger fra Opplysningsrådet for veitrafikken AS.

18.3.2.3 Prosjektet «Barmarkskjøring i Finnmark 2010»

Etter oppdrag fra Miljøverndepartementet etablerte Direktoratet for naturforvaltning i 2010 et ettårig prosjekt med mål om å finne tiltak for å redusere den skadelige barmarkskjøringen i Finnmark. Prosjektet er nærmere omtalt i kapittel 6.5.

Som en del av prosjektet ble kartgrunnlaget for barmarksløyper oppdatert, kjørespor ble digitalisert i kart, forvaltningspraksisen i Finnmark ble gjennomgått, og det ble gjennomført en spørreundersøkelse om holdningene til barmarkskjøring blant innbyggerne i Finnmark. Kunnskapsgrunnlaget og forslaget fra prosjektets styringsgruppe ble oppsummert i en rapport som ble sendt på høring.¹³

Av rapporten går det frem at det var stor enighet om at motorferdsel på barmark må reguleres, men det var ulike syn på hvor strengt regelverket bør være, og hvilke formål motorferdsel på barmark bør tillates for. Flertallet av kommunene og interessegruppene som prosjektet var i kontakt med, mente at det var betydelige utfordringer med økt bruk av motorkjøretøy på barmark i Finnmark, men samtidig var det ulike syn på hvor alvorlige disse utfordringene var. Av rapporten går det frem at det var store ulikheter mellom kommunene i Finnmark når det gjaldt forvaltning

av motorferdselregelverket. Kommunene i indre Finnmark mente at tradisjonell utmarkshøsting, som ikke regnes som næring etter motorferdselsforskriften, var legitim grunn til å gi dispensasjon.

Som en del av prosjektet ble det også gjennomført en spørreundersøkelse om holdningene til barmarkskjøring i Finnmark. Undersøkelsen viste at finnmarkinger flest var negative til økt motorferdsel på barmark. Nesten halvparten av de spurte ønsket mindre barmarkskjøring, mens én av tre mente at kjøringen på dagens nivå var passe. Respondentene i kommunene Karasjok, Kautokeino og Tana var noe mindre negative enn de spurte i øvrige kommuner, men også her oppga én av tre at de ønsket mindre kjøring. Undersøkelsen viste også at yngre har en mer liberal holdning til kjøring på barmark, og at menn gjennomgående er mer liberale enn kvinner. Som nevnt i kapittel 18.3.2.2 oppga totalt 22 prosent av de spurte at de kjørte ulovlig.¹⁴

Hovedforslaget for å begrense skadelig barmarkskjøring var å bruke planlegging til å styre kjøringen til utvalgte områder eller traseer. Fylkesmannen skulle få mulighet til å opprette et begrenset antall løyper etter en planprosess med bred medvirkning. Det ble foreslått at kjøring skulle kunne tillates til fastsatte formål i fastsatte barmarksløyper, og at tillatelse da kunne gis uten forutgående vurdering. Det ble også foreslått at trase-

¹³ Styringsgruppen for barmarksprosjektet i Finnmark (2010).

¹⁴ Nygård mfl. (2010).

ene skulle kunne benyttes til formål som det i utgangspunktet ikke er hjemmel til i dagens regelverk, for eksempel tradisjonsbasert utmarkshøsting, elgjakt, transport til eksisterende hyttefelt og persontransport i forbindelse med utmarksbasert reiseliv. Forslaget forutsatte samtidig en restriktiv dispensasjonspraksis i områdene utenfor løypene, og det ble foreslått å innføre en sanksjonsmulighet overfor kommuner som bevisst ikke fører en dispensasjonspraksis i tråd med regelverket. Det ble også fremmet en rekke andre forslag, blant annet om styrket oppsyn, økt satsing på veiledning og tiltak i forbindelse med elgjakt.

18.3.2.4 *Dispensasjonsløyper*

I tillegg til åpne barmarksløyper har kommunene Karasjok, Kautokeino, Tana og Nesseby det de kaller for *dispensasjonsløyper*. Dette er løyper langs tradisjonelle ferdselsårer der kommunene gir dispensasjon til motorferdsel etter § 6 i motorferdselloven. I rapporten fra prosjektet «Barmarkskjøring i Finnmark 2010», som omtalt i forrige kapittel, ble det anslått at dispensasjonsløypene totalt utgjorde en lengde på 2500 kilometer. Utvalget har ikke kunnskap om antall kilometer har gått opp eller ned det siste tiåret.

Bakgrunnen for det kommunene omtaler som dispensasjonsløyper, er at kommunene ikke har ønsket å legge ut alle de tradisjonelle ferdselsårene som åpne løyper.¹⁵ Ved å kreve tillatelser for å kjøre i løypene har kommunene mulighet til å regulere ferdselen. I møte med utvalget ga Kautokeino og Karasjok kommuner uttrykk for at dette er ferdselsårer som er benyttet i generasjoner, for eksempel gamle hestekjerreveier, og som ender opp ved fiskevann eller andre mål. Traseene er i hovedsak nedfelt i kart og tilnærmet statiske, men endringer kan skje som følge av naturlige forhold. Det er den enkelte kommune som har oversikt over disse ferdselsårene.

Av rapporten fra prosjektet «Barmarkskjøring i Finnmark 2010» går det også frem at enkelte av kommunene i indre Finnmark ønsker å ha mulighet til å differensiere løypenettet med hensyn til hvem som skal kunne bruke løypene. Det er ytret ønske om større adgang til motorferdsel i forbindelse med tradisjonell utmarksbruk, der lokalbefolkningen har forrang.¹⁶

¹⁵ Styringsgruppen for barmarksprosjektet i Finnmark (2010) s. 10.

¹⁶ Styringsgruppen for barmarksprosjektet i Finnmark (2010) s. 19.

Utvalget oppfatter at dispensasjonene som blir gitt i dispensasjonsløypene, ofte ligger utenfor rammen av det kommunene har adgang til å gi dispensasjon til. Det er derfor en praksis som ikke har hjemmel i dagens regelverk.

18.3.2.5 *Tilråding til ny lov i 2008*

Direktoratet for naturforvaltning foreslo i sin tilråding til ny lov i 2008 en egen forskriftshjemmel for regulering av bruk av motorkjøretøy i Finnmark og Nord-Troms. Der ble det blant annet foreslått at de eksisterende barmarksløypene skulle bli midlertidig videreført. Det ble ikke foreslått hjemmel til å opprette nye løyper. I tilrådingen blir det påpekt at omfanget av motorferdsel i denne regionen er så stort og konsekvensene av denne ferdselen så store at det er behov for en evaluering av situasjonen.¹⁷ Lovforslaget fra direktoratet bygde på resultatene fra prosjektet «Motorferdsel og samfunn» (MoSa), der den rådgivende gruppen uttrykte enighet om at utviklingen i Finnmark var en trussel for natur og miljø, og at barmarkskjøringen i Finnmark måtte underlegges strengere restriksjoner. Kombinasjonen av et liberalt regime, utstrakt liberal dispensasjonspraksis og mye ulovlig kjøring og gråsoneskjøring ble trukket frem som bekymringsfull.¹⁸ Både tilrådingen og «Motorferdsel og samfunn» (MoSa) er omtalt i kapittel 6.

18.3.2.6 *Innspill*

Utvalget har mottatt en rekke innspill som omhandler kjøring på barmark generelt, uten at særordningen i Finnmark er kommentert. Friluftslivsorganisasjoner som Norsk Friluftsliv og Den Norske Turistforening (DNT) argumenterer for en fortsatt streng regulering av kjøring på barmark og uttrykker en generell bekymring for økt barmarkskjøring og konsekvensene dette har for naturen. DNT peker på at veksten i barmarkskjøretøy, sammen med klimaendringer og kortere vintre, kan føre til et økende press på barmarkskjøring. Alta og omegn turlag har i sitt innspill påpekt at barmarkskjøring må reduseres betydelig fra dagens nivå.

Riksantikvaren har i sitt innspill til utvalget pekt på utfordringer med motorferdsel og barmarkskjøring på kulturminner. For eksempel viser kontroll av skade og tap på automatisk fredede kulturminner i Kautokeino at motorferdsel og barmarkskjøring var den største årsaken til

¹⁷ Direktoratet for naturforvaltning (2008) s. 105.

¹⁸ Direktoratet for naturforvaltning (2007) s. 49.

skade på slike kulturminner. Riksantikvaren er derfor opptatt av at det er viktig å kanalisere ferdsele i faste traseer eller områder for å redusere skadepotensialet. Riksantikvaren skriver at slike traseer må regnes som offentlige eller større private tiltak og dermed falle inn under reglene om undersøkelsesplikt i kulturminneloven § 9 og meldeplikten for offentlige organer etter kulturminneloven § 25.

De lange tradisjonene med motorferdsel i forbindelse med høstingsaktiviteter i Finnmark er trukket frem i flere innspill. Nordkalottfolket er blant dem som argumenterer sterkt for å styrke og videreutvikle naturbasert høsting, og som påpeker at det i dagliglivet er vanskelig å holde utmarkstradisjoner i hevd uten bruk av motorkjøretøy. Finnmarkseiendommen påpeker i sitt innspill til utvalget at barmarkskjøring gjerne skjer i forbindelse med jakt, fiske, fangst og høsting, som er aktiviteter som betyr mye for mange, og som er nødvendige for å opprettholde viktige tradisjoner.

I innspillet viser Finnmarkseiendommen til at Finnmark har lite skogsbilveier sammenlignet med andre deler av landet, og at store utmarksområder derfor er utilgjengelige uten bruk av motorkjøretøy. Finnmarkseiendommen peker på at kjørespor i terrenget er et langt mindre inngrep i naturen enn skogsbilveier, at de ikke gir like lett tilgjengelighet som skogsbilveier, og at de i stor grad er reversible. Finnmarkseiendommen er opptatt av at det må stilles strenge krav både til at kjøring i større grad skal skje i faste traseer, og til hvordan disse skal fastsettes.

Både Finnmarkseiendommen og Nordkalottfolket tar opp lokalbefolkningens rettigheter. Nordkalottfolket er opptatt av at loven skal forvaltes lokalt, og at loven i større grad bør ta hensyn til lokale tradisjoner, utmarksbruk og bolyst. Finnmarkseiendommen mener at lokalbefolkningen bør ha større rettigheter til å kjøre i utmark enn tilreisende, og at det bør vurderes om kjøring på barmark i det hele tatt skal tillates for bosatte utenfor Finnmark uten særskilt tillatelse. Slik ferdsel kan tenkes tillatt når den skjer i regi av reiselivsbedrifter. Finnmarkseiendommen trekker frem de såkalte «dispensasjonsløypene» som enkelte kommuner har etablert. De mener at myndighetene lang på vei har akseptert disse, og at de kan fungere som en modell for hvordan ferdsele i større grad kan reguleres lokalt. Slike løyper må ta hensyn til naturmiljø, dyreliv og andre interesser, men de må kunne etableres uten at det skaper mye byråkrati og store kostnader.

Utvalget har fått enkelte innspill der det argumenteres for at det i større grad bør åpnes for kjøring på barmark langs etablerte traseer. Hammerfest kommune mener for eksempel at det bør bli tillatt å reetablere gamle postruter, spor og andre løyper for kjøring med ATV der lokalbefolkningen og kommunen ønsker det.

Flere kommuner i Finnmark har i sine innspill vært opptatt av behovet for å utbedre dagens barmarksløyper for å få mindre slitasje og skader på barmark, og for å unngå at det kjøres ved siden av løypene slik det gjøres i dag. Flere peker på at gode traseer vil minske faren for kjøring i terrenget utenfor.

18.3.3 Utvalgets vurderinger

18.3.3.1 Skal de åpne barmarksløypene i Finnmark videreføres?

Utvalgets prinsipielle utgangspunkt er at regelverket bør være enhetlig, med felles regler for hele Norge. Samtidig ser vi at det kan være behov for særordninger i helt spesielle tilfeller. Vi har med dette utgangspunktet vurdert særordningen med barmarksløyper i Finnmark.

Dersom prinsippet om like regler for hele landet skal følges, er det i utgangspunktet to alternativer. Det ene alternativet er å fjerne særordningen med åpne barmarksløyper i Finnmark, slik at praksisen i Finnmark blir lik praksisen i resten av landet. Det andre alternativet er å åpne for at ordningen gjelder for hele landet.

Å åpne for at ordningen i sin nåværende form skal gjelde for hele landet, er etter utvalgets syn lite hensiktsmessig. Dagens ordning gjelder for bruk av motorkjøretøy langs traktorveier som kan karakteriseres som tradisjonelle ferdssårer. Det er samtidig et vilkår at slik kjøring bare er tillatt der motorferdsel tidligere har vært tillatt. Slik dagens ordning er utformet, vil det derfor være lite aktuelt å åpne for løyper på barmark andre steder i landet, da løypene som er fastsatt i Finnmark i dag, viderefører en adgang som har vært gitt i lokale forskrifter tidligere. I andre deler av landet finnes det i dag ingen lovlige åpne barmarksløyper, og det er derfor heller ingen tradisjonelle løyper som kan videreføres. Dersom det skal være adgang til å kjøre i faste barmarksløyper i resten av landet, vil det være nødvendig å endre rammene for å fastsette slike løyper. Det kan for eksempel gjøres ved å åpne for at kommunene kan fastsette barmarksløyper i planer etter plan- og bygningsloven, uten krav om at løypene bare kan legges langs tradisjonelle ferdssårer der motorferdsel tidligere har vært tillatt. En slik løs-

ning vil gi økt lokalt selvstyre og kommunene en mulighet til å kanalisere motorferdsel på barmark.

Utvalgets overordnede utgangspunkt er imidlertid å være restriktiv med å åpne for mer motorferdsel på barmark, og derfor er det lite ønskelig å åpne for løyper i resten av landet. Selv om barmarksløyper kanaliseres til traktorveier og kjørespor som i dag er godt etablerte, vil en åpning for motorkjøretøy på slike ferdselsårer innebære økt motorferdsel, større insentiver til å skaffe barmarkskjøretøy, mulige brukerkonflikter med både næringsinteresser og friluftsliv og økt press på grunneiere. Erfaringen fra Finnmark viser også at kjøring i løyper kan forårsake terrengskader ved at det etableres parallelle spor, avstikkere og utvidede spor i områder der fremkommeligheten ikke er god. Resultatet er at områder som er større enn det opprinnelige kjøresporet, blir påvirket. Utvalget vil derfor ikke utvide adgangen som Finnmark har, til resten av landet.

Å fjerne adgangen til bruk av barmarksløyper i Finnmark vil innebære at lovlig adkomst til store veiløse utmarksområder i Finnmark blir mindre, og at områdene blir mindre tilgjengelige. Løypene er i utgangspunktet åpne for transport til hytter og i forbindelse med jakt, fangst, fiske og bær-sanking, og å fjerne adgangen til å bruke motorkjøretøy i løypene kan påvirke mulighetene til å utøve slik aktivitet i mange områder. Løypene har i dag også en funksjon ved at de kanaliserer ferdsel og åpner for aktivitet som ellers ville forutsatt tillatelse fra kommunen. Utvalget legger til grunn at ordningen er godt etablert og har en lang historie. Å fjerne adgangen til å kjøre i løyper som har vært etablert siden 70-årene, vil være et inngrep i etablerte rettigheter. Vi vurderer derfor at adgangen til å bruke motorkjøretøy i fastsatte barmarksløyper i Finnmark bør videreføres.

Et annet spørsmål er om det bare er løyper som er fastsatt av statsforvalteren i dag, som skal videreføres, eller om regelverket også bør gi rom for å vedta nye løyper, enten gjennom forskrift eller plan. En løsning kan for eksempel være å åpne for at kommunene i Finnmark kan etablere nye løyper i planer etter plan- og bygningsloven. Utvalget er imidlertid generelt skeptisk til en ordning som åpner for nye barmarksløyper. Selv om godt planlagte barmarksløyper kan kanalisere ferdsel utenom sårbare områder, vil en slik åpning også kunne føre til et større nettverk av løyper, økt motorferdsel på barmark og risiko for mer slitasje og skade på natur. Det er også usikkert om å åpne for noen flere åpne løyper vil løse utfordringene med barmarkskjøring i Finnmark, all den tid

flere overfor utvalget har pekt på betydningen av å kunne bruke sine faste områder til høstingsaktiviteter. Vi foreslår derfor at ordningen med åpne løyper blir avgrenset til eksisterende løyper.

Utvalget mener at den beste måten å videreføre løypene på er gjennom en forskriftshjemmel, og vi foreslår derfor at departementet i forskrift skal kunne videreføre adgangen til bruk av motorkjøretøy på barmark langs traseer som kan karakteriseres som tradisjonelle ferdselsårer. Det skal bare være mulig å gi adgang til motorferdsel på ferdselsårer der motorferdsel tidligere har vært tillatt, og bare for transport til hytter og i forbindelse med jakt, fangst, fiske og annen tradisjonell utmarkshøsting.

18.3.3.2 Særlig om dispensasjonsløypene

Utvalget har også vurdert å åpne for det enkelte kommuner omtaler som dispensasjonsløyper på barmark, se kapittel 18.3.2.4. Dette er traseer som kommunene har oversikt over, og som de betegner som tradisjonelle ferdselsårer. I disse løypene gir kommunene tillatelse til en rekke formål som dagens regelverk ikke åpner for, for eksempel fiske og bær-sanking som ikke er en del av næring. Dispensasjonsløyper gir kommunene en mulighet til å styre omfanget og bruken av motorkjøretøy i løypene.

Utvalget har vurdert en løsning der dispensasjonsløyper formaliseres med vedtak i arealplan eller forskrift. En løsning kan være å fastsette dispensasjonsløyper etter barmarksforskriften på tilsvarende måte som de åpne barmarksløypene. Det vil innebære at dispensasjonsløypene fastsettes av statsforvalteren etter forslag fra kommunene, og at statsforvalteren kan godkjenne tradisjonelle ferdselsårer der kommunen årlig gir et stort omfang av tillatelser til transport til hytter og i forbindelse med jakt, fangst, fiske og bær-sanking. Å gjøre en etablert praksis lovlig kan være en anledning til å sette tydelige rammer for slike løyper.

Utvalget er usikker på om en ordning med dispensasjonsløyper vil løse utfordringene med barmarkskjøring i Finnmark, og er også skeptisk til å la en praksis som er avgrenset til et fåtall kommuner, gjelde for et helt fylke. Vi er også skeptisk til at kommunene skal kunne gi tillatelse til formål som regelverket ellers ikke åpner for, og mener dette kan bidra til å uthule regelverket. Vi mener at risikomomentene og ulempene ved å åpne for dispensasjonstraseer er så store at vi ikke foreslår at det gis slik adgang.

18.3.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at departementet i forskrift får adgang til å videreføre dagens adgang til bruk av motorkjøretøy på barmark langs traseer som kan karakteriseres som tradisjonelle ferdssårer

18.4 Øvrige geografisk avgrensede regler om motorferdsel

18.4.1 Villreinjakt på Hardangervidda

Dagens motorferdsselforskrift § 2 første avsnitt bokstav b gir adgang til transport på barmark for transport av jaktutbytte ved jakt på elg, hjort og villsvin og til «transport ved jakt på villrein innenfor Hardangervidda villreinområde slik dette er avgrenset av Miljødirektoratet». Det er videre presisert i bestemmelsen at kjøring i Hardangervidda nasjonalpark «bare [kan] skje i samsvar med verne-reglene 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».¹⁹

Den generelle adgangen til bruk av motorkjøretøy i forbindelse med jakt er etter motorferdsselforskriften § 2 første avsnitt bokstav b avgrenset til *uttransport av jaktutbytte* ved jakt på elg, hjort og villsvin. Særregelen for Hardangervidda villreinområde gjelder for *jakt* og åpner i utgangspunktet også for transport av personer og utstyr inn til jaktterreng. Innenfor nasjonalparken kreves tillatelse til motorferdsel fra forvaltningsmyndigheten, som her er egne tilsynsutvalg for de berørte fylkene.

Det er for utvalget ukjent hvorfor forskriften har en annen regel for Hardangervidda enn for resten av landet, men trolig skyldes dette at det var en etablert praksis i området som allerede var kodifisert i verneforskriften for nasjonalparken. Det kan også ha sammenheng med at det er store eiendommer, store avstander og store kvoter på Hardangervidda. Utvalget er gjort kjent med at det allerede var en god del motorferdsel på Hardangervidda og mange traktorsleper og bilveier i området da loven ble vedtatt. I forarbeidene til motorferdselloven er det vist til at behovet for motorisert transport i forbindelse med jakt varierer fra landsdel til landsdel, og at folks innstilling til slik ferdsel varierer. Hardangervidda blir trukket frem som eksempel på et område der trakto-

¹⁹ Slepe er et tradisjonelt begrep for ferdssårer på Hardangervidda.

rer over tid var blitt brukt til transport i forbindelse med villreinjakt om høsten.²⁰ Motorferdselloven ga opprinnelig kommunene myndighet til å gi forskrift om adgang til bruk av motorkjøretøy i forbindelse med nødvendig transport under jakt. Bestemmelsen om bruk av motorkjøretøy slik vi i dag kjenner den ble tatt inn i motorferdsselforskriften da den kom i 1988.

Utvalget har lite kunnskap om omfanget av motorferdsel i forbindelse med villreinjakt på Hardangervidda i dag, men har et inntrykk av at mye av villreinjakten foregår i nasjonalparken. For å kunne bruke motorkjøretøy eller andre motoriserte fremkomstmidler i nasjonalparken kreves det dispensasjon fra verneforskriften. Verneforskriften åpner for at forvaltningsmyndigheten kan tillate transport i forbindelse med storviltjakt etter godkjente sleper.²¹ Forvaltningsplanen gir nærmere føringer for adgangen til å gi tillatelse. Ifølge Miljødirektoratet har det utviklet seg en praksis der enkelte av tilsynsutvalgene gir blankotillatelser til grunneierne, som disse fyller ut og videreformidler til de enkelte jaktkortinnehaverne.

I andre områder enn på Hardangervidda er det forutsatt at jakt på villrein skal skje uten bruk av motorkjøretøy, og at jaktutbyttet skal bæres ut. Utvalget kan ikke se at det er spesielle grunner til at det skal være andre regler for jakt på villrein på Hardangervidda enn i resten av landet. Vi vil derfor ikke foreslå å videreføre en slik særbestemmelse.

Utvalget ser samtidig at det kan være vanskelig å stanse en så etablert praksis, og foreslår derfor at departementet får en forskriftshjemmel for å åpne for at nærmere bestemte kommuner kan fastsette forskrifter som åpner for uthenting av annet storvilt enn elg, hjort, villsvin og bjørn. Forskriftshjemmelen åpner for at departementet kan gi angitte kommuner adgang til å åpne for uthenting av villrein. Forslaget er nærmere omtalt i kapittel 21.5. Utvalget legger til grunn at adgangen bør være avgrenset til transport av jaktutbytte og ikke omfatte jakt generelt.

18.4.2 Transport av ved etter utvisning fra Finnmarkseiendommen

Etter motorferdsselforskriften § 3 første avsnitt bokstav g er bruk av motorkjøretøy tillatt på vintertørr for «nødvendig transport av ved fra egen

²⁰ Ot.prp. nr. 45 (1976–77) s. 24.

²¹ Forskrift 10. april 1981 nr. 4830 om vern for Hardangervidda nasjonalpark – Odda, Ullensvang og Eidfjord kommunar, Hordaland, Vinje og Tinn kommunar, Telemark, Hol, Nore og Uvdal kommunar, Buskerud § 4 punkt 4.6.3.1 bokstav b.

eiendom til fast bopel, samt etter utvisning fra skogforvaltningen i Finnmark». Første alternativ i denne bestemmelsen gjelder privat vedkjøring ellers i landet, og er omtalt i kapittel 21.4. Regelen som gjelder for Finnmark, skiller seg fra den generelle regelen både ved at transporten ikke skjer fra egen eiendom, og ved at bestemmelsen ikke krever at transporten skal gå til fast bopel.

Rådigheten som tidligere ble utøvd av skogforvaltningen i Finnmark, er gått over til Finnmarkseiendommen. Bakgrunnen for dette er vedtakelsen av Finnmarksloven. Innbyggerne i Finnmark har større rettigheter til utnyttelse av naturressurser på Finnmarkseiendommens grunn enn andre. Finnmarksloven § 22 gir alle med bostedsadresse i en kommune i Finnmark rett til å hogge løvskog for brensel til eget husbehov i kommunen. Den enkelte kan selv velge vedteig på en egen nettside. Noen områder krever godkjenning av Finnmarkseiendommen.

Utvalget ser ingen grunn til å ta bort adgangen til å bruke motorkjøretøy på vinterføre for å hente ut ved fra vedteig utvist av Finnmarkseiendommen. Så vidt utvalget kjenner til, har adgangen ikke skapt utfordringer. Med utgangspunkt i at en nasjonal lov bør ha ensartede regler, har utvalget også vurdert om andre med varige hogsretter i resten av landet bør ha tilsvarende rettigheter. Vi kan ikke finne vektige motargumenter mot at innehavere av tinglyst eller lovfestet hogstrett får rett til motorferdsel for å hente ut ved på vinterføre uten å søke, og foreslår derfor en bestemmelse om at alle innehavere av tinglyst eller lovfestet hogstrett får adgang til motorferdsel som er nødvendig for uthenting av ved. Dette vil omfatte bosatte i kommuner i Finnmark med utvist hogstrett etter Finnmarksloven § 22, allmenningsberettigede med virkesrett i statsallmenning etter statsallmenningsloven § 2-1 eller i bygdeallmenning etter bygdeallmenningsloven § 5-1 samt andre med tinglyst eller lovfestet hogstrett.

18.4.3 Adgang til å kjøre utenfor snøskuterløypene for å raste i Nord-Troms og Finnmark

Regelverket for fastsetting av snøskuterløyper har blitt oppfattet slik at adgangen til å kjøre ut fra løypa for å raste har vært større i Nord-Troms og Finnmark. Dette bygger på merknaden til motorferdselloven § 4a hvor det står:

Kommunen bør også gi bestemmelser om kjøring ut fra løypene i forbindelse med rasting. I utgangspunktet vil det ikke være tillatt å kjøre

utenfor løypene. Nødvendig stopp og rasting må skje så nære løypa som mulig. Av sikkerhetssmessige grunner kan det likevel være nødvendig å fravike løypa noe. Kommunene bør angi hvor langt ut av løypa det eventuelt er tillatt å kjøre, eventuelle områder der rasting ikke skal være tillatt mv. Terrenget vil ha betydning for hvor langt det er nødvendig å kjøre ut av løypa for å stoppe. Kommunen bør fastsette en øvre grense som ikke bør overskride 30 meter. Det er bare kjøring i rett linje ut fra løypa som kan aksepteres, kjøring langsetter løypa i en 30-metersavstand vil være ulovlig.

[...]

I de åpne løypene i Nord-Troms og Finnmark har rasting i henhold til retningslinjer fra Klima- og miljødepartementet ut fra sikkerhetssmessige og praktiske grunner vært akseptert inntil 300 meter fra merkestikkene i snaufjell og på islagt vann. Ut fra de særlige forholdene som gjør seg gjeldende i disse fylkene, som også har begrunnet de åpne snøscooterløypene her, vil departementet anta at denne praksisen bør kunne fortsette dersom den enkelte kommune ønsker det og nedfeller det i sine bestemmelser.

Motorferdselloven § 4 a andre avsnitt andre setning og motorferdselloven § 4a andre avsnitt åpner spesifikt for at kommunene i Nord-Troms og Finnmark kan tillate kjøring ut av løypa på islagt vann for å raste. Rasting kan foregå på hele vannet, *uavhengig* av avstand til løypa. Bestemmelsen kom inn under stortingsbehandlingen av Prop. 35 L (2014–2015) etter et forslag fra Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet.²² Det er i innstillingen til Stortinget ikke gitt særskilt begrunnelse for denne særregelen.

Snøscooterklubbenes Fellesråd har tatt opp denne ordningen i sitt innspill. De påpeker at isfiske er en aktivitet som også utøves sør i Norge, og at det også lenger sør i landet kan være ønskelig å kjøre lenger vekk fra etablert løype for å raste eller fiske på islagte vann. De argumenterer for at det ikke er gode grunner for denne forskjellsbehandlingen, og at alle kommuner bør ha den samme adgangen.

Når det gjelder rasting på islagte vann, kan ikke utvalget se at det er særlige forhold i Nord-Troms og Finnmark, verken geografisk, historisk eller kulturelt, som tilsier at det er et større behov for å raste på hele vann der enn i resten av landet. Isfiske utøves mange steder i landet, og det vil tro-

²² Innst. 253 L (2014–2015).

lig være flere kommuner som gjerne skulle hatt samme mulighet. Heller ikke den generelle 300-metersgrensen fremstår godt begrunnet, utover langvarig praksis. Behovet for en 300-metersgrense er dessuten trolig mindre etter 2015, siden det ikke lenger gjelder noen avstandsbegrensning ved rasting på islagte vann i disse områdene.

Generelt mener utvalget at det ikke er grunnlag for å ha særregler eller egne retningslinjer for rasting i Nord-Troms og Finnmark, og at de nasjonale rammene for vedtak om snøskuterløyper bør være like over hele landet. Utvalget foreslår at kommunene – dersom det skal være tillatt å kjøre ut av snøskuterløypene for å raste – må fastsette rastesoner som en del av planen der løypa fastsettes. Regulering av rastesoner er nærmere omtalt i kapittel 23.4.4.3.

18.4.4 Utmarksnæring og etablerte barmarkstraseer i Finnmark

Motorferdsloven § 5a åpner for bruk av motorkjøretøy i utmarksnæring. Bestemmelsen gjelder transport av materiell og utstyr både på snødekt mark og på barmark. På barmark kan kommunen bare gi tillatelse langs traktorvei. I bestemmelsen er det tatt inn en presisering om at det i Finnmark likevel kan gis tillatelse langs godt etablerte barmarkstraseer.

I Miljøverndepartementets rundskriv T-6/09 er dette begrunnet med at Finnmark har få traktorveier. Det er forutsatt at kommunen som motorferdselmyndighet må hente inn en oversikt over etablerte barmarkstraseer som tillatelser kan knyttes til. Departementet legger til grunn at slike tillatelser ikke kan gis før en slik oversikt er utarbeidet. Tilsvarende er det forutsatt at kommuner i resten av landet må hente inn en oversikt over traktorveier klasse 7 eller 8 før en eventuell tillatelse gis.

I hvilken grad slike oversikter er utarbeidet, er ukjent for utvalget.

Utvalget mener prinsipielt at det er uheldig med en slik særregel for Finnmark. Vi har en viss forståelse for argumentet om at det er få traktorveier i Finnmark, men legger til grunn at dette også gjelder mange andre områder i Norge. Ulikheten her kan oppfattes noe konstruert. Utvalget foreslår likevel at regelen videreføres. Dette er en etablert regel og en etablert praksis i Finnmark, og utvalget ønsker ikke å foreslå noe som innebærer en vesentlig innstramming her. Vi vurderer det ikke som ønskelig å utvide regelen til å gjelde resten av landet og foreslår derfor at dette videreføres som en særregel. Vi forutsetter at «godt etablerte barmarkstraseer» avgrenses til å omfatte traseer som har eksistert over tid, og at dette kan dokumenteres ved hjelp av kart eller flyfoto.

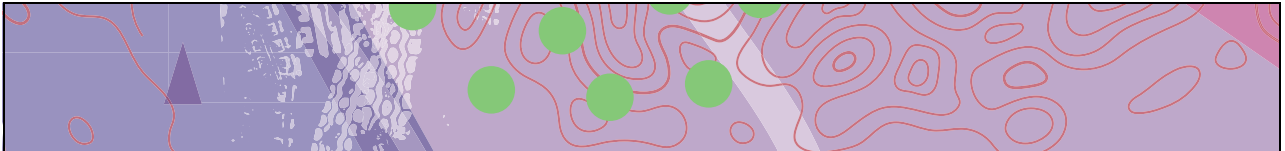
18.4.5 Utvalgets forslag

Utvalgets foreslår

- at departementet i forskrift skal kunne åpne for at bestemte kommuner kan fastsette forskrift som åpner for uthenting av annet storvilt enn felt elg, hjort, villsvin og bjørn
- at adgangen til utkjøring av ved på snødekt mark ikke lenger skal være en særbestemmelse for Finnmark, men gjelde grunneiere og innehavere av tinglyst eller lovfestet hogstrett i hele landet dersom motorferdselen er nødvendig
- at rammene for kommunenes adgang til å regulere kjøring utenfor snøskuterløypene for å raste skal være like for hele landet
- at regelen om at kommunen kan tillate motorferdsel på godt etablerte barmarkstraseer i Finnmark i utmarksnæring, videreføres

Kapittel 19

Motorferdsel for allmennyttige formål



Figur 19.1

19.1 Innledning

Utvalget har som utgangspunkt at spørsmålet om hvilken motorferdsel som skal være tillatt, bør avgjøres ut fra en avveining av nytteverdien opp mot skadepotensialet for natur, friluftsliv og samisk kulturutøvelse. Dette er nærmere omtalt i kapittel 13.2 om utvalgets grunnleggende vurderinger. I en slik avveining vil motorferdsel som er nødvendig for å ivareta viktige formål for samfunnet som helhet stå i en særstilling. Her tilsier nytteverdien at det i stor grad bør være åpent for motorferdsel i utmark og vassdrag.

Dagens regelverk har en rekke bestemmelser som åpner for motorferdsel i forbindelse med allmennyttige formål uten at ferdselen krever tillatelse eller annet vedtak fra kommunen. Utvalget mener at loven fortsatt bør åpne for denne motorferdselen. Utvalget ser samtidig at hensynet til det lokale selvstyret og endrede samfunnsforhold kan tilsa at en del motorferdsel som i dag er direkte tillatt, istedet bør være noe som krever tillatelse fra kommunen.

19.2 Politi, redning, beredskap og tilsyn med offentlig regelverk

19.2.1 Dagens regler

Dagens motorferdsellov åpner i § 4 første avsnitt bokstav a for motorferdsel i forbindelse med «politi-, ambulans- og redningstjeneste og oppsyns- og tilsynstjeneste etablert med hjemmel i lov». Etter motorferdselsforskriften § 2 første avsnitt bokstav c og § 3 første avsnitt bokstav b har også «offentlig oppsyns- og tilsynstjeneste» som ikke er etablert med hjemmel i lov, adgang til

å bruke motorkjøretøy både på barmark og på vinterføre.

Det er i forvaltningspraksis lagt til grunn at «redningstjeneste» også omfatter «frivillige hjelpeorganisasjoner som deltar i den offentlige redningstjeneste».¹ For at slike organisasjoner skal anses å være en del av «den offentlige redningstjeneste», må organisasjonene stå under ledelse av Hovedredningssentralen eller en lokal redningssentral under redningsoperasjonen.²

Det er lagt til grunn i forvaltningspraksis at «tilsyns- og oppsynstjeneste etablert med hjemmel i lov» omfatter organer som utfører lovhjemlede tilsyn med at regelverket overholdes, uavhengig av om organet selv er etablert med hjemmel i lov eller ikke. Det er for eksempel lagt til grunn at reindriftsavdelingene hos statsforvalteren kan benytte helikopter ved inspeksjon av reingjerd.

Det er videre lagt til grunn at hjemmelen i dagens motorferdsellov § 4 første avsnitt bokstav a omfatter øvinger for politiet og for redningstjenesten. For redningstjenesten har departementet understreket at øvinger må være fastsatt i øvelsesplan godkjent av lokal redningssentral for å være omfattet av bestemmelsen.³

Motorferdselen som skjer med hjemmel i dagens § 4 første avsnitt bokstav a, vil ofte også kunne begrunnes i andre rettsgrunnlag. Motorferdsel ved akutte oppdrag for politi, ambulans og redningstjenester vil for eksempel ofte være

¹ Miljøverndepartementets rundskriv T-1/96 kapittel 6.1.

² Denne lovforståelsen er også lagt til grunn i Klima- og miljødepartementets retningslinjer om redningstjenesten, se brev fra Klima- og miljødepartementet av 15. mai 2020.

³ Brev fra Klima- og miljødepartementet av 15. mai 2020.

lovlige etter nødrettsbestemmelsen i straffeloven § 17, mens Statens naturoppsyn har adgang til motorferdsel i sin virksomhet etter naturoppsynsloven § 3.

19.2.2 Kunnskapsgrunnlag

Statskog SF har i sitt innspill til utvalget pekt på at det er usikkert i hvilken grad deres feltapparat Statskog Fjelltjenesten har tillatelse til motorferdsel etter reglene i dagens § 4 første avsnitt bokstav a. Statskog viser til at de ansatte i Fjelltjenesten er tildelt begrenset politimyndighet, og at de også utfører oppdrag for Statens naturoppsyn. I tillegg har Fjelltjenesten fått i oppdrag av Landbruks- og matdepartementet å ha en generell tilstedeværelse på statsgrunn. Aktiviteten omfatter forebyggende virksomhet, bistand ved søk og redning, og ordinært oppsyn, opprydding og skjøtsel av eiendommene. Statskog har også ansvar for 132 åpne hytter og 96 buer som må driftes og vedlikeholdes og etterforsynes med ved og gass. Statskog foreslår at den nye motorferdselloven får en direktehjemmel som dekker hele Fjelltjenestens virksomhetsområde.

I flere skriftlige innspill er det argumentert for at det er viktig at redningstjenesten får adgang til motorferdsel for øvingsvirksomhet. Norges Røde Kors peker på at økt risikovilje blant ulike brukere av naturen gir redningstjenesten mer krevende arbeidsforhold. Røde Kors mener frivillige i redningstjenesten må ha fleksibilitet i regelverket til å øve og til å utføre forebyggende beredskapsarbeid som snødekkeundersøkelser, isforhold og dekningsforhold. Nordland Røde Kors peker på at det er økt etterspørsel etter redningsoppdrag fra Røde Kors som følge av myndighetenes ønske om mer bruk av nasjonalparkene. De viser til at det er viktig for sikkerheten til menneskene at de har god kjennskap til geografi og topografi, og at de får adgang til å øve i verneområder. Trysil Røde Kors Hjelpekorps ønsker større muligheter for å øve og gjøre seg kjent med motorkjøretøy, også med ATV.

Erfaringer fra politiet og Statens naturoppsyn kan tyde på at enkelte hjelpekorps har drevet motorferdsel utenfor det som dekkes av dagens hjemmel, og at det i en kontrollsituasjon også ofte kan være vanskelig å avgjøre om redningstjeneste er det reelle formålet med motorferdselen.

Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet har fått spørsmål om offentlige etater som de kommunale feietjenestene og tolletaten er dekket av dagens unntak for «oppsyns- og tilsynstjeneste» og svart bekreftende på dette.

19.2.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget legger til grunn at formålene som dekkes av direktehjemmelen i dagens motorferdsellov § 4 første avsnitt bokstav a, er formål med svært høy samfunnsnytte. Den nødvendige motorferdselen for disse formålene bør åpenbart også være tillatt i en ny motorferdsellov. Utvalget ser ingen argumenter for at det bør ligge til kommunen å bestemme rammene for denne typen motorferdsel, og foreslår at ferdselelen fortsatt skal være generelt tillatt i loven.

Det er ikke klart ut fra ordlyden i dagens lov om direktehjemmelen gjelder bestemte aktører, eller om det beror på aktiviteten som gjennomføres om motorferdsel er tillatt eller ikke, se kapittel 19.2.1. Utvalget ser at det kan være gode grunner både for at enkelte aktører med lovbestemte oppgaver skal ha adgang til motorferdsel, og for at det skal være adgang til motorferdsel ved kontroll av at regelverk overholdes mer generelt. For å gjøre regelen mer tilgjengelig foreslår imidlertid utvalget å splitte opp bestemmelsen i to unntak.

Utvalget foreslår for det første et unntak i forslaget § 11 bokstav a som åpner for nødvendig motorferdsel for politiet, redningstjenesten, helseforetakenes ambulansetjenester, de kommunale brann- og redningsvesenene og det statlige naturoppsynet.

Bestemmelsen dekker all motorferdsel som er «nødvendig» for de aktuelle organisasjonene. I den grad det er nødvendig med motorferdsel i forbindelse med øvingsaktiviteter, vil dette også omfattes av bestemmelsen.

Utvalget mener at «redningstjenesten», som i dag, skal forstås som aktiviteter organisert etter politiloven § 27 og forskrift 6. desember 2019 om organisasjonsplan for redningstjenesten. Hjelpekorps og andre private redningsaktører vil dermed bare ha anledning til motorferdsel når de står under ledelse og kontroll av en redningssentral. For øvinger innebærer dette at motorferdsel bare er tillatt når øvingene er godkjent av politimesteren i egenskap av leder for lokal redningssentral. Utvalget mener her at både hensynet til å begrense den samlede belastningen av motorferdsel og kontrollhensyn tilsier at det ikke skal være opp til den enkelte aktøren alene å avgjøre hvilken motorferdsel som er nødvendig. Vi forstår det slik at dette også er ordningen Røde Kors tar til orde for i innspillet sitt.

Utvalget foreslår videre et unntak i forslaget § 11 bokstav b for «lovhjemlet kontroll med at regelverk overholdes». I motsetning til bestemmelsen i bokstav a vil dette unntaket bare være

knyttet til selve kontrollaktiviteten. Alternativet dekker dermed motorferdsel for alle offentlige og private virksomheter som driver lovhjemlet kontroll med regelverk, når den aktuelle motorferdselen er nødvendig for å gjennomføre kontrollen. Vi mener bestemmelsen, som i dag, bør begrenses til å gjelde offentligrettslig tilsyn, og mener dette bør komme bedre til uttrykk i ordlyden i bestemmelsen.

Utvalget mener det offentlige som grunneier prinsipielt sett bør behandles likt med andre grunneiere. Vi foreslår derfor ikke noen hjemmel for ettersyn med fast eiendom.

19.2.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at motorferdsel som er nødvendig for politiet, redningstjenesten, ambulansetjenesten, brann- og redningsvesenet og det statlige naturoppsynet skal være generelt unntatt fra forbudet mot motorferdsel
- at motorferdsel som er nødvendig ved lovhjemlet kontroll med at regelverk overholdes skal være generelt unntatt fra forbudet mot motorferdsel

19.3 Forsvarets motorferdsel

19.3.1 Dagens regler

Forsvaret har et behov for motorferdsel i utmark ved øvelser og ved den operative virksomheten. Dagens motorferdsellov § 4 første avsnitt bokstav d åpner for «forsvarets øvelser, forflytninger og transporter».

I NOU 1974: 37 var denne ordlyden foreslått i en forskriftshjemmel for nærmere regulering av Forsvarets motorferdsel. I den endelige loven ble imidlertid Forsvarets motorferdsel generelt tillatt etter loven uten noen endring i ordlyden. Dette har ført til en viss usikkerhet omkring omfanget av unntaket. Sivilombudet har imidlertid lagt til grunn at også forsvarets trening i bruk av snøskuter er omfattet av unntaket.⁴ Miljødirektoratet har på den andre siden lagt til grunn at Forsvarsbyggs motorferdsel i forbindelse med vedlikehold og etterforsyning av hytter som brukes til rekreasjonsformål for militærpersonell, ikke omfattes av hjemmelen.

19.3.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget foreslår å videreføre en hjemmel for Forsvarets motorferdsel. Vi legger til grunn at Forsvarets øving og operative virksomhet er formål som i stor grad krever motorferdsel, og som er svært viktige for samfunnet. Vi legger videre til grunn det her er snakk om motorferdsel som i liten grad er egnet til å reguleres av kommunene, og at Forsvaret bør ha gode forutsetninger for å kunne sikre at skadevirkningene ved motorferdselen ikke blir større enn nødvendig. Utvalget ser det derfor som mest hensiktsmessig at Forsvaret får tillatelse direkte i loven til motorferdsel ved all slags øvingsvirksomhet og operativ virksomhet.

Utvalget ser at Forsvaret også har ansvar for en stor eiendomsportefølje, som kan gi behov for motorferdsel i utmark. På dette området oppfatter imidlertid ikke utvalget at Forsvarets behov skiller seg så mye fra andre som forvalter eiendom at det forsvarer en særskilt hjemmel. Vi mener derfor at motorferdsel i forbindelse med forvaltning av Forsvarets eiendomsportefølje bør skje etter de samme regler som vi foreslår generelt for denne typen virksomhet.

19.3.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at motorferdsel som er nødvendig ved Forsvarets øvelser og operative virksomhet skal være generelt unntatt fra forbudet mot motorferdsel

19.4 Skjøtsel i verneområder og fredede områder

19.4.1 Dagens regler

For å opprettholde verneverdiene i nasjonalparker, naturreservater og andre verneområder etter naturmangfoldloven kapittel V vil det ofte være nødvendig å gjennomføre skjøtselstiltak – for eksempel fjerning av vegetasjon eller fremmede treslag eller restaurering etter naturinngrep. For å gjennomføre skjøtselstiltakene vil det ofte være nødvendig med motorferdsel i utmark eller vassdrag. Etter naturmangfoldloven § 47 kan «forvaltningsmyndigheten» foreta en del slike skjøtselstiltak i verneområder.

Dagens motorferdselregelverk har ingen bestemmelse som uttrykkelig åpner for motorferdsel i forbindelse med skjøtselstiltak etter naturmangfoldloven. I praksis er det imidlertid lagt til grunn at motorferdsellovens forbud mot motorferdsel ikke er til hinder for motorferdsel

⁴ SOM-2020-632.

ved skjøtselstiltak. Utvalget antar at et slikt unntak kan tolkes inn i formuleringene om at «forvaltningsmyndigheten kan foreta skjøtsel» i naturmangfoldloven § 47.

Kulturminneloven § 21 har en bestemmelse om at kulturminnemyndighetene kan «gjennomføre skjøtsel» av fredede områder rundt fredede kulturminner og fredede kulturmiljøer.⁵ Utvalget er ikke kjent med om denne bestemmelsen i praksis er tolket som et unntak fra motorferdselforbudet. Utvalget legger imidlertid til grunn at ordlyden også her er vid nok til at adgang til motorferdsel kan tolkes inn.

19.4.2 Utvalgets vurdering

Naturrestaurering og skjøtsel i verneområder er tiltak med høy nytteverdi for samfunnet. Gjennom Naturavtalen har Norge også forpliktet seg til å gjennomføre naturrestaurering. Utvalget mener derfor at det bør komme klart til uttrykk i loven at motorferdsel ved slik skjøtsel er tillatt. Vi legger videre til grunn at hensynene til å unngå skader på natur, friluftsliv og samisk kulturutøvelse ivaretas like godt av vernemyndighetene som av kommunen. Hensynet til å unngå unødvendig byråkrati tilsier da at bestemmelsen utformes som en direkte hjemmel, slik at unødvendig kommunal saksbehandling kan unngås.

Utvalget ser videre at det i noen tilfeller også kan være behov for motorferdsel i utmark eller vassdrag i forbindelse med skjøtsel av fredede kulturminner og kulturmiljøer. Vi mener regelen her bør være den samme som ved skjøtsel av naturvernområder.

19.4.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at motorferdsel som er nødvendig ved skjøtsel etter naturmangfoldloven §§ 47 og 72 og kulturminneloven § 21 skal være generelt unntatt fra forbudet mot motorferdsel

19.5 Infrastruktur som dekker viktige samfunnsbehov

19.5.1 Dagens regler

Det norske samfunnet er i dag i stor grad avhengig av infrastruktur som ligger i utmark. For å etablere og vedlikeholde tiltak som veier, kraftverk

og kraftoverføringslinjer, sendere for mobilnett og vann- og avløpsnett vil det ofte være nødvendig med motorferdsel i utmark.

Dagens motorferdselregelverk har flere bestemmelser som til sammen tillater den motorferdselen som trengs for å etablere og vedlikeholde nødvendig infrastruktur. Etter motorferdselloven § 4 første avsnitt bokstav e er motorferdsel tillatt i forbindelse med anlegg og drift av «offentlige veier og anlegg». I merknadene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 45 (1976–77) ble det på side 35 lagt til grunn at departementet ikke så større betenkeligheter med et direkte unntak for «offentlige» veier og anlegg, fordi «en må regne med at det hos alle offentlige organer foreligger en følelse av ansvar for trivsel og naturmiljø».

Motorferdselsforskriften § 2 første avsnitt bokstav e tillater bruk av motorkjøretøy ved anlegg og drift av andre «veier og større anlegg». Denne hjemmelen gjelder *alle* veier.

Bestemmelsen i motorferdselloven § 4 første avsnitt bokstav b, som åpner for motorferdsel i forbindelse med «offentlige post- og teletjenester», er i praksis tolket slik at den omfatter motorferdsel for å transportere reparatører og utstyr til radio- og mobiltelefonsendere, også når de er eid av private aktører.

Hvor den nøyaktige grensen går for hva som kan regnes som «større anlegg», har vært noe uklart. Det har også vært noe uklart hva som ligger i begrepet «offentlig», særlig siden samfunnsutviklingen har ført til at infrastruktur som i 1977 normalt sett var eid av «offentlige organer», i dag ofte er eid av selskaper med større eller mindre grad av private eiere.

19.5.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget legger til grunn at samfunnsutviklingen medfører at det i dag i enda større grad enn i 1977 er behov for motorferdsel i utmark for etablering og drift av infrastrukturinstallasjoner. Vi viser her særlig til at samfunnet i stor grad er blitt avhengig av trådløs telekommunikasjonsteknologi. For at befolkningen skal ha best mulig dekningsforhold, må det etableres sendere på egnede steder. Vi foreslår derfor å videreføre reglene om at motorferdsel for etablering og drift av viktig infrastruktur skal være tillatt.

Utvalget mener imidlertid at dagens hjemler for etablering og drift av anlegg og veier bør slås sammen, og at lovteksten bør oppdateres noe.

Utvalget foreslår for det første at lovteksten presiserer at unntakene også gjelder «vedlikehold» og «fjerning» av veier og anlegg.

⁵ Regjeringen har satt ned et utvalg som skal utrede ny lov om kulturmiljø.

Utvalget mener videre at avgrensningskriteriene for hvilke typer «anlegg» som skal kunne gi grunnlag for motorferdsel, bør være tydeligere. En større del av infrastrukturen som er nødvendig for samfunnet, eies i dag av private virksomheter, og ikke av stat eller kommune, slik tilfellet som oftest var i 1977. Begrepet *offentlig* er dermed ikke lenger like egnet som avgrensningskriterium. Vi mener videre at formuleringen «større anlegg» i liten grad gir veiledning om hva som er dekket av bestemmelsen. Vi foreslår at avgrensningskriteriet heller skal speile hensynet som begrunner unntaket, nemlig at unntaket gjelder anlegg «som tjener allmenne samfunnsbehov».

Utvalget foreslår videre å videreføre det generelle unntaket for motorferdsel for etablering, drift, og vedlikehold av alle slags veier.

Utvalget legger derimot til grunn at det per i dag ikke er noe behov for motorferdsel i utmark og vassdrag for postombringning, og viderefører derfor ikke hjemmelen for «offentlige posttjenester».

19.5.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at motorferdsel som er nødvendig for etablering, drift, vedlikehold og fjerning av veier skal være generelt unntatt fra forbudet mot motorferdsel
- at motorferdsel som er nødvendig ved etablering, drift, vedlikehold og fjerning av anlegg som tjener allmenne samfunnsbehov skal være generelt unntatt fra forbudet mot motorferdsel

19.6 Ettersøk og skadeforebygging

19.6.1 Dagens regler

Etter dagens motorferdsselforskrift § 3 første avsnitt bokstav i og j har kommunen hjemmel til å bruke motorkjøretøy på vinterføre i forbindelse med akuttiltak for å redusere risiko for påkjørsel av elg og annet hjortevilt, og til nødvendig søk etter storvilt utenfor jakt. Bestemmelsene kom inn i forskriften i henholdsvis 2009 og 2015 og er først og fremst begrunnet i at kommunen som myndighet etter viltloven skal ha effektive virkemidler for å hindre dyrelidelse. Miljødirektoratet har ut fra nødrettsbetraktninger lagt til grunn at kommunen i enkelte tilfeller også kan ha anledning til motorferdsel på sommerføre, dersom det er nødvendig for å finne og avlive trafikkskadet storvilt.

19.6.2 Utvalgets vurdering

Utvalget mener at både hensynet til trafiksikkerheten og hensynet til å hindre dyrelidelser tilsier at kommunen bør ha effektive virkemidler til rådighet for å gjennomføre akuttiltak for å hindre påkjørsler av storvilt og for å avlive skadet storvilt. Vi mener derfor at kommunen fortsatt bør ha direkte hjemmel for motorferdsel i forbindelse med disse oppgavene.

Utvalget har forstått det slik at akuttiltak for å hindre påkjørsler av storvilt først og fremst er aktuelt på vinteren, når mye snø fører til at hjortevilt trekker mot vei og jernbane, der de har lettere for å komme seg frem. Videre forstår utvalget det slik at bruk av motorferdsel i forbindelse med ettersøk er mindre aktuelt på barmark, siden søket da normalt skjer med sporhund som holdes i bånd. Vi mener imidlertid at kommunen likevel bør ha frihet til å kunne velge å benytte seg av motorferdsel også på sommerføre, der kommunen finner det mest hensiktsmessig. Vi foreslår derfor at hjemlene utvides til å omfatte alle former for motorferdsel, og at hjemlene utvides til å gjelde alle slags storvilt.

19.6.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at motorferdsel som er nødvendig for kommunen ved akuttiltak for å hindre at storvilt blir påkjørt skal være generelt unntatt fra forbudet mot motorferdsel
- at motorferdsel som er nødvendig for kommunen ved ettersøk av skadet storvilt skal være generelt unntatt fra forbudet mot motorferdsel

19.7 Transport i forbindelse med vitenskapelige undersøkelser

19.7.1 Dagens regler

For å kunne gjennomføre vitenskapelige undersøkelser i utmark og vassdrag på en ressurseffektiv måte kan det ofte være et ønske om motorisert ferdsel. Eksempler på dette kan være bruk av helikopter for å ta vannprøver fra et representativt utvalg innsjøer i Norge eller bruk av snøskuter ved overvåkning og telling av viltarter.

Dagens motorferdsselforskrift § 3 bokstav f gir direkte tillatelse til nødvendig transport med motorkjøretøy på vinterføre i forbindelse med vitenskapelige undersøkelser etter oppdrag fra en forskningsinstitusjon. Transport med motorkjøretøy på sommerføre krever derimot tillatelse

etter forskriftens § 6, mens transport med luftfartøy eller motorfartøy krever tillatelse etter lovens § 6.

19.7.2 Utvalgets vurdering

Utvalget legger til grunn at det å fremskaffe vitenskapelig kunnskap er et tungtveiende nyttehensyn. Vi mener derfor loven bør gi mulighet for alle typer motorferdsel som er nødvendig for å gjennomføre vitenskapelige undersøkelser, både om sommeren og vinteren, og at dette bør gå frem i en egen bestemmelse.

Samtidig ser utvalget at en ubegrenset adgang til motorferdsel i forbindelse med vitenskapelige undersøkelser kan gi ferdsele et betydelig omfang. Den samlede belastningen av slik motorferdsel kan ha stort potensial til å skade interessene motorferdselloven skal ivareta. Dette potensialet øker betydelig når hjemmelen nå også skal gjelde motorferdsel på sommerføre. Utvalget mener derfor at motorferdsel for vitenskapelige undersøkelser bør være betinget av tillatelse fra kommunen, slik at kommunen får mulighet til å styre motorferdselen til hensiktsmessige traseer og tidspunkter.

Utvalget ser videre at det i praksis kan være vanskelig for kommunen å avgjøre om søkeren er en «forskningsinstitusjon». Utvalget foreslår derfor at adgangen til å gi tillatelse kobles til Forskningsrådets liste over godkjente forskningsorganisasjoner.

19.7.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at kommunen får adgang til å gi tillatelse til motorferdsel som er nødvendig for å gjennomføre vitenskapelige undersøkelser i regi av godkjent forskningsorganisasjon

19.8 Transport i forbindelse med fiskekultivering

19.8.1 Dagens regler

Dagens motorferdsellov åpner i § 2 første avsnitt bokstav d og § 3 første avsnitt bokstav b for bruk av motorkjøretøy til «nødvendig transport i samband med fiskekultiveringstiltak i offentlig regi». Adgangen gjelder både på barmark og på vinterføre. I Miljøverndepartementets rundskriv T-1/96 angir departementet kalking av fiskevann og utsetting av fisk som eksempler på «fiskekultiveringstiltak». Departe-

mentet uttaler videre at kultiveringstiltaket skjer «i offentlig regi» dersom tiltaket har fått offentlig økonomisk støtte.

19.8.2 Utvalgets vurdering

Utvalget mener fiskekultiveringstiltak fortsatt må anses som tiltak med stor samfunnsnytte, selv om det til en viss grad kan ha skjedd en endring i synet på om det er heldig å gripe inn i naturlige prosesser. I enkelte tilfeller vil fiskekultiveringstiltaket også være å anse som restaurering av natur etter menneskelige inngrep. Vi mener derfor regelverket fortsatt bør ha en åpning for motorferdsel i forbindelse med fiskekultiveringstiltak.

Utvalget vil imidlertid påpeke at dagens direkttehjemmel ikke gir noen begrensning i hvor eller når motorferdselen skjer, noe som innebærer en betydelig risiko for naturskade. Utvalget mener derfor kjøring for dette formålet bør være betinget av tillatelse fra kommunen, slik at kommunen kan vurdere hva slags transportmiddel som kan tillates, og styre traseer og tidspunkter for transport. All den tid fiskekultiveringstiltak uansett krever relativt stor grad av planlegging, og ofte også særskilt tillatelse, kan utvalget ikke se at et krav om å innhente tillatelse vil medføre noe stort hinder for gjennomføring av tiltaket.

Når motorferdselen er betinget av tillatelse fra kommunen, mener utvalget det ikke er nødvendig å begrense hjemmelen til fiskekultiveringstiltak «i offentlig regi».

19.8.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at kommunen får adgang til å gi tillatelse til motorferdsel som er nødvendig for å gjennomføre fiskekultiveringstiltak

19.9 Opparbeiding og preparering av skiløyper og lignende

19.9.1 Dagens regler

Motorferdselloven § 3 første avsnitt bokstav e åpner i dag for bruk av motorkjøretøy på vinterføre for opparbeiding og preparering av skiløyper og skibakker. Bestemmelsen gjelder skiløyper eller skibakker for allmennheten eller for konkurranser. Adgangen er begrenset til kommuner, idrettslag, turlag eller turistbedrifter.

Kommunene kan etter motorferdselloven § 3 andre avsnitt regulere virksomheten, for eksempel ved å gi bestemmelser i forskrift om

hvor det skal være preparerte løyper og skibakker, og hvor slik tilrettelegging bør unngås.

Dagens regler åpner bare for opparbeiding og preparering av skiløyper og skibakker. Behov for motorferdsel for andre typer tilretteleggingstiltak, som skøyteløyper eller hundekjøringsløyper, krever tillatelse fra kommunen. Det er ingen særskilt bestemmelse om andre tilretteleggingstiltak, så slike tiltak må vurderes etter den generelle dispensasjonshjemmelen i motorferdselsforskriften § 6. Den krever at det foreligger særlige grunner som «ikke knytter seg til turkjøring», og som «ikke kan dekkes på annen måte», se kapittel 27.

Departementet har i rundskriv T-1/96 lagt til grunn at preparering av rene turistløyper for hundekjøring ikke kan tillates etter motorferdselsforskriften § 6, men påpeker at løyper preparert for ski også kan benyttes med hundespenn. I tillegg kan kommunen i enkelte tilfeller gi tillatelse etter motorferdselsforskriften § 6, for eksempel for enkeltarrangementer av sportslig karakter.

19.9.2 Kunnskapsgrunnlag

Dagens bestemmelse om preparering av skiløyper og skibakker har vært lite omdiskutert, men det har vært reist spørsmål om hvilke virksomheter som kan kvalifisere som «turlag», og om hytteforeninger og velforeninger kan regnes som «turlag» når de kjører opp skiløyper.

Utvalget har mottatt innspill med ønske om å utvide adgangen til å preparere skiløyper og skibakker til også å gjelde andre typer tilretteleggingstiltak. Visit Tromsø-Region AS ønsker at dagens bestemmelse utvides til å gjelde preparering av løyper for allmenn bruk til ski, sykkel og fotturer, og til kommersiell drift for kjøring av hundespenn og reinsdyr. Tromsø Outdoor er opptatt av å tilrettelegge for vintersykling og mener slik tilrettelegging må sidestilles med oppkjøring av skiløyper. NHO Reiseliv og NHO Arktis har i møte med utvalget vært opptatt av adgangen til å preparere hundekjøringsløyper for turistbedrifter. Dette er nærmere omtalt i kapittel 20.3.3.3 om utmarksnæring.

Ønsket om å tilrettelegge spor og løyper for ulike friluftslivsaktiviteter på vinteren er også tatt opp i innspill fra Statsforvalteren i Trøndelag. De opplever dette som en stadig mer aktuell problemstilling, og gjør oppmerksom på at tilrettelegging for flere typer aktiviteter kan føre til mer motorisert ferdsel i utmark, og at større områder blir tilgjengeliggjort for ferdsel. Statsforvalteren anbefaler at opparbeiding og preparering av løyper på snø for andre aktiviteter enn ski bør være søknadspliktig. Ved søknadsplikt vil kommunen

kunne sikre at motorferdselen begrenses til det som er nødvendig, og at tilretteleggingen skjer der det er ønskelig.

19.9.3 Utvalgets vurderinger

Opparbeiding og preparering av skiløyper og skibakker er allmenntilretteleggingstiltak som fremmer god folkehelse. Utvalget mener derfor loven fortsatt bør gi mulighet for bruk av tråkkemaskiner eller andre motorkjøretøy for å preparere skiløyper og skibakker for allmennheten.

Et direkte unntak, slik som i dag, er en enkel og fleksibel løsning som krever lite ressurser; den som kjører opp skiløyper, slipper å søke, og kommunen slipper å behandle søknader. Selv om kommunene har en viss adgang til å regulere oppkjøring av skiløyper og skibakker etter motorferdselsforskriften § 3 andre avsnitt, erfarer utvalget at omfanget av skiløyper flere steder er omfattende, og at plasseringen av løypene i liten grad blir styrt. Etter utvalgets syn kan adgangen til å bruke motorkjøretøy for å preparere skiløyper med fordel reguleres og styres bedre enn i dag.

Utvalget mener plasseringen av skiløypetraaser eller skibakker bør være forhåndsavklart av kommunen for at det skal utløse rett til motorferdsel for å preparere dem. Vi foreslår derfor at loven skal gi direkte adgang til å preparere skiløyper og skibakker for allmennheten når de er fastsatt i arealplan etter plan- og bygningsloven.

Utvalget foreslår imidlertid at adgangen til å preparere løyper og områder som er fastsatt i arealplan, ikke bare skal gjelde for skiløyper og skibakker, men også løyper og områder for andre friluftslivsaktiviteter som kan utøves på vinteren. Vi har oppfattet en viss etterspørsel etter å kunne bruke motorkjøretøy for å preparere løyper eller områder for aktiviteter som sykling, hundekjøring, skøyter og gange på vinteren. Vi forstår at det kan oppleves som urimelig at tilrettelegging for andre friluftslivsaktiviteter på snødekt mark og islagte vassdrag ikke utløser samme rett til motorferdsel som preparering av skiløyper, og vil derfor foreslå at også andre løyper og områder for friluftsliv kan prepareres dersom kommunen har avklart dem i arealplan. Ved krav om arealplan kan kommunen styre aktiviteten til bestemte områder og traseer, og også vurdere de samlede virkningene av ulike tilretteleggingstiltak.

Etter dagens regler er retten til å preparere skiløyper avgrenset til en angitt krets, nemlig kommuner, idrettslag, turlag og turistbedrifter. Ved å forutsette at løypene er vedtatt i arealplan,

mener utvalget at det ikke vil være samme behov for å avgrense retten til spesifikke aktører, og foreslår derfor ikke å videreføre avgrensningen av personkrets.

Utvalget er opptatt av at regelverket også må ha fleksibilitet til å fange opp behov og ønsker om å preparere skiløyper og skibakker som ikke er vedtatt i arealplan. Det vil etter utvalgets syn være altfor strengt å forutsette at alle kommuner vedtar sine skiløyper og skibakker i arealplan, og vi vil derfor foreslå at kommunene også får en hjemmel til å tillate motorferdsel for oppkjøring av skiløyper og skibakker etter søknad.

Utvalget vil ikke foreslå tilsvarende tillatelsehjemmel for preparering av løyper og områder for andre friluftslivsaktiviteter. Etter utvalgets syn vil adgangen til å preparere løyper og områder som er fastsatt i plan, være tilstrekkelig. Regulering i arealplan vil sikre en helhetlig vurdering av plasseringen til områdene og løypene. Vi legger til grunn at preparerte skiløyper også kan brukes for andre aktiviteter enn ski, og at det først og fremst er behov for egne løyper der det oppstår store brukerkonflikter. Ved særlige behov kan kommunen vurdere å gi tillatelse etter kriteriene i den generelle dispensasjonsbestemmelsen. Dette kan for eksempel være aktuelt i forbindelse med enkeltstående konkurranser eller lignende.

Selv om mange kommuner har god oversikt over skiløypene sine og en del kommuner også har kartfestet dem i sti- og løypeplaner, antar utvalget at de fleste skiløyper som i dag prepareres, ikke er vedtatt i arealplaner etter plan- og bygningsloven. Utvalget legger derfor til grunn at det vil være behov for en overgangsbestemmelse, slik at kommunene har mulighet til å tilpasse seg denne endringen.

19.9.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at motorferdsel som er nødvendig for å preparere områder og løyper for vinterfriluftslivsaktiviteter for allmennheten, skal være generelt unntatt fra forbudet mot motorferdsel, dersom løypene eller områdene er fastsatt i arealplan
- at kommunen får adgang til å gi tillatelse til motorferdsel som er nødvendig for preparering av skiløyper og skibakker som ikke er vedtatt i arealplan

19.10 Praktisk kjøretrening for førerkort klasse S

19.10.1 Dagens regler

Siden 1. juli 2006 har det vært krav om obligatorisk opplæring for bruk av beltemotorsykkel (snøskuter), opplæring for førerkortklasse S.⁶ Kravet gjelder nye kandidater, slik at de som hadde førerrett for moped, motorsykkel, bil eller traktor før dette tidspunktet, fortsatt har rett til å kjøre snøskuter. I enkelte andre tilfeller er det også adgang til å kjøre snøskuter uten førerkort klasse S.⁷

Krav og mål for opplæring og førerprøve for førerkortklasse S er fastsatt i trafikkopplæringsforskriften kapittel 14.⁸ Innholdet i opplæringen er nedfelt i en egen læreplan, som sist ble revidert i 2017.⁹ Kravet om opplæring medfører behov for områder i utmark der godkjente opplæringsaktører kan drive opplæring.

Praktisk kjøretrening ved obligatorisk opplæring for beltemotorsykkelførere er i dag tillatt på fastsatte områder etter motorferdselsforskriften § 3 første avsnitt bokstav h. Områdene skal fastsettes av statsforvalteren etter forslag fra kommunene. Det kan være egne områder som er satt av til formålet, eller motorsportbaner som fastsettes som øvingsområder.

De fastsatte øvingsområdene kan bare brukes i forbindelse med kjøreopplæring i regi av opplæringsinstitusjoner eller godkjente kursarrangører. I tillegg kan praktisk kjøreopplæring for klasse S skje i snøskuterløyper fastsatt av kommunene etter motorferdselsforskriften § 4a, innenfor rammer som de lokale løyfeforskriftene gir. Kjøreopplæring kan også skje på innmark dersom grunneier tillater slik aktivitet og aktiviteten er i tråd med annet regelverk.

19.10.2 Kunnskapsgrunnlag

Da kravet om obligatorisk opplæring for førerkort klasse S ble innført, innledet Statens vegvesen og tidligere Direktoratet for naturforvaltning (nå Miljødirektoratet) et samarbeid om å etablere områder for obligatorisk opplæring. Direktoratet for naturforvaltning og Statens vegvesen ba statsforvalterne om å samarbeide om å opprette seks

⁶ Forskrift 19. januar 2004 om førerkort m.m. (førerkortforskriften) § 3-17 og kjøretøysforskriften § 2-5 nr. 2.

⁷ Førerkortforskriften § 12-5.

⁸ Forskrift 1. oktober 2004 nr. 1339 om trafikkopplæring og førerprøve m.m. (trafikkopplæringsforskriften).

⁹ Statens vegvesen (2017).

områder på inntil 1500 dekar, som dekket ulike deler av landet. Det ble fastsatt områder i følgende kommuner: Lenvik (nå Senja), Rana, Haltdalen, Voss, Tokke og Våler. Samtidig ble det forutsatt at opplæring i Nord-Troms og Finnmark skulle kunne gjennomføres i åpne snøskuterløyper.

Statens vegvesen har evaluert områdene og konkluderte med at noen områder fungerte godt, mens andre områder var tilnærmet uegnet til å dekke opplæringsbehovet i tråd med læreplanen. Evalueringen av opplæringen i Nord-Troms og Finnmark, der det var forutsatt at løypene skulle benyttes, slo blant annet fast at ikke all opplæring kan skje i løyper. Med utgangspunkt i gjennomgangen av de ulike områdene, og det faktum at etterspørselen etter opplæring i klasse S økte, så både Miljødirektoratet og Statens vegvesen et behov for nye og flere områder. Miljødirektoratet sendte i 2017 et brev til statsforvalterne om behovet for nye områder.¹⁰ Brevet var utarbeidet i samarbeid med Statens vegvesen og gir statsforvalteren et større ansvar for å vurdere behovet for øvingsområder og opplæring i sine fylker ut fra regionale behov.

Hvor mange øvingsområder for opplæring klasse S som eksisterer i dag, har utvalget ikke full oversikt over. Inntrykket er at det ikke er etablert mange nye øvingsområdet etter brevet fra Miljødirektoratet i 2017, men at det er satt i gang prosesser i enkelte fylker. Utvalget antar at det også er flere kommuner som gir enkelttillatelse til kjøreskoler etter motorferdsselforskriften § 6 til å drive øvingsvirksomhet.

I flere høringsinnspill er spørsmålet om øvingsområder for obligatorisk opplæring tatt opp. Flere peker på at beslutningsmyndigheten for å fastsette øvingsområder bør ligge til kommunen. Dette blir blant annet tatt opp av Snøscooterklubbenes Fellestråd, som mener spørsmålet om nye øvingsområder i dag stopper hos statsforvalteren. De mener at resultatet blir mangelfull opplæring eller ingen opplæring, fordi det blir for dyrt eller for langt å reise for mange. Snøscooterklubbenes Fellestråd viser også til Hægebostad kommune, der det er etablert et område som kan benyttes av snøskuterklubbenes medlemmer etter gitte vilkår (reguleringen av dette området er nærmere omtalt i kapittel 22.2.3.3).

Ifølge informasjon som utvalget har fått fra Statens vegvesen har det i perioden 2021–2023 vært årlig om lag 2900 personer som har fått utstedt førerkort klasse S.

19.10.3 Utvalgets vurderinger

God opplæring i bruk av snøskuter er viktig. Opplæringen vil gi føreren kompetanse til å kjøre på en måte som ivaretar egen og andres sikkerhet, til å samhandle med andre brukere av naturen og til å ta hensyn til natur og miljø. Opplæringen er også sentral for å formidle gjeldende regelverk for motorferdsel i utmark og vassdrag. Utvalget legger til grunn at opplæring og øvingsområder for opplæring er et praktisk behov som regelverket bør legge til rette for.

Utvalget mener kommunene er godt egnet til å kartlegge behovet for øvingsområder og å finne egnede arealer, og vurderer det derfor som hensiktsmessig at ansvaret for å fastsette slike områder flyttes til et kommunalt nivå. Vi foreslår derfor at kommunen får adgang til å fastsette øvingsområder i reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven. Områdene skal bare benyttes til praktisk kjøreopplæring i regi av opplæringsinstitusjoner eller godkjente kursarrangører.

Det er ikke et mål eller et ønske at det skal etableres øvingsområder i alle kommuner. Samtidig er det store regionale ulikheter i behovet for å legge til rette for denne typen opplæring. Utvalget legger til grunn at etterspørselen etter opplæring i klasse S uansett vil være begrenset, og at det derfor ikke vil være et stort press for å åpne for områder i enhver kommune. Kommuner som ser behov for øvingsområder, bør samarbeide med kommuner i regionen for å finne egnet plassering og for å avgrense antall øvingsområder til det som er nødvendig. For å sikre kvalitativt gode opplæringsområder som svarer godt på øvingsmomenter i læreplanen, vil det være hensiktsmessig at kommunene i planprosessen involverer tilsynsenhetene i Statens vegvesen, bransjeorganisasjoner for trafikkskolene og aktive kursarrangører for klasse S.

19.10.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at motorferdsel som inngår i obligatorisk kjøreopplæring på snødekt mark og islagt vassdrag i øvingsområder fastsatt i arealplan etter plan- og bygningsloven, skal være generelt unntatt forbudet mot motorferdsel,
- at kommunene i reguleringsplan skal kunne etablere øvingsområder for obligatorisk kjøreopplæring på snødekt mark og islagt vassdrag

¹⁰ Brev fra Miljødirektoratet av 9. oktober 2017.

19.11 Rutetransport

19.11.1 Dagens regler

Etter motorferdselloven § 4 første avsnitt bokstav f er motorferdsel i utmark og vassdrag direkte tillatt i forbindelse med rutetransport som drives med løyve etter yrkestransportloven.

Rutetransport er i yrkestransportloven § 2 definert som transport av personer i bestemte trafikksamband, dersom transporten er åpen for alle og på- og avstigning skjer på faste stoppesteder. Fra denne definisjonen er det i andre avsnitt gjort unntak for rundturer med lukkede dører, inklusivturer og såkalt pendeltransport.¹¹ Etter yrkestransportloven §§ 6 og 7 krever persontransport i rute med motorvogn eller motorfartøy løyve. Slike løyver tildeles av fylkeskommunen. Dersom man har et slikt løyve, vil motorferdsel i utmark og vassdrag være direkte tillatt.

Det følger av yrkestransportloven fra 2002 § 1 tredje avsnitt at beltebil ikke regnes som motorvogn etter yrkestransportloven. Rutetransport med beltebil faller derfor utenfor yrkestransportloven, og dermed nå også utenfor direktehjemmelen i motorferdselloven § 4 første avsnitt bokstav f. Dette er bakgrunnen for at beltebilforskriften ble vedtatt, se kapittel 20.3.2.4. Per i dag vil motorferdselloven § 4 bokstav f dermed først og fremst være aktuell for båtruter på mindre innsjøer.

¹¹ Ot.prp. nr. 74 (2001–2002) s. 28.

19.11.2 Utvalgets vurderinger

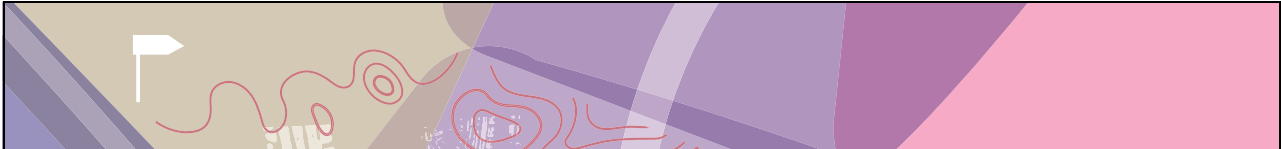
Utvalget har ikke mottatt innspill om adgangen til å drive rutetransport i utmark eller vassdrag. Utvalget er heller ikke kjent med eksempler på at det er gitt løyve til rutetransport i utmark etter yrkestransportloven.

Siden yrkestransportloven ikke omfatter beltebiler antar vi at det vil være lite aktuelt å gi slike løyver for transport i utmark. Å drive persontransport i rute i terrenget med andre typer motorvogner fremstår lite aktuelt. Slik utvalget vurderer det kan rutetransport i vassdrag være noe mer aktuelt. Slik ferdsel vil imidlertid uansett være tillatt etter motorferdselloven etter utvalgets forslag § 19, dersom ferdsel skjer på elver, innsjøer med overflateareal på over 2 km² eller på mindre innsjøer som inngår i et vassdrag som er farbart med fartøy.

Utvalget antar at direktehjemmelen for rutetransport har liten praktisk betydning, og foreslår derfor ikke å videreføre den. Dette innebærer at slik ferdsel vil kreve tillatelse etter motorferdselloven, dersom ferdselen ikke er tillatt på annet grunnlag. På mange vassdrag vil motorferdsel være direkte tillatt og på mindre vann som ikke er del av et farbart vassdrag vil kommunen etter utvalgets forslag kunne åpne for ferdsel i arealplan, se forslaget § 26. Hvis det mot formodning skulle være aktuelt med rutetransport i utmarka må dette vurderes etter den generelle dispensasjonsbestemmelsen i forslaget § 37. Dispensasjonshjemmelen er nærmere omtalt i kapittel 27.

Kapittel 20

Motorferdsel i næring



Figur 20.1

20.1 Innledning

Det drives ulike former for næring i utmarka, og for en del næringsvirksomhet kan det være behov for og ønske om bruk av motoriserte fremkomstmidler. Motorferdselregelverket har i dag flere bestemmelser som kan gi adgang til motorferdsel i forbindelse med næringsvirksomhet, for eksempel i forbindelse med jordbruk-, skogbruk- og reindriftsnæring og reiselivsnæring.

I dette kapittelet gjennomgår vi hvordan motorferdsel for ulike typer næringsvirksomhet bør reguleres.

20.2 Jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring

20.2.1 Dagens regler

Bruk av motoriserte fremkomstmidler i utmark er en avgjørende forutsetning for lønnsomheten i dagens skogbruks- og reindriftsnæring, og for deler av jordbruksnæringen. Etter dagens motorferdsellov § 4 første avsnitt bokstav c er derfor «nødvendig motorferdsel i jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring» direkte tillatt.

Høyesterett har i dom fra desember 2023 tatt stilling til tolkningen av ordet «nødvendig» i bestemmelsen.¹ Høyesterett viser her til at ordlyden og lovens formål om å ta vare på miljøet setter grenser for en næringsutøvers rett til motorferdsel. Høyesterett skriver:

Den næringsdrivende må ha et handlingsrom for å kunne velge å kjøre i utmark når dette vurderes som nødvendig av hensyn til en rasjonell drift av virksomheten. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig at kjøringen er nyttig eller hensiktsmessig hvis det finnes et alternativ som unngår eller reduserer bruk av utmarken. Dersom det ikke er reelle alternativer, eller disse er åpenbart mindre egnet for oppgaven eller vesentlig mer tyngende, vil vilkåret om nødvendighet være oppfylt.

I bestemmelsen er det presisert at jakt, fangst, fiske og bærsanking ikke regnes som «næring i denne forbindelse». Det følger av merknaden til bestemmelsen at formålet med presiseringen var at motorferdsel til transport av jegere, fiskere, jaktutbytte og fiskeutbytte ikke skulle likestilles med jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring, «selv om det skjer som ledd i næringen».² Departementet viste til faren både for overbeskatning og for terrengskader, og til at det kan være vanskelig å skille mellom jakt, fangst og fiske som drives i og utenfor næring.

Det følger av utvalgets mandat at «reindriftsretten omfatter rett til motorferdsel, jf. reindriftsloven § 23. Det skal ikke foreslås endringer som vil medføre endringer i denne retten». Reindriftsloven § 23 gir reindriftsutøvere en rett overfor grunneier til «bruk av nødvendige fremkomst- og transportmidler i samsvar med distriktsplan». Utvalget forstår formuleringene i mandatet slik at motorferdselloven fortsatt ikke skal ha regler som innskrenker muligheten til motor-

¹ HR-2023-2402-A avsnitt 28.

² Ot.prp. nr. 45 (1976–77) s. 35.

ferdsel i reindriftsnæring utover begrensningene som ligger i reindriftsloven. Reindrift som del av samisk kulturutøvelse er nærmere beskrevet i kapittel 17.

20.2.2 Kunnskapsgrunnlag

Utvalget har mottatt få innspill om motorferdsel i jordbruksnæringene.

Norges Bondelag har i møte med utvalget pekt på utviklingen i landbruket fra 1970-årene til i dag, der antall bønder og gårdsbruk har gått drastisk ned – samtidig som det er liten endring i areal i drift eller antall dyr på beite. Hver bonde driver dermed vesentlig større areal enn da dagens motorferdsellov ble vedtatt, og samtidig er det vanlig at bønder har arbeid også utenfor gården. Denne utviklingen har vært mulig på grunn av mekanisering og bruk av moderne hjelpemidler og ny teknologi, inkludert bruk av motoriserte fremkomstmidler i utmark. Utviklingen innebærer at det i dag er vesentlig større behov for motorferdsel i utmark for aktiviteter som tilsyn, stell og innsamling av dyr på beite, vedlikehold av bygninger og innretninger, drift og tilsyn av skog og innhøsting av gress og andre utmarksressurser. Norges Bondelag var i møtet opptatt av at næringskjøring fortsatt bør være tillatt i loven, og ba utvalget vurdere om dagens direktehjemmel var vid nok til å dekke landbrukets behov. Bondelaget var opptatt av å opprettholde teknologinøytralitet og av likebehandling mellom beitenæringene.

Trøndelag bondelag trakk i møte med utvalget frem behovet for motorferdsel i forbindelse med utnyttelse av utmarksressursene – slik som ved slått og beite, og at motorferdselloven må gi åpning for nødvendig frakt av personell inn i terrenget for tilsyn og sanking av beitedyr. I områder med rovvilt er tid en viktig faktor for å hindre og dokumentere tap.

Varanger beitelag har i sitt innspill pekt på at rasjonaliseringen av jordbruksnæringen har økt behovet for motorferdsel i utmark i forbindelse med sanking av sau. Uttalelser i dagens rundskriv gjør det usikkert om det er adgang til å bruke ATV ved sanking.

Miljødirektoratet har i sin veiledning lagt til grunn at det i forbindelse med sanking er tillatt å transportere letemannskap og utstyr til et startpunkt i beiteområde dersom sanking skal skje i et stort område som ikke er tilgjengelig på annen måte. Spørsmålet om motorferdsel i forbindelse med sanking og tilsyn med sau har også vært tema for diskusjoner mellom Landbruksdirektoratet og Miljødirektoratet. Direktoratene har gitt

uttrykk for en felles oppfatning om at det kan være tillatt å bruke motorkjøretøy i forbindelse med generell gjeting, tilsyn og sanking langs traktorveier, men at kjøring i terreng ikke er «nødvendig» i lovens forstand.³

Utvalget har videre fått innspill fra Statens naturoppsyn om at direktehjemmelen for jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring er blant bestemmelsene som gir størst kontrollutfordringer. Kontrollutfordringene knytter seg særlig til om kjøring som i det ytre fremstår som tilknyttet fritidsformål eller som ren fritidskjøring, skjer «i næring». En særlig problemstilling gjelder familie-medlemmer av næringsutøver og andre som under eller etter kontrollen angir at de kjører i næringsutøverens virksomhet – for eksempel fordi de kjører opp spor for senere utkjøring av saltstein, eller at de leter etter rein, uten at dette lar seg dokumentere på kontrolltidspunktet. Rettspraksis viser også flere eksempler på at tiltalte har anført at motorferdsel som retten vurderer at reelt sett var knyttet til fritidsformål, var nødvendig kjøring i jordbruks- eller reindriftsnæring.⁴

20.2.3 Utvalgets vurdering

Utvalget legger til grunn at jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring ikke kan videreføres i Norge i dag uten adgang til motorferdsel i utmark. Vi foreslår derfor at motorferdsel som er nødvendig i jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring, fortsatt skal være tillatt.

Utvalget foreslår imidlertid ikke å utvide hjemmelen til å gjelde annet enn jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring i tradisjonell forstand. Gårdsturisme og lignende næringsvirksomhet som kan tolkes inn i et utvidet landbruksbegrep, vil dermed ikke omfattes av denne bestemmelsen, men må behandles på samme måte som annen utmarksnæring, se kapittel 20.3. Det samme gjelder motorferdsel i forbindelse med jakt, fangst, fiske og bærsanking, også dersom dette er med på å gi inntektsgrunnlag til et gårdsbruk.

Utvalget foreslår å gjøre kravet om at selve motorferdselen må være nødvendig, tydeligere i lovteksten. Kravet om at motorferdselen må være «nødvendig», innebærer at adgangen til motorferdsel i utmark endrer seg over tid – for eksempel fordi den teknologiske utviklingen kan gjøre oppgaver som i dag krever motorferdsel, overflødige eller vesentlig enklere å gjennomføre uten motorferdsel. Utvalget legger til grunn at lovfor-

³ Brev fra Miljødirektoratet av 26. september 2016.

⁴ Se for eksempel Rt. 1979 s. 661 og Rt. 1980 s. 273.

ståelsen Høyesterett ga uttrykk for i HR-2023-2402-A, fortsatt skal være gjeldende. Næringsutøveren vil dermed fortsatt ha adgang til å kunne kjøre i utmark når dette vurderes som nødvendig av hensyn til en rasjonell drift av virksomheten, så lenge kjøringen skjer innenfor kravene som følger av aktsomhetsbestemmelsen. Utvalget antar at dette etter forholdene, innebærer at det i enkelte tilfeller kan være en viss adgang til motorferdsel utenfor vei i forbindelse med sauesanking og tilsyn med sau, der svært store avstander eller andre forhold tilsier at det å gå til fots eller å bruke drone ikke er reelle alternativer, og der skadevirkningene på natur, friluftsliv og samisk kulturutøvelse er minimale.

For å styrke kontrollmulighetene foreslår utvalget videre en generell bestemmelse om dokumentasjonskrav for oppdragstakere som utfører motorferdsel på vegne av den som har direktehjemmel, se kapittel 31.4.1.2.

20.2.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at motorferdsel som er nødvendig i jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring skal være generelt unntatt fra forbudet mot motorferdsel

20.3 Utmarksnæring

20.3.1 Innledning

I tillegg til motorferdsel som er nødvendig i jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring, som omtalt i kapittel 20.2, kan det være behov for eller ønske om motorferdsel ved andre typer næringsvirksomhet i utmark. Dette kan for eksempel være næringsmessig jakt, fiske og bærplukking, drift av utleiehytter eller reiselivsnæring.

Dagens regelverk har flere bestemmelser med relevans for ulike utmarksnæringer. De mest sentrale vil omtales i dette kapitlet.

Leting etter og undersøkelse av mineraler skjer også i utmark, og i denne forbindelse kan det være ønske om og behov for motorferdsel. Utvalget mener denne virksomheten skiller seg fra andre former for utmarksnæring, og vil derfor omtale den særskilt i kapittel 20.4.

20.3.2 Dagens regler

20.3.2.1 *Bruk av motorkjøretøy i utmarksnæring – forskriftens § 5a*

Den mest sentrale bestemmelsen om utmarksnæring i dagens regelverk, er motorferdsselforskriften § 5a. Etter denne bestemmelsen kan kommunen gi tillatelse til bruk av motorkjøretøy til transport av materiell og utstyr i forbindelse med utmarksnæring. Utmarksnæring er i bestemmelsen definert som «drift av utleiehytter, næringsmessig høsting av naturgoder, turist- og reiselivsnæring, leting og undersøkelser av mineralske ressurser mv. [...]». Med «næringsmessig høsting av naturgoder» menes fiske, jakt, plukking av bær og sopp, sanking av lav og mose og lignende.⁵ Bestemmelsen ble tatt inn i forskriften i 2009 og åpner etter ordlyden bare for transport av materiell og utstyr, og ikke for persontransport.

For å få tillatelse etter motorferdsselforskriften § 5a må virksomheten være registrert i Enhetsregisteret. Kommunen kan gi førstegangstillatelse for inntil to år. Deretter kan kommunen forlenge tillatelsene med fire år av gangen dersom den næringsdrivende kan dokumentere en samlet omsetning som gjør at virksomheten er merverdiavgiftspliktig.

Kommunen kan etter motorferdsselforskriften § 5a gi tillatelse både på barmark og snødekt mark, men adgangen til å tillate kjøring på barmark er begrenset til transport langs traktorvei. Med «traktorvei» menes vei opparbeidet med sikte på bruk av traktor, eller andre større kjøretøy, og der veien etter forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier⁶ er klassifisert som traktorvei klasse 7 eller 8.⁷ I Finnmark kan kommunen i tillegg gi tillatelser langs godt etablerte barmarkstraseer.

20.3.2.2 *Kjøring i utmarksnæring for fastboende – forskriftens § 5 bokstav d*

Etter motorferdsselforskriften § 5 første avsnitt bokstav d kan kommunen gi tillatelse til bruk av *snøskuter* for «kjøring i utmarksnæring for fastboende». Bestemmelsen overlapper delvis med den nyere bestemmelsen i motorferdsselforskriften § 5a, som er omtalt ovenfor. Det ble antatt at § 5 første avsnitt bokstav d ville ha liten praktisk betydning etter innføring av ny § 5a, og departe-

⁵ Miljøverndepartementets rundskriv T-6/09 kapittel 3.

⁶ Per i dag forskrift 28. mai 2015 nr. 550 om planlegging og godkjenning av landbruksveier.

⁷ Miljøverndepartementets rundskriv T-6/09 kapittel 3.

mentet signaliserte at den ville bli opphevet ved en senere revisjon.⁸ Bestemmelsen er likevel ikke opphevet.

I Miljøverndepartementets rundskriv T-1/96 er det gitt noen føringer for hva kommunen kan tillate etter forskriften § 5 bokstav d. Ifølge rundskrivet gir bestemmelsen hjemmel til å tillate bruk av snøskuter ved drift av utleiehytter som drives som en del av næringsgrunnlaget for et gårdsbruk, inkludert nødvendig tilsyn med og transport av gjester til hyttene. I motsetning til § 5a åpner altså bestemmelsen for noe persontransport. Bestemmelsen kan også benyttes for å gi tillatelse i forbindelse med næringsmessig jakt og fiske, der aktivitetene har en viss inntektsmessig betydning. Snøskutersafari og lignende kan ikke tillates. Bestemmelsen stiller ikke krav til omsetning, slik forskriftens § 5a gjør.

20.3.2.3 Nødvendig drift av turistanlegg – forskriften § 3 bokstav c

Motorferdsselforskriften § 3 første avsnitt bokstav c tillater transport på vinterføre som er nødvendig for drift av turistanlegg som ikke ligger til brøytet bilvei. Med turistanlegg menes overnattings- og serveringssteder, skiheiser med videre. I følge Miljøverndepartementets rundskriv T-1/96 åpner bestemmelsen først og fremst for transport av varer, gods og personale til slike steder, men ordlyden utelukker ikke at det i noen grad også kan være adgang til transport av gjester til overnattingssteder som ligger langt unna vei, dersom transporten er nødvendig for å opprettholde driften av stedet.

Miljødirektoratet har lagt til grunn at selvbetjente og ubetjente hytter ikke er omfattet av denne bestemmelsen, selv om det også vil være behov for transport av varer, brensel og lignende til disse.⁹ Transport til slike hytter forutsetter derfor tillatelse etter den generelle dispensasjonsbestemmelsen - enten etter § 6 i loven eller etter § 6 i forskriften, eller ved bruk av leiekjører.

20.3.2.4 Bruk av beltebil og beltebilforskriften

Forskrift om tillatelse til bruk av beltebil¹⁰ åpner for at statsforvalteren kan tillate bruk av beltebil der det tidligere har vært drevet rutetransport med beltebil etter løyve med hjemmel i den tidligere samferdselsloven, som nå er erstattet med

yrkestransportloven. Etter forskriftens § 2 kan kjøring ikke tillates i større omfang eller til andre formål enn tidligere, og bør bare tillates langs de traseene hvor det tidligere har vært gitt tillatelse til rutetransport med beltebil. Formålet med forskriften er å videreføre adgangen til å drive rutetransport med beltebil som samferdselsloven ga.

20.3.3 Kunnskapsgrunnlag

20.3.3.1 Tidligere vurderinger av motorferdsel i utmarksnæring

I dag er motorferdsel i jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring direkte tillatt, mens motorferdsel i forbindelse med høsting av naturgoder krever tillatelse. Spørsmålet om motorferdsel i forbindelse med jakt, fangst, fiske og bærsanking bør sidestilles med jord- og skogbruksnæring ble drøftet i forarbeidene til dagens motorferdsellov. Både Motorferdsellovutvalget av 1974 og departementet vurderte det som nødvendig å regulere motorferdsel på grunn av skadevirkningen slik ferdsel har på naturen og på grunn av de praktiske vanskelighetene med å avgjøre hva som skal regnes som «næring» i en slik sammenheng.¹¹ Jakt, fangst, fiske og bærsanking ble ikke inkludert i det som i forarbeidene blir omtalt som «frie ferdselsformål», men utvalget og departementet la likevel til grunn at det lokalt kunne gis generelle regler som åpnet for motorferdsel i forbindelse med disse aktivitetene. Da loven ble vedtatt i 1977, fikk kommunen adgang til å i forskrift åpne for bruk av motorkjøretøy til nødvendig transport i forbindelse med jakt, fangst, fiske og bærsanking eller når det forelå andre særlige grunner som i tilfelle måtte angis i forskriften.¹²

I 1988 erstattet den nasjonale motorferdsselforskriften tidligere kommunale forskrifter om bruk av motorkjøretøy. Bakgrunnen for innføring av en nasjonal forskrift er beskrevet i kapittel 5.4. Kommunens adgang til å gi generelle regler om jakt, fangst, fiske og bærsanking ble opphevet, og motorferdsselforskriften § 5 første avsnitt bokstav d ble innført. Bestemmelsen åpnet for at kommunene kunne gi tillatelse til bruk av snøskuter for kjøring i utmarksnæring for fastboende.

Spørsmålet om motorferdsel i utmarksnæring er behandlet flere ganger tidligere, blant annet i prosjektet «Motorferdsel og samfunn» (MoSa) fra 2005 og i Direktoratet for naturforvaltnings tilrå-

⁸ Miljøverndepartementets rundskriv T-6/09 kapittel 3.

⁹ Brev fra Miljødirektoratet av 21. september 2016.

¹⁰ Forskrift 7. november 2005 nr. 1264 om tillatelse til bruk av beltebil.

¹¹ Ot.prp. nr. 45 (1976–77) s. 23.

¹² Se § 5 første avsnitt bokstav a i opprinnelig kunngjort versjon av motorferdselloven.

ding til ny motorferdsellov fra 2008. Bestemmelsen om utmarksnæring i dagens motorferdselsforskrift § 5a stammer fra direktoratets tilråding.

20.3.3.2 Motorferdsel, reiseliv og persontransport i utmarksnæring

For reiselivsnæringen kan motorferdsel være viktig for å tilrettelegge for ulike opplevelser, for eksempel i form av opparbeidede og preparerte skiløyper og skibakker, og annen tilrettelegging for allmennheten. Opparbeiding og preparering av skiløyper og skibakker er nærmere behandlet i kapittel 19.9. Det kan også være behov for og ønske om motorferdsel for å transportere varer, gods og personale til overnattings- og serveringssteder som ligger lang fra vei, og også i forbindelse med drift av utleiehytter. Reiselivsnæringen tilbyr også aktiviteter og opplevelser som inkluderer motorferdsel i utmark. I dag er det for eksempel adgang til å tilby snøskutersafari og guidede turer i snøskuterløyper fastsatt av kommunene, men kommunen kan ikke gi enkelttillatelse til aktiviteter som innebærer persontransport eller turkjøring – for eksempel skutersafari, heliskiing, persontransport inn til fiskevann, utsiktspunkter eller andre turmål i utmarka.

Over tid har enkelte ytret ønske om større åpning for aktiviteter i reiselivsnæringen som inkluderer motorferdsel i utmark. I 2015 ble det sendt på høring et notat om persontransport i utmarksnæring. Notatet var en oppfølging av et anmodningsvedtak fra Stortinget våren 2015¹³ om å åpne for bruk av motorkjøretøy på *vinterføre* til transport av personer, materiell og utstyr i forbindelse med utmarksnæring.¹⁴ I høringsnotatet ble det bedt om tilbakemeldinger på behovet for å åpne for persontransport utover den adgangen gjeldende regelverk gir for persontransport i vedtatte snøskuterløyper.

Flertallet av kommunene som ga høringssvar, var negative til forslaget. Mange mente muligheten for persontransport er tilstrekkelig dekket av kommunens adgang til å fastsette snøskuterløyper etter motorferdselsforskriften § 4a. Også fylkeskommuner og statsforvaltere ga i stor grad uttrykk for at persontransport bør avgrenses til løyper fastsatt av kommunene etter § 4a. Det samme gjorde natur- og friluftsansjoner og også enkelte andre organisasjoner.¹⁵ Høringen ble ikke fulgt opp med forskriftsendring.

En åpning for mer motorferdsel i reiselivssammenheng kan bety utvikling av flere tilbud som kan tiltrekke seg besøkende, og slik skape inntekter til bedrifter og lokalsamfunn. Samtidig kan mer motorferdsel også bidra til å forringe de kvalitetene ved norsk natur som blir fremhevet som Norges konkurransefortrinn. Dette dilemmaet er blant annet omtalt av Norsk institutt for naturforskning i rapporten «Løyper for rekreasjonskjøring med snøskuter».¹⁶

Bærekraft er viktig for reiselivsnæringens langsiktige konkurranseevne. Reiselivet ga i 2017 et innspill til regjeringens strategi for grønn konkurransekraft gjennom et veikart for bærekraftig reiseliv i 2050.¹⁷ Reiselivet understreker her at det er viktig å ivareta natur- og kulturverdiene, og at dette er knapphetsgoder som er etterspurt globalt. De trekker blant annet frem at liberaliseringen av motorferdselregelverket har gjort opplevelsen av stille natur mer truet.

20.3.3.3 Innspill

Norges Skogeierforbund og Norskog har i møte med utvalget argumentert for at jakt og fiske bør ses som en naturlig del av grunneiers landbruksvirksomhet og utnyttelse av egen eiendom. Organisasjonene ønsker at det skal bli enklere for grunneiere å få kjøre i næringssammenheng, og er opptatt av behovet for forutsigbare rammebetingelser for å kunne utnytte utmarksressursene på eiendommen. Tillatelse med lengre varighet, adgang til motorferdsel på barmark utenfor traktorvei og å fjerne kravet til merverdiavgiftsplikt var blant forslagene organisasjonene kom med.

Nordkalottfolket har i innspill til utvalget argumentert for lik rett til motorferdsel for alle som driver næring i utmark, uansett om man driver landbruk, reindrift, sanking, innlandsfiske eller andre utmarksrelaterte næringer. Nordkalottfolket påpeker uheldige konsekvenser av at dagens regulering er basert på tillatelse; tillatelse kan trekkes tilbake, det er ikke unntak fra «vårforbudet» og kommunen kan begrense tillatelsen ved å sette vilkår.

Utvalget har også mottatt innspill om at dagens regelverk ikke i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til samisk naturhusholdning og tilgang til høstingsområder. Dette blir det redegjort nærmere for i kapittel 17.

DNT har i innspill til utvalget bedt om å få klargjort hvilke hytter og overnattingstilbud som omfattes av motorferdselsforskriften § 3 første

¹³ Stortingets vedtak 537, 2014–2015.

¹⁴ Klima- og miljødepartementet (2015).

¹⁵ Brev fra Miljødirektoratet av 21. september 2016.

¹⁶ Vistad mfl. (2020).

¹⁷ De historiske mfl. (2017) s. 8.

avsnitt bokstav c. DNT argumenterer for at deres ubetjente og selvbetjente hytter har et allmenntilgjengelig formål, og at det vil være forenkling for både DNT og kommunene om de kan få dekket sine transportbehov uten å søke. De bruker mye tid og ressurser på å innhente nødvendige tillatelser etter motorferdselloven og verneforskriftene og fra grunneiere. DNT foreslår en bestemmelse som tilsvarer markaloven § 10 første avsnitt nr. 5, som åpner for motorferdsel i forbindelse med drift og vedlikehold av hytter som er åpne for allmenheten i Oslomarka. Markalovens bestemmelse innebærer at DNT kan bruke alle former for motorferdsel til både betjente, ubetjente og selvbetjente hytter i marka.

Norskog og Norges Skogeierforbund mener det bør være mulig å få tillatelse til å kjøre på barmark utenfor traktorvei for transport av proviant, brensel og lignende til utleiehytter. Ønske fra ulike næringsaktører om utvidet adgang til barmarkstransport kommer også til uttrykk gjennom en rekke klagesaker som Miljødirektoratet har behandlet, der Statsforvalteren i Trøndelag har omgjort vedtak om bruk av ATV på barmark for inn- og utkjøring av bagasje, våpen, ammunisjon og proviant i forbindelse med jakt.

Meråker Brug har i møte med utvalget også påpekt behovet for motorisert transport ved drift av utleiehytter. De opplever dagens ordning med tillatelser som byråkratisk og at de ikke får tillatelse de vurderer som nødvendige for å drifte og vedlikeholde sine utleiehytter.

NHO Reiseliv har i sine innspill vært særlig opptatt av hundekjøring som kommersiell virksomhet i reiselivssammenheng, og behovet for å preparere hundekjøringsløyper. Det er i dag ingen hjemmel i regelverket for preparering av rene hundekjøringsløyper, og Klima- og miljødepartementet har lagt til grunn at motorferdselsforskriften § 6 ikke åpner for preparering av løyper som skal brukes til hundespann som ledd i ordinær drift av en reiselivsvirksomhet.¹⁸ NHO Arktis og NHO Reiseliv har i møte med utvalget argumentert for at bedrifter som driver med hundekjøring i reiselivssammenheng bør ha adgang til å preparere traseer for hundekjøring. Med preparerte løyper vil bedriftene kunne sikre høyere grad av sikkerhet for gjestene ved gjennomføring av turene, bedre dyrevelferd for hundene og større forutsigbarhet for om turene kan gjennomføres.

Utvalget har også mottatt innspill fra private aktører som tar til orde for at kommunen bør ha adgang til å åpne løyper der reiselivsbedrifter kan

drive organisert turkjøring med små elektriske kjøretøy. Dette er kjøretøy som det i dag ikke er tillatt å benytte i snøskuterløyper.

Statsforvalteren i Oslo og Viken trakk i møtet med utvalget frem avvikling av ulike arrangementer i utmark som en utfordring. Det er en økende trend å legge arrangementer, som for eksempel konserter, teaterforestillinger og gudstjenester, ute i naturen, og der det gjerne er behov for motorferdsel for transport av utstyr og lignende. Slik motorferdsel er søknadspliktig og må vurderes etter strenge kriterier i motorferdselsforskriften § 6. Statsforvalteren stilte spørsmål til om denne typen arrangementer kan kvalifisere som «særlig behov», og pekte på utfordringer knyttet til vurdering av den samlede belastningen på utmarka.

20.3.3.4 Særlig om filmproduksjon og innspill fra filmkommisjonene

Motorferdselregelverket har betydning for filmnæringens aktiviteter i utmark. Den nasjonale filmkommisjonen har, sammen med de regionale filmkommisjonene, gitt innspill til utvalget om hvilke utfordringer de opplever med dagens regelverk. For å dokumentere utfordringene har filmkommisjonene tatt initiativ til en kartlegging av bransjens behov og erfaringer med regelverket og forvaltningen av dette, som er oversendt utvalget. Kartleggingen omfatter også erfaringer med verneområdeforvaltningen.

Filmnæringen har et betydelig virkemiddelapparat og tilskuddssystem, og det er et mål å tiltrekke seg flere store internasjonale film- og serieproduksjoner til Norge, for å fremme norsk kultur, historie og natur. Når filmer spilles inn i utmark kan det være behov for transport av utstyr og personell til innspillingsområdet. Også i planlegging av filminnspillinger er det ofte behov for å ferdes effektivt i terrenget. Det vil i mange tilfeller være behov for tillatelse til landing og start med helikopter eller bruk av motorkjøretøy, altså tillatelser etter motorferdselloven § 6 eller motorferdselsforskriften § 6.

Filmkommisjonenes kartlegging viser at ulike aktører har ulike erfaringer med regelverket og forvaltningen av dette. Noen opplever at dagens praksis fungerer greit, mens andre aktører opplever at både lovverket og forvaltningspraksisen er unødvendig restriktiv. En del opplever også at de blir møtt med manglende forståelse for filmnæringens særegne behov.

Tid er trukket frem som en kritisk faktor for næringen. Klagebehandling som tar lang tid, kan for eksempel gjøre det vanskelig å realisere plan-

¹⁸ Brev fra Klima- og miljødepartementet av 3. februar 2021.

lagte prosjekter som er avhengige av å passe inn i større kjøreplaner med kompleks logistikk. Filminspilling er kostnadskrevede, og utsettelse og uproduktiv ventetid kan få alvorlige konsekvenser for økonomien i prosjektene. Filmnæringen ønsker seg også en viss fleksibilitet fra kommunene. Det kan oppstå behov for justering av planene på kort varsel, for eksempel på grunn av værforhold.

Av andre utfordringer som er trukket frem, er variasjon i kommunal praksis, og også at kommunenes avgjørelser noen ganger oppleves som vilkårlige. En del har erfart at filmens formål eller innhold, heller enn miljøpåvirkningen, er avgjørende for om tillatelse gis eller ikke, og at det er vanskeligere å få tillatelse til reklamefilmprosjekter enn andre filmprosjekter. Enkelte kommuner setter også vilkår som endrer forutsetningene for å få gjennomført prosjektet.

Næringen ønsker seg forutsigbarhet og at regelanvendelsen skal være så lik som mulig i alle kommuner. De ønsker også at filminspilling skal defineres som utmarksnæring, slik at man kan få tillatelse etter utmarksnæringsbestemmelsen og ikke den generelle dispensasjonsbestemmelsen, der terskelen for å få tillatelse er høyere.

20.3.4 Utvalgets vurdering

20.3.4.1 Innledning

Ulike former for næringsvirksomhet med utgangspunkt i utmarksområdene kan være en viktig inntektskilde for gårdsbruk, og kan også ha stor betydning for lokalsamfunn. Utvalget mener derfor at loven fortsatt bør gi adgang til motorferdsel i utmarksnæring. Samtidig er utvalget opptatt av å lage et regelverk som balanserer næringenes behov mot hensynet til natur og friluftsliv. Sentrale spørsmål for utvalget har derfor vært om utmarksnæring skal ha direkte adgang til motorferdsel, eller om adgangen til motorferdsel fortsatt skal være tillatelsesbasert. Utvalget har også diskutert hvilke aktiviteter motorferdsel skal være tillatt for, hvilke former for motorferdsel som skal tillates og hvilke rammer som skal gjelde for virksomheten.

20.3.4.2 Bør motorferdsel i utmarksnæring ha direkte unntak i loven?

Flere har overfor utvalget tatt til orde for at motorferdsel i utmarksnæring bør være direkte tillatt i loven. En direkte adgang til motorferdsel vil gi forutsigbarhet for de næringsdrivende. Den enkelte næringsutøver slipper usikkerhet om kommunene vil gi tillatelse eller ikke, og unngår

at kommuner setter vilkår som begrenser virksomheten – for eksempel vilkår om antall turer eller tidspunkter for kjøring. En direkte hjemmel vil innebære en forenkling for næringsutøveren, men også for kommunen, som ikke trenger å behandle slike søknader.

På den andre siden kan det i en del tilfeller være vanskelig å skille mellom næring, hobbyvirksomhet og ren rekreasjon. Dersom man lager en direkte hjemmel vil det i praksis være opp til den som ferdes å vurdere om ferdselen omfattes av hjemmelen. Utvalget mener det vil være vanskelig å avgrense hvilke aktiviteter som skal være tillatt og en direkte hjemmel vil trolig også skape nye gråsoner, risiko for omgåelse av regelverket og utfordringer med tanke på kontroll.

Å tillate motorferdsel i forbindelse med utmarksnæring direkte i loven vil også kunne antas å øke omfanget av motorferdsel i utmark. Ut fra utvalgets overordnede utgangspunkt om ikke å åpne for mer motorferdsel i utmark, og ut fra et føre-var-prinsipp, har utvalget vurdert at motorferdsel i utmarksnæring fortsatt bør forutsette tillatelse fra kommunen. En tillatelsesbasert løsning er den beste løsningen for å ivareta både utmarksnæringenes behov og hensynet til natur, friluftsliv og samisk kulturutøvelse. Det gir også kommunen myndighet til selv å kunne sette rammer for ønsket aktivitet i utmarksområdene.

20.3.4.3 Hvilke aktiviteter bør en bestemmelse om utmarksnæring åpne for?

Etter motorferdselsforskriften § 5a regnes i dag «drift av utleiehytter, næringsmessig høsting av naturgoder, turist- og reiselivsnæring, leting og undersøkelse av mineralske ressurser mv.» som utmarksnæring. Utvalget vil videreføre denne forståelsen av utmarksbegrepet. Leting og undersøkelse av mineralske ressurser skiller seg likevel fra de øvrige aktivitetene, og utvalget vurderer det som hensiktsmessig å ha en egen bestemmelse som regulerer mineralvirksomhet. Se mer om mineralnæringens behov i kapittel 20.4.

Bruk av utmarka for andre formål, som filmproduksjon og ulike arrangementer i naturen, bør etter utvalgets syn ikke regnes som utmarksnæring. Utvalget har vurdert om man bør ha egne hjemler for filmproduksjon eller for gjennomføring av ulike arrangementer i utmarka, men har kommet til at vi ikke foreslår slike hjemler. Utvalget vurderer at det ikke er ønskelig å åpne for slik virksomhet i større grad enn i dag, og vurderer det også som uheldig dersom man skal ha for mange ulike spesialiserte tillatelsesbestemmelser for kon-

krete aktiviteter. Tillatelser til motorferdsel for slike aktiviteter må derfor vurderes etter den generelle dispensasjonsbestemmelsen, se kapittel 27. Utvalget mener at arrangementer i utmark som krever tungt utstyr, i utgangspunktet bør legges nær vei, og at det derfor bør være høy terskel for å tillate motorferdsel for arrangementer.

Etter motorferdselsforskriften § 5a, som er den mest sentrale bestemmelsen om utmarksnæring, kan kommunene i dag bare tillate motorferdsel for «transport av materiell og utstyr» i forbindelse med utmarksnæring. Selv om ordlyden kan gi inntrykk av at det bare er innsatsfaktorer i form av utstyr og lignende som omfattes, forstår utvalget det slik at bestemmelsen har blitt praktisert slik at det også er gitt tillatelser til transport av naturgoder som er høstet – for eksempel fisk og bær. Vi antar at det også har vært intensjonen med regelen. Vi mener at en ny bestemmelse om utmarksnæring fortsatt bør avgrenses til tilfeller der det er reelt transportbehov. Utvalget vurderer at det kan være reelt behov for transport også av andre ting enn materiell og utstyr, og foreslår at bestemmelsen skal åpne for «nødvendig motorferdsel for godstransport».

Utvalget har vurdert om en bestemmelse om utmarksnæring også bør åpne for ren persontransport – for eksempel transport til ulike aktiviteter, til overnattings- og serveringssteder eller for opplevelsestilbud som baserer seg på at turister selv benytter motoriserte fremkomstmidler. Utvalget legger til grunn at snøskuterløyper kan brukes for å dekke reiselivsnæringens behov for slike tilbud. I slike løyper kan reiselivsbedrifter tilby snøskuter-safari, snørekjøring og transport av gjester ut i turterreng. Vi vil ikke åpne for at kommunen kan tillate persontransport i utmarksnæring utover dette, og foreslår dermed at utmarksnæringsbestemmelsen ikke skal omfatte persontransport. En åpning for persontransport ville kunne ledet til etablering av flere eksklusive turistløyper uten at prosesskravene for snøskuterløyper blir fulgt, noe utvalget vurderer som uheldig.

Utvalgets forslag om ikke å åpne for persontransport i utmarksnæring vil innebære at transport av gjester som i dag skjer etter motorferdselsforskriften § 5 første avsnitt bokstav d, ikke lenger blir mulig. Vi antar at slik transport har et begrenset omfang.

Utvalget har også vurdert om adgangen til persontransport som enkelte destinasjoner i dag har etter forskrift om bruk av beltebil, bør videreføres. Dette utgjør et begrenset antall tillatelser og er tilbud som har lange tradisjoner. Vi vurderer imidlertid at det prinsipielt er uheldig å gi individuelle særrettigheter i et nasjonalt regelverk, og

at en slik adgang også kan virke konkurransevridende. Vi foreslår derfor ikke å videreføre adgangen til persontransport som i dag er tillatt etter forskrift om bruk av beltebil.

20.3.4.4 *Hvilken motorferdsel bør bestemmelsen åpne for?*

Utvalget vurderer at bestemmelsen om utmarksnæring fortsatt skal gjelde på snødekt mark og islagte vassdrag, men at den bør utvides slik at kommunene også får adgang til å tillate landing og start med luftfartøy og transport på vassdrag. Slike tillatelser kan i dag gis etter den generelle dispensasjonsbestemmelsen i motorferdselloven § 6.

Etter dagens bestemmelse kan kommunen tillate transport på traktorvei, men ikke transport på barmark utenfor traktorvei. Selv om utvalget kjenner til at enkelte kommuner ønsker å tillate transport utenfor traktorvei, og også har gitt slike tillatelser, har ikke utvalget inntrykk av at dette er et utbredt ønske eller en utbredt praksis. Som nevnt i kapittel 13.2.1 er utvalget skeptisk til å åpne for mer motorferdsel på barmark, og utvalget vil være særlig restriktive med å åpne for mer motorferdsel på barmark utenfor traktorvei. Utvalget foreslår derfor, som i dag, å begrense adgangen til å gi tillatelse på barmark til traktorvei. Utvalget foreslår i tillegg å tydeliggjøre at slike veier må være lovlig etablert. Det betyr at kommunen fortsatt skal kunne gi tillatelse til motorferdsel i utmarksnæring langs lovlig etablerte traktorveier. I Finnmark har man hatt en særregel om at transport i utmarksnæring kan tillates langs godt etablerte kjørespor. Utvalget foreslår at denne videreføres, se nærmere i kapittel 18.4.4.

20.3.4.5 *Bør omsetningskravet i motorferdselsforskriften § 5a videreføres?*

I dag krever motorferdselsforskriften § 5a at virksomheten som tillatelsen gjelder, må være registrert i Enhetsregisteret. For å få fornyet tillatelsen må virksomheten kunne dokumentere en samlet omsetning som gjør virksomheten merverdiavgiftspliktig.

Utvalget mener det fortsatt bør være krav om at virksomheten som søker tillatelse er registrert i Enhetsregisteret. Også utenlandske selskap som driver næringsvirksomhet i Norge, vil være registrert i Enhetsregisteret, siden disse selskapene har plikt til å registrere seg i Foretaksregisteret etter foretaksregisterloven § 2-1 andre avsnitt. Slik registrering forutsetter registrering i Enhetsregisteret.

For å hindre omgåelse av reglene og skille mellom hobbyvirksomhet og reell næringsvirksomhet mener utvalget at det bør være en terskel. En terskel vil også gjøre det enklere for kommunen å kontrollere om det er snakk om reell næringsvirksomhet. Utvalget foreslår at virksomheter som skal kunne få tillatelse, må drive med reell og vedvarende næringsvirksomhet som er egnet til å gi nettoinntekt av et visst omfang. Høsting til eget bruk har en økonomisk verdi, men skal ikke være en del av grunnlaget for å vurdere næring.

Utvalget foreslår at terskelen for å omfattes av bestemmelsen bør ligge på omtrent samme nivå som i dag, men uten at den defineres som absolutt i bestemmelsen og uten at terskelen knyttes til formell registrering i Merverdiavgiftsregisteret. Utvalget peker her også på at dagens krav om registrering i den norske Merverdiavgiftsregisteret kan være et etableringshinder for aktører fra andre EØS-land.

Merverdiavgiftspliktig omsetning, som i dag tilsvarer 50 000 kroner, kan være utgangspunkt for kommunens vurdering av om en virksomhet er av et omfang som kan betegnes som «næring». Utvalget legger til grunn at det ikke skal være et krav at omsetningen har skjedd i Norge. For virksomheter som ikke har en slik omsetning på søknadstidspunktet, må kommunen foreta en konkret vurdering ut fra tilgjengelig dokumentasjon om det er sannsynlig at virksomheten i perioden tillatelsen gjelder, vil kunne få en omsetning som tilsvarer kravet til registrering i Merverdiavgiftsregisteret.

Forslaget vil innebære at næringsvirksomhet i utmarka som kun gir marginale inntekter, og som tidligere har fått tillatelse etter motorferdselsloven § 5 første avsnitt bokstav d, ikke lenger kan få slik tillatelse.

20.3.4.6 Særlig om drift av turistanlegg

Transport som er nødvendig for drift av turistanlegg, er i dag direkte tillatt etter motorferdselsloven § 3 første avsnitt bokstav c. Dagens bestemmelse gjelder bare på vinterføre.

Utvalget foreslår å videreføre denne adgangen, men vil utvide den direkte adgangen til motorferdsel til også å gjelde landing og start med luftfartøy, motorferdsel på vann og langs lovlig etablert traktorvei på barmark. En slik utvidelse vil etter utvalgets syn ikke gi nevneverdige større ulemper for eller skader på de interessene loven skal ivareta. Hvis én helikoptertur kan erstatte mange turer med snøskuter, kan det for eksempel være mer skånsomt å bruke helikopter

enn snøskuter. I tilfeller der det er traktorveier inn til turistanleggene, bør disse også kunne benyttes.

Utvalget foreslår også å presisere at bestemmelsen gjelder «betjente turistanlegg», for slik å avgrense mot ubetjente turistforeningshytter og private utleiehytter. Utvalget foreslår også å presisere at adgangen til motorferdsel bare gjelder transport av «personale og gods». Det er i Miljøverndepartementets rundskriv T-1/96 lagt til grunn at dagens bestemmelse også gir en viss åpning for transport av gjester til overnattingssteder som ligger langt unna vei, dersom transporten er nødvendig for å opprettholde driften av stedet. Utvalget foreslår ikke å videreføre denne adgangen.

Selvbetjente og ubetjente hytter som DNT drifter, vil som nevnt ikke komme inn under denne bestemmelsen. Utvalget legger til grunn at turistforeningen har inntekter som tilsier at de omfattes av bestemmelsen om utmarksnæring, og utvalget mener det er hensiktsmessig med en tillatelsesbasert ordning for disse hyttene.

20.3.5 Utvalgets forslag

Utvalgets foreslår

- at kommunen får adgang til å gi tillatelse til nødvendig motorferdsel for godstransport i utmarksnæring med luftfartøy, på vassdrag, snødekt mark og lovlig etablert traktorvei
- at motorferdsel som er nødvendig for transport av personale og gods til driften av betjente turistanlegg skal være generelt unntatt fra forbudet mot motorferdsel, men at slik motorferdsel på barmark bare skal være tillatt langs lovlig etablert traktorvei

20.4 Mineralnæringen

20.4.1 Innledning og dagens regler

Mineraler er bestanddeler i mange produkter som mennesker i dag er avhengig av, og samfunnet har derfor behov for mineraler. Mineralnæringen omfatter virksomheter som leter etter, undersøker og utvinner naturlig forekommende mineralforekomster, og som driver med aktivitet knyttet til dette.

Mineralloven med tilhørende forskrifter fastsetter de grunnleggende rammene og vilkårene for å utøve mineralvirksomhet og regulerer blant annet leting, undersøkelse og utvinning av forekomst av mineraler. I tillegg må mineralvirksomhet skje innenfor rammene av annen lovgivning – for eksempel forurensningsloven og motorferdselloven.

Mineralnæringen kan ha behov for motorferdsel i utmark ved leting og undersøkelser av mineralske ressurser. Slik aktivitet forutsetter i dag tillatelse fra kommunen. Kommunen kan i dag tillate bruk av motorkjøretøy for leting og undersøkelser av mineralske ressurser etter motorferdselsforskriften § 5a om utmarksnæring, se nærmere omtale i kapittel 20.3.2.1. I tilfeller der det er behov for landing og start med luftfartøy eller kjøring på barmark utenfor traktorvei, må kommunen vurdere dette etter de generelle dispensasjonsbestemmelsene.

Næringens adgang til og behov for motorferdsel i utmark ble drøftet i Minerallovutvalgets utredning om ny minerallov – NOU 2022: 8 *Ny minerallov*. I utredningen foreslås det endringer i gjeldende regler om motorferdsel i mineralvirksomhet.

20.4.2 Kunnskapsgrunnlag

20.4.2.1 Mineralnæringen og behov for motorferdsel i utmark

Mineralvirksomhet skjer i tre faser: leting, undersøkelser og utvinning av mineraler. Det er særlig i forbindelse med leting og undersøkelser at det er behov for motorferdsel i utmark. Leting er innledende arbeid som har som formål å identifisere mulige mineralforekomster i grunnen. Dette vil være kartleggingsaktiviteter og omfatter mindre inngripende arbeider og prøvetaking i grunnens overflate, geofysiske målinger og andre målinger. Behovet for motorferdsel er ikke nødvendigvis så stort i forbindelse med leting, men motorferdsel kan i enkelte tilfeller også være nødvendig i denne fasen.¹⁹

Behovet for motorferdsel er større i forbindelse med undersøkelser etter mineraler.²⁰ Undersøkelser har som mål å avklare om en mineralforekomst er drivverdig. Hvilke undersøkelser det er behov for, vil variere. For eksempel kan det være nødvendig med fjerning av vegetasjon og overdekke, graving av grøfter og kjerneboring. Slike undersøkelser krever ofte bruk av større maskiner og utstyr, som gravemaskiner og borerigger. Behovet for å transportere inn utstyr ved hjelp av motorkjøretøy eller helikopter, vil blant annet avhenge av utstyret som benyttes, og hvor tilgjengelig lokaliteten er. Mindre borerigger som kan bæres, eksisterer, men i de fleste tilfeller må det benyttes større borerigger for å kunne få tilstrekkelig informasjon om forekomstene av mineraler.²¹

20.4.2.2 Minerallovutvalget og forslag til endringer i motorferdselloven

Minerallovutvalget ble nedsatt i 2020 for å fremme forslag til videreutvikling og modernisering av mineralloven. Utvalget fremmet sitt forslag i NOU 2022: 8 *Ny minerallov*.

I utredningen peker Minerallovutvalget på næringens behov for motorferdsel i utmark og utfordringene med dagens motorferdselregelverk. Regelverket er, ifølge Minerallovutvalget, lite tilpasset behovet virksomheter i denne næringen har i dag.

Minerallovutvalget mener det er uheldig at en tiltakshaver som allerede har fått undersøkelsestillatelse fra mineralmyndighetene, skal være nødt til å søke om tillatelse om motorferdsel fra kommunen i tillegg. Minerallovutvalget mener at denne tillatelsesprosessen skaper en uheldig uforutsigbarhet, blant annet fordi kommunene har ulik praksis.

Som nevnt i kapittel 20.3.2.1 er leting og undersøkelser av mineralske ressurser aktiviteter kommunene kan gi tillatelse til etter motorferdselsforskriften § 5a om «utmarksnæring». Det er gjerne denne bestemmelsen som blir brukt til å tillate motorferdsel i forbindelse med mineralvirksomhet. Minerallovutvalget peker konkret på to utfordringer med bestemmelsen:²² For det første er tidsbegrensede tillatelser en utfordring. Minerallovutvalget mener det er uheldig at første gangs tillatelse bare kan gis for to år, og at adgangen til fornyelse forutsetter at søkeren er merverdiavgiftspliktig. Leting og undersøkelser etter mineraler kan ta flere år. Minerallovutvalget mener at tillatelser bør kunne gis med lengre varighet, og at vilkåret om merverdiavgiftsplikt for fornying må fjernes. Kravet om merverdiavgift utelukker i praksis at undersøkelsesselskaper får fornyet tillatelse, siden dette typisk er selskaper som ikke har inntekter, men som driver for aksjonærenes penger. Minerallovutvalget påpeker at kravet er lite tilpasset strukturen i mineralnæringen, som går i retning av flere spesialiserte undersøkelsesselskaper.

For det andre er det en utfordring at tillatelsene til bruk av motorkjøretøy på barmark bare kan gis langs traktorvei. Mineralforekomster ligger ikke nødvendigvis i tilknytning til traktorvei, og undersøkelser må ofte gjennomføres i sommerhalvåret. Det kan derfor være nødvendig med motorferdsel på barmark i områder der det ikke

¹⁹ NOU 2022: 8 s. 162.

²⁰ NOU 2022: 8 s. 162.

²¹ NOU 2022: 8 s. 42.

²² NOU 2022: 8 s. 163.

finnes traktorvei. Et resultat av avgrensningen til traktorvei i motorferdsselforskriften § 5a er derfor at tiltakshaveren må søke etter motorferdsselforskriften § 6 i de tilfellene der det er behov for å kjøre i terreng. Dette er en unntaksbestemmelse der kommunen skal ha en høy terskel for å gi tillatelse, og særlig på barmark. Siden mineralvirksomhet er regulert i en egen særbestemmelse, skal terskelen for å bruke den generelle dispensasjonsbestemmelsen være spesielt høy.

Minerallovutvalget har vurdert ulike alternativer for en bestemmelse som åpner for «undersøkelser av mineralske ressurser».²³ Ett alternativ, som Minerallovutvalget ikke anbefaler, er at mineralnæringen får en direkte hjemmel i motorferdselloven for motorferdsel for leting og undersøkelser etter mineraler. Andre alternativer Minerallovutvalget har vurdert, er å justere dagens bestemmelse i motorferdsselforskriften § 5a om utmarksnæring, slik at den blir mer tilpasset mineralvirksomhet, eller at næringens behov ivaretas i en egen forskriftsbestemmelse. Etter Minerallovutvalgets syn bør det ikke være tidsbegrensning for tillatelsene, og det bør også være mulig å gi tillatelse til transport på barmark utenfor vei. I tillegg anbefaler Minerallovutvalget å ta bort kommunens frie skjønn (forvaltningsskjønn) i spørsmålet om motorferdsel til undersøkelsesformål. Dersom vilkårene er oppfylt, skal kommunen gi tillatelse, men kommunen bør ha muligheten til å stille vilkår i tillatelsen, av hensyn til natur og miljø.

Minerallovutvalgets primære forslag er en ny bestemmelse i motorferdsselforskriften som gir Direktoratet for mineralforvaltning myndighet til å tillate motorferdsel til undersøkelse av mineralske ressurser. Utvalget foreslår at tillatelse etter motorferdselloven behandles samtidig som undersøkelsestillatelsen og ses i sammenheng med denne, men behandles separat og skal være et eget enkeltvedtak. Minerallovutvalget legger til grunn at Direktoratet for mineralforvaltning må involvere kommunene og legge stor vekt på kommunenes lokalkunnskap.

Minerallovutvalget foreslår å overføre myndighet fra kommunene til Direktoratet for mineralforvaltning både for behandling av tillatelse til motorferdsel i utmark etter motorferdselloven og for behandling av dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven § 19-2. Formålet er at regelverket skal bli enklere og mer forutsigbart for tiltakshaveren i undersøkelsesfasen. Minerallovutvalget har foreslått følgende bestemmelse i forslag til ny minerallov:

²³ NOU 2022: 8 s. 163–164.

Direktoratet kan fastsette at den som får undersøkelsestillatelse, også skal ha rett til nødvendig motorferdsel i utmark etter lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag og få dispensasjon fra plan etter lov 27. juni nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling § 19-2.²⁴

Minerallovutvalgets utredning NOU 2022: 8 var på høring høsten 2022. Både Utmarkskommunene Sammenslutning (USS) og Kommunesektorens organisasjon (KS) var i sine høringssvar²⁵ kritiske til forslaget om å overføre myndighet fra kommunene til Direktoratet for mineralforvaltning i undersøkelsesfasen. De påpeker at forslagene er et inngrep i det kommunale selvstyret og i strid med nærhetsprinsippet. De støtter heller ikke forslaget om å fjerne kommunens frie skjønn (forvaltningsskjønnet). Kommunen må ha adgang til å si nei dersom kommunen mener det representerer den beste avveiningen av ulike hensyn.

20.4.2.3 Innspill

Utvalget har mottatt innspill fra Norsk Bergindustri og Kingsrose Norge AS, og som begge peker på utfordringer som dagens motorferdsellov gir for mineralnæringen, og som underbygger beskrivelsene som er gitt av Minerallovutvalget. I innspillene blir det etterlyst forutberegnelighet for næringen, og begge ønsker primært at motorferdsel i mineralnæring bør ha direkte unntak på lik linje med jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring.

En alternativ løsning som Kingsrose Norge AS tar opp, er å utarbeide en egen forskrift som dekker mineralvirksomhet, og som er tilpasset næringens behov.

20.4.3 Utvalgets vurderinger

Minerallovutvalget har pekt på en rekke utfordringer mineralnæringen har med dagens motorferdsellov.

Utvalget ser at dagens bestemmelse om utmarksnæring på flere vis ikke er tilpasset virksomheter innenfor mineralnæringen. Utvalget vurderer det imidlertid som uheldig dersom leting og undersøkelser av mineralske ressurser i vesentlig grad skal håndteres annerledes enn andre utmarksnæringer. Mineralvirksomhet er en

²⁴ Minerallovutvalgets forslag til ny lov § 4-4 tredje avsnitt.

²⁵ Brev fra Utmarkskommunenes Sammenslutning av 17. oktober 2022 og brev fra Kommunesektorens organisasjon av 24. oktober 2022.

viktig næring, men utvalget vurderer det likevel ikke som hensiktsmessig at næringen skal få direkte tillatelse i ny lov. Vi er heller ikke enig i Minerallovutvalgets forslag om å flytte myndigheten fra kommunen til Direktoratet for mineralforvaltning. Kommunen bør ha myndigheten til å beslutte om det skal gis tillatelse til motorferdsel i forbindelse med mineralvirksomhet i sin kommune og adgang til å sette vilkår for å minimere skader og ulemper på de interessene motorferdselloven skal ivareta. Utvalget anbefaler derfor heller ikke å fjerne kommunenes forvaltningskjønn. Kommunene har den lokalkunnskapen som er nødvendig for å finne gode løsninger, og vil også ha best forutsetninger for å ta hensyn til den samlede belastningen i området.

Utvalget er enig med Minerallovutvalget i at det kan være hensiktsmessig med en egen bestemmelse som regulerer mineralvirksomhet, slik at bestemmelsen lettere kan tilpasses næringens behov. Utvalget legger til grunn at det i hovedsak er i forbindelse med undersøkelser at det vil være behov for motorferdsel i utmark, og foreslår derfor at en særbestemmelse om mineralvirksomhet er avgrenset til undersøkelsesfasen. Vi foreslår at en bestemmelse om motorferdsel i mineralvirksomhet ikke bør stille krav til inntekt. Vi foreslår videre i kapittel 28.3 at alle tillatelser skal være tidsbegrenset til maksimalt fire år. Dette betyr at tidsbegrensningen for tillatelser til motorferdsel ved mineralundersøkelser utvides fra to til fire år. Eventuelle behov for motorferdsel i letefasen må vurderes etter den generelle dispensasjonsbestemmelsen.

Utvalget anerkjenner at mineralnæringen kan ha behov for motorferdsel på barmark utenfor traktorvei, og foreslår derfor at det skal åpnes for at kommunen kan tillate dette. Samtidig ønsker utvalget, som omtalt i kapittel 13.2.1, å være restriktive med å åpne for kjøring på barmark. Adgangen til å tillate motorferdsel på barmark i forbindelse med undersøkelsesvirksomhet er dermed begrenset til der det er «nødvendig». Hva som er «nødvendig», vil variere blant annet avhengig av hvor kjøringen skal skje og om det finnes reelle alternativer til den aktuelle motorferdselen. Motorferdsel på barmark skal alltid foregå langs traktorveier og etablerte traaser i den grad det er mulig.

20.4.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at kommunen får adgang til å gi tillatelse til motorferdsel som er nødvendig for undersøkelse av mineraler

20.5 Leiekjøring

20.5.1 Dagens regler

Kommunen kan etter motorferdselloven § 5 første avsnitt bokstav a gi fastboende som påtar seg ervervsmessig kjøring, tillatelse til bruk av snøskuter for kjøreoppdrag. Slik kjøring betegnes gjerne som *leiekjøring*. Ifølge bestemmelsen kan en leiekjører påta seg følgende:

- transport mellom bilvei og hytte
- tilsyn med privat hytte etter eierens oppdrag
- transport for massemedia på reportasjeoppdrag
- transport av funksjonshemmede
- transport av ved
- transport etter dispensasjon etter motorferdselloven § 6

Leiekjørerene kan også påta seg oppdrag som er direkte tillatt etter loven og forskriften.

Departementet har i rundskriv T-1/96 beskrevet leiekjøringsordningen som en sentral bestemmelse i regelverket: «For å redusere kjøringen, bør nødvendig transport med snøscooter i størst mulig utstrekning skje som leiekjøring. Ordningen forenkler dessuten saksbehandling og kontroll.»²⁶ Kommunene blir oppfordret til å etablere slike ordninger der det er behov, og til å henvise til leiekjørerene når det søkes om transport. Ifølge rundskrivet bør kommunen begrense antall leiekjøringstillatelser i et område, ut fra behovet for transport.

Adgangen til å gi tillatelse er etter ordlyden avgrenset til *fastboende*, uten at dette begrepet er nærmere definert.

20.5.2 Kunnskapsgrunnlag

20.5.2.1 Tilråding fra Direktoratet for naturforvaltning

Å styrke leiekjøringsordningen var et sentralt grep i Direktoratet for naturforvaltning sin tilråding til ny motorferdsellov i 2008.²⁷ Leiekjøring skulle være hovedregelen på snødekt mark, og ønsket var at det meste av transportbehov skulle dekkes av leiekjørerene. Direktoratet foreslo blant annet at leiekjøring skulle være hovedregelen for transport av bagasje og utstyr til hytter.

Direktoratet foreslo at loven ikke skulle åpne for enkelttillatelser til bruk av egen snøskuter til transportformål som etter loven var forutsatt å skje med leiekjører. Ved å redusere adgangen til

²⁶ Miljøverndepartementets rundskriv T-1/96 punkt 7.3.1.

²⁷ Direktoratet for naturforvaltning (2008) s. 7.

privat kjøring ville det bli nødvendig for kommunene å etablere gode leiekjøringsordninger.

I tilrådingen peker Direktoratet på at det i områder med gode leiekjøringstilbud ofte er få privateide snøskutere, mens det i områder med dårlig dekning av leiekjørere gjerne er mange private snøskutere. Direktoratet viste også til erfaringer med mindre ulovlig snøskutertrafikk i områder med gode leiekjøringsordninger. Å stille krav om bruk av leiekjørere ville ifølge Direktoratet føre til at privatpersoner har mindre behov for å eie egen snøskuter. Ved å bremse veksten i det totale antallet snøskutere ville omfanget av både lovlig og ulovlig kjøring reduseres, og slik også belastningen på natur og friluftsliv.

20.5.2.2 Endringer i motorferdsloven § 5 c

I 2020 ble motorferdsloven § 5 første avsnitt bokstav c om hyttekjøring endret. Før 2020 kunne kommunene bare gi tillatelse hvis hytta lå minst 2,5 kilometer fra brøytet vei og det ikke var mulighet for å leie transport i området. Disse vilkårene ble fjernet, og det ble dermed åpnet for at private hytteeiere kunne få tillatelse til bruk av egen snøskuter i områder med godt etablerte leiekjøringsordninger.

Da forslaget ble sendt på høring pekte Klima- og miljødepartementet på at forslaget kunne ha konsekvenser for leiekjøringsvirksomheten. Som en følge av at hytteeiere kunne få tillatelse til privat snøskuterkjøring også i områder med god dekning av leiekjørere, så departementet en risiko for at grunnlaget for leiekjøringstilbudet kunne bortfalle. Grunnlaget for viktige næringsinntekter kunne forsvinne eller bli redusert, og i verste fall undergrave leiekjøringsordningen. Departementet mente dette kunne føre til at hytteeiere uten egen snøskuter kunne risikere å få et dårligere tilbud.²⁸

Forskriftsendringene trådte i kraft 1. oktober 2020. Det er ukjent for utvalget hvordan endringene faktisk har påvirket de etablerte leiekjøringsordningene.

20.5.2.3 Innspill

Utvalget har møtt kommuner med godt etablerte leiekjøringsordninger som har vært opptatt av at den nye loven må verne om adgangen til å kunne leie transport. Dette gjelder for eksempel Steinkjer kommune. Steinkjer har i egne kommunale retningslinjer fastslått at søknader om transport av bagasje og utstyr skal avslås i områder der det

er full dekning med leiekjørere. I områder med god dekning av leiekjørere gir kommunen derfor få tillatelser til hyttetransport. Oppdal kommune har også i møte med utvalget gitt uttrykk for at leiekjøringsordningen fungerer godt, og at ordningen gir tilleggsinntekt for mange gårdsbruk.

Den Norske Turistforening trekker frem leiekjøringsordningen i sitt skriftlige innspill til utvalget. De mener leiekjøring er mer fremtidsrettet og miljøvennlig enn at hver enkelt eier sitt eget kjøretøy. De oppfordrer derfor utvalget til å utrede løsninger som oppmuntrer til leiekjøring, for eksempel ved at leiekjøring skal være førstevalg der det er mulig. Den tidligere bestemmelsen om hyttekjøring blir trukket frem som eksempel på en god løsning, og de fremhever at leiekjøringsløsninger kan forenkle kommunenes arbeid og samtidig være positivt for lokalt næringsliv.

Utmarks kommunenes Sammenslutning (USS) har ikke uttalt seg spesifikt om leiekjøringsvirksomhet, men har argumentert for bruk av digitale løsninger som kan forenkle saksbehandlingsprosessene for kommunene. De foreslår en digital løsning som kartfester leiekjøringsløyver og automatisk foreslår leiekjørere til potensielle søkere. En slik løsning vil gjøre informasjon om leiekjøringsordningen mer tilgjengelig for brukerne.

Utvalget er også kjent med argumenter mot leiekjøringsordninger. Et argument som ofte gjentas, er at leiekjøring vil medføre mer kjøring fordi leiekjøreren må kjøre både frem og tilbake, og at det ved transport både til og fra hytta vil bli dobbelt så mye kjøring som ved bruk av egen skuter som kan stå på hytta under oppholdet.

20.5.3 Utvalgets vurdering

Utvalget vurderer at leiekjøring kan være et viktig tilbud for mange som har transportbehov i utmark, enten for transport av bagasje og utstyr til fritidsbolig eller for andre formål. Leiekjøringsvirksomhet kan også være et næringsgrunnlag for de som har tillatelse. Vi legger til grunn at gode ordninger for å leie transport vil skape mindre behov for å eie egne kjøretøy for hytteeiere og andre, og at dette derfor er en mer miljøvennlig løsning. Erfaringer viser også at der leiekjøring har fungert godt, har det ført til mindre motorferdsel. Vi vil derfor videreføre adgangen til å gi tillatelser til leiekjørere i ny lov.

Utvalget vil peke på at det generelt vil være tillatt å benytte medhjelpere ved all kjøring som er direkte tillatt etter loven eller etter tillatelse fra kommunen, med mindre den aktuelle lovbestemmelsen eller tillatelsen setter noen begrensninger.

²⁸ Klima- og miljødepartementet (2020).

I slike tilfeller kan man også benytte en leiekjører som medhjelper. Selv om det strengt tatt ikke er nødvendig, mener utvalget at det er hensiktsmessig at det fremgår uttrykkelig av leiekjøringsbestemmelsen at en leiekjører kan påta seg all transport som er direkte tillatt etter loven, og all transport som kommunen har gitt tillatelse eller dispensasjon til.

Utvalget mener i tillegg at leiekjørere skal kunne påta seg enkelte andre oppdrag uten at det er nødvendig at brukeren innhenter særskilt tillatelse fra kommunen. Vi ønsker å videreføre leiekjøreres adgang til å påta seg transport mellom bilvei og fritidsbolig, uten begrensninger i hva som kan transporteres. Vi mener også at leiekjørere bør kunne benyttes for transport for nødvendig tilsyn med og vedlikehold av bygninger etter oppdrag fra eieren, og for transport av redaktørstyrte medier på reportasjeoppdrag.

Utvalget mener kommunene bør kunne sette vilkår om bruk av leiekjørere i tillatelser de gir. Kommunen bør kanalisere transportbehov til leiekjørere der det er mulig. Vi vil likevel ikke stille som krav at kommuner etablerer dekkende leiekjøringsordninger.

Utvalget vurderer at tillatelser til leiekjøring fortsatt skal begrenses til snødekt mark og islagte vassdrag, men vil ikke videreføre kravet om at man må benytte snøskuter. Det bør videre være

opp til kommunene å ta stilling til hvor mange leiekjørere det er behov for og hvem som skal få slik tillatelse. Kommunen må kunne kontrollere at løyver brukes til reell leiekjøringsvirksomhet. Utvalget understreker at utformingen og praktiseringen av kommunale leiekjøringsordninger må skje innenfor EØS- og konkurranserettslige begrensninger, blant annet ved at ordningene må bygges på vilkår som er forutsigbare, tilgjengelige og ikke-diskriminerende.

20.5.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at kommunen får adgang til å gi tillatelse til motorferdsel for leiekjørere som tar på seg transportoppdrag på snødekt mark og islagt vassdrag
- at leiekjørere skal kunne påta seg følgende transportoppdrag
 - transport som er generelt unntatt fra forbudet mot motorferdsel i loven
 - transport som kommunen har gitt tillatelse til
 - transport mellom bilvei og fritidsbolig
 - transport for nødvendig tilsyn med og vedlikehold av bygninger etter oppdrag fra eieren
 - transport for redaktørstyrte journalistiske medier på reportasjeoppdrag

Kapittel 21

Motorferdsel for andre nytteformål



Figur 21.1

21.1 Innledning

I tillegg til motorferdsel som er nødvendig for å ivareta viktige formål for samfunnet som helhet, kan motorferdsel i utmark være nødvendig for å dekke ulike behov for private. Dette kan for eksempel være behov for motorferdsel for transport av gods til fritidsbolig eller transport av ved. Dagens regelverk har flere bestemmelser som åpner for ferdsel for slike nytteformål, både direkte hjemler og hjemler som gir kommunen adgang til å gi tillatelser.

I dette kapittelet foretar utvalget en gjennomgang av hvordan motorferdsel for ulike private nytteformål bør reguleres i ny lov.

21.2 Transport til faste bosteder

21.2.1 Dagens regler

Motorferdsellovutvalget 1974 ga i NOU 1974: 37 uttrykk for at «det sier seg selv» at gårdsbruk og andre faste bosteder som ligger slik at de ikke har tilknytning til vei eller andre regulære transportmidler må ha anledning til motorferdsel i utmark og vassdrag for å opprettholde alminnelig kommunikasjon med omverdenen. I dagens motorferdsellov § 4 første avsnitt bokstav c er derfor motorferdsel i forbindelse med «nødvendig person- og godstransport til og fra faste bosteder» tillatt direkte etter loven.

I forarbeidene til bestemmelsen, går det frem at «faste bosteder» er gårdsbruk og andre bosteder hvor folk bor fast hele året. Hjemmelen skal dekke det alminnelige transportbehovet til veiløse bosteder. Nødvendig transport for besøkende til bostedene er dermed også tillatt.¹

At det bare er «nødvendig» transport som er tillatt, innebærer at motorferdsel i utmark bare er tillatt når boligen ikke ligger tilknyttet kjørbare vei.² Det ble videre lagt til grunn i forarbeidene at bestemmelsen bare åpner for motorferdsel fra bostedet og til nærmeste åpne vei. På bakgrunn av uttalelser i Miljøverndepartementets rundskriv T-1/96 kom imidlertid Høyesterett etter en konkret vurdering i Rt. 2000 s. 1846 til at det i den saken var tillatt å kjøre på en ubrøytet vei helt frem til nærmeste naturlige handels- og service-senter.

21.2.2 Utvalgets vurdering

Selv om antallet bebodde steder som ikke ligger til kjørbare vei må antas å ha gått kraftig ned siden 1970-årene, legger utvalget til grunn at det fortsatt finnes faste bosteder som ikke kan nås på annen måte enn ved motorferdsel i utmark eller vassdrag. På samme måte som Motorferdsellovutvalget 1974, mener dagens utvalg at det sier seg selv at beboere og gjester til slike veiløse bosteder skal ha anledning til nødvendig motorferdsel i utmark og vassdrag for å komme seg dit.

Utvalget ser imidlertid at en bestemmelse som tillater motorferdsel både for beboerne og for en uavgrenset krets av gjester, kan gi kontrollutfordringer. Utviklingen i kjøretøyparken siden 1977, og da særlig den store økningen i ATV-er og andre terrengkjøretøy som egner seg på barmark, tilsier derfor at det ikke er helt uproblematisk å tillate slik ferdsel hele året uten nærmere regule-

¹ Se Miljøverndepartementets rundskriv T-1/96 punkt 6.1.

² Se Ot.prp. nr. 45 (1976–77) s. 34.

ring. Utvalget mener loven derfor fortsatt bare bør åpne for «nødvendig» motorferdsel. Den klare hovedregelen må da være at motorferdselen må skje på den mest miljøforsvarlige måten. Med mindre andre traseer er klart mer miljøforsvarlige, innebærer dette at kjøring i terrenget bare er tillatt mellom bostedet og nærmeste åpne bilvei.

21.2.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at motorferdsel som er nødvendig for transport til og fra faste bosteder skal være generelt unntatt fra forbudet mot motorferdsel

21.3 Transport til fritidsboliger

21.3.1 Dagens regler

I dag er det adgang til å benytte leiekjører til transport til fritidsbolig etter motorferdselsforskriften § 5 første avsnitt bokstav a. Leiekjøringsordningen er nærmere omtalt i kapittel 20.5.

For motorisert transport til fritidsbolig *uten* at leiekjører benyttes, er det nødvendig å innhente egen tillatelse fra kommunen. Kommunen kan etter motorferdselsforskriften § 5 første avsnitt bokstav c tillate bruk av *snøskuter* for transport av «bagasje og utstyr mellom bilveg og hytte som ikke ligger tilknyttet brøytet bilveg». Tillatelse etter denne bestemmelsen kan bare gis til «eier» av fritidsbolig. Bestemmelsen har blitt tolket slik at begrepet eier også omfatter eierens nærmeste familie, slik som ektefelle og barn, se også Miljøverndepartementets rundskriv T-1/96 og Rt. 2007 s. 1528.

Før 2020 kunne kommunene bare gi tillatelse der avstanden mellom fritidsbolig og nærmeste bilvei var mer enn 2,5 kilometer og det ikke var mulig å få utført transporten med leiekjører. Begge disse vilkårene ble fjernet etter en forskriftsendring i 2020. Samtidig ble det innført krav om å kartfeste eller på annen entydig måte angi hvilken trasé som skal benyttes, i tillatelsene.

Behov for transport til fritidsbolig utover det motorferdselsforskriften § 5 første avsnitt bokstav c åpner for, må vurderes etter den generelle dispensasjonsbestemmelsen i motorferdselsforskriften § 6. Bestemmelsen gir adgang til å gi tillatelse der søkeren kan påvise et særlig behov som ikke knytter seg til turkjøring, og som ikke kan dekkes på annen måte. Se mer om den generelle dispensasjonsbestemmelsen i kapittel 27. I Miljøverndepartementets rundskriv T-1/96 punkt 7.3.2 er det lagt til grunn at det som hovedregel ikke bør

gis tillatelse til transport med barmarkskjøretøy til fritidsbolig. Slik transport bør bare tillates dersom det kan kjøres på traktorvei eller lignende – og etter en særlig streng vurdering.

I tilfeller der eieren ønsker å transportere bagasje og utstyr til en hytte for eksempel med helikopter eller med motorbåt på mindre innsjøer som ikke inngår i et farbart vassdrag, må det innhentes tillatelse etter motorferdselloven § 6. I departementets rundskriv T-1/96 punkt 8.5 er det lagt til grunn at formål som er nevnt i forskriften § 5, slik som transport av bagasje og utstyr til fritidsbolig, vil kunne anses som «særlige grunner» og dermed gi grunnlag for tillatelse til bruk av motorfartøy- eller luftfartøy.

21.3.2 Kunnskapsgrunnlag

Søknader om transport av bagasje og utstyr til fritidsbolig utgjør en betydelig andel av de enkeltsøknadene som kommunene behandler i løpet av et år. Kommunene bruker sitt kommunale skjønn veldig ulikt i disse sakene. Enkelte kommuner har godt etablerte leiekjøringsordninger og henviser til dem ved behov for transport til fritidsbolig. Andre har ikke etablert slike ordninger. Det er også forskjeller mellom kommuner når det gjelder innholdet i tillatelsene og i hvilken grad det settes vilkår. Noen kommuner gir tillatelser uten begrensninger i antall turer, mens andre kommuner bare tillater få turer på strenge vilkår.

Virkningen av forskriftsendringen som fjernet avstandskravet på 2,5 kilometer, er ikke evaluert eller undersøkt. Utvalget har derfor ikke overordnet kunnskap om hvordan kommunene har tilpasset seg endringen, men kjenner til eksempler der kommuner ikke lenger stiller avstandskrav, og der flere eiere av fritidsboliger nå får tillatelse. Selbu kommune har overfor utvalget opplyst at kommunen fikk 100 ekstra søknader om transport til fritidsbolig etter at avstandsregelen ble opphevet. Vi kjenner også til eksempler der kommuner har valgt å opprettholde avstandskravet på 2,5 kilometer eller fastsatt et annet avstandskrav i egne retningslinjer. Utvalget har også hørt om kommuner som nå gir langt færre tillatelser til motorferdsel for funksjonshemmede etter at avstandsregelen forsvant.

Utvalget har fått en rekke innspill om adgangen til å tillate transport til fritidsboliger.

Naturvernforbundet i Røros og Holtålen peker i sitt innspill til utvalget på at kommunene i regionen har utviklet en mer liberal dispensasjonspraksis etter forskriftsendringen. Ifølge

Naturvernforbudet blir det gitt løyve til et stort antall enkeltpersoner der det tidligere var godt etablerte ordninger for leiekjørere, og de erfarer økt motorferdsel på kveldstid og i helger. Naturvernforbudet i Røros og Holtålen argumenterer i sitt innspill for å gjeninnføre avstandskravet på 2,5 kilometer.

Representanter for Statens naturoppsyn i Trøndelag ga i møte med utvalget uttrykk for at det stadig blir mer persontransport til fritidsboliger og mer kjøring mellom fritidsboligene i forbindelse med besøk. Tillatelsene som er gitt er ofte vanskelige å kontrollere. Lite kontrollerbare tillatelser er en generell utfordring for oppsynet, se mer om dette i kapittel 9.4.4.

Flere mener kommunene bør kunne gi tillatelse med lang varighet, for eksempel så lenge søkeren eier fritidsboligen. Tillatelser med lang varighet vil bidra til å redusere saksmengden i kommunen. Flere har også tatt til orde for at ATV med belter bør sidestilles med snøskuter. Dette er blant annet tatt opp av Utmarkskommunenes Sammenslutning (USS), som mener det ikke er grunn til å behandle ATV-er med belter annerledes enn snøskutere, verken som følge av støy, forurensning eller andre forhold.

Statsforvalteren i Trøndelag erfarer at de fleste kommuner har en liberal praksis for å tillate bruk av snøskuter for transport av bagasje og utstyr til fritidsboliger. Mange kommuner bruker mye ressurser på å saksbehandle søknader som uansett blir innvilget, og statsforvalteren mener det bør være mulig å forenkle saksbehandlingen ved å åpne for generelle vedtak. Ifølge Statsforvalteren bør en forenkling skje innenfor nasjonale rammer og med en prosess som er like grundig som for snøskuterløyper.

Snåsa og Lierne kommuner argumenterer i sine innspill til utvalget for at kommunene bør ha adgang til å gi leietakere tillatelse til å bruke snøskuter til leide hytter, for eksempel fjellstyrehytter som ligger langt fra bilvei. Det blir blant annet argumentert med hensynet til beredskap, siden hyttene er avsidesliggende og som regel ikke har telefondekning. Kommunene har tidligere gitt slike tillatelser, men har erfart at statsforvalteren nå omgjør slike vedtak.

21.3.3 Utvalgets vurdering

21.3.3.1 Innledning

Transport til fritidsboliger er et tema som er nevnt spesifikt i utvalgets mandat. Utvalget er bedt om å

se på «adgang til hyttekjøring med snøscooter gjennom forskrift framfor enkelttillatelser».

Utvalget mener det fortsatt skal være adgang til motorferdsel for nødvendig transport av bagasje og utstyr til egen fritidsbolig som ikke ligger tilknyttet vei, og at det fortsatt bør være kommunene som tar stilling til om slik tillatelse skal gis. I lys av erfaringene med dagens regelverk, og de overordnede målene i mandatet, har vi vurdert hvilke rammer som skal settes for transport til fritidsbolig.

21.3.3.2 Kan generelle vedtak erstatte enkeltvedtak?

Utvalget har vurdert om kommunen bør ha adgang til å åpne for transport til fritidsbolig i generelle vedtak, som plan eller forskrift, eller om dette som i dag bare bør kunne tillates i enkeltvedtak.

Regulering i generelle vedtak kan tjene to formål. For det første kan det bidra til å redusere saksmengden til kommuner som har et stort omfang av søknader og for det andre kan det bidra til kanalisering av ferdselen til faste traseer.

Utvalget vil bemerke at kommunene i dag har en viss adgang til å åpne for transport til fritidsboliger gjennom generelle vedtak. Kommunens adgang til å fastsette snøskuterløyper etter motorferdselforskriften § 4a kan benyttes til å legge løyper inn til for eksempel hyttefelt, og en del kommuner har i dag valgt en slik løsning. Kommunen skal ta hensyn til bolig- og hytteområder i planleggingen av løypene, men i områder der kommunene vurderer det som hensiktsmessig og forsvarlig, kan en slik løsning bidra til å redusere antall søknader om tillatelse.

Utvalget foreslår som omtalt i kapittel 15 og 23 at snøskuterløyper skal fastsettes i arealplaner etter plan- og bygningsloven. Kommunen vil som i dag kunne legge løyper til hyttefelt, og slik kunne tilrettelegge for ferdsel til fritidsboliger. Vi har, som omtalt i kapittel 23.4.4 vurdert om kommunene skal kunne avgrense bruken av løypene til spesifikke formål – for eksempel transport til fritidsbolig, men foreslår ikke en slik løsning. Å avgrense løyper til spesifikke formål er ikke vurdert som hensiktsmessig fordi det vil være krevende å kontrollere at formålsavgrensninger overholdes, og det vil være en risiko for at løypene brukes til ferdsel for andre formål. At løyper ikke skal kunne avgrenses til ferdsel for bestemte formål, innebærer at snøskuterløyper som kommunene vedtar etter plan- og bygningsloven, blir

åpne for alle. Dette må kommunen ta i betraktning der en slik løsning blir vurdert.

Utvalget vil altså ikke åpne for at kommunen fastsetter egne «hyttekjøringsløyper» i arealplan, men legger til grunn at kommunen fortsatt kan fastsette åpne snøskuterløyper til hyttefelt der det er hensiktsmessig.

Slik utvalget vurderer det er det heller ikke hensiktsmessig å åpne for hyttekjøring i forskrift. Lokale forskrifter er i større grad enn plan egnet for å regulere hvilken personkrets som kan benytte en trasé, men utvalget vurderer at kontrollfordringene vil være de samme som ved planregulering, og at dette derfor ikke er en hensiktsmessig løsning.

Utvalget foreslår i stedet at kommunen, som i dag, skal kunne åpne for transport til fritidsbolig i enkelttillatelser. Vi mener ulempene med å behandle mange søknader kan avhjelpest ved i større grad å standardisere søknadsbehandlingen. Gjennom kommunale retningslinjer kan kommunen sette rammer for slik transport for ulike områder, både med tanke på traseer, antall turer og tidspunkt.

21.3.3.3 Hvilke rammer skal loven sette for transport til fritidsboliger?

Utvalget foreslår at kommunen får adgang til å tillate transport til fritidsbolig i enkelttillatelser, og at dette reguleres i en egen bestemmelse i loven. Utvalget foreslår at kommunens adgang til å tillate motorferdsel for transport til fritidsboliger fortsatt skal være begrenset til transport av gods, og at det ikke skal åpnes for ren persontransport. Det må foreligge et reelt behov for transport av gods, slik som brensel, proviant og utstyr.

Før 2020 var det krav om mer enn 2,5 kilometer mellom nærmeste bilvei og hytte for å kunne tillate bruk av snøskuter for transport til fritidsbolig. Å gjeninnføre et avstandskrav kunne bidratt til å sikre at tillatelser bare gis der behovet for motorferdsel er reelt, men utvalget vil ikke foreslå en slik løsning. Vi mener det bør være opp til kommunene selv å ta stilling til avstandskrav i egne retningslinjer. Kommunene får da et handlingsrom til å vurdere en hensiktsmessig avstandsgrense ut fra topografi og andre relevante forhold. Vi legger imidlertid til grunn at intensjonen med bestemmelsen fortsatt er å dekke transportbehov til fritidsboliger som ligger langt fra vei, og at denne intensjonen bør reflekteres i retningslinjene kommuner vedtar. Kravet om at ferdselen skal være nødvendig innebærer også at det ikke vil være kurant å tillate godstransport for helt

korte distanser eller for gods som kan fraktes til fots.

Utvalget foreslår at det i loven skal stilles krav til innholdet i tillatelser som kommunene gir. Dette er generelle krav, som vil gjelde for alle tillatelser, og som er nærmere omtalt i kapittel 28.3.4. Kravet til innholdet i tillatelser innebærer at kommunene må avgrense antall turer til fritidsbolig til det som er nødvendig for å dekke transportbehovet, og også kartfeste eller entydig beskrive traseen som skal benyttes. Vi mener dette er et viktig grep for å avgrense motorferdselen til det som er nødvendig og som samtidig vil gjøre det lettere å kontrollere om ferdsel er i samsvar med tillatelsen.

Kommuner kan i dag bare tillate bruk av *snøskuter* for å transportere bagasje og utstyr til fritidsbolig. Utvalget mener det er vanskelig å forstå hvorfor kommuner ikke skal kunne tillate bruk av ATV med belter hvis slik bruk ikke har dokumentert større miljømessige ulemper enn bruk av snøskuter. Dagens bestemmelse er også til hinder for valg av transport- og fremkomstmidler som har mindre miljømessig påvirkning på omgivelsene enn en snøskuter. Utvalget mener dette er uheldig. Vi foreslår derfor at loven ikke skal regulere valg av fremkomstmidler, og at det skal være opp til kommunene å sette vilkår om dette i tillatelsen.

Utvalget foreslår altså at kommunen uavhengig av valg av fremkomstmidler skal kunne tillate transport til fritidsbolig på snødekt mark og islagt vassdrag. Utvalget mener kommunen også bør ha adgang til å tillate godstransport til fritidsbolig på vassdrag eller med luftfartøy. Kommunene kan etter dagens regler tillate slik transport etter den generelle dispensasjonsbestemmelsen i motorferdselloven § 6, men utvalget foreslår isteden å regulere dette i bestemmelsen som omhandler transport til fritidsbolig.

Utvalget har også vurdert om bestemmelsen bør åpne for transport til fritidsbolig langs traktorvei på barmark, men vil ikke foreslå en slik løsning. Vi ser at det kan oppfattes som strengt at kommunen ikke kan tillate transport langs godt opparbeidede og fremkommelige traktorveier der ferdsel ikke vil gi større skade på naturen enn ferdsel på snødekt mark. Samtidig er utvalget bekymret for den generelle økningen i motorferdsel på barmark og på veksten i antall kjøretøy egnet for bruk i utmark. En åpning for å gi tillatelser for transport til fritidsbolig på barmark kan føre til at det totale omfanget av motorferdsel øker. Som det fremgår i kapittel 13.2.1 ønsker utvalget ikke å foreslå endringer som fører til mer motorferdsel i utmark, og i særdeleshet ikke til

endringer som fører til mer motorferdsel på barmark. Begrepet *traktorvei* kan også favne ulike typer veier med ulik grad av fremkommelighet, og det vil fort kunne oppstå gråsoner. Det kan også være vanskelig for den enkelte saksbehandler å ha oversikt over tilstanden til enhver traktorvei det blir søkt om å bruke, og til å ta stilling til om de har en fremkommelighet som tilsier at tillatelse kan gis. Vi mener derfor terskelen for å tillate slik transport på barmark bør være høy, og at dette bare bør skje dersom det foreligger et særskilt behov. I slike tilfeller kan den generelle dispensasjonsbestemmelsen benyttes.

21.3.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at kommunen får adgang til å gi tillatelse til motorferdsel som er nødvendig for godstransport til søkers egen fritidsbolig
- at adgangen til å gi tillatelse skal gjelde transport med luftfartøy, transport på vassdrag og transport på snødekt mark

21.4 Transport av ved til eget forbruk

21.4.1 Dagens regler

Grunneiere har i dag adgang til å transportere ved fra egen eiendom til «fast bopel» uten å innhente tillatelse fra kommunen etter motorferdselsforskriften § 3 første avsnitt bokstav g. Bestemmelsen gjelder bare for bruk av motorkjøretøy på vinterføre og bare for grunneier.

Samme bestemmelse åpner også for transport av ved etter utvisning fra skogforvaltningen i Finnmark. Dette er en særregel for Finnmark, som er nærmere omtalt i kapittel 18.4.2.

For annen transport av ved kan kommunen gi tillatelse etter motorferdselsforskriften § 5 første avsnitt bokstav e. Kommunens adgang til å gi tillatelse er begrenset til bruk av snøskuter. Denne bestemmelsen kan benyttes for transport av ved utover det regelverket ellers åpner for, for eksempel transport av ved fra egen eiendom til annet sted enn fast bopel, eller transport av ved fra andres eiendom. Ordlyden i bestemmelsen er relativt vid, og utelukker ikke transport av ved fra butikk eller parkeringsplass.

Vedtransport er et av formålene som leiekjøperere med løyve etter motorferdselsforskriften § 5 første avsnitt bokstav a kan påta seg. Kommunen kan også tillate frakt av ved etter motorferdselsforskriften § 6 i tilfeller der søkeren påviser et særlig behov og det ikke kan dekkes på annen måte.

21.4.2 Kunnskapsgrunnlag

Bestemmelsene om ved i dagens motorferdselsforskrift legger opp til at transport av ved skal skje på vinterføre, og i forvaltningspraksis er det forutsatt at denne muligheten normalt må benyttes. Det innebærer at det i utgangspunktet ikke kan gis dispensasjoner etter forskriften § 6 for å dekke samme behov på barmark.

Flere kommuner har nok likevel tillatt transport av ved på barmark. Utvalget kjenner til eksempler fra Troms og Finnmark, og slik praksis er også nevnt i innspill til utvalget fra Statsforvalteren i Trøndelag.

Utvalget kjenner også til at Klima- og miljødepartementet har fått henvendelser med ønske om større adgang til å kjøre på barmark i forbindelse med vedhogst og transport av ved, og også for å drive skjøtsel av skogen. Det blir argumentert med at det er behov for bruk av motoriserte hjelpemidler for å drive skogrydding, og for å forhindre forringelse av skogarealene med krattskog og nedråtning av gammel skog.

Bardu kommune har i innspill til utvalget ytret ønske om at vedhogst på egen eiendom på barmark skal være direktehjemlet, og at dette også skal gjelde om man har en skriftlig avtale om hogst på andres eiendom.

Norskog og Norges Skogeierforbund har også tatt opp behovet for å drive skjøtsel i skogen for skogeiere som ikke driver næring. I møte med utvalget ble det vist til endring i skogbeskatningen i 2016, som innebærer at det nå er færre skogeiere som leverer næringsoppgave, og at eiendommer opptil 1000 dekar kan havne i kategorien kapitalskogeier – som altså er skogbruk utenfor næring. Norskog og Norges Skogeierforbund mener disse også bør drive skjøtel i skogen for å kunne ta ut virke på sikt, og at det er behov for å kunne bruke motoriserte fremkomstmidler i utmark for dette formålet.

Transport av tømmer og ved var også omhandlet i Direktoratet for naturforvaltnings tilråding til ny lov fra 2008. Direktoratet foreslo å åpne for transport av trevirke langs traktorvei for grunneiere og brukere som ikke har jord- og skogbruk som næring, og etter utvisning fra allmenningstyrrer. I merknadene til de foreslåtte bestemmelsene har direktoratet forutsatt at transport av ferdiggjort ved skal skje ved hjelp av tilhenger.

Statens naturoppsyn har overfor utvalget gitt uttrykk for at bestemmelsen om transport av ved i dagens motorferdselsforskrift gir utfordringer ved kontroll. Oppsynet har erfart at snøskuterførere som under kontroll opplyser å kjøre i fritidsfor-

mål, senere endrer forklaring til å si at de var på vei ut for å hogge ved.

21.4.3 Utvalgets vurdering

Transport av ved lar seg vanskelig gjennomføre uten bruk av motoriserte hjelpemidler. Det er en kjent problemstilling at landet gror igjen, og utvalget ønsker derfor å legge til rette for hogst av ved også utenfor næring.

Utvalget foreslår at grunneiers adgang til å hente ut ved fra egen eiendom på snødekt mark videreføres som direktehjemmel. For å sikre at transporten utføres med transportmiddel som er mest mulig skånsomt mot underlaget, foreslår vi at adgangen begrenses til bruk av beltekjøretøy. Vi foreslår videre at innehavere av tinglyst eller lovfestet hogstrett skal sidestilles med grunneiere. Andre enn eieren eller rettighetshaveren må eventuelt søke om tillatelse fra kommunen etter § 35 i utvalgets lovforslag. Det gjelder også den som har skriftlig eller muntlig avtale med grunneier om å hente ut ved.

Utvalget vil bare åpne for motorferdsel for *nødvendig* transport av ved. Transporten må begrenses til korteste distanse til brøytet bilvei, eller til stedet der veden skal brukes der dette er et mer miljøforsvarlig alternativ enn transport til vei. Videre må omfanget av det som transporteres, tilsi at det er et reelt behov for motorferdsel, og antall turer må begrenses til et nødvendig minimum.

Dagens regler gir bare åpning for uttransport av ved på vinterføre. Utvalget har vurdert om grunneiere og rettighetshavere også skal kunne kjøre på barmark for å transportere ut ved.

Vinteren er gjerne den anbefalte perioden for vedhogst. Dette er før sevja stiger i stammen, og det er mindre fuktighet i treet som må tørkes ut. Ved å klargjøre veden på vinteren kan den tørke gjennom vår og sommer, og slik være bruksklar til neste vinter. Utkjøring av ved på snø vil ofte være enklere enn tilsvarende transport på barmark, og ut fra skadepotensialet på terrenget er det ønskelig at ved primært transporteres ut på vinterføre. Utvalget mener derfor det er gode argumenter for at adgangen til transport av ved bør avgrenses til transport på frossen og snødekt mark.

Samtidig ser utvalget at det ikke alltid er praktisk mulig å gjennomføre vedtransport på snødekt mark. I enkelte deler av landet kan store snømengder gjøre både vedhogst og transport vanskelig, mens andre steder har ustabile vintre med lite snø. Vi mener derfor det kan være behov for transport av ved også på barmark.

Utvalgets overordnede utgangspunkt er at en ny lov fortsatt skal være restriktiv på barmark. En direkte adgang i loven er derfor ikke ønskelig. Vi mener derimot det bør være opp til kommunene å avgjøre om de vil åpne for transport av ved på barmark for grunneiere og rettighetshavere. Kommunene har ulik befolkning, topografi, klima og andre naturgitte forhold, og tilgjengeligheten til skogen er også ulik i ulike områder. En forskriftshjemmel for kommunene vil kunne fange opp lokale variasjoner og behov, og samtidig avgrense adgangen på barmark til de områdene der kommunene vurderer at det er et reelt behov, og der det er forsvarlig. Kommunene kan for eksempel sette som vilkår at motorferdselen skal skje langs traktorvei. Utvalget vurderer at dette er et spørsmål som best ivaretas av kommunen, og foreslår derfor at kommunene i lokal forskrift kan åpne for transport av ved på barmark for grunneiere og rettighetshavere. Vi foreslår også at kommunene i lokal forskrift skal kunne bestemme at andre typer kjøretøy enn beltekjøretøy skal kunne benyttes på snødekt mark.

Transport av ved fra andres eiendom er ikke omfattet av den foreslåtte direktehjemmelen eller av kommunens adgang til å åpne for uthenting av ved på barmark i forskrift. Utvalget foreslår derfor også en bestemmelse som gir kommunen myndighet til å tillate nødvendig transport av ved etter søknad. I de tilfellene kommunen ikke ønsker å åpne for transport av ved på barmark i forskrift, kan kommunen eventuelt velge å åpne for dette i enkelttillatelser. Regulering gjennom enkelttillatelser gir kommunene mulighet til å sette strenge vilkår for transporten, for eksempel ved å avgrense antall turer, sette krav om trasé, krav om kjøretøytype og lignende.

Utvalget legger til grunn at behovet for skjøtsel først og fremst er relevant for de som driver aktiv næring, og ønsker ikke å gi utvidet adgang til skjøtsel for grunneiere som ikke driver virksomhet som kan betegnes som skogbruksnæring, se kapittel 20.2. For de som driver aktivt skogbruk, vil det være adgang til å bruke motoriserte hjelpemidler som er nødvendig for å utføre skogsarbeid.

21.4.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at motorferdsel som er nødvendig for å kjøre ut ved skal være tillatt med beltekjøretøy på snødekt mark for grunneiere og innehavere av tinglyst eller lovfestet hogstrett

- at kommunen får adgang til å i forskrift åpne for at grunneiere og innehavere av tinglyst eller lovfestet hogstrett kan kjøre ut ved på barmark og med andre typer transportmidler enn beltekjøretøy
- at kommunen får adgang til å gi tillatelse til annen privat uthenting av ved

21.5 Transport ved jakt

21.5.1 Innledning

I store deler av landet er jakt, og da særlig storviltjakt, viktig for ivaretagelsen av lokale tradisjoner. For å transportere ut tungt storvilt, særlig elg, har det lenge vært tradisjon for å bruke motorkjøretøy. Motorferdsellovutvalget 1974 ga uttrykk for at motorferdsel i mange tilfeller kunne være nødvendig «for å kunne få bragt fangsten til bygds». De pekte samtidig på at motorferdselen medførte «betydelige skadefølger».³

I dette kapittelet behandles reglene om motorferdsel ut fra fritidsjegerens perspektiv. Motorferdsel knyttet til jakt eller jaktutleie som næring behandles i kapittel 20.3.4. Særregler for Hardangervidda villreinområde og for Finnmark er behandlet i kapittel 18.4.

21.5.2 Dagens regler

Etter dagens motorferdselsforskrift § 2 første avsnitt bokstav a og § 3 første avsnitt bokstav b er det tillatt å bruke motorkjøretøy, både på barmark og på snødekt mark, for «uttransport av jaktutbytte ved jakt på elg, hjort og villsvin». Bestemmelsen gir etter ordlyden bare adgang til å transportere ut jaktutbyttet, og kan dermed ikke brukes til å transportere jegere, utstyr eller proviant inn til jaktområder. Uthenting av jaktutbytte med helikopter krever tillatelse etter motorferdselloven § 6.

Motorferdselsforskriften § 5b åpner videre for at kommunen kan gi tillatelse til bruk av snøskuter for «utkjøring og tilsyn med jervebåser» og «utkjøring av åte og åtebuer i forbindelse med felling av jerv».

21.5.3 Kunnskapsgrunnlag

Norges Jeger- og Fiskerforbund (NJFF) har i møte med utvalget pekt på at adgangen til uttransport av jaktutbytte ved jakt på elg og hjort, og villrein innenfor Hardangervidda villreinområde,

etter forskriften § 2 første avsnitt bokstav b er viktig og i aktiv bruk.

NJFF støtter også videreføring av § 5 b og peker på at unntakene er viktige for å kunne effektivisere lisensfelling på jerv.

NJFF har overfor utvalget også fremmet enkelte ønsker om endringer i regelverket. De mener regelverket bør åpne for motorferdsel ved pliktig tilsyn av jerveåter og ikke bare jervebåser, og for at man etter søknad skal kunne få tillatelse for tilsyn med feller. De mener også at regelverket bør åpne for motorferdsel i forbindelse med linjetaksering eller annen form for bestandsregistrering til vedtatte forvaltningsplaner eller som ledd i offentlige forvaltningsoppdrag. Ved uttransport av vilt bør valg av transportmiddel kunne gjøres etter hva som er hensiktsmessig og samtidig skånsomt for naturen. NJFF påpeker at helikopter for eksempel vil være bedre enn beltekjøretøy eller jernhest i enkelte tilfeller.

Jegernes interesseorganisasjon har spilt inn at de mener loven bør ivareta funksjonsnedsattes mulighet til å delta på jakt. De mener videre loven bør åpne opp for uttransport av felt bjørn.

Norges Fjellstyresamband har i sitt innspill pekt på at de har erfaringer med at motorkjøretøy kjøres inn i utmarka «forebyggende», det vil si før dyret er felt. I realiteten innebærer dette ren persontransport.

21.5.4 Utvalgets vurdering

Utvalget legger til grunn at det i praksis vil være vanskelig å gjennomføre jakt på store dyr som elg, hjort og villsvin uten mulighet til å transportere ut dyret fra utmarka med motoriserte transportmidler, og mener derfor regelverket fortsatt bør åpne for dette i hele landet. Utvalget antar at det samme behovet melder seg ved lisensfelling av bjørn og ved felling av elg, hjort og villsvin som skjer utenfor ordinær jakt, og mener derfor adgangen bør utvides til å gjelde disse situasjonene.

Selv om skadepotensialet ved slik uttransport er betydelig, legger utvalget til grunn at stedet og tidspunktet fellingen skjer på, setter så sterke begrensninger på hvor og når uttransporten må skje, at det ikke er hensiktsmessig med enkelt-saksbehandling. Utvalget foreslår derfor at motorferdsel ved nødvendig uttransport av felt elg, hjort, villsvin og bjørn skal være direkte tillatt i loven. Vi foreslår imidlertid at kommunen skal få adgang til å fastsette forskrift som regulerer hvilke typer transport- og fremkomstmidler som skal brukes ved uttransporten.

³ NOU 1974: 37 s. 51–52.

Utvalget mener videre at hensynet til lokale tradisjoner og effektivt uttak kan tilsi at det i enkelte kommuner også åpnes for uttransport av annet storvilt og av sel. Utvalget foreslår derfor at departementet i slike tilfeller skal ha anledning til å gi den aktuelle kommunen myndighet for å åpne for dette i lokal forskrift.

Dagens motorferdsforskrift § 5b har, som det fremgår ovenfor, en egen tillatelsesbestemmelse for motorferdsel i forbindelse med fangst og lisensfelling av jerv. Lisensfelling er det viktigste middelet for å regulere bestanden av jerv ned mot bestandsmålet Stortinget har satt.

Det finnes ikke statistikk som viser hvor mange tillatelser som er gitt etter denne bestemmelsen. Statistikk fra Statistisk sentralbyrå viser imidlertid at det i perioden fra 2013 til 2023 er felt mellom 35 og 60 jerv på lisensfelling hver sesong.⁴ Utvalget antar derfor at antallet tillatelser etter motorferdsforskriften § 5b er svært begrenset. Vi mener en hensiktsmessig lovstruktur tilsier at et slikt særegent, tungtveiende behov heller bør løses gjennom bruk av den generelle dispensasjonshjemmelen enn ved egne tillatelsesbestemmelser. Vi foreslår derfor ikke å videreføre en egen hjemmel for lisensfelling av jerv.

Utvalget foreslår ikke regler om funksjonshemmedes adgang til jakt. Vi antar at denne gruppens behov for motorferdsel ivaretas av utvalgets forslag om økt adgang til ferdsel med motoriserte hjelpemidler, og eventuelt i tillegg av den generelle dispensasjonsbestemmelsen. I dag inneholder viltloven et forbud mot å løsne skudd fra motorkjøretøy, som kan vanskeliggjøre deltakelse i jakt for funksjonshemmede. Vi vurderer at det ligger utenfor utvalgets mandat å ta stilling til dette forbudet, og at dette eventuelt bør gjøres i forbindelse med revisjon av viltloven.

21.5.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at motorferdsel som er nødvendig for uthenting av felt elg, hjort, villsvin og bjørn skal være generelt unntatt fra forbudet mot motorferdsel
- at departementet i forskrift skal kunne gi bestemte kommuner adgang til å åpne for uthenting av annet storvilt og sel
- at kommunen skal kunne fastsette krav om bruk av bestemte transport- eller fremkomstmidler ved uttransport av felt vilt i forskrift

⁴ Statistisk sentralbyrå, tabell 06991.

21.6 Transport i forbindelse med byggearbeider

21.6.1 Dagens regler

I dag følger det av motorferdsforskriften § 3 første avsnitt bokstav d at det er tillatt å bruke motorkjøretøy på vinterføre for transport av materialer, utstyr og arbeidsfolk til bygging i samsvar med byggetillatelse.

Bestemmelsen gir bare adgang til transport som er nødvendig for selve byggingen, og omfatter ikke kjøring i forbindelse med vanlig vedlikehold. Det er i Miljøverndepartementets rundskriv T-1/96 punkt 7.2.2 forutsatt at kjøringen skal være av så lite omfang som mulig, og at den skal være knyttet til en vanlig byggeperiode.

I rundskrivet er bestemmelsen antatt å omfatte tilfeller der det ikke er krav om byggetillatelse, men bare byggemelding. Ordningen med byggemelding ble ikke videreført i gjeldende plan- og bygningslov, og siden den trådte i kraft, har motorferdsforskriften § 3 blitt tolket dit hen at den ikke lenger omfatter de tiltakene som tidligere kunne dokumenteres med slik melding. I disse tilfellene vil det være nødvendig å søke om tillatelse etter motorferdsforskriften § 6.

Dagens plan- og bygningslov og den tilhørende byggesaksforskriften⁵ inneholder detaljerte regler om når byggesaker er søknadspliktige. Hovedreglene er at byggesaker er søknadspliktige, men en del mindre tiltak er unntatt fra kravet om tillatelse. I en del kurante tilfeller vil søknader anses som innvilget dersom kommunen ikke behandler dem innen angitte tidsfrister, jf. plan- og bygningsloven § 21-7.

21.6.2 Innspill

Utvalget har fått høre at Statens naturoppsyn opplever at dagens regel om byggesaker er vanskelig å kontrollere. Hva som utgjør en «vanlig byggeperiode», er krevende å avgjøre, og naturoppsynet har erfart at enkelte bruker svært mange år på å bli ferdige, og slik omgår regelverket. At det ikke finnes noen ytre grense for hvor lenge man kan kjøre på en byggetillatelse, gjør bestemmelsen vanskelig å kontrollere.

⁵ Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften).

21.6.3 Utvalgets vurdering

Utvalget vurderer det som kulant å tillate motorferdsel i forbindelse med byggesaker. Det vil i en del tilfeller være helt nødvendig med motorisert transport for å transportere materialer og utstyr til byggeplassen. Også transport av arbeidsfolk kan være ønskelig for å tilrettelegge for en praktisk gjennomførbart byggeprosess.

Utvalget mener imidlertid at dagens ordning med en direktehjemmel er lite heldig. Hjemmelen er vanskelig kontrollerbar, og det er fare for at man benytter motorferdsel i større grad enn det som faktisk er nødvendig i forbindelse med byggearbeidet. Det er også en risiko for at transporten skjer langs traseer og til tider der skadene på naturen, friluftslivet og samisk kulturutøvelse blir større enn nødvendig. Vi foreslår derfor at motorferdsel i forbindelse med byggesaker heller skal reguleres gjennom tillatelser. Vi vurderer en tillatelsesbasert løsning som forsvarlig, og antar at det ikke vil føre til vesentlig mer arbeid for kommunen. Utvalget antar at det i de fleste tilfeller bør være kulant å behandle motorferdselsaken sammen med byggesaken.

Siden utvalget foreslår en tillatelseshjemmel, og ikke lenger en direktehjemmel mener vi at det er hensiktsmessig å åpne for at det gis tillatelse til start og landing med luftfartøy og ferdsel på snødekt mark, vassdrag og lovlig etablert traktorvei.

Bestemmelsen begrenses til «nødvendig» transport. Dette innebærer at det bare vil være adgang til å åpne for bruk av motoriserte transport- eller fremkomstmidler der det er et reelt

behov for det. I nødvendighetskriteriet ligger det også at man ikke kan åpne for ferdsel med stort skadepotensial der behovet kan ivaretas på underlag eller med fremkomstmidler med lavere skadepotensial.

Utvalget har vurdert om hjemmelen bare bør dekke tilfeller der det er krav om byggetillatelse, eller om man også skal omfatte bygging som er unntatt fra kravet om byggetillatelse. Siden man nå går inn for en tillatelsesbasert hjemmel, er ikke behovet for å avgrense hjemmelen til tilfeller der det foreligger byggetillatelse, like stort. Også ved mindre byggeprosjekter kan det være reelt behov for å bruke motoriserte fremkomstmidler i forbindelse med arbeidet. Utvalget vurderer imidlertid at byggeprosjekter som faller utenfor plan- og bygningslovens krav om tillatelse, kan ivaretas tilfredsstillende av den generelle dispensasjons-hjemmelen, og foreslår ikke å inkludere dem her.

21.6.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at kommunen får adgang til å gi tillatelse til motorferdsel som er nødvendig for å transportere gods og personer i forbindelse med byggearbeider som det er gitt tillatelse til etter plan- og bygningsloven
- at adgangen til å gi tillatelse skal gjelde for transport med luftfartøy, transport på lovlig etablert traktorvei og transport på vassdrag og snødekt mark

Kapittel 22

Motorferdsel for fritidsformål



Figur 22.1

22.1 Innledning

Motorferdsel i utmark som ikke tjener nytteformål, har i stor grad vært forbudt etter motorferdselloven. De senere årene har det imidlertid vært et økt press om å åpne for motorferdsel i forbindelse med fritid, sport-, og rekreasjonsaktiviteter, og også for aktiviteter som ligger i grenseflaten til reiselivsnæring.

Utvalget er i mandatet spesifikt bedt om å vurdere om det bør åpnes for frikjøringsområder, om prøveordningen med catskiing bør gjøres permanent, og om hvilke rammer som bør gjelde for motorsportanlegg. I dette kapitlet vil vi vurdere disse aktivitetene.

Helikopterskiing er et eksempel på en aktivitet som ikke er tillatt etter dagens regler, men som tilbys i en del andre land. Helikopterskiing innebærer å transportere skikjørere til fjelltopper med helikopter, slik at de kan kjøre ski ned igjen. Forbudet mot helikopterskiing er beskrevet og behandlet i kapittel 26.2.1.2 og 26.4.5.1 om bruk av luftfartøy.

I 2015 vedtok Stortinget at kommuner i hele landet skulle få myndighet til å vedta snøskuterløyper. Adgangen til å vedta snøskuterløyper er nærmere omtalt i kapittel 23.

22.2 Frikjøring

22.2.1 Innledning

Frikjøring er nevnt i mandatet som et tema utvalget kan vurdere. Med frikjøring menes uorganisert og fri kjøring med snøskuter utenfor faste løyper, der hensikten for eksempel er å «leke» og

teste og utvikle egne ferdigheter. Det kan omfatte «klatring» i fjellsider eller kjøring i løssnø i skogområder. Teknisk kjøring i løssnø har økt i popularitet de senere årene. En studie om atferd i skredterreng fra Finnmark viser til at slik kjøring i stor grad har erstattet klatring med snøskuter i bratte fjellsider og det som kalles «high-marking».¹

Utvalget har mottatt flere innspill som etterlyser økt adgang til frikjøring med snøskuter. Det blir blant annet vist til at frikjøring er tillatt i Sverige, så lenge kjøring ikke skjer i særskilte reguleringsområder der all trafikk skal skje i løyper, se kapittel 8.1.3.

22.2.2 Dagens regler

Frikjøring er forbudt i Norge i dag, og kommunen har ikke adgang til å åpne områder for slik aktivitet.

Kommunene kan etter dispensasjonsbestemmelsen i motorferdselsforskriften § 6 gi tillatelse til trenings- og konkurransekjøring i forbindelse med *motorsport*, men dette innebærer ikke adgang til å åpne for frikjøring. Motorsport er nærmere omtalt i kapittel 22.4.

22.2.3 Kunnskapsgrunnlag

22.2.3.1 Trender og utviklingstrekk

I Sverige øker omfanget av kjøring utenfor etablerte snøskuterløyper. I den svenske offentlige utredningen om terrängkörningslagen, SOU 2019:67, er det pekt på at utviklingen i kjøremønstre henger sammen med utviklingen av snøskuteren som kjøretøy. Nyere snøskutere kan klatre i

¹ Michaelsen mfl. (2022).

bratte heng og annet kupert terreng på en måte som ikke var mulig med eldre snøskutere. Snøskuteren har gått fra å være et rent transportmiddel og arbeidsredskap til å bli et sportsredskap der kjøringen i seg selv er formålet. Såkalt «frikjøring» har økt de siste årene, og den største andelen av snøskutere som omsettes i Sverige, er egnet for slik kjøring. Dette har ført til økte skader på naturen, økt belastning på skog- og jordbruk, og også større ulemper i form av støy og eksos. Det siste på tross av at kjøretøysutviklingen går i retning av motorer som lager mindre støy og slipper ut mindre eksos.²

Tilsvarende trender finnes trolig også i Norge, på tross av at frikjøring her er forbudt. Antall snøskutere øker, og trolig øker også andelen kraftige maskiner som er egnet for frikjøring. I en spørreundersøkelse blant snøskutereiere fra 2018 oppga bare én av ti av de spurte at de av og til eller oftere bruker snøskuteren til risikofylte aktiviteter, slik som å klatre, hoppe og kappkjøre. Samtidig viser undersøkelsen at slik aktivitet er mye vanligere blant ungdom enn blant eldre. Seks av ti av de under 25 svarer at de gjør dette av og til eller oftere.³ Frikjøring er også en trend som er synlig på sosiale medier. Tilbakemeldinger fra Statens naturoppsyn tilsier at det i enkelte miljøer i enkelte områder er mye kjøring i bratte heng og annen lekpreget kjøring. Det blir observert kjøring som kan karakteriseres som risikofylt i hele landet. Statens naturoppsyns og politiets beskrivelse av ulovlig kjøring er nærmere omtalt i i kapittel 9.3.4.

22.2.3.2 Frikjøring – en risikopreget aktivitet

Å «klatre» med snøskuter i fjellsider er en risikofylt aktivitet som kan utløse skred og forårsake skredulykker. I perioden 2009–2019 er det anslått at 23 prosent av alle skredulykker var forårsaket av snøskuterkjøring.⁴ Skredterreng er vanligvis definert som terreng som er brattere enn 30 grader. I tillegg til å utløse skred direkte kan snøskuterkjørere sette både seg selv og andre i fare ved å fjernutløse skred ved kjøring i mindre bratte utløpsområder. I en studie som har sett på frikjøreres atferd i skredterreng i Finnmark, blir det påpekt at teknisk kjøring i slike områder ofte oppfattes som tryggere enn å klatre i fjellsidene, men at det i realiteten ikke er tilfellet. Det kan være utfordrende å vurdere skredrisiko i lavere-

liggende områder som er utløpsområder for skred, siden vurderinger av snø- og terrengforholdene der er mer komplekse. Studien viser at det er et misforhold mellom kjøreatferd og skredkompetanse. Forskerne bak studien frykter at det blir flere ulykker i fremtiden, som følge av at flere med begrenset erfaring, ferdigheter og kunnskap om skredhåndtering blir stilt overfor mer komplekse situasjoner.⁵

22.2.3.3 Trenings- og øvingsområdet i Hægebostad – et frikjøringsområde?

I Norge har vi ett område som i praksis har fungert som et frikjøringsområde. I Hægebostad i Agder er det regulert et 3000 dekar stort område til øvings- og konkurransekjøring, i tillegg til tre tilkomsttraseer på mellom 5 og 10 km. Reguleringsplanen ble første gang vedtatt i 1998, men i forbindelse med fornying i 2005 ble det fremmet innsigelser til planen. Reguleringsplanen ble godkjent av departementet i 2006, i utgangspunktet for fire år.⁶ I brevet der departementet stadfester reguleringsplanen, aksepterer departementet en forlengelse av ordningen i lys av at motorferdselregelverket på den tiden var under vurdering.

Departementets avgjørelse tilsier at området skulle blitt avvirket ettersom revisjonen av motorferdselregelverket stanset opp, men området er fortsatt i bruk. Ifølge kommunen blir planen godkjent for fire år av gangen, og sist vedtatt i 2023. Det følger av bestemmelsene til planen at området i perioden 1. januar til 1. mai er LNF-område kombinert med anlegg for motorsport. Brukere av området må være medlemmer i en angitt snøskuterklubb. Så vidt utvalget har oppfattet, kan medlemmer av snøskuterklubben bruke området fritt, uten at det er knyttet til organisert aktivitet.

I planbeskrivelsen vises det til en evaluering av bruken av områder fra 2015. Av evalueringen går det frem at snøskuterklubben får positive tilbakemeldinger fra grunneierne i området, og de mener totalt sett at øvingsområdet bidrar til trivsel i kommunen. Snøskuterklubben mener at den ulovlige kjøringen også er blitt mindre. Politiet og Statens naturoppsyn er ikke like positive til øvingsområdet, spesielt fordi det ikke har hindret ulovlig kjøring med snøskuter i et tilgrensende verneområde.⁷ Statens naturoppsyn har beskrevet området som omstridt og peker på at det er mye

² SOU 2019:67 s. 2.

³ Bjørnskau og Ciccone (2017) s. 39.

⁴ Michaelsen mfl. (2022) s. 1.

⁵ Michaelsen mfl. (2022) s. 13.

⁶ Brev fra Miljøverndepartementet av 30. november 2006 med avgjørelse i innsigelsessak.

⁷ Hægebostad kommune (2023).

ulovlig kjøring ut av området. Området i Hægebo-
stad blir fort nedkjørt, og trafikken sprer seg da til
tilgrensende områder.

22.2.3.4 Innspill

Flere kommuner har i innspill til utvalget argu-
mentert for at kommunene bør ha mulighet til å
opprette frikjøringsområder. Dette er i stor grad
kommuner fra de nordligste fylkene. Ønsket om
frikjøringsområder er også nevnt av enkelte snø-
skuterforeninger.

Tana kommune, ved hovedutvalg for utmark
og næring, foreslår for eksempel at kommunene
får myndighet til å åpne for øvingsområder/frikjø-
ringsområder for snøskuter på opptil 3000 dekar
etter plan- og bygningsloven. Kommunen begrun-
ner forslaget med interessen og lidenskapen
mange unge i kommunen har for snøskuterkjø-
ring, og mener at et slikt tilbud vil skape bolyst.
Det blir i innspillet også argumentert for at avsatte
frikjøringsområder vil bidra til kjøring i trygge
omgivelser og skape trygghet blant foreldre og
andre brukere av naturen. Det blir med andre ord
etterlyst områder der aktiviteten kan skje i kon-
trollerte former, og der den ikke kommer i kon-
flikt med annen aktivitet.

Snøscooterklubbenes Fellesråd tar i sitt inn-
spill til orde for at man bør ha områder der snø-
skuterkjørere kan prøve ut egne ferdigheter. Det
blir i den sammenheng vist til området i Hægebo-
stad kommune.

22.2.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget har oppfattet at enkelte kommuner og
enkelte miljøer ønsker å etablere og bruke områ-
der for frikjøring med snøskuter i utmark. Det er
et ønske om at motorinteressert ungdom skal
kunne få en arena for å leke og utvikle egne tek-
nikkferdigheter, og slik kunne drive fritidsaktivi-
ten sin i lovlige former. Det blir også argumentert
med å få aktiviteten kanalisert til avgrensede
områder, slik at man samlet vil få mindre naturpå-
virkning enn med dagens ulovlige kjøring.

Områder for fri kjøring med snøskuter vil
etter utvalgets oppfatning kreve store arealer
dersom de skal tjene sin hensikt. Mindre områ-
der vil fort bli kjørt ned og de vil trolig etter
hvert oppleves som lite spennende. Av denne
grunn ser utvalget en risiko for at frikjørerne vil
søke mot mer urørt terreng utenfor de avsatte
områdene. Utvalget er derfor tvilende til om en
åpning for frikjøringsområder vil føre til mindre
ulovlig kjøring. Tvert imot vurderer utvalget at

det er en risiko for økt ulovlig kjøring dersom
man åpner for mer motorferdsel som ikke er
relatert til nytte. En åpning kan føre til at flere
skaffer seg snøskutere som er egnet for å kjøre
utenfor løyper, og som igjen også kan føre til mer
lekpreget bruk utenfor avsatte områder.

Utvalget har inntrykk av at ønsket om frikjø-
ring er avgrenset til enkelte miljøer og til enkelte
deler av landet, og at det totalt sett er få som dri-
ver med slik aktivitet. Dersom regelverket tillater
frikjøringsområder kan det bli press på å åpne for
slike områder i flere deler av Norge – kanskje sær-
lig i områder tilknyttet snøskuterløyper. Frikjø-
ring er en arealkrevende aktivitet, og dersom
store arealer avsettes mange steder i landet kan
dette også ha uheldige konsekvenser for natur- og
friluftslivshensyn. Hensynet til samlet belastning
gjør derfor at utvalget er skeptisk til å åpne for fri-
kjøring i avgrensede områder.

Med bakgrunn i dette vil utvalget ikke foreslå
å åpne for områder for frikjøring. En åpning for
områder for frikjøring er ikke i tråd med motor-
ferdsellovutvalgets prinsipielle utgangspunkt om
ikke å åpne for mer motorferdsel i utmark.

22.3 Catskiing

22.3.1 Innledning

I 2017 vedtok Stortinget en forsøksordning der et
avgrenset antall kommuner fikk adgang til å fast-
sette beltebilløyper for transport av skikjørere
(*catskiing*). «Catskiing» innebærer å bli transpor-
tert ut i skogen eller opp på fjellet med tråkkemas-
kin eller andre tyngre beltekjøretøy, for så å stå på
ski ned igjen. Forsøksordningen skulle gjelde inn-
til seks kommuner i seks år. Siste vintersesong for
forsøkskommunene var vinteren 2023/2024.

Miljødirektoratet inviterte ved oppstart alle
landets kommuner til å søke om å delta i forsøket,
men bare sju kommuner søkte. På bakgrunn av
søknadsprosessen ble kommunene Oppdal, Sur-
nadal, Stryn, Eid (nå Stad), Jølster (nå Sunnfjord)
og Vang valgt som forsøkskommuner.

22.3.2 Dagens regler – rammer for forsøksordningen

Forsøket er hjemlet i motorferdselloven § 4 a
tredje avsnitt, som fastsetter at: «Departementet
kan i inntil seks kommuner gi kommunen myn-
dighet til å gi forskrift om fastsetting av løyper for
persontransport med beltekjøretøy på vinterføre
til utgangspunkter for alpin skikjøring (catskiing)
som et forsøk på inntil seks år.»

Motorferdselsforskriften § 4b gir de valgte forsøkskommunene myndighet til å fastsette løyper innenfor rammer som i stor grad tilsvarer rammene for etablering av snøskuterløyper. Se mer om dette i kapittel 23.

Adgangen gjelder persontransport i faste løyper med tyngre beltekjøretøy som tråkkemaskiner, beltevogner eller lignende. Løypene skal fastsettes med utgangspunkt i eksisterende alpinanlegg. Av forarbeidene fremgår det at løypene bare kan fastsettes som forlengelse av eksisterende skiheis – altså ikke som en forlengelse av preparert alpinløype.⁸

22.3.3 Evaluering av forsøket med catskiing

Da Stortinget vedtok forsøksordningen ble det bestemt at forsøket skulle evalueres etter fire år. Evalueringen av forsøket ble gjennomført av Menon Economics, i samarbeid med Norsk institutt for naturforskning, og sluttrapporten ble publisert høsten 2022.⁹ Sentrale spørsmål for evalueringen var hvordan prosessen for etablering av løyper hadde fungert, hvordan det etablerte tilbudet hadde fungert i drift og hvorfor prosessen stanset i flere av forsøkskommunene.

Erfaringene fra forsøket viser seg å være begrensede. Bare tre av seks kommuner fikk i forsøksperioden vedtatt løyper, og av disse er det bare Stryn og Vang som har noe erfaring med drift.

Kommunene som etablerte løyper har fulgt kravene i regelverket. De ser ut til å ha ivaretatt hensynene til natur, friluftsliv og reindrift på en god måte. Kommunene har tilpasset tilbudet etter innspill og iverksatt avbøtende tiltak for å ivareta hensynene kommunene plikter å ta.

På grunn av restriksjoner i forbindelse med korona-pandemien er erfaringene fra kommunene som hadde tilbud i drift begrensede. Erfaringene fra Stryn og Vang er heller ikke tilstrekkelig til å si noe generelt om konfliktpotensialet med andre interesser, eller positive eller negative effekter for næringsliv. I evalueringen blir det påpekt at det allerede er betydelig randonee-aktivitet i de aktuelle områdene, og at den reelle innvirkningen på natur, villrein og friluftsliv av selve catskiing-tilbudet trolig vil være begrenset.

Stryn har erfaring fra tre sesonger i drift, og viser til positiv respons på tilbudet. Av evaluerin-

gen fremgår det at catskiing-tilbudet i Stryn ikke har vært forbeholdt skikjørere, men at beltebiltraasen også er benyttet for å frakte folk opp til toppen for grilling, underholdning og servering.

Halvparten av kommunene stanset prosessene. Årsaken til dette er flere, og også noe ulike. Blant momenter som trekkes frem er omfattende utredningskrav der kostnaden ble vurdert å være for høy opp mot forventet gevinst, ønske om å benytte annet enn tyngre beltegående kjøretøy, vurderinger rundt sikkerhet og generell misnøye med innretningen av forsøksordningen.

22.3.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere om forsøksordningen med catskiing bør gjøres permanent, i lys av evalueringen av ordningen. Evalueringen viser at erfaringene fra forsøksordningen er svært begrenset, og gir i liten grad grunnlag for å vurdere hvilke positive og negative konsekvenser en generell åpning for catskiing kan gi for natur, friluftsliv og næringsinteresser.

Catskiing har ikke vært tema i innspill til utvalget eller i møter som utvalget har hatt med ulike organisasjoner, myndigheter og interessenter. Interessen for selve forsøksordningen var også begrenset. Vi antar derfor at det er begrenset etterspørsel etter catskiing.

Utvalgets prinsipielle utgangspunkt er å være restriktiv med å åpne for motorferdsel for nye formål som ikke tjener åpenbare nyttebehov, og som samtidig kan påvirke natur og friluftsliv på en negativ måte. Selv om catskiing i ett område kan ha liten påvirkning på natur og friluftsliv, kan summen av mange slike aktiviteter bidra til økt ferdsel i sårbare naturområder – noe som igjen kan påvirke natur- og friluftslivsverdiene negativt. Vi ser at catskiing kan være et supplement til eksisterende tilbud i etablerte alpinanlegg, og at tilbudet kan ha en positiv innvirkning på både alpinanlegget og lokalt næringsliv. Samtidig legger utvalget til grunn at catskiing primært handler om å transportere grupper av betalende skikjørere til fjelltopper og utgangspunkter for skikjøring. Vi ønsker ikke å tilrettelegge for motorferdsel i naturen for en slik avgrenset krets, og vil derfor ikke foreslå å videreføre prøveordningen til en permanent ordning i ny lov. Vi ser også betenkeligheter med å åpne for denne typen aktivitet ut fra et sikkerhetsperspektiv, siden catskiing kan innebære transport inn i skredutsatte områder.

⁸ Prop. 83 L (2016–2017) s. 14.

⁹ Pedersen mfl. (2022b).

22.4 Motorsport

22.4.1 Innledning

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere hvilke rammer motorferdselloven skal sette for motorsportaktiviteter i utmark. Motorsport er en fellesbetegnelse på en rekke ulike sportsgrener som driver med motorisert sportsvirksomhet, for eksempel med bil, motorsykkel, motorbåt eller fly. Eksempler på sportsgrener er motorcross, enduro, trial, snøskutercross og dragracing. Ifølge Norges Motorsportforbund blir det konkurrert i 21 grener under motorsportforbundet, og det er rundt 20 000 aktive medlemmer i Norge.

Motorsport består av ulike aktiviteter som har ulike behov for arealer og aktivitetsplasser. Motorsport utøves typisk på avgrensede motorsportbaner som er regulert for formålet. Dette er gjerne arealer som er opparbeidet i en grad som tilsier at dette ikke er utmark. Enkelte motorsportgrener er likevel avhengig av å bruke områder som er definert som utmark. Hvis motorsport utøves i utmark, vil slik aktivitet være regulert av motorferdselloven med tilhørende forskrifter, uavhengig av om arealet er regulert til motorsport.

22.4.2 Dagens regler

Dagens regelverk har ingen egen hjemmel for motorsport i utmark. Slik aktivitet må derfor vurderes etter den generelle dispensasjonsbestemmelsen i motorferdselloven § 6, se mer om denne i kapittel 27.

Motorsport er så vidt nevnt i forarbeidene til loven. Ifølge forarbeidene bør det unntaksvis kunne gis tillatelse til bruk av avgrensede områder i utmark til motorsport i forbindelse med arrangementer som motorcrossløp og lignende.¹⁰ Utover dette er nærmere retningslinjer å finne i Miljøverndepartementets rundskriv T-1/96, punkt 7.3.2. I rundskrivet presiserer departementet at kommunene kan tillate trenings- og konkurransekjøring i forbindelse med motorsport dersom det dreier seg om 1) begrensede arrangementer i idrettslig regi eller 2) kjøring på terrengbane som er godkjent i reguleringsplan.

Kommunene kan altså gi tillatelse til begrensede arrangementer, som for eksempel snøskuterløp eller motorsykkelcross. Ved vurderingen av om slike tillatelser skal gis vil det blant annet være relevant hvor store avstander løpet skal gå over, og hvilke interesser som berøres. Kommunene er

oppfordret til å sette vilkår for å minimere skader og ulemper for natur og friluftsliv, for eksempel om når og hvor arrangementet skal foregå.

Kommunene kan også tillate trenings- og konkurransekjøring i organiserte former på terrengbaner i utmark, som disponeres av en snøskuterklubb, idrettsforening eller lignende, når banen er lagt ut i reguleringsplan. Ifølge rundskrivet forutsettes det en viss grad av opparbeiding av slike arealer, og at banen ikke har et omfang eller utstrekning som gjør det naturlig å betegne bruken som turkjøring. Det er også lagt til grunn at banene kan benyttes av snøskuterforhandlere til prøve- og demonstrasjonskjøring

Som utgangspunkt kan kommunen etter motorferdselloven § 6 ikke tillate kjøring utover det ovennevnte. Departementet presiserer i rundskrivet at baner tilknyttet hoteller/turistanlegg, som ikke har konkurranse- eller treningsformål, men som er tenkt som et fornøyelsestilbud til turister, ikke kan godkjennes. Det blir presisert at de samme regler som gjelder for baner i utmark, vil gjelde for baner som anlegges på islagte vassdrag, det vil si at «tillatelse etter § 6 bare kan gis når det foreligger reguleringsplan og når banene skal benyttes til kjøring i organiserte former».

Motorsport som ikke utøves med motorkjøretøy, men for eksempel med båt eller andre fartøy, vil måtte vurderes etter motorferdselloven § 6. Dette gjelder for eksempel vannsport på mindre vann. Vann-drag (*water-cross*) er en motorsportgren som innebærer kjøring med snøskuter på vann. Dette er eksempel på en type motorsport som kan kreve tillatelse både etter motorferdselloven § 6 og forskriften § 6, siden det kreves noe kjøring på barmark før snøskuteren kommer ut i vann og planer.

22.4.3 Kunnskapsgrunnlag

22.4.3.1 Motorsport og andre arrangementer

I Miljøverndepartementets rundskriv T-1/96 punkt 7.3.2 gis det føringer om hvilken motorsport som kan tillates, og at dette skal begrenses til trenings- og konkurransekjøring i idrettslig regi. Det er likevel grunn til å tro at motorferdselloven § 6 også benyttes til å tillate ulike arrangementer som har mindre tilknytning til motorsport som idrett. For eksempel ble det i Hattfjelldal våren 2023 gitt tillatelse til en orienteringskonkurranse med snøskuter kalt «GPS Adventure». Ifølge Miljødirektoratet blir det flere steder avholdt arrangementer som er mer begivenheter enn idrett.

¹⁰ Ot.prp. nr. 45 (1976–77) s. 27.

Et annet eksempel er samlingstreff for terrengebilentusiaster. Miljødirektoratet har to ganger behandlet klager fra et firma som ønsker å arrangere slike samlingstreff på Rena – også kalt «Wolfroad». Kjøring er ment å skje på merkede tømmerleder og skogsbilveier i et område som omfattes av motorferdsellovens utmarksdefinisjon. Arrangøren mener tiltaket vil gi deltakerne god kjøretrening under utfordrende forhold. Åmot kommune har gitt tillatelse, og relatert dette til utøvelse av motorsport, men tillatelsene har blitt opphevet av Statsforvalteren. Miljødirektoratet har vurdert at tiltaket ligger utenfor det kommunen har adgang til å tillate etter motorferdselsforskriften § 6, og har i begge sakene opprettholdt Statsforvalterens vedtak.¹¹

Kommunen, og næringslivet i kommunen, har ønsket å legge til rette for disse arrangementene. To ganger har kommunen forsøkt å regulere området til motorsport. Tidligere Fylkesmannen i Hedmark fremmet innsigelse begge gangene, og i begge tilfellene ble innsigelsene tatt til følge av Miljøverndepartementet. Departementet har i sine avgjørelser argumentert med at planområdet på 4500 dekar var for stort, og at kjøring slik planen la opp til vil være «turkjøring» i motorferdselregelverkets forstand.¹²

22.4.3.2 *Innspill fra Norges motorsportforbund*

Norges Motorsportforbund, som ivaretar sportssinteressene for båt, motorsykkel, radiostyrt motorsport og snøskuter, har gitt skriftlig innspill til utvalget. De opplyser at all aktivitet under forbundet skal skje på baner eller områder som er godkjent. Norges Motorsportforbund påser at både formaliteter og sikkerhetsmessig aspekter er ivarettatt før det blir gitt godkjenning til å utøve aktiviteter i regi av motorsportforbundet.

Motorsportforbundet mener at krav til regulering av areal i enkelte tilfeller innebærer en uforholdsmessig kostnadstung og ressurskrevende prosess for å kunne tilrettelegge for idretten. Som eksempel trekker motorsportforbundet frem treningsområder for elektrisk motorcross for barn, eller for enduro som krever minimalt med inngrep i naturen. De vurderer det som lite hensiktsmessig at det for disse områdene er nødvendig med samme reguleringsprosess som for etablering av asfalterte roadracingbaner med depoter og bygninger.

¹¹ Brev fra Miljødirektoratet av 5. september 2017 og 17. august 2020.

¹² Brev fra Miljøverndepartementet av 21. mars 2007 med avgjørelse i innsigelsesak.

Motorsportforbundet påpeker også at grener som enduro og trial bruker naturlige løyper i terrenget, og de mener det er lite hensiktsmessig at slike løyper må behandles i en full reguleringsprosess av kommunen. De etterlyser derfor adgang til en enklere godkjenning, slik at kommunene enklere skal kunne gi tillatelser dersom de ønsker slik aktivitet på avgrensede arealer.

Av innspillet fremkommer det også at motorsporten må forholde seg til flere regelverk og offentlige instanser for ulike aktiviteter og arrangementer. Når det gjelder motorferdsel i utmark blir det først og fremst etterlyst en oppdatering av departementets rundskriv, og en klargjøring av hva som gjelder.

22.4.3.3 *Tidligere forslag*

Spørsmålet om motorsport i utmark ble tatt opp i Direktoratet for naturforvaltnings tilråding til ny lov fra 2008. Direktoratet foreslo å åpne for kjøring i regi av motorsportklubber på fysisk avgrenset terrengbane for motorsport, dersom banene var under 500 dekar, lå til åpen bilvei og var fastsatt i godkjent reguleringsplan etter plan- og bygningsloven. Av høringen av lovforslaget fremkommer det at enkelte ønsket seg større baner, og flere mente at slike baner burde kunne være på opptil 1000 dekar. Norges Motorsportforbund pekte også på at ulike konkurranseaktiviteter innen forbundet krever større baner enn 500 dekar. Direktoratet la til grunn at en begrensning på 500 dekar ville dekke formålet for øving og konkurranser i de fleste tilfeller. I forslag til bestemmelse var det tatt inn en presisering om at begrensningen på 500 dekar ikke skulle gjelde nasjonale terrengbaner for motorsport i regi av Norges Idrettsforbund.¹³

22.4.4 **Utvalgets vurderinger**

Motorsporten trenger areal. Utvalget har oppfattet at motorsportaktiviteter gjerne skjer i avgrensede anlegg som i stor grad er opparbeidet og tilrettelagt, og som ikke regnes som utmark. Enkelte motorsportgrener kan likevel foregå i naturområder med liten grad av opparbeiding, og som faller innenfor motorferdsellovens definisjon av utmark eller vassdrag. Vi mener at en ny motorferdsellov må ta høyde for motorsportens behov for områder for konkurranser- og treninger på arealer som regnes som utmark.

Utvalget mener dagens krav om enkelttillatelse er unødig strengt så lenge det gjelder organi-

¹³ Direktoratet for naturforvaltning (2008) s. 152.

sert aktivitet som skjer på avgrensede områder regulert til formålet i plan. Det er også behov for å gjøre rettstilstanden klarere. Vi foreslår derfor et direkte unntak fra motorferdsellovens forbud for motorsportkonkurranser og – trening forutsatt at aktiviteten skjer i mindre områder avsatt til motorsportanlegg i arealplan etter plan- og bygningsloven. Ved å forutsette at motorsport skjer på arealer som er regulert for formålet, vil eventuelle interessekonflikter knyttet til bruken av arealet være avklart i forkant.

Unntaket skal fange opp behovet for trening og konkurranser for utøvere av motorsport. Utvalget foreslår derfor at adgangen avgrenses til trening og konkurranser som del av den organiserte idretten. Vi tenker her på aktiviteter i regi av klubber tilknyttet et særforbund i Idrettsforbundet eller et tilsvarende nasjonalt sportsforbund tilknyttet internasjonale sportsgrener.

Kommunene kan ikke omgå regelverket for motorferdsel i utmark ved å regulere et større utmarksområde til motorsport. Så lenge den direkte hjemlede adgangen til å utøve motorsport avgrenses til motorsportkonkurranser- og trening

som del av den organiserte idretten, mener utvalget at det ikke er behov for å angi eksakte rammer for størrelse på de aktuelle trenings- og konkurransebanene – men legger til grunn at det skal være mindre avgrensede arealer. Vi antar at kommunene ikke vil regulere større områder enn det de aktuelle motorsportgrenene har behov for til trening og konkurranser. Typiske motorsportgrener som kjøres i utmark er trial og enduro, og der har utvalget sett eksempler på områder rundt 40 dekar.

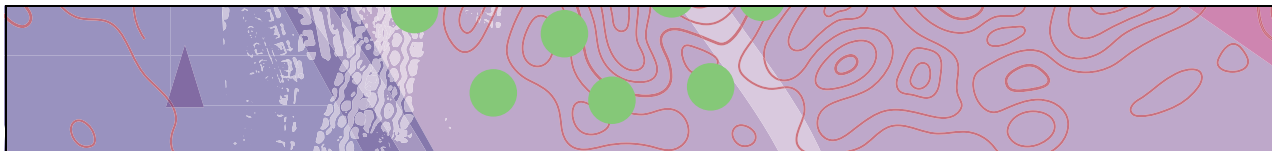
22.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at motorferdsel under motorsportkonkurranser eller -treninger i regi av den organiserte idretten skal være tillatt i mindre områder som er avsatt til motorsportanlegg i arealplan
- at ny lov ikke skal gi kommunene adgang til å åpne for å fastsette områder for frikjøring eller løyper for catskiing

Kapittel 23

Snøskuterløyper



Figur 23.1

23.1 Innledning

I 2015 fikk kommuner i hele landet adgang til å fastsette snøskuterløyper. Tidligere var adgangen til å åpne løyper begrenset til kommunene i Nord-Troms og Finnmark, og da etter forskrifter fastsatt av statsforvalteren. I tillegg var det i noen deler av landet åpnet for at statsforvalteren kunne fastsette snøskuterløyper til viktige fiskevann (isfiskeløyper). Bakgrunnen for lovendringen i 2015 var et ønske om økt kommunal råderett over forvaltningen av motorferdsel.¹

23.2 Dagens regler

23.2.1 Innledning

Motorferdselloven § 4 a gir i dag departementet hjemmel til å fastsette en forskrift der kommunen får adgang til å åpne snøskuterløyper. Dette er gjort i motorferdsselforskriften § 4a, der det slås fast at kommunen kan fastsette løyper på vinterføre, og at bruk av snøskuter i løyper fastsatt i henhold til bestemmelsen er tillatt.

Motorferdsselforskriften § 4a fastsetter rammer for hvor kommunene kan legge løyper, hvilke hensyn kommunene plikter å ta og stiller krav til vedtaksprosessen. Rammene er satt for å sikre at hensynet til blant annet natur og friluftsliv ivaretas.

Motorferdsselforskriften inneholder egne merknader til § 4a. Merknadene gir detaljert veiledning om hvordan løyper skal fastsettes.

23.2.2 Løyper blir vedtatt i lokale løyreforskrifter

For å kunne opprette en snøskuterløype må kommunen vedta en lokal løyreforskrift. Forskriften skal bestå av et kart som på en entydig og forståelig måte viser hvor løypa skal gå, og gi bestemmelser for bruk av løypene. Forskriften skal som minimum inneholde regler om fartsgrenser og kjøretider.

Dersom det skal være tillatt å kjøre ut av løypene for å raste, må kommunen gi bestemmelser om det. Av merknadene til motorferdsselforskriften følger det at rasting maksimalt bør tillates 30 meter fra løypa, med unntak av i Nord-Troms og Finnmark, der rasting inntil 300 meter fra merkestikene har vært akseptert. I Nord-Troms og Finnmark kan kommunene tillate rasting på islagte vann *uavhengig* av avstand til løypa etter motorferdselloven § 4 a andre avsnitt andre setning.

Kommunene kan også fastsette krav om brukerbetaling for å dekke kostnader for drift av løypene eller andre bestemmelser om bruk av løypene, for eksempel om bruk til bestemte formål eller for bestemte grupper. Slike begrensninger må ikke stride mot andre rettsregler, for eksempel prinsippet om ikke-diskriminering i EØS-retten.

23.2.3 Rammer for hvor løyper kan legges

I motorferdselloven § 4 a fjerde avsnitt er det fastsatt enkelte begrensninger på hvor løyper kan legges. Disse er gjentatt i motorferdsselforskriften § 4a.

Kommunene kan ikke legge løyper i verneområder eller foreslåtte verneområder. Forbudet mot løyper i verneområder innebærer at det ikke kan etableres nye løyper i eksisterende verneområder.

¹ Prop. 35 L (2014–2015) s. 6.

Av Prop. 35 L (2014–2015) s. 41 fremkommer det at bestemmelsen ikke er ment å være til hinder for at eksisterende løyper i verneområder videreføres. Med verneområder siktes det hovedsakelig til områder som er vernet etter naturmangfoldloven, men forbudet vil også omfatte områder som er fredet etter kulturminneloven. Med foreslåtte verneområder menes områder der forslag om vern er kunngjort etter naturmangfoldloven § 42.

Det er heller ikke adgang til å legge løyper i nasjonale villreinområder. De nasjonale villreinområdene er fastsatt gjennom de regionale villreinplanene. Også områder som ikke har status som nasjonale villreinområder, kan være viktige funksjonsområder for villrein. I disse områdene vil det ikke være et absolutt forbud mot løyper, men hensynet til villrein bør her tillegges stor vekt.

Løyper skal heller ikke være til vesentlig skade eller ulempe for reindrifta. I forarbeidene er det lagt til grunn at løyper som virker inn på reindrifas særverdiområder og minimumsområder, normalt vil anses å være til vesentlig skade og ulempe for reindrifta.² Med særverdiområder menes flyttlei, brunstland, kalvingsland, sentrale luftingsområder, og områder i og ved anlegg til merking, skilling og slakting. Med minimumsområder menes årstidsbeite som begrenser distriktets reintall. Kommunen skal spesielt ta hensyn til viktige vinterbeiteområder.

Løypene skal ikke kreve terrenginngrep. Dette innebærer at terrenget ikke skal planeres eller opparbeides i barmarkssesongen, og at snøskuterløypene ikke skal sette synlige, permanente spor. Av forarbeidene følger det at klopper eller enkle bruer kan etableres der dette er nødvendig av sikkerhetshensyn.³

23.2.4 Hensyn kommunen skal ta

Motorferdselloven § 4 a lister opp en rekke hensyn kommunen plikter å ta ved fastsetting av snøskuterløyper. Dette er forhold kommunen må ta i betraktning, men ikke absolutte forbudsregler. Av lovforarbeidene fremgår det at kommunene ikke bør fastsette løyper som vil være til vesentlig skade og ulempe for hensynene nevnt i bestemmelsen.⁴

Kommunen skal ta *særskilt* hensyn til støy og andre ulemper for friluftslivet. Ifølge forarbeidene bør kommunen ikke legge snøskuterløyper i områder som er kartlagt og verdsatt som viktige eller svært viktige friluftslivsområder. Kommunene er

også oppfordret til å holde store sammenhengende vinterfriluftslivsområder fri for snøskuterløyper.

I tillegg skal kommunen ta hensyn til naturmangfold, bolig- og hytteområder, landskap, kulturminner og kulturmiljø, og sikkerheten både for de som kjører og for andre. Plikten til å ta hensyn til naturmangfoldet må anses brutt dersom kommunen legger løyper for nær hekkeplasser, hi, spillplasser eller lignende, eller gjennom særlig sårbare eller truede botaniske forekomster der skader på vegetasjon eller markdekke kan oppstå ved lite snødekke.⁵

Kravet om å ta hensyn til sikkerhet innebærer at løyper ikke bør legges i skredutsatte områder eller terreng som er brattere enn 30 grader. Hensyn til sikkerhet innebærer at kommunene også må ta hensyn til andre forhold som kan utgjøre en fare ved snøskuterkjøring, for eksempel usikker is, siktforhold, steiner og andre hindringer, kurvatur og lignende.

23.2.5 Sesongslutt

Av hensyn til yngle- og hekketiden for dyr og fugler følger det av motorferdsselforskriften § 4a andre avsnitt at motorferdsel i snøskuterløypene ikke er tillatt etter 5. mai. I sentrale områder for kalving og flytting av rein skal løypene være stengt etter 25. april.

Statsforvalteren kan i medhold av motorferdsselforskriften § 8 første avsnitt andre setning jf. § 4a andre avsnitt siste setning bestemme at løypene skal være stengt i andre tidsrom, når det er nødvendig for å ivareta reindrifts- eller viltinteresser, eller andre interesser som motorferdselloven skal ivareta.

Etter § 8 andre avsnitt kan statsforvalteren i spesielle tilfeller, etter begrunnet søknad, gjøre unntak fra forbudet. I merknaden til forskriften er det presisert at fritidskjøring (omtalt i merknaden som «forførelseskjøring») som utgangspunkt ikke vil være å anse som et spesielt tilfelle, og dermed ikke vil kunne gi grunnlag for forlengelse av sesongen.

I Finnmark var det før lovendringen i 2015 praksis for at daværende Fylkesmannen i Finnmark utvidet åpningstiden for snøskuterløyper utover 5. mai etter søknad fra kommunen, dersom dette ikke var i konflikt med hensynene bak vårforbudet. Fylkesmannen i Troms hadde ikke tilsvarende praksis for snøskuterløyper i Nord-Troms.

Selv om det i utgangspunktet bare er i spesielle tilfeller statsforvalteren kan utvide sesonglengde, har Klima- og miljødepartementet uttalt

² Prop. 35 L (2014–2015) s. 41.

³ Prop. 35 L (2014–2015) s. 41.

⁴ Prop. 35 L (2014–2015) s. 41.

⁵ Prop. 35 L (2014–2015) s. 26.

at den tidligere praksisen med forlengelse skal kunne fortsette for snøskuterløypene i Finnmark og for isfiskeløyper i andre deler av landet med tradisjon for utvidet åpningstid.⁶ Med bakgrunn i sammenslåingen av statsforvalterembetene i Troms og Finnmark uttalte departementet i 2020 at det ikke var nødvendig å forskjellsbehandle kommunene i Nord-Troms og kommunene i Finnmark. Dermed kan statsforvalteren også utvide åpningstidene i løypene i kommunene i Nord-Troms, etter en konkret vurdering.⁷

23.2.6 Kommunens saksbehandling

Forvaltningslovens regler om forskrifter gjelder med enkelte tilpasninger for kommunens vedtak om snøskuterløyper. Kommunene må oppfylle de grunnleggende kravene som følger av forvaltningsloven, og i tillegg de særreglene som følger av motorferdselloven § 4 a og motorferdsselforskriften § 4a.

Motorferdselloven § 4 a fjerde avsnitt siste setning fastsetter at kommunen skal utrede virkningene løypene vil ha for friluftsliv og naturmangfold i løypens influensområde. Kommunen skal også kartlegge og verdsette friluftslivsområdene der løypene planlegges, og vurdere betydningen av disse områdene opp mot øvrige friluftslivsområder i kommunen. Ifølge forarbeidene skal kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder skje med utgangspunkt i Miljødirektoratets håndbok M98-2013 «Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder».

Av motorferdsselforskriften § 4a følger det at forslag om snøskuterløyper skal sendes på høring etter reglene i plan- og bygningsloven § 11-14. Det innebærer at forslag om snøskuterløyper skal sendes på høring på tilsvarende måte som høring av kommuneplan. I tillegg skal snøskuterløyper kunngjøres etter reglene i plan- og bygningsloven § 12-12 fjerde og femte avsnitt.

Kravene til medvirkning er utdypet i merkna-dene til forskriften. Kommunene er oppfordret til tidlig å ta kontakt med fylkeskommunen og aktuelle sektormyndigheter som statsforvalteren, Vegvesenet, Norges vassdrags- og energidirektorat, politiet og eventuelt Tolletaten. Kommunen må også involvere veieier tidlig i prosessen hvis snøskuterløyper skal legges langs eller over veier. Berørte interessegrupper, for eksempel næringsinteresser, velforeninger, hytteforeninger, turlag, miljøorganisasjoner, bør få komme til

orde i beslutningsprosessen. Grunneiers samtykke må foreligge før løypeforskrifter vedtas.

Kommunen bør også så tidlig som mulig ta kontakt med statsforvalteren for å få en vurdering av om reindriftsinteresser kan bli berørt av løypa. Dersom det er reindriftsinteresser i området må kommunen kontakte de berørte reinbeitedistrik-tene, for å få utfyllende informasjon.

Kommunen skal begrunne vedtak om snøsku-terløyper. Det skal gå klart frem hvordan innkomne uttalelser til forslaget og konsekvensene av snøskuterløypene har vært vurdert, og hvilken betydning de er tillagt. Det skal også gå frem hvordan kommunene har vurdert hensynene som kommunen skal ta.

Vedtatte snøskuterløyper skal rapporteres til Miljødirektoratet, og løypene skal også vises i kommuneplanens arealdel. Av motorferdsselforskriften § 4a følger det også at kommunen skal sørge for merking av og informasjon om løypene.

23.2.7 Særskilt klageadgang

I motorferdsselforskriften § 4a åttende avsnitt er det fastsatt en særskilt klageadgang for kommu-nens forskrift om snøskuterløyper. Vedtakene kan påklages til statsforvalteren. Reglene om klage og omgjøring i forvaltningsloven kapittel VI gjelder, men det er fastsatt særlige begrensninger i hvem som har klageadgang. Løypeforskriftene kan bare påklages av grunneiere og rettighetshavere til eiendommer i løypenes influensområde, Sametinget og berørte reinbeitedistrikter, organisasjoner hvis interesser blir berørt, nabokommuner og berørte statlige og regionale organer. I merkna-dene til bestemmelsen er det presisert at fylkeskommuner og statlige organer som utgangspunkt kan klage over forhold som kunne gitt grunnlag for innsigelse. Det vil si at de kan klage over forhold som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde. Det er også presisert at støy og andre virkninger for lokalt friluftsliv kan være grunnlag for klage.

23.3 Kunnskapsgrunnlag

23.3.1 Status snøskuterløyper

Per mars 2024 var det 55 kommuner som hadde vedtatt snøskuterløyper etter motorferdsselforskriften § 4a. Et flertall av disse kommunene hadde snøskuterløyper også før 2015, men da fastsatt etter andre bestemmelser. Alle kommunene i

⁶ Brev fra Klima- og miljødepartementet av 25. januar 2016.

⁷ Brev fra Klima- og miljødepartementet av 8. juni 2020.

Nord-Troms og Finnmark hadde fastsatt åpne skuterløyper med hjemmel i særregelen om snøskuterløyper i Finnmark og Nord-Troms i motorferdselforskriften § 4, som nå er opphevet. I tillegg hadde rundt 10 kommuner isfiskeløyper fastsatt av statsforvalteren og tre kommuner snøskuterløyper etter forsøksordningen tidlig på 2000-tallet. Se mer om omfanget av snøskuterløyper i kapittel 9.1.5.

23.3.2 Evaluering av reglene for å fastsette snøskuterløyper

Konsekvensene av at kommuner i hele landet i 2015 fikk adgang til å etablere snøskuterløyper, ble i 2020 evaluert av Norsk institutt for naturforskning (NINA), i samarbeid med Menon Economics.⁸ Målet med evalueringen var dels å kartlegge status og utvikling og dels å vurdere virkningene av lovendringen for friluftsliv, naturmangfold og lokal næringsutvikling. Statusbeskrivelsen i rapporten er delvis utdatert, siden flere kommuner har etablert og utvidet løyper siden 2020.

En sentral problemstilling var om løypene fører til mer eller mindre ulovlig kjøring. Innenfor rammene av oppdraget var det ikke mulig å finne et entydig svar på dette. Den samlede mengden motorferdsel må imidlertid antas å ha økt, siden mer motorferdsel har blitt lovlig.

Kommunene Tydal og Trysil ble valgt ut som casekommuner, der man undersøkte vedtaksprosessen nærmere og intervjuet fastboende og hytteiere. NINA fant at kommunene i stor grad hadde fulgt reglene for vedtakelse av løyper, men påpeker at samlet belastning ikke var tilfredsstillende utredet. I rapporten pekes det på at kommunen har relativt stor skjønnsfrihet, og at det er vanskelig å vurdere om kommunene har tatt «nok» hensyn til for eksempel friluftsliv.

Det er også vanskelig å vurdere den faktiske virkningen av løypene på forholdene kommunen plikter å ta hensyn til. Evalueringen gir relativt lite informasjon om de faktiske virkningene på friluftsliv, men rapporten slår fast at mange kommuner har lagt løyper i områder som er kartlagt som viktige og svært viktige friluftslivsområder. Når det gjelder naturmangfold, påpeker rapporten at kommunenes faglige konsekvensutredninger i hovedsak bygger på eksisterende kunnskap i form av informasjon fra ulike databaser. NINA har ikke hatt grunnlag for å vurdere om kunnskapsgrunnlaget er tilstrekkelig, men påpeker at ulike aktører har etterlyst et bedre faggrunnlag om dyrelivet.

Evalueringen ga heller ikke grunnlag for å konkludere om virkningene av snøskuterløypene på lokal næringsvirksomhet. Kommunene bruker forventninger om næringsutvikling og flere arbeidsplasser som argumenter for å etablere løypenettverk, men samtidig er naturbasert reiseliv en næring i vekst, og et stort omfang av løyper kan komme i konflikt med markedsføringen av Norge som «urørt». For reindrifta fremheves det som viktigere med sterk styring av hvor løypene legges, enn hvordan de driftes. NINA stiller også spørsmål ved om reindriftsvennlige regler om åpning og stenging av løypene vil bli respektert på sikt.

Manglende utredning av den samlede belastningen av løypene trekkes frem som en utfordring. De enkelte løypene er hver for seg godt utredet, men vurderinger av den samlede belastningen av løypenettet mangler. I rapporten anbefales det at man pålegger kommunene å evaluere løypene. Slike evalueringer bør utføres av et eksternt miljø, følge fastsatte kriterier og inneholde vurderinger av samlet belastning.

Miljødirektoratet har som oppfølging av rapporten anbefalt departementet å klargjøre hva kravet om at kommunene skal ta «særlig hensyn til støy og andre ulemper for friluftsliv» faktisk innebærer. For naturmangfold er dette i noen grad angitt i forarbeidene, og direktoratet mener at tilsvarende burde vært utarbeidet for friluftsliv.⁹

23.3.3 Særlig om hensynsreglene

Kommunen er pålagt å ta en rekke hensyn når snøskuterløyper vedtas, se kapittel 23.2.4. Hva denne plikten konkret innebærer, har vært omdiskutert, og det er uklart hva som skal til for at vilkåret er oppfylt. Dette kan gjøre det vanskelig for kommuner, klageinstanser, og andre interessenter å vite hvor grensen for lovlig vedtak går.

Det som da het Fylkesmannen i Troms, etterlyste i 2017 retningslinjer for når klageinstansen kan overprøve kommunenes vurderinger og vedtak. Klima- og miljødepartementet presiserte i sitt svar at statsforvalterne skal være tilbakeholdne med å overprøve kommunale vedtak om snøskuterløyper, og viste blant annet til forvaltningsloven § 34, som pålegger statlige organer å legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av kommunens frie skjønn (forvaltnings-skjønn).¹⁰

Departementet understreker at hensynsreglene ikke er forbudsregler, og at kommunene

⁸ Vistad mfl. (2020).

⁹ Brev fra Miljødirektoratet 30. april 2021.

¹⁰ Brev fra Klima- og miljødepartementet 4. oktober 2017.

kan legge løyper i viktige friluftslivsområder hvis kommunen etter en konkret vurdering finner at det foreligger andre hensyn som etter kommunens skjønn er så tungtveiende at hensynet til friluftslivet må vike. Konflikt mellom de ulike hensynene vil normalt ikke være grunnlag for å oppheve vedtaket. Ifølge departementet må statsforvalterne først og fremst vurdere om kommunen har gjort en saklig og forsvarlig vurdering og avveining av de ulike hensynene mot hverandre, og om avbøtende tiltak og mindre konfliktfylte løsninger er vurdert. Departementet skriver i brevet:

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

Selv om friluftslivet er gitt en særstilling i bestemmelsen, betyr ikke det at det er forbudt å la friluftslivsinteressene vike for andre interesser. Departementet uttaler at: «Bestemmelsen må først og fremst forstås slik at den stiller ekstra strenge krav til vedtakets begrunnelse der det er friluftslivshensyn som berøres.»

Uttalelsen er omdiskutert. Blant annet har Norsk Friluftsliv, Den Norske Turistforening og Naturvernforbundet tatt til orde for at tolkningen departementet legger til grunn, ikke stiller hensynet til friluftsliv i en særstilling, slik det var forutsatt i lovarbeidet.¹¹

23.3.4 Praksis om utvidelse av sesonglengde

Statsforvalteren i Troms og Finnmark har hatt en praksis for å utvide sesonglengden i snøskuterløyper, se kapittel 23.2.5. Statsforvalterne har overfor utvalget gitt uttrykk for at søknader om unntak, er ressurskrevende å behandle. I 2023 mottok statsforvalteren søknader om å forlenge åpningstiden i 200 snøskuterløyper. Av disse fikk 146 løyper utvidet åpningstid.¹²

For å kunne vurdere søknadene ut fra reelle forhold, og ut fra de hensynene som ferdselsforbudet om våren skal ivareta, må søknadene behandles tett opp til forbudsperioden. Ifølge statsforvalteren baserer søknadsbehandlingen seg på kommunenes vurderinger, men de gjør

samtidig også selvstendige vurderinger basert på nåsituasjonen, gjeldende prognoser og egen kunnskapsinnhenting. Det blir gjort en samlet vurdering av snøforhold, smelteprognoser fra Norges vassdrags- og energidirektorat, reindriftshensyn og hensyn til dyreliv. Statsforvalteren stiller krav til eksplisitt samtykke fra berørte reinbeitedistrikt eller siidaer før eventuelle vedtak om utvidet åpningstid. I vedtaket settes det vilkår om at kommunene skal stenge løypene dersom reindrifta ber om det, dersom det ikke er bærende snølag og dersom det er økt skredfare eller usikker is. De faktiske forholdene endrer seg raskt utover våren, og prognosene blir mer usikre jo lengre tidsvindu statsforvalteren setter for forlengelse. Av den grunn har Statsforvalteren i Troms og Finnmark prinsipielt vurdert at de ikke kan forlenge for en lang periode, selv om kommunene ønsker lengre åpningstider når det er mye snø.

23.3.5 Innspill til utvalget

23.3.5.1 Natur- og friluftslivsorganisasjoner

Natur- og friluftslivsorganisasjoner som Den Norske Turistforening (DNT), Norsk Friluftsliv og Naturvernforbundet mener natur- og friluftslivsinteressene har for dårlig vern etter dagens motorferdselregelverk. De har i innspill til utvalget gitt uttrykk for at regelverket om etablering av løyper ikke fungerer etter intensjonen.

I innspillene blir det pekt på at flertallet av kommunene som har vedtatt løyper, har lagt løyper i områder som er kartlagt som viktige eller svært viktige friluftslivsområder. Naturvernforbundet, som har gjennomgått alle klagesaker mellom 2015 og 2021 (27 saker), konkluderer med at natur og friluftsliv gjennomgående er tapende part når saker skal behandles. Ifølge Naturvernforbundet fikk ingen av klagenes som var begrunnet i natur eller friluftsliv, medhold eller delvis medhold. Friluftsliv har fått en særstilling i loven, men organisasjonene mener at friluftslivet ikke er gitt en særstilling i praksis, siden kommunene kan velge å prioritere snøskuterinteresser fremfor friluftslivsinteresser. Det blir også uttrykt en bekymring for bit-for-bit-utvidelser av løypenettverk uten at samlet belastning blir vurdert.

DNT har i sitt innspill beskrevet egne erfaringer som høringspart i en rekke løypeprosesser. De erfarer mangelfulle begrunnelser, manglende avveininger mellom de ulike interessene og manglende redegjørelse for hvorfor kommunene prioriterer ned hensynet til natur og friluftsliv eller ser bort fra anbefalinger i konsekvensutredningene.

¹¹ Brev fra Norsk Friluftsliv mfl. av 26. mars 2021.

¹² Statsforvalteren i Troms og Finnmark (2023b).

Kvaliteten på utredningene varierer, og det er ulik praksis for hvem som gjennomfører utredningene. DNT mener det er uheldig at snøskuterklubber enkelte ganger utreder og fremmer forslag, og at det burde være fagpersoner som gjør dette.

Naturvernforbundet har problematisert at det er manglende kunnskap om verdifull natur og mangelfulle systematiske naturregistreringer. De er opptatt av at kunnskapsgrunnlaget må styrkes for å unngå ødeleggelse av mer natur. Kommunene trenger bedre kunnskap om hvilken natur og hvilke arter som finnes, og hvor disse finnes. Naturvernforbundet påpeker at data som ligger i offentlige baser, er gode, men langt fra tilstrekkelige for å kunne ivareta intensjonen om å ta hensyn til naturen.

Alle de tre organisasjonene etterlyser klarere rammer for kommunenes skjønnstøvelse og en klargjøring av hva som ligger i at friluftslivet skal ha en særstilling. De mener hensynet til natur- og friluftsliv interessene må gjøres mer forpliktende, og at tydeligere rammer vil gi ryddigere prosesser, færre omkamper, mindre konflikter og færre klager – noe som igjen vil være tids- og ressursbesparende for kommuner og statsforvaltere.

Organisasjonene mener kommunene som hovedregel ikke skal kunne legge løyper i områder som er kartlagt og verdsatt som viktige for friluftsliv, store sammenhengende vinterfriluftsområder eller områder som er viktig for naturmangfold. De vil ha klarere føringer for hvordan kommunene skal avveie snøskuterinteressene mot friluftslivsinteressene, og klarere krav til begrunnelse. Fordelen med snøskuterløyper må være større enn ulempene for friluftslivet. Organisasjonene er opptatt av at kommunene må ha gjennomført en helhetlig kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder før arbeidet med planlegging av løyper igangsettes, og at dette må være et rent faglig og uavhengig arbeid. Kommunene må sette rammer for hvor stort det totale løypenettet bør være, og planlegging av løyper bør skje etter en helhetlig plan med samlet vurdering av fordeler og ulemper og tålegrensen for kommunenes natur- og friluftslivsområder.

Både DNT og Norsk Friluftsliv tar til orde for at planlegging av snøskuterløyper bør skje etter plan- og bygningsloven. En kobling til plan kan bidra til å sikre mer helhetlig planlegging og vurdering av konsekvenser, ryddigere prosesser, tidlig medvirkning og gi bedre legitimitet og forankring. De er også inne på muligheten for å utarbeide regionale planer der fylkeskommunen kan ha en koordinerende rolle. Norsk Friluftsliv mener at planer om snøskuterløyper minst må

være konsekvensutredningspliktige etter konsekvensutredningsforskriften vedlegg II.

Både DNT og Norsk Friluftsliv mener at statsforvalteren må ha en tydelig rolle i å ivareta natur og friluftsliv. DNT foreslår for eksempel at statsforvalteren kan få økt myndighet innenfor områder som er kartlagt som viktige eller svært viktige, for eksempel ved krav om godkjenning fra statsforvalteren for å etablere løyper i viktige friluftslivsområder.

23.3.5.2 Snøskuterinteresser

Snøscooterklubbenes Fellesråd (SKFR) er en forening for landets snøskuterklubber, som arbeider for å bedre snøskuterkjørernes vilkår. SKFR ønsker at det skal bli enklere for kommunene å etablere snøskuterløyper, og at kommunene skal få større myndighet. SKFR mener det ikke er dokumentert at friluftsliv eller dyreliv blir skadelidende på grunn av snøskuterløyper. De påpeker at flere kommuner har lang erfaring med løyper, at dyrelivet der verken er forsvunnet eller fortrengt, og at friluftslivet lever i beste velgående.

SKFR mener det er for lett å kreve bruk av føre-var-prinsippet i tilfeller der kunnskapsgrunnlaget er lite. Det må etter SKFRs syn stilles tydelige krav og tydelige henvisninger til hvilke mangler ved kunnskapsgrunnlaget som gjør at man er føre var, slik at det er mulig å imøtegå påstanden. Tilsvarende må krav om stenging av løyper av reindriftshensyn dokumenteres, og kommunene må ha adgang til å åpne for bruk av midlertidig alternativ trasé uten omfattende utredninger.

SKFR er kritiske til natur- og friluftslivsorganisasjonenes ønske om å forby løyper i viktige og svært viktige friluftslivsområder. De mener det er viktig å se på grunnlaget for kommunenes verdsetting av friluftslivsområder, og at det vil være feil å ukritisk forby alle løyper på grunnlag av verdsettingskriteriene i kartlegginger av friluftslivsområder. Områder kan være kartlagt som viktige sommerstid uten at områdene har tilsvarende betydning på vinteren.

SKFR tar til orde for at alle kommuner skal ha adgang til å tillate ferdsel ut av løypa på islagte vann for å raste uavhengig av avstand til løypa. De mener også at kommunene må få adgang til å utvide sesongen når forholdene for dette er til stede, og at det er byråkratisk og lite hensiktsmessig at statsforvalteren skal ha denne myndigheten. SKFR mener at kommunene bør kunne tillate snøskuterløyper på ubruytede veier uten omfattende konsekvensutredninger. Disse veiene benyttes av motorkjøretøy ellers i året, og kan

benyttes om veien brøytes. Tilsvarende bør kommunene kunne tillate løyper i kraftgater og maste-traseer uten omfattende konsekvensutredninger. Dette er arealer som har omfattende inngrep, og som i liten grad benyttes som friluftslivsområder. Av innspillet går det også frem at kommunene bør kunne tillate enkle tilførselsløyper til og fra egen eiendom, hytter, parkeringsplasser med videre, uten omfattende konsekvensutredninger. De argumenterer også for at utredningsplikten må avgrenses til konkret å gjelde løypene og områder i deres umiddelbare nærhet.

SKFR mener også at vårforbudet i Nord-Troms og Finnmark bør oppheves, og at kommunene selv må få adgang til å utvide sesongen for de løypene kommunen vurderer som akseptable. De er opptatt av at statsforvalterens involvering må fjernes, og at statsforvalterens rolle er et unødig ledd i byråkratiet. Det er kommunene som ser daglig status for løypene og kan justere og forlenge stengning deretter.

SKFR og ulike snøskuterforeninger mener også at regelverket bør åpne for bruk av ATV med belter eller tråkkemaskin for preparering av snøskuterløyper.

23.3.5.3 Kommuner

Utvalget har mottatt innspill fra en rekke kommuner. Flertallet av kommunene som har gitt innspill, er store utmarkskommuner som har en viss tradisjon og kultur for motorferdsel i utmark, og mange av innspillende er tilnærmet likelydende. Den generelle tilbakemeldingen fra kommunene er at de ønsker økt lokalt selvstyre. Når det gjelder regelverket for etablering av løyper, er det betydelig overlapp mellom kommunenes innspill og innspillet fra SKFR som er referert til ovenfor.

Vårforbudet i Nord-Troms og Finnmark blir tatt opp i mange av innspillene utvalget har fått. Innspillene gjelder typisk både det generelle vårforbudet mot all motorferdsel, og forbud mot kjøring i snøskuterløyper etter 5. mai. Det er nærmere redegjort for disse innspillene i kapittel 18.2.2.3.

Utmarkskommunenes Sammenslutning (USS) har i sitt innspill foreslått flere endringer i regelverket for etablering av snøskuterløyper. I likhet med SKFR argumenterer de for at kommuner bør ha adgang til å tillate rastning på hele vann i hele landet – uavhengig av avstand til snøskuterløypa. USS argumenterer også for at det må bli enklere å gjøre mindre justeringer i snøskuterløypene uten en fullstendig ny forskriftsbehandling. Der det bare er snakk om mindre justeringer, bør det lem-

pes på kravene til utredning og høring. Også på ubrøytet vei som trafikkeres med motorkjøretøy ellers i året, bør utredningskravene være lempeligere. Dette vil fjerne unødvendig byråkrati og kanskje også gi et insentiv til å plassere færre løyper i terrenget.

USS mener at motorferdsel i utmark bør reguleres i plan- og bygningsloven, slik at kommunene i en ordinær planprosess kan avklare hvor motorferdsel skal være tillatt. De påpeker at dagens ordning med fastsetting av snøskuterløyper har klare paralleller til plan- og bygningsloven, og at disse sakene med fordel kunne vært underlagt plan- og bygningslovens alminnelige ordning. De nasjonale og regionale interessene som gjør seg gjeldende, kan ivaretas på en god måte gjennom nasjonale og regionale myndigheters involvering i plansaken, inkludert innsigelsesinstituttet. USS argumenterer derfor for at fastsetting av løyper etter motorferdselforskriften § 4a bør erstattes av en alminnelig adgang til å innta slike traseer i arealplaner etter plan- og bygningsloven.

23.4 Utvalgets vurderinger

23.4.1 Innledning

Utvalget foreslår at kommunene, slik som i dag, skal ha adgang til å åpne løyper for motorisert ferdsel på snødekt mark og islagte vassdrag. Siden lovendringen i 2015 har 55 kommuner etablert snøskuterløyper, og antall kommuner og antall kilometer løyper tilsier at dette er et tilbud som er viktig for mange kommuner. Gjennom skriftlige innspill og møter har utvalget fått høre sprikende synspunkter på dagens regler og hvordan de rent faktisk fungerer. Utvalget har derfor vurdert om rammene og prosessen for vedtakelse av løyper bør endres.

23.4.2 Hvordan skal løyper fastsettes?

23.4.2.1 Regulering i arealplaner

Etter dagens regelverk skal kommunene fastsette løyper i forskrift. Saksbehandlingen følger reglene i forvaltningsloven, med noen særlige tilpasninger. Utvalget har fått innspill om at prosessen oppfattes som komplisert, og flere har ønsket at man skal følge plan- og bygningslovens system.

Utvalget foreslår, som behandlet i kapittel 15, at motorferdsel i større grad reguleres gjennom planer etter plan- og bygningsloven. Planprosessen etter plan- og bygningsloven er et verktøy kommunene kjenner godt, som tilrettelegger for samord-

net arealbruk, medvirkning og gode prosesser. Utvalget mener løyper er egnet til å bli regulert i plan, og foreslår derfor at planlegging og fastsetting av snøskuterløyper skal skje i arealplaner etter plan- og bygningsloven. Fordi løypene vil kreve relativt detaljert regulering, foreslår utvalget at retten til motorferdsel i løypene forutsetter at løypene er fastsatt i reguleringsplan, se kapittel 15.4.5.4. Utvalgets vurderinger om bruk av plan- og bygningsloven er nærmere redegjort for i kapittel 15, der den konkrete prosessen for arealplaner om snøskuterløyper behandles.

Siden løyper skal fastsettes i arealplan, foreslår utvalget ikke å videreføre reglene om hvilke hensyn som skal tillegges vekt ved fastsettingen av løyper. Som omtalt i kapittel 15.4.5.2 vurderer utvalget det som lite ønskelig at motorferdselloven legger føringer for skjønnsutøvelsen etter plan- og bygningsloven.

23.4.2.2 *Utredningskrav*

Utvalget ønsker ikke at utredningsplikten skal svekkes sammenlignet med i dag. Gode utredninger er viktig for å ivareta hensynene loven bygger på, og for å unngå konflikter. Konsekvensutredninger som belyser mulige virkninger for natur og friluftsliv, må derfor gjennomføres før kommunen kan fatte vedtak om løyper.

Utvalget foreslår at konsekvensutredning av planer om motorferdsel skal reguleres etter de alminnelige reglene om konsekvensutredning av planer etter plan- og bygningsloven og konsekvensutredningsforskriften. Utvalget vurderer at behovet for konsekvensutredning av løyper er stort, og foreslår derfor at løyper med lengde på over 500 meter tas inn i vedlegg I til konsekvensutredningsforskriften, mens kortere løyper tas inn i vedlegg II. Se nærmere om disse reglene og utvalgets vurdering av hvordan løyper skal utredes i henholdsvis kapittel 15.2.1.7 og kapittel 15.4.5.5. Konsekvensutredning skal skje etter anerkjent metodikk.

Utvalget har fått innspill om at det er ønskelig med forenklet saksbehandling for løyper på ubrøytete veier og i mastegater. Blant annet blir det argumentert med at motorferdsel vil være tillatt på veiene dersom de brøytes. Utvalget foreslår ikke en slik løsning. Mange veier brøytes aldri, og utvalget legger til grunn at det ikke er uvanlig at veier har ulik bruk sommer og vinter. En rekke veier går inn i områder som er attraktive og mye brukt for friluftslivet på vinteren. En forenklet prosess kan derfor føre til økte konflikter. Vi ser også at en slik løsning kan føre til mer trafikk i områder som ellers er lite forstyrret i vintersesongen. Vi er

også skeptisk til forenklet prosess i mastegater, blant annet av hensyn til sikkerhet og fordi man heller ikke her kan utelukke negative konsekvenser for øvrige interesser motorferdselloven skal ivareta. Utvalget foreslår derfor ikke et unntak fra konsekvensutredningsplikten for løyper på veier eller i mastegater. Vi mener at det også her er ønskelig med utredninger som belyser konsekvenser for natur, friluftsliv, sikkerhet eller andre relevante hensyn og også at konsekvensutredning av alle løyper er viktig med tanke på vurderinger rundt samlet belastning.

23.4.2.3 *Grunneiersamtykke*

I dag følger det av motorferdsselforskriften § 4a sjuende avsnitt at kommunen ikke kan gjøre vedtak om snøskuterløyper før grunneieren har samtykket. Utvalget foreslår ikke å videreføre dette som et særskilt krav. Grunneieren vil bli varslet som ledd i planprosessen, og vil ha mulighet til å uttale seg. Grunneieren har i kraft av grunneierretten adgang til å nekte motorferdsel på sin eiendom, se kapittel 5.9. Grunneieren vil derfor kunne legge ned veto mot etableringen av en eventuell løype, så lenge retten til den ikke er ekspropriert, se kapittel 15.4.5.7.

23.4.3 **Rammer for hvor løyper kan legges**

Utvalget har vurdert om motorferdselloven bør sette rammer for hvor løyper kan legges, slik forskriften gjør i dag. I dag kan løyper ikke legges i verneområder, foreslåtte verneområder eller nasjonale villreinområder, og heller ikke der de vil være til vesentlig skade eller ulempe for reindrifta.

Utvalget mener det kan være hensiktsmessig med noen begrensninger i hvor løyper kan plasseres, men er samtidig opptatt av at motorferdselloven ikke bør fastsette for mange begrensninger i planleggingsadgangen etter plan- og bygningsloven, se nærmere i kapittel 15.4.5.2.

Utvalget foreslår å beholde regelen om at løyper ikke kan legges i foreslåtte verneområder eller nasjonale villreinområder. Utvalget vurderer at dette er fornuftige og hensiktsmessige rammer for adgangen til å plassere løyper. Utvalget vil derimot ikke foreslå å videreføre bestemmelsen om at løyper ikke kan legges i verneområder. Motorferdsel i verneområder krever uansett ofte samtykke fra vernemyndighetene, og utvalget mener det bør være opp til vernemyndighetene å vurdere om motorferdsel er forenlig med verneformålet.

Utvalget har vurdert om man skal beholde bestemmelsen om at løyper ikke skal være til

vesentlig skade eller ulempe for reindrifta. Dette er ikke en tydelig geografisk avgrensning, men isteden en føring for hvordan avveiningen mellom ulike interesser skal foretas. Vi mener imidlertid at det er viktig at løyper ikke plasseres slik at de er til vesentlig skade eller ulempe for reindrifta. Utvalget har drøftet hvorvidt man skal beholde terskelen «vesentlig» skade eller ulempe, eller om man skal fjerne vesentlighetskriteriet. Vi vurderer at en regel som innebærer at enhver liten ulempe eller skade for reindrifta medfører totalforbud mot løyper, vil være en for streng terskel. Dette sammenholdt med at vesentlighetskravet samsvarer med kravet i dagens reindriftslov § 63, gjør at vi foreslår å beholde det. Vi mener imidlertid det kan være grunn til å vurdere kriteriet i forbindelse med revisjon av reindriftsloven og at vesentlighetskriteriet ikke bør tolkes for strengt. Hensynet til reindrifta er sentralt i motorferdselloven, og kommunene bør utvise varsomhet med å plassere løyper der de kan være til ulempe eller skade for reindrifta.

I dag er det fastsatt at løyper ikke skal kunne kreve terrenginngrep. Dette innebærer at løyper ikke kan plasseres på steder der det vil være nødvendig å planere eller opparbeide terrenget i bar-markssesongen. Utvalget mener at løyper fortsatt som utgangspunkt ikke bør kreve terrenginngrep, og at løypene ikke bør gi synlige spor i bar-markssesongen. Vi vil likevel ikke foreslå å videreføre dette som en absolutt skranke for hvor løyper kan plasseres. Vi bemerker at en del terrenginngrep vil være søknadspliktige tiltak etter plan- og bygningsloven.

23.4.4 Kommunens reguleringsadgang

23.4.4.1 Skal formålsavgrensning tillates?

Etter dagens regler kan kommunen begrense bruken av snøskuterløyper til en angitt gruppe eller til ferdsel for bestemte formål. Størstedelen av dagens løyper er åpne for alle og for ferdsel for alle formål, men utvalget kjenner til eksempler på løyper som er begrenset til isfiske og også løyper som bare er åpne for turistbedrifter som arrangerer organiserte turer.

Utvalget har vurdert om adgangen til å begrense bruk til bestemte formål bør videreføres. En fordel med å åpne for formålsavgrensning er at kommunen da kan begrense ferdselen som tillates til det kommunen vurderer som hensiktsmessig. Kommunen vil for eksempel kunne regulere løyper som bare er tillatt for hyttetransport, og slik også redusere behovet for individuelle tillatelser til for eksempel hyttekjøring.

En ulempe med formålsavgrensede løyper er at det kan være krevende å kontrollere at formålsavgrensninger overholdes. Utvalget vurderer også at det ved formålsavgrensning vil være stor risiko for at løypene brukes til andre formål enn de som er angitt. Dette kan igjen være problematisk fordi man risikerer at det blir mer ferdsel enn det kommunen har lagt til grunn da løypa ble fastsatt.

Dersom kommunen får adgang til å begrense bruken av løypene til ethvert formål, vil kommunen reelt sett kunne åpne for formål som loven ellers ikke tillater, og slik omgå det generelle forbudet mot motorferdsel i utmark. Eksempler på slik aktivitet kan være catskiing, kommersielle turistløyper for persontransport og løyper for persontransport til hytter. En slik omgåelse vurderer utvalget som uheldig.

Slik utvalget vurderer det er heller ikke arealplaner et egnet verktøy for å avgrense personkretsen som kan benytte et planområde. Plan er primært egnet for å avklare *hvor* en aktivitet kan skje, ikke *hvem* som kan gjøre noe.

På bakgrunn av det overnevnte foreslår utvalget at løypene skal være åpne for enhver, og at det ikke skal være adgang til å begrense adgangen til bruk av løypene til angitte ferdselsformål eller bestemte persongrupper. På samme grunnlag foreslår vi ikke å åpne for at planfestede traseer skal kunne erstatte krav om individuell tillatelse for et angitt formål. Der en kommune ønsker å tilrettelegge for ferdsel, for eksempel til et hyttefelt eller et isfiskevann, kan kommunen legge en åpen løype dit.

23.4.4.2 Hvilke transport- og fremkomstmidler skal tillates?

I dag er det bare tillatt å bruke snøskutere i snøskuterløyper. I merknadene til motorferdsel forskriften § 4a er det presisert at bestemmelsen ikke hjemler bruk av ATV med påsatte belter eller tråkkemaskiner i løypene.

Utvalget har fått flere innspill om at slik forskjellsbehandling mellom fremkomstmidler oppleves som urimelig. Kjøretøy som ATV med påmonterte belter har blitt utbredt og vil som utgangspunkt ikke påføre miljøet større belastning enn snøskutere av samme størrelse.

Utvalget ønsker et mest mulig teknologinøytralt regelverk, og antar også at ubegrunnet forskjellsbehandling av fremkomstmidler som tilsvarer hverandre, kan være i strid med EØS-regelverket. Vi mener derfor at det bør være adgang til å benytte også andre fremkomstmidler enn snøskuter i løypene.

Utvalget vil imidlertid ikke foreslå å åpne løyper for ethvert fremkomstmiddel. Vi ønsker ikke å åpne for større fremkomstmidler, som blant annet på grunn av sin størrelse og vekt kan påføre miljøet større belastning enn det snøskutere gjør. Vi foreslår derfor at løypene skal åpnes for snøskutere og *lignende* fremkomstmidler. Dette vil innebære en grense mot blant annet tyngre beltekjøretøy, slik som beltebiler og tråkkemaskiner.

I tillegg mener utvalget at kommunen bør ha adgang til å fastsette løyper for lettere fremkomstmidler – for eksempel elektriske beltesparesykler ment for bruk på snø. Når kommunene kan åpne løyper for snøskutere og lignende, bør de også ha adgang til å fastsette løyper for mindre innretninger.

Utvalget forslår at kommunene skal kunne åpne løyper for snøskutere og lignende eller lettere fremkomstmidler. Etter utvalgets syn bør kommunene innenfor rammene av dette kunne fastsette nærmere bestemmelser om hvilke kjøretøy som er tillatt i den enkelte løype, og for eksempel begrense adgangen til bruk av en løype til elektriske fremkomstmidler.

23.4.4.3 Rastesoner

I dag har kommunen adgang til å fastsette rastesoner der det er tillatt å kjøre ut av løypa for å raste. Utvalget ønsker å videreføre denne adgangen og foreslår at disse sonene skal fastsettes i arealplan, enten i plankartet eller i bestemmelser til planen.

Utvalget ønsker, som behandlet i kapittel 18.4.3, ikke å beholde egne regler og retninglinjer for rasting i Nord-Troms og Finnmark, men foreslår isteden felles regler for hele landet. Vi foreslår at kommuner i hele landet skal ha adgang til å fastsette rastesoner på islagte vann uavhengig av avstand til løypen.

Når det gjelder rastesoner på snødekt mark, vurderer utvalget at rasting som utgangspunkt bør skje så nær løypa som mulig. Utvalget vurderer at den enkelte kommune er best egnet til å vurdere plasseringen av og størrelsen på rastesonene, og vil derfor ikke fastsette noen ytre grense for rastesonens størrelse. Vi vil imidlertid anta at det sjelden er behov for større rastesoner enn 30 meter, slik departementet har lagt til grunn i merknadene til dagens bestemmelse. Kommunene bør vurdere behovet for og plasseringen av rastesoner i forbindelse med vedtak av planen. Kommunene må i sin vurdering av rasteavstanden ta hensyn til blant annet reindrifta, verneområder, naturmangfold, støy og sikkerhet.

23.4.4.4 Adgangen til å regulere ferdsel

Utvalget foreslår at kommunene fortsatt skal kunne regulere bruken av løypene, og at dette skal skje gjennom bestemmelser til planen. Kommunene skal for eksempel fortsatt kunne gi bestemmelser om fartsgrenser og åpningstider. Bestemmelser om åpningstider kan for eksempel være forbud mot kjøring etter klokka 22 eller forbud mot kjøring på for eksempel søndager eller påskeaften. Det kan også være aktuelt å gi bestemmelser om hvilke fremkomstmidler som kan benyttes, dersom kommunen ønsker å regulere type kjøretøy eller egenskaper ved fremkomstmiddelet.

Utvalget foreslår at kommunene fortsatt skal kunne stille krav om brukerbetaling (løypeavgift) for å dekke kostnader til utredning, etablering og drift av løypene, se kapittel 28.5. Vi foreslår også at kommunen skal kunne stille krav om registrering av turer i kjørebok, app eller på annen hensiktsmessig måte.

Utvalget mener det fortsatt skal være adgang til å stenge løypene ved behov. Slik stenging kan for eksempel være nødvendig av hensyn til sikkerhet, reindrift eller naturmangfold. Utvalget foreslår en bestemmelse der både kommunene og statsforvalteren midlertidig kan forby eller regulere motorferdsel i bestemte områder av hensyn til de interessene loven skal ivareta. Denne bestemmelsen kan også benyttes til å stenge løyper. Bestemmelsen omtales nærmere i kapittel 14.4.2.2.

23.4.5 Særlig om sesonglengde

23.4.5.1 Hvor lenge kan snøskuterløypene holdes åpne?

Etter dagens regler er det ikke tillatt å kjøre i snøskuterløypene etter 5. mai. I sentrale områder for reindrifta skal løypene holdes stengt etter 25. april.

Utvalget har mottatt flere innspill som er kritiske til restriksjonene på motorferdsel om våren. Flere har argumentert mot det generelle vårforbudet i Nord-Troms og Finnmark og mot å ha fast sluttdato i snøskuterløypene. Det blir argumentert med at behovet for et forbud varierer fra år til år, blant annet som følge av varierende snømengde. Norsk institutt for naturforskning (NINA) har derimot i en rapport om vårforbudet, som er omtalt i kapittel 18.2.2.4, vist til at sårbarheten for flere arter om våren er nokså uavhengig av snøforhold. Rein er for eksempel særlig sårbar i kalvingsperioden, uavhengig av snøforholdene.

Utvalget mener det er gode grunner for å ha en strengere regulering av motorferdsel om våren, se kapittel 18.2.3, og vi vurderer derfor at det fortsatt bør være en nasjonal regel som angir en ytre ramme for hvor lenge snøskuterløypene kan holdes åpne. Kommunene vil kunne gi bestemmelser i arealplanen om at en løype skal stenges tidligere.

Utvalget har vurdert om datoene som gjelder i dag, skal videreføres, eller om det er grunnlag for å fastsette andre sluttdatoer. Utvalget vurderer det som vanskelig å finne eksakte datoer som er godt begrunnet for hele landet. Rapporten fra NINA viser at tidspunktet for når ulike arter er sårbare, varierer både mellom arter og geografiske områder. Ifølge rapporten vil antallet arter som er sensitive for forstyrrelser, øke utover våren, noe som tilsier at behovet for et forbud mot motorferdsel blir større jo lenger utover våren man kommer. Tamrein er sensitiv fra april/mai og utover. Utvalget finner ikke holdepunkter som tilsier at dagens datoer bør endres, og foreslår at de videreføres. Dette innebærer at motorferdsel ikke vil være tillatt i løyper etter 25. april i sentrale områder for reindrifta og etter 5. mai i øvrige områder.

23.4.5.2 Skal det være adgang til å forlenge åpningstiden i løypene?

Utvalget har vurdert om det bør være adgang til å forlenge åpningstiden til løypene. I Nord-Troms og Finnmark er det etablert praksis at statsforvalteren etter søknad fra kommunene årlig forlenger åpningstiden i et stort antall løyper. Vi mener det kan stilles spørsmål ved om omfanget er i tråd med intensjonen bak dagens sluttdato, men ser samtidig at dette er en praksis med sterk støtte lokalt. Vi mener det fortsatt bør være adgang til å forlenge åpningstiden i snøskuterløyper, så lenge det er gjort forsvarlige vurderinger opp mot interessene sluttdatoen er ment å ivareta. Vi foreslår at det bare skal være adgang til å forlenge åpningstiden til 16. mai.

I dag er praksisen med å forlenge åpningstiden i løyper avgrenset til Nord-Troms og Finnmark, i tillegg til enkelte isfiskeløyper som tidligere har hatt åpningstid utover 5. mai. Utvalget ønsker i utgangspunktet like regler for hele landet og kan ikke se tungtveiende argumenter for at en slik adgang skal forbeholdes kommuner i Nord-Troms og Finnmark. Vi foreslår derfor å åpne for forlenging av løypenes åpningstid i hele landet.

Dersom sluttdatoen skal ha noen hensikt, må den som utgangspunkt overholdes. Åpningstiden i løypene skal derfor ikke kunne forlenges uten

grundige vurderinger av snøforhold, smelteprognoser, reindriftshensyn og hensynet til vilt, slik statsforvalteren gjør i dag. Siden de faktiske forholdene kan endres raskt utover våren, må beslutninger fattes tett opp til sluttdatoen. Utvalget forutsetter at forlengelse skjer i dialog med reindrifta. I dag stiller Statsforvalteren i Troms og Finnmark krav om eksplisitt samtykke fra berørte reinbeitedistrikt eller sudaer før vedtak.

23.4.5.3 Hvem skal ha myndighet til å forlenge åpningstid i løyper?

Etter dagens regler er det statsforvalteren som har myndighet til å forlenge åpningstiden i snøskuterløyper. Flere har gitt innspill til utvalget om at myndigheten bør ligge til kommunen. Utvalget har vurdert ulike alternativer.

Ett alternativ er å videreføre dagens ordning, der statsforvalteren har myndighet til å fatte vedtak om å forlenge åpningstiden etter søknad og anbefaling fra kommunen. Utvalget antar at dette alternativet vil legge til rette for at søknadene blir faglig vurdert med utgangspunkt i intensjonene bak forbudet, og antar at statsforvalteren i mindre grad enn kommunene utsettes for ytre press. En utfordring ved dette alternativet er at det forutsetter en ressurskrevende saksbehandling hos statsforvalteren. Siden beslutninger må fattes tett opp til sluttdatoen, forutsetter alternativet at statsforvalteren har ressurser til å prioritere søknader i denne perioden.

Et annet alternativ er å legge myndigheten til å utvide åpningstidene til kommunene. Mengden søknader om utvidet åpningstid i Troms og Finnmark i dag kan være en indikasjon på at kommunene har et sterkt ønske om å forlenge sesongen, hvilket kan innebære en risiko for at hensynene bak sluttdatoen ikke vil bli tilstrekkelig ivaretatt dersom beslutningen legges til kommunen. Samtidig imøtekommer Statsforvalteren i Troms og Finnmark i dag de fleste søknader, og tillater utvidet åpningstid i alle fall for en viss periode. Statsforvalteren baserer også i dag sin søknadsbehandling på kommunenes vurderinger.

Utvalget legger til grunn at kommunene kjenner de lokale forholdene best, og at kommunene i større grad enn statsforvalteren kan respondere raskt på endringer som skjer i naturen om våren. Vi foreslår derfor at kommunene selv, etter en vurdering av de interessene som loven skal ivareta, skal ha adgang til å forlenge åpningstiden i snøskuterløyper. En slik løsning vil også være ressursbesparende for statsforvalteren. Statsforvalteren i Troms og Finnmark, har årlig behandlet et

stort antall søknader fra kommuner om å forlenge åpningstiden i løyper.

Kommunens vedtak om forlengelse av åpnings- tid for løyper vil etter sin art være forskrifter, siden de er bestemmende for rettighetene og pliktene til en ubestemt krets personer.¹³ Dette innebærer at vedtaket må følge saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kapittel VII. Som regel vil det være nødvendig å fastsette forskriften kort tid før utvidelsen tar til. Den knappe tiden kan begrunne en kortere høringsfrist enn det som er vanlig etter forvaltningsloven § 37. Spørsmålet om en eventuell utvidelse av åpningstiden er likevel en regelmessig og forutsigbar problemstilling. I kommuner der det er aktuelt å utvide åpningstiden vil det derfor i kravet i forvaltningsloven § 37 til at saken «skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes», ligge at kommunen må etablere prosedyrer for å innhente uttalelser fra berørte interesser innenfor korte tidsfrister eller på andre måter sørge for tilstrekkelig inkludering i beslutningsprosessen og et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag.

Som en sikkerhetsventil vil utvalget gi statsforvalteren myndighet til å nedlegge midlertidig forbud mot motorferdsel i bestemte områder, dersom det er nødvendig for reindrifta eller av hensyn til andre interesser motorferdselloven skal ivareta, se kapittel 14.4.2.2. Denne myndigheten kan for eksempel benyttes til å stenge løyper i perioder der det er nødvendig ut fra reindriftshensyn, i tilfeller der kommunene ikke ønsker å gjøre det. Slike særskilte forbud vil typisk gjelde akutte tilfeller, og bør derfor i likhet med forskriftene om forlenget åpningstid kunne vedtas etter en forenklet forskriftsprosess.

23.4.6 Særskilt om preparering av snøskuterløyper

Utvalget har også mottatt innspill med ønske om å kunne preparere snøskuterløyper med andre kjøretøy enn snøskuter. Preparering av snøskuter-

løyper kan være ønskelig for å sikre kjørekomfort og for å unngå at løyper blir for humpete. En løype med god kjørekomfort kan bidra til at det kjøres i selve løypene, og at det blir mindre attraktivt å kjøre utenfor løypen.

Etter dagens regler er det bare tillatt å kjøre snøskuter i snøskuterløypene, og all preparering må derfor skje med snøskuter. Utvalget foreslår imidlertid at det også skal være tillatt å bruke lignende kjøretøy i løypene, se kapittel 23.4.4.2, så etter utvalgets forslag vil det være tillatt å bruke ATV med belter i snøskuterløypene – også for preparering.

Utvalget har ikke inntrykk av at det er vanlig å preparere snøskuterløyper med tråkkemaskiner, selv om det trolig skjer noen steder. Utvalget legger derfor til grunn at det alminnelige behovet for å preparere snøskuterløyper kan løses innenfor reglene om snøskuterløyper.

23.5 Utvalgets forslag

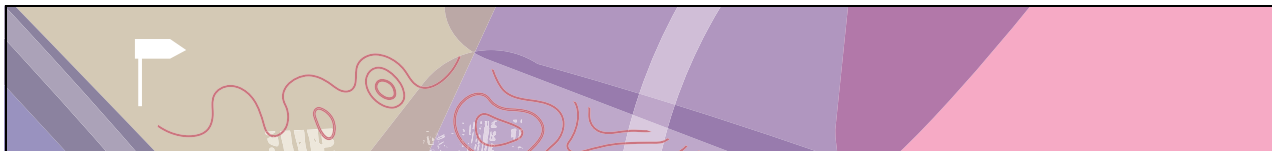
Utvalget foreslår

- at motorferdsel skal være tillatt i snøskuterløyper fastsatt i reguleringsplan
- at kommunen skal kunne fastsette løyper på snødekt mark og islagte vassdrag (snøskuterløyper) i arealplan etter plan- og bygningsloven
- at kommunen skal kunne fastsette rastesoner i tilknytning til løypa
- at kommunen i plan skal fastsette sesongslutt for løypene. Sesongen skal senest slutte 5. mai. I sentrale områder for reindrifta skal sesongen slutte senest 25. april
- at kommunen i forskrift skal kunne utvide sesongen for det enkelte år til og med 16. mai, dersom dette ikke kan antas å føre til nevneverdig skade eller ulempe for de interessene loven skal ivareta

¹³ Forvaltningsloven § 2 første avsnitt bokstav c.

Kapittel 24

Elsykler og lignende



Figur 24.1

24.1 Innledning

De siste årene har sykler med elektriske hjelpemotorer, elsykler, blitt vanlige. Det omsettes i dag mange ulike typer elsykler, for eksempel bysykler, transportsykler, terrengsykler og tjukksykler (*fat-bikes*). Elsykler kan brukes som transportmiddel til jobb og fritidsaktiviteter, og for å sykle på tur i skog og mark.

I tillegg til elsykler finnes det en rekke andre små elektriske kjøretøy som drives frem med motor, slik som elsparkesykler, motoriserte skateboard, ståhjulinger og lignende. Utvalget har i kapittel 13.5.3 foreslått at alle motoriserte transport- og fremkomstmidler som kan brukes til persontransport skal være omfattet av motorferdsellovens virkeområde, noe som inkluderer både elsykler og små elektriske kjøretøy. Ferdsel med hjelpemidler som er laget for å kompensere for redusert bevegelsesevne, er foreslått unntatt lovens virkeområde, så lenge ferdsel med hjelpemiddelet ikke har nevneverdig større skadepotensial enn ferdsel til fots. I tillegg er det foreslått at bruk av motoriserte fremkomstmidler som er klassifisert som rullestol etter veitrafikkreglene skal være direkte tillatt på vei og turvei. Se nærmere om utvalgets vurderinger av dette i kapittel 16.5.4.

I dag er elsykler unntatt fra det generelle forbudet mot motorferdsel i utmark. Utvalget vil i det følgende vurdere om man fortsatt skal ha et unntak for elsykler, og om et eventuelt unntak også bør gjelde andre mindre elektriske kjøretøy.

24.2 Dagens regler

24.2.1 Elsykler etter veitrafikkreglene

Sykkel er i veitrafikkregelverket definert som et kjøretøy som drives frem ved trå- eller veivanordning.¹ Som sykkel regnes også sykler med elektrisk hjelpemotor med maksimal effekt på 0,25 kW, hvis effekt reduseres gradvis ved økende hastighet og opphører ved 25 km/t eller tidligere hvis syklisten slutter å trå, og som ved motorkraft alene har en maksimal fart på 6 km/t. Elsykler som er innenfor de angitte kravene, regnes ikke som motorvogn etter veitrafikkloven § 2. Sykkel som tilfredsstiller kravene i NS-EN 15194 anses å oppfylle sykkeldefinisjonen.

Etter kjøretøyforskriften og sykkelforskriften kan sykler med to sitteplasser ha elektrisk hjelpemotor med nominell effekt på høyst 0,5 kW når det kan dokumenteres at kjøretøyet er tildelt eller utlånt som hjelpemiddel fra Nav. Heller ikke slike kjøretøy regnes som motorvogn etter vegtrafikkloven § 2.

Definisjonen i kjøretøyforskriften og i forskrift om krav til sykkel innebærer at elsyklistere etter trafikkreglene likestilles med andre syklistere.

Elsparkesykler og andre små elektriske kjøretøy er å anse som motorvogn etter vegtrafikkloven. I 2022 ble det fastsatt en egen forskrift om krav til liten elektrisk motorvogn. Som liten elektrisk motorvogn regnes elektrisk drevne motorvogner for én person, som har en maksimal kon-

¹ Se forskrift 4. oktober 1994 nr. 918 om tekniske krav og godkjenning av kjøretøy, deler og utstyr (kjøretøyforskriften) § 2-5 nr. 12 og forskrift 19. februar 1990 nr. 119 om krav til sykkel § 2.

struktiv hastighet på 20 km/t, veier maksimalt 70 kilo inkludert batteri, og som ikke er bredere enn 85 cm eller lengre enn 120 cm.²

24.2.2 Elsykler i utmark

Bruk av elsykler er i utgangspunktet omfattet av det generelle forbudet mot motorferdsel i utmark, men motorferdselsforskriften § 2a har siden 2017 hatt et generelt unntak for elsykler. De kan dermed brukes fritt i utmark, dersom ikke annet er besluttet. Motorferdselsforskriftens definisjon av elsykkel samsvarer med definisjonen av sykkel i kjøretøysforskriften og sykkelforskriften, likevel slik at spesialregelen for sykler med to sitteplasser ikke er inkludert.

Kommunene kan etter motorferdselsforskriften § 2a andre avsnitt begrense eller forby bruk av elsykler i hele eller deler av utmarka i forskrift.

24.2.3 Elsykler i verneområder og områder omfattet av markaloven

Ferdsel i verneområder reguleres av den enkelte verneforskrift. Hvilke regler som gjelder for motorferdsel og bruk av sykkel, varierer mellom de ulike forskriftene. De fleste verneområder har et forbud mot motorferdsel som også rammer bruk av elsykler.

I områder som er omfattet av markaloven er bruk av elsykler i utmark tillatt på samme måte som i utmarksområder ellers. Dette følger av markalovforskriften § 2.³ Markalovforskriftens definisjon av elsykler tilsvarer den i motorferdselsforskriften, og kommunene har også fått adgang til å begrense eller forby bruk av elsykler i hele eller deler av utmarka.

24.3 Kunnskapsgrunnlag

24.3.1 Bakgrunn for forskriftsendringen

Miljødirektoratet sendte forslag om åpning for bruk av elsykkel i utmark på høring i 2015.⁴ I høringsbrevet ga Miljødirektoratet uttrykk for at det er lite hensiktsmessig å ha et absolutt forbud mot bruk av elsykler i utmark. Et absolutt forbud ville kunne omfatte områder der det ikke er miljømessige ulemper ved bruk av elsykler. I tillegg

kan et absolutt forbud gjøre det mindre attraktivt å anskaffe en elsykkel og dermed være til hinder for økt bruk av elsykler som et «grønt» fremkomstmiddel for daglige gjøremål, for eksempel for bruk på opparbeidede turveier som tjener som snarveier på tur til jobb, skole, butikk med videre.

Miljødirektoratet foreslo at adgangen til å bruke elsykler skulle avgrenses til vei og opparbeidet sti i utmark. Det ble pekt på mulige utfordringer som økt bruk av elsykler i utmark kunne medføre – for eksempel økt konfliktnivå mellom gående og syklende i utfartsområder, økt rekkevidde og økt ferdsel og forstyrrelser inn i mer sårbare og uforstyrrede naturområder.

Høringsinstansene ga i utgangspunktet bred støtte til forslaget om å myke opp reglene for bruk av elsykkel i utmark, selv om en rekke høringsinstanser også uttrykte noe skepsis. Skepsisen var grunnet i bekymring for økt terrengslitasje, skremming av vilt, økte brukerkonflikter mellom gående og syklende, utfordringer med håndheving av regelverket og press på å åpne for andre fremkomstmidler med elektrisk motor. Høringsinstansene ga også støtte til å avgrense adgangen til bruk av elsykler til «veg og opparbeidet sti», og begrunnet dette med behovet for å kanalisere ferdsel til bestemte områder for å minimere ulemper for miljøet. Flere tok opp at uttrykket «opparbeidet sti» var uklart, og i den endelige tilrådingen til departementet bruker direktoratet uttrykket «veg og turveg». Turveier er definert som «ferdselsårer som er opparbeidet og som til enhver tid har et fast og jevnt toppdekke, med tilstrekkelig bredde til at andre brukere kan passeres uten ulempe.»⁵

Klima- og miljødepartementet endret forskriften i 2017 og la særlig vekt på at elsykler med begrenset wattstyrke og hastighet i liten grad vil skille seg fra bruk av vanlige sykler. Departementet la også til grunn at en åpning for elsykler ville ha begrenset betydning for eventuelt senere press eller forventninger om åpning for andre kjøretøy. Videre pekte departementet på at det avgjørende for skadepotensialet først og fremst er den samlede mengden syklistene og ikke hva slags sykkel som brukes. Åpningen skulle også ses i sammenheng med at kommunene kan avgrense eller forby bruk i sine utmarksområder.⁶

Departementet valgte å åpne for bruk av elsykler *uten* å avgrense bruken til vei og turvei. Ifølge Prop. 11 L (2018–2019) s. 21 var dette begrunnet i hensynet til et enkelt, oversiktlig og brukervennlig regelverk. Ved å ikke begrense

² Forskrift 25. mai 2022 nr. 918 om krav til liten elektrisk motorvogn § 3.

³ Forskrift 4. september 2015 nr. 1032 om Marka (markalovforskriften).

⁴ Miljødirektoratet (2015).

⁵ Brev fra Miljødirektoratet av 17. juni 2016.

⁶ Prop. 11 L (2018–2019) s. 21.

adgangen til bruk av elsykler til vei og turvei ville man unngå spørsmål om hvorvidt konkrete traseer er turvei eller ikke. Det ble også lagt vekt på utfordringer med håndhevelse av et eventuelt skille.

24.3.2 Studier om elsykler i utmark

Så vidt utvalget kjenner til, er det få studier som har sett på bruk av elsykler i utmark og virkningene slik ferdsel har på natur og annet friluftsliv. Norsk institutt for naturforskning (NINA) har gjennomført en studie av elsykling i Jotunheimen nasjonalpark. I rapporten konkluderer NINA med at sykkelreguleringen i Jotunheimen fungerer godt med tanke på bevaring av verneverdiene i området, og at dette skyldes at ferdselen med elsykkel og sykkel i verneområdet bare er tillatt på vei. Området er ellers ikke attraktivt for terrengsykling på grunn av krevende og steinete terreng.⁷

I samme rapport gjennomgår NINA litteratur og studier om elsykkelbruk i utmarksområder.⁸ Trenden, både i Norge og internasjonalt, er at det er økt bruk av elektriske terrengsykler i utmark. Bruk av elsykler gjør det mulig å sykle fortere, lengre, med større høydeforskjeller og på mer fjerntliggende stier. I rapporten blir det pekt på at økt bruk av elsykler i utmark gir nye utfordringer med forvaltning av ferdsel, men at det mangler forskning på bruk og effekter av elsykler i utmark. Rapporten refererer eksempelvis bare til én studie som sammenligner slitasje fra elektriske terrengsykler med vanlige terrengsykler. Denne begrensede studien viste ingen signifikante forskjeller i stislitasje mellom de to sykkeltypene, med unntak av tegn til noe større effekt av elsykler i svinger.

Det er heller ikke gjort undersøkelser av effekter av elsykling på andre naturverdier – for eksempel dyreliv. Med henvisning til litteratur viser rapporten fra NINA til at det er lite sannsynlig at elsykler i seg selv utgjør en større forstyrrelseseffekt på dyreliv enn vanlige sykler, men de påpeker at elsyklister har større rekkevidde og hastighet enn vanlige syklistere. Større rekkevidde og flere syklistere kan føre til mer forstyrrelse inn i sårbare områder og områder med truede og sårbare arter. Trolig vil mange syklistere sykle dobbelt så langt med elektrisk motor som med vanlig sykkel.

Sykling generelt gir slitasje på sti, og det oppstår større skader på jordsmonnet i bratt terreng enn flatt. Sykling i sårbare fjellområder kan ha en negativ påvirkning på vegetasjonen, og i rappor-

ten antydes det at den negative påvirkningen kan bli forsterket ved bruk av elsykler. Ved bruk av elsykler vil syklistene kunne håndtere større stigning, større avstand og brattere terreng. Frekvens på syklingen vil ha stor effekt på slitasjen.

Rapporten peker også på mulige konflikter på sti. Trolig vil det ikke oppstå nye målkonflikter mellom sykklende og gående, men graden av konflikt kan bli forsterket med høyere sykkelfart, flere syklistere og kortere reaksjonstid ved møter på stien.

Rapporten viser også at bruk av elsykler kan ha positive effekter på livskvalitet og folkehelse. Bruk av elsykler vil kunne motivere personer med dårlig helse og fysisk form til å bli mer fysisk aktive, og kan bidra til at flere får gode opplevelser i naturen.

24.3.3 Innspill

Utvalget har mottatt få innspill som konkret omhandler bruk av elsykler. Flere har imidlertid pekt på viktigheten av å få fremtidens kjøretøy inn i regulerte former, uavhengig av fremkomstmiddelets energikilde.

Statsforvalteren i Trøndelag har i innspill til utvalget pekt på utfordringer ved den teknologiske utviklingen av elsykler. Stadig nye og forbedrede elsykler kan brukes i større omfang på flere steder og til å flytte seg langt inn i terrenget. De påpeker at kommunene i liten grad benytter muligheten de har til å regulere bruk av elsykler. Statsforvalteren mener utvalget bør vurdere om regelverket bør strammes inn, for eksempel ved at det bare blir tillatt å kjøre på veier og opparbeidede stier. De foreslår at kommunen i forskrift skal kunne åpne for kjøring utover dette.

24.4 Utvalgets vurderinger

24.4.1 Skal det være tillatt å bruke elsykler overalt i utmark?

Bruk av elsykkel i utmark har vært tillatt siden 2017. Utvalget er ikke gjort kjent med problemstillinger som tilsier at dagens regulering av elsykler i utmark har vært problematisk for de interessene motorferdselloven skal ivareta. Det kan bety at dagens bestemmelse gir en god innramming av aktiviteten, som igjen kan være et argument for å videreføre dagens regler. Kommunen har adgang til å begrense eller forby elsykkelbruk dersom de for eksempel oppfatter at slik bruk skjer i et omfang som medfører skader og ulemper på natur eller for andre brukere. Dagens regel er enkel og

⁷ Gundersen mfl. (2022) s. 3.

⁸ Gundersen mfl. (2022) punkt 2.3.

brukervennlig, og skaper ikke tvil om hvor det er lovlig å ferdes med elsykkel og ikke.

Elsykkelbruk vil trolig bli mer vanlig i fremtiden, også i utmarksområder. Det omsettes stadig flere elektriske terrengsykler som er utviklet for å kunne brukes i krevende terreng. Samtidig vil teknologiutviklingen sannsynligvis føre til bedre kapasitet på batteriene, som igjen vil øke rekkevidden for brukerne. I lys av dette har utvalget drøftet om unntaket for bruk av elsykler bør videreføres.

Utvalget ser en risiko for at økt elsykkelbruk i utmark og økt rekkevidde på elsyklene kan føre til flere konflikter med natur- og friluftslivshensyn i fremtiden. Elsykler kan transportere flere mennesker inn i områder som ellers er preget av lite menneskelige forstyrrelser, og vil også være med på å forsterke utfordringen med slitasje som sykling i dag medfører. Av den grunn er vi i utgangspunktet skeptisk til at bruk av elsykler skal kunne skje overalt. Vi mener det er gode argumenter for å kanalisere bruk av elsykler til veier og turveier, både av hensyn til naturmangfold og med tanke på bruk av underlag som tåler slik ferdsel.

Å avgrense bruk av elsykler til veier og turveier vil bety en innskrenket rett sammenlignet med i dag og en endring av bruk som er i ferd med å bli etablert. Ut fra et føre-var-prinsipp foreslår utvalget likevel å begrense bruk av elsykler til veier og turveier i utmark. En slik begrensning vil etter utvalgets syn være et godt kompromiss som begrenser skade og samtidig ivaretar faktiske behov. Med *turvei* mener utvalget ferdselsårer som har et fast og jevnt toppdekke med tilstrekkelig bredde til at andre kan passere uten ulempe.

Sykling, og trolig også elsykling, er også en aktivitet som skjer på snødekt mark. Selv om det vil være vanskelig å ta seg frem med elsykkel der det er mye snø, vil det være mulig langs oppkjørte spor, på skareføre og på islagte vann. Utvalget foreslår at bruk av elsykkel skal reguleres likt på snødekt mark og barmark, og foreslår derfor at begrensningen til vei og turvei også skal gjelde på snødekt mark.

Av hensyn til å lage et forutberegnelig og enhetlig regelverk, foreslår utvalget å knytte motorferdsellovens definisjon av sykkel til veitrafikkregelverket. Utvalget vurderer at dette vil være en nyttig forenkling, og at det er hensiktsmessig at regelverket er tilpasset den til enhver tid gjeldende sykkeldefinisjonen. Dette innebærer at definisjonen av elsykler i motorferdselregelverket utvides i tråd med veitrafikkreglene, slik at også sykler med to sitteplasser med elektrisk hjelpemotor med nominell effekt på høyst 0,5 kW omfattes. Etter kjøretøyforskriften regnes slike elsykler som sykkel bare

når det kan dokumenteres at kjøretøyet er tildelt eller utlånt som hjelpemiddel fra Nav. Utvalget vurderer at det å stille krav om dokumentasjon fra Nav kan være i strid med EØS-avtalen artikkel 4 om likebehandling av nasjonaliteter. Utenlandske borgere som har fått tildelt elsykler fra sine myndigheter, bør ha samme adgang til å bruke slike elsykler på vei og turvei i utmark som dem som har fått slike sykler fra Nav. Utvalget ser heller ikke at det har betydning for skadepotensialet hvorvidt brukere har kjøpt sykkel selv eller har fått den utlånt av Nav. Utvalget finner derfor at elsykler med to sitteplasser som oppfyller de øvrige vilkårene etter vegtrafikkregelverket etter motorferdselregelverket skal anses som sykler uavhengig av om det kan dokumenteres at de er tildelt eller utlånt fra Nav.

24.4.2 Skal kommunen kunne regulere bruken?

Etter dagens regler har kommunen myndighet til å forby eller begrense bruk av elsykkel i hele eller deler av kommunens utmarksområde. Etter det utvalget kan se, er det ikke kunngjort noen kommunale forskrifter om dette på Lovdata.

Selv om utvalgets forslag innebærer at elsykler bare skal kunne brukes på veier og turveier i utmark, mener utvalget at kommunen fortsatt bør kunne forby all ferdsel med elsykkel i lokal forskrift. Utvalget ser at dette for eksempel kan ha aktualitet i bynære utfartsområder der det kan oppstå konflikter mellom gående og syklende, og særskilt med elsyklister, som jevnt over vil ha høyere hastighet. Det kan også være aktuelt i fjellområder med sårbar natur, der særlig rekkevidden til elsyklistene kan gi utfordringer med tanke på økt ferdsel.

Utvalget foreslår en innstramming av dagens regelverk og begrunner det med utfordringer som teknologiutviklingen og stadig større allmenn bruk kan gi. Samtidig har det ikke vært store utfordringer med dagens regelverk, og vi vurderer derfor at det er ønskelig at kommunen skal kunne åpne for bruk av elsykler utenfor vei og turvei i hele eller deler av sine utmarksområder, dersom kommunen ønsker det.

Utvalget foreslår derfor at kommunen både skal kunne fastsette regler om elsykkelbruk som er strengere og mer liberale enn de nasjonale reglene.

En konsekvens av at kommunene kan vedta ulike regler, er at det kan bli mer komplisert for brukeren å gjøre seg kjent med hvilke regler som gjelder hvor. Utvalget legger til grunn at hovedprinsippet er at bruk på vei og turvei er tillatt, og at i de tilfeller der kommunene enten ønsker å

åpne for eller begrense elsykkelbruk, har kommunene selv et ansvar for å gjøre reglene godt kjent.

24.4.3 Skal det være tillatt å bruke andre små elektriske kjøretøy?

Utvalget har også vurdert om loven bør åpne for bruk av andre små elektriske kjøretøy med lavt skadepotensial i utmark. Dette kan for eksempel gjøres ved å unnta transport- og fremkomstmidler som oppfyller angitte kriterier fra forbudet mot motorferdsel. Det vil være nærliggende å knytte kriteriene til egenskaper ved innretningene som kan påvirke natur og friluftsliv. Dette kan være egenskaper som marktrykk, hastighet, støy, motoreffekt og vekt. En annen mulighet er å knytte unntaket direkte til typen innretning, for eksempel elsparkesykler.

Selv om den enkelte motoriserte innretningen har liten direkte negativ påvirkning på natur og friluftsliv, kan summen av all ferdsel ha betydelig negativ virkning. Bruk av små elektriske kjøretøy har i de senere årene økt i omfang, og den teknologiske utviklingen bidrar til stadig nye typer innretninger – også innretninger som kan brukes i utmark. Små elektriske kjøretøy gir potensial for økt motorferdsel i utmark og større rekkevidde, hvilket kan føre til økt ferdsel inn i sårbare naturområder som vanligvis har lite ferdsel. Det er vanskelig å forutse hvor stor den totale belastningen vil bli, men med økt bruk er det uansett grunn til å tro at konflikter med turgåere og andre brukere på stier og veier vil øke. Utvalget mener det derfor er viktig å være føre var med tanke på mulig økt omfang av slik bruk i fremtiden.

Å gi adgang til bruk av elsykler, men ikke andre transport- og fremkomstmidler med like lavt skadepotensial kan være prinsipielt problema-

tisk og utvalget ser at det kan stilles spørsmål ved om en slik særregulering strider mot føringen om å lage et teknologinøytralt regelverk. Etter utvalget syn skiller likevel elsykler seg fra andre typer små elektriske kjøretøy fordi ferdsel med dem også krever bruk av muskelkraft. Vi legger til grunn at dette er et vesentlig argument for å behandle elsykkelen på en annen måte enn andre små elektriske kjøretøy.

Med bakgrunn i argumentasjonen ovenfor vil utvalget ikke foreslå å sidestille bruk av andre små elektriske kjøretøy i utmark med elsykler i utmark.

Utvalgets lovforslag innebærer at adgangen til å benytte små elektriske kjøretøy egnet for bruk i utmark er sterkt begrenset. Vi antar at dette kan utgjøre en restriksjon etter EØS-retten.⁹ Vi antar imidlertid at begrensningene ikke går lenger enn det som er nødvendig for å nå målet om et sterkt vern om naturen, herunder om dyrs liv og helse og plantelivet. Vi legger derfor til grunn at eventuelle restriksjoner er rettferdiggjort etter EØS-avtalen artikkel 13.

24.5 Utvalgets forslag

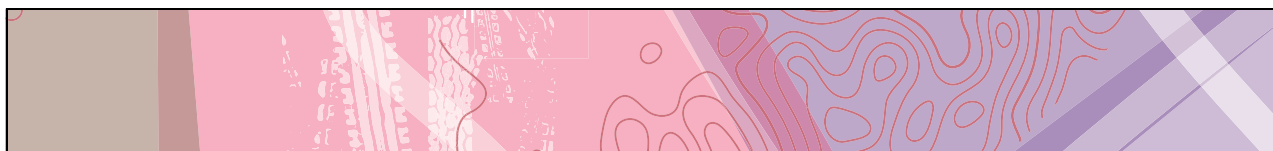
Utvalget foreslår

- at det generelle forbudet mot motorferdsel ikke skal gjelde bruk av elsykler på vei og turvei i utmark
- at kommunen får adgang til å åpne for bruk av elsykler utenfor vei og turvei i utmark eller forby eller begrense bruken av elsykler i hele eller deler av utmarka

⁹ Sak C-142/05 *Mickelsson og Roos* avsnitt 28.

Kapittel 25

Motorferdsel i vassdrag



Figur 25.1

25.1 Innledning

Motorferdselloven regulerer i dag motorferdsel i vassdrag. Begrepet *vassdrag* rommer alt fra små bekker og avsidesliggende fjellvann til store innsjøer og elver. Motorferdsel til sjøs faller utenfor lovens virkeområde. Loven gjelder både på islagte og åpne vassdrag.

Innsjøer og elever dekker 6,2 prosent av Norges areal¹ og reglene om ferdsel på vassdrag har dermed betydning for store områder. I Norges vassdrags- og energidirektorats innsjødatabase, der innsjøer på over 2,5 hektar registreres, er det i dag registrert over 260 000 innsjøer. Av disse har rundt tusen et areal på over to km².

Dette kapittelet omhandler motorisert ferdsel på eller i åpne vassdrag.

25.2 Dagens regler

25.2.1 Motorferdselloven

25.2.1.1 Virkeområde

Hovedregelen i dagens motorferdsellov er at motorferdsel i «vassdrag» er forbudt. Vassdrag defineres i motorferdselloven § 2 fjerde avsnitt som «åpne og islagte elver, bekker og innsjøer». Motorferdsel omfatter i henhold til motorferdselloven § 2 første avsnitt bruk av motorkjøretøy, luftfartøy og «båt eller annet flytende eller svevende fartøy drevet med motor». Sistnevnte omtales andre steder i loven som «motorfartøy».

¹ Statistisk sentralbyrå (2023).

Formuleringen «båt eller annet flytende eller svevende fartøy drevet med motor» dekker naturlig nok tradisjonell båt- og skipsfart, men også bruk av for eksempel luftputefartøy. Formuleringen omfatter også mindre fartøy som vannskutere. Den nedre grensen for hva som er omfattet, er ikke angitt, men ordet «fartøy» indikerer i alle fall en grense mot leketøy som radiostyrte båter.

25.2.1.2 Adgangen til ferdsel på vann

På vassdrag er det i dag gjort relativt omfattende unntak fra utgangspunktet om at motorferdsel er forbudt. Motorferdsel for formål som er angitt i motorferdselloven § 4 første avsnitt bokstav a–f er direkte tillatt. I tillegg er det i stor grad åpnet for bruk av motorfartøy.

Av motorferdselloven § 4 tredje avsnitt følger det at ferdsel med «motorfartøy» på innsjøer som har overflateareal på to km² eller mer, er tillatt. Ferdsel med motorfartøy er også tillatt på elvestrekninger og på innsjøer som har overflateareal på under to km², dersom de «inngår som en del av et farbart vassdrag». Det er dermed først og fremst på vann på under to km² som ikke inngår i et farbart vassdrag, at ferdsel med motorfartøy ikke er tillatt. Regelen for motorfartøy skiller ikke mellom åpne og islagte vassdrag, så også ferdsel med motorfartøy på islagte vassdrag vil være tillatt. Dette kan for eksempel være aktuelt med luftputebåter.

Grensen på to km² ble foreslått av utvalget som utredet dagens motorferdsellov. Begrunnelsen for grensen var at den ville være relativt enkel å praktisere og håndheve, og at grensen beskyttet

de mindre vannene, som utvalget la til grunn at tåler motorferdsel dårligst.²

Hva som utgjør et «farbart vassdrag», er ikke nærmere angitt i loven. Gitt vassdragsdefinisjonen i motorferdselloven § 2, kan det stilles spørsmål om ethvert vann man kan ferdes på er et farbart vassdrag. Formuleringen «inngår som en del av» tydeliggjør imidlertid at innsjøer på under to km² må inngå i et større farbart system dersom ferdsel skal være tillatt. Hvorvidt farbarhet skal forstås som en objektiv egenskap ved vassdraget eller vurderes relativt ut fra hvilket fartøy man benytter, er ikke angitt. Utgangspunktet er at ferdsel på elver er tillatt, så det er nærliggende å anta at hensikten med regelen er å kunne ferdes opp eller ned en elv som passerer et vann. Dette tilsier at farbarhet vurderes ut fra hvilket fremkomstmiddel man benytter.

Kommunen har etter motorferdselloven § 4 tredje avsnitt adgang til helt eller delvis å forby ferdsel som er tillatt. Dette innebærer at kommunen kan nedlegge forbud mot ferdsel på hele eller deler av innsjøer, elvestrekninger eller farbare vassdrag. Forbudet kan enten være totalt eller innebære nærmere bestemmelser om hva slags ferdsel som skal være tillatt, eller hvordan ferdselen skal foregå.

For vann mindre enn to km² kan kommunen etter motorferdselloven § 5 gi forskrift som åpner for bruk av «motorfartøy» i to tilfeller.

For det første kan kommunen etter § 5 første avsnitt bokstav b i forskrift åpne for bruk av motorfartøy når det foreligger «særlige grunner». Utkast til forskriften skal sendes fylkeskommunen og berørte statlige fagmyndigheter til uttalelse. Dersom noen av disse fremmer innsigelser som kommunen ikke tar hensyn til, skal kommunens vedtak sendes til statsforvalteren for godkjenning. I forarbeidene forutsettes det at hjemmelen bare skal brukes i spesielle tilfeller. At hoteller, turiststasjoner eller hytter ligger slik til at de er avhengige av båt, er nevnt som et grunnlag for å åpne vann.

For det andre kan kommunen etter § 5 fjerde avsnitt åpne for bruk av fartøy med elektrisk motor på opptil 800 watt (ca. 1,1 hk), uavhengig av formålet med ferdselen. Hjemmelen kom inn i motorferdselloven i 2021 etter et anmodningsvedtak fra Stortinget.³ Bakgrunnen for anmodningsvedtaket var ønsket om at kommunene skulle kunne åpne

for bruk av båt med elmotor i forbindelse med fritidsfiske, siden fritidsfiske ikke ble ansett å være en særlig grunn etter § 5 første avsnitt bokstav b eller § 6. Det var også kommuner som allerede hadde åpnet for bruk av båt med elektrisk motor på mindre vann før hjemmelen kom. Ved vurderingen av om kommunen skal åpne for slik ferdsel, skal det legges vekt på hensynet til vannet som levested for viltarter og fugler, og særskilt vekt på hensynet til hekkeområder. Det er ikke adgang til å åpne for motorferdsel som innebærer vesentlig skade på fugleliv. Grensen ble satt på 800 watt for å tillate «rask rofart».⁴

Kommunen kan også gi enkelttillatelser til bruk av fartøy med liten elektrisk motor etter § 5 fjerde avsnitt. Tillatelse til bruk av motorfartøy på mindre vann kan også gis etter dispensasjonsbestemmelsen i § 6 dersom det foreligger «særlige grunner». Vilkårene for å gi enkelttillatelser til bruk av motorfartøy er dermed formulert likt som vilkårene for å fastsette forskrift.

Motorferdselloven har ikke egne regler for start og landing med luftfartøy på vann, men regulerer dette likt som start og landing på land. Det innebærer start og landing med sjøfly i utgangspunktet er forbudt i vann og vassdrag, hvis det ikke skjer i medhold av direktehjemlene i motorferdselloven § 4 første avsnitt bokstav a–f. Start og landing med sjøfly er også tillatt der kommunen har åpnet for det i forskrift etter motorferdselloven § 5 eller enkeltvedtak etter § 6, eller på landingsplasser med konsesjon etter luftfartsloven.

Bruk av motorkjøretøy i og på åpne vassdrag kan være aktuelt i to forskjellige tilfeller: enten ved at et kjøretøy kjøres på bunnen langs med eller på tvers av grunne vassdrag, eller ved at kjøretøy som for eksempel snøskuter, kjøres på vannoverflata (såkalt water cross eller vanndrag). I det siste tilfellet kan det stilles spørsmål ved om motorkjøretøyet kan regnes som et «motorfartøy».

Motorferdselregelverket har ingen regler som direkte gjelder bruk av motorkjøretøy på eller i åpent vassdrag, siden motorferdselloven bare regulerer bruk av kjøretøy på islagte vassdrag. De eneste reglene som etter en ren ordlydstolkning gir adgang til kjøring med motorkjøretøy i eller på vassdrag, er dermed direktehjemlene i motorferdselloven § 4 første avsnitt. I praksis er det grunn til å anta at i alle fall kryssing av åpne vassdrag med motorkjøretøy har blitt vurdert etter reglene for kjøring på barmark.

² NOU 1974: 37 s. 50.

³ Stortingets vedtak 815, 2017–2018.

⁴ Prop. 20 L (2020–2021) s. 9 flg.

25.2.2 Annet regelverk som regulerer ferdsel til vanns

25.2.2.1 Oversikt

Det er flere regelverk som på ulike måter regulerer ferdsel til vanns. Havne- og farvannsloven, vannressursloven og verneforskrifter setter alle rammer for hvilken ferdsel som er tillatt. I tillegg finnes det regler rettet mot fremkomstmiddelet i både skipssikkerhetsloven og småbåtloven, som også inneholder aktsomhetsregler for ferdsel til vanns. På mange områder supplerer disse regelverkene motorferdselloven, mens det på andre områder er overlapp mellom regelverkene. Det største overlappet er mellom motorferdselloven og havne- og farvannsloven.

25.2.2.2 Havne- og farvannsloven

Havne- og farvannsloven inneholder en rekke regler om ferdsel i sjø og vassdrag, og skal blant annet legge til rette for effektiv, sikker og miljøvennlig bruk av farvann. Dagens lov fra 2019 erstatter havne- og farvannsloven av 2009.

Virkeområdet til havne- og farvannsloven overlapper delvis geografisk med motorferdselloven. Loven gjelder i hele Norges sjøterritorium og i indre farvann. I havne- og farvannsloven § 2 første avsnitt, andre setning slås det fast at loven også gjelder for elver og innsjøer så langt de er «farbare med fartøy fra sjøen», eller så langt departementet bestemmer i forskrift. Etter forarbeidene skal spørsmålet om elver eller innsjøer er «farbare med fartøy fra sjøen», vurderes ut fra de faktiske forholdene, slik som vannstanden i vassdraget. Kunstig opparbeidede vannveier som sluser og kanaler omfattes også av uttrykket «elver» i den utstrekning de er farbare fra sjøen.⁵ Havne- og farvannslovutvalget foreslo at loven bare skulle omfatte elver og innsjøer så langt departementet bestemte i forskrift, slik at man unngikk tvil om hvor loven gjelder. I høringsrunden frarådet Kystverket å begrense lovens virkeområde, og departementet valgte derfor å beholde farbarhetskriteriet og forskriftshjemmelen.⁶

Adgangen til å i forskrift utvide lovens virkeområde har blant annet blitt benyttet i fartsforskriften⁷, som regulerer fartsgrenser ved ferdsel på sjøen og i vassdrag. Forskriften er gitt anvendelse i alle innsjøer og elver. Også sjøtrafikkforskriften⁸

inneholder detaljerte ferdselsregler og forbud som gjelder ulike vassdrag i innlandet. En forskrift etter 2009-loven, som slår fast at regler om fartsbegrensning, forbud mot ferdsel i badeområder og om anlegg for navigasjonsveiledning også gjelder i innsjøer og elver, har også blitt videreført.⁹

Departementet har etter havne- og farvannsloven § 7 en generell adgang til å fatte enkeltvedtak eller gi forskrifter om ferdsel i farvannene. Slike vedtak kan blant annet gjelde fartsbegrensninger og hva slags fartøy som kan benyttes.

Kommunen har etter havne- og farvannsloven § 8 adgang til å regulere ferdsel med fritidsfartøy.¹⁰ Etter § 9 har kommunen i tillegg adgang til å regulere enkelte forhold, herunder dykking og hvor sjøfly kan lande, av hensyn til sikker ferdsel. Begge bestemmelsene gjelder i «kommunens sjøområder». Virkeområdet til havne- og farvannsloven § 8, om kommunens adgang til å regulere fritidsfartøy, har i fartsforskriften blitt utvidet til å gjelde også elver og innsjøer som ikke er farbare fra sjøen.¹¹ Hjemmelen i § 8 har blant annet blitt brukt til å regulere bruk av vannskuter.

Per i dag gir både havne- og farvannsloven og motorferdselloven kommunene myndighet til å regulere ferdsel i vassdrag. Formålene bak regelsettene er imidlertid ikke helt overlappende. Selv om miljøvennlig bruk av farvann er trukket inn i formålsbestemmelsen til den nye havne- og farvannsloven, er fremdeles sjøsikkerhet det primære formålet til loven. Loven er med andre ord ikke i særlig grad myntet på å være et virkemiddel for vern av natur og friluftslivsinteresser. Motorferdselloven går også lenger enn havne- og farvannsloven i å gi kommunene myndighet, siden den gir adgang til å regulere all motorferdsel, mens havne- og farvannsloven bare gir kommunen adgang til å regulere fritidsfartøy eller regulere enkelte forhold av sikkerhetshensyn.

25.2.2.3 Vannressursloven

Vannressursloven § 16 regulerer allmennhetens ferdsel på vassdrag. Retten til ikke-motorisert

⁵ Prop. 86 L (2018–2019) s. 149.

⁶ Prop. 86 L (2018–2019) s. 41–42.

⁷ Forskrift 19. april 2021 nr. 1214 om fartsgrenser på sjøen (fartsforskriften).

⁸ Forskrift 10. februar 2021 nr. 523 om bruk av sjøtrafikkentralenes tjenesteområde og bruk av bestemte farvann (sjøtrafikkforskriften).

⁹ Forskrift 15. desember 2009 nr. 1549 om anvendelse av lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann for elver og innsjøer som ikke er farbare med fartøy fra sjøen.

¹⁰ Fritidsfartøy er i havne- og farvannsloven § 8 tredje avsnitt definert som «fartøy som har en største lengde på inntil 24 meter, og som ikke brukes i næringsvirksomhet». Fartøy er i § 3 definert som «enhver flytende innretning som er laget for å bevege seg gjennom vannet».

¹¹ Fartsforskriften § 1 fjerde avsnitt.

ferdsel regnes som en allemannsrett, slik at grunneiere ikke kan motsette seg denne ferdselen. I utgangspunktet har allmenheten også adgang til motorisert ferdsel i vassdrag når det skjer i samsvar med motorferdsellovens regler. Retten gjelder også start og landing med luftfartøy på vassdrag.¹² Grunneiere kan imidlertid forby motorisert ferdsel i vassdrag, men etter vannressursloven § 16 andre avsnitt tredje setning kan kommunen sette grunneierens forbud mot motorferdsel til side dersom forbudet er urimelig. Vassdragsmyndighetene kan gi grunneieren tillatelse til å ta rimelig avgift for ferdsel i kanaler og vassdrag som er tilrettelagt for dette.

25.2.2.4 Verneområder

Verneområder opprettet i medhold av naturmangfoldloven kapittel V eller etter tidligere vernelovgivning kan omfatte områder i vassdrag eller sjø. Verneforskriftene, som blant annet regulerer bruken av området, vil ofte ha regler om motorferdsel. Hvilke regler som gjelder, vil variere fra verneområde til verneområde og mellom ulike vernekategorier. I utgangspunktet vil motorisert ferdsel i vassdrag være forbudt i nasjonalparker som ikke omfatter sjøarealer og i naturreservater. Det kan imidlertid være unntak fra forbudet for spesielle situasjoner, og åpning for dispensasjoner. I landkapsvernområder i vassdrag vil motorferdsel normalt ikke være forbudt, og i marine verneområder og sjøarealer i andre vernekategorier vil motorferdsel som oftest heller ikke være regulert.

25.2.2.5 Småbåtloven § 40 – bruk av vannskuter og lignende

Småbåtloven samler regler om småbåter og fritidsbåter, og inneholder både krav til båtenes utrustning og til føreren. Tidligere inneholdt småbåtloven § 40 et forbud mot bruk av vannskuter. På grunn av tvil om bestemmelsen var i overensstemmelse med EØS-avtalen, ble forbudet opphevet i 2013.¹³ Bestemmelsen ble erstattet med en hjemmel for sentral forskriftsregulering. En forskrift som begrenset adgangen til bruk av vannskuter, ble fastsatt i medhold av bestemmelsen, men den ble opphevet i 2017 fordi regjeringen Solberg ønsket å likebehandle vannskutere og småbåter. Etter dette tidspunktet har det ikke vært sentrale regler som begrenser adgangen til bruk

av vannskuter eller lignende innretninger. Dette betyr at kommuner som ønsker å fastsette restriksjoner, har måttet vedta lokale forskrifter med hjemmel i annet regelverk, som havne- og farvannsloven og motorferdselloven. Flere kommuner har brukt motorferdsellovens forskriftshjemler til å regulere bruk av vannskutere.

25.3 Kunnskapsgrunnlag

25.3.1 Påvirkning på natur og friluftsliv

Motorferdselens påvirkning på omgivelsene i vassdrag vil først og fremst dreie seg om forstyrrelser i form av lyd, bevegelse og eventuelle utslipp. I tillegg kan oppvirvling av slam være et problem for eksempel for elvemuslinger, særlig hvis det skjer ofte. Ferdsel med motorkjøretøy på bunnen av et vassdrag, som bruk av traktor i vannkanten, kan potensielt gi betydelig fysiske skader på terrenget. I tillegg kan motorferdsel føre til at den samlede ferdselen i et område øker, og til at urørt natur blir lettere tilgjengelig.

Økt ferdsel kan ha stor betydning for økosystemene i både ferskvann, elver og i estuarier (tidevannsmyrer) knyttet til disse. Særlig gjelder dette for våtmarksfugler. Vadefuglarter, flere andefuglarter, dykkere og lomarter er trukket frem som særlig sårbare.¹⁴ Vannfugl vil være særlig sårbare i hekkeperioden. Forstyrrelser kan føre til økt predasjon hvis rugende fugl skremmes av reiret og kan øke stressnivået hos fuglene, hvilket kan redusere overlevelsessevnen. Andre arter, som bever, oter og sel er særlig sårbare i yngleperioden. I for eksempel lakseførende vassdrag, kan også fiskestimer påvirkes av økt motorisert ferdsel. Vassdrag med siv og andre vassplanter, har betydning for både fuglearter og fisk, og kjøring i den limniske vegetasjonen er med på å ødelegge både selve planten og den økologiske funksjonen den har for dyreliv og insekter.

På samme måte som på land er det ofte ferdselen inn i et område og ikke bruk av motor i seg selv som virker forstyrrende på dyr og fugl. Det kan også oppstå konflikt mellom motorferdsel til vanns og friluftsliv som baserer seg på stillhet og ro. Langs kysten er det en kjent problemstilling at lekpreget bruk av vannskutere, med tilhørende fart og støy, oppleves forstyrrende. Motorferdselens generelle påvirkning på natur og friluftsliv er nærmere omtalt i kapittel 10 og 11.

¹² Ot.prp. nr. 39 (1998–99) s. 337.

¹³ Prop. 82 L (2012–2013).

¹⁴ Klima- og miljødepartementet (2019) s. 9.

25.3.2 Teknologisk utvikling

Den teknologiske utviklingen innebærer at det stadig introduseres nye fremkomstmidler som kan benyttes på og i vann. Slike fremkomstmidler kan både være leketøy, transportmidler, eller innretninger som brukes til forskning eller i næringsvirksomhet. Motoriserte surfebrett, elektriske vannsykler og undervannsdroner er eksempler på innretninger som ikke eksisterte da dagens lov ble utformet.

Utvalget antar at den teknologiske utviklingen kan føre til at man får flere *hybridfartøy*: fartøy som kan brukes både i luft, til vanns og til lands. Tradisjonelle eksempler er luftputebåter, hydrokopter og sjøfly. Bruk av slike fartøy kan gjøre det mulig å komme seg frem i vassdrag som i begrenset grad er farbare i dag.

De siste årene har det blitt mer vanlig med elektriske båtmotorer. Det forventes at denne utviklingen vil fortsette, og at elektriske motorer vil bli vanligere både på små og store båter. Fordelen med slike motorer er at de er stillegående og utslippsfrie. Selv om lydnivået og utslippet reduseres, kan ferdsel med elektrisk motor fortsatt forstyrre natur og friluftsliv, særlig ved høy fart. Det er her et stort spenn fra små elektriske båtmotorer som gir en hastighet som tilsvarer rofart og ikke lager mer lyd enn åretak, og store elektriske motorer som kan gi høy hastighet.

25.3.3 Fremmed rett

I Sverige og Finland er ikke motorferdsel i vassdrag regulert sammen med motorferdsel i utmark.

Den *svenske* reguleringen av motorferdsel på vann er spredt i mange lover, blant annet fartygs-sikkerhetslagen (2003:364), sjötrafikförordningen (1986:300) og miljöbalken (1998:808). Sverige har i tillegg et eget regelverk for vannskutere gjennom vattenskoterförordningen (1993:1053). Dette er nå foreslått endret, blant annet på grunn støypager for folk på land og økt konflikt med badende.¹⁵ Utgangspunktet i dagens regelverk er at vannskuter kan brukes i allmenne farleder og i områder fylket (länsstyrelsen) utpeker. Noe av bakgrunnen for endringene er at regelverket i liten grad har blitt håndhevet, på grunn av spørsmål om regelverket er forenlig med EU-retten. Formålet med det nye regelverket er ellers å sikre at det ikke oppstår uakseptable forstyrrelser eller ulemper for helse og miljø.

¹⁵ SOU 2022:49.

Den *finske* terrängtrafiklagen (1710/1995) gjelder bare bruk av terrengkjøretøy i terreng. Ferdsel i luften og på åpne vann faller utenfor. Loven suppleres av vattenlagen (587/2011), som har fri ferdselsrett som utgangspunkt.

25.3.4 Svalbard

Utgangspunktet på Svalbard er, som på fastlandet, at motorferdsel er forbudt. Motorferdsel i vassdrag og sjø som ikke er isdekket, reguleres av svalbardmiljøloven § 82. Etter paragrafens første avsnitt er motorferdsel i *vassdrag* bare lovlig med tillatelse fra Sysselmasteren. Loven angir ikke vilkår for at Sysselmasteren skal kunne gi tillatelse, men det fremkommer av § 84 at Sysselmasteren skal legge vekt på «formålet med søknaden, hvilken risiko for miljølemper som den omsøkte motorferdselen kan ha, og målet om en begrenset motorferdsel på Svalbard». Motorferdsel på islagte vassdrag og sjø reguleres i utgangspunktet likt som motorferdsel på «snødekt og frossen mark».

25.3.5 Kommunal regulering av motorferdsel i vassdrag

De kommunale forskriftshjemlene til å regulere motorferdsel på vann er mye brukt. Det er stor variasjon mellom forskriftene, både når det gjelder detaljnivå og hvorvidt forskriftene innskrenker eller liberaliserer adgangen til motorferdsel. Mange kommuner regulerer bruk av vannskuter og lignende samt start og landing med sjøfly. Flere kommuner nedfeller også egne «vårforbud».

Utvalget har sett noen eksempler på det som fremstår som uhjemlet eller feilhemlet forskriftspraksis. Eksempler på dette er regulering av sjøareal eller at man ikke angir hvilke «særlige grunner» som tilsier åpning av vann etter § 5 første avsnitt bokstav b. En annen utfordring er at kommunene fellesregulerer alle vann, uavhengig av størrelse. Dette kan være problematisk, siden kommunene ikke har like stor adgang til å regulere alle vassdrag.

Motorferdselloven § 6 åpner for at kommunene kan tillate bruk av motorfartøy på mindre vann og landing og start med luftfartøy når særlige grunner foreligger. Tall hentet fra Statistisk sentralbyrå viser at omfanget av tillatelser har holdt seg relativt lavt i perioden 2016–2023.¹⁶ Maksimalt antall tillatelser for motorferdsel i løpet av et år var 126. Tallene viser heller ingen klar trend.

¹⁶ Statistisk sentralbyrå, tabell 13112.

25.3.6 Innspill

Utvalget har bare i begrenset grad mottatt innspill om motorferdsel i vassdrag.

Den Norske Turistforening (DNT) har pekt på at ferdsel på vann og vassdrag kan være forstyrrende for andre friluftslivutøvere og ikke minst for fugleliv og annet dyreliv. DNT tror kommunene fremover vil oppleve økt pågang fra nye brukergrupper også på vassdrag, for eksempel fra aktører innen naturbaserte næringer. Som eksempel ble det vist til en søknad om dispensasjon fra en lokal forskrift for bruk av riverjet-båter på Lågen og Otta i Sel kommune.

Hammerfest kommune har ønsket seg større adgang til å åpne for bruk bensindrevet motorbåt på vann under to km². De gir uttrykk for at bruk av bensindrevet motor ikke er dokumentert skadelig på mindre vann.

Norges luftsportforbund har tatt til orde for at start og landing med sjøfly på vann bør reguleres på samme måte som bruk av motorfartøy på vann. Forbundet peker på at hensynene reglene om start og landing på vann skal ivareta, i dag blir ivaretatt på en mer treffsikker måte etter annet regelverk. Reglene i motorferdselloven oppleves dermed som unødvendig byråkratiske. Forbundet viser også til at det i dag er over 50 kommuner som har vedtatt lokal forskrift som tillater start og landing med sjøfly, og at tallet har vært stigende. Det er også pekt på at sjøfly er særlig skånsomme og at de derfor – som i havne- og farvannsloven – bør underlegges samme grad av bevegelsesfrihet på vassdrag som båter. Se mer om forbundets innspill om sjøfly i kapittel 26.3.4.

25.4 Utvalgets vurdering

25.4.1 Skal motorferdselloven omfatte vassdrag?

Utvalget har vurdert om motorferdselloven fortsatt bør regulere motorferdsel i vassdrag, eller om dette bedre kan ivaretas etter annen lovgivning. Eksempelvis inneholder havne- og farvannsloven flere muligheter til å regulere også elver og innsjøer.

Utvalget mener motorferdselloven fortsatt bør regulere motorferdsel i vassdrag. Motorferdselloven gir en mulighet til å se ferdsel på lands og til vanns i sammenheng, noe man ikke vil oppnå med regulering i ulike lover. Å erstatte motorferdselloven på vann med for eksempel dagens regler i havne- og farvannsloven vil lede til færre mulighe-

ter til å regulere motorferdsel for å beskytte natur og friluftsliv. Det er kommunene som kjenner sine vassdrag best, og de er derfor best til å vurdere hva slags regler som bør gjelde. Siden vassdrag er typiske friluftslivsområder vurderer utvalget det som viktig at kommunene har tilstrekkelig reguleringsmulighet.

25.4.2 Hva skal være lovens virkeområde til vanns?

Utvalget har vurdert om dagens virkeområde på vassdrag skal beholdes, eller om virkeområdet bør endres. Utvalget har vurdert og forkastet å utvide lovens virkeområde til å omfatte islagt eller åpen sjø. Vi legger til grunn at man her har tilstrekkelig reguleringsmulighet etter annen lovgivning.

Utvalget har ikke mottatt innspill om at dagens virkeområde forårsaker problemer, men har registrert at det er betydelig overlapp mellom motorferdselloven og havne- og farvannsloven – særlig i vassdrag som er «farbare fra sjøen». Utvalget har derfor vurdert om det er hensiktsmessig å innskrenke motorferdsellovens virkeområde slik at den ikke omfatter disse vassdragene.

Utvalget anser det i utgangspunktet ikke som prinsipielt problematisk at motorferdselloven delvis overlapper med annen lovgivning. Samtidig har utvalget vært usikre på om det er heldig at havne- og farvannsloven og motorferdselloven overlapper i så stor grad som i dag. Det faktum at begge lovene gir adgang til å vedta ferdselsregulering, kan gjøre regelverket uoversiktlig, og det kan oppstå regelkonflikter.

Det må antas at kommunene har oversikt over egen praksis, og kan unngå å vedta motstridende kommunale regler. Det er likevel en viss risiko for at lokale bestemmelser om motorferdsel, for eksempel fartsgrenser, vedtas i strid med nasjonale ferdselsregler etter havne- og farvannsloven. Denne innvendingen bør slik utvalget vurderer det, ikke tillegges avgjørende vekt, siden man også i ny havne- og farvannslov har valgt en løsning med stor grad av kommunalt selvstyre uten statlig overprøving og kontroll. Regelkonflikt kan dermed oppstå uavhengig av hvor lokale bestemmelser hjemles. En forskjell er imidlertid at man etter havne- og farvannsloven har klare forrangsregler, se for eksempel havne- og farvannsloven §§ 8 og 9.

Ved å innskrenke motorferdselloven slik at den ikke omfatter vassdrag som er farbare fra sjøen, vil dobbeltregulering av disse vassdragene unngås. Å innskrenke motorferdsellovens virkeområde vil imidlertid ikke fjerne overlappet helt,

siden det i en del tilfeller er fastsatt at havne- og farvannsloven får anvendelse på vassdrag som ikke er farbare fra sjøen. Havne- og farvannsloven gir også kommunene mindre reguleringsmulighet enn motorferdselloven, siden havne- og farvannsloven bare gir kommunene myndighet til å regulere fritidsfartøy, og ikke næringsfartøy. I tillegg skal loven ivareta andre hensyn enn motorferdselloven, og er ikke i særlig grad ment å verne natur og friluftslivsinteresser. Dette kan tilsi at det også i vassdrag som er farbare fra sjøen, er behov for reguleringsmuligheten motorferdselloven gir.

Et problem med å unnta «vassdrag som er farbare fra sjøen» fra motorferdsellovens virkeområde er at kriteriet «farbart fra sjøen» er vanskelig å avgrense. Kriteriet «farbart» har særlig på grunn av den teknologiske utviklingen mistet mye av sin begrensende karakter. I prinsippet er ethvert vassdrag «farbart» med motoriserte innretninger i dag, forutsatt at innretningen er liten og flat nok og har god manøvreringsevne. Etter havne- og farvannsloven beror det på en konkret vurdering av de faktiske forholdene om en elv eller innsjø er «farbare med fartøy fra sjøen». Det finnes dermed ikke noen entydig oversikt over hvilke vassdrag som er farbare fra sjøen. Å benytte «farbar fra sjøen» som grensen for lovens virkeområde kan dermed lede til uklarhet om hvor loven gjelder, noe som vil være uheldig.

Utvalget legger særlig vekt på at det er ønskelig at kommunen beholder reguleringsadgangen etter motorferdselloven og på at en avgrensning mot vassdrag som er farbare fra sjøen, vil gjøre virkeområdet uklart. Vi foreslår derfor ikke å endre motorferdsellovens virkeområde til vanns.

Utvalget vil også påpeke at endringer i regelverket etter havne- og farvannsloven vil være en enklere måte å hindre overlappende lovgivning på. Utvalget har likevel ikke funnet det naturlig å foreslå endringer her.

25.4.3 Hvilke fremkomstmidler skal omfattes?

Utvalget ønsker ikke å skille mellom bruk av ulike kategorier fremkomstmidler på vassdrag. Dette bidrar til å hindre uønskede hull i reguleringen, der bruk av enkelte fremkomstmidler ikke er regulert på enkelte underlag. Også mulige utfordringer knyttet til kategorisering av hybride fremkomstmidler unngås.

Utvalget mener at bruk av kjøretøy på vassdrag bør reguleres på samme måte som bruk av andre fremkomstmidler. Som drøftet i kapittel 26.4.4 om

bruk av luftfartøy foreslår utvalget også at start og landing på vassdrag skal reguleres likt som annen motorferdsel til vanns. Dette innebærer at start og landing på vassdrag vil være tillatt i den grad det er tillatt med motorferdsel på vassdrag.

Loven skal regulere fremkomst- og transportmidler. Dette innebærer en grense mot rene leketøy, som lekebåter. Små, ubemannede, undervannsdroner vil også falle utenfor virkeområdet. Mindre innretninger som kan forflytte personer, som elektriske surfbrett og undervannsskutere til bruk ved dykking, vil imidlertid omfattes.

Det er en viss overlapp mellom motorferdselloven og småbåtloven når det gjelder regulering av vannskutere og lignende. Siden småbåtlovens regime for regulering av vannskutere i dag ikke er i bruk, er motorferdselloven det sentrale verktøyet for regulering av slike innretninger. Utvalget anser det derfor ikke som aktuelt å endre reguleringsmuligheten etter motorferdselloven. Utvalget er kjent med at det arbeides med en revisjon av småbåtloven, og vurderer det som mest naturlig at småbåtloven § 40 vurderes i den lovprosessen.

25.4.4 Hvor skal ferdsel være tillatt?

Selv om lovens utgangspunkt er at motorferdsel i alle vassdrag er forbudt, er realiteten at forbudet mot bruk av motorfartøy bare gjelder for innsjøer som er mindre enn to km² og som ikke er del av et «farbart vassdrag» og for andre vassdrag som ikke kan klassifiseres som innsjøer eller elvestrekninger.

Utvalget har fått få innspill om reglene på vann, hvilket kan indikere at dagens regelverk fungerer tilfredsstillende. Utvalget foreslår derfor som utgangspunkt å beholde dagens skille mellom vassdrag der motorferdsel i utgangspunktet er tillatt, og vassdrag der det i utgangspunktet er forbudt.

Grensen på to km² er innarbeidet praksis og fungerer godt, og utvalget vil derfor foreslå å beholde den. Grensen antas å favne de fleste små vann, der konfliktpotensialet både for natur og friluftsliv er antatt størst. I NOU 1974: 37 pekte Motorferdsellovutvalget 1974 på at beregning av overflateareal kan by på tvil, både ved at det kan være vanskelig å måle uregelmessige sjøer, og ved at det kan være usikkert om vannområder som er forbundet med smale sund, skal regnes som én eller flere «innsjøer». Erfaringene med loven tilsier likevel at spørsmålet om innsjøer er over to km², ikke har forårsaket store problemer i praksis. I dag gir Norges vassdrags- og energidirektorats kartløsning «Innsjødatabasen» en oversikt over arealet til alle innsjøer på over 2,5 hektar i Norge.

I dag oppstiller loven en hovedregel om forbud, som det gjøres et vidt unntak fra i § 4. En alternativ reguleringsform vil være å oppstille et snevrere forbud ved bare å forby det som faktisk skal være forbudt, og slik unngå en konstruksjon der man først forbyr noe og deretter tillater det. En slik løsning vil imidlertid innebære mer detaljerte forbudsregler enn i dag, blant annet fordi man da må skille mellom islagt og åpent vann. Utvalget mener at det å ha et generelt formulert forbud har en viktig symbolsk verdi, og foreslår derfor å beholde dagens konstruksjon, med et vidt forbud. Dette vil tydeliggjøre at utgangspunktet er at all motorferdsel er forbudt.

25.4.5 Hvilket handlingsrom skal kommunen ha?

25.4.5.1 Generelle vedtak om motorferdsel på vann under to km²

Utvalgets forslag innebærer at motorferdsel som utgangspunkt skal være forbudt på innsjøer med overflateareal på under to km², dersom ikke innsjøen inngår i et vassdrag som er farbart med fartøy. Utvalget mener imidlertid at kommunen, som i dag, bør ha en viss adgang til å åpne for ferdsel på slike vann.

Behovet for og skadevirkningene av ferdsel vil variere fra vann til vann. Noen vann er lange og smale, andre er runde. Noen er lette å ferdes rundt, noen ligger i fjellterreng der en tur rundt kan være krevende. Noen er viktige habitat for vannfugler, andre er mindre viktige. Alle forskjellene tilsier at det er behov for lokale reguleringsmuligheter. Ved å gi kommunene myndighet til å åpne mindre vann sikres kommunalt selvstyre for disse områdene. Dette er trolig fornuftig fordi det er stor variasjon i naturverdi og potensialet for konflikter med næringsliv, friluftsliv, grunneiere og andre berørte. Her vil kommunene selv være best i stand til å gjøre gode vurderinger.

Ved at utgangspunktet er at motorferdsel er forbudt, følger man et føre-var-prinsipp, siden det må et vedtak som er gjenstand for diskusjon og lovlighetskontroll til for å endre bruken.

Utvalget har vurdert hvordan åpning av mindre vann bør skje. De mest aktuelle alternativene er regulering i arealplan eller i forskrift. Regulering av vassdrag synes egnet til å bli gjort i plan, siden reguleringen vil gjelde bruk av klart definerte områder. Å regulere i plan er også i tråd med utvalgets generelle ønske om å benytte plan- og bygningslovens system til å regulere arealbruk. En

planprosess vil bidra til å sikre at miljøinteresser blir ivaretatt, blant annet ved at det ofte vil være krav om konsekvensutredning, og det vil også sikre at berørte interesser blir hørt.

I dag har kommunen adgang til å åpne for ferdsel med motorfartøy med elektrisk motor med inngangseffekt på opptil 800 watt samt til å åpne for annen ferdsel dersom det foreligger «særlige grunner».

Utvalget har vurdert om man skal beholde regelen som gir kommunen adgang til å åpne for bruk av fremkomstmidler med elektrisk motor på inntil 800 watt, uavhengig av formålet med ferdselen. Utvalget er skeptiske til regelen, dels fordi den ikke er teknologinøytral, og dels fordi den åpner for motorferdsel for alle formål. Selv om de aktuelle fremkomstmidlene er relativt skånsomme, og selv om det er satt strenge vilkår om hensynet til fugleliv, kan bestemmelsen føre til at ferdselen øker, og til at man kan nå nye områder og slik øke belastningen på naturen. Utvalget legger vekt på at dette ikke er veletablert praksis, og foreslår at bestemmelsen oppheves.

Utvalget mener det bør være en viss terskel for å åpne for ferdsel på mindre vann, og er derfor i utgangspunktet positive til å beholde kravet om «særlige grunner» slik det er formulert i motorferdselloven § 5 første avsnitt bokstav b. Et krav om særlige grunner vil bidra til at kommuner ikke åpner vann rutinemessig, men at det tas en grundig vurdering av vannet og forholdene som kan berøres av ferdselen. Regelteknisk mener utvalget imidlertid at det er lite ønskelig med krav om «særlige grunner» for å iverksette en planprosess. Utvalget anser det ikke som en god løsning å fastsette i motorferdselloven på hvilke vilkår planlegging skal skje. Siden en planprosess sikrer grundig vurdering, mener utvalget det, under noe tvil, er forsvarlig å ikke beholde kravet om særlige grunner. Dette innebærer at kommunene vil stå fritt til å vurdere hvilken motorferdsel de skal åpne for i plan, og dermed en oppmykning av dagens regler. Når utvalget vurderer at oppmykningen er forsvarlig, er det fordi de prosessuelle kravene til vedtaket av reglene har blitt skjerpet gjennom å benytte en planprosess.

Kommunen kan åpne et vann helt eller delvis, for eksempel ved å åpne for motorferdsel på noen tidspunkt, for noen formål, for noen fremkomstmidler eller i noen deler av et vassdrag. En kommune kan altså også åpne for den ferdselen som tidligere var hjemlet i 800-watt-regelen.

25.4.5.2 Individuelle vedtak

Utvalget vurderer at kommunen i tillegg til å kunne åpne for motorferdsel på mindre vann i generelle vedtak bør kunne gi individuelle tillatelser. Utvalget mener tillatelsesadgangen til ferdsel på vann kan reguleres av de vanlige tillatelseshjemlene og den generelle dispensasjonsbestemmelsen, som er omtalt i kapittel 27.

25.4.5.3 Regulering av ferdsel der motorferdsel er tillatt

Utvalget mener kommunene, slik som i dag, bør ha adgang til å stramme inn adgangen for motorferdsel på vassdrag der det i utgangspunktet er tillatt. Utvalget foreslår derfor at kommunen skal få adgang til helt eller delvis å forby slik ferdsel. Kommunen kjenner vassdragene best og kan best vurdere hva som ikke bør tillates. Begrensninger i ferdselsadgangen kan for eksempel gjelde type fremkomstmiddel, hvordan ferdsel skjer, og når ferdsel skjer. Begrensninger kan fastsettes for hele eller deler av vassdrag.

Utvalget foreslår at begrensninger i ferdselsadgangen fastsettes i arealplan. Dette er i tråd med utvalgets generelle ønske om økt bruk av plan- og bygningslovens system for å regulere motorferdsel. Argumentene for bruk av plan er ikke like sterke når det er snakk om å begrense adgangen til motorferdsel, som når det er ønske om å åpne nye områder for ferdsel, siden slike vedtak ikke vil øke belastningen på naturen. Også ved innstramning av ferdselsadgangen kan det imidlertid være ønskelig med en prosess der involverte interesser blir hørt. Det er også et poeng at all generell regulering av motorferdsel på vann bør skje på samme måte. Siden man skal bruke plan til å åpne mindre vann for ferdsel, vurderer utvalget det som mest hensiktsmessig å også benytte arealplaner for å begrense ferdselsadgangen på større vann.

25.4.5.4 Særlig om vannmasser som er delt mellom kommuner

En særlig problemstilling er regulering av vassdrag som er delt mellom flere kommuner. For publikum kan det for eksempel være krevende å forholde seg til ulike regler i ulike deler av en innsjø. Det vil derfor være en fordel med felles regulering for vassdrag som er delt mellom flere kommuner.

Utvalget har vurdert ulike måter å oppnå dette på. En mulig løsning er å innføre en plikt til felles

regulering på delte innsjøer. Dette vil skape regelharmonisk og vil gjøre det enklere for brukerne å forholde seg til regelverket. En slik løsning vil imidlertid begrense kommunes adgang til selv å regulere sitt areal. Utvalget foreslår derfor ikke en slik løsning.

En annen mulighet er å lage særlige saksbehandlingsregler som skal fremme felles løsninger på hvordan ferdsel i felles vannmasser skal reguleres. Et eksempel på en slik saksbehandlingsregel vil være et krav om å rådføre seg med andre berørte kommuner når en kommune igangsetter arbeid med å regulere et vann. Utvalget foreslår heller ikke en slik løsning. Utvalget har anbefalt at vann skal reguleres gjennom planer etter plan- og bygningsloven, og vurderer det ikke som ønskelig å supplere denne loven med ekstra saksbehandlingsregler. Utvalget foreslår isteden å bruke de koordineringsmekanismene som allerede ligger i plan- og bygningslovens system.

Når utarbeiding av eller revisjon av arealplaner igangsettes, skal berørte offentlige organer varsles i henhold til plan- og bygningsloven § 11-12. Det er nærliggende å forstå dette dit hen at kommuner man deler vannmasser med, bør varsles ved igangsetting av planarbeid der man skal fastsette regler for delte vannmasser. Slik varsling kan gi kommunene en foranledning til å samkjøre reguleringen sin. En annen mulighet er å fastsette interkommunale planer etter plan- og bygningsloven kapittel 9 for delte vannmasser. I enkelte tilfeller der kommuner deler større vannmasser, kan det være et egnet virkemiddel.

25.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at loven skal gjelde i alle vassdrag
- at bestemmelsene om motorferdsel på vassdrag skal være teknologinøytrale og ikke avgrenses til motorfartøy
- at motorferdsel i utgangspunktet skal være tillatt på elver, innsjøer som har overflateareal på over to km² og på innsjøer som inngår i et vassdrag som er farbart med fartøy
- at kommunen i arealplan skal kunne åpne for motorferdsel på innsjøer med overflateareal på under to km²
- at kommunen i arealplan skal kunne fastsette begrensninger i adgangen til motorferdsel på vassdrag der ferdsel i utgangspunktet er tillatt

Kapittel 26

Bruk av luftfartøy



Figur 26.1

26.1 Innledning

Motorferdselloven regulerer i dag start og landing med luftfartøy, men ikke selve flygningen. Reglene for start og landing er plassert i motorferdselloven og i forskrift om forbud mot helikopterskiing med videre.¹

Siden motorferdselloven ble vedtatt, har det skjedd endringer i den øvrige reguleringen av luftfart. Dagens luftfartslov setter i motsetning til luftfartsloven som gjaldt i 1970-årene, begrensninger i adgangen til start og landing utenfor landingsplasser med konsesjon. I tillegg er sårbare naturområder i dag i større grad beskyttet gjennom opprettelsen av nasjonalparker og andre verneområder. Det har også skjedd en betydelig teknologitvilling de senere årene. Blant annet har bruken av ulike droner økt kraftig.

26.2 Dagens regler

26.2.1 Motorferdselloven

26.2.1.1 Virkeområde

Motorferdselloven regulerer i dag start, landing og annen forflytning (for eksempel såkalt taksing) med motordrevne luftfartøy.² Motorferdselloven regulerer ikke selve flygningen, heller ikke lavt-flygning. Av motorferdselloven § 2 femte avsnitt

følger det at loven ikke gjelder på landingsplasser med konsesjon etter luftfartsloven.

Motorferdselloven regulerer bruk av motordrevne luftfartøy. Fremkomstmidler som ikke er motordrevne, som glidefly, omfattes ikke. Av begrepet «ferdsel» er det nærliggende å utlede at luftfartøy som er for små eller svake til å frakte personer, generelt faller utenfor lovens anvendelsesområde. I Miljødepartementets rundskriv T-1/96 punkt 4.1 er det lagt til grunn at loven ikke regulerer bruken av rene leketøysartikler. Modellfly er derfor antatt å falle utenfor lovens anvendelsesområde. I Norges dronestrategi legges det til grunn at droner som er for små til å frakte personer, ikke omfattes av motorferdselloven.³

I proposisjonen til motorferdselloven er det lagt til grunn at «landing» også omfatter tilfeller der et helikopter står i luften like over bakken i den hensikt å losse eller laste personer eller gods, såkalt hovring.⁴ I straffesaken inntatt i Rt. 2012 s. 752 kom imidlertid Høyesterett til at det å holde et helikopter i 15 meters høyde i et sted mellom fem og ti minutter, mens en hjorteskrott ble festet til en line, falt utenfor motorferdsellovens landingsforbud. Høyesterett ga uttrykk for at lovens ordlyd, lest i sammenheng med forarbeidene, ikke tilsa at loven omfattet aktiviteter i større høyde enn der man kan utføre de samme losse- og lasteoperasjonene som ved bakkelanding. Høyesterett uttalte også at det eventuelt var en lovgiveroppgave å forby aktiviteten saken gjaldt.

¹ Forskrift 14. mars 1988 nr. 225 om bruk av kommunens myndighet etter lov om motorferdsel i utmark og vassdrag – forbud mot helikopterskiing og liknende.

² Ot.prp. nr. 35 (1976–77) s. 32.

³ Departementene (2018) s. 55.

⁴ Ot.prp. nr. 45 (1976–77) s. 33.

26.2.1.2 Hovedregel om forbud

Motorferdsellovens utgangspunkt er at landing og start med motoriserte luftfartøy er forbudt i utmark og på vassdrag. Bruk av luftfartøy for formålene angitt i motorferdselloven § 4 er imidlertid tillatt. Kommunen kan i tillegg i forskrift eller enkeltvedtak åpne opp for start og landing på angitte steder.

Dersom det foreligger «særlige grunner», kan kommunen gi særskilt tillatelse til bruk av luftfartøy etter den generelle dispensasjonsbestemmelsen i motorferdselloven § 6. Ved vurderingen av om det foreligger «særlige grunner», vil det blant annet være av betydning om motorferdselen er nødvendig og har et nytteformål.

Etter loven § 5 første avsnitt bokstav a kan kommunen gi forskrift om landing og start med luftfartøy på bestemte steder i utmark og vassdrag. Kommunen har adgang til å beslutte om landingsplassen skal være åpen til fri bruk, eller om adgangen skal begrenses til bestemte formål, til bestemte tider eller til å gjelde selskaper eller enkeltpersoner som driver ervervsmessig luftfartsvirksomhet. Dersom kommunen ønsker å føre kontroll med flygningene som foretas, angir Miljøverndepartementets rundskriv T-1/96 punkt 8.2.3 at kommunen kan fastsette at det skal gis melding om flygningene som er foretatt.

Departementet har i forskrift om forbud mot helikopterskiing med videre, som er hjemlet i motorferdselloven § 7, innskrenket kommunenes adgang til å legge ut landingsplasser. Forbudet ble innført i slutten av 1980-årene etter at departementet ble oppmerksomme på flere tilfeller av arrangerte helikopterturer for skiturister til attraktive fjelltopper. Av forskriften følger det at kommunen ikke kan «legge ut til landingsplasser fjelltopper, utsiktspunkter, breer og andre liknende steder, som bare har interesse i forbindelse med helikopterskiing, for kortvarig opphold, som utgangspunkt for dagsturer, eller for liknende formål». Det er i rundskrivet til motorferdselloven lagt til grunn at det heller ikke er adgang til å gi dispensasjon etter motorferdselloven § 6 til slike turer, siden dette ikke anses å tilfredsstille kravet om særlige grunner.⁵

Når en kommune ønsker å fastsette landingsplasser i forskrift, skal utkast til forskrift sendes fylkeskommunen og berørte statlige fagmyndigheter til uttalelse. Dersom noen av disse fremmer innsigelser som kommunen ikke tar hensyn til, skal kommunens vedtak sendes til statsforvalte-

⁵ Miljøverndepartementets rundskriv T-1/96 punkt 8.2.4.

ren for godkjenning. Det er i forarbeidene uttalt at fastsetting av landingsplasser forutsetter en bred vurdering av alle interesser som knytter seg til det aktuelle området.⁶ Valg av landingssted må foretas ut fra aktuelle ferdsels- og transportbehov, samt hensynet til naturmiljø, næringsdrift og friluftsliv i området.

26.2.2 Luftfartsloven

26.2.2.1 Luftfartslovens virkeområde

All luftfart i Norge reguleres i dag av luftfartsloven. Samferdselsdepartementet og Luftfartstilsynet er myndigheter etter loven.

Luftfartsloven definerer verken *luftfart* eller *luftfartøy*, men skiller mellom «luftfartøy» og «innretninger som er bestemt til å bevege seg i luften, men ikke kan ansees som luftfartøy».⁷ Lovens luftfartøybegrep er dynamisk. Innholdet i begrepet kan dermed variere fra bestemmelse til bestemmelse. I EØS-retten opereres det med et statisk luftfartøybegrep. Forordning (EU) 2018/1139 om sivil luftfart og byrået for flysikkerhet forventes gjennomført i norsk rett innen nær fremtid, noe som må antas å innebære en standardisering av luftfartøybegrepet i norsk rett. Forordningen regulerer imidlertid ikke alle sider av luftfart, så man vil ikke nødvendigvis få en full standardisering.

Også luftfartøy som ikke har fører om bord, som droner og modellfly, omfattes av luftfartsloven og det tilhørende forskriftsverket. Det pågår for tiden et arbeid med å gjennomføre relevante EU-forordninger, og med å erstatte de eldre norske droneoperatørkategoriene med kategoriene åpen, spesifikk og sertifisert kategori. For åpen og spesifikk kategori er de nye reglene implementert,⁸ mens man arbeider med nye regler for sertifisert kategori.⁹

Flygning i åpen kategori skal skje under 120 meter over bakken og innenfor synsrekkevidde.¹⁰ Dronen kan maks veie 25 kg, og det er ikke tillatt å frakte eller slippe gods. Spesifikk kategori regulerer flygning som ikke omfattes av åpen kategori, og inkluderer blant annet flygning høyere enn 120 meter og utenfor synsrekkevidde. For å fly i spesifikk kategori kreves det tillatelse, deklarasjon i henhold til standardscenarioer eller en form for

⁶ Ot.prp. nr. 45 (1976–77) s. 37.

⁷ Luftfartsloven § 15-1 andre avsnitt.

⁸ Forskrift 25. november 2020 nr. 2460 om luftfart med ubemannet luftfartøy i åpen- og i spesifikk kategori (BSL A 7-2).

⁹ Luftfartstilsynet (u.å.-a).

¹⁰ Luftfartstilsynet (u.å.-c).

autorisasjon.¹¹ Sertifisert kategori omfatter ferd-
sel som har et risikobilde tilsvarende bemannet
luftfart, og vil inkludere for eksempel transport av
personer eller farlig gods.

26.2.2.2 Om landingsplasser

Etter luftfartsloven § 7-5 første avsnitt kreves det
i utgangspunktet konsesjon for å «anlegge, drive
eller inneha» landingsplass for luftfartøy.¹²

Naturlige landingsplasser med mindre enn
tolv flybevegelser per uke er unntatt kravet om
konsesjon.¹³ Med «flybevegelse» menes enten en
landing eller en avgang med luftfartøy. Dette inne-
bærer at man innenfor én uke bare kan ha seks
flyturer (landing og påfølgende start) til en lan-
dingsplass uten å utløse kravet om konsesjon.
Dette er en absolutt grense og det er ikke anled-
ning til å bruke et gjennomsnittlig antall flybeve-
gelser som grunnlag for beregningen. To eller
flere landingsplasser som ligger under én kilome-
ter fra hverandre, regnes som samme landings-
plass dersom landingsplassene benyttes av
samme operatør.¹⁴

Landingsplasser som vil bli benyttet i høyst én
måned, og som ikke har karakter av å være en fast
etablert landingsplass, og landingsplasser i forbin-
delse med bygg- og anleggsvirksomhet som ikke
blir benyttet i mer enn ett år, er også unntatt kra-
vet om konsesjon.¹⁵

Konsesjonsplikten retter seg mot den som vil
anlegge, inneha eller drive en landingsplass.
Ansvaret for å overholde konsesjonsbestemmel-
sene påhviler i utgangspunktet både grunneier,
leier av grunn og den operatøren som benytter
landingsplassen. Bruk av landingsplasser som er
unntatt fra konsesjonskravet, krever grunneiers
samtykke.¹⁶ Det vil si at grunneieren skal ha en
oversikt over antallet flybevegelser og dermed

ha forutsetning for å vurdere om det inntreer kon-
sesjonsplikt.

26.2.3 Havne- og farvannsloven

Også i havne- og farvannsloven er det enkelte
regler om bruk av luftfartøy. Loven gjelder, som
nærmere omtalt i kapittel 25.2.2.2, også for elver
og innsjøer dersom de er farbare med fartøy fra
sjøen, eller dersom det er særskilt fastsatt i for-
skrift. Utgangspunktet etter havne- og farvannslo-
ven er at det er fri ferdsel til sjøs, også med sjøfly.
Kommunen har imidlertid adgang til å fatte
enkeltvedtak eller gi forskrift om hvor sjøfly kan
starte og lande av hensyn til sikker ferdsel. Kom-
munale forskrifter om start og landing med sjøfly
viker for statlige forskrifter fastsatt etter havne- og
farvannsloven §§ 7 og 13.¹⁷

26.2.4 Verneområder

Det er ikke uvanlig at det er fastsatt bestemmelser
om luftfart i verneforskrifter. I de fleste nasjonal-
parker og noen naturreservater er det fastsatt for-
bud mot lavtflygning under 300 meter og forbud
mot start og landing. I verneforskriftene angis det
typisk noen generelle unntak fra forbudet samt til-
feller der det er mulig å søke om særskilt tillat-
else. Der luftfart er regulert i verneforskriften, vil
det være nødvending med tillatelse både etter
motorferdselloven og verneforskriften. I enkelte
verneforskrifter er bruk av droner særskilt regu-
lert. I mange områder er bruk av modellfly regu-
lert, og dette anses å omfatte droner.

26.2.5 Viltloven

I viltloven er det oppstilt begrensninger i adgan-
gen til bruk av luftfartøy i forbindelse med jakt. Av
viltloven § 21 første avsnitt bokstav b følger det at
det er forbudt å bruke luftfartøy eller motorkjøre-
tøy til forfølgning av vilt eller til å avlede vilts opp-
merksomhet fra jegeren. Det er heller ikke tillatt å
bruke luftfartøy til å lokalisere vilt, eller til å løsne
skudd fra luftfartøy. Også droner defineres i
denne sammenhengen som luftfartøy. Viltlovens
forbud rammer ikke avlaving av vilt av humani-
tære grunner når dyret er sykt eller såret som
følge av andre aktiviteter enn jakt. Luftfartøy vil
derfor kunne benyttes i forbindelse med ettersøk
og avlaving av påkjørt vilt.

¹¹ Luftfartstilsynet (u.å.-b).

¹² Luftfartøy er her definert som luftfartøy som er registre-
ringspliktige etter forskrift 5. februar 2004 nr. 393 om regis-
trering av luftfartøy mm og alle luftfartøyer som er regis-
trert i Norges luftsportsforbunds mikroflyregister, se
merknader til § 3 i forskrift 11. januar 2007 nr. 40 om conse-
sjon for landingsplasser (BSL E 1-1).

¹³ Forskrift 11. januar 2007 nr. 40 om konsesjon for landings-
plasser (BSL E 1-1) § 4.

¹⁴ Forskrift om konsesjon for landingsplasser § 4 første avsnitt
bokstav a.

¹⁵ Forskrift om konsesjon for landingsplasser § 4 første avsnitt
bokstav c og d.

¹⁶ Merknadene til § 4 i forskrift om konsesjons for landings-
plasser.

¹⁷ Havne- og farvannsloven § 9 tredje avsnitt.

26.3 Kunnskapsgrunnlag

26.3.1 Regulerings- og tillatelsesomfanget

Kommuner kan fastsette forskrifter om landingsplasser enten i egne forskrifter eller som del av generelle kommunale forskrifter om motorferdsel. Utvalget har ikke oversikt over antall kommuner som har fastsatt forskrifter med bestemmelser om start og landing, men er kjent med at det finnes en hel del forskrifter. Luftsportforbundet har i sitt innspill til utvalget gitt uttrykk for at minst 50 kommuner har fastsatt forskrifter om start og landing med sjøfly på innsjøer, og at antallet slike forskrifter er stigende.

Kommunene kan i tillegg gi enkelttillatelser til landing og start med luftfartøy etter motorferdselloven § 6. I perioden 2016–2023 ble det gitt mellom 647 og 1047 tillatelser per år.¹⁸ Antallet tillatelser har vært synkende. De siste årene har omtrent halvparten av alle tillatelsene blitt gitt i Vestland fylke. Antallet tillatelser gir begrenset informasjon om omfanget av motorferdselen, siden en tillatelse kan gjelde én eller flere turer. I tillegg kreves det ikke tillatelse dersom man ikke lander, men bare svever over og for eksempel slipper ned byggematerialer med en line.

Det finnes ingen sentral oversikt over hvilke formål kommunene gir tillatelse til, men utvalget er kjent med at det gis enkelttillatelser for transport av materialer i forbindelse med bygging av hytter, frakt av proviant og utstyr til utleiehytter, uttransport av kjøtt i forbindelse med jakt, gjennomføring av ekstremsportarrangementer og i forbindelse med vitenskapelige undersøkelser.

Miljødirektoratet mottar få henvendelser om adgangen til landing og start med luftfartøy, men har mottatt noen spørsmål rundt adgangen kommunene har til transport av jegere ut til jaktleir og ut i terreng med helikopter. Forvaltningspraksis har vært at regelverket i utgangspunktet ikke åpner for persontransport til jaktleirer eller inn i jaktterreng.

26.3.2 Teknologiutvikling

Som for andre motoriserte fremkomstmidler har det skjedd, og skjer stadig, betydelig teknologisk utvikling av motoriserte luftfartøy. Man har i dag langt flere og mer fleksible luftfartøy enn da dagens motorferdsellov ble vedtatt. Flere farkoster har potensial for lavtflygning, og det har skjedd en drastisk økning i tilgjengeligheten av

ubemannede farkoster. I fremtiden kan man også tenke seg at det blir flere hybride fremkomstmidler, som både kan fly og forflytte seg til lands eller til vanns.

De senere årene har det vært en stor utvikling av luftdroner. Droner er ubemannede luftfartøy som kan kontrolleres med fjernstyring, eller som kan fly autonomt ved hjelp av programvare, sensorer og GPS. Droner kan være alt fra små droner for hobbybruk til fremkomstmidler med vingspenn tilsvarende et passasjerfly. Bruken av droner har de siste årene økt kraftig, og bruksområdet blir stadig utvidet.

Droner har i nyere tid blant annet blitt tatt i bruk for å transportere blodprøver mellom sykehus, i forbindelse med søk og redning, i forbindelse med etterforskning av straffesaker og til hjemlevering av mat. Det er vanskelig å forutsi den videre utviklingen, men det fremstår ikke helt usannsynlig at gods- og persontransport med droner vil bli mer aktuelt fremover.

26.3.3 Påvirkning på natur og friluftsliv

Motorferdselens generelle påvirkning på natur og friluftsliv er omtalt i kapittel 10 og 11, mens dette kapittelet gjelder påvirkning fra luftfartøy spesielt. Naturpåvirkningen av ulike luftfartøy vil variere, både med størrelsen, typen luftfartøy og hvor lenge virksomheten varer. Mens start og landing typisk vil ha relativt kort varighet og dermed bare vil skape kortvarige forstyrrelser, kan lavtflygning, med for eksempel droner, skape forstyrrelser over tid.

Flere undersøkelser viser at dyr og fugler har sterkere negativ respons på luftfartøy enn på kjøretøy langs bakken.¹⁹ Overflygning i sårbare områder, som hekkekolonier, kan få store negative konsekvenser for dyrelivet. Dyr og fugler som blir forstyrret, kan forlate reir med egg og unger, abortere fostre eller få stressreaksjoner som forhøyet hjertefrekvens på grunn av flukt. I hvilken grad dyre- og fugleliv påvirkes, vil variere mellom artsgrupper, når på året ferdselen skjer, og hvordan ferdselen foregår. Blant annet skaper bruk av helikopter større forstyrrelser enn småfly. Det er dokumentert at individer kan reagere på helikopre på flere kilometers avstand.

I 2016 utarbeidet Norsk polarinstitutt, på oppdrag fra Miljødirektoratet, en sammenstilling av kunnskap om bruk av ubemannede luftfartøy på Svalbard.²⁰ Ifølge sammenstillingen har man i dag

¹⁸ Statistisk sentralbyrå, tabell 13112.

¹⁹ Departementene (2018) s. 57, med videre henvisning til Norsk polarinstitutt (2016) og Ditmer mfl. (2015).

ikke sikker kunnskap om dyr og fugler vil ha de samme negative reaksjonene på mindre droner som på større luftfartøy. De studiene som er gjort, indikerer at dronens form, farge og hastighet, samt innflygningsvinkel har betydning for fryktreaksjonen hos dyr. En studie har vist at droner påvirker bjørners hjerteslagsfrekvens og atferd.²¹ Studier har vist at særlig det å senke droner vertikalt over vilt utløser stress og fluktreaksjoner, blant annet hos sjøfugl. Droner som flyr i jevn fart i sikker høyde, endrer ikke atferden til fugler nevneverdig. Det er imidlertid rapportert om tilfeller av at fugler angriper droner.

Droner blir i økende grad brukt i friluftslivssammenheng, for eksempel for å ta bilder av turmål eller filme ulike aktiviteter. Teknologien er i stadig utvikling, og med følg-meg-funksjoner kan man dokumentere ulike ekstremsportaktiviteter uten at det er nødvendig å styre dronen. I dag finnes det begrenset kunnskap om dronebruks påvirkning på friluftsliv. Det er likevel grunn til å anta at dronebruk kan forringe friluftslivsopplevelser som følge av støy og følelsen av å bli overvåket. På populære turistmål kan dronebruk forstyrre naturopplevelsen og utgjøre en sikkerhetsrisiko.²²

26.3.4 Innspill

Norges luftsportforbund har kommet med innspill til utvalget, der de argumenterer for at luftrommet over vassdrag og utmark bør forbli utenfor motorferdsellovens virkeområde. Forbundet fremhever at det har skjedd en utvikling i øvrig regelverk siden dagens motorferdsellov ble vedtatt, inkludert ny luftfartslov og aktsomhetsregelen i naturmangfoldloven § 6. I tillegg er det opprettet langt flere verneområder der det er lagt restriksjoner på luftfarten. Dette gjelder blant annet Jotunheimen og Hardangervidda, som var populære for flygning med småfly.

Forbundet argumenterer videre for at start og landing med sjøfly på vassdrag bør reguleres på samme måte som ferdsel med båt. Bruk av sjøfly krever ikke fysiske anlegg, sjøflyenes pongtonger eller skrog er mindre dyptgående enn båter, og sjøfly har ikke propeller i vannmassene. Sjøfly er derfor mer skånsomme mot naturen og arter som lever i vannet enn for eksempel motorbåter. I tillegg er støyen i forbindelse med sjøflyaktivitet kortvarig og den menneskelige tilstedeværelsen begrenset. Mens forekomsten av andre motori-

serte fremkomstmidler har eksplodert, har antallet tradisjonelle småfly omtrent stått stille, og sjøflyaktiviteten har gått ned. Luftsportforbundet anslår at det i Norge i dag maksimalt er 50 fly som er utstyrt med flottørunderstell og benyttes til sjøflygning.

Luftsportforbundet argumenterer også for at formålet med flygningen bør ha mindre plass i regelverket. De oppfatter det som uheldig at kommersielle virksomheter får privilegier andre er avskåret fra, og mener ferdselsretter som utgangspunkt bør være allmenne. Luftsportforbundet viser til Sverige som har motsatt utgangspunkt. I Sverige er det den ikke-erhvervsmessige bruken av landingsplasser som er beskyttet.

Den nasjonale filmkommisjonen og de regionale filmkommisjonene har pekt på at bruk av helikopter eller drone kan være nødvendig for å gjennomføre filminnspillinger i norsk natur og peker også, som omtalt i kapittel 20.3.3.3, på en del mer generelle utfordringer med dagens regelverk.

Utvalget har fra Statens naturoppsyn, noen statsforvaltere og enkelte andre fått innspill om at rettsstilstanden etter Høyesteretts dom Rt. 2012 s. 752 oppleves som uheldig og uklar. Det fremstår vilkårlig at landing, men ikke opphold i lav høyde i den hensikt å losse eller laste gods, omfattes av loven. Det oppstår minst like store forstyrrelser ved slik sveving som ved landing, siden forstyrrelsen kan vare lengre. Sikkerhetsmessig kan det også være uheldig at man får et insentiv til å unngå å lande.

Troms turlag har i pekt på at det noen steder er så streng praksis for skuterkjøring at de blir tvunget til å benytte helikoptertransport. Dette gjelder blant annet i verneområder, der de bare får tillatelse til to skuterturer per år per hyttetun. De etterlyser et miljø- og støyregnskap over bruk av helikopter og en vurdering av om bruk av helikopter eller skuter er mest miljøvennlig.

26.4 Utvalgets vurderinger

26.4.1 Skal motorferdselloven ha regler om bruk av luftfartøy

Utvalget har vurdert om det er behov for regler om bruk av luftfartøy i motorferdselloven, og hva slags bruk som eventuelt skal reguleres.

I dag inneholder loven regler om start og landing, men ikke om selve flygningen. Utvalget vurderer det ikke som ønskelig å utvide lovens anvendelsesområde til flygning, siden flygningen reguleres av annet regelverk. Bruk av droner

²⁰ Norsk polarinstitutt (2016).

²¹ Ditmer mfl. (2015).

²² Kvamme (2021).

reguleres blant annet av flere EU-forordninger. Regulering av høytflygende luftfartøy vil fort komme i konflikt med blant annet Chicago-konvensjonen om internasjonal sivil luftfart, og det kan også spørres om luftrommet over utmark i det hele tatt kan karakteriseres som «utmark». Flygning vil i mange tilfeller skje over store areal, og det er ikke hensiktsmessig at slik regulering skal skje på kommunalt nivå.

Utvalget har videre vurdert om det er behov for regler om start og landing med luftfartøy i motorferdselloven, eller om andre lover regulerer slik aktivitet i tilstrekkelig grad.

I henhold til luftfartsloven kan man ikke ha mer enn 12 flybevegelser per uke på et sted før det kreves flyplasskonsesjon. Dette innebærer at selv relativt begrenset trafikk utløser et konsesjonskrav. I praksis vil det være opp til grunneieren å håndheve denne begrensningen, siden det er grunneieren som har best forutsetninger for å ha oversikt over antall landinger på et angitt sted. Luftfartsloven inneholder i tillegg en forskriftshjemmel som åpner for at Samferdselsdepartementet kan gi nærmere bestemmelser om lufttrafikk for å trygge mot farer og ulemper, inkludert støy, som følge av luftfart. Denne bestemmelsen er imidlertid ikke spesielt innrettet mot ivaretagelse av natur eller friluftsliv i utmark.

I verneområder er det vid adgang til å regulere motorferdsel gjennom verneforskriftene. Plan- og bygningsloven gir i tillegg en mulighet til å regulere motorferdsel i randsonen til nasjonalparker og landskapsvernområder.

Reguleringsmuligheten etter annen lovgivning går ikke like langt som etter dagens motorferdsellov, der utgangspunktet er at landing og start med luftfartøy er forbudt. Å fjerne reguleringen i motorferdselloven vil innebære et betydelig frislipp, noe utvalget vurderer at ikke er ønskelig. Utvalget foreslår derfor at motorferdselloven fortsatt skal regulere start og landing med luftfartøy.

26.4.2 Lovens virkeområde i luften

Høyesterett har i Rt. 2012 s. 725 lagt til grunn at forbudet mot start og landing i utmark ikke omfatter å holde et helikopter i 15 meters høyde i den hensikt å feste gods med line. Denne avgrensningen har blitt problematisert av flere. Utvalget har derfor vurdert om loven skal regulere mer enn start og landing.

Virkeområdet til motorferdselloven i luften kan tenkes regulert på iallfall to måter. Den ene er å fastsette en høydegrense for lovens anvendelsesområde, og at loven regulerer all virksomhet

under denne høyden. Den andre er å fastslå hvilken virksomhet loven skal regulere, for eksempel start, landing, lossing og lasting.

Fordelen med å fastsette en høydegrense er at den er enkel å forstå og praktisere. Dersom høydegrensen settes riktig, vil den i stor grad kunne fange opp naturpåvirkningen som skjer som følge av luftfart. På den andre siden kan en ren høydegrense medføre at folk innretter seg på uheldig vis, for eksempel ved å gjennomføre losse- og las-teoperasjoner fra større høyde for å unngå å falle innenfor lovens virkeområde. Dette er ikke nødvendigvis miljømessig eller sikkerhetsmessig ønskelig. En høydegrense vil også utvide lovens virkeområde til å i noen grad gjelde luftrommet, slik at også selve flygningen omfattes. Dette kan igjen skape vanskelige grenseflater og overlapp med luftfartsregelverket. Utvalget vurderer derfor en ren høydegrense som lite hensiktsmessig.

Utvalget vurderer det som et bedre alternativ å regulere hvilken virksomhet som omfattes av loven.

I dag brukes luftfartøy til ulike typer virksomhet i utmark. Eksempler på virksomhet som utføres fra luftfartøy, er slukking av skogbranner, kalking av innsjøer, prøvetaking fra vann, uttransport av vilt, frakt av byggematerialer, observasjoner, filming og fotografering. Man kan skille mellom den virksomheten som innebærer at noe slippes ned eller hentes fra bakken, og den virksomheten som ikke har direkte virkning på bakken. I tillegg kan man skille mellom virksomhet der fartøyet står mer eller mindre stille, og virksomhet der fartøyet er i bevegelse. Førstnevnte har større likhetstrekk med start og landing enn sistnevnte.

Å holde et helikopter eller annet luftfartøy svevende over bakken kan i mange tilfeller ha samme, og i enkelte situasjoner kanskje også større, skadevirkninger enn landing. Forstyrrelser i form av vind og støy fra helikopterrotorer vil vare lenger dersom man holder et helikopter svevende, enn dersom man lander og stanser rotorene. Dette taler for at opphold i luften i lav høyde reguleres likt som landing. Også det faktum at det i noen tilfeller kan innebære mer risiko å holde et luftfartøy i lav høyde heller enn å lande, kan tilsi at disse tilfellene reguleres likt. Det er uheldig dersom transport gjennomføres på mer risikable måter for å unngå kravet om tillatelse.

Å inkludere det å holde et luftfartøy i en fast posisjon i lav høyde vil innebære å utvide lovens virkeområde, i alle fall sammenlignet med slik virkeområdet har vært forstått etter Høyesteretts dom. Det er i dag ikke uvanlig å gjennomføre transport med last hengende i line uten å lande.

Dersom virkeområdet utvides til å gjelde opphold med luftfartøy i lav høyde, vil slike operasjoner kreve tillatelse. En fordel med å kreve tillatelse også for slik virksomhet er at kommunen vil få større mulighet til å styre ferdselen i tid og rom, for eksempel av hensyn til dyreliv.

De sentrale hensynene bak den nye motorferdselloven er ivaretagelse av natur og friluftsliv. Dette tilsier at det er ønskelig å regulere virksomhet som har virkning på eller er rettet mot bakken. Den virksomheten som i størst grad er sammenlignbart med start og landing, er lossing og lasting, inkludert oppstart og avslutning av transport med line. Utvalget foreslår derfor at loven i tillegg til start og landing med luftfartøy skal omfatte situasjoner der luftfartøy holdes i en fast posisjon over bakken eller vannflaten i den hensikt å losse eller laste gods eller personer.

26.4.3 Hvilke fremkomstmidler skal omfattes?

I dag er motorferdselloven begrenset til å gjelde *motordrevne* luftfartøy. Begrensningen til *motordrevne* fartøy er hensiktsmessig og naturlig. Utvalget foreslår at denne videreføres.

Lovteksten har i dag ikke noen nedre grense for hvilke motordrevne luftfartøy som omfattes av loven, men modellfly og mindre droner antas å falle utenfor.

Utvalget har vurdert om også mindre droner bør omfattes av lovens virkeområde. Selv om små innretninger typisk vil føre til mindre naturpåvirkning enn større, kan også små droner forstyrre dyre- og fugleliv og være et irritasjonsmoment for utøvere av friluftsliv. På en stille fjellvidde kan også mindre droner høres på lang avstand. Både på Preikestolen og på Lindesnes fyr har private aktører fastsatt droneforbud, noe Luftfartstilsynet har uttalt at de ikke har rettslig grunnlag til.²³ At private aktører forsøker å forby droneaktivitet, kan indikere at det er behov for økte reguleringsmuligheter.

Når det gjelder bruk av droner er det nok særlig flygningen det er behov for å regulere, siden start og landing med små luftfartøy er lite forstyrrende.

Det finnes i dag betydelig regulering av droneflygning i annet regelverk, særlig luftfartsloven med tilhørende forskrifter. I forskrift om luftfartøy som ikke har fører om bord er det fastsatt at all flygning må skje på en hensynsfull måte som ikke utsetter luftfartøy, personer, fugler, dyr eller eien-

dom for risiko for skade eller for øvrig er til sjenanse for allmennheten.²⁴ Hovedregelen om at droner skal være godt synlige for piloten bidrar til å sikre at denne aktsomhetsplikten kan overholdes. Også i naturmangfoldloven oppstilles det en generell aktsomhetsplikt, som omfatter bruk av droner.

I tillegg til reglene om aktsom opptreden finnes det muligheter til å fastsette forbudssoner. Luftfartstilsynet har i dag adgang til å fastsette soner med forbud mot eller særskilt regulering av droneferdsel av hensyn til sikkerhet, privatlivets fred eller miljøet i medhold av forordning 2019/947 artikkel 15. I tillegg kan departementet fastsette restriksjonsområder for å ivareta viktige samfunnsinteresser etter luftfartsloven § 9-1 a. I nasjonalparker og andre verneområder vil man også kunne regulere dronebruk gjennom verneforskrifter, og slik redusere forstyrrelser i det som er de mest sårbare og verneverdige områdene. Dronebruk kan også reguleres i politivedtekter etter politiloven § 14 og grunneiere kan i kraft av eiendomsretten i alle fall regulere start og landing.

Slik utvalget vurderer det, fremstår det som mer hensiktsmessig at dronebruk reguleres i luftfartsregelverket og annet relevant regelverk, enn i motorferdselregelverket. Droneregelverket er i utvikling, både i EU og nasjonalt. Dette øker risikoen for disharmoni mellom regelverkene dersom man regulerer bruken også i motorferdselloven. Utvalget foreslår derfor ikke å utvide motorferdsellovens anvendelsesområde til å omfatte mindre droner.

Gitt at mindre droner ikke skal omfattes av loven, har utvalget vurdert hvordan den nedre grensen for hvilke luftfartøy som omfattes av loven, skal trekkes. Grensen kan trekkes på ulike måter, ut fra luftfartøyets størrelse eller andre egenskaper, hva det kan brukes til, påvirkning på natur og friluftsliv eller en kombinasjon av disse egenskapene. Utvalget oppfatter det som krevende å trekke grensen for lovens anvendelsesområde, særlig fordi det kan skje teknologiutvikling og endringer i bruk av eksisterende teknologi som utvalget ikke har grunnlag for å forutse.

Motorferdselloven skal regulere start og landing, samt lossing og lasting fra en fast posisjon i luften, men ikke selve flygningen. Det tilsier at det er innretninger som er av en slik størrelse at selve den bakkerettede aktiviteten kan volde skade eller

²³ Kvamme (2021).

²⁴ Forskrift 25. november 2015 om luftfartøy som ikke har fører om bord mv. §§ 6 og 51.

være til ulempe for natur og friluftsliv, som bør omfattes av lovens virkeområde.

Utvalget mener at alle luftfartøy som kan benyttes til persontransport bør omfattes. I tillegg bør loven også omfatte autonome og fjernstyrte luftfartøy som er store og kraftige nok til å transportere en person, selv om den ikke brukes til eller er designet for persontransport. Slike fartøy vil kunne ha samme eller større miljøpåvirkning som et luftfartøy brukt til persontransport. Utvalget mener også at loven klart bør omfatte innretninger som kan brukes til å frakte større gods, uavhengig av om man har fører om bord. For eksempel bør start og landing med en drone som frakter byggematerialer eller andre gjenstander av en viss størrelse, være omfattet.

Utvalget mener, som omtalt i kapittel 13.5.3, at en passende nedre grense for hva som omfattes, er om luftfartøyet er lite nok til å bæres inn i utmarka. Vi foreslår derfor at fartøy som er små nok til at de relativt enkelt kan bæres inn i utmark, bør unntas lovens virkeområde, mens fartøy som er så store at de må flyges inn eller transporteres inn på annet vis, bør omfattes. Dette innebærer at rene leketøy, som radiostyrte helikoptre, faller klart utenfor lovens anvendelsesområde. Det samme gjelder mindre droner, og også droner som kan transportere mindre gjenstander, men som er små nok til å bæres. Grensedragningen innebærer at den bruken av droner som er mest vanlig i dag, som friluftslivsrelatert bruk av droner til observasjon og filming, vil falle utenfor regelverket. Det som vil falle innenfor regelverket, er først og fremst større, mer avanserte droner.

26.4.4 Start og landing på vassdrag

I dag er start- og landing med luftfartøy regulert likt på land og på vann. Dette innebærer at landing på vann forutsetter enten tillatelse, kommunal forskriftsregulering av landingsplass eller at flygningen er direkte hjemlet i motorferdselloven § 4.

På innsjøer med overflateareal på over to km², elvestrekninger, og innsjøer mindre enn to km² som inngår i et farbart vassdrag, er motorferdsel med motorfartøy i dag tillatt, med mindre kommunen har nedlagt et forbud mot det. Det kan spørres om det er grunn til å behandle luftfartøy annerledes enn båter og andre motorfartøy. Etter havne- og farvannsloven er utgangspunktet på sjø at også start og landing med luftfartøy er tillatt.

At sjøfly bare vil bruke noen minutter på start og landing, og derfor ofte vil ha mindre miljøpå-

virkning enn ferdsel med båt, taler for at start og landing med sjøfly reguleres likt som annen motorferdsel på vann. Dette vil også innebære en forenkling av regelverket, og at kommunen ikke trenger å legge ut større vann som landingsplass eller å innvilge enkelttillatelser. Å likebehandle motorfartøy og luftfartøy på vann vil også være i tråd med målet om et teknologinøytralt regelverk.

Bruk av luftfartøy kan muliggjøre motorferdsel på vann der det ellers ikke er praktisk mulig, som fjellvann uten veiforbindelse. Dette kan tilsi at det er grunn til å behandle start og landing med luftfartøy på vann annerledes enn bruk av motorfartøy. Å regulere start og landing kan også indirekte være en måte å regulere luftfart i et område på. Kravet om konsesjon til landingsplass etter luftfartsloven innebærer imidlertid uansett en betydelig begrensning i antallet avganger og landinger som kan skje på et sted. I tillegg har kommunen adgang til å forby motorferdsel også i vann og vassdrag der det i utgangspunktet er tillatt. Å la luftfartøy omfattes av regelen om vassdrag vil derfor ikke fjerne reguleringsmuligheten.

Utvalget foreslår at start og landing på vassdrag skal reguleres likt som annen motorferdsel på vassdrag.

26.4.5 Kommunens handlingsrom

26.4.5.1 Adgang til å legge ut landingsplasser

Etter utvalgets oppfatning bør kommunene – som i dag – ha adgang til å fastsette landingsplasser, der det er tillatt å starte og lande med luftfartøy. I tråd med utvalgets generelle ønske om økt regulering av motorferdsel gjennom planer etter plan- og bygningsloven foreslår utvalget at landingsplasser skal fastsettes i plan, og ikke i forskrift som i dag. Landingsplasser er etter sin natur avgrenset til bestemte steder, og er dermed egnet til regulering i arealplan.

I dag legger forskrift om forbud mot helikopterskiing og lignende begrensninger i adgangen til å legge ut landingsplasser. Av forskriften følger det at landingsplasser ikke kan legges på fjelltopper, utsiktspunkter, breer og lignende steder, som bare har interesse i forbindelse med helikopterskiing, for kortvarig opphold, som utgangspunkt for dagsturer, eller lignende. Forskriften skal forhindre utstrakt luftfart til rene rekreasjonsformål.

Det må i dag antas å være betydelig betalingsvilje for helikoptersskiing og annen lufttransport ut i utmarka. En åpning for slik ferdsel kan gjøre det attraktivt for reiselivsaktører å tilby transport av turister og andre inn i utmarka med helikopter

eller andre luftfartøy i forbindelse med ulike aktiviteter. Transport med luftfartøy innebærer at man enkelt kan komme seg til steder som det ellers ville vært krevende å komme seg til. Støy fra helikoptertrafikk kan også påvirke store områder. Slik transport kan dermed innebære betydelig støy og økt ferdsel i ellers utilgjengelige områder, hvilket kan forstyrre både annet friluftsliv og dyreliv. Utvalget ønsker derfor ikke å åpne for denne typen aktivitet. I tråd med utvalgets generelle prioritering av ferdsel til nytteformål foreslår utvalget å opprettholde begrensningen i kommunens adgang til å legge ut landingsplasser.

Utvalget vurderer at det heller ikke bør være adgang til å legge landingsplasser i foreslåtte verneområder som er kunngjort etter naturmangfoldloven § 42, nasjonale villreinområder eller der de vil være til vesentlig skade eller ulempe for reindrifta, se nærmere i kapittel 15.4.5.2. Utvalget foreslår at begrensningen skal fremgå direkte av loven.

26.4.5.2 Individuell tillatelse

Utvalget vurderer at kommunen i tillegg til å kunne legge ut landingsplasser bør kunne åpne for bruk av luftfartøy i individuelle tillatelser.

Utvalget mener tillatelsesadgangen kan reguleres av de vanlige tillatelseshjemlene og den generelle dispensasjonsbestemmelsen. Flere av tillatelseshjemlene åpner for bruk av luftfartøy.

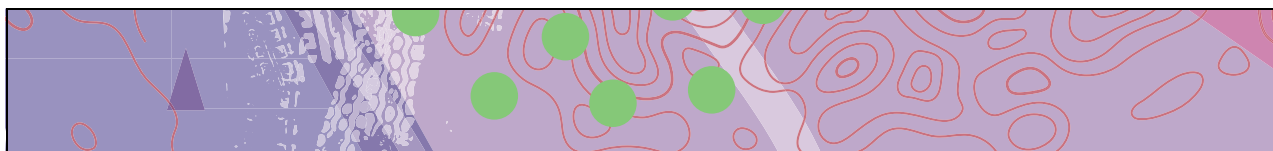
26.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at loven skal regulere start og landing i utmark, samt lossing og lasting fra luftfartøy som holdes i en fast posisjon (hovrer) over bakken eller vannflaten
- at start og landing på vann skal følge reglene om motorferdsel i vassdrag
- at kommunen skal ha adgang til å fastsette landingsplasser i arealplaner etter plan- og bygningsloven
- at kommunen ikke skal ha adgang til å legge landingsplasser på fjelltopper, utsiktspunkter, breer eller andre steder som hovedsakelig har interesse for rekreasjon
- at kommunens adgang til å gi tillatelse til bruk av luftfartøy skal reguleres av de vanlige tillatelseshjemlene og den generelle dispensasjonsbestemmelsen

Kapittel 27

Kommunens adgang til å gi dispensasjon



Figur 27.1

27.1 Innledning

I dette kapittelet vurderer vi om loven skal inneholde en generell dispensasjonshjemmel, og hvordan den skal utformes.

Med *generell dispensasjonshjemmel* menes her en bestemmelse som gir kommunen myndighet til å fatte vedtak som gjør unntak fra motorferdselforbudet uten at lovverket krever at motorferdselen skjer i en bestemt type situasjon. Vilkårene for å gi dispensasjon etter en generell dispensasjonshjemmel setter dermed de ytre grensene for hva kommunen kan tillate av motorferdsel.

De fleste regelverk som gir generelle forbud, har en slik dispensasjonshjemmel. Eksempler på generelle dispensasjonsbestemmelser finner vi i forurensningsloven § 11, som gir forurensningsmyndigheten mulighet til å gjøre unntak fra forbudet mot forurensning, i naturmangfoldloven § 48, som gir vernemyndigheten myndighet til å gjøre unntak fra forskrifter om verneområder, og i plan- og bygningsloven § 19-2, som gir kommunen myndighet til å gjøre unntak fra alle bestemmelser fastsatt i eller i medhold av plan- og bygningsloven.

Generelle dispensasjonsbestemmelser fungerer som en sikkerhetsventil. En generell dispensasjonsbestemmelse gjør det mulig å gjøre unntak i tilfeller som ikke var forutsett da regelverket ble utformet, eller som opptrer så sjeldent at de som utformet reglene, ikke anså det som hensiktsmessig å lage en særregel for tilfellet.

Generelle dispensasjonsregler kan imidlertid også fremstå som problematiske. I undersøkelser av dispensasjonspraksis blir det ofte pekt på at en omfattende bruk av reglene kan undergrave de

hensynene som det aktuelle forbudet skal ivareta.¹

I eldre miljølover var betingelsene for å gi generelle dispensasjoner stort sett satt ut fra hva som var grunnlaget for at søkeren ønsket dispensasjon.² Ofte var betingelsene for å gi tillatelse formulert som at myndighetene kunne gi dispensasjon når det forelå «særlige grunner». I nyere dispensasjonsbestemmelser er det derimot blitt vanligere at betingelsene for å gi dispensasjon knytter seg til virkningene av det det søkes om. Eksempler på dette finner vi i plan- og bygningsloven § 19-2 («Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, blir vesentlig tilslidessatt. Fordelene ved å gi dispensasjon skal være klart større enn ulempene. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.»), og naturmangfoldloven § 48 første avsnitt første alternativ («Forvaltningsmyndigheten kan gjøre unntak fra et vernevedtak dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig, [...]»).

Det har vært mye diskusjon om kommunal dispensasjonspraksis etter plan- og bygningsloven kan undergrave nasjonale og regionale interesser og hensyn. Dette var bakgrunnen for at det ble gitt en bestemmelse i plan- og bygningsloven § 19-4 som gir grunnlag for midlertidig å flytte myndigheten til å dispensere fra kommunen til et regionalt eller statlig organ.

¹ Se for eksempel Sivilombudsmannen (2021) s. 22 og Lundberg mfl. (2021) s. 143–144.

² Se for eksempel naturvernloven 1970 § 23 og plan- og bygningsloven 1985 § 7.

27.2 Dagens regler

Dagens motorferdselregelverk inneholder tre dispensasjonsbestemmelser med forskjellige virkeområder.

Etter motorferdselloven § 6 kan kommunen «når særlige grunner foreligger», gi tillatelse til bruk av alle slags motorfartøy eller luftfartøy som ellers ikke kan finne sted med hjemmel i loven eller vedtak etter loven. For luftfartøy og for alle andre motorfartøy enn motorfartøy med elektrisk motor med effekt på 800 W eller mindre er bestemmelsen i motorferdselloven § 6 den eneste hjemmelen for å gi individuelle tillatelser.

I merknaden til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 45 (1976–77) s. 37 er det gitt flere eksempler på hva som kan utgjøre «særlige grunner». Eksempelene sammenfaller i stor grad med formål som senere ble regulert i egne bestemmelser i motorferdsel-forskriften. Dette gjaldt blant annet «erhvervs-mesig kjøring for innenbygdsboende», «sikring, opparbeiding og skjøtsel av løyper, stier, turveger og skibakker for allmenheten» og «nødvendig behov for transport til private hytter». I Miljøverndepartementets rundskriv T-1/96, punkt 8.5, er det lagt til grunn at «særlige grunner» må tolkes slik at det bare kan gi dispensasjon i spesielle tilfeller.

Motorferdsselforskriften § 6 første setning inneholder en generell bestemmelse om dispensasjon for bruk av motorkjøretøy: «I unntakstilfelle kan kommunen 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.»

Ettersom forskriften inneholder en rekke andre hjemler for å gi tillatelser, er virkeområdet for den generelle dispensasjonsbestemmelsen i motorferdsselforskriften i utgangspunktet snovere enn for bestemmelsen i motorferdselloven. I Miljøverndepartementets rundskriv uttaler departementet i punkt 7.3.2 at:

Det skal stilles meget strenge krav til 'særlig behov' og til at behovet ikke skal kunne dekkes på en annen måte. Spesielt restriktiv skal praksisen være for tillatelser til barmarkskjøring.

I Kommunal- og regionaldepartementets rundskriv for statlig klagebehandling etter forvaltningsloven § 34³ er det lagt til grunn at hva som utgjør «særlige grunner» etter motorferdselloven § 6 eller «særlig behov som ikke kan dekkes på

annen måte» etter motorferdsselforskriften § 6, er spørsmål om rettsanvendelse. Miljødirektoratet har også lagt dette til grunn i flere klageavgjørelser. Kommunen har dermed ikke noe forvaltningsskjønn («fritt skjønn») ved vurderingen av om disse vilkårene er oppfylt.

Der vilkårene først er oppfylt, beror det derimot på forvaltningsskjønn om kommunen skal gi tillatelse eller ikke. I motorferdselloven § 6 står det ingenting om hva som kan være relevante momenter i skjønnsvurderingen. I forarbeidene skriver imidlertid departementet at de «forutsetter at søknader blir vurdert nøye, og at det blir lagt vekt på de alminnelige hensyn denne lov skal ivareta».⁴ Ved dispensasjoner etter den generelle hjemmelen i *motorferdsselforskriften* angir § 6 andre setning hensyn som *skal* vurderes:

Før eventuell tillatelse gis, skal transportbehovet vurderes mot mulige skader og ulemper i forhold til et mål om å redusere motorferdselen til et minimum.

Ved en lovendring i 2021 ble det innført en ny generell dispensasjonshjemmel i motorferdselloven § 5 tredje avsnitt «for bruk av motorfartøy med elektrisk motor med inngangseffekt opptil 800 watt». Etter bestemmelsen kan det «ikke gis adgang til motorferdsel som innebærer vesentlig skade på fugleliv». Loven angir også at det i den skjønnsmessige vurderingen skal «legges vekt på hensynet til vannet som levested for viltarter og fugler, og særskilt vekt på hensynet til hekkeområder».

Det er ingen særskilte muligheter for å reagere mot kommuner som gir tillatelser utover det loven gir grunnlag for i dagens motorferdselregelverk. I plan- og bygningsloven § 19-4 er det derimot gitt en mulighet til å flytte myndigheten til å gi dispensasjon bort fra kommunen. Bestemmelsen gir hjemmel for Kongen i forskrift til å legge myndigheten til å gi dispensasjon fra bestemte planer, eller for bestemte typer tiltak, midlertidig til et regionalt eller statlig organ dersom det «er nødvendig for å ivareta nasjonale eller viktige regionale interesser og hensyn i nærmere angitte deler av strandsonen eller fjellområder». Denne myndigheten er etter det utvalget er kjent med så langt ikke benyttet.

³ Kommunal- og regionaldepartementets rundskriv H-1998-2103 kapittel 10.2.

⁴ Ot.prp. nr. 45 (1976–77) s. 37.

27.3 Kunnskapsgrunnlag

Det er i perioden 2015–2023 innrapportert mellom 647 og 1 047 landingstillatelser⁵ hvert år etter motorferdselloven § 6 i KOSTRA. Som det går frem ovenfor, er motorferdselloven § 6 her den eneste aktuelle hjemmelen for dispensasjoner.

På vann er det i samme periode registrert relativt få tillatelser etter motorferdselloven § 6, mellom 7 og 126 per år. Det er ikke innrapportert enkelttillatelser etter motorferdselloven § 5 andre avsnitt, trolig fordi KOSTRA ikke har tilrettelagt for rapportering etter denne bestemmelsen.

På barmark er den overveiende mengden av registrerte tillatelser hjemlet i den generelle dispensasjonshjemmelen. I 2023 var 1 260 (94,7 prosent) av de totalt 1 331 registrerte tillatelsene hjemlet i motorferdselloven § 6. Av disse ble hele 839 registrert i Troms og Finnmark fylke. I årene 2019–2021 er andelen av det totale antallet tillatelser som er registrert som tillatelser etter § 6, til dels betydelig lavere, men det er relativt mange vedtak som er registrert uten hjemmel. Forskriften § 5a er her den eneste alternative hjemmelen for dispensasjoner.

På vinterføre er det langt flere alternative hjemler for enkelttillatelser. Andelen vedtak som er registrert som vedtak etter § 6 i motorferdselloven § 6, er dermed lavere enn på barmark, men fortsatt relativt høyt. I 2023 ble 1 183 (17,7 prosent) av totalt 6 687 tillatelser til motorferdsel på snø registrert som tillatelser etter forskriften § 6. Andelen av tillatelsene som blir hjemlet i § 6, varierer sterkt mellom de forskjellige fylkene. I Troms og Finnmark ble 588 (51,5 prosent) av tillatelsene til motorferdsel på snødekt mark i 2023 gitt etter § 6. Det tilsvarende tallet for Nordland var 98 (6,9 prosent).

Det finnes flere eksempler på at statsforvaltere har omgjort kommunale vedtak som er fattet etter forskriften § 6, fordi statsforvalteren vurderte at vedtaket lå utenfor det bestemmelsen åpner for. I forbindelse med disse sakene har kommunene ofte gitt uttrykk for at de mener kommunene bør ha stor frihet til å vurdere hva det skal kunne gis tillatelser til.⁶

I mange av innspillene til utvalget er det også uttrykt ønske om at kommunene skal få økt adgang til å gjøre unntak fra motorferdselloven § 6. I mange av innspillene kobles imidlertid dette til særlige formål som den som gir innspillet mener det bør åpnes

for, og ikke til at kommunen generelt bør ha vid adgang til å gi tillatelser i alle slags typetilfeller.

Det er også kommet noen få innspill der avsenderne gir direkte uttrykk for hvordan en generell dispensasjonshjemmel bør utformes.

Utmarks kommunenes Sammenslutning (USS) skriver i sin uttalelse at de mener motorferdsel i utmark bør reguleres etter plan- og bygningsloven, og at dispensasjonsbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 19-2 bør kunne benyttes til å gi dispensasjon til alle de formål som motorferdselloven § 6 åpner for i dag.

Nordreisa kommune mener at den generelle dispensasjonshjemmelen bør endres, slik at kommunens handlingsrom utvides. De mener videre at det ved praktiseringen av bestemmelsen bør kunne gjøres en differensiering mellom Nord-Troms og Finnmark på den ene siden og resten av landet på den andre.

Norskog mener at all kjøring som er samfunnsnyttig, bør kunne godtas etter søknad.

Statsforvalteren i Trøndelag peker i sin uttalelse på at det kan være utfordrende for søkere og kommuner å forstå at kommunene med dagens løsning ikke kan legge vekt på at kjøring vil gi lite skader, så lenge vilkårene i forskriften § 6 ikke er oppfylt.

Direktoratet fra naturforvaltning foreslo i sin tilråding om ny motorferdsellov fra 2008 å gi flere muligheter til å reagere mot kommuner som ikke overholdt lovkravene for å innvilge tillatelser eller dispensasjon. Direktoratet foreslo å gi en mulighet til å ilegge kommunene overtredelsesgebyr, men også en adgang for fylkesmannen «til å inn-dra kommunens myndighet etter en eller flere bestemmelser etter loven».

27.4 Utvalgets vurderinger

Som utvalget peker på i kapittel 13.2, må spørsmålet om hvilken motorferdsel loven generelt skal åpne for, avgjøres etter at man har veid nyttevirkningene ved den aktuelle motorferdselen, opp mot skadevirkningene på natur, friluftsliv og andre interesser loven skal beskytte. Ettersom skadevirkningene ved motorferdsel til dels er en følge av den samlede belastningen av den totale motorferdselen, bør motorferdsel i utmark og vassdrag bare være tillatt der motorferdselen har nyttevirkinger av en viss tyngde. Ut fra disse utgangspunktene er utvalget i tvil om det i det hele tatt er behov for en dispensasjonshjemmel til andre formål enn dem lovgiver finner tungtveiende nok til å gi en egen hjemmel i loven.

⁵ Statistisk sentralbyrå, tabell 13112.

⁶ Se for eksempel brev fra Oppdal kommune av 22. september 2022.

Utvalget ser likevel at det er vanskelig å regulere detaljert ethvert tilfelle der motorferdsel bør være tillatt, og foreslår derfor at regelverket fortsatt skal inneholde en generell dispensasjons hjemmel. Som for regelverket utvalget ellers foreslår, mener vi det bør være en felles bestemmelse for alle former for motorferdsel, som kan brukes i situasjoner der sterke hensyn taler for at motorferdselen kan tillates. Dette kan både knytte seg til transportbehov som i det hele tatt ikke ble vurdert ved utformingen av loven, transportbehov som oppstår for sjelden eller er for uvanlig til at det er naturlig å regulere dem i loven, og – i helt spesielle tilfeller – transportbehov som er regulert i loven, der transporten ikke lar seg gjennomføre innenfor rammene loven ellers setter.

På bakgrunn av at de mest aktuelle transportformålene er regulert i egne bestemmelser, mener utvalget at dispensasjonsadgangen bør være snever. Dispensasjonsbestemmelsen må i utgangspunktet speile de generelle vurderingene som ligger bak regelverket. Det vil si at adgangen til å gi dispensasjon til motorferdsel må være begrenset til de tilfellene der nyttevirkningene av den aktuelle motorferdselen er klart større enn skadene, både isolert sett og som bidrag til den totale belastningen av motorferdsel.

Utvalget har vurdert om loven bør avgrense adgangen til å gi dispensasjon ut fra en avveining av fordeler og ulemper, der loven angir at fordelene må være klart større enn ulempene, slik ordningen er etter dagens plan- og bygningslov. Denne løsningen vil best speile det utgangspunktet utvalget ellers har hatt for hvilken motorferdsel som skal være tillatt.

Utvalget har likevel kommet til at dispensasjonsbestemmelsen heller bør sette minimumskrav til vekten av formålet dispensasjonen skal oppfylle, og en grense for hvor store skadevirkninger som kan godtas. Vi peker her for det første på at de aller viktigste formålene, der de største skadevirkningene må aksepteres, allerede er regulert i særbestemmelser i loven. Det er dermed ikke behov for et like stort rom for avveininger her som det er i plan- og bygningsloven. Vi mener

videre at forslaget vil gi en regel som er lettere for kommunene å praktisere, og som også setter et klarere skille mellom rettsanvendelsen og kommunens forvaltningsskjønn. Fordelene og ulempene ved motorferdsel vil ofte være størrelser det er svært vanskelig å veie opp mot hverandre, særlig der motorferdselen først og fremst vil være til fordel for enkeltpersoner, mens ulempene vil ramme en fellesverdi som naturen. Utvalget mener videre at en bestemmelse som setter klare grenser for når det kan gis tillatelse, er best egnet til å dempe den samlede belastningen av motorferdsel i utmark og vassdrag. Utvalget foreslår også å knytte terskelen for å gi dispensasjon opp til hvilke skader eller ulemper det vil ha for de formål loven skal ivareta.

Utvalget foreslår derfor en bestemmelse der kommunen kan gi tillatelse (dispensasjon) til motorferdsel dersom det er strengt nødvendig for å dekke et særskilt behov og det ikke er grunn til å anta at motorferdselen vil føre til nevneverdig skade på naturen eller vesentlig ulempe for friluftsliv eller samisk kulturutøvelse.

Utvalget har vurdert ulike muligheter for å reagere mot kommuner som gir tillatelse utover det loven åpner for, og ser det som hensiktsmessig at det er en adgang til å gripe inn der dispensasjoner til motorferdsel blir gitt utover det loven gir grunnlag for, se kapittel 30.2 for nærmere omtale av dette.

27.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at motorferdselloven skal ha en generell dispensasjonsbestemmelse som åpner for at kommunen kan gi dispensasjon til motorferdsel dersom det er strengt nødvendig for å dekke et særskilt behov og det ikke er grunn til å anta at motorferdselen vil føre til nevneverdig skade på naturen eller vesentlig ulempe for friluftsliv eller samisk kulturutøvelse

Kapittel 28

Kommunal saksbehandling av motorferdselsaker



Figur 28.1

28.1 Innledning

Kommunene har i dag en sentral rolle i forvaltningen av regelverket om motorferdsel i utmark. Lovgiver har gitt kommunene myndighet til å gi enkelttillatelser og fastsette forskrifter på en rekke områder. Kommunene har adgang til å tillate motorferdsel for angitte formål, til å regulere en del av den ferdselen som loven i utgangspunktet tillater, og til å stille vilkår for ferdselen. Regelverket har blitt revidert flere ganger, og utviklingen har de senere årene gått i retning av at kommunen kan åpne for motorferdsel for flere formål.

I utvalgets mandat er det lagt til grunn at forslaget skal «ta sikte på økt lokalt selvstyre og redusert byråkrati knyttet til praktiseringen av loven, samtidig som hensyn til natur og friluftsliv blir ivare tatt». For å tilrettelegge for lokalt selvstyre foreslår utvalget at kommunen fortsatt skal ha en sentral rolle i forvaltningen av motorferdselregelverket. Samtidig har det vært viktig for utvalget å tilrettelegge for forsvarlig kommunal saksbehandling og for at kommunens myndighetsutøvelse skjer innenfor rammene som er satt i loven.

I dette kapitlet drøfter vi hvilke generelle rammer som bør gjelde for kommunens saksbehandling i saker om motorferdsel, for å sikre en forsvarlig saksbehandling og for å sikre at hensynene som loven skal beskytte ivaretas.

28.2 Retningslinjer for myndighetsutøvelse og krav til begrunnelse

28.2.1 Innledning

Retningslinjer for myndighetsutøvelse og krav til begrunnelse av vedtak er virkemidler som kan bidra til å fremme en forsvarlig kommunal saksbehandling og ivareta lovens formål. Her drøfter vi i hvilken grad motorferdselloven bør inneholde slike virkemidler.

28.2.2 Dagens regler

Det er ingen særregler om begrunnelse av enkeltvedtak i dagens motorferdselregelverk, men reglene om begrunnelse i forvaltningsloven §§ 24 og 25 får anvendelse. Disse paragrafene fastsetter at enkeltvedtak skal grunngis, og at begrunnelsen skal gis samtidig med at vedtak treffes. Ifølge forvaltningsloven § 24 andre avsnitt har forvaltningsorganet, i andre saker enn klagesaker, adgang til å la være å gi en samtidig begrunnelse dersom organet innvilger en søknad og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket. Det samme gjelder i saker om fordeling av tillatelser eller andre fordeler mellom flere parter. Disse unntakene vil sjelden være aktuelle for vedtak som berører natur og miljø, fordi det følger særskilte krav til begrunnelse for slike vedtak.

Forvaltningsloven oppstiller ikke generelle krav om begrunnelse for forskriftsvedtak, men forvaltningsorganet må etter § 37 påse at saken er så godt opplyst som mulig. For forskrifter om snøskuterløyper, stiller motorferdsselforskriften § 4a tredje avsnitt særlige krav til begrunnelsen.

Av naturmangfoldloven § 7 følger det at prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer for offentlig myndighetsutøvelse, inkludert kommunale vedtak etter motorferdselloven. Dette innebærer blant annet at det stilles krav til kunnskapsgrunnlaget kommunen bygger sine vedtak på (§ 8), at kommunen må vurdere motorferdselen i samsvar med føre-var-prinsippet (§ 9), at det skal legges vekt på den samlede belastningen for økosystemene (§ 10), og at det skal anvendes miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder (§ 12). Kommunens vurdering av disse retningslinjene i den enkelte saken skal fremgå av begrunnelsen til vedtakene, jf. naturmangfoldloven § 7 andre setning.

Dagens motorferdselregelverk gir ikke generelle retningslinjer for hvilke hensyn myndighetene skal legge vekt på når de treffer enkeltvedtak etter loven. For enkeltvedtak om bruk av motorfartøy med elektrisk motor på små vann etter motorferdselloven § 5 tredje avsnitt er det imidlertid fastsatt at det skal legges vekt på hensynet til vannet som levested for viltarter og fugler, og særskilt vekt på hensynet til hekkeområder. Utover dette gir formålsbestemmelsen i § 1 en viss veiledning om hvilke hensyn som er relevante. Formålsbestemmelsen er vidt formulert – loven skal «ut fra et samfunnsmessig helhetssyn [...] regulere motorferdselen i utmark og vassdrag med sikte på å verne om naturmiljøet og fremme trivselen». Myndighetene har altså i utgangspunktet et vidt skjønnsrom når de avgjør saker etter motorferdselloven, selv om hensynet til natur og friluftsliv står sentralt. Etter Grunnloven § 112 har myndighetene, som også omfatter kommunene, plikt til å legge vekt på miljøhensyn når de fatter avgjørelser. Myndighetene er også forpliktet til å ivareta samisk kultur etter folkeretten og etter Grunnloven § 108. Bestemmelser som skal ivareta hensynet til samisk kultur, er nærmere omtalt i kapittel 4.4 og 17.

Når det gjelder fastsetting av forskrifter er det i motorferdselregelverket fastsatt enkelte krav om hvilke hensyn som skal tillegges vekt. Ved fastsettelsen av snøskuterløyper skal kommunene ta «særskilt hensyn til støy og andre ulemper for friluftslivet. Kommunen skal også ta hensyn til naturmangfold, bolig- og hytteområder, landskap, kulturminner og kulturmiljø og sikkerheten for dem som kjører og andre», jf. motorferdselloven § 4 a fjerde avsnitt og motorferdsselforskriften § 4a femte avsnitt. De hensynene som skal tillegges vekt når kommunen fatter enkeltvedtak om bruk av motorfartøy med elektrisk motor på små vann etter motorferdselloven § 5 tredje avsnitt skal

også tillegges vekt ved forskriftsvedtak om slik motorferdsel.

28.2.3 Kunnskapsgrunnlag

Utvalget har fått flere innspill om at mange kommunale vedtak er dårlig begrunnet, og at det er mange kommuner som ikke anvender naturmangfoldlovens prinsipper for myndighetsutøvelse i vurderingen av vedtak etter motorferdselloven, se kapittel 9.2. I noen tilfeller kan nok dette skyldes at kommunene i begrenset grad er kjent med prinsippene.

I tilrådingen om ny motorferdsellov fra 2008 foreslo Direktoratet for naturforvaltning å fastsette retningslinjer for hvordan kommunene skulle vurdere søknader om tillatelse til motorferdsel, og krav til begrunnelsen for kommunens vedtak. Tilrådingen ble lagt frem før naturmangfoldloven ble vedtatt. Direktoratets forslag § 26 lød slik:

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

28.2.4 Utvalgets vurdering

Utvalget har merket seg at endel kommuner ikke begrunner vedtakene sine godt nok, og at kommunene i varierende grad anvender prinsippene i naturmangfoldloven. I saker som omhandler natur og miljø, er det flere hensyn som kan tilsi at det bør foreligge særlige retningslinjer og krav til begrunnelse. Natur- og miljøinteressene er ikke part i saken, og det er nettopp i saker der parten – den som for eksempel søker om tillatelse til motorferdsel – får innvilget søknaden sin, at det er særlig viktig at hensynet til natur og miljø er godt vurdert og begrunnet. Utgangspunktet er altså et ganske annet enn etter de alminnelige forvaltningsrettslige reglene, der reglene om begrunnelse først og fremst er ment å ivareta hensynet til parten.

Generelt kan begrunnelseskrav medvirke til at myndighetene i større utstrekning legger vekt på lovpålagte hensyn. Retningslinjer og krav til begrunnelse legger også til rette for utviklingen av en gjennomtenkt praksis og for kontroll og eventuell overprøving av klageinstansen eller domstolene.

Erfaring fra kommunenes forvaltning av regelverket i dag kan tyde på at kommunene først og fremst forholder seg til motorferdselregelverket

når de behandler saker om motorferdsel, og at de ikke tar hensyn til naturmangfoldloven, slik naturmangfoldloven forutsetter. Derfor mener utvalget at det vil være hensiktsmessig å innføre en egen bestemmelse om retningslinjer for myndighetsutøvelse og krav til begrunnelse i motorferdselloven. Denne bestemmelsen vil supplere og tydeliggjøre forvaltningslovens og naturmangfoldlovens regler. Formålet med bestemmelsen er først og fremst pedagogisk. Bestemmelsen løfter frem noen hensyn som det strengt tatt følger av naturmangfoldloven at skal vurderes. I tillegg gjør den det mulig å tilpasse retningslinjene til motorferdselområdet.

De særlige hensynene som er løftet frem i lovforslaget § 10, kan ses i sammenheng med forslaget til formålsbestemmelse (§ 1), kravet til aktsom og hensynsfull ferdsel (§ 8) og hensynene som kan begrunne en utvidet endrings- og omgjøringsadgang (§ 41). Forslaget bidrar til å operasjonalisere lovens formålsbestemmelse ved å tydeliggjøre hensynene i loven og dermed bidra til at de legges til grunn for avgjørelsene etter loven. Utvalget ser det som hensiktsmessig å gi retningslinjer som forplikter kommunen til å vurdere hvordan, hvor og når motorferdsel kan skje, hvilken teknologi som kan brukes, og hvilken påvirkning ferdselen har på natur, friluftsliv og samisk kulturutøvelse. Ut fra kunnskapen om hvilke skadevirkninger motorferdselen kan ha, mener vi også at det er hensiktsmessig å fremheve at det skal legges vekt på å unngå skader av motorferdsel i vårløsninga, i vått terreng og i yngletiden for vilt og kalvingstiden for rein.

28.2.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at det i loven gis retningslinjer om hva kommunene skal legge vekt på ved vedtak om motorferdsel
- at det i loven stilles krav om at vurderingene skal gå frem av begrunnelsene for vedtak om motorferdsel

28.3 Krav om tidsbegrensede tillatelser, angivelse av antall turer og forhåndsfastsatte traseer

28.3.1 Innledning

For at det skal være mulig for kommunen å vurdere hvordan en tillatelse til motorferdsel vil påvirke natur, friluftsliv og samisk kulturutøvelse, må tillatelsen ha avgrensninger i tid, rom og omfang. I dette kapittelet drøfter utvalget i hvilken

grad regelverket bør stille krav om at tillatelser skal være tidsbegrensede, angi maksimalt antall turer, eller angi hvilke traseer tillatelsene gjelder.

28.3.2 Dagens regler

Dagens motorferdselregelverk inneholder ikke noe generelt krav om at tillatelser skal være tidsbegrensede, angi hvilke traseer som skal benyttes, eller angi maksimalt antall turer.

Etter dagens motorferdsellov § 6 andre avsnitt kan tillatelse etter bestemmelsen «gis for bestemte høve eller for bestemte tidsrom». Av forarbeidene går det frem at formuleringen ikke er ment som en materiell begrensning i kommunens mulighet til å gi dispensasjoner «av mer generell karakter».¹ Dagens motorferdselsforskrift § 7 første avsnitt angir at det for tillatelser etter forskriften kan settes «vilkår [...] om at kjøring skal skje etter angitte traseer», som et eksempel på hva kommunen *kan* sette vilkår om, uten at dette er et absolutt krav. Motorferdselsforskriften § 5 andre avsnitt inneholder imidlertid et krav om at kommunen *skal* kartfeste eller på annen måte entydig angi traseen som skal benyttes, i tillatelser til transport av bagasje og utstyr mellom brøytet vei og hytte etter forskriftens § 5 første avsnitt bokstav c.

Kommunene har anledning, men ingen plikt, til å stille vilkår etter den ulovfestede vilkårslæren. Vilkårslæren åpner for at forvaltningen kan stille vilkår som har en saklig sammenheng med vedtaket, og som ikke er uforholdsmessig tyngende for søkeren. I Miljøverndepartementets rundskriv T-1/96 anbefales det at kommunene fastsetter vilkår som kanalisere ferdselen til en bestemt tid og et bestemt sted. Departementet viser til at dette både kan redusere skader og ulemper for natur og mennesker, og at vilkår kan lette kontrollarbeidet for politiet og oppsynsmyndighetene. Det går også frem at det som hovedregel bør settes vilkår om at tillatelsen bare gjelder for et bestemt antall turer, at det bare unntaksvis bør gis tillatelser for lengre perioder, og at det under ingen omstendigheter bør gis tillatelser for mer enn fem år.²

28.3.3 Kunnskapsgrunnlag

Utvalget har fått flere innspill om at det er viktig at tillatelser til motorferdsel er lette å kontrollere, og at regelverket bør legge til rette for dette. Gjennom møter med forskjellige aktører har vi fått inntrykk av at en del kommuner grundig vurderer og

¹ NOU 1974: 37 s. 71.

² Miljøverndepartementets rundskriv T-1/96 punkt 7.3.3.

angir i tillatelsen hvilke traseer og hvor mange turer en tillatelse skal gjelde, men at dette ikke gjelder alle kommunene. Vi er også kjent med at enkelte kommuner rutinemessig gir alle søkere samme antall turer, uten å foreta en individuell vurdering av behovet. Erfaring fra klagesaker i Miljødirektoratet tilsier også at enkelte kommuner har gitt tillatelse til langt flere turer enn det søkeren har bedt om.

Utvalget har forstått det slik at en del kommuner har etablert en praksis om at tillatelser høyst gis for fire år av gangen. Denne tidsbegrensningen er basert på en tanke om at hvert kommune-styre bør ha mulighet til å ta stilling til omfanget av motorferdsel i kommunen.

Flere kommuner og Utmarks kommunenes Sammenslutning (USS) har i sine innspill til utvalget gått inn for at kommunene skal kunne gi tillatelser med ubegrenset lengde, fordi de mener det er unødvendig byråkratisk å pålegge samme søker å søke på nytt så lenge behovet for motorferdsel består.

28.3.4 Utvalgets vurdering

Av hensyn til å begrense den samlede belastningen av motorferdsel, og for å gjøre kontroll med motorferdsel enklere, mener utvalget det er behov for at det settes klarere rammer for tillatelsene kommune gir.

Tillatelser bør etter utvalgets syn begrenses til et angitt tidsrom, og bør ikke kunne gis for en lengre periode enn fire år. En avgrensning av tillatelsene til fire år gir kommunen anledning til å revurdere omfanget av motorferdselen i lys av ny kunnskap og prioriteringer, for eksempel basert på beskrivelsen av miljøutfordringer i den kommunale planstrategien. Selv om det kan være klart at et transportbehov vil bestå i mer enn fire år, mener utvalget videre at både det stadig økende tempoet i utviklingen av miljøvennlig teknologi og hensynet til at det stadig vil komme ny kunnskap om naturen, tilsier at kommunen med jevne mellomrom bør vurdere om behovet for motorferdsel bør løses på en ny og mindre miljøskadelig måte. Med tanke på at både søkeren og kommunen i stor grad bør kunne gjenbruke tidligere søknader og vurderinger, vurderer vi det slik at forslaget ikke vil føre til mer saksbehandling enn nødvendig. Vi har også lagt en viss vekt på at hensynet til lokaldemokratiet tilsier at ett kommunestyre i begrenset grad bør kunne binde opp fremtidige kommunestyrer på dette området.

Utvalget mener videre at målet om å holde den samlede belastningen av motorferdsel på et for-

svarlig nivå, tilsier at kommunen må gjøre en konkret vurdering av hvor mange turer den enkelte søker trenger. Vi foreslår derfor at det for en del tillatelsestyper skal stilles krav om at kommunen i tillatelsen fastsetter hvor mange turer tillatelsen gjelder for. Den foreslåtte begrensningen har sammenheng med at det for de fleste av de foreslåtte tillatelseshjemplene, og for dispensasjonsbestemmelsen, er krav om at motorferdselen skal være «nødvendig». Nødvendighetskravet oppstiller en skranke for kommunenes adgang til å gi tillatelser eller dispensasjoner: Kommunen har bare myndighet til å gi tillatelse til det antallet turer som er nødvendig for å dekke transportbehovet. Kravet om å angi antall turer i tillatelsen vil bidra til å operasjonalisere nødvendighetskriteriet.

Utvalget mener videre at motorferdselloven bør stille krav om at kommunen i tillatelsen kartfester eller på annen entydig måte angir hvilken trasé eller hvilket område tillatelsen gjelder. Slik utvalget vurderer det bør dette kravet gjelde for alle tillatelser, unntatt tillatelser til leiekjøring. Dette vil bidra til å sikre at ferdsel ikke skjer i et større område enn nødvendig, gjøre det enklere å få oversikt over hvilke områder motorferdsel skjer i og gjøre det enklere å føre kontroll med ferdselen.

Uten begrensninger i tillatelsens varighet, antall turer eller hvor tillatelsen gjelder kan omfanget av motorferdselen potensielt bli svært stort, og det vil være vanskelig å forutsi hvilken belastning naturen vil bli utsatt for. Utvalget mener derfor at slike krav er nødvendige. Vi ser likevel at krav om angivelse av antall turer og angivelse av trase eller område ikke passer like godt for alle typer tillatelser og foreslår derfor å presisere i loven for hvilke bestemmelser det er *krav* om at kommunen setter slike begrensninger. Kommunen vil uansett ha adgang til å sette andre eller strengere krav, og til å fastsette slike krav i tillatelser der det ikke er påkrevd.

Etter utvalgets vurdering er det hensiktsmessig at det presiseres i loven at kommunen har en generell adgang til å stille vilkår i tillatelser til motorferdsel. Dette er en adgang kommunen uansett har etter den ulovfestede vilkårlæren i forvaltningsretten, men i og med at den foreslåtte bestemmelsen nevner enkelte typer vilkår som *skal* settes i tillatelsen, er det hensiktsmessig at det samme sted går frem at kommunen også kan sette andre vilkår. Det kan for eksempel være vilkår om bruk av bestemte transport- og fremkomstmidler eller egenskaper ved transport- og fremkomstmiddelet.

Utvalget foreslår også at departementet får myndighet til å gi forskrift med ytterligere krav til

hva tillatelsene skal inneholde. Det kan for eksempel være krav om at turer skal registreres på forhånd, og om hvordan registrering skal skje, eller hvordan traseer skal fastsettes.

28.3.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at tillatelser til motorferdsel skal være avgrenset i tid og maksimalt skal kunne gis for en periode på fire år
- at det skal være krav om at tillatelser etter nærmere angitte bestemmelser skal fastsette hvor mange turer tillatelsen gjelder og at det bare kan gis tillatelse til det antall turer som er nødvendig for å dekke transportbehovet
- at det skal være krav om at tillatelser etter nærmere angitte bestemmelser skal angi hvilken trasé eller hvilket område tillatelsen gjelder
- at det presiseres i loven at kommunen kan sette vilkår i tillatelser til motorferdsel
- at departementet får adgang til å gi forskrift med ytterligere krav til hva tillatelser om motorferdsel skal inneholde

28.4 Klage og omgjøring

28.4.1 Dagens regler

28.4.1.1 Klage

Det er adgang til å klage på vedtak om motorferdsel. Klageadgangen følger av forvaltningsloven § 28, som er nærmere omtalt i kapittel 4.3.3.2. Bestemmelsen gir klageadgang til parter og andre som har rettslig klageinteresse. Det vil i praksis si at de som har søkt om tillatelse til motorferdsel, andre som er direkte berørt av vedtaket, og natur- og friluftslivsorganisasjoner, har klageadgang. For de aller fleste bestemmelsene om motorferdsel er det i dag fastsatt at statsforvalteren er klageinstans,³ hvilket er en vanlig løsning i miljølover. Der statsforvalteren fatter vedtak i første instans, fastsetter motorferdselsforskriften at Miljødirektoratet er klageinstans.⁴

³ At statsforvalteren er klageinstans, følger av motorferdselloven § 6 tredje avsnitt og motorferdselsforskriften § 7 tredje avsnitt. Klageinstansen for tillatelser til bruk av motorfartøy med elektrisk motor etter motorferdselloven § 5 tredje avsnitt, er ikke spesifisert. Dermed følger klageinstansen her av forvaltningslovens alminnelige regler, hvilket innebærer at klager behandles internt i kommunen med mindre førsteinstansvedtaket er fattet av kommunestyret.

⁴ Motorferdselsforskriften §§ 2, 3 og 8.

Det alminnelige utgangspunktet i norsk rett er at det ikke er adgang til å klage på forskrifter. Dette utgangspunktet er fraveket i motorferdselsforskriften § 4a åttende avsnitt som gir klagerett på kommunale forskrifter om etablering av snøskuterløyper. Også her er statsforvalteren klageinstans. Adgangen til å klage på forskrifter om snøskuterløyper er nærmere omtalt i kapittel 23.2.7.

I klagebehandlingen kan statsforvalteren i utgangspunktet prøve alle sider av saken. Av forvaltningsloven § 34 andre avsnitt tredje setning følger det imidlertid at statlige organer skal «legge stor vekt på det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn». Hvor stor vekt som skal legges på hensynet til det kommunale selvstyret, vil variere fra område til område «alt etter i kor sterk grad omsynet til det kommunale selvstyret gjer seg gjeldande», jf. Prop. 64 L (2016–2017) s. 41.

28.4.1.2 Omgjøring

Det klare rettslige utgangspunktet er at vedtak gjelder etter sitt innhold. I noen tilfeller har imidlertid vedtaksmyndigheten og klageinstansen adgang til å omgjøre, det vil si endre, vedtaket. Spørsmålet om et vedtak skal omgjøres, kan oppstå fordi kommunen selv eller klagemyndigheten blir oppmerksom på forhold som kan begrunne omgjøring, eller fordi kommunen mottar en klage eller anmodning om omgjøring fra for eksempel natur- og friluftslivsorganisasjoner. Statlig adgang til å omgjøre kommunale vedtak er generelt omtalt i kapittel 4.3.3.3.

Dagens motorferdsellov har ingen egne regler om omgjøring, og det er derfor de alminnelige reglene om omgjøring som gjelder. Av forvaltningsloven § 35 følger det at organet som har truffet vedtaket og klageinstansen, det vil si kommunen og statsforvalteren, har adgang til å omgjøre vedtaket når omgjøringen ikke er til skade for noen vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser, eller når vedtaket ikke har kommet frem til vedkommende og vedtaket heller ikke er offentlig kunngjort. De kan også omgjøre ugyldige vedtak. Dette alternativet er viktig for å forebygge at kommunen gir tillatelser som loven ikke åpner for. I tillegg kan statsforvalteren omgjøre vedtak innenfor bestemte tidsfrister dersom «hensynet til andre privatpersoner eller offentlige interesser tilsier det» etter forvaltningsloven § 35 tredje avsnitt.⁵

⁵ Siden klageinstansen følger av motorferdselsregelverket og ikke forvaltningsloven § 28 andre avsnitt gjelder ikke begrensningen i omgjøringskompetansen i forvaltningsloven § 35 fjerde avsnitt i motorferdselsaker.

Tidsfristene innebærer at statsforvalteren må saksbehandle raskt for å bruke denne muligheten.

Det finnes også en snever ulovfestet adgang til å omgjøre vedtak dersom det etter en avveining av hensyn for og imot omgjøring er markert interesseovervekt for omgjøring.⁶

28.4.2 Kunnskapsgrunnlag

Det er relativt vanlig med lovbestemmelser som angir et statlig klageorgan for saker der kommunen har myndighet i første instans. Dette gjelder spesielt i miljø- og arealforvaltningen. Både plan- og bygningsloven, naturmangfoldloven, forurensningsloven, havne- og farvannsloven og flere andre lover fastsetter at statsforvalteren eller et annet statlig organ skal være klageorgan for vedtak fattet av kommunen.

Fordi omgjøringsadgang er særlig viktig i saker som omhandler natur og miljø, er det vanlig med særlige omgjøringsregler som utvider omgjøringsadgangen i miljølovgivningen. For eksempel er det utvidet omgjøringsadgang i forurensningsloven § 18, naturmangfoldloven § 67, mineralloven § 65, akvakulturloven § 9, vannressursloven § 28, svalbardmiljøloven § 63 og havne- og farvannsloven § 46. Direktoratet for naturforvaltning foreslo en særskilt omgjøringsadgang i sin tilråding om ny motorferdsellov. Forslaget innebar at tillatelser kunne «endres eller inndras dersom hensynet til miljøet tilsier det».⁷

28.4.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget har som sitt utgangspunkt at de alminnelige saksbehandlingsreglene for forvaltningssaker bør følges i motorferdselsaker, og at avvik fra disse krever tungtveiende grunner. I det følgende vurderer vi først reglene om klage og deretter reglene om omgjøring.

Utvalget har foreslått at en del vedtak skal behandles etter reglene i plan- og bygningsloven. For disse vedtakene – for eksempel om etablering av snøskuterløyper – er det plan- og bygningslovens saksbehandlingsregler som gjelder. Samlet sett innebærer dette at det blir bedre samordning av ulike interesser i motorferdselsaker og at man får et bedre grunnlag for å ta hensyn til den samlede belastningen av motorferdselen. Etter plan- og bygningsloven kan vedtak om reguleringsplan påklages og endringene vil derfor ikke svekke

natur- og friluftsansjonenes mulighet til å klage på vedtak om etablering av snøskuterløyper. Forslaget er nærmere beskrevet i kapittel 15.

Utvalget ser med ett unntak ingen gode grunner til å fravike klagereglene som følger av forvaltningsloven. Når det gjelder klageorgan, mener utvalget imidlertid at det alminnelige utgangspunktet i forvaltningsloven § 28 andre avsnitt om intern kommunal klagebehandling ikke er egnet i motorferdselsaker. Utvalget ønsker derfor å videreføre dagens løsning, om at statsforvalteren er klageorgan.

Når det gjelder adgangen til å omgjøre vedtak, vurderer utvalget at det kan være behov for å endre dagens regler. Etter vår vurdering kan det oppstå flere situasjoner i motorferdselsaker der det er grunn til å tro at omgjøringsadgangen etter forvaltningsloven § 35 første avsnitt ikke er tilstrekkelig. Vi vil fremheve at det her er snakk om omgjøring av løpende tillatelser og ikke av mer varig etablerte rettslige posisjoner, som det ville ha vært mer problematisk overfor rettighetshaveren å omgjøre.⁸

I natur- og miljølovgivningen har det siden motorferdselloven ble vedtatt i 1977, blitt vanlig å gi en utvidet adgang til omgjøring av tillatelser, fordi de alminnelige reglene om omgjøring ikke alltid er tilstrekkelige. Av og til kan det være nødvendig å omgjøre et vedtak for å redusere miljøbelastningen av et tiltak eller for å unngå alvorlig eller irreversibel skade på miljøet. Omgjøring kan for eksempel være aktuelt hvis det kommer ny informasjon som tilsier at saken skulle vært vurdert annerledes, hvis vedtaket viser seg å medføre større ulemper enn forventet eller hvis det skjer teknologiske endringer. Utvalget vurderer at det er behov for en utvidet omgjøringsadgang for vedtak om motorferdsel.

Utvalget mener at det må settes visse grenser for myndigheten til omgjøring. For den som har rettigheter etter tillatelsen, kan en eventuell omgjøring være inngripende. Etter utvalgets oppfatning går forslaget fra Direktoratet for naturforvaltning – som er omtalt i kapittel 28.4.2 – for langt fordi det i realiteten ikke setter noen grenser for omgjøringsmyndigheten. Omgjøringsadgangen bør, slik utvalget vurderer det, ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å ivareta interessene som loven er ment å ivareta.

Utvalget foreslår – som redegjort for i kapittel 28.3.4 – at tillatelser som gis etter forslag til ny motorferdsellov kapittel 5, skal gis for et avgrenset tidsrom på maksimalt fire år, jf. lovforslaget

⁶ Se blant annet NOU 2019: 5 s. 403.

⁷ Direktoratet for naturforvaltning (2008), lovforslaget § 22 fjerde avsnitt.

⁸ NOU 2019: 5 s. 410.

§ 38. Denne tidsbegrensningen vil et stykke på vei ivareta de samme hensynene som den utvidede omgjøringsadgangen⁹ og innebærer at det er noe mindre behov for en utvidet omgjøringsadgang. På denne bakgrunn har utvalget valgt å fastsette et krav om at omgjøringen må være *nødvendig*. Den utvidede omgjøringsadgangen bør omfatte situasjoner der grunnleggende forutsetninger på vedtakstidspunktet har endret seg slik at den opprinnelige avveiningen mellom motstridende interesser endres. Forutsetningene kan være endret på grunn av ny kunnskap eller ny teknologi eller fordi rettighetshaveren på en grov måte eller gjentatte ganger har overtrådt gjeldende regler. Utvalget har vurdert om det er behov for en egen omgjøringshjemmel for tilfeller der forvaltnings-skjønnet er utøvd i strid med folkerettslige forpliktelser, men har ikke funnet behov for det.¹⁰

Utvalget har kommet til at den særlige omgjøringsadgangen bør ligge til kommunen alene. Kommunen er nærmest til å kjenne til forholdene som kan begrunne omgjøring, og å plassere myndigheten hos kommunen er i samsvar med mandatets føring om økt lokalt selvstyre. At kommunen får utvidet omgjøringsadgang gir dem et nytt verktøy i forvaltningen av motorferdsel. Omgjøringsbestemmelsen i motorferdselloven vil supplere og ikke erstatte øvrige omgjøringsregler. Statsforvalteren vil altså fortsatt kunne omgjøre etter reglene i forvaltningsloven og etter ulovfestede regler. Siden klageinstansen følger av motorferdselregelverket og ikke forvaltningsloven § 28 andre avsnitt, gjelder ikke begrensningen i omgjøringskompetansen i forvaltningsloven § 35 fjerde avsnitt i motorferdselsaker. Dermed har statsforvalteren samme adgang til å omgjøre som overordnede organer har generelt.

For vedtak om motorferdsel som fattes etter plan- og bygningsloven vil det være reglene i plan- og bygningsloven som gjelder. Det er ingen begrensninger i adgangen til å omgjøre reguleringsplaner, jf. plan- og bygningsloven § 12-14.¹¹

28.4.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at dagens klageregler videreføres og at statsforvalteren fortsatt skal være klageinstans
- at kommunen får en utvidet omgjøringsadgang

⁹ NOU 2019: 5 s. 417.

¹⁰ NOU 2019: 5 s. 412.

¹¹ Se omtalen i NOU 2019: 5 s. 404.

28.5 Saksbehandlingsgebyr og brukerbetaling

28.5.1 Innledning og dagens regler

I dette kapittelet vurderer vi om motorferdselloven bør inneholde bestemmelser om adgang til å ta gebyr for saksbehandling og regler om brukerbetaling.

For å at kommunen skal kunne kreve saksbehandlingsgebyr og brukerbetaling kreves det hjemmel i lov. Det er ikke gitt allmenne regler om adgangen til å kreve gebyr for saksbehandling eller andre former for betaling i kommuneloven. Forvaltningsloven § 27 a gir Kongen hjemmel til å fastsette forskrifter om betaling for behandling av blant annet søknader om tillatelser som gis av forvaltningsorgan. Denne er bare benyttet i noen få tilfeller. Det vanlige er at hjemmel for saksbehandlingsgebyr og videre regulering av dette følger av særlovgivningen der dette er aktuelt. Kommune-loven § 15-1 og selvkostforskriften¹² inneholder imidlertid regler om hvordan selvkost skal beregnes, og disse må følges dersom det er fastsatt i særlov at gebyr ikke skal være større enn kostnadene ved å yte tjenestene.¹³ I de fleste særlover er det fastsatt at gebyrene ikke skal overstige selvkost.¹⁴

Plan- og bygningsloven er et eksempel på en lov som har regler om kommunale gebyr. Lovens § 33-1 gir i dag hjemmel for å ta gebyr for behandling av søknader om tillatelse etter plan, utferdigelse av kart og attester og annet arbeid som kommunen utfører, inkludert arbeid i forbindelse med private planforslag. Gebyret kan ikke være større enn de nødvendige kostnadene kommunen har med sakene. Gebyret for behandling av private planforslag kan inkludere kommunens arbeid frem til det blir avgjort om forslag kan fremmes.

Kommunen har etter motorferdsselforskriften § 4a adgang til å fastsette krav om brukerbetaling for snøskuterløypene. Brukerbetalingen kan bare dekke kostnader til drift av løypene.

Det gjelder visse begrensninger i adgangen til å ta betalt for saksbehandling for tillatelser som er nødvendige for tjenesteytere som er omfattet av tjenesteloven. Tjenesteloven gjennomfører EUs

¹² Forskrift 11. desember 2019 nr. 1731 om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer (selvkostforskriften).

¹³ NOU 2016: 4 kapittel 21 og Prop. 46 L (2017–2018) kapittel 22.

¹⁴ Selvkostprinsippet gjelder for øvrig for statlig gebyr- og avgiftsfinansiering, jf. Finansdepartementets rundskriv R-112/15 punkt 3.2.2.

tjenestedirektiv¹⁵ og har blant annet som formål «å bidra til å fjerne ubegrunnede og unødvendige administrative krav som hindrer etablering og handel med tjenester». ¹⁶ Begrensningene som følger av tjenesteloven, er aktuelle for stort sett alle som i forbindelse med økonomisk virksomhet søker om tillatelse til motorferdsel. Tjenesteloven § 11 fjerde avsnitt slår fast at gebyret for saksbehandlingen «skal være rimelig og ikke overstige kostnadene ved saksbehandlingen». I forarbeidene til bestemmelsen er det lagt til grunn at ansvarlig myndighet «likevel [må] kunne kreve et gebyr som baserer seg på normal kostnadene eller er beregnet på grunnlag av et gjennomsnitt av kostnadene ved saksbehandlingen». ¹⁷

28.5.2 Kunnskapsgrunnlag

Flere har overfor utvalget gitt uttrykk for at kommunene bør få anledning til å kreve gebyr for behandlingen av søknader om motorferdsel i utmark. Spørsmålet om gebyr er blant annet tatt opp i skriftlig innspill fra Utmarks kommunenes sammenslutning (USS). USS viser til at motorferdselsaker i en del kommuner tar opp betydelige saksbehandlingsressurser, og mener at et gebyr vil styrke saksbehandlingskapasiteten i kommunene samtidig som det vil bidra til å redusere antall søknader. USS argumenterer for at det i det minste bør åpnes for å kreve gebyr for søknader om transport til fritidsbolig.

Ønsket om å få adgang til å kreve gebyr for saksbehandling er også tatt opp i innspill fra flere kommuner, blant annet Bardu, Nordreisa, Lierne, Selbu, Tydal og Senja. Argumentene som kommer til uttrykk i innspillene, er at gebyr vil kunne øke kvaliteten på søknadene, hindre ubegrunnede og useriøse søknader og bidra til å drifte kommunenes saksbehandlingsløsninger for motorferdselsaker.

28.5.3 Utvalgets vurdering

Utvalget ser det som svært viktig at kommunene har ressurser til å forvalte motorferdselområdet på en forsvarlig måte. Som det er pekt på flere steder i denne utredningen, er det flere problemer med dagens forvaltning. Blant annet er det for dårlig kvalitet på saksutredningen i en del kommuner, og kunnskapen om motorferdselens påvirkning på natur, friluftsliv og samisk kulturutøvelse er

begrenset. Utvalget ser derfor at det er behov for å gi kommunene mulighet til å dekke kostnadene som er forbundet med saksbehandling og forvaltning av motorferdsel, gjennom gebyr og avgifter. Å gi kommunen adgang til å få dekt sine kostnader knyttet til motorferdsel er etter utvalgets vurdering også i tråd med prinsippet om at forurenser betaler. Vi legger til grunn at det her som på andre områder er hensiktsmessig å beregne adgangen ut fra et selvkostprinsipp – kommunene skal ha mulighet til å dekke nødvendige kostnader ved saksbehandlingen, men ikke mer.

Utvalget foreslår at kommunestyret skal kunne gi forskrift om gebyr for behandling av søknader om motorferdsel. Gebyret kan ikke være høyere enn de nødvendige kostnadene kommunen har med slike saker. Det er viktig at nødvendige kostnader ikke forstås for snevert i denne sammenhengen. Flere av lovens generelle vurderingstemaer forutsetter at kommunen har god informasjon om hvilken virkning motorferdselen har på de interessene loven skal ivareta. For eksempel vil sakkyndige utredninger for å kartlegge hvilke trasévalg som bør velges, eller hvilke områder som er særlig sårbare, kunne dekkes inn med utgangspunkt i alle som søker om tillatelse til motorferdsel.

Etter utvalgets vurdering er det ikke bare der det er snakk om å behandle enkeltsøknader, at kommunen har behov for å få dekket nødvendige kostnader. Det er minst like viktig i de tilfellene der kommunen åpner for motorferdsel gjennom vedtak etter plan- og bygningsloven. Etter vår vurdering gir ikke plan- og bygningsloven § 33-1 kommunen tilstrekkelig mulighet til å få dekket kostnader ved etablering av snøskuterløyper. Dersom det er en privat forslagstiller – for eksempel en snøskuterklubb som ønsker å etablere snøskuterløyper – kan denne bestemmelsen gi et tilstrekkelig grunnlag til å kreve gebyr for alle kostnadene kommunen har med å utrede og behandle en reguleringsplan om løypene. Men dersom kommunen selv er forslagstiller, gir ikke denne bestemmelsen kommunen mulighet til å dekke inn kostnadene gjennom gebyr for planbehandlingen. Utvalget vurderer derfor at det er behov for en egen hjemmel om brukerbetaling for snøskuterløyper (løypeavgift), slik at saksbehandlingskostnadene kan dekkes gjennom brukerbetaling.

I dag er det en hjemmel i motorferdselsforskriften § 4a til å ta betalt for å dekke «kostnader for drift av løypene». Etter utvalgets vurdering er det muligens en for snever avgrensning av hva som kan kreves dekket. Utvalget har pekt på at kunnskapsgrunnlaget for beslutninger om motorferd-

¹⁵ Direktiv 2006/123/EF.

¹⁶ Ot.prp. nr. 70 (2008–2009) s. 12.

¹⁷ Ot.prp. nr. 70 (2008–2009) s. 146.

sel ofte ikke er godt nok, og viktigheten av grunnleggende konsekvensvurderinger ved for eksempel etablering av snøskuterløyper. Det er derfor viktig at kommunene ikke begrenser utredningen av økonomiske grunner. Det er også vanskelig å se hvorfor etableringen av snøskuterløyper nødvendigvis skal belastes kommunenes budsjetter og ikke skal kunne finansieres av dem som bruker løypene. Utvalget vil også peke på de ulemper og skjevheter som kan bli resultatet dersom man baserer utredningen på private reguleringsplanforslag som utarbeides av for eksempel organisasjoner som har sterke egeninteresser i at forslaget går gjennom. Disse problemstillingene er nærmere omtalt i kapittel 15.4.5.4. Dersom kommunene har mulighet til å få dekket alle kostnader, vil det i større grad være mulig for kommunene selv å stå som forslagstiller og sørge for balanserte konsekvensvurderinger. Etter utvalgets vurdering bør kommunene altså ha mulighet til å dekke alle nødvendige kostnader med utredning, etablering og drift av løyper gjennom brukerbetaling.

Utvalget foreslår at det skal fremgå av loven at kommunen har adgang til å føre kontroll med betalingen av løypeavgift og at departementet skal kunne gi kommunen myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr for manglende betaling av løypeavgift. Dette er nærmere omtalt i kapittel 31.4.4.2.

28.5.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at kommunestyret skal kunne gi forskrift om gebyr for behandling av søknader om motorferdsel, og at gebyret ikke skal være høyere enn de nødvendige kostnadene kommunen har med slike saker
- at kommunen skal ha en hjemmel til å kreve brukerbetaling til dekning av kostnader med utredning, etablering og drift av snøskuterløyper

28.6 Saksbehandling i verneområder

28.6.1 Innledning

Norge har i dag i underkant av 3000 verneområder som er opprettet etter naturmangfoldloven kapittel V eller tidligere naturvernlover. De aller fleste verneområdene har regler om motorferdsel som medfører at det i enkelte tilfeller vil være behov for tillatelser både etter motorferdselloven og etter en verneforskrift, se kapittel 13.4.4. Her ser vi nærmere på samordningen av saksbehandlingen i saker der det kreves tillatelse etter motorferdselloven og en verneforskrift.

28.6.2 Dagens regler

Verneområdekategoriene som kan opprettes på land etter dagens naturmangfoldlov, er nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservater og biotopvernområder. Når et verneområde opprettes, skal Kongen i statsråd etter naturmangfoldloven § 34 fastsette en verneforskrift som angir hvilke naturverdier, eller for noen verneformer også kulturverdier, vernet skal ivareta, innenfor rammer som er angitt i naturmangfoldloven § 33. Hvor bredt formålet er angitt, vil variere mellom de forskjellige verneformene. Nasjonalparker og større landskapsvernområder vil gjerne ha bredt angitte formål om å ta vare på et naturområde. Et eksempel på dette er formålsbestemmelsen i forskrift om vern av Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark¹⁸ § 1 første avsnitt:

Formålet med forskriften er å ta vare på et stort, sammenhengende og villmarkspreget naturområde som inneholder særegne og representative økosystemer og landskap og som er uten tyngre naturinngrep.

Naturreservater og biotopvernområder vil på den andre siden som regel ha en mye smalere formålsangivelse som gjerne går ut på å ta vare på forekomsten av én eller flere bestemte naturtyper eller arter. Et eksempel på dette er formålsbestemmelsen i forskrift om vern av Tullebrennhaugen naturreservat¹⁹ § 1 første avsnitt første setning:

Formålet med forskriften er å bevare et område som representerer en bestemt type natur i form av fuktig gammel barskog som inneholder truet, sjelden og sårbar natur.

Etter naturmangfoldloven § 34 kan Kongen i en verneforskrift forby eller regulere virksomhet og ferdsel som i seg selv eller sammen med annen bruk kan motvirke formålet med vernet. De aller fleste verneforskrifter har et utgangspunkt om at motorferdsel er forbudt. Forbudet vil normalt også gjelde motorferdsel på veier og på innmark, der dette finnes i verneområdet. Det finnes imidlertid også verneforskrifter der motorferdsel ikke er regulert i det hele tatt, se for eksempel forskrift om Øvre Forra naturreservat.²⁰

¹⁸ Forskrift 20. april 2018 nr. 607 om vern av Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark, Sunndal, Nesset, Oppdal, Dovre og Lesja kommuner, Møre og Romsdal, Trøndelag og Oppland fylker.

¹⁹ Forskrift 20. desember 2023 nr. 2364 om vern av Tullebrennhaugen naturreservat, Lunner kommune, Viken.

Verneforskriftene vil typisk både ha bestemmelser som gjør direkte unntak fra forbudet, og bestemmelser som gir forvaltningsmyndigheten²¹ mulighet til å gi tillatelser. Unntakene og tillatelsehjemplene vil være tilpasset det som er nødvendig for å ivareta verneformålet, og de vil ofte være et resultat av forhandlinger mellom vernemyndighetene og lokale og statlige interessenter i området. I tillegg har naturmangfoldloven § 48 en bestemmelse som på strenge vilkår gir forvaltningsmyndigheten generell adgang til å gi dispensasjon. Verneforskriftene vil ofte ha regler som innebærer at det kreves tillatelse også til motorferdsel som er direkte tillatt etter motorferdselloven, for eksempel at det kreves tillatelse til motorferdsel på barmark i reindrifta.

En verneforskrift gjelder parallelt med andre regler. Et byggetiltak i et verneområde vil dermed ofte kreve tillatelse både etter verneforskriften og etter plan- og bygningsloven, mens motorferdsel kan kreve tillatelse både etter verneforskriften og etter motorferdselloven.

Normalt skal det mer til for å få tillatelse etter verneforskriften enn etter plan- og bygningsloven eller motorferdselloven. Ettersom de to sistnevnte lovene har bredere formål enn verneforskriftene gjerne har, vil det imidlertid være enkelttilfeller der praksis etter verneforskriftene er mindre streng enn det som følger av plan- og bygningsloven og motorferdselloven. Et eksempel på det sistnevnte er bestemmelsen i forskrift om vern av Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark § 9 tredje avsnitt bokstav b, som åpner for at forvaltningsmyndigheten kan gi tillatelse til motorferdsel på barmark for transport av ved, varer, utstyr og materialer langs to kjørespor.

Naturmangfoldloven § 48 tredje avsnitt inneholder en bestemmelse om samordning av søknadsprosessen der et tiltak krever tillatelse både etter verneforskriften og etter annet lovverk. Bestemmelsen sier at tiltakshaveren kan velge å søke om tillatelse parallelt, det vil si samtidig. Når

²⁰ Forskrift 21. desember 1990 nr. 1088 om fredning av Øvre Forra naturreservat, Levanger, Verdal, Stjørdal og Meråker kommuner, Nord-Trøndelag.

²¹ Hvem som er forvaltningsmyndighet for verneområdet, varierer. For alle nasjonalparker, unntatt Hardangervidda nasjonalpark, og for mange større landskapsvernområder oppnevner Miljødirektoratet særskilte styre. Styrene er ofte også forvaltningsmyndighet for tilgrensende verneområder. For de øvrige landskapsvernområdene, naturreservatene og biotopvernområdene er Statsforvalteren forvaltningsmyndighet, med mindre kommunen frivillig har påtatt seg ansvaret. For Hardangervidda nasjonalpark er forvaltningsmyndigheten delt mellom tilsynsutvalg for hvert fylke. Representantene i tilsynsutvalget oppnevnes av kommunene som har areal i nasjonalparken.

søker har valgt å søke parallelt, skal vedtaket etter verneforskriften fattes først, med mindre noe annet følger av verneforskriften eller forvaltningsmyndighetens samtykke.

Etter naturmangfoldloven § 49 skal hensynet til verneverdiene tillegges vekt ved vurderingen av om tillatelse bør gis og ved fastsetting av vilkår i tilfeller der virksomhet som trenger tillatelse etter annet lovverk, kan virke inn på verneverdiene.

Naturmangfoldloven § 44 første avsnitt har videre en bestemmelse om saksbehandling av søknader om tillatelser etter annet regelverk i områder som inngår i et foreslått verneområde, når verneforslaget er kunngjort etter reglene i § 42. Her går det frem at forvaltningsorganet som behandler, «uten videre» kan avslå søknaden. I dette ligger det at søknaden kan avslås uten annen begrunnelse enn en henvisning til det pågående vernearbeidet.²² Dersom forvaltningsorganet likevel vil behandle søknaden, kan det etter § 44 første avsnitt andre setning bare gis tillatelse dersom tiltaket er uten nevneverdig betydning for forslaget.

28.6.3 Kunnskapsgrunnlag

Saker om motorferdsel utgjør en svært stor andel av verneforvaltningens vedtak. Per 1. februar 2024 er det siden opprettelsen av Miljøvedtaksregisteret i 2014 registrert 18 939 vedtak som gjelder motorferdsel i verneområder. Dette utgjør rundt 66 prosent av det totale antallet registrerte vedtak i verneområder (28 733). I 2023 ble det registrert 1636 vedtak om motorferdsel.

Flere av dem som har gitt innspill til utvalget, har pekt på at det oppleves som tungvint og byråkratisk at det kreves tillatelse både etter verneforskriften og etter motorferdselloven.

Utmarks kommunenes Sammenslutning (USS) uttaler i sitt innspill at søknadene bør behandles på samme sted og i samme prosess for å få en mest mulig effektiv saksbehandling. Nasjonalpark- og verneområdeforvaltere i Trøndelag peker på det samme i sitt innspill. Deres erfaring er også at enkelte kommuner utelukkende baserer seg på verneforvaltningens vedtak og ikke gjør selvstendige vurderinger når de skal fatte vedtak etter motorferdselloven. Verneområdeforvalterne peker videre på at en mulig løsning er at myndigheten som har ansvar for det strengeste regelverket, gir tillatelse etter begge regelverk. Bardu kommune og Midt-Tromsrådet foreslår også at motorferdselsaker bare behandles etter verneforskriften.

²² Se Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 420.

Statsforvalteren i Trøndelag peker i sitt innspill på at vernereglene i noen verneområder har bestemmelser som åpner for kjøring på traktorveier og kjørespor på barmark uten behovsprøvingen som motorferdselloven § 6 legger opp til. Dette innebærer at det i enkelte verneområder har utviklet seg en mer liberal praksis for motorferdsel enn det motorferdselloven åpner for. Statsforvalteren mener at dette bør løses med en revisjon av verneforskriftene og forvaltningsplanene for de aktuelle områdene.

I rapporten «Forenkling av utmarksforvaltningen»²³ anbefales det at kommunen får førstelinjeansvar for alle saker i utmarksforvaltningen. Den Norske Turistforening har i sitt innspill til utvalget også gitt uttrykk for at det bør være ett søkepunkt som koordinerer behandlingen etter de forskjellige regelverkene.

28.6.4 Utvalgets vurdering

Utvalget forstår at det kan virke unødvendig byråkratisk at det i mange tilfeller kreves vedtak både etter verneforskriften og etter motorferdselloven for motorferdsel i verneområder. Som det går frem i kapittel 13.4.4, har vi likevel ikke funnet grunnlag for å foreslå bestemmelser som sier at motorferdsel i verneområder bare skal reguleres av ett av regelverkene. Siden motorferdsel, som omtalt i kapittel 28.6.2, reguleres ulikt i ulike verneområder har vi heller ikke funnet at det er hensiktsmessig med en felles regel om samordning av vedtaksprosesser som skal gjelde for alle verneområder. Vi minner også om at en stor del av motorferdselen som er søknadspliktig i verneområder, vil være direkte tillatt etter motorferdselloven. Det finnes også eksempler på det motsatte – at motorferdsel som krever tillatelse etter motorferdselloven, er direkte tillatt etter en verneforskrift.

Utvalget mener at ulempene for søkerne kan reduseres med god samordning mellom kommunen og verneområdeforvaltningen basert på hvordan motorferdsel reguleres i den enkelte verneforskriften. Vi er kjent med at det flere steder allerede i dag er etablert ordninger der kommunen mottar alle søknader om motorferdsel og samordner saksbehandlingen med vernemyndighetene basert på avtaler. Videre ser vi at felles tekniske løsninger for levering av søknader i stor grad kan forenkle prosessen for søkerne. Utvalget vil derfor anbefale kommunene og vernemyndighetene om å samarbeide om å utvikle slike løsninger. Utvalget anbefaler at kommunesektoren vurderer

mulighetene som ligger i økt digitalisering av søknadsbehandling av motorferdselsaker, se kapittel 28.7.2.4. På samme måte vil det være naturlig å vurdere økt digitalisering også i verneområdeforvaltningen, og eventuelt vurdere å knytte digitale plattformer sammen.

Utvalget er usikre på om kommunene i tilstrekkelig grad er kjent med samordningsreglene som allerede i dag finnes i naturmangfoldloven. For å tydeliggjøre at disse bestemmelsene gjelder, foreslår vi derfor at motorferdselloven skal henvises til reglene i naturmangfoldloven §§ 44, 48 og 49.

28.6.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at motorferdselloven skal ha en bestemmelse som henviser til samordningsreglene i naturmangfoldloven §§ 44, 48 og 49

28.7 Hvordan kan staten legge til rette for god kommunal forvaltning av motorferdsel?

28.7.1 Innledning

Utvalgets forslag til ny lov innebærer at kommunen får vid myndighet til å regulere motorferdsel. For å utøve denne myndigheten på en god måte er det viktig at kommunen både har god kjennskap til regelverket og gode forvaltningssystemer. I kapittel 9.2.4 har utvalget belyst utfordringer knyttet til manglende kompetanse og ressurser i en del kommuner. Konsekvensen av manglende kompetanse og ressurser er at det kan bli krevende for kommunene å gjennomføre tilstrekkelig gode og grundige vurderinger i saker om motorferdsel.

I mandatet er utvalget bedt om å «vurdere hvordan kunnskap om regelverket, herunder endringer og tolkningsuttalelser til regelverket, enkelt kan formidles, for eksempel gjennom bruk av rundskriv eller en statlig digital portal».

At myndighetene, og da særlig kommunene, og befolkningen har god kjennskap til regelverket, er en forutsetning for at regelverket skal fungere etter hensikten. Utvalget vurderer det derfor som viktig at statlige myndigheter arbeider systematisk og målrettet for å legge til rette for god kommunal forvaltning. Ressursene som brukes på å veilede og informere både kommuner og borgere, vil trolig lede til besparelser i form av færre klage- og rettsprosesser og andre ressurskrevende og inngripende kontrolltiltak.

²³ Falleth mfl. (2014).

Utvalget vil fremheve at det er særlig viktig å satse på veiledning, dialog, samarbeid og tilrette-lagte data- eller kunnskapsverktøy på nettopp dette området fordi oppfyllelsen av nasjonale og regionale målsettinger i stor grad beror på kommunal forvaltning. Slike virkemidler kan være en effektiv måte å legge til rette for at kommunene kan utføre og utvikle oppgavene de er pålagt.

28.7.2 Utvalgets vurderinger

28.7.2.1 God, oppdatert og samlet regelverksinformasjon

Utvalget understreker at det er viktig at det blir gitt god og i størst mulig grad samlet informasjon om motorferdselregelverket. I dag finnes det ikke noen helhetlig samling av regelverksinformasjon der loven, forskriften, rundskriv, tolkningsuttalelser og relevant rettspraksis presenteres systematisk og samlet. Dagens regelverk – som ikke har vært helhetlig revidert siden 1977 – er gammelt, fragmentert og dårlig strukturert og oppleves som uklart og lite tilgjengelig av brukerne. Utfordringer med dagens regelverk er nærmere beskrevet i kapittel 12.3.

Mangelen på god, oppdatert og samlet regelverksinformasjon kan blant annet gjøre det krevende for kommunene å orientere seg i regelverket og avklare hva som er gjeldende rett. Det kan også gjøre det vanskeligere å veilede kommunene i forvaltningen av motorferdselregelverket. Alt i alt gjør dette det vanskeligere å etterleve reglene både for kommuner og publikum som ønsker å innrette seg lojalt etter regelverket.

Mangelen på god, oppdatert og samlet regelverksinformasjon kan også føre til unødvendige diskusjoner, prosesser og konflikter knyttet til hvordan regelverket skal forstås. Det er også en fare for at regelverket mister legitimitet og at tilbøyeligheten til å utfordre og bryte reglene øker når det er vanskelig å orientere seg i regelverket.

Det har vært gjennomført noen regionale initiativer for å lage og tilby oversikter over regelverket. For eksempel har Statsforvalteren i Troms og Finnmark laget et presedensarkiv der flere tolkninger og presiseringer av regelverket er samlet. Etter utvalgets oppfatning er det hensiktsmessig at ansvaret for å ajourføre og samle regelverksinformasjon legges på nasjonalt nivå, nærmere bestemt hos Miljødirektoratet. Miljødirektoratets administrasjon av Miljøvedtaksregisteret og kontakt med departementene og andre relevante myndigheter gir direktoratet gode forutsetninger for å samle og utarbeide god regelverksinformasjon.

Etter utvalgets oppfatning bør all relevant regelverksinformasjon oppdateres og samles på ett sted, slik at den er tilgjengelig for alle som har behov for informasjon. Samlet regelverksinformasjon har en viktig funksjon for regelforvaltningen innad i stats- og kommunalforvaltningen, for statlig veiledning overfor kommunene, og for veiledning overfor borgere og andre som er interessert i regelverket. På skatteforvaltningsområdet har Skatte-ABC i flere år fungert som et godt samlet grunnlag for effektiv regelverksinformasjon.²⁴ Sammenstilt regelverksinformasjon i et hensiktsmessig digitalt grensesnitt vil kunne bidra til større grad av samarbeid og samordning på tvers av myndighetsnivåer og mellom kommuner. På flere forvaltningsområder utvikles det digitale løsninger som lett kan oppdateres, og som er tilgjengelige for alle aktuelle brukere.

Reglene om motorferdsel i utmark har særlig interesse for den samiske befolkning, både fordi motorferdsel benyttes i utøvelsen av reindrifta og fordi motorferdsel i utmark oppfattes som viktig i sentrale samiske områder. Denne interessen illustreres godt av innspillene utvalget har fått fra ulike samiske miljøer og av Sametingets vektlegging av motorferdselspørsmål, se nærmere kapittel 17. Utvalget vil i denne sammenheng peke på forpliktelsen i sameloven § 3-2 første setning der det fremgår at lover og forskrifter av «særlig interesse for hele eller deler av den samiske befolkning, skal oversettes til samiske språk». Den samme forpliktelsen gjelder for lokale forskrifter etter § 3-2 andre avsnitt. Utvalget anbefaler på denne bakgrunn at motorferdselregelverket og tilhørende veiledningsmaterieell oversettes til samiske språk.

28.7.2.2 Veiledning overfor kommunene og offentligheten

Utvalget har merket seg flere innspill fra kommuner, organisasjoner og privatpersoner om behovet for veiledning om motorferdselregelverket og vil peke på at statens veiledning er et viktig bidrag for å sikre at kommunene har god kunnskap om motorferdselregelverket. Veiledning vil bidra til å gjøre det enklere for kommunene å forvalte motorferdselregelverket på en god måte. Miljødirektoratet har i dag utarbeidet nettbaserte veile-

²⁴ Se omtalen av muligheten for en nettbasert Trygde-ABC som en mulig løsning på noen av regelverksinformasjonsproblemene innen trygdeforvaltningen, NOU 2021: 8 kapittel 17.3.3.

dere for behandling av motorferdselsaker og opplever at det er etterspørsel etter disse.

Generalistkommuneutvalget har anbefalt at staten i større grad bør bruke pedagogiske virkemidler som veiledning, dialog og samarbeid overfor kommunene. Ifølge Generalistkommuneutvalget er det gevinster å hente ved at staten legger til rette for mer veiledning.²⁵ Motorferdsellovutvalget vil understreke at veiledning er spesielt viktig på motorferdsselfeltet fordi mye motorferdsel skjer i små kommuner der det ikke er ressurser til å bygge opp store robuste fagmiljøer lokalt. Mange kommuner har bare et lite antall saker i løpet av et år, og for disse kommunene kan lett tilgang til god veiledning være til stor hjelp i arbeidet.

Veiledning av kommuner kan bidra til å sikre at praksis er i tråd med regelverket, og vil kunne redusere behovet for statlig tilsyn.²⁶ Det er gode holdepunkter for at Miljødirektoratets og statsforvalterembetenes direkte veiledning overfor kommunene er viktig for kommunenes evne og vilje til å etterleve reglene. På samme tid gir veiledningen statlige myndigheter kunnskap om kommunal praksis, noe særlig veiledningsprosjektet «Ferdse i natur» i regi av Statsforvalteren i Troms og Finnmark har vist. Veiledningsprosjektet har hatt betydning for forståelsen og praktiseringen av regelverket i kommunene og ført til at kommunenes praksis i større grad har vært i samsvar med regelverket. Prosjektet er nærmere omtalt i kapittel 9.2.3.2.

Særlig viktig er det at veiledningen legger til rette for godt regelverksarbeid og god enkeltsaksbehandling i kommunene. Utvalget vil peke på mulighetene for veiledning gjennom bruk av eksempler og maler, for eksempel for kommunale forskrifter, planer og vedtak på området.

28.7.2.3 Kommunalt samarbeid

Utvalget oppfatter at det generelt er stor variasjon i hvilken grad kommunene faktisk samarbeider med andre kommuner om forvaltningen av motorferdsel i utmark og vassdrag. Samtidig er det fra flere hold påpekt at det er store fordeler med samarbeid mellom kommuner. Generalistkommuneutvalget trekker frem at økt grad av samarbeid er hensiktsmessig og nødvendig, særlig på planområdet. De peker på interkommunalt samarbeid som et nyttig tiltak for å imøtekomme utfordrin-

gene flere kommuner står i med tanke på mangel på fagkompetanse og kapasitet.²⁷ Samarbeid kan også føre til harmonisering av regler. Dette kan gjøre det enklere for publikum og forvaltning å forholde seg til motorferdsel som skjer over kommunegrensene.

I dagens motorferdsellov § 9 er departementet gitt hjemmel til å «gi bestemmelser om samarbeid mellom to eller flere kommuner om regulering av ferdsel som må samordnes over kommunegrensene». Bestemmelsen er ment å regulere tilfeller der kommunene ikke blir enige og gir ifølge forarbeidene adgang for departementet «å påby en hensiktsmessig harmonisering av bestemmelse». ²⁸ I forarbeidene påpeker departementet at når det gjelder ferdsel på innsjø og vassdrag, og i enkelte andre tilfeller, vil det være behov for at nabokommuner avpasser sine bestemmelser til hverandre. Det understrekes at det er ønskelig at slikt samarbeid i størst mulig utstrekning skjer på frivillig grunnlag. Utvalget er ikke kjent med at departementet har benyttet seg av adgangen til å påby samordning.

Utvalget har vurdert om bestemmelsen skal videreføres eller om det på andre måter skal gis bestemmelser om samarbeidsordninger i ny motorferdsellov. Utvalget har kommet til at det ikke er grunn til å videreføre bestemmelsen om at departementet kan pålegge harmonisering av regler eller til å fastsette generelle bestemmelser som pålegger samarbeid. Utvalget mener koordineringsmekanismene som ligger i plan- og bygningslovens gir tilstrekkelig grunnlag for samarbeid og koordinering mellom kommuner. Disse er omtalt i kapittel 15.4.5.9 om regionalt og interkommunalt planarbeid, og i kapittel 25.4.5.4, der utvalget ser nærmere på motorferdsel på delte vannmasser. Utvalget vurderer interkommunalt plan-samarbeid som ønskelig, og oppfordrer til slikt samarbeid ved utarbeiding av motorferdselplaner. Utvalget viser også til kommunelovens sjette del om interkommunalt samarbeid. Kommunene står fritt til å benytte seg av dette rammeverket der kommunene mener dette passer. Vi vil uansett oppfordre kommunesektoren til å samarbeide om forvaltningen av motorferdsel i utmark og vassdrag. Samarbeid kan danne en nyttig ramme for erfarings- og kunnskapsutveksling. Dette kan kommunene ha nytte av også i tilfeller der kommunene ikke ønsker å samordne regelverket.

²⁵ NOU 2023: 9 kapittel 11 og 12.

²⁶ Stokstad og Harvold (2017) kapittel 3.2.

²⁷ NOU 2023: 9 kapittel 1 og 11.

²⁸ Ot.prp. nr. 45 (1976–77) s. 38.

28.7.2.4 God digital søknadsbehandling

I mandatet har Klima- og miljødepartementet bedt utvalget om å vurdere muligheten for økt bruk av digitale virkemidler med sikte på enklere motorferdselforvaltning. Departementet peker på digital søknadsbehandling som en mulighet utvalget bør vurdere.

Utgangspunktet i dag er at borgerne selv kan velge i hvilken form de vil henvende seg til forvaltningen, også når de søker om en tillatelse. Et krav om at borgerne skal benytte seg av et bestemt skjema, digitalt eller fysisk, ved søknader krever særskilt hjemmel. Motorferdselloven inneholder ingen slik hjemmel i dag. Forvaltningslovutvalget vurderte å innføre en generell plikt til å benytte digital kommunikasjon ved henvendelser til forvaltningen, men fant ikke at tiden var moden for det. Forvaltningslovutvalget viste både til at kvaliteten på offentlige digitale tjenester varierer betydelig, og til at brukernes digitale kompetanse varierer.²⁹

Mange kommuner behandler årlig et betydelig antall saker der det søkes om tillatelser som innebærer unntak fra det generelle forbudet mot motorferdsel i utmark, og det er grunn til å tro at dette arbeidet legger beslag på betydelige ressurser hos flere kommuner. Ressursbruken er også bakgrunnen for at kommuner og statsforvaltere har etterlyst muligheter til å forenkle saksbehandlingen, for eksempel gjennom å etablere et digitalt og standardisert saksbehandlingssystem. Utvalget har også hatt kontakt med flere brukere, kommuner, organisasjoner og offentlige instanser som ønsker at det etableres standardiserte digitale løsninger for søknadsbehandling av motorferdselsaker.

Utvalget ser flere fordeler med at kommunene benytter et digitalt saksbehandlingsverktøy. Et digitalt saksbehandlingssystem kan hjelpe kommunene med å gjøre vedtak i tråd med regelverket, samtidig som kommunenes saksbehandling rasjonaliseres. Digital saksbehandling kan for eksempel sikre at saken er godt nok opplyst, at saken avgjøres etter rett hjemmel, og at saken blir tilstrekkelig begrunnet og er kontrollerbar.

Allerede i dag finnes det enkelte digitale plattformen på motorferdselfeltet som kommunene kan benytte, men det finnes ingen felles nasjonal løsning. Flere kommuner tilbyr publikum å søke digitalt via kommunens nettsider. Enkelte kommuner har også mer avanserte systemer utviklet av kommersielle aktører, som kobler søknaden direkte til et saksbehandlingssystem.

Utvalget ser at det finnes argumenter som taler for at staten utvikler et nasjonalt system for behandling av motorferdselsøknader. Fra statens side kan et slikt system sikre at motorferdselsøknader behandles på en ensartet måte, og også at sakene er tilstrekkelig utredet før kommunene fatter vedtak. For kommunene vil et felles nasjonalt system – særlig hvis det stilles til rådighet gratis – kreve mindre ressurser enn om de må utvikle, kvalitetssikre og drifte sine egne systemer. For borgerne vil et felles nasjonalt system særlig kunne være hensiktsmessig for dem som søker om tillatelser i flere kommuner. Utvalget antar imidlertid at dette er en relativt begrenset gruppe. Et nasjonalt system kan også gjøre det mulig å hente ut rapporter og statistikk om omfanget av tillatelser som gis, og dermed bidra til å styrke kunnskapsgrunnlaget om motorferdsel i utmark.

På den andre siden vil utvikling og drift av et nasjonalt system for motorferdselsøknader innebære kostnader. Både hensynet til effektiv bruk av statens ressurser og hensynet til konkurransen med private tilbydere tilsier at staten ikke vil ta på seg oppgaven med å lage et saksbehandlingssystem som tilbys gratis til kommunene, med mindre kommunene skal være pålagt å benytte seg av det.

Utvalget foreslår ikke at staten skal utvikle et felles nasjonalt saksbehandlingssystem for motorferdselsøknader. Vi vil imidlertid anbefale at kommunesektoren vurderer mulighetene som ligger i økt digitalisering.

På bakgrunn av diskusjonen ovenfor mener utvalget at det viktigste lovgrepet som bør gjøres nå, er å innføre regler som åpner for økt digital forvaltning, i motorferdselloven. Utvalget har i kapittel 28.8.4 pekt på at det etter personvernforordningen artikkel 22 i utgangspunktet ikke er tillatt å fatte avgjørelser som har rettsvirkninger eller annen betydning for den enkelte utelukkende basert på automatisert behandling. Der som det er tillatt etter unionsretten eller nasjonal rett, og det er fastsatt egnede tiltak for å verne den registrerte, er automatisert behandling likevel tillatt. Utvalget foreslår derfor å innføre regler i motorferdselloven som åpner for økt digital forvaltning. I utgangspunktet bør reglene om automatisert saksbehandling i forvaltningen være noenlunde ensartet. På denne bakgrunn har utvalget valgt i stor grad å bygge forslaget på forslagene til bestemmelsene om automatisert saksbehandling i NOU 2019: 5.³⁰ Bestemmelsen utvalget foreslår åpner for automatisert saksbehandling for avgjørelser som er lite inngripende overfor den enkelte. For andre avgjørelser gir bestemmelsen en adgang for departementet til å gi forskrift

²⁹ Se NOU 2019: 5 s. 270–271.

om kommunens adgang til å gjøre vedtak ved hjelp av helautomatisert saksbehandling. Det er lagt til grunn i NOU 2019: 5 at bestemmelsen gir et tilstrekkelig rettslig grunnlag for helautomatisert behandling og avgjørelse av forvaltningssaker.³¹ Den foreslåtte bestemmelsen i motorferdselloven vil være overflødig dersom det foreslås generelle regler om automatisert saksbehandling i forvaltningsloven i tråd med forslaget i NOU 2019: 5.

28.7.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at Miljødirektoratet får ansvar for å samle relevant regelverksinformasjon til regelverket på ett sted
- at det utarbeides forskrifts- og vedtaksmaler
- at det utvikles digitale løsninger som kan lette kommunens behandling av motorferdselsaker
- at departementet kan gi forskrift om digital og automatisert saksbehandling

28.8 Behandling av personopplysninger

28.8.1 Innledning

I flere tilfeller vil det være nødvendig å samle inn og behandle personopplysninger i forbindelse med forvaltningen av motorferdselregelverket. Både ved behandling av søknader om tillatelse og i kontrolløyemed kan det være nødvendig å registrere informasjon om for eksempel den enkelte fører, typisk i form av tekst eller bilder. Reglene om behandling av personopplysninger gjelder for denne typen behandling.

28.8.2 Personvernregelverket

28.8.2.1 Overordnede regler

Retten til privatliv er regulert i Grunnloven § 102 og i den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8.

Grunnlovsbestemmelsen, som slår fast at «enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon», ble vedtatt i forbindelse med grunnlovsreformen i

³⁰ Forslaget i NOU 2019: 5 er § 11 om helautomatisert saksbehandling og § 12 om dokumentering og offentliggjøring av det rettslige innholdet i automatiserte saksbehandlingssystemer. Forslagene er omtalt i NOU 2019: 5 punkt 18.3.3 og s. 572–573.

³¹ NOU 2019: 5 s. 261 flg.

2014. I innstillingen ga kontroll- og konstitusjonskomiteen uttrykk for at bestemmelsen «skal leses som at systematisk innhenting, oppbevaring og bruk av opplysninger om andres personlige forhold bare kan finne sted i henhold til lov, benyttes i henhold til lov eller informert samtykke og slettes når formålet ikke lenger er til stede».³²

Grunnloven § 102 har klare likhetstrekk med EMK artikkel 8, og Høyesterett har i Rt. 2015 s. 93 avsnitt 57 gitt uttrykk for at Grunnloven § 102 må tolkes i lys av EMK artikkel 8. Grunnloven § 102 gir ikke anvisning på om eller når det er adgang til å gripe inn i retten til privatliv. Høyesterett har imidlertid lagt til grunn at er mulig å gripe inn i privatlivet dersom inngrepet har tilstrekkelig hjemmel, forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig.³³ Kravet om hjemmel for inngrep i privatlivet følger også av legalitetsprinsippet, som er lovfestet i Grunnloven § 113.

28.8.2.2 Personopplysningsloven og personvernforordningen

Innledning

EUs personvernforordning,³⁴ ofte omtalt som GDPR, harmoniserer europeiske regler for behandling av personopplysninger. Forordningen skal sikre fysiske personers rett til vern av personopplysninger. I Norge er personvernforordningen gjennomført gjennom personopplysningsloven.

Personopplysningsloven og forordningen gjelder ved helt eller delvis automatisert behandling av personopplysninger og ved ikke-automatisert behandling av personopplysninger som skal inngå i et register, jf. personopplysningsloven § 2. Med personopplysninger menes enhver opplysning om en identifisert person eller en person som direkte eller indirekte kan identifiseres, for eksempel ved hjelp av navn, identifikasjonsnummer eller lokaliseringsopplysninger. Med behandling menes enhver operasjon som gjøres med personopplysninger, som innsamling, registrering, lagring, endring, utlevering, sammenstilling og sletting. Et register er enhver strukturert samling av personopplysninger som er organisert på en måte som gjør opplysningene tilgjengelige for gjenfinning.

Loven gjelder ikke behandling av personopplysninger som utføres av en fysisk person som en del av rent personlige eller familiemessige aktivi-

³² Innst. 186 S (2013–2014) s. 27.

³³ Rt. 2014 s. 1105 avsnitt 28 og Rt. 2015 s. 93 avsnitt 60.

³⁴ Forordning (EU) 2016/679.

teter, eller personopplysninger i saker som behandles etter rettspleielovene. Politiet og påtalemyndighetens behandling av personopplysninger reguleres av politiregisterloven, som gjennomfører Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2016/680.

Personvernforordningen skiller mellom den behandlingsansvarlige og databehandleren. Den behandlingsansvarlige er den personen eller det organet som bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke midler som skal benyttes. Databehandleren er den som behandler personopplysninger på vegne av den behandlingsansvarlige. Det er den behandlingsansvarlige som har det overordnede ansvaret for å behandle personopplysninger i tråd med regelverket, men databehandleren har også selvstendige plikter.

Prinsipper for behandling av personopplysninger

Behandling av personopplysninger skal skje i henhold til seks overordnede prinsipper som er fastsatt i forordningen artikkel 5 nr. 1. Prinsippene er sentrale ved tolkningen av de øvrige bestemmelsene i forordningen. Den behandlingsansvarlige har ansvar for å overholde prinsippene og skal kunne påvise at prinsippene er overholdt. Det stilles altså krav til dokumentasjon.

Prinsippet om «lovlighet, rettferdighet og åpenhet» innebærer at behandlingen må ha et rettslig grunnlag, at den skal gjøres med respekt for de registrertes interesser og rimelige forventninger, og at de registrerte skal kunne få forståelig informasjon om hvilke opplysninger som samles inn, og om hvordan opplysningene behandles. Prinsippet om formålsbegrensning innebærer at formålet med behandlingen av personopplysninger må være uttrykkelig fastsatt, og at personopplysningene ikke skal viderebehandles i strid med de angitte formålene. Prinsippet om dataminimering innebærer at man ikke skal behandle flere personopplysninger enn det som er nødvendig for et bestemt formål, mens prinsippet om riktighet innebærer en plikt til å etterstrebe at de registrerte opplysningene er korrekte.

Prinsippet om lagringsbegrensning innebærer at opplysninger ikke skal lagres lenger enn nødvendig. Opplysningene skal slettes når de ikke lenger behøves for å nå de angitte formålene. Dersom det er ønskelig å lagre data lenger, kan en løsning være å anonymisere informasjonen. For at en opplysning skal regnes som anonymisert, må det ikke være fare for reidentifisering. Det siste prinsippet, prinsippet om integritet og konfidensialitet, innebærer at integriteten og fortroligheten til de registrerte

personopplysningene skal vernes. Uvedkommende skal ikke ha tilgang til opplysningene, og opplysningene skal ikke endres uten grunn.

Rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger

For at behandling av personopplysninger skal være lovlig må behandlingen ha et rettslig grunnlag. De lovlige behandlingsgrunnlagene er uttømmende angitt i personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 og omfatter blant annet a) den registrertes samtykke og e) at behandlingen er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller for å utøve offentlig myndighet.

Alternativ e) krever at det foreligger et supplerende rettslig grunnlag, enten i unionsretten eller i nasjonal rett, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 3. Det er ikke nødvendig at det supplerende rettsgrunnlaget regulerer behandlingen av personopplysningene uttrykkelig.³⁵ Det er tilstrekkelig at rettsgrunnlaget pålegger den behandlingsansvarlige en rettslig forpliktelse som gjør det nødvendig å behandle personopplysninger.

Hvilket behandlingsgrunnlag som legges til grunn, skal være tydelig for den registrerte. I utgangspunktet er det ikke adgang til å endre behandlingsgrunnlag underveis i en prosess.

Særlige kategorier av personopplysninger

Etter personvernforordningen artikkel 9 er det i utgangspunktet forbudt å behandle en rekke særlige kategorier med personopplysninger, ofte omtalt som sensitive personopplysninger. Dette gjelder blant annet opplysninger om rasemessig eller etnisk opprinnelse, politisk oppfatning, religion og helseopplysninger. Flere av disse kategoriene er det lite aktuelt å behandle i motorferdselsaker, men i noen tilfeller kan det være grunn til å behandle helseopplysninger.

I artikkel 9 nr. 2 føres det opp ti unntak fra forbudet mot å behandle sensitive personopplysninger. Et av unntakene er samtykke, det vil si at den registrerte uttrykkelig har samtykket til behandlingen av slike opplysninger. Et annet er at behandlingen er nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser. For at dette unntaket skal kunne anvendes, må det ha grunnlag i nasjonal rett eller i unionsretten. Videre må inngrepet stå i et rimelig forhold til målet som søkes oppnådd, og være forenlig med grunnleggende personvern-

³⁵ Forordningens fortalepunkt 45 og Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 6.3.2 s. 33.

hensyn. I tillegg må nasjonal rett eller unionsretten inneholde tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser. Et mulig tiltak er spesifiserte regler om behandlingen, for eksempel om hvilke personopplysninger som kan samles inn, hvor opplysningene skal hentes fra, hvordan og hvor lenge de skal lagres, og hvem personopplysningene kan utleveres til.³⁶

Etter den tidligere personopplysningsloven § 9 første avsnitt bokstav b kunne særlige kategorier personopplysninger (sensitive personopplysninger) behandles når det var fastsatt i lov. Personvernforordningen og den någjeldende personopplysningsloven har ikke noe slikt unntak. Bestemmelser i særlovgivningen som gjør unntak fra forbudet mot behandling av særlige kategorier personopplysninger, må derfor oppfylle kravene i en av unntaksbestemmelsene i artikkel 9 nr. 2.³⁷

Personvernforordningen artikkel 10 inneholder regler om behandling av personopplysninger om straffedommer og lovovertrедelser.

Behandling av personopplysninger for nye formål

Prinsippet om formålsbegrensning innebærer at personopplysninger ikke skal viderebehandles for formål som er uforenlige med formålene de ble innhentet for. Når man vurderer om formålene er forenlige, skal man i henhold til artikkel 6 nr. 4 blant annet ta hensyn til eventuelle forbindelser mellom formålene, i hvilken sammenheng personopplysningene ble samlet inn, personopplysningenes art, mulige konsekvenser av viderebehandlingen for den registrerte og om det foreligger nødvendige garantier, for eksempel kryptering eller pseudonymisering. Dersom det nye formålet ikke er forenlig med det opprinnelige formålet, må viderebehandlingen ha grunnlag i lov eller samtykke som er knyttet til selve viderebehandlingen.

Automatiserte individuelle avgjørelser

Personvernforordningen artikkel 22 regulerer automatiserte individuelle avgjørelser, inkludert profilering. Artikkel 22 nr. 1 oppstiller en hovedregel om at den enkelte har rett til å ikke bli utsatt for beslutninger som utelukkende er basert på automatisert behandling. Bestemmelsen er formulert som en rettighet til den enkelte, men har blitt forstått som et forbud.³⁸ I henhold til artikkel 22 nr. 2 er avgjørelser basert på automatisert

behandling likevel tillatt i tre tilfeller: dersom den registrerte samtykker, dersom det er nødvendig for å inngå eller oppfylle en avtale, og dersom det er tillatt i henhold til unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett og det er fastsatt egnede tiltak for å verne den registrertes interesser.

Den registrerte skal få mulighet til å uttrykke sine synspunkter og bestride avgjørelser som er basert på automatisert behandling. Automatiserte individuelle avgjørelser skal ikke bygge på de særlige kategoriene personopplysninger som er ført opp i forordningen artikkel 9 nr. 1, med mindre den registrerte samtykker eller det er nødvendig av hensyn til allmenne interesser.

Innebygd personvern og personvern som standardinnstilling

Personvernforordningen artikkel 25 inneholder regler om innebygd personvern og personvern som standardinnstilling. Plikten til å sørge for innebygd personvern innebærer at man skal ta hensyn til personvern i alle utviklingsfaser av et system eller en løsning. Innebygd personvern innebærer at personvern skal bygges inn i designet, og at man skal være i forkant fremfor å reparere.

Atferdsnormer

Personvernforordningen kapittel IV avsnitt 5 inneholder regler for atferdsnormer og sertifisering. Atferdsnormer ble tidligere omtalt som bransjenormer, og er regelsett som er utviklet spesifikt for en bransje, og som skal gi konkrete regler og retningslinjer for hvordan virksomhetene i bransjen skal innrette seg for å etterleve kravene i personvernforordningen. Normene kan være omfattende, eller de kan regulere et smalt tema eller bruk av en spesiell type teknologi.

Atferdsnormene skal godkjennes av Datatilsynet og inneholde mekanismer som gjør det mulig for Datatilsynet å føre tilsyn med at de overholdes. Forordningen pålegger verken behandlingsansvarlige eller databehandlere å slutte seg til atferdsnormer eller kontrollordninger, og Datatilsynets kontrollvirksomhet er begrenset til dem som har sluttet seg til dem.

Personkonsekvensvurderinger

Personvernforordningen artikkel 35 krever at den behandlingsansvarlige i en del tilfeller vurderer personkonsekvenser. En slik vurdering skal bidra til å sikre at personvernet til de registrerte ivaretas.

³⁶ Prop. 56 LS (2017–2018) kapittel 7.1.3.

³⁷ Prop. 56 LS (2017–2018) kapittel 7.1.2.

³⁸ Lintvedt (2022) s. 12.

Personkonsekvensvurderinger skal foretas dersom det er sannsynlig at en type behandling av personopplysninger vil medføre en «høy risiko for fysiske personers rettigheter og friheter», jf. artikkel 35 nr. 1. Når man vurderer om det foreligger høy risiko, skal det legges vekt på bruk av ny teknologi og tas hensyn til behandlingens art, omfang og formål og sammenhengen behandlingen utføres i. Personkonsekvensvurderinger vil i henhold til artikkel 35 nr. 3 være særlig nødvendige dersom det skal foretas automatisert behandling av personopplysninger, dersom man i stort omfang skal behandle særlige kategorier personopplysninger eller opplysninger om straffedommer og lovovertrедelser, eller dersom det i stor skala skal foretas en systematisk overvåkning av et offentlig tilgjengelig område. Datatilsynet har utarbeidet en liste over behandlingsaktiviteter som alltid krever personkonsekvensvurderinger.³⁹ Dersom en aktivitet ikke er omfattet av listen, må man vurdere om den utgjør en høy risiko.

I henhold til personvernforordningen artikkel 35 nr. 7 må en personkonsekvensvurdering minst inneholde 1) en systematisk beskrivelse av de planlagte behandlingsaktivitetene og formålene med behandlingen, 2) en vurdering av om behandlingsaktivitetene er nødvendige og står i et rimelig forhold til formålene, 3) en vurdering av risikoene for de registrertes rettigheter og friheter og 4) de planlagte tiltakene for å håndtere risikoene, inkludert garantier, sikkerhetstiltak og mekanismer for å sikre vern av personopplysninger og for å påvise at personvernforordningen etterlevs.

28.8.3 Kunnskapsgrunnlag

Personvernforordningen artikkel 36 nr. 4 oppstiller en plikt for medlemsstatene til å rådføre seg med tilsynsmyndigheten for personvern ved utarbeiding av lovforslag som er knyttet til behandling av personopplysninger. I hvilken grad denne plikten retter seg mot lovutvalg synes ikke entydig avklart, men utvalgsleder og sekretariatet har uansett gjennomført et møte med Datatilsynet. Hensikten med møtet var blant annet å diskutere personvernspørsmålene som aktualiseres av utvalgets arbeid og å avklare om og hvordan tilsynet eventuelt burde involveres i utvalgsarbeidet. Tilsynet vurderte at det ikke er behov for at utvalget gjennomfører en forhåndsvurdering etter personvernforordningen artikkel 36 nr. 4.

Datatilsynet løftet i møtet frem at dersom man tar i bruk for eksempel springsteknologi til kon-

trollformål eller andre formål, vil personvernforordningen artikkel 35 i mange tilfeller kreve at det foretas personkonsekvensvurderinger. Slike vurderinger kan vanskelig gjennomføres tilfredsstillende før det er avklart hva slags teknologi det er aktuelt å bruke og hva teknologien skal brukes til. Derfor vil vurderinger av personvernkonsekvenser i denne utredningen med nødvendighet være på et overordnet nivå, og kan ikke fylle behovet for konkrete vurderinger som den behandlingsansvarlige må gjøre før en teknologi tas i bruk.

Datatilsynet understreket også viktigheten av å tydeliggjøre hvor behandlingsansvaret plasseres. Dette er særlig viktig der for eksempel kommunen benytter eksterne tjenestetilbydere i forbindelse med bruk av springsteknologi. Plassering av behandlingsansvar kan reguleres nærmere for eksempel i forskrift.

28.8.4 Utvalgets vurderinger

At personvernregelverket skal overholdes har vært et grunnleggende utgangspunkt for utvalget. Det betyr at det både har vært viktig å sikre at man har tilstrekkelig hjemmel til å behandle personopplysninger og å tilrettelegge for forsvarlig behandling av personopplysninger. Personopplysninger må behandles både ved behandling av søknader om motorferdsel og i forbindelse med tilsyn og kontroll.

Etter utvalgets forslag er det kommunen som skal tildele tillatelser til motorferdsel. Kommunen vil derfor være behandlingsansvarlig for personopplysninger som innsamles i forbindelse med søknadsbehandling. Det aktuelle behandlingsgrunnlaget er artikkel 6 nr. 1 bokstav e) om at behandlingen er nødvendig for å utøve en offentlig myndighet. Dette behandlingsgrunnlaget krever at man har et supplerende rettsgrunnlag som gjør det nødvendig å behandle personopplysninger. For behandling av personopplysninger i forbindelse med søknader om tillatelse til motorferdsel vil de ulike tillatelseshjemlene være det supplerende rettsgrunnlaget.

Utvalget vil understreke at det er viktig at prinsippene for behandling av personopplysninger følges ved søknadsbehandlingen. Dette innebærer blant annet at man ikke bør behandle flere personopplysninger enn det som er nødvendig, at opplysningene bør oppbevares på en måte som verner integriteten og konfidensialiteten deres og at opplysningene ikke skal lagres lenger enn nødvendig.

I forbindelse med tildeling av tillatelser på bakgrunn av funksjonsnedsettelse vil det være nødvendig med behandling av helseopplysninger.

³⁹ Datatilsynet (2023).

Helseopplysninger er omfattet av personvernforordningen artikkel 9 om særlige kategorier av personopplysninger. Slike personopplysninger er det forbudt å behandle, dersom det ikke foreligger særskilt behandlingsgrunnlag. Utvalget antar at et aktuelt særskilt behandlingsgrunnlag er artikkel 9 nr. 2 bokstav a om samtykke fra den registrerte. Samtykket, som må være uttrykkelig, kan for eksempel gis i forbindelse med innsending av søknaden.

Et annet mulig særskilt grunnlag er artikkel 9 nr. 2 bokstav g om at behandlingen er nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser. Utvalget vurderer at behandling av helseopplysninger kan være nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser fordi behandlingen er en forutsetning for å vurdere behovet for transport opp mot hensynet til ivaretagelse av natur slik lovbestemmelsen forutsetter. Dette grunnlaget krever at det foreligger hjemmel i lov, at inngrepet står i et rimelig forhold til målet som søkes oppnådd og at behandlingen er forenlig med grunnleggende personvern hensyn. Utvalget vurderer at de aktuelle tillatelseshjemlene gir tilstrekkelig rettslig grunnlag for behandlingen, og at den, så lenge prinsippene for behandling av personopplysninger følges, vil være forholdsmessig og forenlig med grunnleggende personvern hensyn. For at dette unntaket skal få anvendelse er det i tillegg et krav om at nasjonal rett eller unionsretten inneholder tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser. Utvalget anbefaler at det vurderes hvilke tiltak som er aktuelle å iverksette. Mulige tiltak kan være regler om hvilke personopplysninger som kan samles inn, hvor opplysningene skal hentes fra, hvordan og hvor lenge de skal lagres, og hvem personopplysningene kan utleveres til.⁴⁰ Utvalget foreslår en forskriftshjemmel som blant annet gir departementet hjemmel til å fastsette slike tiltak.

Som redegjort for over, er det etter personvernforordningen artikkel 22 i utgangspunktet ikke tillatt å fatte avgjørelser som har rettsvirkninger eller annen betydning for den enkelte utelukkende basert på automatisert behandling. Dersom det er tillatt etter unionsretten eller nasjonal rett, og det er fastsatt egnede tiltak for å verne den registrerte, er automatisert behandling likevel tillatt. Utvalget har foreslått en bestemmelse om automatisert saksbehandling (forslaget § 46), se nærmere omtale i kapittel 28.7.2.4. Den foreslåtte bestemmelsen gir i seg selv grunnlag for helautomatisert saksbehandling for avgjørelser som er

lite inngripende overfor den enkelte og gir hjemmel for departementet til å gi nærmere bestemmelser om behandling av personopplysninger. Automatisert saksbehandling kan også bygge på den registrertes uttrykkelige samtykke.

Utvalget foreslår, som nærmere omtalt i kapittel 28.3.4 at kommunen gis vid adgang til å stille vilkår i tillatelser. Kommunen kan da blant annet stille vilkår om bruk av ulike registreringsløsninger og sporing av turer. Bruk av slike vilkår er nærmere omtalt i kapittel 31.4.2. Vilkår om sporing vil typisk innebære innsamling av personopplysninger. Graden av inngrep overfor den enkelte vil variere med hvilken sporingsløsning som velges og hvor mye data som registreres. For eksempel vil sanntidsrapportering av hvor et fremkomstmiddel befinner seg være mer inngripende enn bruk av sporingsenheter som kun kan avleses ved kontroll, ofte omtalt ferdsskriver eller sort boks (black box).

Utvalget har merket seg Datatilsynets restriktive holdning til sporing av privatpersoner. Utvalget vurderer at sporing av privatpersoners ferdsel som utgangspunkt bør kreve tungtveiende grunner og bør vurderes nøye. Samtidig mener utvalget at bruk av ulike sporingsløsninger kan være aktuelt. Sporing og registrering av ferdsel kan blant annet tilrettelegge for kontroll, og bidra til ivaretagelse av natur ved at man får opplysninger om hvor ferdsel skjer og fremme sikkerhet ved å tilrettelegge for respons ved ulykker. Dette er alle formål som kan begrunne krav om sporing i noen tilfeller. Dersom man stiller krav om sporing bør man vurdere hva slags sporingsløsning som skal benyttes. Utvalget vil understreke at man i tråd med dataminimeringsprinsippet ikke bør samle inn mer data enn det som er nødvendig for å realisere formålet med sporingen. Ved innføring av sporingsløsninger kan det være nødvendig å foreta personkonsekvensvurderinger etter personvernforordningen artikkel 35, og man bør i det minste foreta en vurdering av om en personkonsekvensvurdering er påkrevd. Utvalget vil også peke på muligheten for å utvikle atferdsnormer for bruk av sporingsteknologi.

Også ved gjennomføring av kontroll og tilsyn kan det være nødvendig å behandle opplysninger. Dette kan for eksempel være opplysninger samlet inn ved overvåkning eller registrering av observasjoner som er gjort. Personopplysningsloven og personvernforordningen regulerer ikke behandling av personopplysninger som skjer i medhold av rettspleielovene, herunder straffeprosessloven. Det er politiregisterloven og -forskriften⁴¹ som regulerer politiet og påtalemynd

⁴⁰ Prop. 56 LS (2017–2018) kapittel 7.1.3.

dighetens behandling av personopplysninger for politimessige formål. Reglene her vil gjelde for politiets arbeid med motorferdselsaker på lik linje med politiets øvrige arbeid.

Statens naturoppsyn og deres oppsynsvirksomhet er ikke unntatt fra personopplysningslovens virkeområde, og vil derfor som utgangspunkt få anvendelse for oppsynets virksomhet. Dersom oppsynets kontrolltiltak innebærer behandling av personopplysninger må behandlingen fylle kravene i personvernforordningen. Det aktuelle behandlingsgrunnlaget er artikkel 6 nr. 1 bokstav e) om at behandlingen er nødvendig for å utøve en offentlig myndighet, og det supplerende rettsgrunnlaget vil som utgangspunkt være naturoppsynsloven, som pålegger oppsynet å føre kontroll med etterlevelse av en rekke miljølover, herunder motorferdselloven.

Bruk av enkelte typer kontrollteknologi, som overvåkning med lyd og bilde, vil kreve særskilt hjemmel dersom bruken innebærer innsamling av personopplysninger. Ved bruk av slik teknologi bør valg av teknisk løsning vurderes opp mot personvernkonsekvensene, og man bør ikke samle inn eller lagre mer data enn nødvendig. Særlig bør det vurderes om og eventuelt hvor lenge opptak av lyd og bilde skal lagres. Å utelukkende benytte sanntidsovervåkning vil være mindre inngripende

⁴¹ Forskrift 20. september 2013 nr. 1097 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterforskriften).

enn lagring av opptak. Bruk av mobile kameraer og hjemmelsgrunnlaget for slik bruk er nærmere omtalt i kapittel 31.4.4.3.

Utvalget vurderer at det kan være ønskelig med nærmere regler om hvordan personopplysninger skal behandles i motorferdselsaker. Særlig kan det være behov for å fastsette tiltak for å ivareta de grunnleggende rettighetene og interessene til personer hvis helseopplysninger skal behandles. Dette er en forutsetning for at man skal kunne benytte det særlige behandlingsgrunnlaget i personvernforordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav g. Også nærmere regler om behandling av personopplysninger i forbindelse med registrering og sporing av ferdsel eller mer generelle bestemmelser om hvordan personopplysninger skal behandles kan være hensiktsmessig. Utvalget har derfor foreslått en forskriftshjemmel som gir departementet myndighet til å fastsette nærmere bestemmelser om behandling av personopplysninger.

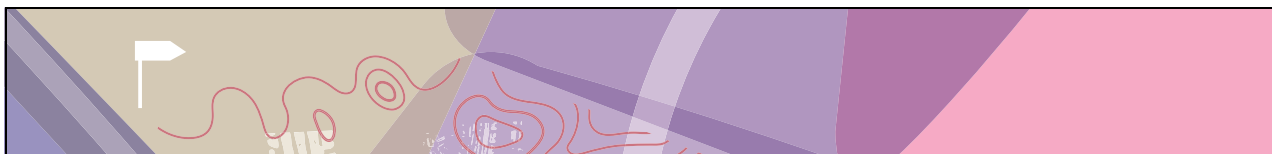
28.8.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at det fastsettes en forskriftshjemmel som gir departementet myndighet til å fastsette nærmere bestemmelser om behandling av personopplysninger

Kapittel 29

Rapportering av informasjon om motorferdsel og miljøinformasjon



Figur 29.1

29.1 Innledning

Det er flere mangler ved dagens kunnskap om motorferdsel i utmark og vassdrag.

Rapportering av informasjon om motorferdsel, slik som for eksempel kommunale vedtak etter motorferdselloven, kan gi viktig informasjon om motorisert ferdsel i utmark og vassdrag og dermed gi et bedre grunnlag for beslutninger om motorferdsel. Utvalget har i kapittel 12.2 pekt på at det mangler kunnskap om hvilken påvirkning motorferdsel har på natur og friluftsliv og at dette, sammen med andre begrensninger i kommunenes evne til å gjennomføre de vurderingene regelverket krever, kan føre til at kommunene ikke etterlever regelverket og til en for stor belastning på natur og friluftsliv. Det mangler også gode verktøy som viser omfanget av motorisert ferdsel i utmark og vassdrag i et gitt område.

I dette kapittelet vurderer utvalget hvordan rapportering av informasjon om vedtak etter motorferdselloven og annen miljøinformasjon kan bidra til å gi bedre kunnskap om omfanget av motorferdsel og motorferdselens påvirkning på natur og friluftsliv.

29.2 Dagens regler

Det stilles flere krav til myndighetenes kunnskap om aktiviteter som berører miljøet. Grunnloven § 112 stiller krav til at offentlige myndigheter har miljøinformasjon. Norge har også påtatt seg folkerettslige forpliktelser til å innhente, ha og gi innsyn i miljøinformasjon. Viktigst i denne sam-

menhengen er Århuskonvensjonen.¹ Forpliktelsene som følger av Grunnloven § 112 og Århuskonvensjonen, er blant annet operasjonalisert i miljøinformasjonsloven.

Miljøinformasjonsloven § 8 pålegger offentlige myndigheter «på et overordnet nivå [å] ha miljøinformasjon som er relevant i forhold til sine egne ansvarsområder og funksjoner, og [å] gjøre denne informasjonen allment tilgjengelig». Begrepet *miljøinformasjon* er vidt og omfatter blant annet «faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet», jf. miljøinformasjonsloven § 2 første avsnitt bokstav b. Miljøinformasjonsloven § 8 gjelder alle offentlige myndigheter – også kommunene – og innebærer altså en vidtgående plikt til å innhente, ha og tilgjengeliggjøre informasjon om motorferdsel og ferdselens påvirkning på naturen.

Kommunenes viktigste generelle rapporteringsplikter følger av kommuneloven kapittel 16. Etter kommuneloven § 16-1 skal kommunene «rapportere opplysninger om økonomi, ressursbruk og tjenester til bruk i nasjonale informasjonssystemer (KOSTRA) til staten».

Det er gitt retningslinjer for statens rapporteringskrav til kommunene i Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder «Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner». Retningslinje 22 er at staten ikke skal «pålegge kommunesektoren rapporteringskrav som ikke blir brukt som styringsinformasjon», og i retningslinje 23 står det

¹ Konvensjon om tilgang til miljøinformasjon, allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage og tilgang til rettsmidler i saker vedrørende miljø.

at rapportering fra kommunesektoren «skal være effektiv og primært skje gjennom KOSTRA».²

Det følger av motorferdsselforskriften § 7 fjerde avsnitt at kommunen skal rapportere vedtak om motorferdsel. På motorferdselområdet rapporterer kommunene om antall innkomne søknader og antall gitte tillatelser og dispensjoner etter ulike bestemmelser gjennom KOSTRA. Kommunene rapporterer om antall dispensasjoner for motorferdsel på henholdsvis snø, barmark, vann og luft (landingstillatelser). Siden 2019 har kommunene også rapportert om fastsatte snøskuterløyper og samlet lengde på disse gjennom KOSTRA.

Kommunene er også pålagt å rapportere inn data om vedtatte snøskuterløyper til Miljødirektoratets nasjonale database for snøskuterløyper. Dette følger av motorferdsselforskriften § 4a niende avsnitt. Disse dataene er tilgjengelige i Miljødirektoratets Naturbase. Datasettet er også en del av det offentlige kartgrunnlaget (DOK), som er offentlige geografiske data som er tilrettelagt for kommunenes plan- og byggesaksarbeid. Kravene til det offentlige kartgrunnlag går frem av plan- og bygningsloven § 2-1 og forskrift 26. juni 2006 nr. 861 om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister (kart- og planforskriften) kapittel 2. Utvalget er kjent med at det er påvist avvik mellom det som er rapportert til Miljødirektoratet og det som er registrert i KOSTRA om snøskuterløyper.

Det er i dag plikt til å registrere visse enkeltvedtak og forskrifter på miljøområdet i Miljøvedtaksregisteret. Registeret er hjemlet i naturmangfoldloven § 68 og opprettet gjennom forskrift om Miljøvedtaksregisteret.³ Miljøvedtaksregisteret er et offentlig register som gir allmennheten tilgang til enkeltvedtak og forskrifter som gjelder for eksempel rovvilt, områdevern, utenlandske treslag, prioriterte arter og utvalgte naturtyper. Miljøvedtaksregisteret bidrar til å oppfylle miljøinformasjonsloven § 8 om det offentliges ansvar for å ha og tilgjengeliggjøre miljøinformasjon.⁴ Registrering i Miljøvedtaksregisteret erstatter etter dagens regler ikke offentlige myndigheters plikt til å kunngjøre og varsle etter forvaltningsloven, naturmangfoldloven og andre lover. I dag registreres vernemyndighetenes vedtak om motorferdsel i verneområder i Miljøvedtaksregisteret.

Av konsekvensutredningsforskriften § 24 følger det at data som er innsamlet i forbindelse med konsekvensutredninger skal systemiseres i samsvar med gjeldende standarder. Forslagstilleren skal legge de innsamlede dataene inn i offentlige databaser eller tilgjengeliggjøre dataene for offentlige myndigheter slik at de kan legge dem inn.

29.3 Kunnskapsgrunnlag

Den Norske Turistforening har i sitt innspill til utvalget pekt på utfordringen med å få en samlet oversikt over den totale motorferdselen i bestemte områder og regioner. Turistforeningen trekker frem at det mangler kunnskap om hvordan mengden kjøring har utviklet seg over tid, og mener derfor at utvalget bør vurdere ordninger for rapportering og tilgjengeliggjøring av informasjonen som samles inn. De peker på at teknologiske løsninger kan forenkle både søknadsbehandlingen og rapporteringen.

Direktoratet for naturforvaltning foreslo i sin tilrådning til ny motorferdsellov fra 2008 at kommunene skulle pålegges å sende kopi av alle tillatelser til statsforvalteren. Bakgrunnen for forslaget var at statsforvalteren har omgjøringsadgang etter forvaltningsloven § 35 og adgang til å oppheve ugyldige vedtak etter kommunelovens regler om lovlighetskontroll og at statsforvalteren ble gitt enkelte tilsynshjemler i direktoratets forslag til ny lov.

29.4 Utvalgets vurderinger

29.4.1 Vedtak om motorferdsel bør registreres i Miljøvedtaksregisteret

Utvalget vurderer at det er behov for å styrke kunnskapen om motorferdsel i utmark og vassdrag. Et styrket kunnskapsgrunnlag vil gjøre det enklere for beslutningstakere å ta hensyn til den samlede belastning av motorferdselen på naturen. Miljøvedtaksregisteret er et veletablert register som allerede inneholder mye miljøinformasjon og som offentlige myndigheter etter flere lovverk plikter å registrere vedtak i. Vår vurdering er at det både vil styrke Miljøvedtaksregisteret og kunnskapsgrunnlaget om motorferdsel i utmark dersom det i den nye loven også etableres plikter til å rapportere vedtak etter motorferdselloven til Miljøvedtaksregisteret.

For kommunene er det en praktisk og enkel ordning å rapportere til Miljøvedtaksregisteret og på den måten etterleve forpliktelsene som påhvi-

² Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020) kapittel 3.5 og 4.7.

³ Forskrift 14. juni 2013 nr. 643 om Miljøvedtaksregisteret.

⁴ Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 451.

ler kommunene til å ha, tilgjengeliggjøre og gi innsyn i miljøinformasjon etter miljøinformasjonsloven og andre regelverk. Miljøvedtaksregisteret tilbyr et velegnet grensesnitt og en god digital løsning som er kjent, og det driftes, vedlikeholdes og utvikles av Miljødirektoratet.

Et samlet register over miljøvedtak bidrar også til å legge forholdene til rette for erfarings- og kunnskapsutveksling mellom kommunene. For kommuner med lite ressurser kan det være krevende å utforme planer, forskrifter og enkeltvedtak. For dem kan et slikt register inneholde nyttige eksempler som kan tjene som inspirasjon. Det kan også gi kommunene god rettsinformasjon ved at kommunal praksis og statsforvalternes klagepraksis blir lett tilgjengelig og kan danne grunnlag for saksbehandling.

Registrering i Miljøvedtaksregisteret vil også bidra til at offentligheten får en enklere og mer omfattende tilgang til motorferdselvedtak, og dermed styrke den demokratiske kontrollen med den offentlige forvaltningen av ferdsele. Registeret tilrettelegger også for natur- og friluftsansjers deltakelse i demokratiske prosesser og i forvaltningssaker. En utfordring for organisasjonenes arbeid er at de har få ressurser, særlig lokalt, og at det er vanskelig – særlig innenfor aktuelle klagefrister – å få oversikt over og bli oppmerksom på kommunale vedtak som burde påklages. Dersom organisasjonene får tilgang til motorferdselvedtak gjennom Miljøvedtaksregisteret, kan de følge med på kommunale vedtak kontinuerlig og rekke å klage innen fristene om det er aktuelt. På samme måte gjør registeret det enklere for redaktørstyrte medier å utføre samfunnsoppdraget ved at det blir lettere å få tilgang til enkeltvedtak, samlede oversikter og statistikk.

Utvalget vil også fremheve at Miljøvedtaksregisteret kan bidra til å bedre kunnskapsgrunnlaget for den offentlige forvaltningen av motorferdsel. Som beskrevet i kapittel 10 er kunnskapen om motorferdselen i seg selv – og motorferdselens innvirkning på naturen og miljøet – begrenset. Dette er problematisk fordi staten etter Grunnloven § 112, miljøinformasjonsloven og andre rettsgrunnlag er forpliktet til å ha kunnskap om virkningen av offentlig vedtak på miljøet, og det er kanskje særlig problematisk på motorferdsel feltet fordi det er vanskelig å vurdere den samlede belastningen av all motorferdsel. For statlige myndigheter er det vanskelig å etterleve overordnede forpliktelser til å ivareta natur og miljø. For kommunene, som i stor grad er forvaltningsmyndighet etter loven, er det særlig vanskelig å se summen av alle inngrep i naturen.

Et godt miljøvedtaksregister vil også gi ulike forskningsmiljøer bedre muligheter til å forske på motorferdsel feltet. Ikke minst vil rettsvitenskapelige miljøer som får tilgang til kommunal praksis, kunne bidra til å analysere svakheter i motorferdsel regelverket og regelverkets virkninger.

Utvalget viser til Lavutslippsutvalgets anbefalinger om at «nasjonale myndigheter innfører et system for å følge arealbruksendringer i kommunene over tid, og vurdere hvorvidt kommunenes arealpolitikk er i tråd med nasjonale mål for klima, natur- og arealpolitikken».⁵ Lavutslippsutvalget peker på naturregnskap og arealregnskap som nyttige verktøy for å kunne vurdere om kommunens arealpolitikk er i samsvar med nasjonale mål. Å utvide og styrke Miljøvedtaksregisteret vil slik motorferdsellovutvalget vurderer det, nettopp berede grunnen for verktøy som gjør det mulig å analysere de samlede virkningene på en bedre måte enn i dag. Utvalgets forslag vil også bidra til å oppfylle Naturrisikoutvalgets anbefaling om at «miljøinformasjon må systematiseres, digitaliseres, og tilgjengeliggjøres i større grad».⁶

Utvalget vil til sist fremheve at rapportering til Miljøvedtaksregisteret vil legge til rette for statlig kontroll og overprøving av kommunal myndighetsutøvelse og redusere behovet for andre særskilte ordninger for å sikre at kommunene etterlever loven. Ved å innrapportere vedtak i registeret kan for eksempel statsforvalterne identifisere kommuner som har behov for veiledning, og temaer som krever særlig veiledning, eller bli oppmerksom på ugyldige vedtak som må omgjøres.

Kort sagt vurderer utvalget det slik at rapportering til Miljøvedtaksregisteret kan bidra til å forenkle kommunenes arbeid og legge forholdene til rette for at kommunene kan oppfylle de lovpålagte pliktene til å ha og formidle miljøinformasjon. Det vil også legge til rette for erfaringsutveksling mellom kommunene og bedre regelverksinformasjon innad i kommunene, mellom offentlige myndigheter og utad til samfunnet for øvrig. Miljøvedtaksregisteret vil tjene til å bedre det generelle kunnskapsgrunnlaget om motorferdsel.

Utvalget har gjort en nærmere vurdering av hvilke vedtak som skal rapporteres til Miljøvedtaksregisteret. I og med at registrering i registeret ikke er mer ressurskrevende enn vanlig journalføring, vurderer vi det slik at den administrative byrden som kommunene får med dette, er uvesentlig og ikke i seg selv et argument for å avgrense rapporteringsplikten. Etter vår vurdering vil registre-

⁵ NOU 2023: 25 s. 102.

⁶ NOU 2024: 2 s. 245.

ret best kunne bidra til de ovennevnte formålene dersom det er mest mulig fullstendig. Vi ser imidlertid at det kan være grunn til å skille mellom ulike vedtakstyper når det gjelder rapporteringsplikten, og at det vil være ressurskrevende både å drifte registeret og tilrettelegge registeret for innføring av vedtak etter motorferdselloven. Dette taler for at det bør være en viss fleksibilitet med hensyn til når og hvordan rapporteringsplikten skal gjennomføres. Utvalget har derfor valgt å foreslå at departementet gis hjemmel til å gi forskrift om plikt til å føre inn vedtak etter kapittel 5 og planer etter § 43 i et miljøvedtaksregister.

Miljøvedtak inneholder personopplysninger som navn på søker og personidentifiserende forhold som for eksempel kjøretraseer og kjøreformål. For å behandle personopplysninger må det finnes et behandlingsgrunnlag, jf. personvernforordningen artikkel 6. I Miljøvedtaksregisterets personvernerklæring står det at grunnlaget for behandlingen av personopplysninger er å utføre en oppgave som er pålagt i lov, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 c. Departementets hjemmel til å gi forskrift med plikt til å føre inn vedtak i registeret utgjør behandlingsgrunnlaget for behandlingen av personopplysninger. Behandling av personopplysninger er nærmere omtalt i kapittel 28.8.

29.4.2 Data om snøskuterløyper bør fortsatt rapporteres til Miljødirektoratet

Utvalget foreslår å videreføre dagens ordning der kommunene plikter å rapportere data om vedtatte snøskuterløyper. Dagens løsning der løypene publiseres i en felles nasjonal kartløsning som samtidig viser kartdata om naturverdiene som kan påvirkes av løypene, er etter vår vurdering en god måte å synliggjøre det samlede omfanget av løypene og hvilke natur- og friluftslivsverdier som kan berøres av slike løyper.

Utover at det gir en nasjonal oversikt over hvor løypene går, og hvilke bestemmelser som gjelder for løypene, gir det også informasjons- og nytteverdi for brukere av løypene, forvaltningen, kontrollmyndighetene og redningstjenesten. Data om løypene er også et nyttig kunnskapsgrunnlag i arealforvaltning og kommunal planlegging.

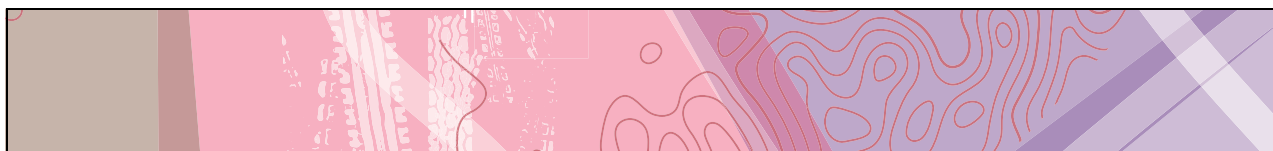
29.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at departementet skal kunne gi forskrift om plikt til å rapportere vedtak om motorferdsel til et miljøvedtaksregister
- at kommunene skal ha plikt til å rapportere data om løyper for motorferdsel (snøskuterløyper)

Kapittel 30

Statlig kontroll med kommunenes myndighetsutøvelse



Figur 30.1

30.1 Innledning

Utvalget legger til grunn at kommunen fortsatt skal være den sentrale myndigheten i forvaltningen av regelverket for motorferdsel i utmark. Kommunen skal kunne fatte beslutninger om motorferdsel innenfor sitt eget geografiske område. I dette kapitlet drøfter vi i hvilken grad og hvordan regelverket skal åpne for statlig kontroll med kommunenes myndighetsutøvelse.

Utvalget forventer i utgangspunktet at kommunene holder seg innenfor rammen av regelverket. Vi er imidlertid kjent med at en del kommuner fatter en del ulovlige vedtak, og at noen kommuner fortsetter å fatte slike vedtak selv etter at statsforvalteren har omgjort vedtak eller gitt konkret veiledning om regelverket. Statsforvalteren i Troms og Finnmark har pekt på at enkelte kommuner har gitt uttrykk for at de ikke vil endre praksis fordi de er uenige i regelverket. Også Sivilombudet har kritisert enkelte kommuners praksis.¹ Utvalget har også fått flere innspill om at det er et problem at ikke alle kommuner praktiserer motorferdselregelverket slik lovgiver har forutsatt og flere har pekt på at statlige myndigheter mangler verktøy for å reagere overfor denne typen praksis.

Utvalgets overordnede vurdering er at det først og fremst er god regelverkskvalitet, veiledning om regelverket, gode ordninger for samarbeid og samordning og gode ordninger for rappor-

tering og utveksling av kunnskap om motorferdselselforvaltning som skal bidra til god kommunal forvaltning. Samtidig kan det være et visst behov for regler som tilrettelegger for statlig kontroll med kommunen. Utvalget vil understreke at regler om statlig kontroll med kommunenes myndighetsutøvelse ikke nødvendigvis står i et motsetningsforhold til hensynet til kommunalt selvstyre. Tvert imot vil det være lettere å øke kommunenes handlingsrom etter motorferdselloven dersom man har regler som åpner for statlig kontroll og overprøving. Slike regler skal fungere som en sikkerhetsventil for å sikre at kommunene ikke går utenfor lovens grenser. Formålet med kontrollen er i hovedsak å sørge for *lovlig* praksis. Hensynet til det kommunale selvstyret har i en slik sammenheng mindre vekt.

Det er bare helt særskilte forhold som kan begrunne at det i loven åpnes for særlige reaksjons- og sanksjonsmidler overfor kommuner som ikke forvalter motorferdselregelverket i tråd med intensjonene. Utvalget viser også til at det i veilederen for statlig styring av kommunene er pekt på at terskelen for å innføre reaksjoner og sanksjoner mot kommunene i lovverket må være høy.² I dette kapitlet vurderer utvalget om loven bør åpne for å flytte forvaltningsmyndigheten fra kommunen til statlig eller regionalt nivå (kapittel 30.2), særlige ordninger for innsigelse og godkjenning (kapittel 30.3) eller å sanksjonere ulovlig myndighetsutøvelse (kapittel 30.4).

¹ SOMB-2009-104.

² Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020) s. 23.

30.2 Mulighet til å frata kommunen dispensasjonsmyndighet

30.2.1 Dagens regler

Det er i dag ingen særlige regler som gir hjemmel til å flytte myndighet fra kommunalt til statlig nivå på grunn av kommunenes manglende evne eller vilje til å etterleve motorferdselregelverket.

I plan- og bygningsloven er det gitt regler som åpner for å frata kommunen myndigheten til å dispensere etter plan- og bygningsloven § 19-2. Plan- og bygningsloven § 19-4 andre avsnitt slår fast:

Dersom det er nødvendig for å ivareta nasjonale eller viktige regionale interesser og hensyn i nærmere angitte deler av strandsonen eller fjellområder, kan Kongen i forskrift legge myndigheten til å gi dispensasjon fra bestemte planer, eller for bestemte typer tiltak, midlertidig til regionalt eller statlig organ.

I forarbeidene går det frem at bestemmelsen er ment å omfatte arealer med villreininteresser og områder med utbyggingspress i strandsonen i Oslofjordområdet, langs Sørlandskysten og langs sentrale deler av kystsonen i Rogaland, tidligere Hordaland og Trondheimsfjorden.³ Det følger av forarbeidene at bestemmelsen forutsettes brukt der kommuner fører en dispensasjonspraksis som uthuler nasjonale eller regionale planer eller retningslinjer, eller der særlige nasjonale interesser gjør seg gjeldende. Den er antatt å være aktuell å bruke der intensjonene bak byggeforbudet i strandsonen eller planer for å sikre villreins leveområder blir uthult gjennom enkeltdispensasjoner. Kongens myndighet etter bestemmelsen er delegert til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Bestemmelsen har så vidt utvalget vet, aldri blitt brukt.

Utvalget kjenner ikke til andre eksempler på bestemmelser i lovverket som åpner for å flytte myndighet fra kommunen til staten der myndigheten i utgangspunktet er lagt til kommunen i loven.⁴ Det er samtidig viktig å være klar over at

³ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 244.

⁴ På det økonomiske området gir imidlertid reglene om statens kontroll med kommuner og fylkeskommuner i økonomisk ubalanse etter kommuneloven kapittel 28 en vidtgående adgang til å begrense kommunal myndighetsutøvelse. Dersom en kommune plasseres i Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK), fører det til begrensninger i kommunens myndighet til å inngå enkelte avtaler og til å fatte vedtak med økonomiske konsekvenser uten statlig godkjenning.

de fleste miljø- og ressurslover primært legger vedtaksmyndigheten i loven til statlige organer.

30.2.2 Kunnskapsgrunnlag

Direktoratet for naturforvaltning foreslo i sin tilrådning til ny motorferdsellov i 2008 å åpne for å flytte forvaltningsmyndighet fra kommunene i enkelte tilfeller. Dette var begrunnet blant annet med at direktoratet hadde erfart at noen kommuner med hensikt ga dispensasjoner utover det loven åpner for.⁵ Også i forbindelse med prosjektet om barmarksløyper i Finnmark, som er omtalt i kapittel 6.5, ble det foreslått at kommuner som ikke fulgte regelverket, skulle kunne fratras dispensasjonsmyndighet.⁶

Statsforvalteren i Troms og Finnmark har overfor utvalget gitt uttrykk for at de ser det som problematisk at det mangler sanksjonsmuligheter i situasjoner der kommunepolitikere bevisst unnlater å forholde seg til begrensningene i motorferdselregelverket, og der kommuner ikke retter sin praksis etter veiledning og kontroll. Statsforvalternes erfaringer er presentert i kapittel 9.2.3. Utvalget er kjent med et eksempel der Naturvernforbundet anmeldte en kommune for tjenesteforsømmelse. Selv om statsadvokaten ga uttrykk for at det var «lite tvilsomt» at et politisk utvalg bevisst hadde hatt en ulovlig dispensasjonspraksis, mente påtalemyndigheten at dagjeldende straffeloven §§ 324 og 325 antagelig ikke ga hjemmel for foretaksstraff mot kommunen, og saken ble henlagt.⁷

30.2.3 Utvalgets vurderinger

Et gjennomgående problem med å plassere myndigheten til det kommunale nivået i natur- og miljø saker er at det ikke nødvendigvis tas tilstrekkelig hensyn til den samlede belastningen av alle naturinngrep. For å bidra til å løse dette problemet kan man i prinsippet tenke seg en ordning der den kommunale vedtaksmyndigheten innskrenkes dersom kommunen ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til den samlede belastningen på naturen. Det utvikles stadig verktøy for å analysere den samlede belastningen av menneskelig virksomhet på naturen, som naturregnskap og

⁵ Direktoratet for naturforvaltning (2008) forslag til bestemmelse § 28 tredje avsnitt.

⁶ Styringsgruppen for barmarksprosjektet i Finnmark (2010) s. 29–30.

⁷ Påtegning fra Troms og Finnmark Statsadvokatembeter av 28. juli 2011.

arealregnskap, og man kunne for eksempel ha brukt disse verktøyene som kunnskapsgrunnlag for en slik ordning. Etter utvalgets oppfatning er dette imidlertid noe som må vurderes mer generelt enn for motorferdsel alene, for eksempel gjennom å gi bestemmelser i kommuneloven eller naturmangfoldloven.

Utvalget mener at muligheten for at det gis mange ulovlige dispensasjoner etter motorferdselregelverket innebærer en fare for at regelverket uthules. En uthuling av regelverket vil være uheldig for interessene motorferdselloven skal ivareta. Hensynet til nasjonale og regionale miljø- og friluftsinnteresser kan derfor begrunne at loven har en bestemmelse som gir en adgang til å gripe inn mot kommuner som fører en slik ulovlig praksis. Utvalget foreslår å gi en slik hjemmel i motorferdselloven.

Utvalget mener at plan- og bygningslovens bestemmelse om flytting av myndighet er godt egnet som modell for en slik bestemmelse. Det er også av selvstendig verdi at en bestemmelse i motorferdselloven samsvarer med bestemmelsen i plan- og bygningsloven.

Utvalget foreslår at adgangen til å flytte myndighet begrenses til myndigheten til å gi *dispensasjon* til motorferdsel etter den generelle dispensasjonshjemmelen i forslaget § 37. Utvalget foreslår altså ikke at det skal være mulig å flytte myndigheten til å gi øvrige tillatelser. Bakgrunnen for dette skillet er at adgangen til å gi dispensasjon etter § 37 ikke er begrenset til motorferdsel for bestemte formål. Dispensasjon kan gis for ethvert formål så lenge ferdsele er strengt nødvendig og oppfyller et særskilt behov. Dersom kommunene ikke prøver behovet for og nødvendigheten av motorferdselen strengt nok, gir denne bestemmelsen en betydelig mulighet til å omgå lovens grenser. Som det fremgår i kapittel 27.1, kan omfattende bruk av generelle dispensasjonshjemler undergrave hensynene en lov skal ivareta.

Utvalget vurderer at andre muligheter til å gripe inn mot ulovlige vedtak er tilstrekkelige for andre kommunale vedtak om motorferdsel. Blant annet har statsforvalteren etter utvalgets forslag mulighet til å legge ned midlertidige eller permanente forbud mot motorferdsel etter forslaget § 9.

Statlige myndigheters adgang til å flytte myndighet bør først og fremst benyttes der kommunens praksis systematisk og over tid ikke er i samsvar med loven, og der andre tiltak ikke har ført frem. I utgangspunktet er det gode argumenter for at dispensasjonsmyndigheten er lagt til kommunen. Utvalget er derfor av den oppfatning at terskelen for å flytte kommunens myndighet skal

være høy. Plan- og bygningslovens bestemmelse gir etter utvalgets oppfatning et godt utgangspunkt. Mange av vurderingene som er aktuelle etter plan- og bygningsloven, er også aktuelle etter motorferdselloven, og det bør heller ikke være ubegrunnede forskjeller i lovverket. Utvalget mener at en eventuell flytting av myndighet må være nødvendig for å ivareta nasjonale eller viktige regionale interesser og hensyn. I denne sammenhengen vil det særlig være hensynet til natur og miljø som kan begrunne bruk av dette virkemiddelet. Ikke minst er det aktuelt å flytte myndigheten dersom det viser seg at den kommunale dispensasjonspraksisen fører til at den samlede belastningen på naturmiljøet blir for omfattende. Etter utvalgets vurdering kan det også være aktuelt å bruke bestemmelsen for å ivareta viktige friluftslivsområder eller områder med sårbar natur.

Utvalget har vurdert om bestemmelsen i motorferdselloven bør begrenses til bestemte geografiske områder, slik det er gjort i plan- og bygningsloven § 19-4, men har landet på at det ikke er hensiktsmessig. En vidtgående dispensasjonspraksis kan true nasjonale og regionale interesser og hensyn i alle deler av landet, og det er vanskelig å etablere grenser som gir en hensiktsmessig avgrensning av myndigheten. I og med at det særlig er hensynet til den samlede belastningen som kan begrunne flytting av myndigheten, er det et poeng å ikke avgrense bestemmelsen stedlig. Utvalget har generelt sett det som viktig at det er like regler for hele landet, se kapittel 13.8.3. Bestemmelsen er ment å fungere som en sikkerhetsventil dersom det viser seg at kommunene over tid og i gjentatte tilfeller undergraver lovens formål ved å fatte vedtak som er i strid med eller som uthuler loven.

30.3 Særlige ordninger for innsigelser, godkjenning, lovlighetskontroll og tilsyn

30.3.1 Innledning

En viktig del av den statlige styringen av kommunene er ordninger som gjør det mulig å kontrollere at vedtak kommunene har fattet, er lovlige og i tråd med nasjonal politikk. I kapittel 28.4 beskriver utvalget reglene om klage og omgjøring. Her beskriver og vurderer vi noen særlige kontrollordninger: innsigelse, statlig godkjenning av kommunale vedtak, lovlighetskontroll og statlig tilsyn.

30.3.2 Dagens regler og kunnskapsgrunnlag

30.3.2.1 Innsigelse

Noen ganger gis bestemte offentlige organer en særskilt adgang til å fremme *innsigelser* mot vedtak. Dette innebærer at de får en særstilling som høringspart. Dersom innsigelsen ikke tas til følge, vil det typisk bli foretatt mekling mellom vedtaksmyndigheten og myndigheten som har fremmet innsigelsen. Oppnår ikke partene enighet, blir saken i siste instans avgjort av en statlig myndighet.

Innsigelse er først og fremst en ordning innenfor plan- og bygningsretten. En nærmere beskrivelse av plan- og bygningslovens regler om innsigelse er gitt i kapittel 15.2.1.5.

Dagens motorferdsellov § 5 andre avsnitt har en regel om at fylkeskommunen eller berørte statlige fagmyndigheter kan fremme innsigelse mot utkast til forskrift om landingsplasser for luftfart og bruk av motorfartøy på små vann. Dersom kommunen ikke tar hensyn til eventuelle innsigelser, skal kommunens vedtak sendes til statsforvalteren til godkjenning. Utvalget er kjent med noen få eksempler på at ordningen har vært i bruk.⁸

Ut over plan- og bygningsloven og motorferdselloven § 5 er vannressursloven § 24 den eneste regelen om innsigelse som utvalget er kjent med. Vannressursloven § 24 gir plan- og bygningslovens regler om innsigelse anvendelse så langt de passer for søknader om konsesjoner til kraftproduksjonsanlegg.

30.3.2.2 Statlig godkjenning av kommunale vedtak og lignende ordninger

En type ordninger som har visse likhetstrekk med innsigelsesinstituttet, er ordninger der myndigheten til å treffe vedtak er delt mellom ulike myndigheter. I praksis kan slike ordninger enten fungere slik at en statlig myndighet må godkjenne kommunale vedtak på feltet, eller slik at en statlig myndighet formelt sett fatter vedtaket etter forslag fra kommunen. Disse ordningene skiller seg fra innsigelsesinstituttet ved at overprøving skjer automatisk, uavhengig av om noen har påpekt noe konkret problematisk ved kommunens vedtak. Motorferdselloven § 3 første avsnitt bokstav h har en regel som sier at statsforvalteren skal fastsette områder for obligatorisk kjøreopplæring etter forslag fra kommunen. Frem til 2015 gjaldt en tilsvarende ordning – regulert i forskriften § 4

– for fastsetting av snøskuterløyper i Finnmark og Nord-Troms. Regelen i motorferdselloven § 8 andre avsnitt om at statsforvalteren i spesielle tilfeller kan gi unntak fra vårforbudet etter søknad fra kommunen, er også en variant av denne reguleringsmåten.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder «Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner» angir i retningslinje 10 at det ikke bør innføres regler om statlig godkjenning av kommunale vedtak, og at statens overprøving av kommunale vedtak bør avgrenses til klageordninger, lovlighetskontroll og statlig tilsyn.⁹

30.3.2.3 Lovlighetskontroll

Statsforvalteren kan føre kontroll med kommunale vedtak etter reglene om lovlighetskontroll i kommuneloven kapittel 27, se omtale i kapittel 4.3.3.4. Adgangen til lovlighetskontroll omfatter alle kommunale forskrifter og enkeltvedtak, også vedtak etter motorferdselloven. I lovlighetskontrollen kan statsforvalteren etter kommuneloven § 27-3 andre avsnitt vurdere om vedtaket har et lovlig innhold, er truffet av noen som har myndighet til å treffe vedtaket, og har blitt til på en lovlig måte. Kommunens avveininger innenfor rammen av loven (forvaltningsskjønnet) kan ikke prøves.

Dersom det er gjort feil som gjør vedtaket ugyldig, skal vedtaket etter kommuneloven § 27-3 *oppheves*. Statsforvalteren kan ikke selv treffe et nytt realitetsvedtak i saken, slik de kan etter klage- og omgjøringsreglene i forvaltningsloven kapittel VI.

Statsforvalteren skal iverksette lovlighetskontroll dersom minst tre medlemmer av kommunestyret krever det, og kan foreta lovlighetskontroll på eget initiativ dersom «særlige grunner» tilsier det, jf. kommuneloven § 27-1 andre avsnitt. I forarbeidene til bestemmelsen er det fremhevet at det skal være «en forholdsvis høy terskel» for å gjennomføre lovlighetskontroll på eget initiativ.¹⁰ Det er videre fremhevet at det som i stor grad bør være avgjørende for om man kontrollerer et vedtak, er om det hefter en usikkerhet om vedtakets gyldighet. I praksis kan statsforvalteren for eksempel igangsette lovlighetskontroll på bakgrunn av anmodninger om kontroll fra privatpersoner eller fra natur- og friluftsansjoner.

⁸ Forskrift 24. mars 2023 nr. 477 om motorferdsel i utmark og vassdrag, Aurskog-Høland kommune, Viken.

⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020) s. 20.

¹⁰ Prop. 46 L (2017–2018) s. 414.

30.3.2.4 Statlig tilsyn med kommunene

Kommuneloven kapittel 30 regulerer statlig tilsyn med kommunene. For at det skal være adgang til statlig tilsyn må tilsynet ha hjemmel i lov. Kommuneloven kapittel 30 gir i seg selv ikke hjemmel for statlig tilsyn, så slik hjemmel må gis i den loven det skal føres tilsyn med.¹¹

Kommuneloven § 30-2 fastsetter at statlig tilsyn med kommunale plikter er et *lovlighetstilsyn*. Statsforvalterens myndighet er dermed, på samme måte som ved lovlighetskontroll og domstolens prøving av forvaltningsvedtak, begrenset til å kontrollere om vedtakene er gyldige. Som ved lovlighetskontroll, kan statsforvalteren ikke prøve forvaltningsskjønnet.

Statlig tilsyn vurderes som et inngripende tiltak, og skal ikke innføres på nye områder uten at det er vurdert som nødvendig og hensiktsmessig. I vurderingen av om det er nødvendig med statlig tilsyn, skal det tas utgangspunkt i hvor sannsynlig det er at loven brytes, og hvilke konsekvenser dette vil få. Nødvendigheten av statlig tilsyn skal også ses i sammenheng med andre verktøy og virkemidler som staten har for å sørge for lovlig virksomhet. Regler om statlig tilsyn kan anvendes for å sikre hensynet til bærekraftig utvikling, inkludert typiske natur- og miljøhensyn, slik som å forhindre forurensning og skadelige utslipp eller å sikre biologisk mangfold og naturen som et sted for rekreasjon.¹² Regler om statlig tilsyn har nok likevel sin kjernefunksjon på områder der kommunene utøver myndighet som har stor betydning for enkeltborgeres rettssikkerhet eller for samfunnssikkerhet og beredskap.¹³ Det finnes i dag ingen regler om statlig tilsyn i motorferdselregelverket.

30.3.3 Utvalgets vurderinger

Som beskrevet i kapittel 30.1 gir erfaringene med dagens motorferdsellov grunn til å tro at det er sannsynlig at enkelte kommuner vil bryte loven. Hensynet til å hindre negative virkninger for naturen, friluftslivet og samisk kulturutøvelse kan da

tilsi at motorferdselloven bør ha egne regler om kontroll med kommunene.

Utvalget vil imidlertid påpeke at det finnes en rekke andre verktøy og virkemidler som gir staten mulighet til å ivareta hensynene motorferdselloven skal ivareta. I kapittel 15 har utvalget foreslått at de aller fleste vedtak som åpner for motorferdsel for en ubestemt krets av personer, skal skje gjennom at kommunen avsetter arealer i reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven. Plan- og bygningslovens regler om innsigelse vil gjelde fullt ut for disse vedtakene. Videre gir bestemmelsen utvalget har foreslått i kapittel 14.4, om at statsforvalteren kan forby eller regulere motorferdsel i bestemte områder, staten mulighet til å hindre motorferdsel der skadevirkningene blir for store, uten å gå veien om å overprøve konkrete vedtak. I tillegg foreslår utvalget, som omtalt i kapittel 30.2, at Kongen i visse tilfeller skal få adgang til å frata kommunen dispensasjonsmyndighet. Utvalget legger til grunn at disse reglene, sammen med reglene om klage og omgjøring i forvaltningsloven og reglene om lovlighetskontroll i kommuneloven, gir staten de verktøyene og virkemidlene som er nødvendige for å sikre at loven etterlevs.

Utvalget legger til grunn at det bør være en høy terskel for å innføre særlige regler for kontroll med kommunenes saksbehandling. Utvalget foreslår derfor ikke at motorferdselloven skal ha noen særskilte innsigelsesordninger eller godkjenningsordninger for kommunenes øvrige vedtak eller noen egen hjemmel for statlig tilsyn.

30.4 Særskilte reaksjons- og sanksjonsmidler overfor kommunene

I tilrådingen til ny lov fra 2008 foreslo Direktoratet for naturforvaltning en bestemmelse om at statsforvalteren skulle kunne ilegge kommuner overtredelsesgebyr dersom statsforvalteren «gjennom rutinemessig eller særskilt tilsyn finner forhold som er i strid med denne lov, og som ikke rettes opp innen angitt frist».¹⁴ Det er også flere som overfor utvalget har gitt uttrykk for at det bør være mulig å reagere overfor og sanksjonere kommuner som ikke følger loven.

Utvalget foreslår ikke at motorferdselloven skal ha regler om overtredelsesgebyr eller lignende sanksjoner overfor kommuner som bryter

¹¹ Prop. 46 L (2017–2018) s. 419.

¹² Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020) punkt 4.4.5, NOU 2004: 17 kapittel 8, Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) kapittel 2.2, Meld. St. 7 (2009–2010) kapittel 5.

¹³ Se for eksempel forurensningsloven § 48a, havne- og farvannsloven §§ 37–38, sivilbeskyttelsesloven kapittel VIII, brann- og eksplosjonsvernloven § 31a, smittevernloven § 7-10 a, folkehelseloven §§ 31–32, barnevernsloven kapittel 17 og sosialtjenesteloven § 9.

¹⁴ Direktoratet for naturforvaltning (2008) forslag til § 28 andre avsnitt.

regelverket. Utvalget har lagt vekt på at det bør være ensartede regler om oppfølgingen av ulovlige kommunale vedtak. Tiltak overfor kommuner som ikke etterlever regler, bør bygge på generelle regler og ikke på særlige bestemmelser i sektorlovgivningen. Dersom det er aktuelt å gi regler for å sikre at kommunene etterlever lovgivningen i myndighetsutøvelsen, bør slike regler gis i for eksempel forvaltningsloven, kommuneloven eller naturmangfoldloven. Etter utvalgets oppfatning er det grunn til å frykte at muligheten for å ilegge overtredelsesgebyr uansett vil ha begrenset virkning på kommunenes evne og vilje til å etterleve reglene. Det kan tvert imot tenkes at muligheten til å bruke slike virkemidler kan svekke betingelsene for et godt samarbeid mellom staten og kommunene om motorferdselvaltingen.

Utvalget viser ellers til at det – dersom det er snakk om at kommunen eller kommunens ansatte gjør seg skyldig i grove lovbrudd – kan være aktuelt å forfølge lovbruddene etter de allmenne

reglene i straffeloven om tjenestefeil og misbruk av offentlig myndighet, i henholdsvis straffeloven § 171 (tjenestefeil), § 172 (grovt uaktsom tjenestefeil) og § 173 (misbruk av offentlig myndighet).

Utvalget vil understreke at andre verktøy, som god regelverksinformasjon, veiledning, tilrettelegging og åpenhet og de tradisjonelle forvaltningsrettslige mekanismene som klage og omgjøring, er de viktigste virkemidlene for å oppnå legitimitet og god regelverksetterlevelse i kommunene.

30.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår

- at Kongen i forskrift midlertidig skal kunne legge myndigheten til å gi dispensasjon etter motorferdselloven § 37 til et statlig eller regionalt organ dersom det er nødvendig for å ivareta nasjonale eller viktige regionale interesser

Kapittel 31

Kontroll med regeletterlevelse



Figur 31.1

31.1 Innledning

For å ivareta hensynet til natur, friluftsliv og samisk kulturutøvelse er det viktig at motorferdsel skjer innenfor lovlige rammer. Å redusere ulovlig ferdsel er derfor et sentralt mål for utvalget. Dette kan oppnås på ulike måter, for eksempel ved å stimulere til frivillig etterlevelse, ved håndheving av regelverket og ved sanksjonering av lovbrudd. I dette kapittelet drøfter utvalget virkemidler som kan legge til rette for effektiv håndheving av regelverket, inkludert bruk av digitale virkemidler ved kontroll.

Det er i dag rapportert om omfattende ulovlig motorferdsel og betydelige utfordringer med kontroll av motorferdsel. Motorferdsel i utmark og vassdrag skjer ofte langt fra allfarvei, noe som vanskeliggjør kontroll med regeletterlevelse. I en del tilfeller kan det også være vanskelig å kontrollere hva som faktisk er formålet med motorferdselen, og ikke alle tillatelser er formulert slik at de tilrettelegger for kontroll. Utvalget erfarer at manglende etterlevelse av motorferdselregelverket i dag er akseptert i en del miljøer. Dette kommer til uttrykk blant annet gjennom utstrakt varsling av kontroller, spleiselag for å betale bøter, hets av kontrollpersonell og sabotasje av kontrollmyndighetenes virksomhet. Utvalget har også blitt fortalt om mer eller mindre åpenbare omgøelser av regelverket.

I mandatet er utvalget bedt om å se på hvordan regelverket som helhet kan støtte opp under formålet om å redusere ulovlig kjøring, og på muligheten for å bruke digitale virkemidler ved tilsyn og kontroll.

31.2 Dagens kontrollsystem

31.2.1 Statens naturoppsyn

31.2.1.1 Organisering av Statens naturoppsyn

I dag er myndigheten til å føre kontroll med motorferdselloven i hovedsak lagt til Statens naturoppsyn, men også politiet har en sentral rolle.

Statens naturoppsyn er miljøforvaltningens operative feltorgan. Oppsynet, som er opprettet i medhold av naturoppsynsloven, skal ivareta nasjonale miljøverdier og forebygge miljøkriminalitet. Oppsynet fører kontroll med at sentrale miljølover, inkludert motorferdselloven, etterleves. I tillegg til å føre kontroll med regeletterlevelse kan oppsynet drive med veiledning og informasjonsvirksomhet samt skjøtsel, registrering og dokumentasjon.

Statens naturoppsyn er organisert som en avdeling i Miljødirektoratet. Oppsynets virksomhet er i dag basert på en kombinasjon av oppgaver som utføres av egne ansatte, og kjøp av tjenester fra andre offentlige og private aktører. Oppsynet kjøper blant annet tjenester fra private rovviltkontakter, ulike fjellstyrer, Statskog Fjelltjenesten, bygdeallmenningenes oppsyn og Skjærgårdstjenesten. Når tjenestetilbyderne utfører oppdrag for Statens naturoppsyn, har de de samme rettighetene og pliktene som de ansatte i Statens naturoppsyn. Statens naturoppsyn samarbeider også med lokale og regionale oppsynsordninger.

På motorferdselområdet er oppdraget til Statens naturoppsyn å føre kontroll med lovlig kjøring og å avdekke ulovlig kjøring. Statens naturoppsyn driver med risikobasert tilsyn og

arbeider erfaringsbasert. De mest sårbare områdene får høyest prioritet, og kontrollen er basert på lokalkunnskap og tips fra allmennheten.

31.2.1.2 Kontrollhjemler

Naturopsynsloven § 3 fastsetter oppsynets generelle fullmakter. Etter denne bestemmelsen har oppsynet adgang til å stanse personer, kjøretøy og fartøy og kreve fremlagt tillatelser, dispensasjoner og lignende som man er pålagt å ha med etter lovene oppsynet fører kontroll med. Oppsynet kan kreve at personalia og opplysninger som er relevante for å kontrollere regeletterlevelse oppgis, så lenge opplysningene ikke er taushetsbelagte. Oppsynet kan også kreve adgang til private veier – og ved mistanke om regelovertredelser – innmark, med unntak av hustomt og gårdsplass. Oppsynet kan også gjennomføre lyd- og bildeopptak og andre dokumentasjonstiltak og bortvise personer eller pålegge at kjøretøy, fartøy og gjenstander fjernes for å stanse pågående ulovlig atferd.

Motorferdselloven § 12 a gir oppsynet adgang til å kreve at fører av motorkjøretøy eller -fartøy fremviser dokumenter som det er påbudt å ha med under kjøringen, inkludert førerkort, vognkort og nødvendige tillatelser etter motorferdselregelverket.¹ Frem til april 2021 gjaldt hjemmelen bare for førere av snøskutere, men den ble da endret til også å omfatte førere av andre motorkjøretøy og motorfartøy. Bestemmelsen regulerer ikke selve plikten til å ta med dokumenter under kjøring.

Oppsynet har bare adgang til å bruke kontrollvirkemidlene til å kontrollere etterlevelse av de reglene oppsynet har ansvar for å føre tilsyn med. Kontrolltiltakene skal være nødvendige og forholdsmessige. Naturopsynet driver rutinemessig med kontroll av lovlig virksomhet, og kan, med mindre det er særskilt angitt, benytte kontrollfullmaktene uten at det er mistanke om ulovlig atferd.²

Naturopsynsloven hjemler ikke tvangsinngrep eller bruk av fysisk makt under kontrollen. Oppsynspersonell kan derfor bare bruke slike virkemidler dersom de er tildelt begrenset politimyndighet. Den som blir kontrollert, har plikt til å etterkomme pålegg gitt av oppsynet, og dersom man ikke retter seg etter et pålegg, kan man straffes med bøter eller fengsel i inntil tre måneder etter naturopsynsloven § 3 femte avsnitt.

¹ Prop. 20 L (2020–2021) s. 29.

² Prop. 121 L (2012–2013) s. 10.

31.2.1.3 Tildeling av begrenset politimyndighet

Av naturopsynsloven § 4 følger det at oppsynspersonell kan gis begrenset politimyndighet. I forarbeidene til loven er det lagt til grunn at oppsynspersonell må tilfredsstille kravene for å få begrenset politimyndighet, og at målet er at de får slik myndighet.³

Tildeling av politimyndighet til personer utenfor politiet reguleres i politiloven § 20 tredje avsnitt. Den tildelte politimyndigheten skal normalt være begrenset i tid eller til nærmere bestemte saksområder og funksjoner. Rekkevidden av politimyndigheten til den enkelte skal beskrives nøyaktig, og den saklige begrensningen bør relateres til lovgivningsområder, for eksempel viltloven eller motorferdselloven.⁴

En person som er tildelt begrenset politimyndighet, får samme myndighet som en polititjenesteperson innenfor sitt saklige og geografiske område. Politiinstruksen gjelder under utøvelse av begrenset politimyndighet.⁵

Naturopsynspersonell med begrenset politimyndighet er underlagt politiet i politimessig sammenheng og påtalemyndigheten i påtalemessig sammenheng.⁶ At oppsynspersoner får begrenset politimyndighet, endrer ikke deres forhold til miljømyndighetene, men innebærer at de får to overordnede: politiet og statlige miljømyndigheter. Det vil være statlige miljømyndigheter som definerer hva som skal gjøres, hvor det skal gjøres, og hvordan arbeidet skal organiseres, mens politiet kan instruere oppsynet om hvordan kontrollarbeidet skal gjennomføres, og kreve rapportering for denne delen av tjenesten.

31.2.1.4 Forholdet mellom Statens naturopsyn og politiet

Av naturopsynsloven § 4 andre avsnitt følger det at naturopsynets kontrollvirksomhet skal utføres i nært samarbeid med politiet. At man har valgt å legge kontrollmyndighet til Statens naturopsyn i tillegg til politiet, har sammenheng med at store deler av naturopsynet foregår langt fra vei og bosetting, og at arbeidet krever kunnskap politiet ofte ikke har.

Det er ikke uvanlig at politiet og Statens naturopsyn gjennomfører kontroller sammen,

³ Ot.prp. nr. 30 (1995–96) s. 13.

⁴ Justis- og politidepartementets rundskriv G-2000-107.

⁵ Forskrift 22. juni 1990 nr. 3963 alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen) § 1-1.

⁶ Ot.prp. nr. 30 (1995–96) s. 16.

men hvor omfattende samarbeidet er, og hvor lett det er for oppsynet å få med seg politiet på kontroll, varierer fra politidistrikt til politidistrikt. Utviklingen går i retning av mer samarbeid om miljøkriminalitet mellom politi og Statens naturoppsyn.

Statens naturoppsyn har ikke adgang til å føre kontroll med etterlevelsen av vegtrafikklovens bestemmelser. Dette innebærer blant annet at de ikke har myndighet til å kontrollere ruspåvirkning eller manglende registrering av kjøretøy. Hvis oppsynet gjennom sin kontrollvirksomhet får mistanke om lovbrudd, vil de, i alle fall hvis overtredelsen er alvorlig, anmelde saken til politiet for videre oppfølging.

31.2.2 Politiets ansvar og myndighet

31.2.2.1 Politiets ansvar for miljøkriminalitet

Politiet har etter politiloven et ansvar for å bekjempe kriminalitet og plikt til å forebygge og etterforske straffbare handlinger. Politiet skal føre kontroll med at gjeldende miljølovgivning etterleves. Statens naturoppsyn er et supplement til politiet, men erstatter ikke politiet, heller ikke dersom oppsynspersoner får begrenset politimyndighet. Det er politiets miljøinstruks fra 2020 som er førende for politiets arbeid med miljøkriminalitet. Denne viderefører i hovedsak det som fulgte av Politidirektoratets miljørundskriv fra 2008.⁷

Politimesteren har totalansvaret for all kriminalitetsbekjempelse i sitt politidistrikt. Det betyr at det er politimesteren som har det overordnede ansvaret for at det gjennomføres oppsyn og kontroll, og for etterforskningen av miljøkriminalitet. Hvert politidistrikt skal også ha en enhet for økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. Antallet ansatte som arbeider med miljøkriminalitet og den nærmere organiseringen av dem, varierer fra politidistrikt til politidistrikt. I noen politidistrikt er det et helt team, andre steder bare en enkelt miljøkriminalitetskoordinator og en miljøjurist i deltidsstilling. Politiet har overfor utvalget gitt uttrykk for at ressursituasjonen i noen tilfeller gjør det vanskelig å prioritere miljøkriminalitet.

Miljøkrimenheten hos Økokrim har et sentralt fagansvar for miljøkriminalitetssaker. Økokrim har ansvar for å gi politiet råd og veiledning i behandlingen av miljøsaker. Målet er at flest mulig saker skal avgjøres lokalt, men Økokrim kan også overta ansvaret for saker der det oppfattes som hensiktsmessig.

Reinpolitiet, som opererer i Nord-Troms og Finnmark, har ansvar for å beskytte reindrifta. Dette omfatter kontroll av motorferdsel i utmark, siden motorferdsel kan utgjøre en belastning for reinen.

Det er etablert flere møteplasser og samarbeidsarenaer for å bedre koordineringen og oppfølgingen av miljøkriminalitet. Sentralt miljøforum er et nasjonalt tverretattlig samarbeidsforum, hvor blant annet Miljødirektoratet, Statens naturoppsyn, Riksantikvaren, Politidirektoratet og Økokrim deltar. I henhold til politiets miljøinstruks skal det også opprettes lokale miljøforum i hvert politidistrikt. Naturlige deltakere her er blant annet tilsyns- og oppsynsetater, inkludert Statens naturoppsyn, statsforvalteren, fylkeskommunen og det lokale statsadvokatembetet. I tillegg kan for eksempel Sametinget og kommuner inviteres. I Troms og Finnmark og enkelte andre fylker er det etablert et «Motorforum» der blant annet statsforvalteren, Statens naturoppsyn og politiet deltar.

31.2.2.2 Politiets myndighetsutøvelse

Politiloven kapittel II inneholder kontrollhemler og noen generelle regler for utføringen av polititjenesten. Politiet har adgang til å gripe inn for å avverge eller stanse lovbrudd og kan i slike tilfeller blant annet regulere ferdsel, forby opphold i bestemte områder, visitere personer eller kjøretøy eller bortvise, fjerne eller anholde personer. Politiet kan også foreta visitasjon for å bringe en persons identitet på det rene hvis personen nekter å oppgi personalia når politiet ber om det, eller hvis det er grunn til å mistenke at den oppgitte identiteten er falsk. Enhver plikter å rette seg etter pålegg, tegn eller andre signaler politiet gir i medhold av bestemmelsene i kapittel II.

Politiets virkemiddelbruk må være forholdsmessig. Politiet skal ikke ta i bruk sterkere midler uten at svakere midler må antas å være utilstrekkelige eller uhensiktsmessige eller har vært forsøkt forgjeves. De midlene som anvendes, må være nødvendige og stå i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene ellers. Politiet skal også opptre saklig og upartisk og med omtanke for personers integritet. Politiet har etter politiloven § 6 fjerde avsnitt adgang til å anvende makt under tjenesteutføringen hvis det er nødvendig og forsvarlig.

Politiloven § 6 a gir adgang til kameraovervåking med fastmontert overvåkingskamera. Kameraovervåkingen kan skje enten med bilde eller med lyd og bilde. I henhold til bestemmelsen

⁷ Politidirektoratets rundskriv RPOD-2008-8.

kan politiet benytte kameraovervåkning blant annet for å beskytte personer, eiendom og fellesgoder, opprettholde offentlig orden og sikkerhet, forebygge, avdekke eller stanse kriminalitet og forfølge straffbare forhold. Kameraovervåkning kan bare benyttes dersom hensynene som tilsier overvåkning, veier tyngre enn hensynet til den overvåkedes personvern. Ved vurderingen skal det særlig legges vekt på hva slags område som overvåkes. Overvåkningen skal tilkjennevis ved skilting eller på annen måte, og det skal komme frem om overvåkningen inkluderer lydopptak. Skjult overvåkning i etterforskningsøyemed og avvergingsøyemed reguleres i henholdsvis straffeprosessloven § 202 a og § 222 d.

31.2.3 Reguleringen av tvangsmiddelbruk

31.2.3.1 Straffeprosesslovens regler om tvangsmiddelbruk

Straffeprosessloven fastsetter regler for tvangsmiddelbruk i forbindelse med behandling av straffesaker. *Tvangsmidler* er en fellesbetegnelse på ulike virkemidler myndighetene kan benytte overfor den enkelte, for eksempel pågripelse, ransaking, kommunikasjonskontroll og beslag. Bruk av tvangsmidler innebærer automatisk at den mistenkte får status som siktet. Oppsynspersoner med begrenset politimyndighet har samme adgang til å benytte tvangsmidler som polititjenestepersoner.

Det er ulike kriterier for å kunne benytte ulike tvangsmidler. Grunnvilkårene for å benytte tvangsmidler er 1) at det foreligger mistanke om 2) en straffbar handling, og 3) at inngrepet er forholdsmessig.

Mistankekravet er som hovedregel at det foreligger skjellig grunn til mistanke, det vil si at det må foreligge sannsynlighetsovervekt for at en person er skyldig. Kravet om straffbar handling er typisk enten angitt ved særskilte krav til strafferamme, for eksempel at bestemte handlinger kan føre til høyere straff enn fengsel i seks måneder, eller henvisning til konkrete straffebud eller en lovbruddstype. I straffeprosessloven § 170 a oppstilles det en generell regel om at tvangsmidler bare kan benyttes dersom det er tilstrekkelig grunn til det, og at tvangsmidler ikke kan brukes når det etter sakens art og forholdene ellers ville være et uforholdsmessig inngrep.

Fordi straffereaksjonene for brudd på motorferdselloven i dag er begrenset til bøter, er adgangen til å ta i bruk tvangsmidler begrenset. De fleste hjemlene for å ta i bruk tvangsmidler krever

at det minst kan ilegges frihetsstraff. Når det også foreligger brudd på annen lovgivning med høyere strafferamme, vil politiet kunne bruke tvangsmidler i tråd med dette. Det finnes eksempler på motorferdselsaker der politiet har kunnet bruke tvangsmidler fordi mistenkte ikke stoppet for kontroll, noe som innebærer brudd på naturoppsynsloven, der strafferammen er fengsel i tre måneder.

Utgangspunktet er at en lovovertreder ikke kan pågripes dersom lovbruddet har lavere strafferamme enn seks måneders fengsel, men den som treffes på fersk gjerning – og ikke avstår fra den straffbare virksomheten – kan pågripes uten hensyn til strafferammen. For at politiet skal ha adgang til å ransake bolig, rom, oppbevaringssted eller personer, må det foreligge mistanke om en handling som kan medføre fengselsstraff. Dermed er ransaking utelukket i tilfeller der det bare er mistanke om overtredelse av motorferdselloven. Etter straffeprosessloven § 203 er det imidlertid adgang til å beslaglegge ting som antas å ha betydning som bevis, eller som antas å kunne inndras.

Skjult kameraovervåkning kan i henhold til straffeprosessloven § 202 a bare foretas dersom det foreligger skjellig grunn til mistanke om forhold med en strafferamme på over seks måneders fengsel. Dermed er det per i dag utelukket i saker om overtredelse av motorferdselloven. Kameraovervåkning er i bestemmelsen definert som «vedvarende eller regelmessig gjentatt personovervåking ved hjelp av fjernbetjent eller automatisk virkende overvåkingskamera eller annet lignende utstyr som er fastmontert». Kravet om at utstyret er fastmontert, innebærer at bestemmelsen ikke hjemler bruk av droner til personovervåkning.

31.2.3.2 Særlig om kameraovervåkning med drone

I dag er verken bruk av droner eller mobil kameraovervåkning fra droner særskilt regulert i straffeprosessloven eller politiloven. Politiets bruk av droner har vært omdiskutert, og i 2023 fastsatte Riksadvokaten midlertidige retningslinjer for bruk av mobilt kamera i etterforskning,⁸ mens Politidirektoratet fastsatte en ny nasjonal instruks for dronebruk i politiet.⁹ Det fremgår av Riksadvokatens retningslinjer at Justis- og beredskapsdepartementet har iverksatt et lovarbeid med sikte

⁸ Riksadvokaten (2023).

⁹ Politidirektoratets rundskriv RPOD-2023-8.

på å regulere blant annet politiets bruk av mobile kameraer.

Å samle inn informasjon om enkeltpersoner gjennom bilde- eller lydopptak vil utgjøre et inngrep i retten til privatliv og krever dermed hjemmel i lov etter Grunnloven §§ 102 og 113 og den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 8. Dette innebærer at bruk av droner til å samle inn informasjon om enkeltpersoner bare er tillatt dersom det foreligger hjemmel, eller dersom den aktuelle bruken er av en slik art at den ikke griper inn i enkeltpersoners rettigheter. Siden man i dag ikke har særskilte hjemler for å tillate kameraovervåkning fra drone, er ikke personovervåkning med drone tillatt, med mindre det kan hjemles på annet grunnlag. Det fremgår av Riksadvokatens midlertidige retningslinjer at bruk av mobilt kamera et stykke på vei kan regnes forutsatt i hjemmelsgrunnlaget for andre tvangsmidler, og at bruk av mobilt kamera også etter omstendighetene vil være tillatt på grunnlag av nødrett eller nødverge. Bruk av drone på et slikt vis at det ikke griper inn i den enkeltes rettigheter, vil være tillatt i medhold av den alminnelige handlefriheten.

31.3 Kunnskapsgrunnlag

31.3.1 Innspill

Både politiet og Statens naturoppsyn har overfor utvalget pekt på at det skjer betydelige mengder ulovlig motorferdsel og at kontroll av motorferdsel er utfordrende. Kontroll med motorferdsel i utmark regnes som en krevende oppgave, blant annet på grunn av de store avstandene, direkte motarbeidelse av kontrollmyndighetens arbeid og uklare tillatelser. Omfanget av ulovlig kjøring og kontrollutfordringene knyttet til dette er nærmere omtalt i kapittel 9.3, 9.4, 12.4 og 12.5.

Økokrim har i møte med utvalget gitt uttrykk for at de vurderer motorferdselkriminalitet som alvorlig, særlig på grunn av den samlede belastningen av all ferdselen. Ulovlig motorferdsel er fremhevet i trusselvurderingene til Økokrim og politiet.¹⁰ Både Statens naturoppsyn, politiet og Økokrim har tatt til orde for en økning av strafferammen for brudd på motorferdselloven. Oppdagelsesrisikoen for miljøkriminalitet er i dag lav, så det er også ønskelig med tiltak som legger til rette for å avdekke ulovlig ferdsel. Dersom folk vet at det er en risiko for å bli tatt, og ser på reaksjonen som alvorlig, antar Økokrim at flere vil unnlate å ferdes i strid med loven. Politiet har pekt på at det

ville vært nyttig å ha adgang til ransaking, for eksempel der ulovlig kjøring er dokumentert med filming på mobiltelefon.

Statens naturoppsyn har gitt uttrykk for at regelverket bør gjøres mer enhetlig og tydeligere, slik at det blir enklere å forstå og forvalte. De etterlyser klare rammer for hva som kan tillates og krav til vilkårssetting i tillatelser. For eksempel bør tillatelser angi kartfestede traseer som skal benyttes og antallet turer tillatelsen gjelder for. Det bør også stilles krav om registrering av turer i for eksempel en kjørbok, og dette må gjøres på en måte som hindrer omgåelser. At noen i oppsynet har fått tildelt begrenset politimyndighet anses som nyttig, siden Statens naturoppsyn er mer til stede i felt enn politiet. Tilstedeværelsen i felt øker sjansen for å oppdage lovbrudd og kjennskap til politiets arbeidsmetoder bidrar til bedre bevis sikring og bedre begrunnelser for anmeldelsene. Det har vært reist enkelte spørsmål ved rekkevidden av den begrensede politimyndigheten, særlig når det gjelder forholdet til vegtrafikkloven og adgang til å drive etterforskning.

Utmarks kommunenes sammenslutning (USS) har i sitt innspill vært opptatt av at ulovlig kjøring må sanksjoneres. Ulovlig kjøring undergraver legitimiteten til regelverket, og USS mener det er viktig at det føres tilstrekkelig kontroll og oppsyn med motorferdsel. USS mener også at kommunene bør få tilsynsmyndighet for å sikre at det i tilstrekkelig grad slås ned på ulovlig kjøring. De har i innspillet også tatt til orde for bruk av digitale saksbehandlingsverktøy og digitale kjørebøker med informasjon om hvor mange turer og hvilke traseer en tillatelse gjelder for. Kontrollmyndighetene bør også ha innsyn i de digitale kjørebøkene.

Utvalget har også mottatt innspill fra enkelte privatpersoner som argumenterer for at man bør benytte digitale kjørebøker siden det gir bedre muligheter for kontroll.

31.3.2 Kontrollteknologi

31.3.2.1 Innledning

Ny teknologi gir nye muligheter, også med tanke på kontroll og ulovlighetsoppfølging. Dette er også tatt opp som et sentralt poeng i miljøkriminalitetsmeldingen:

Ved å ta i bruk innovativ teknologi som satellittdata, droner og kunstig intelligens, kan forvaltningen mer effektivt avdekke og dokumentere miljøkriminalitet. Teknologiene brukes allerede, men det er behov for å videreutvikle dem

¹⁰ Økokrim (2022) s. 19 og Politiet (2023) punkt 9.2.4.

og kombinere ulike typer teknologi med tanke på bekjempelse av miljøkriminalitet. Bruk av slik teknologi kan også virke forebyggende, fordi økt oppdagelsesrisiko kan ha en allmennpreventiv effekt.¹¹

Teknologi kan benyttes både til å forhindre, avdekke og dokumentere regelbrudd. I NOU 2019: 21 *Framtidens fiskerikontroll* er det gitt en oversikt over ulike teknologier som kan tenkes å effektivisere eller automatisere innsamling og bruk av data i fiskerinæringen og -forvaltningen.¹² Nye måter å samle inn, analysere og tilgjengeliggjøre data på kan blant annet legge til rette for kontroll. Det er likheter mellom kontrollutfordringene man har med fiskeri og motorferdsel i utmark, og oversikten i Fiskerikontrollutvalgets utredning er derfor også relevant for kontroll med motorferdsel. Det er grunn til å merke seg Fiskerikontrollutvalgets vurdering om at teknologiutviklingen gir «klart bedre muligheter for å samle, dele og analysere data», og at det gir «store muligheter for en mer effektiv ressurskontroll».¹³ Nedenfor viser vi til noen eksempler på hvordan teknologi kan bli benyttet.

31.3.2.2 Sporing

Sporingsteknologi tas for tiden i bruk for stadig nye formål. Med sporingsteknologi menes sendere og mottakere som brukes for å loggføre stedsdata, for eksempel ved bruk av satellittnavigasjonssystemet GPS eller annen satellittkommunikasjon.

Sporing blir blant annet benyttet i forbindelse med fiskerikontroll. For at fiskerimyndighetene skal kunne føre kontroll med fiskeriressursene, er fiske- og fangstfartøy på 15 meter eller over pålagt å ha utstyr som er programmert til automatisk å sende data om fartøyets posisjon, kurs og fart til fiskerimyndighetene minst én gang i timen.¹⁴ Bakgrunnen for dette kravet var et ønske om å effektivisere kontrollen og om å hente inn opplysninger som blant annet kan brukes til forskning. Satellittsporing kan gi indikasjoner på om et fartøy har fisket ulovlig eller ikke.

Sporingsteknologi kan også brukes for å spore og holde tilsyn med rein, sau eller andre dyr som

oppholder seg i utmark. Ved å utstyre dyrene med sporingseenheter (e-bjeller) som sender informasjon om posisjon og bevegelse til et sentralt system for overvåkning og kontroll, kan næringsutøveren få kunnskap om hvor dyrene befinner seg, og hvordan de beveger seg i terrenget. Enhetene kan benytte ulike teknologi slik som GPS-signaler eller radiosendere (for eksempel RFID-brikker). Sporing kan lette samhandlingen mellom motorferdselen og for eksempel reindrifta. Med et varselingsystem basert på radiobølger kan bilførere eller andre varsles når det er rein i nærheten, og dermed redusere faren for påkjørsler.¹⁵

31.3.2.3 Digitale soner og gjerder

De senere årene er nye verktøy som benytter kartteknologi og posisjonsdata, tatt i bruk på flere samfunnsområder. For eksempel kan man tegne inn ulike soner i et digitalt kart og koble kartdata med posisjonsdata for å lage systemer som styrer atferd.

En slik teknologi er digitale soner eller gjerder (*geofencing*) som kobler posisjonsdata med kartdata, og som for eksempel kan gi føreren av et kjøretøy informasjon eller regulere kjøretøyet ut fra hvor det befinner seg. Ferdsel ut av en digital sone kan ha ulike konsekvenser, for eksempel at førere får beskjed om at de har kjørt ut av sonen, at systemet varsler andre om at førere har beveget seg ut av sonen, eller at kjøretøyet reguleres mer direkte, for eksempel ved at farten automatisk senkes. Ved ferdsel inn i eller ut av en sone kan førere også få ulike typer informasjon, for eksempel om at de bør utvise særlig aktsomhet, om at de befinner seg i en sone med midlertidige eller permanente ferdselsbegrensninger, eller om at de bør være oppmerksomme på skredfare.¹⁶

Bruk av digitale soner gir altså nye informasjons- og håndhevingsmuligheter. I «Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet 2022–2025» står det at: «Geofence og digitale løsninger kan komplettere og på sikt delvis erstatte både skilting og fysiske hinder, ved å digitalt kontrollere at kjøretøyene følger reglene gjennom å styre hastigheten på utvalgte strekninger og soner.»¹⁷ I tiltaksplanen understrekes det også at: «For å kunne ta i bruk denne type løsninger, kreves det blant annet endringer i regelverket, digitale løsninger og kjøretøytteknologi tilpasset geofence.»¹⁸

¹¹ Meld. St. 19 (2019–2020) s. 25.

¹² NOU 2019: 21 kapittel 9.

¹³ NOU 2019: 21 s. 135.

¹⁴ Forskrift 21. desember 2009 nr. 1743 om posisjonsrapportering og elektronisk rapportering for norske fiske- og fangstfartøy § 3.

¹⁵ Hansen mfl. (2019) og Hansen mfl. (2020).

¹⁶ Sintef (2018).

¹⁷ Statens vegvesen mfl. (2022) s. 130.

¹⁸ Statens vegvesen mfl. (2022) s. 130.

Det er flere pågående forsøksprosjekter med ulike former for avansert ferdssstyring. Statens vegvesen er for eksempel i ferd med å prøve ut og legge til rette for ulik bruk av digital regulering.¹⁹ Også pågående standardiseringsprosesser kan få stor betydning for fremtidig bruk av denne typen teknologi.²⁰

Digitale soner og gjerder er blant annet benyttet til å regulere bruken av elsparkesykler for å håndtere problemer knyttet til trafikksikkerhet og fremkommelighet. I lov om utleie av små elektriske kjøretøy på offentlig grunn § 3 nr. 5 er det gitt hjemmel til å gi forskrift om «at små elektriske kjøretøy [skal være] utrustet med teknologi som kan sikre oppfyllelse» av krav knyttet til blant annet parkering og hastighet, «for eksempel geofencing», mens det i nr. 6 er gitt hjemmel til å gi forskrift med krav om «tilgjengeliggjøring av data, som for eksempel utlevering av anonyme opplysninger om bruken av små elektriske kjøretøy».²¹ Ved hjelp av apper eller utstyr som er installert på kjøretøyene, er det mulig å sende informasjon til førerne og spore og kontrollere aktiviteten i ulike soner.

Springsteknologi og digitale soner er også tatt i bruk i et forsøk med satellittbasert veiprisning. Tanken er at bilister skal betale for hvor langt og når på døgnet de har kjørt, fremfor dagens løsning med bompenger. Teknologien er basert på at bilene er utstyrt med enheter som følger kjøremønsteret ved satellittbasert posisjonering. Enhetene sender bare ut informasjon om hvor mye kjøretøyet skal betale til myndighetene, mens posisjonsdataene lagres lokalt i kjøretøyet og bare kan hentes ut av eieren. Statens vegvesen har i samarbeid med blant annet Sintef testet ut denne teknologien i Norge.²²

¹⁹ For en oversikt over pågående prosjekter se Statens vegvesen (u.å.).

²⁰ Våren 2024 ble ISO-standarder ISO 24311:2024 «Intelligent transport systems – Mobility integration – ‘Controlled zone’ management for urban vehicle access restrictions (UVARs) using C-ITS» publisert.

²¹ I flere av de kommunale forskriftene som er gitt i medhold av bestemmelsen er det fastsatt krav til fastsetting av digitale soner (geofencing). Et eksempel gir forskrift 16. februar 2022 nr. 263 om utleie av små elektriske kjøretøy på offentlig grunn, Oslo kommune § 6 bokstav c, der det fremgår at Oslo kommune kan «fastsette midlertidige og permanente digitale soner (geofence)» med forbud mot eller regulering av parkering, bruk og hastighet.

²² Statens vegvesen (2022) og Sintef (2022).

31.3.2.4 *Bruk av teknologi til overvåkning og kartlegging*

De senere årene har teknologiutviklingen også gitt nye muligheter for å føre tilsyn med, overvåke og kartlegge områder og virksomheter. Luftdroner med kamera kan for eksempel benyttes til å få oversikt over store områder. Slike droner kan brukes både til å overvåke ferdsel mens ferdselen skjer, og til å dokumentere konsekvensene av ferdsel med bilder eller video.

Maskinlæring og annen kunstig intelligens blir i økende grad tatt i bruk for å analysere bilder tatt fra fly, droner og satellitter. Miljødirektoratet initierte i 2021 et pilotprosjekt om bruk av teknologi for å kartlegge spor etter barmarkskjøring. Målet med prosjektet var metodeutvikling og å lage en automatisert arbeidsflyt for å identifisere kjørespor ut fra dronebilder og flyfoto ved hjelp av dyp læring.²³ Bakgrunnen for pilotprosjektet var et ønske om mer kunnskap om omfanget av kjørespor og kjøreskader i terrenget. Kunnskap om hvor det foregår barmarkskjøring, kan være nyttig i kontrollsammenheng fordi det kan bidra til at oppsynsmyndigheten kan prioritere kontrollressursene bedre.

31.3.2.5 *Digitale kjørebøker*

Flere har til utvalget gitt uttrykk for at turer med motoriserte fremkomstmidler, og særlig med snøskuter, bør registreres i kjørebøker. Samtidig har flere fremhevet viktigheten av å bruke registreringsløsninger som reduserer misbrukspotensialet. Utvalget har hørt om eksempler der fysiske kjørebøker på papir skrives ut flere ganger eller kopieres, slik at man unngår å registrere turer. Bruk av digitale kjørebøker har blitt trukket frem som en mulig løsning. Utvalget er ikke kjent med at kommuner har tatt i bruk digitale kjørebøker, men vi er kjent med at det er utviklet slike løsninger.²⁴

31.3.3 **Svensk regulering av tilsyn og kontroll**

31.3.3.1 *Dagens regulering*

I Sverige er det såkalte naturvårdsvakter og politiet som fører tilsyn og kontroll med etterlevelsen av terrängkörningslagen (1975:1313). Natur-

²³ Blumentrath mfl. (2022).

²⁴ For eksempel har man i prosjektet «Ferdast» fra Langsua nasjonalpark og Dovrefjell Sunndalsfjella nasjonalpark utviklet en mobilapp for registrering og kontroll av turer.

vårdsvaktene fører bare tilsyn i de statlige reguleringsområdene for motorferdsel og i verneområder. Utenfor disse områdene er det politiet som håndhever regelverket. En rekke ulike myndigheter fører kontroll med motorferdsel på vann og i luften, blant annet Transportstyrelsen, Sjøfartsverket, Sjøpolisen, Luftfartsverket og Trafikverket. Havs- og vattenmyndigheten har ansvar for miljøovervåking av marine miljøer.

Terrängkörningslagen og den tilhørende terrängkörningsförordningen (1978:594) har bare i begrenset grad bestemmelser om utøvelse av kontroll og tilsyn. Av loven 3a § følger det at naturvårdsvaktene skal føre tilsyn med etterlevelse av loven i reguleringsområdene, samt at naturvårdsvaktene har myndighet til å bortvise personer som ikke har rett til å drive med motorferdsel innenfor et reguleringsområde. Naturvårdsvaktene har i medhold av polislagen (1984:387) 10 § rett til å utøve tvang dersom dette er nødvendig og forsvarlig. Den som ferdes i områder der motorferdsel i utgangspunktet er forbudt, har plikt til på forespørsel å vise naturvårdsvaktene eller politiet dokumentasjon på at ferdsele er tillatt etter 13 § i terrängkörningsförordningen. Naturvårdsvaktene har ikke rett til å kreve legitimasjon eller førerkort.

I den svenske miljøbalken finnes det regler om tilsyn i nasjonalparker, naturreservater og verneområder. Naturvårdsvaktene har myndighet til å bortvise folk som oppholder seg der ulovlig, og kan i tillegg inndra jakt- og fangstutstyr, transportmidler og andre gjenstander som kan antas å ha betydning for etterforskningen, dersom de tar noen på fersk gjerning for visse angitte brudd på regelverket.

Å føre tilsyn eller kontrollere regeletterlevelse er ikke en hovedoppgave for naturvårdsvaktene. Tilsyn og kontroll er oftest hendelsesstyrt, for eksempel ved at vaktene treffer på personer som bryter regelverket, når de utfører andre oppgaver. Noen ganger, for eksempel i påskehelgen, hender det også at politiet og naturvårdsvaktene gjennomfører samordnede kontroller.²⁵ Politiet kontrollerer for eksempel alkoholpåvirkning, førerkort og kjøretøy, mens naturvårdsvaktene kontrollerer at kjøringen er tillatt etter terrengkjøringsregelverket.

31.3.3.2 Forslag til nye regler om tilsyn og kontroll

I SOU 2019:67 *Hållbar terrängkörning* foreslås det endringer i reglene om tilsyn og kontroll, som

²⁵ SOU 2019:67 s. 318–319.

skal bidra til økt etterlevelse av regelverket.²⁶ Forslagene går blant annet ut på å la naturvårdsvaktene føre tilsyn også utenfor reguleringsområdene og å gi naturvårdsvaktene flere kontrollmuligheter, slik som førerkortkontroll. I tillegg er det foreslått å gi den enkelte kommune ansvar for motorferdselen i kommunen og å tydeliggjøre ansvaret for tilsyn på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå.

Det er også foreslått at det skal innføres en avgift for ferdsel med terrengkjøretøy, inkludert snøskuter og ATV, og at naturvårdsvaktene skal få ansvar for å kontrollere at denne er betalt. Videre er det pekt på at man bør vurdere muligheten til å reagere med bøter eller miljøstraffesaksjoner dersom avgiften ikke er betalt. Anbefalingen i utredningen er at det strafferettslige sporet ikke bør brukes, men at naturvårdsvaktene og politiet isteden bør få myndighet til å ilegge en tilleggsavgift som er høyere enn selve terrengkjøringsavgiften.

I utredningen anbefaler man *ikke* å gi naturvårdsvaktene myndighet til å beslaglegge kjøretøy. Begrunnelsen er at dette ville medføre store praktiske problemer, blant annet fordi det er en god del utenlandske kjøretøy, og at retten til å bortvise regnes som tilstrekkelig.

31.4 Utvalgets vurderinger

31.4.1 Tilrettelegging for kontroll

31.4.1.1 Innledning

Utvalget har merket seg at Statens naturoppsyn opplever at det i en del tilfeller er vanskelig å vurdere og kontrollere om motorferdsel er lovlig eller ikke. Dette kan gjelde både for direktehjemlet ferdsel og for tillatelsesbasert ferdsel. Utvalget foreslår flere grep for å legge til rette for kontroll.

Ett av disse grepene er å foreslå klarere regler, slik at grensen for hva som er tillatt, blir tydeligere. Slik vil det bli enklere både for den som ferdes og kontrollmyndighetene å skille mellom lovlig og ulovlig ferdsel. I tillegg foreslår utvalget enkelte mer spesifikke regler som også skal tilrettelegges for kontroll.

31.4.1.2 Dokumentasjonskrav for oppdragstakere

Utvalget foreslår å innføre dokumentasjonskrav for dem som gjennomfører direktehjemlet ferdsel på vegne av andre. Forslaget innebærer at oppdragstakere som ikke selv kan utlede en rett til

²⁶ SOU 2019:67 kapittel 8.8.

motorferdsel av direktehjemlene, for eksempel fordi man ikke selv driver med reindrift eller jordbruk, må ha med seg dokumentasjon på at man ferdes på vegne av andre. Kravet om dokumentasjon omfatter alle andre enn den som selv har rett til ferdsel, også familie og venner. Dokumentasjonskravet skal også gjelde for leiekjørere som tar på seg oppdrag som oppdragsgiveren har direktehjemlet adgang til å gjennomføre.

Dokumentasjonskravet innebærer at oppdragstakeren eller leiekjøreren må ha med seg dokumentasjon på oppdraget på kjøretidspunktet, slik at det kan vises frem ved kontroll. Det er ikke tilstrekkelig å innhente en bekreftelse på oppdraget etter at kjøringen har funnet sted. Det stilles ikke formkrav til dokumentasjonen utover at den må være skriftlig. En tekstmelding, e-post eller annen elektronisk melding vil derfor være tilstrekkelig. Dokumentasjonen må være presis nok til at det er mulig å kontrollere at den aktuelle motorferdselen skjer som en del av oppdraget.

Begrunnelsen for forslaget om et dokumentasjonskrav er at kontrollmyndighetene i dag erfarer at flere som stanses i kontroll, opplyser at de kjører på vegne av andre, for eksempel som medhjelpere i landbruksnæringen eller reindrifta, og at det er vanskelig å kontrollere om det stemmer. Dersom det ikke stilles krav om at dokumentasjonen skal foreligge på kjøretidspunktet, er det fare for at dokumentasjonen konstrueres i ettertid, uavhengig av de faktiske forholdene.

31.4.1.3 *Krav til tillatelser*

Utvalget foreslår flere tiltak for å legge til rette for kontroll av tillatelsesbasert ferdsel.

For det første foreslår utvalget et generelt krav om at tillatelsen må være tilgjengelig under ferdselen (lovforslaget § 40). I dag finnes det et slikt krav for tillatelser som er gitt med hjemmel i motorferdsselforskriften, men ikke for tillatelser som er gitt med hjemmel i loven. Utvalget foreslår også å videreføre kravet om at føreren på forespørsel plikter å vise frem tillatelsen til politiet og Statens naturoppsyn.

Utvalget foreslår også, som omtalt i kapittel 28.3, å lovfeste enkelte krav til hva en tillatelse skal inneholde. Utvalget foreslår at kommunene for en del tillatelsestyper skal ha en plikt til å kartfeste eller på annen entydig måte angi hvilken trasé eller hvilket område tillatelsen gjelder for. Vi foreslår også å innføre krav om at tillatelser for de fleste formål begrenses til et angitt antall turer. Disse kravene vil legge til rette for kontroll med tillatelsesbasert motorferdsel.

Videre foreslår vi at kommunene skal få en generell adgang til å stille vilkår i tillatelsene. Kommunene vil dermed også ha adgang til å stille vilkår som legger ytterligere til rette for kontroll, for eksempel krav om registrering av turer.

I tillegg til å foreslå at kommunene skal få adgang til å fastsette vilkår, foreslår vi at departementet skal få adgang til å stille ytterligere krav til innholdet i tillatelser i forskrift. Dette kan for eksempel være krav om at turer skal registreres på forhånd, og om hvordan registreringen skal skje. Det kan også være aktuelt med krav om hvordan traseer skal kartfestes.

31.4.2 **Registrering av turer**

31.4.2.1 *Overordnet om registrering av turer*

Utvalget har vurdert om det skal stilles krav til at den som har rett til motorferdsel, registrerer motorferdselen. Et registreringskrav kan innebære alt fra en plikt til å notere stopp- og starttidspunkt for turer til sporing av hvor et fremkomstmiddel til enhver tid befinner seg. Registrering av turer vil både gi en bedre oversikt over omfanget av motorferdselen og legge til rette for kontroll av motorferdselen.

Registrering av turer kan tenkes gjort på en rekke ulike måter, fra manuell registrering i en digital eller fysisk kjørebok til bruk av tekniske løsninger som registrerer all bruk av et fremkomstmiddel automatisk. Krav om registrering kan i prinsippet gjelde for all motorferdsel, eller det kan avgrenses til enkelte transport- og fremkomstmidler. Registreringskrav kan også avgrenses til enkelte steder, for eksempel særlig sårbare områder eller områder som er spesielt viktige for friluftslivet. Krav om registrering kan enten gjelde all ferdsel, både direktehjemlet og tillatelsesbasert, eller begrenses til tillatelsesbasert ferdsel. Man kan også tenke seg at slike krav bare fastsettes for tillatelsesbasert ferdsel for enkelte formål.

31.4.2.2 *Ulike registreringsløsninger*

Hva slags krav man stiller til registreringen, og hvilken registreringsteknologi man benytter, vil ha betydning for hvilken grad av kontroll som er mulig, og hvor mye kunnskap man kan få gjennom registreringen.

Den enkleste formen for registrering vil være registrering av oppstart av turer, enten i en fysisk eller en digital kjørebok. Slik registrering vil gjøre det mulig å kontrollere om krav til antall turer er

overholdt. Ved kontroll i felt vil man også kunne kontrollere om motorferdselen er i henhold til den traseen eller det området som er fastsatt i tilatelsen. En digital kjørebok kan for eksempel lages som en appløsning.

En annen mulighet er å kreve sporing av hele turen. Dette kan gjøres i en kjørebok-app, men kan også tenkes gjort på en egen sporingsbrikke eller lignende. Fordelen med å spore hele turen er at trasévalget også kan kontrolleres i etterkant. Et slikt krav vil også gi mer informasjon om den faktiske motorferdselen i utmark. Dersom man velger en teknisk løsning som innebærer at en sporingsenhet må integreres i eller monteres på alle fremkomstmidler, kan dette være arbeidskrevende og vil antakelig oppleves som byrdefullt. Sporing av turer vil også typisk innebære innsamling av personopplysninger. Innføring av slike krav må vurderes i samsvar med kravene i personopplysningsregelverket, se kapittel 28.8.

Stedsdata kan enten lagres lokalt eller sendes inn til et sentralt register. Dersom man bare lagrer lokalt, vil sporingsinformasjonen kunne vurderes i en eventuell kontroll, men kommunen vil ikke ellers få oversikt over ferdselen. En slik løsning innebærer at den enkelte gir fra seg mindre data enn ved innsending. Innsending av data vil på den andre siden gi kommunen bedre oversikt over ferdselen og større mulighet til å avdekke regelbrudd. Innsendingen kan enten skje i sanntid, etter avsluttet tur eller ved faste intervaller, for eksempel én gang i måneden eller én gang i året. Dersom man lager en løsning der innsendingen skjer automatisk, vil man kunne unngå dagens utfordringer med at enkelte ikke sender inn kjørebøker.

En sporingsløsning kan enten forutsette aktiv handling fra brukeren, for eksempel ved at en tur startes i en app, eller skje mer eller mindre automatisk, ved at en sporingsenhet registrerer all bruk av et fremkomstmiddel. Sistnevnte løsning vil gjøre det vanskeligere å omgå registreringskrav siden man ikke kan unnlate å igangsette sporingen. På den andre siden kan en slik løsning føre til registrering av mer data enn nødvendig, siden det ikke er gitt at det skal være plikt til å registrere all ferdsel. Også løsninger med automatisk registrering av ferdsel kan omgås, for eksempel ved å bruke et uregistrert fremkomstmiddel.

31.4.2.3 Regulering av registreringskrav

Slik utvalget vurderer det, kan registrering av turer være svært nyttig. Registrering legger til rette for kontroll, og man får mer informasjon om hvor og når motorferdsel skjer, noe som gir et

bedre grunnlag for å vurdere den samlede belastningen på naturen. Samtidig kan krav om registrering innebære merarbeid både for brukeren og for kommuner eller andre som skal kontrollere registreringen. Utvalget vurderer det derfor ikke som ønskelig å innføre et generelt krav om registrering av all motorferdsel. Registrering bør forbeholdes tilfeller der nytten ved registreringen overstiger ulempene.

Når det gjelder ferdsel som er direkte tillatt etter loven, vurderer utvalget at det ikke er hensiktsmessig å innføre et generelt registreringskrav. Denne ferdselen er i utgangspunktet tillatt, og registrering vil dermed i mindre grad være nødvendig av kontrollhensyn. Selv om registrering vil gi kunnskap om motorferdselen og belastningen den har på naturen, vurderer utvalget at det må vurderes nøye om nytten ved registrering i disse tilfellene rettferdiggjør behandlingen av personopplysninger. Registreringskrav kan for eksempel fremstå som uforholdsmessige ved bruk av elsykkel eller ved bruk av motorbåt på større vann. Utvalget foreslår heller ikke at kommunen skal gis adgang til å pålegge registrering av direktehjemlet ferdsel. Utvalget foreslår imidlertid en forskriftshjemmel, som gir departementet adgang til å fastsette særskilte kontrolltiltak, hvilket kan inkludere krav om registrering og sporing av direktehjemlet ferdsel.

Når det gjelder tillatelsesbasert ferdsel, vurderer utvalget at registreringskrav kan ha større nytte. Utvalget har, som omtalt i kapittel 28.3, foreslått å innføre et krav om at alle tillatelser skal inneholde en begrensning av hvor mange turer som tillates. Registrering av turer er en forutsetning for effektiv kontroll av en slik antallsbegrensning, siden kontrollmyndighetene vanskelig kan vurdere hvor mange turer som er foretatt, dersom turene ikke blir registrert.

Også når det gjelder tillatelsesbasert ferdsel, vurderer utvalget at behovet for registrering vil variere både etter hvilket fremkomstmiddel man benytter, formålet med ferdselen og hvilken kommune det gjelder. Utvalget foreslår derfor ikke å innføre en generell plikt til å registrere all tillatelsesbasert ferdsel, men foreslår isteden at kommunene skal få hjemmel til å fastsette krav om registrering i tillatelsen. Kommunene har bedre forutsetninger for å vurdere når det bør kreves registrering, og hva slags registrering som er hensiktsmessig i det enkelte tilfellet. Noen steder kan det for eksempel være nyttig med presis informasjon om trasévalg, mens det andre steder kan være tilstrekkelig med informasjon om oppstart og avslutning av turer.

Utvalget foreslår i tillegg at departementet etter forslaget § 38 skal få adgang til å fastsette forskrift om hva tillatelser skal inneholde. I en slik forskrift kan departementet for eksempel fastsette at alle tillatelser skal inneholde krav om registrering, og også krav om hvordan registreringen skal skje.

31.4.3 Digitale soner eller gjerder

Utvalget ser at ulike digitale regulerings-teknologier – særlig bruk av digitale soner – på flere områder kan bidra til å løse utfordringer ved dagens forvaltning av motorferdsel i utmark. Teknologiene kan for eksempel bidra til å formidle rettsinformasjon på en effektiv måte, effektivisere kontrollen med motorferdselen og gi et bedre kunnskapsgrunnlag for forvaltningen av motorferdsel i alminnelighet.

Utvalget har vurdert å stille krav i loven om at for eksempel kjøretøy skal ha springsteknologi som legger til rette for ulike former for digital regulering. Vi foreslår imidlertid ikke et slikt krav, siden det ville blitt for grovkornet og det fortsatt er uklart hvordan slike ordninger i praksis bør gjennomføres og utformes. Utvalget ser det som nødvendig å få mer kunnskap om hvordan denne typen teknologier kan brukes på en hensiktsmessig måte, før det eventuelt innføres nasjonale regler. I lys av pågående prosjekter og forsøksordninger vil det i løpet av få år trolig være et langt bedre kunnskapsgrunnlag for å vurdere hvordan eventuelle nasjonale ordninger kan utformes.

Utvalget vurderer at lovverket ikke bør stå i veien for at departementet i forskrift eller kommunene i tillatelser stiller avgrensede krav om bruk av sporings- og soneringsteknologi. Departementet vil etter forslaget § 49 kunne gi forskrift om særskilte kontrolltiltak, inkludert sporing og bruk av digitale soner, og kan etter forslaget § 38 stille krav til innholdet i tillatelser, hvilket kan omfatte krav om bruk av for eksempel springsteknologi. Kommunen kan både i tillatelser og i bestemmelser til arealplaner stille krav om bruk av ulike typer kontrollteknologi. Slike krav forutsetter at det er foretatt en vurdering av hvilke personvernkonsekvenser teknologibruken vil ha. Personvernregelverket legger begrensninger på hvor omfattende kravene til bruk av springsteknologi kan være.

31.4.4 Gjennomføring av kontroll

31.4.4.1 Hvem skal føre kontroll?

I dag er det Statens naturoppsyn og politiet som kontrollerer motorferdsel i utmark, og utvalget mener at disse instansene fortsatt bør ha ansvar for dette. Politiet har et generelt ansvar for å bekjempe kriminalitet og skal føre kontroll med at gjeldende miljølovgivning etterlevs. Dermed skal de selvsagt også føre kontroll med etterlevelsen av motorferdselregelverket. Samtidig er forebygging av miljøkriminalitet og kontroll med at miljølovgivningen etterlevs, blant kjerneoppgavene til Statens naturoppsyn. Oppsynet har spisskompetanse på kontroll i utmark og er oftere i utmarka enn politiet. Staten naturoppsyn bør derfor – som i dag – også ha myndighet til å drive kontroll med motorferdselregelverket.

Utvalget har vurdert om og eventuelt i hvilken grad kommunen bør få adgang til å føre kontroll med motorferdsel. Utmarks kommunenes Sammenslutning (USS) har i sitt innspill til utvalget tatt til orde for at kommunen, i likhet med Statens naturoppsyn, bør få myndighet til å føre tilsyn med at motorferdselregelverket etterlevs for å sikre at det i tilstrekkelig grad slås ned på ulovlig motorferdsel. De peker blant annet på at det er viktig at adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr og bøter benyttes.

At kommunen er mer til stede lokalt enn både Statens naturoppsyn og politiet, kan tilsi at kommunen bør få tilsynsmyndighet. Samtidig vil ikke nødvendigvis kommunen ha spesielt stor tilstedeværelse i utmark. Dersom man har mange kontrollmyndigheter kan det også oppstå ansvarsulverisering, og ressursmessig kan det være ineffektivt med egne motorferdselkontrollører i hver kommune. Kommunen har ikke ellers ansvar for å drive kontroll og tilsyn med ferdsel, slik politiet har. Kommunen har heller ikke like spesialisert tilsynskompetanse som Statens naturoppsyn eller de samme kontrollfullmaktene som Statens naturoppsyn har etter naturoppsynsloven eller på bakgrunn av tildelt politimyndighet. Hvis kontrollmyndigheten i større grad legges til kommunen, kan det også oppstå store sprik i hvor omfattende kontroller som gjøres, og dette kan føre til redusert tillit til regelverket. Selv om utvalget ser at det kan være enkelte fordeler med å gi kommunen generell kontrollmyndighet, foreslår vi på bakgrunn av det ovennevnte ikke en slik løsning.

31.4.4.2 Særlig om kontroll med betaling av løypeavgift

Utvalget har merket seg at enkelte kommuner ønsker seg adgang til å føre kontroll med bruk av snøskuterløypene og særlig med at eventuell løypeavgift er betalt. Slik utvalget vurderer det, er politiet og Statens naturoppsyn best egnet til å kontrollere bruk av snøskuterløyper, men det kan stille seg noe annerledes når det gjelder kontroll med betaling av løypeavgift.

Utvalget er klar over at Statens naturoppsyn i liten grad har ført tilsyn med at løypeavgift er betalt. Bakgrunnen for det kan være at oppsynet ikke har sett kontroll med betaling av løypeavgift som en av oppsynets oppgaver. I Prop. 20 L (2020–2021) peker høringsinstansene på at det er uklart om oppsynet skal føre kontroll med kommunalt fastsatte regler, og Vefsn og Tana kommune ba i høringsrunden om at Statens naturoppsyn «må pålegges å kontrollere løypeavgift for kjøring i godkjente snøscooterløyer for rekreasjonskjøring» (s. 22). Når det gjaldt Statens naturoppsyns kontroll med betaling av løypeavgift, uttalte departementet på s. 24 følgende:

Selv om bestemmelser om dette i prinsippet omfattes av begrepet 'bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov', anser departementet at det ikke er en oppgave for Statens naturoppsyn å kontrollere om gebyr for bruk av løyper er betalt eller ikke.

En av høringsinstansene ba departementet utrede mulighetene for å ilegge overtredelsesgebyr for manglende betalt løypeavgift langs kommunalt godkjente løypenettverk, men departementet utredet ikke spørsmålet fordi det ble lagt til grunn at det falt utenfor den aktuelle lovprosessen.

Etter utvalgets oppfatning er det uheldig dersom ingen kontrollerer om løypeavgift er betalt. Ut fra naturoppsynslovens ordlyd vurderer utvalget det som klart at Statens naturoppsyn har rettslig grunnlag til å kontrollere kommunalt fastsatte bestemmelser, inkludert om løypeavgift er betalt. Utvalget forstår imidlertid at oppsynet har begrensede ressurser og derfor ikke alltid kan prioritere slik kontroll. Dersom det bare er politiet som skal kontrollere om løypeavgiften er betalt, er det grunn til å frykte at det blir for lite kontroll. På denne bakgrunn foreslår utvalget at det skal fremgå av loven at kommunen har adgang til å føre kontroll med betalingen av løypeavgift.

Utvalget har særlig vurdert om kommunen skal få myndighet til å ilegge *tilleggsavgift (overtredelsesgebyr)* for manglende betaling av løypeavgift.

På flere områder er det slik at kommunene fører kontroll med om offentlige avgifter og gebyr er betalt. Betaling av løypeavgift har likhetstrekk med betaling av parkeringsavgift. I utgangspunktet er adgangen til å ilegge gebyr for manglende betalt parkeringsavgift tillagt politiet, jf. vegtrafikkloven § 31 a, men kommunen kan få myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr av Vegdirektoratet etter søknad.²⁷ Ordningen med kommunal parkeringshåndheving har lange tradisjoner og er godt innarbeidet, og mange kommuner er gitt slik myndighet. Et lignende system finnes for kommunal håndheving av politivedtekter, jf. politiloven § 14 tredje avsnitt og forskrift 19. juni 2012 nr. 600 om kommunal håndheving av politivedtekter.

Etter utvalgets oppfatning er reglene om kommunal parkeringshåndheving en egnet modell for håndheving av løypeavgift etter motorferdselloven. Dette er et innarbeidet system som er velkjent i kommunene og i allmennheten. Utvalget mener det er hensiktsmessig at kommunen etter en konkret vurdering skal kunne gis myndighet til å ilegge overtredelsegebyr for manglende betaling av løypeavgift. Det er ikke sikkert at alle kommuner ønsker å ta på seg slike håndhevingsoppgaver, og det er derfor ikke hensiktsmessig at oppgaven og myndigheten legges direkte til kommunene i loven.

Utvalget foreslår at departementet skal få adgang til å tildele kommunene myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr, men antar at det er nærliggende at adgangen delegeres til Miljødirektoratet eller Statens naturoppsyn. Før slik myndighet tildeles kommunen bør det innhentes en uttalelse fra politimesteren i det aktuelle politidistriktet. Det sikrer at håndhevingsinstansen koordineres og avklares mellom ulike håndhevingsmyndigheter.

Utgangspunktet i utvalgets forslag er at overtredelsesgebyr skal tilfalle statskassen. Utvalget vurderer imidlertid at det kan være hensiktsmessig at inntektene fra ilagte tilleggsavgifter (overtredelsesgebyr) ved manglende betalt løypeavgift tilfaller kommunene, slik det er for kommunalt ilagte parkeringsgebyr. Det vil bidra til å dekke kostnadene ved håndhevingsarbeidet. Utvalget foreslår derfor at departementet skal få hjemmel til å gi nærmere bestemmelser om hvem gebyret skal tilfalle og hvordan det skal brukes.

²⁷ Forskrift 18. mars 2016 nr. 261 om offentlig parkeringsgebyr § 3.

31.4.4.3 Kontrolltiltak og kontrollhemler

I kontrolløyemed kan det være hensiktsmessig å ta i bruk ulike typer kontrollteknologi. Bruk av droner og dronefoto kan for eksempel bidra til å avdekke kjørespor og kartlegge områder der man tror det foregår ulovlig kjøring. I tillegg kan droner tenkes brukt til observasjon og til etterforskning av ulovlig motorferdsel. Utvalget antar at også sporingsteknologi i prinsippet vil kunne brukes til å avdekke eller dokumentere ulovlig ferdsel. I fremtiden kan også ny teknologi gi nye kontrollmuligheter.

Hvordan kontrollvirksomheten bør gjennomføres, vurderes best av politiet og Statens naturoppsyn selv. Vurderingen av hvilke kontrollmetoder som er mest hensiktsmessige, beror på politifaglig og oppsynsfaglig skjønn, og gjennomføringen av kontroller bør tilpasses lokale forhold og behov. Utvalget foreslår derfor ikke en nærmere regulering av hvordan kontrollvirksomhet skal gjennomføres. Vi har imidlertid vurdert om det er behov for kontrollhemler, og hva slags kontrollhemler det er behov for. Det er viktig for utvalget at politiet og Statens naturoppsyn har tilstrekkelige hemler til å utøve kontroll, og at regelverket ikke sperrer for bruk av aktuell ny tilsyns- og kontrollteknologi.

Det er straffeprosessloven som regulerer etterforskningen av straffesaker, og her finner man hjemlene for bruk av tvangsmidler i forbindelse med en etterforskning. Politiloven regulerer politiets bruk av tvangsmidler i forbindelse med annen politifaglig virksomhet, og naturoppsynsloven regulerer naturoppsynets kontrollvirksomhet. Utvalgets utgangspunkt er at hemler for kontroll og tvangsmiddelbruk bør finnes i disse generelle lovene, og at man bare bør spesialregulere kontrollvirksomhet i motorferdselloven dersom det er særlige, udekte hjemmelsbehov.

Utvalget foreslår å utvide strafferammen for overtredelse av motorferdselloven til bøter og fengsel i inntil ett år for ordinære overtredelser og fengsel i to år for grove overtredelser. Dette er nærmere omtalt i kapittel 32.4.2.3. Utvidelsen i strafferammen gir økt adgang til å benytte ulike tvangsmidler etter straffeprosessloven. Den økte strafferammen innebærer at politiet vil ha adgang til å pågripe, ransake og bruke skjult kameraovervåkning dersom vilkårene for dette er oppfylt.

Utvalget foreslår å videreføre hjemmelen i motorferdselloven som gir Statens naturoppsyn adgang til å kreve at fører fremviser dokumenter det er påbudt å ha med under kjøringen. Hjemmelen overlapper noe med naturoppsynsloven § 3

bokstav b, som gir oppsynet adgang til å kreve at personer legger frem dokumenter som er påkrevd etter de lovene oppsynet fører tilsyn med. Den foreslåtte hjemmelen i motorferdselloven er imidlertid noe videre siden den i tillegg omfatter dokumentasjon man er pålagt å ha med etter annen lovgivning, og dermed omfatter førerkort. Siden Statens naturoppsyn ikke har adgang til å kreve at førerkort legges frem etter naturoppsynsloven, mener utvalget at slik adgang bør gis i motorferdselloven. I dag gjelder adgangen til å kreve fremvist dokumentasjon førere av motorkjøretøy og motorfartøy. Utvalget foreslår at hjemmelen gjøres generell, slik at den omfatter førere av alle fremkomstmidler.

31.4.4.4 Særlig om bruk av mobile kameraer

Utvalget vurderer at kameraovervåkning fra drone kan være et nyttig virkemiddel for kontroll med motorferdsel, både i forbindelse med etterforskning av konkrete saker og mer generelt for å observere utmark og få oversikt over blant annet kjørespor. Observasjon med droner i utmark er som utgangspunkt tillatt i medhold av den alminnelige handlefriheten, men dersom bruken innebærer et inngrep i enkeltpersoners rett til privatliv eller behandling av personopplysninger, kreves det hjemmel, se kapittel 28.8.2.

Observasjon i utmark vil sjeldnere enn observasjon i tettbebygde strøk inkludere observasjon av bestemte personer, og den vil ofte begrenses til å konstatere at det er snakk om bruk av motoriserte transport- og fremkomstmidler. Så lenge observasjonen ikke er tett på identifiserbare personer vil det normalt verken være snakk om behandling av personopplysninger eller inngrep i privatlivets fred. Det betyr altså at det er vid adgang til å bruke mobile kameraer til observasjon i utmark.

Utvalget har merket seg at man i straffeprosessloven og politiloven har hemler for å tillate kameraovervåkning fra fastmonterte kameraer, men at det er begrenset adgang til å bruke mobile kameraer – som droner.²⁸ Utvalget har også merket seg Riksadvokatens midlertidige retningslinjer for bruk av mobilt kamera fra 2023, som ble fastsatt etter at det ble stilt spørsmål ved det rettslige grunnlaget for bruken av droner.²⁹ Vi er også kjent med Datatilsynets pågående tilsynssak mot Oslo politidistrikt der spørsmålet er om praksisen

²⁸ Politiloven § 6a og straffeprosessloven § 202 a.

²⁹ Riksadvokaten (2023) og brev fra EOS-utvalget av 10. oktober 2022.

med bruk av droner bygger på et tilstrekkelig rettslig grunnlag, og om bruken er forsvarlig regulert.³⁰

Utvalget vil fremheve at bruk av ny teknologi i forbindelse med kontroll og etterforskning kan bidra til å løse utfordringene ved kontroll av motorferdsel i utmark. Effektiv kontroll med motorferdselen forutsetter at man kan overvåke store arealer – ofte i områder der det oppholder seg få mennesker – med begrensede ressurser til kontrollvirksomhet. Vi vurderer det derfor som viktig at både politiet og Statens naturoppsyn har nødvendige rettslige grunnlag til å kunne bruke hensiktsmessig kontrollteknologi, for eksempel kameraer på fjernstyrte eller autonome land- eller luftdroner, for å forebygge, avdekke og etterforske lovbrudd.

Utvalget har imidlertid merket seg at Justis- og beredskapsdepartementet arbeider med å utrede ny lovgivning om blant annet politiets bruk av mobile kameraer. Utvalget ser det som lite hensiktsmessig å foreslå særlige regler i motorferdselloven eller i naturoppsynsloven om bruk av en bestemt kontrollteknologi som mobile kameraer. Rammene for politiets kontroll og etterforskning bør gå frem av generelle regler i politiloven og straffeprosessloven. Særskilte regler om bruk av teknologi i motorferdselloven kan skape uklare grenseflater til annen lovgivning, og en samlet regulering av adgangen til å bruke teknologi i kontroll og etterforskning gir uansett den mest hensiktsmessige lovsystematikken.

Utvalget anbefaler at man i forbindelse med det pågående lovarbeidet i Justis- og beredskaps-

departementet vurderer behovet for å bruke mobile kameraer for å kontrollere motorferdsel i utmark, og at man i den forbindelse også vurderer Statens naturoppsyns behov for å bruke mobile kameraer utover den adgangen som følger av den alminnelige handlefriheten.

31.5 Utvalgets forslag

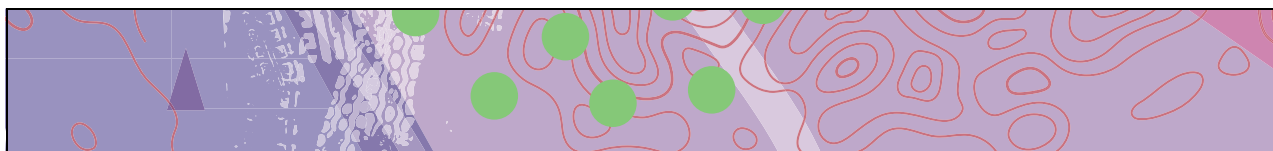
Utvalget foreslår

- at det innføres et dokumentasjonskrav for oppdragstakere og at det innføres en plikt til å medbringe og fremvise dokumentasjonen når politiet eller Statens naturoppsyn krever det
- at motorferdselloven skal stille krav til innholdet i tillatelser
- at departementet får myndighet til å stille ytterligere krav til tillatelsers innhold i forskrift
- at det innføres en plikt til å ha tillatelsen tilgjengelig under ferdsele og til å fremvise tillatelsen når politiet eller Statens naturoppsyn krever det
- at departementet får myndighet til å fastsette forskrift om særskilte kontrolltiltak, inkludert om bruk av digitale gjerder
- at naturoppsynet kan kreve at føreren viser fram dokumenter som det er påbudt å ha med under motorferdselen, herunder førerkort
- at kommunen får adgang til å føre kontroll med betaling av løypeavgift og at kommunen skal kunne tildeles myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr for manglende betaling av løypeavgift

³⁰ Døvik (2023).

Kapittel 32

Reaksjoner og sanksjoner



Figur 32.1

32.1 Innledning

For at motorferdselregelverket skal virke etter sin hensikt, er det nødvendig at reglene etterleves. Trolig er det slik at de aller fleste lojalt orienterer seg i og retter seg etter regelverket, men på dette området har det, som på andre områder, vist seg at det også er nødvendig å kontrollere at reglene etterleves, og å reagere mot lovbrudd.

Det går frem av utvalgets mandat at det i utgangspunktet faller utenfor mandatet å se på regler om reaksjoner og sanksjoner ved overtredelse av motorferdselregelverket, men at utvalget likevel kan foreslå endringer på dette feltet i den grad utvalget mener at Stortingets føringer gir grunnlag for det. Bakgrunnen for denne avgrensningen er at temaet vil bli vurdert gjennom departementets oppfølging av miljøkriminalitetsmeldingen. Utvalget har hatt dialog med departementet om hvordan vi kan forholde oss til denne delen av mandatet. Departementet har i e-post 11. november 2022 gitt uttrykk for at utvalget i alle fall bør vurdere en hjemmel for retting og tiltak for økt bruk av inndragning, inkludert innføring av en administrativ hjemmel for inndragning.

Utvalget står for øvrig fritt til å vurdere om det skal foreslå endringer i regelverket. Utvalget vurderer at det er hensiktsmessig å ikke avgrense utredningen mot reaksjoner, sanksjoner og straff, og at det ikke er noe i Stortingets føringer som taler mot at utvalget vurderer disse spørsmålene. Vi har lagt vekt på at lovverket utgjør en helhetlig regulering av et område, og at det er viktig å se reaksjoner, sanksjoner og straff i sammenheng med andre deler av regelverket. Vi har også lagt vekt på at vi har fått flere innspill om at ulovlig kjø-

ring er et utstrakt problem, og flere innspill til lovens reaksjons- og sanksjonsregler.

32.2 Dagens regler

Motorferdselloven gir i dag to muligheter for å reagere mot lovbrudd. For det første gir motorferdselloven § 12 hjemmel til å straffe med bøter den «som forsettlig eller uaktsomt overtrer denne lov eller forskrifter, regler eller vilkår fastsatt i medhold av loven». For det andre gir motorferdselloven § 12 b Statens naturoppsyn hjemmel til å ilegge fører av motorkjøretøy eller -fartøy overtredelsesgebyr dersom bestemmelser gitt i eller i medhold av loven ikke overholdes. Da overtredelsesgebyrbestemmelsen ble vedtatt i 2015, ga den bare hjemmel til å ilegge fører av snøskuter overtredelsesgebyr. Adgangen ble utvidet til å gjelde fører av alle motorkjøretøy og -fartøy i 2021.

Det er gitt utfyllende regler om overtredelsesgebyr i forskrift om overtredelsesgebyr etter motorferdselloven¹, som 1. mars 2024 avløste forskrift om gebyr for visse overtredelser av motorferdselloven ved bruk av snøcooter fra 2016.² Forskriften angir hvilke overtredelser det kan ilegges overtredelsesgebyr etter standardiserte satser for og fastsetter en øvre ramme for individuelt utmålte gebyr.

Ulovlig motorferdsel kan også rammes av sanksjons- og straffetrusler i andre lover. Særlig

¹ Forskrift 27. februar 2024 nr. 355 om overtredelsesgebyr etter motorferdselloven.

² Forskrift 14. november 2016 nr. 1325 om overtredelsesgebyr for visse overtredelser etter motorferdselloven ved bruk av snøcooter.

viktig er bestemmelsene i naturmangfoldloven. Det er også aktuelle hjemler for å ilegge sanksjoner og straff i blant annet havne- og farvannsloven, vannressursloven og vegtrafikkloven. Ved mer alvorlige overtredelser kan det være aktuelt å straffe etter generalklausulen om alvorlig miljøkriminalitet i straffeloven § 240.

32.3 Kunnskapsgrunnlag og innspill

Ulovlig motorferdsel og reaksjoner for brudd på motorferdselloven er et tema i miljøkriminalitetsmeldingen.³ I meldingen legges det til grunn at det skjer mange brudd på motorferdselregelverket, og det påpekes at Statens naturoppsyn har inntrykk av at den ulovlige bruken av snøskuter er omfattende i enkelte regioner. Samtidig påpekes det at det er vanskelig å tallfeste det totale omfanget av ulovlig motorferdsel siden oppdagelsesrisikoen er lav. Beskrivelsen samsvarer med innspill utvalget har fått fra flere hold. Både Statens naturoppsyn, Økokrim og flere politidistrikt, statsforvaltere og privatpersoner har gitt uttrykk for at omfanget av ulovlig motorferdsel er betydelig. Samlet sett ser det ut til at det er mye ulovlig kjøring, at respekten for lovverket er lav i enkelte miljøer, og at det enkelte steder foregår et organisert samarbeid for å varsle om kontroller og spleise på bøter. Ulovlig motorferdsel og utfordringer med kontroll er nærmere omtalt i kapittel 9.3 og 9.4

I miljøkriminalitetsmeldingen foreslår regjeringen å heve strafferammen i motorferdselloven av allmennpreventive hensyn. Motorferdsellovens betydning som miljølov understrekes, og det påpekes at motorferdsel kan medføre uopprettelig skade på natur og innskrenke andre personers mulighet til rekreasjon og naturopplevelser. Vang kommune har derimot i innspill til utvalget gitt uttrykk for at dagens reaksjoner ved brudd på motorferdselloven fremstår som i overkant høye, og at de ikke står i sammenheng med det reelle skadeomfanget.

Både Statens naturoppsyn, politiet og Økokrim har overfor utvalget tatt til orde for en økning av strafferammen for brudd på motorferdselloven. De har gitt uttrykk for at dagens bøtenivå ikke virker tilstrekkelig avskrekkende, og at allmennpreventive hensyn derfor tilsier at strafferammen bør økes. En økt strafferamme

ville også gi mulighet til å ta i bruk flere tvangsmidler, slik som for eksempel ransakning.

Statens naturoppsyn, politiet og Økokrim har også pekt på behovet for å kunne benytte ulike typer reaksjoner. Inndragning er pekt på som et virkemiddel som den enkelte ofte vil føle på kroppen. Inndragning av fremkomstmidler, og særlig verdiinndragning, kan være aktuelt. I tillegg kan inndragning av førerkort i noen tilfeller være aktuelt.⁴ Økokrim har vist til at tendensen på miljøkriminalitetens område er økte straffer og flere reaksjonsmuligheter, og at det er ønskelig at motorferdselregelverket ikke skiller seg for mye fra sammenlignbare områder.

I dag har Statens naturoppsyn adgang til å ilegge overtredelsesgebyr. Denne adgangen benyttes bare i begrenset grad. I perioden 2017–2023 ila Statens naturoppsyn 105 gebyr. Gebyrbeløpene strakk seg fra 500 kroner og opp til 4000 kroner for vedtak som gjaldt flere overtredelser.⁵ Oppsynet ila 12 overtredelsesgebyr i 2022 og 17 i 2023. I 2023 leverte de 343 anmeldelser, hvorav 60 prosent gjaldt motorferdsel.

Politiet har ikke adgang til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på motorferdselloven, og er derfor henvist til å anmelde og innlede etterforskning i straffesporet. Ved mindre overtredelser kan det fremstå som unødig ressurskrevende å gjennomføre en etterforskning. Dermed kan det oppstå tilfeller der en eventuell reaksjon er avhengig av hvilken myndighet som kontrollerer: Dersom det er politiet som kontrollerer, reageres det ikke, dersom det er Statens naturoppsyn som kontrollerer, reageres det med overtredelsesgebyr.

Økokrim har gitt uttrykk for at det er uheldig at samme overtredelse kan gi ulikt utfall avhengig av om man kontrolleres av Statens naturoppsyn eller politiet.⁶ Økokrim har pekt på å gi politiet adgang til å ilegge overtredelsesgebyr som en mulig løsning på dette problemet. Også politiet har tatt til orde for at politiet bør få adgang til å ilegge overtredelsesgebyr. En lignende løsning er valgt i forskrift om gebyr for visse overtredelser av vegtrafikklovgivningen,⁷ der politiet og Statens vegvesen deler myndigheten til å ilegge overtredelsesgebyr. Overtredelsene i denne forskriften er av relativt lik karakter som bestemmelsene i dagens gebyrforskrift.

⁴ Se også Istad (2016).

⁵ Mohn (2023).

⁶ Høringsuttalelse fra Økokrim 8. september 2022.

⁷ Forskrift 26. mars 2021 nr. 963 om gebyr for visse overtredelser av vegtrafikklovgivningen.

³ Meld. St. 19 (2019–2020) s. 64.

32.4 Utvalgets vurderinger

32.4.1 Overordnet om bruk av sanksjoner

Utvalget vil først understreke at lovverkets regler om reaksjoner mot lovbrudd må være i samsvar både med overordnede regler og overordnede lovgivningspolitiske føringer. Det setter klare begrensninger på hva utvalget kan og bør foreslå.

I Prop. 62 L (2015–2016), som lå til grunn for de generelle reglene om administrative sanksjoner i forvaltningsloven kapittel IX, er det oppstilt noen anbefalinger til lovgiver om bruk av sanksjoner i lovverket.⁸ Anbefalingene skal gi veiledning om hvorvidt man bør innføre sanksjoner for å sikre etterlevelse av regelverket, og om man i så fall bør velge administrative sanksjoner eller straff. Følgende anbefalinger stilles opp for bruk av straff og administrative sanksjoner:

- Det minst inngripende tilgjengelige virkemiddelet bør velges.
- Om en overtredelse skal sanksjoneres, bør som utgangspunkt vurderes ut fra hver enkelt handlingsnorm.
- Lovbrudd som skal sanksjoneres, bør i praksis bli søkt avdekket og håndhevet (håndhevingshensynet).

I proposisjonen legges det videre til grunn at straff normalt bare bør benyttes ved alvorlige overtredelser, og at de interessene straffesaksjonen skal beskytte, «i et samfunnsperspektiv [bør] være så viktige at de forsvarer bruk av straff».⁹ Når det gjelder administrative sanksjoner, pekes det særlig på at man må vurdere om bruk av slike sanksjoner er rettssikkerhetsmessig forsvarlig. Vurderingen av om det er nødvendig med sanksjonering, og valget mellom bruk av straff og administrative sanksjoner må bero på en konkret avveining av fordeler og ulemper ved reaksjonsformene. Hensynene til rettssikkerhet og effektivitet trekkes frem som sentrale.

I tillegg til disse anbefalingene har utvalget lagt vekt på at det bør være en viss sammenheng og konsistens i hvilke sanksjoner og straffer som kan ilegges etter motorferdselloven og etter annen lovgivning som regulerer noenlunde likeartet aktivitet, eller som beskytter lignende interesser.

Utvalgets overordnede vurdering er at motorferdselregelverket beskytter viktige samfunnsgooder, og at hensynet til naturen er særlig viktig.

Utvalget fremhever også at det er svært viktig at regelverket etterleves fordi den samlede belastningen på naturen kan ha alvorlige konsekvenser. I dag er det mange overtredelser av motorferdselregelverket. Det tyder på at dagens samlede tiltak for å sikre etterlevelse av regelverket ikke er tilstrekkelige.

Det er særlig grunn til bekymring dersom lovbrudd blir så vanlig at det langt på vei er normalisert. Som vi har redegjort for i kapittel 12.4, er det klare indikasjoner på at det er enkelte miljøer som ikke etterlever reglene om motorferdsel. Det er mye som tyder på at sanksjonsrisikoen må være høyere og sanksjonene strengere for å oppnå den nødvendige preventive virkningen overfor denne gruppen. Det er også viktig at allmennheten ellers ser at det blir reagert mot alvorlige lovbrudd, og da særlig lovbrudd som skjer åpenlyst og overlatt. Dersom det ikke skjer, risikerer man at allmennhetens respekt for regelverket og tillit til håndhevende myndigheter svekkes, og det kan igjen svekke motivasjonen for å etterleve reglene.

På denne bakgrunn vurderer utvalget at det er nødvendig både å styrke mulighetene til å kontrollere etterlevelsen av regelverket (se kapittel 31), utvide sanksjonsmulighetene og legge til rette for strengere sanksjoner.

32.4.2 Straff

32.4.2.1 Kriminalisering av brudd på motorferdselloven

Utvalget har vurdert hvilke lovovertridelser som bør kunne straffes med utgangspunkt i kriminaliseringsprinsippene. I forarbeidene til straffeloven, Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) s. 88, legges det til grunn at skadefølgeprinsippet bør være utgangspunktet for om atferd skal kriminaliseres. I dette prinsippet ligger det at handlinger bare bør gjøres straffbare dersom de fører til skade eller fare for skade på interesser som bør vernes. I proposisjonen legges det videre til grunn at straff bare bør benyttes dersom andre reaksjoner ikke er mulige eller ikke vil være tilstrekkelige, og bare dersom nyttevirkningene vil være klart større enn skadevirkningene. Grunntanken er at individer bør ha handlefrihet, og at straff bare benyttes dersom tungtveiende hensyn taler for det.

Slik utvalget vurderer det, kan overtredelser av motorferdselregelverket føre til skade eller fare for skade på interesser som bør vernes av samfunnet. Det er nettopp derfor utvalget har foreslått å videreføre loven som en forbudslov. Utvalget vurderer videre at det ikke vil være til-

⁸ Prop. 62 L (2015–2016) s. 52. Anbefalingene bygger på NOU 2003: 15 og Ot.prp. nr. 90 (2003–2004).

⁹ Prop. 62 L (2015–2016) s. 59.

strekkelig å basere håndhevingen av motorferdselloven utelukkende på administrative sanksjoner eller forvaltningstiltak, og at nyttevirkningene av strafflegging vil overstige ulempene. Dette er i samsvar med lovgivers vurderinger av annet lovverk som er ment å sikre de samme verdiene. På bakgrunn av dette foreslår utvalget at overtredelser av bestemmelsene i motorferdselloven fortsatt skal være straffbare.

32.4.2.2 Skyldkrav

I forarbeidene til straffeloven, Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) s. 115, er det gitt generelle anbefalinger om hva slags skyldkrav som skal gjelde i straffebestemmelser:

Før en handling kan kriminaliseres, må det først vurderes om skadefølgeprinsippet tilsier bruk av straff. Er så tilfelle, må det tas stilling til om hovedregelen om forsett bør fravikes, slik at også uaktsomme handlinger gjøres straffbare. Og i så fall må det vurderes om enhver uaktsomhet skal kvalifisere for straffansvar, eller om det bare er de kvalifisert klanderverdige overtredelsene som skal rammes.

Samtidig må ikke betydningen av å oppstille grov uaktsomhet som utgangspunkt overdrives. Fortsatt bør det være grunnlag for å straffe en rekke overtredelser som begås med alminnelig (simpel) uaktsomhet. Dette vil særlig være aktuelt for handlinger som kan ha alvorlige konsekvenser, hvor det er praktisk at normen overtres uforsettlig, og hvor det ikke finnes andre normer eller sanksjoner som bidrar til å forebygge overtredelser. Spørsmålet om når skyldkravet bør være simpel uaktsomhet må vurderes nærmere for hvert enkelt straffebud som ledd i departementets arbeid med en ny spesiell del i straffeloven, og tilsvarende for straffebud i spesiallovgevingen.

Utvalget forstår dette slik at grov uaktsomhet bør være skyldkravet dersom man fraviker hovedregelen om å kreve forsett, med mindre gode grunner tilsier et enda lavere skyldkrav.

I miljølovgevingen er det i flere omganger vurdert hva som er et hensiktsmessig skyldkrav, og det har etter hvert blitt vanlig at lovgivningen åpner for også å straffe uaktsomme overtredelser. Et eksempel på det gir naturmangfoldloven § 75. Dette skyldkravet ble i Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 456 begrunnet slik av departementet:

Departementet har sett det som viktig at også uaktsomme overtredelser av lovens bestemmelser kan håndheves og sanksjoneres, da et slikt skyldkrav avspeiler alvoret bak lovens formål om bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet.

Etter utvalgets oppfatning er en tilsvarende betraktning gyldig for motorferdsel i utmark og vassdrag. Utvalget legger også vekt på at det er viktig å legge til rette for håndheving av motorferdselloven. Det kan være krevende for håndhevende myndigheter å bevise at det foreligger grov uaktsomhet. Å sette skyldkravet til simpel heller enn grov uaktsomhet kan altså bidra til å gjøre det enklere å håndheve regelverket.

Utvalget vil også peke på at det er en god sammenheng mellom de skjerpede kravene til aktsomhet som gjelder etter lovforslaget § 7, og at den nedre grensen for straffansvar er uaktsomhet. Utvalget merker seg at også i andre lover som omhandler motorisert ferdsel av ulik karakter, er skyldkravet simpel uaktsomhet, jf. havne- og farvannsloven § 51, vegtrafikkloven § 31 og småbåtloven § 40 a. Etter utvalgets oppfatning taler sammenligningene med andre lover for at det er passende med uaktsomhet som den nedre grensen for straffansvar også i motorferdselloven.

32.4.2.3 Strafferamme

Utvalget har vurdert om dagens strafferammer er hensiktsmessige, eller om disse bør endres. I Meld. St. 19 (2019–2020) argumenteres det for at allmennpreventive hensyn tilsier at gjentatte og alvorlige overtredelser av motorferdselregelverket bør straffes med fengsel, og at dagens strafferamme derfor bør heves. Det er i flere sammenhenger påpekt at straffetrukslene i motorferdselregelverket er lave, og at de i for liten grad virker avskrekkende. Et eksempel er Høyesteretts påpeking i Rt. 1992 s. 8 om at bøtenivået i motorferdselloven ikke «er tilstrekkelig til å skape den nødvendige respekt for forbudet mot motorisert ferdsel i utmark». Flere har overfor utvalget gitt uttrykk for at dagens straffenivå er for lavt og bør heves.

En mulig lovteknisk tilnærming kan være å fastsette en ramme for forsettlige eller uaktsomme overtredelser og å supplere denne med en skjerpet straffetruksel for grove overtredelser. Denne tilnærmingen er valgt i naturmangfoldloven § 75 med ett år som alminnelig og fem år som skjerpet strafferamme for grove overtredelser, i havne- og farvannsloven § 51 med bot som alminnelig og to år som skjerpet strafferamme (ett år for grovt uaktsomme overtredelser) og i forurens-

ningsloven § 78 med ett år som alminnelig og tre og fem år som skjerpede strafferammer. Vegtrafikkloven § 31 setter en generell strafferamme på ett års fengsel.

I fastsettingen av strafferammene er det etter utvalgets oppfatning relevant å ta hensyn til at brudd på motorferdselloven kan innebære skade på natur, og at ulovlig kjøring innebærer en innskrenkning av andre menneskers mulighet til rekreasjon og naturopplevelse. Utvalget konstaterer også at strafferammene gjennomgående er høyere i lovgivning det er naturlig å sammenligne motorferdselloven med, enn i motorferdselloven. På denne bakgrunn mener vi at dagens strafferamme er for lav.

Etter utvalgets oppfatning er det hensiktsmessig å legge seg på et noenlunde likt nivå som lovgivningen omtalt ovenfor, og vi foreslår derfor en strafferamme på ett år for forsettlige og uaktomme overtredelser av motorferdselloven, men at strafferammen for grove overtredelser settes til to års fengsel.

Utvalget har ikke funnet grunn til å differensiere straffereguleringen ut fra hvilken handlingsnorm i motorferdselloven som er overtrådt. Vi vurderer det slik at overtredelse av loven skal være straffbart, og at skyldkravet og strafferammen bør være den samme for alle overtredelser. Brudd på de ulike reglene har noenlunde lik alvorlighetsgrad, truer de samme interessene og det er de samme reaksjonene og sanksjonene som er aktuelle.

32.4.3 Overtredelsesgebyr

32.4.3.1 Skal det være adgang til å ilegge overtredelsesgebyr?

Utvalget har vurdert om adgangen til å reagere med straff ved brudd på motorferdselloven er tilstrekkelig, eller om det i tillegg fortsatt bør være adgang til å ilegge administrative sanksjoner og da særlig overtredelsesgebyr.

Ileggelse av overtredelsesgebyr krever hjemmel i lov. Forvaltningsloven § 44 fastsetter enkelte rammer for adgangen til å ilegge slike gebyr, men utgjør ikke i seg selv en hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr. Dersom det skal kunne ilegges overtredelsesgebyr for brudd på motorferdselloven, må det dermed fastsettes i motorferdselloven selv.

Utvalget vurderer at det kan være hensiktsmessig at kontrollmyndighetene har adgang til å ilegge overtredelsesgebyr siden det gir en effektiv måte å reagere på lovbrudd på. Av kapasitets-hensyn vil det i en del tilfeller ikke være aktuelt å straffeforfølge brudd på motorferdselloven, og i

en del slike tilfeller bør man isteden kunne ilegge overtredelsesgebyr. Dersom sjansen for å bli ilagt en sanksjon om man bryter reglene øker, vil det fremme etterlevelsen av regelverket.

Utvalget har også merket seg at det er adgang til å ilegge overtredelsesgebyr på sammenlignbare områder. For eksempel har politiet og Statens vegvesen adgang til å ilegge overtredelsesgebyr for enkelte brudd på vegtrafikkloven, og det er adgang til å gi overtredelsesgebyr for en del overtredelser av naturmangfoldloven, lakse- og innlandsfiskeoven og havne- og farvannsloven.

I Prop. 62 L (2015–2016) er det fremhevet at bruk av administrative sanksjoner må være retts-sikkerhetsmessig forsvarlig. De generelle føringene om bruk av administrative sanksjoner i forvaltningsloven kapittel IX bidrar til å ivareta dette kravet, men bruken må også vurderes konkret, noe som fremheves i proposisjonen på side 55:

Det må i tillegg skje en konkret vurdering av hvordan rettsikkerheten kan ivaretas ut fra blant annet hvilket område en er på og dermed lovbruddets karakter, hvorvidt saktypen reiser vanskelige rettslige spørsmål eller bevis-spørsmål, den aktuelle sanksjonens karakter og omfang, andre virkninger som ileggelse av sanksjonen kan ha for den berørte, hvilket rom for utøvelse av skjønn som foreligger innenfor lovens rammer, hvem som typisk er pliktsubjekt og hvilke forutsetninger forvaltningsorganet har for å sikre en betryggende behandling av sakene.

Utvalget vurderer at det er mulig å lage en retts-sikkerhetsmessig forsvarlig ordning for overtredelsesgebyr ved overtredelser av motorferdselloven. I mange tilfeller er både bevisituasjonen og de rettslige spørsmålene ved overtredelse av motorferdselloven enkle. I tillegg har Statens naturoppsyn som del av Miljødirektoratet gode forutsetninger for å sikre en betryggende behandling av overtredelsesgebyr. Som vi kommer tilbake til nedenfor, kan man også ved utformingen av reglene ta grep som legger til rette for at retts-sikkerheten ivaretas.

Utvalget vurderer at det, som i dag, bør være adgang til å ilegge overtredelsesgebyr. Samtidig mener vi at det er grunn til å vurdere dagens regulering av adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr kritisk, både for å tilrettelegge for ivaretagelse av den enkeltes retts-sikkerhet og for å tilrettelegge for mer bruk av overtredelsesgebyr. Vi har merket oss at adgangen til å ilegge over-

tredelesesgebyr bare brukes i begrenset grad i dag, og ønsker å legge til rette for økt bruk av dette virkemiddelet.

32.4.3.2 Myndighetsfordeling

I dag er det bare Statens naturoppsyn som kan ilegge overtredelsesgebyr etter motorferdselloven. Utvalget vurderer at oppsynet bør ha slik adgang, men har i tillegg vurdert om adgangen bør utvides til å gjelde flere.

Økokrim og politiet har tatt til orde for at også politiet bør få adgang til å ilegge overtredelsesgebyr, slik at man unngår at de ulike kontrollmyndighetene har ulikt virkemiddelapparat. Utvalget vurderer det som ønskelig at også politiet får adgang til å ilegge overtredelsesgebyr. At politiet og Statens naturoppsyn får samme reaksjonsmyndighet, vil legge til rette for likebehandling av de kontrollerte. På dette feltet er det etter vår vurdering forsvarlig å la politiet ilegge også administrative sanksjoner. Å ilegge overtredelsesgebyr etter motorferdselloven har mye til felles med å ilegge overtredelsesgebyr etter vegtrafikkloven i medhold av forskrift om gebyr for visse overtredelser av vegtrafikklovgivningen, der politiet og Statens vegvesen deler myndigheten til å ilegge overtredelsesgebyr. Utvalget foreslår derfor at også politiet skal få adgang til å ilegge overtredelsesgebyr.

Utvalget har vurdert om også kommunen bør få generell adgang til å ilegge overtredelsesgebyr, men har kommet til at dette ikke er ønskelig siden vi, som drøftet i kapittel 31.4.4.1, ikke foreslår å gi kommunen generell kontrollmyndighet. Vi foreslår imidlertid at kommunen etter søknad skal kunne få tildelt myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr ved manglende betaling av løypeavgift. Det er kommunen som fastsetter eventuelle løypeavgifter, og utvalget vurderer at det derfor kan være hensiktsmessig at kommunen også fører kontroll med betalingen av løypeavgiften og får adgang til å reagere på manglende betaling.

Utvalget vurderer at klageinstansen for overtredelsesgebyr, som i dag, bør være departementet.

32.4.3.3 Utmåling av overtredelsesgebyr

Av forvaltningsloven § 44 andre avsnitt følger det at overtredelsesgebyr kan ilegges etter faste satser eller utmåles i det enkelte tilfellet (individuell utmåling). Det er også adgang til å kombinere bruk av faste satser og individuell utmåling.

Dersom man skal benytte individuell utmåling, følger det av bestemmelsen at en øvre ramme må

fastsettes i eller i medhold av lov. Kravet om å fastsette en øvre ramme skal i henhold til Prop. 62 L (2015–2016) sikre at gebyrenes størrelse er gjenomtenkt og en viss forutberegnelighet for private parter. Rammen kan også gi en indikasjon på når et lovbrudd er så alvorlig at straff er riktigere reaksjon enn overtredelsesgebyr.

Spørsmålet om man skal ha individuell utmåling eller angi standardsatser for ulike overtredelser, er knyttet til spørsmålet om hvilke overtredelser det skal være adgang til å gebyrlegge. Ved bruk av standardsatser vil det i noe større grad være nødvendig å angi presist hvilke overtredelser satsene gjelder for, enn ved individuell utmåling. Dagens motorferdsellov § 12 b angir bare at overtredelsesgebyr kan gis dersom «føreren ikke overholder bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov». I gebyrforskriften fra 2016 ble det bare åpnet for å ilegge gebyr for angitte forhold. Gebyrforskriften fra 2024 angir ikke bare standardsatser for en del angitte forhold, men har også en hjemmel for individuell utmåling av overtredelsesgebyr for alle andre overtredelser av motorferdselloven.

Slik utvalget vurderer det, er det fordeler og ulemper med begge utmålingsformene. Ved å åpne for individuell utmåling innenfor en fastsatt ramme legger man til rette for konkrete vurderinger av hvert enkelt tilfelle. Individuelle vurderinger kan bidra til å sikre at reaksjonen blir forholdsmessig i hvert enkelt tilfelle siden man kan ta forhold som størrelsen på skadevirkningene og individuelle forhold ved føreren i betraktning. Samtidig innebærer en individuell utmåling at det må foretas en vanskeligere vurdering, og det kan, som Økokrim har påpekt i sitt innspill til gebyrforskriften av 2024,¹⁰ gjøre det vanskeligere å ivareta rettssikkerheten til den enkelte. I hvilken grad individuell utmåling er rettssikkerhetsmessig forsvarlig, vil komme an på den øvre grensen for gebyrsatsen og også på hvor snevert eller bredt overtredelsen er utformet. Det vil være mindre betenkelig med individuell utmåling av en presist angitt overtredelse, som brudd på aktsomhetsplikten, enn individuell vurdering av for eksempel «andre brudd på loven».

Dersom man isteden fastsetter standardsatser for angitte overtredelser, vil man slippe å gjøre en individuell vurdering av hvert enkelt forhold. Dette kan effektivisere kontrollmyndighetenes saksbehandling og gjøre det enklere å ilegge overtredelsesgebyr. Fastsatte standardsatser vil også gjøre det enklere å harmonere praksisen mellom ulike

¹⁰ Høringsuttalelse fra Økokrim 8. september 2022.

kontrollmyndigheter dersom flere myndigheter får adgang til å ilegge overtredelsesgebyr.

Slik utvalget vurderer det, vil det være mest aktuelt med overtredelsesgebyr av moderat størrelse ved brudd på motorferdselloven. I alvorlige tilfeller, der det kunne ha vært aktuelt med høye gebyr, bør man velge straffespolet. At overtredelsesgebyrene er av moderat størrelse, tilsier slik utvalget vurderer at det er mindre behov for individuell vurdering av størrelsen på beløpet. Å legge opp til individuell vurdering vil tvert imot være unødig ressurskrevende. Når myndigheten til å ilegge overtredelsesgebyr er delt mellom flere organer, slik utvalget foreslår, vil hensynet til lik behandling av like saker også lettere kunne ivaretas dersom utmålingen skjer etter standardiserte satser.

Utvalget antar at det mest hensiktsmessige er at overtredelsesgebyr ilegges relativt sjablongmessig, slik systemet har vært frem til relativt nylig. På bakgrunn av dette foreslår vi at det skal fastsettes faste satser for overtredelsesgebyr. Utvalget foreslår at disse satsene fastsettes særskilt i forskrift, og at departementet får myndighet til å fastsette slik forskrift.

32.4.3.4 Skyldkrav

Etter dagens motorferdsellov § 12 b kreves det ikke skyld for å ilegge overtredelsesgebyr. I gebyrforskriften fra 2024 innførte man imidlertid et krav om at føreren skal ha utvist forsett eller uaktsomhet for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges.

Den generelle lovgivningspolitiske anbefalingen i NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring – Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff* s. 185 og Prop. 62 L (2015–2016) s. 76 er at bruk av administrative sanksjoner overfor fysiske personer bør kreve forsett eller uaktsomhet.

Begrunnelsen for at man i motorferdselloven § 12 b oppstiller et rent objektivt ansvar, er ifølge Prop. 35 L (2014–2015) s. 42 at det vil være enklere å ilegge overtredelsesgebyr i felt dersom man ikke stiller vilkår om at det er utvist skyld. Man unngår for eksempel diskusjoner om fører har en aktsom grunn til ikke å ha med seg tillatelsen, eller om vedkommende oppfattet et pålegg om stans eller ikke.

Slik utvalget vurderer det, er ikke det faktum at det er ønskelig at gebyrene kan ilegges i felt, tilstrekkelig til å begrunne et avvik fra utgangspunktet om at det bør foreligge skyld.

Utvalget foreslår på bakgrunn av dette å innføre et krav om at fører skal ha utvist skyld, for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges. Slik vi

vurderer det, bør minstekravet for skyld settes til simpel uaktsomhet. Dette samsvarer med skyldkravet for å ilegge straff. Utvalget antar at innføringen av et skyldkrav vil ha relativt begrenset praktisk betydning. Å ikke ha satt seg inn i gjeldende regler eller innholdet i en eventuell tillatelse vil normalt måtte regnes både som et avvik fra forventet atferd og som uaktsomt.

32.4.4 Retting

De fleste miljølover har regler om at den som påvirker miljøet gjennom aktiviteter som loven regulerer, i visse tilfeller må gjøre tiltak for å gjenopprette miljøtilstanden, det vil si regler om retting. Bestemmelser om retting finnes blant annet i forurensningsloven § 7 andre avsnitt og § 37, akvakulturloven § 27, plan- og bygningsloven § 32-3, naturmangfoldloven § 28 tredje avsnitt og § 69 til § 71. Reglene kan enten gi en plikt som inntreer automatisk når loven er overtrådt, eller når skadene overskrider en bestemt terskel, eller gjøre plikten avhengig av et pålegg fra myndighetene. Som regel har regelverket også bestemmelser om at myndighetene kan iverksette retting for den ansvarliges regning dersom den ansvarlige ikke retter selv.

I miljøkriminalitetsmeldingen ga regjeringen uttrykk for at den vil innføre en hjemmel for retting i motorferdselloven.¹¹

Utvalget har vært i tvil om det er hensiktsmessig med en bestemmelse om retting i motorferdselloven. Vi ser i første rekke for oss at retting kan være aktuelt der motorferdselen har ført til mer eller mindre varige terrengskader. I slike tilfeller vil det kunne følge en plikt til retting etter reglene i naturmangfoldloven § 69 (dersom den ansvarlige har opptrådt i strid med aktsomhetsbestemmelsen i naturmangfoldloven § 6 eller andre bestemmelser i loven), eller § 70 (dersom skaden må regnes som en vesentlig uforutsett konsekvens for naturmangfoldet). Statsforvalteren vil i begge tilfeller også ha myndighet til å pålegge retting og til å iverksette direkte gjennomføring av rettingstiltak.

Utvalget vil også peke på at utbedring av skader på sårbare naturtyper ofte vil kreve særskilt kunnskap. Vi er derfor i tvil om det er hensiktsmessig med en bestemmelse som gir ansvaret for hvordan arbeidet med å rette opp skaden utføres til den som har forårsaket skaden.

Samtidig ser utvalget at det kan forekomme tilfeller der retting ikke kan pålegges etter annet regelverk, kanskje først og fremst der friluftss-

¹¹ Meld. St. (2019–2020) kapittel 4.9.

livsverdier er påvirket negativt av aktiviteten. Kjøreskader på turstier kan være et eksempel. Som det er pekt på i miljøkriminalitetsmeldingen, kan en hjemmel for retting også ha en viss preventiv effekt. Utvalget har særlig lagt vekt på at retting synes å være et allment virkemiddel i miljølovgivningen, og foreslår derfor at også motorferdselloven skal ha en hjemmel for retting.

Utvalget mener det er mest hensiktsmessig at bestemmelsen primært legger ansvaret for retting til kommunen. Vi viser til det som er nevnt ovenfor om at den ansvarlige ofte ikke vil ha den nødvendige kunnskapen til å rette på en god måte. Hensynet til at rettebestemmelsen også skal virke preventivt, tilsier imidlertid at kommunen også får myndighet til å kunne pålegge den ansvarlige å utføre rettingen der skadene skyldes ulovlig motorferdsel. Ved et pålegg kan kommunen gi føringer for hvordan arbeidet skal utføres, slik at man unngår at rettingsforsøket fører til ytterligere naturskader.

For å rette vil det ofte være nødvendig for kommunen å gjøre bruk av andres eiendom. Etter naturmangfoldloven § 71 kan den som retter «gjøre bruk av den ansvarliges faste eiendom – eller om nødvendig andres faste eiendom». Utvalget mener utgangspunktet bør være at kommunen inngår avtale om tilgang til andres eiendom, og foreslår derfor å lovfeste dette som hovedregel. Dersom det er særlig tungtveiende grunner som gjør at skaden må rettes, foreslår vi imidlertid å åpne for at kommunen kan gjennomføre retting mot eiers vilje. Dette vil først og fremst bero på hvor alvorlig miljøskade som er oppstått ved motorferdselen.

Der kommunen gjør bruk av andres faste eiendom, foreslår utvalget at kommunen skal være ansvarlig for å erstatte eventuelle skader på eiendommen. Utvalget foreslår en uttrykkelig regel i loven om at kommunen kan kreve tapet erstattet av den ansvarlige, der skaden skyldes ulovlig motorferdsel. Utvalget antar at tap som skyldes skader ved motorferdsel i utmark i stor grad også vil kunne kreves dekket etter alminnelige erstatningsrettslige regler og etter det objektive ansvaret i luftfartsloven og bilansvarsloven.

32.4.5 Tvangsmulkt

En tvangsmulkt er et gebyr som ilegges ved manglende gjennomføring av en plikt. Mulkten skal sikre at regelverk blir etterlevd og forpliktelser overholdt. Tvangsmulkten kan enten fastsettes som en løpende mulkt eller som et beløp som forfaller ved hver overtredelse. Det finnes i dag hjemmel for å ilegge tvangsmulkt i flere miljølo-

ver, jf. naturmangfoldloven § 73, forurensningsloven § 73 og svalbardmiljøloven § 96.

Av forvaltningsloven § 51 følger det at forvaltningsorganer bare kan fastsette tvangsmulkt når det er fastsatt i lov. I dag er det ikke hjemmel for å ilegge tvangsmulkt etter motorferdselloven. Utvalget har vurdert om det er behov for en slik hjemmel i ny motorferdsellov.

Bruk av tvangsmulkt er bare hensiktsmessig der noen er pålagt en plikt man ønsker å gi dem et særlig insentiv til å etterleve. Motorferdselloven er primært en forbudslov og pålegger i liten grad private aktører plikter. Utvalget er derfor i tvil om hvor stort behov det er for å ha adgang til å ilegge tvangsmulkt. Antakelig vil pålegg om tvangsmulkt være mest aktuelt ved pålegg om retting. Også i disse tilfellene kan det imidlertid settes spørsmålstegn ved hvor aktuelt det er å bruke tvangsmulkt. Dersom skadevolderen ikke retter, har jo kommunen adgang til å rette selv, og kommunen kan deretter pålegge skadevolderen å dekke kostnadene. En annen situasjon der det kan være aktuelt å bruke tvangsmulkt, er tilfeller der plikten til å rapportere, for eksempel ved å sende inn kjørebok, ikke etterleves. Utvalget antar at det heller ikke her vil være særlig aktuelt å ilegge tvangsmulkt.

Utvalget vurderer behovet for å ilegge tvangsmulkt som begrenset. Samtidig ser vi få ulemper ved å ha en hjemmel for å ilegge tvangsmulkt i de tilfellene der det oppstår behov for det. Vi foreslår derfor en hjemmel for å ilegge tvangsmulkt.

Utvalget vurderer at det er mest hensiktsmessig at det er kommunen som kan ilegge tvangsmulkt. Det er kommunen som har adgang til å pålegge retting og fastsette plikter for den som ferdes. Utvalget foreslår derfor at kommunen skal få adgang til å ilegge tvangsmulkt.

32.4.6 Inndragning

32.4.6.1 Innledning

Inndragning innebærer at myndighetene konfiskerer verdier eller ting som har en tilknytning til straffbare handlinger. I miljøkriminalitetsmeldingen peker regjeringen på at inndragning eller delinndragning av verdien av kjøretøy er noe som i større grad bør vurderes ved alvorlige overtredelser av motorferdselregelverket, også ved første gangs overtredelse.¹² Utmarks kommunenes Sammenslutning (USS) har bedt utvalget vurdere om det er behov for å innføre en bestemmelse om inndragning ved gjentatte overtredelser.

¹² Meld. St. (2019–2020) kapittel 4.9.

32.4.6.2 Strafferettslig inndragning

Etter straffeloven § 69 kan ting som har vært brukt ved en straffbar handling, inndras. Bestemmelsen åpner også for at hele eller deler av tingens verdi kan inndras istedenfor tingen selv. Bestemmelsen angir videre at det ved avgjørelse av om tingen skal inndras, skal legges særlig vekt på «om inndragning er påkrevd av hensyn til en effektiv håndheving av straffebudet», og om inndragning vil være forholdsmessig. I Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) s. 463 er følgende fremhevet: «Strafforfølgningens preventive virkning kan svekkes dersom en lovbrøtters får beholde gjenstanden for den straffbare handlingen.» Det er også fremhevet at inndragning normalt bør foretas dersom det er en nærliggende fare for at gjenstanden på ny vil bli benyttet til å begå en straffbar handling. Men slik fare vil ikke alltid foreligge. Dreier det seg om en ting det ellers er lovlig å bruke, for eksempel en båt eller en bil, vil det vanligvis ikke være grunnlag for inndragning basert på prevensjons-hensynet alene etter en enkelt overtredelse. Dersom lovbruddet er særlig grovt og viser en alvorlig mangel på hensynsfullhet og respekt for regelverket, kan likevel inndragning være aktuelt også etter enkeltstående lovbrudd.

I Riksadvokatens rundskriv 1/1988 *Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag – håndhevningsdirektiv* er det med henvisning til uttalelser i Ot.prp. nr. 60 (1986–87) pekt på at det er riktig å vurdere inndragning av kjøretøy «ved særlig skadelige eller gjentatte overtredelser».

Det finnes enkelte eksempler på inndragning ved overtredelse av motorferdselregelverket. I Rt. 1998 s. 182 stadfestet Høyesterett en verdiinndragning på kr 49 322 som i hovedsak besto av verdien av en ATV som hadde blitt benyttet til ulovlig motorferdsel i forbindelse med ulovlig fangst. Inndragningen kom i tillegg til en bot på kr 10 000. Et annet eksempel er Frostating lagmannsretts dom 30. august 2022¹³ der domfelte ble dømt til å betale kr 15 000 i inndragning etter ulovlig snøskuterkjøring i tillegg til en bot på kr 24 000. Snøskuterføreren ble dømt for å ha kjørt uten førerkort for snøskuter, for å ha kjørt en uregistrert snøskuter og for ikke å ha stanset for kontroll av Statens naturoppsyn.

Utvalget antar at inndragning, i form av enten at kjøretøyet som har vært brukt til ulovlig kjøring inndras eller i form av hel eller delvis verdiinn-

dragning av kjøretøyet, må ha en betydelig avskrekkende effekt både på den som rammes av inndragningen, og på allmennheten. En inndragning vil også hindre domfelte i å bruke det samme kjøretøyet flere ganger til ulovlig motorferdsel. Etter utvalgets vurdering er det flere former for ulovlig motorferdsel der strafferettslig inndragning av kjøretøyet ser ut til å være en egnet reaksjon ut fra føringene i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004). Etter utvalgets oppfatning vil for eksempel inndragning være aktuelt – og trolig særlig effektivt – ved gjentatte lovbrudd med snøskutere som er særlig egnet for bestemte ulovlige bruksmåter, som kjøring i løs snø og i bratt terreng. Denne typen overtredelser er i kjerneområdet for strafferettslig inndragning. Inndragning av kjøretøyet vil, selv om kjøretøyet har høy verdi, stort sett være forholdsmessig vurdert etter føringene i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004). I proposisjonen på s. 464 fremheves det blant annet at det i forholdsmessighetsvurderingen må vurderes «hvor nært den aktuelle tingen er tilknyttet den straffbare handlingen som danner grunnlaget for inndragningen», og som et typeeksempel er det pekt på et tilfelle der en bil eller en båt kan «ha vært selve gjenstanden for villmannskjøring». I situasjoner der lovbrøttere kalkulerer med risikoen for å bli bøtelagt og driver med gjentatt villmannskjøring, vil det etter utvalgets vurdering – etter disse føringene – stort sett alltid være forholdsmessig å inndra kjøretøyet. I vurderingen av forholdsmessighet er det også viktig å ta i betraktning følgende understrekning i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) s. 464:

Generelt må det ved forholdsmessighetsvurderingen tas hensyn til at inndragning er en reaksjon på en straffbar handling. At tiltaket vil føles ubehagelig for den det er rettet mot, ligger i inndragningsinstituttets natur. Derfor må det en del til før inndragning kan sies å være uforholdsmessig.

Utvalget har inntrykk av at terskelen for å inndra kjøretøy for overtredelser av motorferdselloven i praksis er lagt for høyt sammenlignet med lovgivers forutsetninger i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004). Vi mener at straffeloven § 69 gir et vidt grunnlag for å beslutte inndragning, og at denne hjemmelen er en tilstrekkelig hjemmel. Vi peker på at det er svært viktig at påtalemyndigheten følger opp føringene gitt i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) og tidligere i Ot.prp. nr. 60 (1986–87) og i Riksadvokatens håndhevingsdirektiv.

¹³ LF-2022-62239.

32.4.6.3 Administrativ inndragning

I en e-post 11. november 2022 ba departementet utvalget om å vurdere en innføring av en administrativ hjemmel for inndragning. Det er ikke gitt generelle regler om administrativ inndragning i lovverket, slik det er gjort for strafferettslig inndragning i straffeloven kapittel 13. Det er få eksempler på bestemmelser om administrativ inndragning i lovverket, og bestemmelsene som finnes, er uensartede og handler først og fremst om inndragning av utbytte av ulovlige handlinger fra næringsdrivende.¹⁴ Dette er en av årsakene til at det ikke ble foreslått å fastsette generelle bestemmelser om administrativ inndragning i forvaltningsloven da det ble vedtatt generelle regler om overtredelsesgebyr, administrativt rettighetstap og tvangsmulkt i forvaltningsloven kapittel IX og X.

I forarbeidene til forvaltningsloven er det gitt retningslinjer for når administrativ inndragning bør anvendes. Der er det fremhevet at det «forut for innføring av ordninger med administrativ inndragning bør skje en grundig vurdering av hva som konkret er behovet, og begrense en eventuell hjemmel til dette».¹⁵ På motorferdselområdet er det først og fremst aktuelt å inndra transport- og fremkomstmidler som er brukt til ulovlig kjøring. Etter utvalgets oppfatning er det vanskelig å se for seg andre aktuelle former for inndragning. Slik vi vurderer det, er inndragning av kjøretøy bare i begrenset grad sammenlignbart med de typiske tilfellene av administrativ inndragning ellers i lovverket.

Etter utvalgets oppfatning er strafferettslig inndragning et velegnet redskap overfor alvorlig motorferdselkriminalitet og behovet for administrativ inndragning er derfor begrenset. Utvalget vurderer også at inndragning på motorferdselområdet av rettssikkerhetsmessige grunner bør skje innenfor straffeprosessens rammer. Utvalget vil derfor ikke foreslå en hjemmel for administrativ inndragning.

32.4.7 Rettighetstap

Både straffeloven og vegtrafikkloven har regler som innebærer at den som begår straffbare handlinger, kan fratras retten til motorferdsel gjennom dom eller forelegg.

Straffeloven § 56 angir at den som har begått en straffbar handling som viser at vedkommende er uskikket til eller kan misbruke en «virksomhet

eller aktivitet», kan fratras retten til å utøve aktiviteten eller virksomheten for fremtiden. Av forarbeidene til bestemmelsen går det frem at man også kan fratras retten til å utøve «rene sports- og fritidsaktiviteter», og at man også kan forbys å kjøre på en bestemt måte.¹⁶ Samme sted går det frem at det ikke kreves like stor varsomhet når det er spørsmål om å frata noen retten til å utøve en sports- eller fritidsaktivitet, som når det gjelder retten til å utøve næringsvirksomhet eller inneha en stilling.

Etter vegtrafikkloven § 33 første avsnitt kan det i dom eller forelegg fastsettes «tap av retten til å føre førerkortpliktig motorvogn» når «den som har førerrett blir ilagt straff» og «hensynet til trafikksikkerheten eller allmenne hensyn ellers krever det».

Nærmere regler om tap av førerrett finnes i tapsforskriften.¹⁷ Det følger her av § 2-6 at retten skal vurdere tap av førerretten «når dette anses påkrevet av allmenne hensyn for å beskytte samfunnet mot de skadevirkningene det kan ha om vedkommende fortsatt tillates å føre motorvogn». Det er et vilkår at det er «klar sammenheng mellom bruken av motorvogn og den straffbare handling». Det følger videre av § 2-7 nr. 1, jf. vegtrafikkloven § 10, at den som straffes for ikke å ha stanset kjøretøy for kontroll når det kreves av politiet eller Statens vegvesen, bør tape førerrett i minst tre måneder.

Utvalget legger til grunn at både straffeloven § 56 og vegtrafikkloven § 33 allerede i dag gir en vid adgang til å frata den som overtrer motorferdselloven retten til å føre førerkortpliktig motorvogn. I alle fall etter straffeloven vil det også være mulig å begrense rettighetstapet til å gjelde retten til motorferdsel i utmark spesielt. Utvalget har imidlertid inntrykk av at disse virkemidlene i liten grad benyttes.

Tap av førerretten generelt eller tap av retten til å føre motorkjøretøy i utmark spesielt er etter utvalgets mening virkemidler som kan ha en betydelig preventiv virkning. Utvalget mener politi og domstoler bør bruke disse virkemidlene mer enn vi har inntrykk av at gjøres i dag.

Utvalget peker først på grove overtredelser av aktsomhetsplikten som et tilfelle der allmenne hensyn klart taler for at den ansvarlige fratras retten til motorferdsel i utmark. I alvorlige tilfeller kan ulovlig motorferdsel dessuten være uttrykk for en vilje til å ta risiko som strider så mye med

¹⁴ Det er gitt en oversikt i Prop. 62 L (2015–2016) s. 182.

¹⁵ Prop. 62 L (2015–2016) s. 185.

¹⁶ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) s. 453–454.

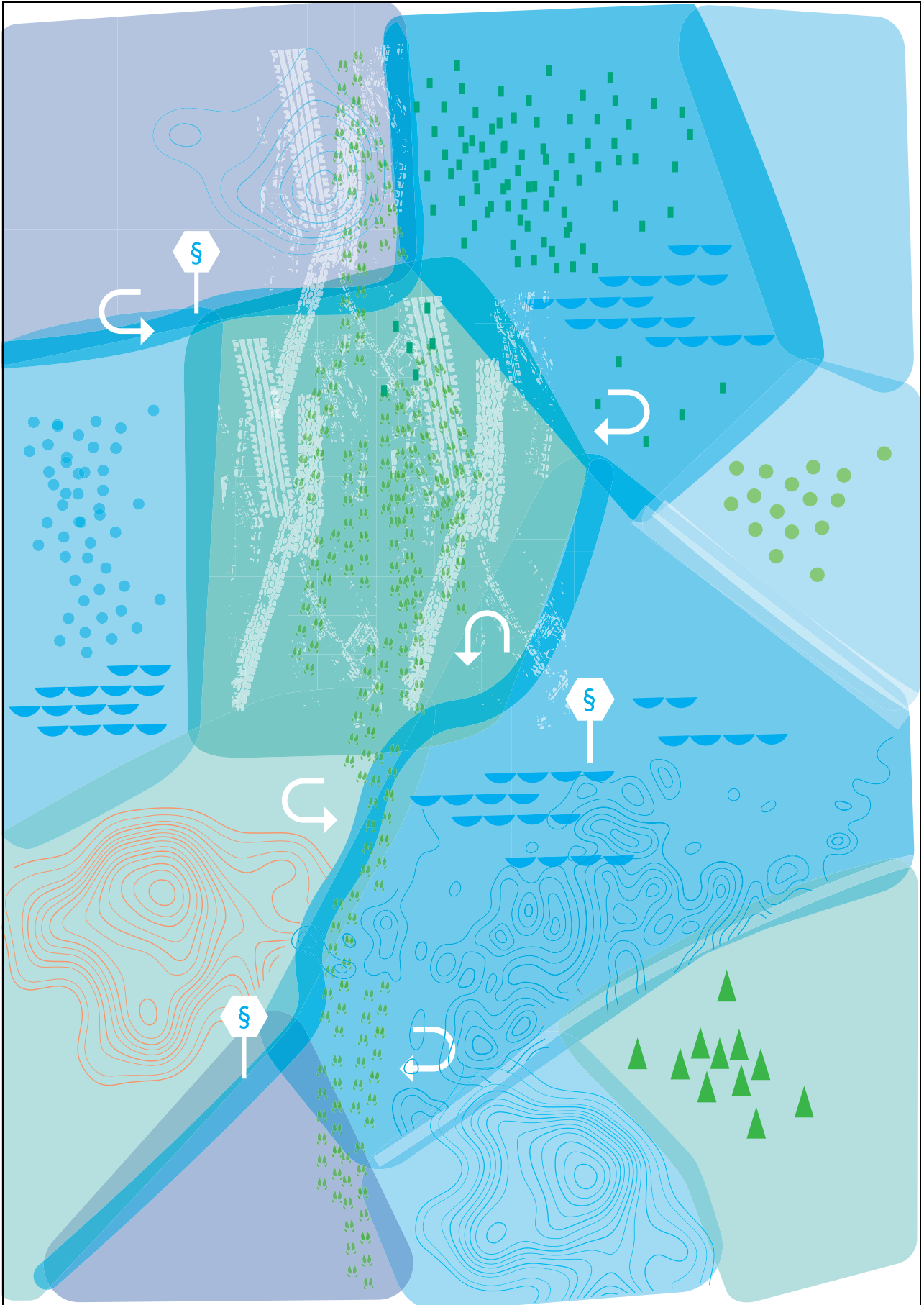
¹⁷ Forskrift 19. desember 2003 nr. 1660 om tap av retten til å føre motorvogn med videre.

regelverket at både hensynet til de allmenne hensynene som motorferdselloven skal ivareta, og hensynet til trafikksikkerheten tilsier at den ansvarlige bør fratras retten til å føre motorvogn i en periode. Utvalget peker videre på at sammenhengen i regelverket tilsier at den som overtrer naturoppsynsloven § 3 ved å ikke stoppe for kontroll, kan ilegges samme reaksjon som den som ikke stopper for trafikkontroll i regi av politiet eller Statens vegvesen, det vil si at det også her bør være utgangspunktet at den som straffes mister retten til å kjøre førerkortpliktig motorvogn i minst tre måneder.

32.5 Utvalgets forslag

Utvalget forslår

- at forsettlige og uaktsomme overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av motorferdselloven skal kunne straffes med bøter eller fengsel på inntil ett år, og at grove overtredelser skal kunne straffes med fengsel i inntil to år
- at politiet og Statens naturoppsyn får adgang til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på motorferdselloven
- at kommunen skal kunne tildeles myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr for manglende betaling av løypeavgift
- at kommunen får adgang til å pålegge retting
- at kommunen får adgang til å ilegge tvangsmulkt



Figur 33.1

Del V
Konsekvenser og merknader til lovforslaget

Kapittel 33

Hvordan ivaretar lovforslaget hensynet til naturen?



Figur 33.2

33.1 Innledning

I kapittel 4 beskriver utvalget hvilke rettslige rammer som ligger til grunn for forslaget til ny motorferdsellov. Blant annet stiller Grunnloven § 112 krav om at miljøvirkninger skal utredes, og at miljøhensyn skal ivaretas i lovforslaget. Særlig må de langsiktige og de samlede virkningene av forslaget belyses og vurderes.

Gjennomgangen i kapittel 10 viser at det er usikkerhet rundt hvilke virkninger motorferdsel i utmark har på naturen. Usikkerheten er særlig stor når det gjelder virkningene over tid og virkningene sett i lys av andre inngrep i naturen. I hvilken grad natur og miljø blir påvirket av motorferdsel i utmark, vil henge sammen med en rekke forhold ved selve påvirkningen (motorferdselen) og hvor sårbar naturen på stedet er.

Utvalget mener at hensynet til natur og friluftsliv ikke blir tilstrekkelig ivaretatt i dagens motorferdsellov og praktiseringen av denne, se kapittel 12.2. Som understreket i kapittel 13.1.1 har det vært viktig for utvalget å ivareta hensynet til natur og friluftsliv i lovforslaget. Dette er også en sentral føring i mandatet. Miljøhensyn og miljøvirkninger er vurdert fortløpende i utredningen der det er relevant. I dette kapittelet nevner vi de mest sentrale forslagene for å ivareta naturen.

33.2 Overordnede rammer

Selv om hver enkelt tur med et motorisert transport- eller fremkomstmiddel ikke nødvendigvis

har vesentlige negative konsekvenser for miljøet, kan den samlede belastningen av all motorisert ferdsel være stor, spesielt hvis den ses i sammenheng med annen menneskelig aktivitet og påvirkning på naturen. Det har vært viktig for utvalget å utarbeide et lovforslag som sikrer at den samlede belastningen på naturen ikke blir for stor. Det kommunale selvstyret har stått sentralt i utvalgets mandat, og i utgangspunktet er det ønskelig at kommunene selv kan avgjøre hvilken motorferdsel de vil åpne for i sin kommune. Å gi kommunen vide fullmakter til å forvalte motorferdsel i utmark vil samtidig medføre en betydelig usikkerhet om hva kommunene faktisk vil åpne for. Dersom mange kommuner da bruker myndigheten til å åpne for ferdsel motorferdsel fullt ut, er det grunn til å være urolig for hvor stor den samlede belastningen av motorferdselen kan bli. Det er vanskelig for kommunene å ta stilling til den samlede belastningen fordi det både innebærer å vurdere andre kommuners gjeldende og fremtidige praksis på motorferdselområdet og de samlede virkningene av andre inngrep i naturen. Dette har vært et sentralt dilemma i utvalgsarbeidet.

Denne usikkerheten er en av grunnene til at det er et klart behov for å sette tydelige rammer i loven som sikrer at den samlede belastningen på natur og miljø er i tråd med Grunnloven § 112. Kunnskapsgrunnlaget er ikke godt nok til å slå fast at en økning i motorferdselen i utmark kan skje uten negative virkninger for miljøet. Da må også føre-var-prinsippet legges til grunn.

33.3 Motorferdselen bør ikke øke vesentlig

På bakgrunn av de rettslige rammene som er nevnt ovenfor, har utvalgets overordnede målsetting vært at forslaget til ny lov, verken rettslig eller faktisk, bør åpne for mer motorferdsel enn i dag.

I tillegg til at miljøkonsekvensene er usikre og den samlede belastningen på naturen i utmarka kan være for stor, vil en liberalisering av reglene om motorferdsel i utmark kunne gå på bekostning av friluftslivet. Friluftsliv er viktig for folkehelsen, og stillhet, ro og urørt natur er viktige kvaliteter for friluftslivet.

Etter utvalgets forslag skal motorferdselloven fortsatt være en forbudslov, se kapittel 13.1.3. Når vi har vurdert hvilke unntak fra forbudet forslaget skal åpne for, har skadepotensialet på naturen vært en viktig faktor, se kapittel 13.2.1. Skadepotensialet må veies opp mot nytten av kjøringen. Det har for eksempel vært spesielt viktig for utvalget å begrense motorferdsel på barmark, nettopp fordi skadepotensialet på naturen og særlig terrenget er større på barmark enn på snødekt mark. Vi har også lagt vekt på at det bare skal være den motorferdselen som er *nødvendig* for å oppfylle transportformålet i det enkelte tilfellet, som skal være tillatt, se kapittel 14.2.2.

33.4 Samlet og samordnet arealforvaltning

Et viktig grep utvalget foreslår, er å regulere flere former for motorferdsel gjennom planer etter plan- og bygningsloven. Forslaget er nærmere gjort rede for og begrunnet i kapittel 15.

Plan- og bygningsloven legger til rette for at avgjørelser kan tas etter en grundig saksbehandling der ulike interesser belyses og veies mot hverandre, og der interesserte kan medvirke tidlig i prosessen. På denne måten blir det lettere for kommunene å se avgjørelser i sammenheng med annen virksomhet, slik at summen av avgjørelsene går i en retning som er i tråd med overordnede mål og ambisjoner. Utvalget mener også at det er en styrke at mange ulike former for virksomhet er regulert gjennom plan- og bygningsloven. Ved å regulere motorferdsel i plan vil man også styrke plan- og bygningslovens rolle som kobling mellom ulike virksomheter og arealinteresser, slik at det blir enklere å vurdere de samlede belastningene på natur- og friluftinteresser. Plan- og bygningsloven er også et verktøy for å kanalisere motorferdselen i utmark.

33.5 Kanalisering av ferdsel

Det har vært et viktig mål for utvalget å begrense det totale arealet som blir påvirket av motorferdsel. Det er viktig å unngå motorferdsel i de mest sårbare naturområdene og i områder der ferdselelen kan komme i konflikt med andre arealinteresser. Disse målene kan blant annet oppnås ved å kanalisere motorferdselen til fastsatte løyper og bort fra sårbare områder. Kanalisering har vært et anbefalt tiltak i mye av kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for utredningen.¹ Utvalget har derfor valgt å videreføre, fremheve og styrke flere av reglene som bidrar til kanalisering etter dagens regelverk.

Det er særlig tre måter å legge til rette for kanalisering på. For det første kan kommunen åpne for motorferdsel i faste snøskuterløyper vedtatt etter plan- og bygningsloven. Ved plassering av løypene er det naturlig å legge vekt på hvor de vil gjøre minst skade. Utvalget har stilt vilkår om at snøskuterløyper ikke kan legges i foreslåtte verneområder eller i nasjonale villreinområder. Også etter dagens lov er det adgang til å vedta snøskuterløyper, men reguleringen gjennom plan- og bygningsloven er et nytt virkemiddel. Forslaget er nærmere drøftet i kapittel 15.

For det andre kan kommunen forby eller begrense adgangen til motorferdsel i bestemte områder. Etter plan- og bygningsloven har man flere muligheter til å begrense adgangen til ferdsele i et område, se kapittel 15.4.4.6. Gjennom bruk av hensynssoner kan kommunen for eksempel begrense adgangen til å gi tillatelser i sårbare områder, slik at motorferdselen kanaliseres bort fra disse. I tillegg foreslår utvalget at kommunen og statsforvalteren etter motorferdselloven skal kunne fastsette midlertidige eller varige forbud mot motorferdsel i særlige sårbare områder.

For det tredje foreslår utvalget å innføre et krav om at kommunen i tillatelser må angi langs hvilken trasé eller i hvilket område motorferdselen skal skje. Kommunene har adgang til å stille vilkår om trasé også etter dagens regler, og de plikter å kartfeste traseer i tillatelser til transport til hytte. Ved å utvide plikten til å gjelde flere tillatelser håper utvalget å fremme kanalisering av ferdselelen ytterligere, se også kapittel 28.3.4.

For at virkemidlene for kanalisering skal fungere etter hensikten, er det nødvendig at kommunene har kunnskap om områder med verdifulle og sårbare naturtyper og arter, slik at

¹ Se særlig Vistad (red.) mfl. (2007), Mathiesen mfl. (2023), Lindeberget og Skarin (2014) og Øian mfl. (2015).

motorferdselstraseer kan legges i sikker avstand fra slike områder.

33.6 Bedre kunnskapsgrunnlag

I motorferdselforvaltningen er det en utfordring at kunnskapsgrunnlaget på en del områder er svakt, se kapittel 12.2.3. Et godt kunnskapsgrunnlag er nødvendig for at beslutningene som tas etter loven, skal ivareta hensynet til natur og miljø. Det er også en forutsetning for at utvalget skal kunne vurdere hva slags motorferdsel forslaget til ny lov skal åpne for, og for å oppfylle utredningspliktene som blant annet er fastslått i Grunnloven § 112.

Utvalget har gått gjennom et bredt utvalg av forskningsrapporter og utredninger fra forvaltningsorganer for å belyse virkningene motorferdsel har på naturen, se kapittel 10. I tillegg har Norsk institutt for naturforskning (NINA) på oppdrag fra utvalget vurdert vårforbudet i Nord-Troms og Finnmark. Det samlede inntrykket er likevel at det er kunnskapshull, særlig når det gjelder den samlede belastningen på naturen. Dette innebærer at føre-var-prinsippet får anvendelse.

Utvalget har foreslått flere tiltak for å bedre kunnskapsgrunnlaget, både generelt og i kommunene. For det første foreslår vi at kommunene skal gjennomføre konsekvensutredning etter konsekvensutredningsforskriften før de vedtar snøskuterløyper, se kapittel 15.4.5.5. Det er krav til utredning også etter dagens regler, se motorferdselforskriften § 4a. Vi mener likevel at forslaget innebærer en styrking av kravet til kunnskapsgrunnlag, blant annet fordi reglene i konsekvensutredningsforskriften er mer detaljerte, og fordi de stiller krav om mer omfattende og tidligere medvirkning.

Utvalget foreslår også at tillatelser etter loven kapittel 5 og planer etter lovforslaget § 43 skal registreres i Miljøvedtaksregisteret, og at kommunene skal rapportere inn data om løyper i en egen database. Dette er nærmere omtalt i kapittel 29.4. Selv om sistnevnte også er et krav etter forskriften § 4a niende avsnitt i dag, innebærer forslaget samlet at miljøforvaltningen får bedre kunnskap om det totale omfanget av motorferdsel i utmark.

33.7 Bedre forvaltning

Det har vært et mål for utvalget å foreslå en lov som legger grunnlag for en bedre forvaltning av

motorferdsel i utmark. Det gjelder både for motorferdselen som er tillatt med direkte hjemmel i loven, og særlig for kommunenes adgang til å tillate motorferdsel. Utvalget mener at forslaget til ny lov vil gi kommunene bedre forutsetninger for å vurdere og legge vekt på miljøhensyn, særlig hensynet til den samlede belastningen på naturen.

Det er helheten i lovforslaget som er avgjørende for hvordan loven forvaltes og praktiseres. Utvalget vil likevel presentere noen sentrale forslag som skal bidra til en bedre og mer helhetlig forvaltning av motorferdsel i utmark.

For det første har vi foreslått en tydeligere og mer brukervennlig motorferdsellov. Dagens regelverk er vanskelig å orientere seg i både for brukere og kommunene, se kapittel 12.3. Ved å løfte regler som i dag er gitt i forskrift eller rundskriv, opp i loven blir det enklere å få oversikt over hvilken motorferdsel regelverket faktisk åpner for. Dette gjør det også enklere for lovgiver å vurdere om totalpåvirkningen fra motorferdselen er akseptabel.

Når det gjelder den *motorferdselen som er direkte tillatt*, er det spesielt tre ting utvalget vil peke på. For det første har vi foreslått å beholde adgangen til å forby eller begrense ferdselele i spesielt sårbare områder.² Denne adgangen er videreført i forslaget § 9, og et eventuelt forbud vil med enkelte unntak også gjelde for den direktehjemlede motorferdselen. Utvalget peker på at det også er adgang til å bruke plan- og bygningsloven til å begrense motorferdsel i spesielt sårbare områder, se kapittel 15.4.4.6. For det andre videreføres aktsomhetsplikten i forslaget § 8. Aktsomhetsplikten er viktig i et miljøperspektiv fordi den gjelder for alle typer kjøring, både tillatelsesbasert og direktehjemlet. For det tredje har utvalget foreslått at det bare er ferdsel som er *nødvendig* for de ulike formålene, som skal være direkte tillatt etter loven. Disse forslagene er nærmere beskrevet i kapittel 14.

Når det gjelder *kommunens adgang til å tillate motorferdsel*, har utvalget fått tilbakemelding om at dagens regelverk gir uklare rammer for kommunenes handlingsrom. Vi erfarer også at vurderingene etter naturmangfoldloven §§ 8 til 12 ofte gjøres skjematisk, og at de i enkelte tilfeller er utelatt.

Utvalget har utformet lovtteksten på en måte som skal gi tydeligere rammer for kommunenes vurderinger. Vilåårene for å tillate motorferdsel er klarere utformet, og kommunene oppfordres til å

² Dagens regler er plassert i loven § 7 andre avsnitt og forskriften § 2 tredje avsnitt, § 3 tredje avsnitt og § 8 første avsnitt.

vurdere miljøvirkninger opp mot annen nytte. I lovforslaget kapittel 5 er det for eksempel tydeliggjort at kommunene bare kan gi tillatelse til den motorferdselen som er *nødvendig* for å oppnå formålet i bestemmelsene. Siden vilkårene i stor grad vil være et rettsanvendelsesskjønn, vil dette også legge til rette for domstolskontroll. I tillegg foreslår utvalget en ny bestemmelse som skal gi retningslinjer for kommunenes avgjørelser, se forslaget § 10. Denne gjør det helt tydelig at miljøhensyn skal stå sentralt i beslutninger etter loven. Vurderingene skal også komme frem av begrunnelsen for vedtakene. På denne måten håper utvalget at kommunene i større grad vil ta hensyn til virkninger for miljøet, og særlig den samlede belastningen på naturen. Vi oppfordrer blant annet kommunene til å stille vilkår som kan forhindre og redusere miljøskade.

Utvalget foreslår også en egen omgjøringsbestemmelse i forslaget § 41, se kapittel 28.4.3. Bestemmelsen gir blant annet adgang til å omgjøre vedtak der skadevirkningene ved ferdsele viser seg å være større enn forventet. I de aller fleste miljølover er det gitt hjemmel for å omgjøre vedtak i slike tilfeller.

33.8 Støy og klima

Utvalget understreker at den alminnelige teknologiske utviklingen i samfunnet også vil gi en modernisering av kjøretøyparken. Derfor er det grunn til å anta at støy- og klimabelastningen fra motorferdsel i utmark vil reduseres over tid, gitt at mengden ferdsel ikke øker.

Kommunene har adgang til å stille vilkår til enkelttillatelser for å redusere støyplager og klimapåvirkning. Det kan særlig være aktuelt å stille vilkår om tidspunkt for kjøringen, vekt på kjøretøyet eller motortype. Lovforslaget legger også opp til at kommunene i plan kan fastsette bestemmelser om bruk av snøskuterløyper, blant annet å avgrense bruken av løypene til bestemte kjøretøy som for eksempel elektriske transport- og fremkomstmidler. Utvalget understreker at det også finnes andre rettslige virkemidler som kan ivareta støy- og klimahensyn.

33.9 Tiltak mot ulovlig motorferdsel

Selv om omfanget av ulovlig motorferdsel er usikkert, er utvalgets klare inntrykk etter møter med blant annet politi og Statens naturoppsyn at

omfanget er betydelig. Ulovlig motorferdsel kan som annen motorferdsel ha negative virkninger på naturen, blant annet i form av kjørespor og utslipp og forstyrrelser av vilt. I miljøkriminalitetsmeldingen er det gitt uttrykk for at «ulovlig motorferdsel i utmark vil kunne få betydning for Norges mulighet til å nå nasjonale mål knyttet til naturmangfold og friluftsliv».³

Hvis omfanget av den ulovlige motorferdselen skal reduseres, må håndhevingen av regelverket skjerpes. Utvalget har foreslått flere tiltak som skal bidra til dette.

Et av hovedgrepene utvalget foreslår, er å skjerpe strafferammen for brudd på motorferdselloven. En skjerpet strafferamme reflekterer skadevirkningen som brudd på motorferdselloven kan ha, og vil bidra til å harmonisere straffenivået for brudd på motorferdselloven med straffenivået etter annen miljølovgivning. Den skjerpede strafferammen innebærer økt adgang til å benytte straffeprosessuelle tvangsmidler, og dette gir politiet flere verktøy i etterforskningen av ulovlig motorferdsel.

Utvalget har også foreslått å gi politiet adgang til å ilegge overtredelsesgebyr, slik at både politiet og Statens naturoppsyn får denne reaksjonsmuligheten. Utvalget vurderer at bruk av overtredelsesgebyr kan være et nyttig verktøy ved mindre alvorlige brudd på motorferdselloven. At også politiet får adgang til å ilegge gebyr, kan bidra til økt bruk av dette verktøyet, noe som kan ha en preventiv effekt. Utvalget foreslår også at kommunen skal kunne få myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr for manglende betaling av eventuelle løypeavgifter. Ved å åpne for at kommunen kan få slik myndighet, håper utvalget å legge til rette for kontroll med bruk av snøskuterløypene. Vi har også foreslått at kommunen kan pålegge den som har skadet naturen på grunn av ulovlig motorferdsel å gjenopprette den tidligere miljøtilstanden (retting).

Utvalget har i tillegg foreslått enkelte tiltak som skal bidra til å gjøre det enklere å kontrollere om motorferdsel er lovlig, inkludert dokumentasjonskrav for oppdragstakere og leiekjørere og krav til innholdet i tillatelsen. Kommunene får også vid adgang til å stille vilkår i tillatelsene, og de kan stille vilkår om blant annet bruk av registreringsløsninger som legger til rette for kontroll. I tillegg har utvalget foreslått en forskriftshjemmel der departementet får mulighet til å fastsette krav om særskilte kontrolltiltak.

³ Meld. St. 19 (2019–2020) s. 65.

33.10 Samlede vurderinger

Virkningene av en lov avhenger av hvordan den etterlevs i praksis, særlig gjennom vedtakene som treffes med hjemmel i loven. Derfor kan det være vanskelig å forhåndsvurdere hvilke virkninger en ny lov vil få. Utvalgets vurdering er likevel at forslaget til ny motorferdsellov som er presentert i denne NOU-en, er innenfor rammene som er satt i Grunnloven § 112. Når det gjelder etterlevelsen av Grunnloven § 112, er det helheten i lovforslaget som er avgjørende. I dette kapitlet har vi presentert de viktigste forslagene som skal ivareta miljøhensyn, og samlet sett mener vi at forslaget til ny motorferdsellov ivaretar hensynet til naturen i større grad enn det dagens motorferdselregelverk gjør.

Siden det er helheten i lovforslaget som er avgjørende, er det vanskelig for utvalget å slå fast hva slags forslag som ville ha resultert i et lovforslag som *ikke* ivaretar miljøhensyn i tilstrekkelig grad. Vi synes likevel det er grunn til å nevne enkelte synspunkter her.

Ut fra det kunnskapsgrunnlaget som har vært tilgjengelig, mener utvalget at det ikke er anledning til å foreslå en vesentlig liberalisering av motorferdselregelverket. Så lenge de samlede virkningene av motorferdsel i utmark på naturen og dyrelivet er såpass usikre, er det gode argumenter for å være føre var. Dette har vært en viktig del av grunnlaget for at utvalget ikke har foreslått å åpne for eksempel for frikjøringsområder eller å legge til rette for transport av skikjørere med helikopter (*heliskiing*) eller tunge beltekjøretøy (*catskiing*) og andre former for fritidskjøring utover å videreføre ordningen med åpne snøskuterløyper, se også kapittel 22.

Utvalget mener også at det kan bryte med rammene i Grunnloven § 112 å foreslå en lov som lar det være helt opp til kommunene å bestemme hvilken motorferdsel de ønsker i sin kommune. Når det i hovedsak legges til kommunene å treffe vedtak om å åpne for motorferdsel, er det nødvendig at loven stiller klare og etterprøvbare vilkår som sørger for at kommunene vurderer miljøhensyn i samsvar med loven når de tar beslutninger.

Kapittel 34

Økonomiske og administrative konsekvenser



Figur 34.1

34.1 Generelt

Utvalget antar at en innholdsmessig og språklig modernisering av motorferdselloven, vil gjøre regelverket mer tilgjengelig og forståelig for både publikum og de som forvalter loven, og at dette over tid vil gi økonomiske og administrative gevinster ved at det bidrar til å forenkle forvaltningen, gi mindre prosess og riktigere avgjørelser og praksis.

Utvalget mener videre at god regelverkskvalitet, veiledning om regelverket, ordninger for samarbeid og samordning, og gode ordninger for rapportering og deling av kunnskap om motorferdsel forvaltning, er viktige for å sørge for god forvaltning av motorferdsel. Det er etter utvalgets oppfatning nødvendig at det bevilges tilstrekkelige økonomiske og administrative ressurser til dette. Det antas at det særlig i en implementeringsfase vil bli økte kostnader i forbindelse med etablering av systemer og personell til å understøtte disse formålene. Det vil være behov for opplæring i nye regler for statsforvalterne og kommunene, og nødvendig å sørge for at kommunene har tilstrekkelig kompetanse for å gjøre gode juridiske, miljø- og planfaglige vurderinger.

34.2 Konsekvenser for kommunene

Utvalgets forslag til ny motorferdsellov innebærer i hovedsak en videreføring av dagens reguleringer, men med noen endringer. Utgangspunktet skal fortsatt være at motorferdsel er forbudt, og at det gjøres unntak for ferdsel som skal være tillatt. Vi foreslår ingen større endringer i myndighets-

fordelingen på området: kommunene skal fortsatt ha en sentral rolle i forvaltningen av regelverket.

Vi antar at forslaget til ny lov ikke vil medføre vesentlige kostnader eller administrative konsekvenser. De faktiske konsekvensene av utvalgets forslag vil i stor grad avhenge av hvordan kommunene forvalter regelverket og benytter seg av det handlingsrommet som er lagt til dem.

Utvalget foreslår at motorferdsel i større grad enn tidligere skal reguleres i arealplaner etter plan- og bygningsloven. Dette gjelder blant annet kommunens adgang til å vedta snøskuterløyper. Vi legger til grunn at saksbehandling etter plan- og bygningsloven er noe kommunene kjenner godt, og at å benytte et enhetlig system for all arealplanlegging kan medføre økonomiske og administrative gevinster. Utvalget foreslår at snøskuterløyper tas inn i konsekvensutredningsforskriften vedlegg I, som innebærer en konsekvensutredningsplikt. Vi har ikke ønsket å svekke utredningskravene for fastsetting av snøskuterløyper. Dette kan medføre at enkelte kommuner må bruke mer ressurser på utredninger sammenlignet med i dag. Utvalget foreslår imidlertid at kommunen skal ha en hjemmel til å kreve brukerbetaling til dekning av kostnader med utredning, etablering og drift av snøskuterløyper. Økte kostnader for kommunen forbundet med utredning av snøskuterløyper kan dermed dekkes med brukerbetaling. Dette er også i tråd med prinsippet i naturmangfoldloven § 11 om at tiltakshaveren skal dekke kostnadene ved å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet.

Kommuner som allerede har fastsatt snøskuterløyper i forskrift, må fastsette disse på nytt i reguleringsplan. Utvalget legger imidlertid til

grunn at kunnskapsgrunnlaget fra tidligere prosesser i stor grad kan gjenbrukes, sammen med den erfaringene kommunen har med de enkelte løypene.

I tråd med prinsippet i naturmangfoldloven § 11, foreslår utvalget også at kommunestyret skal kunne gi forskrift om gebyr for behandling av søknader om motorferdsel. Gebyret skal ikke være høyere enn de nødvendige kostnadene kommunen har med slike saker. En viktig begrunnelse for dette forslaget, og forslaget om dekning av utredning av snøskuterløyper, er å sørge for at kommunene har tilstrekkelige ressurser for å forvalte motorferdsel på en forsvarlig måte.

Lovforslaget stiller tydeligere krav enn i dag til hvordan kommunene begrunner og utformer beslutninger om motorferdsel. Dette kan i noen grad øke kommunenes ressursbruk i saksbehandlingen. Samtidig vil utvalget understreke at myndighetene allerede i dag er forpliktet til å legge vekt på hensynet til natur, friluftsliv og samisk kulturutøvelse når de treffer vedtak etter dagens motorferdselregelverk, og at vurderingen av naturmangfoldlovens retningslinjer i den enkelte sak skal fremgå av begrunnelsen til vedtakene. Utvalget er kjent med at flere kommuner i dag ikke begrunner sine vedtak godt nok og at kommunene i varierende grad anvender prinsippene i naturmangfoldloven. En del av forslagene i ny motorferdsellov vil derfor tydeliggjøre en plikt som allerede eksisterer. Forslaget kan føre til økonomiske og administrative konsekvenser som følge av at disse pliktene i større grad etterleves.

Lovforslaget innebærer at det stilles strengere krav til hvordan tillatelser om motorferdsel utformes. Dette kan også medføre en økt arbeidsmengde for kommunene. Samtidig antar utvalget at tillatelser som er tydeligere avgrenset vil være enklere å kontrollere og kan medvirke til mer lovlig praksis. For kontrollmyndighetene antar vi at dette gir både økonomiske og administrative gevinster.

Tillatelser bør etter utvalgets syn ikke kunne gis for lengre perioder enn fire år. Utvalget har pekt på både lokaldemokratiske og praktiske begrunnelser for dette. Utvalget antar at både søkeren og kommunen i stor grad bør kunne gjenbruke tidligere søknader og vurderinger der det er forsvarlig og hensiktsmessig, og at tidsbegrensningen derfor innebærer et begrenset merarbeid.

Lovforslaget innebærer at enkelte hjelpemidler for funksjonshemmede tas ut av lovens virkeområde. Utvalget antar at dette vil medføre en noe redusert saksmengde knyttet til saker om tillatelse for motorferdsel for funksjonshemmede.

Utvalget foreslår å gi kommunene hjemler for å pålegge retting der motorferdsel har forårsaket skade på miljøet og å ilegge tvangsmulkt. Bruk av slike virkemidler kan innebære noe merarbeid for kommunene, men utvalget antar at dette vil ha et begrenset omfang.

Utvalgets lovforslag innebærer at departementet kan bestemme at kommunene skal registrere enkelte vedtak i miljøvedtaksregisteret. Utvalget vurderer at slik registrering kan sammenlignes med vanlig journalføring og ikke vil medføre noen særlig administrativ byrde.

Det vil være behov for overgangsbestemmelser ved overgang til ny motorferdsellov. Forslaget innebærer blant annet at tillatelser og lokale forskrifter hjemlet i gammel lov gjelder i en periode på opptil fem år etter at ny lov trer i kraft. Kongen kan videre bestemme at deler av dagens motorferdselregelverk skal gjelde i opptil fem år. Dette kan være særlig aktuelt for bestemmelsen om oppkjøring av skiløyper. Utvalget antar at dette vil gi kommunene tilstrekkelig tid til å innrette seg.

34.3 Konsekvenser for staten

Utvalget foreslår å oppheve det såkalte vårforbudet i Nord-Troms og Finnmark. Statsforvalteren i Troms og Finnmark har gitt uttrykk for at de i våresongen bruker mye ressurser på å behandle søknader om unntak fra forbudet, og at dette er søknader som stort sett innvilges. Denne delen av lovforslaget innebærer isolert sett at statsforvalteren i Troms og Finnmark vil spare ressurser som etter dagens lov blir brukt til saksbehandling.

Forslaget om at vedtak etter motorferdselloven skal registreres i Miljøvedtaksregisteret medfører at Miljødirektoratet vil ha kostnader med å utvikle en ny modul for registeret. Det må også regnes med en noe utvidet ressursbruk i forbindelse med drift av miljøvedtaksregisteret.

Utvalget foreslår å utvide strafferammen for overtredelse av motorferdselloven. Det er også foreslått at politiet, i tillegg til Statens naturoppsyn, skal få generell adgang til å ilegge overtredelsesgebyr, og at kommunen skal få adgang til å ilegge overtredelsesgebyr for manglende betaling av løypeavgift. Den økte reaksjonsmuligheten kan ha en preventiv effekt og slik medføre redusert ulovlig motorferdsel. Eventuelle økte kostnader knyttet til straffegjennomføring, antar vi vil være av begrenset art.

Kapittel 35

Merknader til de enkelte bestemmelsene



Figur 35.1

Kapittel 1. Innledende bestemmelser

Kapittelet angir lovens formål og virkeområde.

§ 1 Formålet med loven

Loven skal sikre at motorferdsel i utmark og vassdrag skjer på en bærekraftig måte som ivaretar naturen og tar hensyn til friluftslivet og samisk kulturutøvelse.

Paragrafen fastslår hvilke formål loven skal ivareta. Bestemmelsen erstatter § 1 i dagens motorferdsellov. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 13.3.

Formålet med loven er å «sikre at motorferdsel i utmark og vassdrag skjer på en bærekraftig måte som ivaretar naturen og tar hensyn til friluftslivet og samisk kulturutøvelse». Bestemmelsen viser til hensyn som har vern i Grunnloven og i Norges folkerettslige forpliktelser, se nærmere om dette i kapittel 4.2 og 4.4.

Loven bygger på en erkjennelse av at motorferdsel i utmark og vassdrag kan føre til skader på naturen, friluftslivet og samisk kulturutøvelse og at det dermed er nødvendig med regler for å begrense og styre motorferdselen i utmark og vassdrag.

Formålsbestemmelsen innebærer at de nevnte hensynene skal tillegges stor vekt ved tolkning og bruk av bestemmelsene i loven, innenfor rammene som den enkelte bestemmelsen angir. Kommunene må dermed tillegge hensynene stor vekt også ved utøvelse av forvaltningssskjønn.

Begrepet «naturen» skal forstås i videste forstand og omfatter blant annet alt «naturmangfold», slik dette er definert i naturmangfoldloven

§ 3. Det omfatter dermed både økosystemer, arter og genetisk variasjon innen artene, de økologiske sammenhengene mellom disse komponentene, og også landskapsmessig og geologisk mangfold.

At motorferdselen skal skje på en måte som «ivaretar» naturen, innebærer at hensynet til å minimere skader på naturen er det mest grunnleggende formålet med loven. Der hensynet til naturen og hensyn til friluftsliv eller samisk kulturutøvelse trekker i forskjellige retninger, skal dermed hensynet til naturen veie tyngst.

«Friluftslivet» skal forstås slik begrepet brukes i den offentlige friluftslivspolitikken, se for eksempel Stortingsmeldingen om friluftsliv (Meld. St. 18 (2015–2016) s. 10): «Opphold og fysisk aktivitet i friluft i fritiden med sikte på miljøforandring og naturopplevelse». Motorisert ferdsel i utmark anses i seg selv ikke som «friluftsliv».

Begrepet «samisk kulturutøvelse» skal forstås i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser, særlig etter den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27, og Grunnloven § 108, se kapittel 4.4.

At motorferdselen skal «skje på en bærekraftig måte» understreker også at de mulige skadevirkningene må ses i et langsiktig perspektiv, og at tilfredsstillelse av dagens behov for motorferdsel ikke skal skje på en måte som ødelegger framtidige generasjoners muligheter til å nyte naturen, og å utøve friluftsliv og samisk kulturutøvelse.

§ 2 Hvor loven gjelder

Loven gjelder på norsk territorium.

For Svalbard og Jan Mayen gjelder svalbardmiljøloven og lov 27. februar 1930 nr. 2 om Jan Mayen i stedet for loven her.

Paragrafen angir det stedlige virkeområdet til loven. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 13.4.

I samsvar med utgangspunktet i norsk rett gjelder motorferdselloven på norsk territorium.

Loven gjelder ikke på Svalbard eller Jan Mayen. Begge disse områdene har egne regler for motorferdsel, hjemlet i henholdsvis svalbardmiljøloven §§ 79 til 84 og Jan Mayen-loven § 2 tredje avsnitt. Hvilke arealer innenfor norsk territorium reglene saklig sett omfatter følger av § 3.

§ 3 *Hva loven gjelder*

Loven regulerer motorferdsel i utmark og vassdrag.

Som motorferdsel regnes i denne loven ferdsel med enhver type motorisert transport- og fremkomstmiddel til lands eller vanns, inkludert start og landing med motorisert luftfartøy. Som landing regnes også lasting og lossing fra motorisert luftfartøy som holdes i en fast posisjon over bakken eller vannflaten (hovrer).

Som utmark regnes udyrket mark som ikke er innmark eller likestilt med innmark etter friluftsløven § 1a. Setervoll, hustomt, engslått og kulturbeite som er omgitt av utmark, likestilles med utmark etter loven her. Det samme gjelder for vei i utmark som ikke er lovlig opparbeidet for kjøring med bil, og for vei i utmark som ikke er brøytet for kjøring med bil.

Vassdrag omfatter åpne og islagte elver, bekker og innsjøer.

Departementet kan gi forskrift om at bestemte lettere transport- og fremkomstmidler ikke skal omfattes av loven.

Paragrafen angir det saklige virkeområdet for loven. Bestemmelsen erstatter dagens motorferdsellov § 2. Innholdet er til dels endret. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 13.5.3 og 13.6.3. Lovens virkeområde på vann er nærmere omtalt i kapittel 25.4. Lovens virkeområde i luften er nærmere omtalt i kapittel 26.4.

Første avsnitt angir det generelle utgangspunktet – loven gjelder motorferdsel i utmark og vassdrag.

Andre avsnitt første setning angir hovedinnholdet i begrepet «motorferdsel». Lovens definisjon av dette begrepet er vesentlig endret fra dagens lov. Dette innebærer også en viss endring av det materielle innholdet i motorferdselbegrepet fra dagens lov.

For det første omfatter begrepet «motorferdsel» «ferdsel med enhver type motorisert trans-

port- og fremkomstmiddel til lands eller til vanns, inkludert start og landing med motorisert luftfartøy». Dette alternativet dekker alle transport eller fremkomstmidler som kjøres på, eller umiddelbart over, bakken og isen eller på, under eller umiddelbart over vannflaten. Alternativet vil dermed omfatte all bruk av det som i dag regnes som motorkjøretøy og motorfartøy, og bruk av luftfartøy når de berører bakken, isen eller vannflaten. Alternativet dekker dermed også taksing med fly både til lands og til vanns. Bruk av taubaner eller transportmidler som går på skinner, som tog, trikk og kabelbane, vil derimot ikke omfattes av loven.

Med «transport- og fremkomstmiddel» menes innretninger for person- og godstransport. Klart innenfor begrepet «transport- og fremkomstmidler» regnes alle innretninger som transporterer personer, og selvgående eller fjernstyrte innretninger av tilsvarende størrelse. Typiske transport- eller fremkomstmidler vil dermed være biler, traktorer, motorsykler, snøskutere, hogstmaskiner, alle slags båter og fartøy, inkludert vannskutere og surfebrett, og fly, helikoptre og gyrokoptere. Større motorredskaper som føres av en person som går bak, og som er laget for å transportere tung last, som jernhest og elgtrekk, faller også klart innenfor begrepet «transport- og fremkomstmiddel».

Klart utenfor faller små motoriserte innretninger som verken er ment for, eller blir brukt til person- eller godstransport, slik som fjernstyrte lekebiler eller håndholdte motorgressklippere og snøfresere. Fjernstyrte eller autonome innretninger (droner) som er så små at de relativt enkelt kan bæres inn i terrenget vil heller ikke omfattes av loven, med mindre departementet har bestemt noe annet etter regelen i femte avsnitt. Innretninger som er ment for persontransport, som for eksempel elektriske sykler og el-sparkeykeler, faller på den andre siden klart innenfor begrepet «transport- og fremkomstmidler». Dette gjelder uansett hvordan innretningen klassifiseres etter veitrafikkregelverket.

Et tvilstilfelle kan være motoriserte innretninger til person- eller godstransport som forutsetter at noen skyver eller trekker dem, og som ligner svært mye på innretninger som tradisjonelt har blitt drevet fram av muskelkraft alene. Motoriserte trillebærer og barnevogner er eksempler på slike innretninger som er kommet i de senere årene. Om slike innretninger faller inn under loven eller ikke må avgjøres konkret ut fra hvor mye innretningen skiller seg fra tilsvarende ikke-motoriserte innretninger. Viktige momenter vil

være om innretningen har en vekt eller hastighet som er vesensforskjellig fra det tilsvarende innretninger vil ha ved vanlig bruk, eller om innretningen vil gi nevneverdig større skade enn bruk av tilsvarende ikke motoriserte innretninger. Slike innretninger som i praksis bare kan brukes med motoren i gang vil likevel alltid være omfattet av loven. I tvilstilfeller kan departementet bruke forskriftshjemmelen i femte avsnitt til å avklare om et transport- eller fremkomstmiddel er omfattet av loven.

Grensetilfeller kan også oppstå ved bruk av motoriserte innretninger som kan brukes til person- og godstransport uten at de primært er konstruert for dette, for eksempel plenetraktorer eller leketøy for barn. I slike grensetilfeller må den faktiske bruken av innretningen være avgjørende for om bruken kommer inn under motorferdselloven eller ikke.

At transportmiddelet eller fremkomstmiddelet er «motorisert» betyr at det må ha en motor ment for fremdrift. At definisjonen omfatter «enhver type» motoriserte transport- og fremkomstmidler innebærer at definisjonen både omfatter enhver type transportmiddel eller fremkomstmiddel og enhver type motorteknologi. Det vil si at også transportmidler og teknologier som ikke eksisterer i dag er omfattet, selv om de ikke skulle falle naturlig inn under noen kategori transportmiddel som finnes i dag.

Definisjonen av «motorferdsel» omfatter «ferdsel med» transport- eller fremkomstmiddelet. Det er ikke et krav at motoren er i bruk. Dermed vil for eksempel bruk av en ATV trukket av hunder eller bruk av en elektrisk sykkel med motoren avslått, også omfattes av definisjonen. Det er videre ikke et krav at transport- eller fremkomstmiddelet består av én integrert enhet. En separat motor til å ha på ryggen som gir framdrift ved bruk av ski, sykkel eller paraglider vil dermed også omfattes av definisjonen, så lenge motoren og transportmidlet blir brukt som en samlet enhet.

Andre setning utvider begrepet «landing», og dermed også motorferdselbegrepet, til også å omfatte «lasting og lossing fra motorisert luftfartøy som holdes i en fast posisjon over bakken eller vannflaten (hovrer)». Dette innebærer at lasting og lossing fra helikopter eller større droner med vinsj eller lignende, vil omfattes av loven uansett hvilken høyde lastinga eller lossinga skjer fra. Ren overflyging omfattes imidlertid ikke av loven, uansett hvilken høyde overflyginga skjer i. Motorferdselloven gjelder ikke ved landing med luftfartøy på landingsplass som har konsesjon etter luft-

fartsregelverket. Her gjelder luftfartsloven, jf. § 5 tredje avsnitt.

Tredje avsnitt angir hva som omfattes der begrepet «utmark» brukes i motorferdselloven. Innholdet tilsvarer dagens motorferdsellov § 2 andre og tredje avsnitt, med enkelte endringer. Utgangspunktet etter *første setning* er, slik det også er i dagens lov, at utmarksbegrepet i motorferdselloven tilsvarer utmarksbegrepet i friluftsløven § 1a. Rettspraksis knyttet til friluftsløven vil dermed også ha betydning for tolkningen av begrepet «utmark» i motorferdselloven.

Etter *andre setning* videreføres regelen om at enkelte arealkategorier som etter friluftsløven regnes som innmark, etter motorferdselloven likevel «likestilles med utmark» så lenge de ligger «omgitt av utmark». At arealkategoriene «likestilles» med utmark innebærer at de omfattes av bestemmelser der ordet «utmark» benyttes. Arealkategoriene som likestilles med utmark er «setervoll», «hustomt», «engslått» og «kulturbeite». De tre sistnevnte arealkategoriene er hentet fra friluftsløven, og skal også forstås likt som etter friluftsløven. Begrepet «setervoll» skal i samsvar med normal språkbruk forstås som åpne områder rundt tidligere eller aktive setre, der busker og trær er holdt nede som følge av slått og eventuelt beite. De omtalte arealene skal anses som «omgitt av utmark, selv om arealet består av flere enheter. Et seterområde vil dermed likestilles med utmark selv om det består av flere setervoller som grenser til hverandre. Det avgjørende er om det samlede arealet av setervoller, hustomter, engslåtter eller kulturbeiter grenser til andre arealklasser som regnes som «innmark» for eksempel fulldyrket mark eller industriområder.

Begrepet «skogplantefelt» som i dagens lov regnes opp som en arealkategori som «likestilles med utmark» er ikke tatt med i forslaget. Begrepet ble tatt ut av friluftsløvens definisjon av «innmark» ved endringslov 16. september 2011 nr. 41. Skogplantefelt er dermed nå å regne som «utmark» etter friluftsløven, og dermed også etter motorferdselloven.

Etter *tredje avsnitt tredje setning* likestilles også «vei i utmark som ikke er lovlig opparbeidet for kjøring med bil» med utmark. At dette bare gjelder veier som er «lovlig» opparbeidet, er en endring fra dagens motorferdsellov.

For at en trasé skal regnes som vei som er «lovlig opparbeidet for kjøring med bil», må for det første traseen faktisk være «opparbeidet» til en «vei» – det vil si at det er lagt et veidekke, og eventuelt etablert grøfter og bruer eller kulverter der dette er nødvendig. At terrenget i seg selv gjør

det mulig å kjøre bil, eller at det finnes synlige spor etter tidligere kjøring er dermed ikke tilstrekkelig til at traseen faller utenfor virkeområdet til motorferdselloven.

Veien må videre være opparbeidet til tilstrekkelig standard for «kjøring med bil». Når «bil» angis i ubestemt form, viser dette til at veien, i alle fall i tørre perioder, må oppfattes som fremkommelig for *enhver* bil som lovlig kan kjøres på norske veier, fra små kompaktbiler til tyngre lastebiler. Det er dermed ikke nok at en kan kjøre bil med gode terrengkjøringsegenskaper langs traseen eller at det er mulig å ta seg fram hvis «man krongler seg forsiktig fram», jf. Eidsivating lagmannsretts dom 16. juni 2003 (LE-2003-263). Om en vei kan regnes som «opparbeidet for kjøring med bil» må vurderes konkret i det enkelte tilfellet. I tillegg til selve veidekket, vil momenter som helningsgrad og radius på svinger også videre være relevante. Landbruks- og matdepartementets og Landbruksdirektoratets håndbok *Normaler for landbruksveier* fra 2016 gir veiledning om skillet mellom «bilvei» (veiklasse 1–6) og «traktorvei» (veiklasse 7). Veier som tilfredsstillt dagens krav til veiklasse 1–6 vil være regnet som vei opparbeidet for kjøring med bil etter motorferdselloven.

Det er videre et krav at veien «lovlig» må være opparbeidet for kjøring med bil. Om opparbeidningen er «lovlig» må avgjøres ut fra regelverket på det tidspunktet veien ble opparbeidet til den standarden den har når kjøringen skjer. For nye veier innebærer dette at veien må være bygd med tillatelse etter plan- og bygningsloven eller landbruksveiforskriften. Der veistandarden er oppgradert etter at veien først ble etablert, må også oppgraderingen være «lovlig».

Videre likestilles også vei i utmark som ikke er «brøytet for kjøring med bil» med utmark. Også her vil det avgjørende spørsmålet være om veien er tilstrekkelig brøytet til at den er fremkommelig med enhver type bil.

Fjerde avsnitt inneholder definisjonen av begrepet «vassdrag». Med «vassdrag» menes alle elver, bekker og innsjøer, både når vannflaten er åpen og når den er tilfrosset. Loven gjelder derimot ikke motorferdsel på sjøen, heller ikke når den er tilfrosset. Hvor grensen mellom sjø og vassdrag går, vil i tvilstilfeller måtte avgjøres konkret. Fast lokal oppfatning skal ha stor vekt ved avgjørelsen, dersom grensen ellers framstår som uklar.

Femte avsnitt gir departementet myndighet til å fastsette at bestemte lettere transport- og fremkomstmidler skal omfattes av loven. Med «lettere

transport- og fremkomstmidler» menes transport- og fremkomstmidler som er for små til å transportere en person, se kommentarene til andre avsnitt. Bestemmelsen må ses i sammenheng med forskriftshjemmelen i § 4 andre avsnitt, som gir departementet adgang til å avklare om transport- og fremkomstmidler for persontransport kan regnes som «hjelpemiddel» som faller utenfor loven.

§ 4 Ferdsel med rullestol eller lignende hjelpemidler

Loven gjelder ikke ferdsel med hjelpemidler som er laget for å kompensere for redusert bevegelsesevne, dersom ferdsel med hjelpemiddelet ikke har nevneverdig større skadepotensial enn ferdsel til fots.

Departementet kan gi forskrift om hvilke hjelpemidler som faller inn under bestemmelsen.

Paragrafen unntar bestemte hjelpemidler som er laget for å kompensere for redusert bevegelsesevne fra lovens virkeområde. Bestemmelsen er ny og er nærmere omtalt i kapittel 16.5.4.

Første avsnitt angir at loven ikke gjelder ferdsel med nærmere angitte hjelpemidler. I dette ligger det at ingen av lovens bestemmelser kommer til anvendelse for ferdsel med fremkomstmidler som er omfattet av paragrafen. Bruken vil dermed verken være omfattet av forbudet mot motorferdsel i utmark og vassdrag i § 7 eller av aktsomhetsplikten i § 8, og den kan heller ikke begrenses eller forbyes av kommunen eller statsforvalteren etter reglene i § 9. Bruken vil likevel kunne være omfattet av andre krav i lovverket, for eksempel krav til aktsomhet i naturmangfoldloven § 6 og fri-luftsloven § 2.

Med «hjelpemiddel» menes innretninger egnet til direkte å avhjelpe, erstatte eller kompensere for en redusert bevegelsesevne. Dette vil typisk være fremkomstmidler som er spesiallaget eller spesialtilpasset for personer med funksjonsnedsettelse, som rullestoler. Hvorvidt et hjelpemiddel er laget for å kompensere for redusert bevegelsesevne må bero på en helhetsvurdering av hjelpemiddelets egenskaper, for eksempel utforming av sete, fremdrifts- og styringsmekanisme.

Det er *selve hjelpemiddelet* som unntas fra lovens virkeområde. Det innebærer at loven ikke regulerer bruk av slike hjelpemidler, uavhengig av hvem som benytter dem, til hvilket formål de benyttes eller hvor i utmarka bruken skjer. Loven stiller ikke krav om at den som benytter hjelpemiddelet må dokumentere at hen har behov for hjelpemiddelet.

Formålet med bestemmelsen er å tilrettelegge for at blant annet personer som er avhengige av rullestol, kan bedrive vanlige friluftslivsaktiviteter som å gå tur i skogen eller plukke bær.

I «kompensere» ligger det at hjelpemiddelet skal avhjelpe eller erstatte en tapt funksjon, men ikke mer. Dette innebærer blant annet at fremkomstmiddelet ikke kan legge til rette for ferdsel over lengre avstander eller i høyere hastigheter enn det funksjonsfriske normalt kan oppnå til fots. Hjelpemiddelet skal ikke være laget for hastigheter som vesentlig overstiger det personer uten funksjonsnedsettelse kan oppnå til fots. Trafikkreglens hastighetsbegrensning for rullestoler på 15 kilometer i timen kan gi veiledning, men ikke ethvert fremkomstmiddel som har maksimal hastighet på under 15 kilometer i timen vil falle innenfor bestemmelsens anvendelsesområde.

Bestemmelsen omfatter ikke fremkomstmidler som ikke er laget for å kompensere for redusert bevegelsesevne, selv om de i et konkret tilfelle faktisk blir brukt til å kompensere for redusert bevegelsesevne.

Hjelpemiddelets skadepotensial skal ikke være «nevneverdig større» enn skadepotensialet ved ferdsel til fots. Dette innebærer at miljøpåvirkningen ved typisk bruk av hjelpemiddelet kan være litt større enn ved ferdsel til fots, men at forskjellen i forventet miljøpåvirkning ikke kan være stor. Ved sammenligningen av skadepotensial bør det tas utgangspunkt i hjelpemiddelets egenskaper, for eksempel marktrykk, hastighet, rekkevidde og støy. Disse egenskapene bør som utgangspunkt ikke nevneverdig overstige tilsvarende egenskaper hos en person til fots.

I *andre avsnitt* gis departementet myndighet til å fastsette forskrift med nærmere bestemmelser om hvilke hjelpemidler som omfattes av bestemmelsen. Formålet med å gi departementet myndighet til å fastsette forskrift, er å legge til rette for at departementet kan avklare tvil om hvilke fremkomst- og hjelpemidler som faller under begrepet «hjelpemiddel» i bestemmelsen.

§ 5 Forholdet til enkelte andre lover

For områder som er vernet etter naturmangfoldloven kapittel V eller etter naturmangfoldloven § 77, gjelder verneforskriftens regler om motorferdsel i tillegg til loven her.

For områder som omfattes av markaloven, gjelder markaloven §§ 10 og 15 i stedet for loven her.

Luftfartsloven gjelder i stedet for loven her ved landing med luftfartøy på landingsplass som har konsesjon etter luftfartsregelverket.

Paragrafen angir i hvilken grad motorferdselloven gjelder i områder omfattet av enkelte andre regler om motorferdsel i utmark. Paragrafen viderefører gjeldende rett, men til dels på områder som ikke eksplisitt omtales i dagens lovverk. Paragrafen gir ikke en uttømmende oversikt over forholdet til andre lover.

Første avsnitt regulerer forholdet til verneområder opprettet eller videreført i medhold av naturmangfoldloven. Regelen her er at verneforskriftens regler og motorferdsellovens regler gjelder parallelt. I verneområder der motorferdsel er forbudt, må den som skal benytte et motorisert fremkomstmiddel dermed ha unntak både fra verneforskriften og fra motorferdselloven for at motorferdsel skal være lovlig.

Andre avsnitt angir at loven ikke gjelder i områder omfattet av markaloven. I områdene rundt Oslo som til enhver tid omfattes av markaloven, erstattes dermed motorferdsellovens regler av reglene i markaloven §§ 10 og 15, og av eventuelle regler om motorferdsel i markaforskriften.

Tredje avsnitt viderefører avgrensningen fra dagens lov mot landinger som skjer på landingsplass med konsesjon etter luftfartsloven. Motorferdselloven gjelder ikke for slike landinger.

§ 6 Forholdet til grunneiers rettigheter

Loven påvirker ikke grunneieres og andre rettighetshaveres mulighet til å nekte eller regulere motorferdsel.

Paragrafen beskriver forholdet mellom motorferdsellovens regler og privatrettslige rettigheter i fast eiendom. Bestemmelsen tilsvarer innholdsmessig dagens motorferdsellov § 10, men ordlyden er endret. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 13.7.

Bestemmelsen angir at motorferdselloven ikke påvirker grunneiers og andre rettighetshaveres mulighet til å nekte eller regulere motorferdsel. Det ligger i dette at spørsmålet om en grunneier eller rettighetshaver kan nekte andre motorferdsel eller på annen måte regulere ferdselen på eiendommen, ikke løses av motorferdselloven. Dersom det oppstår uenigheter mellom grunneier og andre om grunneier kan nekte motorferdsel, må uenigheten dermed løses på bakgrunn av andre rettsgrunnlag.

Det privatrettslige utgangspunktet er at eiendomsretten til en grunneiendom innebærer en enerett til å råde, både rettslig og faktisk, over eiendommen. Eiendomsretten omfatter en rett til å hindre andre i å bruke eiendommen, se for eksempel Rt. 2011 s. 780 avsnitt 59. Grunneier kan

dermed i utgangspunktet nekte andre å drive motorferdsel på eiendommen. Der grunneier velger å la andre drive motorferdsel på eiendommen, kan hen regulere motorferdselen som hen vil, for eksempel ved å bare tillate bestemte transportmidler eller transportmidler med bestemte egenskaper.

Grunneierretten kan imidlertid være begrenset av privatrettslige rettsgrunnlag som avtale, hevd eller alders tids bruk. Motorferdselloven regulerer ikke disse spørsmålene. Retten til å ferdes motorisert på andres eiendom følger i enkelte tilfeller også uttrykkelig av lovbestemmelser, se for eksempel vannressursloven § 16 første avsnitt bokstav d, reindriftsloven § 23, naturmangfoldloven § 72 tredje avsnitt og naturoppsynsloven § 3 første avsnitt. Videre kan rett til motorferdsel følge av mer generelt angitte rettigheter til å råde over andres eiendom, se for eksempel skjøtselsbestemmelsen i naturmangfoldloven § 47 første avsnitt, og nødrettsbestemmelsen i straffeloven § 17. Rettigheter i fast eiendom, som for eksempel rett til ferdsel som også omfatter ferdsel med motoriserte innretninger, kan også eksproprieres etter plan- og bygningsloven §§ 16-2, jf. 16-1, og oreigningslova §§ 2, jf. 1.

Kapittel 2. Alminnelige regler om motorferdsel i utmark og vassdrag

Reglene i kapittelet angir de generelle utgangspunktene for reguleringen av motorferdsel i utmark og vassdrag.

§ 7 Forbud mot motorferdsel i utmark og vassdrag

I utmark og vassdrag er motorferdsel forbudt, med mindre ferdselen er tillatt etter kapittel 3 til 5, eller etter annen lov.

Paragrafen fastslår at hovedregelen er at motorferdsel i utmark og vassdrag er forbudt. Unntak fra dette forbudet må ha hjemmel i lov, enten direkte i loven eller i vedtak (enkeltvedtak eller forskrift) fattet med hjemmel i en lov. Paragrafen tilsvarende dagens motorferdsellov § 3, men har noe endret ordlyd. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 13.1.3.

Normalt vil lovgrunnlaget for et unntak være reglene i motorferdselloven kapittel 3 til 5. Unntak kan likevel også ha hjemmel i andre lover. Der andre regelverk gir regler om motorferdsel i utmark og vassdrag, beror det på en tolkning etter alminnelige prinsipper for lovtolkning om regelen innebærer et unntak fra motorferdselforbudet i motorferdselloven, eller om den bare gjelder forholdet til grunneier.

§ 8 Aktsom og hensynsfull motorferdsel

All motorferdsel i utmark og vassdrag skal være aktsom og hensynsfull, slik at ferdselen ikke unødig påfører naturen, friluftslivet eller den samiske kulturutøvelsen skade eller ulempe. Særlig hensyn skal tas ved motorferdsel i vårløsninga eller i vått terreng, i yngletiden for vilt og i kalvingstiden for rein.

Paragrafen angir at det gjelder en aktsomhetsplikt ved motorferdsel i utmark og vassdrag. Bestemmelsen viderefører bestemmelsen i dagens motorferdsellov § 8, med noe modernisert ordlyd. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 14.3.2.

Første setning angir at motorferdsel i utmark og vassdrag skal foregå aktsomt og hensynsfullt for å unngå unødig skade og ulempe for naturen, friluftslivet og samisk kulturutøvelse. Bestemmelsen gjelder for all motorferdsel, også motorferdsel som er tillatt etter reglene i kapittel 3 til 5.

At motorferdselen skal «foregå aktsomt og hensynsfullt» medfører krav til både kjøreadferd og krav til at den som skal utøve motorferdsel må vurdere tid og sted for motorferdselen. Ferdselen skal ikke unødig forårsake skade på grunn, vegetasjon og dyreliv eller ulempe for andre, eller unødig forstyrre eller forurense naturmiljøet. Eksempler på adferd som kan være i strid med bestemmelsen er lekpreget bruk av støyende motorfartøy nær badeplasser eller kjøring med snøskuter i nærheten av reinflokker eller annet vilt.

Andre setning er ny og innebærer at plikten til å opptre aktsomt skjerpes i typetilfeller der motorferdsel erfaringsmessig kan ha særlig store skadevirkninger: i vårløsninga og i vått terreng, i yngletiden for vilt og kalvingsperioden for rein.

I tillegg til aktsomhetsbestemmelsen i motorferdselloven vil motorferdsel i utmark også omfattes av en rekke andre aktsomhets- og hensynsbestemmelser, som for eksempel grunnregelen for trafikk i vegtrafikkloven § 3, den generelle bestemmelsen om aktsomhet overfor naturmangfoldet i naturmangfoldloven § 6 og forbudet mot unødig jaging av viltlevende dyr i naturmangfoldloven § 15, aktsomhetsplikten overfor tamrein i reindriftsloven § 65, og plikten til beskytte både tamme og viltlevende dyr mot fare og unødige påkjenninger i dyrevelferdsloven § 3.

§ 9 Myndighet til å regulere motorferdsel som ellers er tillatt

Kommunen eller statsforvalteren kan i avgrensede områder midlertidig begrense eller forby motorferdsel som ellers er tillatt etter kapittel 3 til 5, når

det er nødvendig for reindrifta eller andre interesser som denne loven skal ivareta.

Kommunen eller statsforvalteren kan begrense eller forby motorferdsel som ellers er tillatt etter kapittel 3 til 5 i spesielt sårbare områder.

Adgangen til å begrense eller forby motorferdsel etter første og andre avsnitt gjelder ikke for motorferdsel som er tillatt etter §§ 11, 12, 14 eller 16.

Kommunen kan fastsette traseer og krav til transport- og fremkomstmidler som skal benyttes til ferdsele etter §§ 12, 15 og 16, så lenge det ikke er vesentlig til hinder for å gjennomføre den nødvendige ferdsele.

Paragrafen gir statsforvalteren og kommunen myndighet til å fastsette forskrift som begrenser eller forbyr motorferdsel som ellers er tillatt etter loven. Bestemmelsen erstatter forskriftshjemler som i dag ligger i en rekke forskjellige bestemmelser i loven og forskriften. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 14.4.2.

Første avsnitt gir statsforvalteren og kommunen myndighet til å fastsette forskrift som midlertidig begrenser eller forbyr motorferdsel som ellers er tillatt etter kapittel 3 til 5 i et avgrenset område.

For at kommunen skal ha adgang til å fastsette slik forskrift må det være «nødvendig for reindrifta eller andre interesser motorferdselloven skal ivareta». Bestemmelsen kan særlig være aktuell for å forby eller begrense motorferdsel i et vinterbeiteområde, dersom dårlige beiteforhold på grunn av is eller store snømengder gjør reinen spesielt sårbar for forstyrrelser.

Aktuelle begrensninger kan blant annet være krav om at kjøring bare kan skje langs bestemte traseer eller til bestemte tider. Forbud kan gjelde all motorferdsel eller begrenses til særskilte typer transport- eller fremkomstmidler. Forbud og reguleringer kan ikke gjelde motorferdsel som er tillatt etter §§ 11, 12, 14 eller 16, se *tredje avsnitt*.

Bestemmelsen gir bare hjemmel til å forby eller regulere motorferdsel «midlertidig». I dette ligger det at forskriften må angi når den skal opphøre å gjelde. Forbud eller reguleringer bør ikke gjelde lenger enn det som er nødvendig for å ivareta interessen forbudet skal beskytte.

Forskrift kan fastsettes både av statsforvalteren og av kommunen. Det er bare myndigheten som har fastsatt forskriften som vil ha myndighet til å oppheve den.

Det vil ofte haste med å innføre begrensninger eller forbud for å beskytte de aktuelle interessene. Forskriften kan da fastsettes uten eller med begrenset høring, for eksempel i form av en kort

høringsfrist, se forvaltningsloven § 37 fjerde avsnitt bokstav b.

Etter *andre avsnitt* kan statsforvalteren og kommunen fastsette regler som permanent forbyr eller regulerer motorferdsel som ellers er tillatt etter kapittel 3 til 5 i «spesielt sårbare områder». Med «spesielt sårbare områder» menes områder der motorferdsel regelmessig vil kunne føre til stor skade eller ulempe på natur, friluftsliv eller samisk kulturutøvelse. Bestemmelsen innebærer for eksempel at det kan nedlegges forbud mot motorferdsel i villreinområder eller verdifulle myrområder eller andre verdifulle naturtyper, i mye brukte friluftslivsområder og i områder med særskilt verdi for reindrifta.

Som etter første avsnitt kan aktuelle begrensninger være krav om at kjøring bare kan skje langs bestemte traseer eller til bestemte tider. Det kan også være aktuelt å sette forbud som bare gjelder deler av året. Forbud kan gjelde all motorferdsel eller begrenses til særskilte typer transport- eller fremkomstmidler. Forbud og reguleringer kan ikke gjelde motorferdsel som er tillatt etter §§ 11, 12, 14 eller 16, se *tredje avsnitt*.

Fjerde avsnitt gir kommunen hjemmel til å fastsette traseer og sette krav til transport- og fremkomstmidler som skal benyttes til ferdsele som ellers er direkte tillatt etter §§ 12, 15 og 16. Vedtaket kan ikke være «vesentlig til hinder for å gjennomføre den nødvendige ferdsele». I dette ligger det at eventuelle begrensninger ikke må medføre så store ulemper av økonomisk eller praktisk art at formålene bak de aktuelle bestemmelsene ikke kan ivaretas. Det kan dermed for eksempel ikke fastsettes at ferdsele må skje med helikopter, dersom dette medfører at beboerne på en veiløs gård ikke kan motta besøk eller at kritiske reparasjoner på telekommunikasjonsanlegg ikke kan gjennomføres innen rimelig tid. Kommunens vedtak vil i de fleste tilfeller i hovedsak rette seg mot en bestemt juridisk eller fysisk person eller en avgrenset gruppe. Saksbehandlingen skal da skje etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven.

§ 10 Retningslinjer for vedtak om motorferdsel

Ved vurderinger av om motorferdsel skal tillates etter denne loven, skal det legges vekt på om motorferdselen skjer på den måten, det tidspunktet, langs den traseen og med den teknologien som innebærer minst påvirkning på natur, friluftsliv og samisk kulturutøvelse. Det skal særlig legges vekt på å unngå skader av motorferdsel i vårløsinga eller i vått terreng, i yngletiden for vilt og i kalvingstiden for rein.

Vedtak etter denne loven skal, så langt det er rimelig, bygges på etterprøvbar kunnskap om natur, friluftsliv og samisk kulturutøvelse.

Det skal fremgå av begrunnelsen for vedtak om motorferdsel etter denne loven hvordan retningslinjene i denne paragrafen er vurdert.

Paragrafen er ny. Bakgrunnen for bestemmelsen og utvalgets overordnede vurderinger av utformingen er nærmere beskrevet i kapittel 28.2. Paragrafen har likhetstrekk med paragrafer i naturmangfoldloven §§ 7 til 12, svalbardmiljøloven § 6 og forurensingsloven § 2. Prinsippene i naturmangfoldloven gjelder for all offentlig myndighetsutøvelse, også for myndighetsutøvelse etter motorferdselloven. Retningslinjene i denne paragrafen erstatter ikke prinsippene i naturmangfoldloven, men supplerer og presiserer prinsippene for motorferdselssaker. Retningslinjene gjelder for alle vurderinger av om det skal åpnes for motorferdsel, uansett om det er tale om generelle eller individuelle vedtak etter motorferdselloven.

Retningslinjene må ses i sammenheng med lovens formålsbestemmelse som løfter opp de overordnede hensynene som skal vektlegges ved myndighetsutøvelse etter loven. Denne paragrafen gir enkelte hovedpunkter for hvordan dette formålet er ment oppnådd gjennom loven. Retningslinjene er ikke bindende for borgerne, men får betydning for borgerne når retningslinjene konkretiseres gjennom vedtak etter loven. Bestemmelsen må også ses i sammenheng med kravene til aktsom og hensynsfull motorferdsel i § 8.

Det følger av *første avsnitt første setning* at det ved vurderinger av om motorferdsel skal tillates skal legges vekt på om motorferdselen skal skje på den måten, det tidspunktet, langs den traseen og med den teknologien som innebærer minst påvirkning på natur, friluftsliv og samisk kulturutøvelse. I *andre setning* pekes det på det særlige behovet for å legge vekt på å unngå skader i enkelte situasjoner og overfor enkelte interesser

Det følger av *andre avsnitt* at vedtak etter motorferdselloven så langt det er rimelig, skal bygges på etterprøvbar kunnskap om natur, friluftsliv og samisk kulturutøvelse. Bestemmelsen overlapper naturmangfoldloven § 8, men supplerer naturmangfoldloven og er rettet særlig mot hensynene som motorferdselloven skal ivareta.

Det følger av *tredje avsnitt* at det skal fremgå av begrunnelsen for vedtak etter motorferdselloven hvordan retningslinjene i denne paragrafen er vurdert. Bestemmelsen supplerer alminnelige for-

valtningsrettslige krav til begrunnelse, slik de følger av forvaltningsloven §§ 24 og 25 og ulovfestede regler.

Kapittel 3. Generelle unntak fra forbudet mot motorferdsel

Kapittelet inneholder bestemmelser som åpner for motorferdsel som kan gjennomføres uten særskilt tillatelse fra kommunen. Med mindre den enkelte bestemmelsen selv angir noe annet, gjelder bestemmelsene for alle typer transport- og fremkomstmidler og på alle typer underlag.

§ 11 Offentlige oppgaver

Forbudet i § 7 gjelder ikke motorferdsel som er nødvendig

- a) for politiet, redningstjenesten, ambulansetjenesten, brann- og redningsvesenet og det statlige naturoppsynet*
- b) ved lovhjemlet kontroll med at regelverk overholdes*
- c) ved Forsvarets øvelser og operative virksomhet*
- d) ved skjøtsel etter naturmangfoldloven §§ 47 og 72 og kulturminneloven § 21*

Paragrafen angir unntak fra forbudet i § 7 for motorferdsel som er begrunnet i behovet for motorferdsel for å gjennomføre sentrale offentlige oppgaver.

Paragrafen åpner bare for motorferdsel som er «nødvendig», se kapittel 14.2.2.

Bokstav a angir at enkelte offentlige virksomheter med lovbestemte oppgaver i utmark og vassdrag, har tillatelse til motorferdsel som er nødvendig for virksomheten. Disse har i dag hjemmel for motorferdsel etter motorferdselloven § 4 første avsnitt bokstav a.

Dette gjelder for det første beredskapsetatene politiet, redningstjenesten, helseforetakenes ambulansetjenester og de kommunale brann- og redningsvesenene. Unntaket gjelder både for den operative virksomheten og for nødvendige øvinger.

«Redningstjenesten» betegner i denne sammenhengen den offentlig organiserte øyeblikkelige innsatsen organisert etter politiloven § 27 og Organisasjonsplan for redningstjenesten (forskrift 6. desember 2019 nr. 1740). Frivillige organisasjoner, som Røde kors, Norsk folkehjelp, Norske redningshunder også videre, og private virksomheter, som CHC Helikopterservice AS, anses som «redningstjenesten» når de står under ledelse og koordinering av en redningssentral. Øvinger som skjer etter øvingsplan godkjent av politimesteren – i egenskap av leder av lokal redningssentral –

skjer dermed i «redningstjenesten» og er omfattet av unntaket. Øvinger som ikke skjer etter godkjenning av redningssentral er ikke en del av «redningstjenesten» og er dermed ikke omfattet av unntaket.

Bokstav a omfatter også det statlige naturoppsynet organisert etter naturoppsynsloven, det vil si Statens naturoppsyn. Adgangen til motorferdsel i forbindelse med Statens naturoppsyns oppgaver følger også av naturoppsynsloven § 3. Innleide oppdragstakere som utfører oppgaver etter naturoppsynsloven på oppdrag fra Statens naturoppsyn vil også omfattes av unntaket.

Bokstav b åpner for motorferdsel ved lovhjemlet kontroll med at regelverk overholdes. Bestemmelsene viderefører reglene om motorferdsel for «oppsyns- og tilsynstjeneste» i dagens motorferdsellov § 4 første avsnitt bokstav a og motorferdselsforskriften § 2 bokstav c, slik disse er tolket i praksis. Bestemmelsen åpner for at det myndighetsorganet som i medhold av lov og eventuelt delegering er gitt myndigheten til å kontrollere at regelverket blir overholdt eller føre tilsyn, kan benytte motoriserte transport- og fremkomstmidler i utmark eller vassdrag der dette er nødvendig for kontrollen eller tilsynet. Eksempler på situasjoner som er omfattet er tollmyndighetenes kontroll etter vareførselsloven § 8-1, Miljødirektoratets tilsyn og granskning etter naturmangfoldloven § 63 og forurensningsloven §§ 48 og 50, kommunenes tilsyn etter plan- og bygningsloven § 33-2 og arbeidstilsynets tilsyn etter arbeidsmiljøloven § 18-1 og fjelloppsynets tilsyn etter fjellova § 36.

Etter *bokstav c* har Forsvaret anledning til motorferdsel i forbindelse med alle slags øvelser og ved den operative virksomheten. Unntaket dekker også motorferdsel for utenlandske militære styrker som deltar i øvelser eller operativ virksomhet i regi av Forsvaret. Bestemmelsen dekker hovedinnholdet i dagens motorferdsellov § 4 første avsnitt bokstav d. Motorferdsel i forbindelse med etablering, drift, vedlikehold og avviking av forsvarsanlegg dekkes av § 12.

Bokstav d gir adgang til motorferdsel i forbindelse med skjøtselstiltak etter naturmangfoldloven §§ 47 og 72 og kulturminneloven § 21. Bestemmelsen er ny i motorferdselloven, men adgang til motorferdsel ved skjøtsel i verneområder er antatt å følge av naturmangfoldloven §§ 47 og 72, se *Backer* (2010) s. 400–401. Unntaket gjelder bare skjøtselstiltak hjemlet i de aktuelle lovbestemmelsene. Unntaket gjelder dermed bare motorferdsel i forbindelse med tiltak i regi av forvaltningsmyndigheten, i kulturminneloven omtalt som «rette myndighet», som er utpekt for det

aktuelle området, som gjennomføres for å ivareta verdiene vernet eller fredningen skal beskytte.

§ 12 *Veier og anlegg*

Forbudet i § 7 gjelder ikke motorferdsel som er nødvendig

a) *for etablering, drift, vedlikehold og fjerning av veier*

b) *for etablering, drift, vedlikehold og fjerning av anlegg som tjener allmenne samfunnsbehov*

Paragrafen åpner for motorferdsel i forbindelse med arbeid på infrastrukturprosjekt. Bestemmelsen omfatter formål som i dag er generelt tillatt i motorferdselloven § 4 bokstav b og e og motorferdselsforskriften § 2 bokstav e og § 3 bokstav a. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 19.5.

Etter *bokstav a* er det adgang til motorferdsel ved etablering, drift, vedlikehold og fjerning av veier. Bestemmelsen viderefører i hovedsak adgangen til motorferdsel ved «anlegg og drift» av veier, som i dag finnes i motorferdselloven § 4 første avsnitt bokstav e og motorferdselsforskriften § 2 første avsnitt bokstav e. Med «veier» menes i denne sammenheng alle slags landbruksveier, herunder traktorveier, og både private og offentlige bilveier. Det er en forutsetning at veiarbeidet er lovlig etter annet regelverk. For etablerte veier vil begrensningen til «motorferdsel som er nødvendig» innebære at bestemmelsen bare åpner for ferdsel i utmark eller vassdrag, der den aktuelle ferdselen ikke kan skje på veien selv.

Motorferdsel er videre etter *bokstav b* tillatt ved arbeider på «anlegg som skal dekke allmenne samfunnsbehov». «Anlegg» skal i denne sammenheng forstås vidt. Begrepet omfatter også tilknyttede bygninger som er nødvendige for anlegget. For at motorferdsel skal være direkte tillatt, må anlegget dekke et «allment samfunnsbehov». Anlegget kan imidlertid være privateid, så lenge det ikke i hovedsak dekker et rent privat behov. Eksempler på anlegg som kommer inn under bestemmelsen er kraftverk som skal forsyne offentlig nett, sentral-, regional- og lokalnettet for overføring av elektrisitet, telekommunikasjonsanlegg, forsvarsanlegg, som for eksempel øvings- og skytefelt, vann- og avløpsanlegg for bolig- eller hyttefelt og så videre. Kommunen kan gi nærmere bestemmelser om motorferdselen etter regelen i § 9 fjerde avsnitt.

§ 13 *Viltforvaltning og uthenting av vilt*

Forbudet i § 7 gjelder ikke motorferdsel som er nødvendig

- a) for kommunen ved akuttiltak for å hindre at storvilt blir påkjørt
- b) for kommunen ved søk etter skadet storvilt
- c) for uthenting av felt elg, hjort, villsvin og bjørn

Departementet kan gi forskrift som gir bestemte kommuner adgang til å fastsette forskrift med unntak fra forbudet i § 7 for uthenting av annet storvilt enn det som er angitt i første avsnitt bokstav c, eller for uthenting av sel. Kommunen kan i forskrift sette krav til bruk av bestemte transport- og fremkomstmidler ved motorferdsel etter første avsnitt bokstav c.

Paragrafen åpner for motorferdsel i forbindelse med nærmere angitte viltforvaltningstiltak i regi av kommunen og ved uthenting av felt storvilt både i privat og offentlig regi. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 19.6.2 og 21.5.4.

Bokstav a gir kommunen adgang til å benytte motorferdsel ved akuttiltak for å hindre påkjørsel av storvilt. Begrepet storvilt skal forstås slik det forstås i viltregelverket. Bestemmelsen viderefører hjemmelen i dagens motorferdsselforskrift § 3 bokstav i, men utvider den til å også gjelde kjøring på barmark og start og landing med luftfartøy i den grad dette er nødvendig for å oppnå formålet.

Begrepet «akuttiltak» omfatter tiltak for å avhjelpe faresituasjoner som oppstår når storvilt trekker ned mot vei eller jernbane, og dermed utgjør en kollisjonsrisiko. Akuttiltak som faller inn under bestemmelsen kan være oppkjøring av traséer for hjortevilt eller utlegging av mat for å lokke dyr vekk fra vei eller jernbane.

Hjemmelen gjelder bare for «kommunen». I dette ligger det at akuttiltaket motorferdselen er tilknyttet må være organisert og ledet av kommunen. Det er også kommunen som må beslutte at det skal benyttes motorferdsel i det aktuelle tilfellet. Kommunen kan imidlertid overlate gjennomføringen av tiltaket til private oppdragstakere. Kommunens beslutninger om å benytte motorferdsel og å overlate oppdraget til private er ikke å regne som enkeltvedtak etter definisjonen i forvaltningsloven § 2.

Bokstav b gir kommunen adgang til å benytte motorferdsel ved ettersøk av skadet storvilt. Bestemmelsen viderefører hjemmelen i dagens motorferdsselforskrift § 3 bokstav j, men utvider den til også å gjelde kjøring på barmark og start og landing med luftfartøy i den grad dette er nødvendig for å oppnå formålet. Alternativet retter seg mot tilfeller der kommunen har plikt til å avlive skadet vilt etter viltregelverket. Per i dag fremgår denne plikten av forskrift 22. mars 2002 nr. 313 om utøvelse av jakt, felling og fangst § 29.

Også her gjelder hjemmelen bare for «kommunen» se merknadene til bokstav a.

Bokstav c gjør unntak fra forbudet i § 7 for uthenting av felt elg, hjort, villsvin og bjørn. Bestemmelsen tilsvarende bestemmelsen i dagens motorferdsselforskrift § 2 første avsnitt bokstav b første setning første alternativ, men utvider hjemmelen til å gjelde motorferdsel på vann og landing med luftfartøy, og til også å gjelde uttransport av felt bjørn. Med «felt» siktes det til enhver form for avliving av dyret. Hjemmelen er dermed ikke begrenset til uthenting av byttet i ordinær jakt, men dekker for eksempel også uthenting av trafikkskadde dyr som er avlivet etter kommunalt ettersøk. Bestemmelsen gir bare adgang til nødvendig motorferdsel for «uthenting» – det vil si å hente ut dyret etter at det er skutt.

Bestemmelsen åpner dermed ikke for motorferdsel for å transportere jegere eller utstyr ut i terrenget. Det er heller ikke adgang til å kjøre inn ATV eller lignende i terrenget for å stå klar for det tilfellet at jakten skal bli vellykket.

Det er bare motorferdsel som er «nødvendig» som er tillatt etter bestemmelsen. Bestemmelsen innebærer at kjøring i terreng utenfor traktorvei må begrenses til korteste praktiske distanse for å ta dyret til bilvei eller eventuelt til innmark. Der avstanden og forholdene for øvrig tilsier at slaktet enkelt kan slepes til vei med muskelkraft eller vinsj, eller der slaktet kan bæres ut, innebærer begrensningen at det ikke er adgang til motorferdsel. Se for øvrig omtalen av begrepet «nødvendig» i kapittel 14.2.

Andre avsnitt første setning inneholder en forskriftshjemmel for departementet for å åpne for at nærmere bestemte kommuner fastsetter forskrift som åpner for uthenting av annet storvilt enn angitt i første avsnitt bokstav c, eller av sel. Begrepet «storvilt» skal forstås likt med det tilsvarende begrepet i viltregelverket. I tillegg til artene nevnt i bokstav c omfatter begrepet dåhjort, villrein, rådyr, muflon, moskusfe, ulv, jerv og gaupe.

Andre avsnitt andre setning gir kommunen hjemmel til å gi forskrift som fastsetter krav til bruk av bestemte transport- eller fremkomstmidler ved uthenting av felt storvilt. Bestemmelsen kan for eksempel brukes til å sette krav om at det bare kan brukes lette beltegående kjøretøy eller til at uthenting må skje med helikopter.

§ 14 Jordbruks-, skogbruks og reindriftsnæring

Forbudet i § 7 gjelder ikke motorferdsel som er nødvendig i jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring.

Paragrafen gjør unntak fra forbudet i § 7 for motorferdsel i jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring. Bestemmelsen tilsvarer bestemmelsen i dagens motorferdsellov § 4 første avsnitt bokstav c andre alternativ. Det er bare motorferdsel som er «nødvendig» som er tillatt, se kapittel 20.2.3.

Begrepet «jordbruk» skal forstås i henhold til vanlig språklig forståelse, og omfatter dermed bare plante- og husdyrproduksjon. Begrepet «skogbruk» skal på samme måte forstås som produksjon av tømmer. Jakt, fangst, fiske og bærsanking regnes dermed ikke som tradisjonell jordbruks- eller skogbruksnæring i denne sammenhengen, selv om det gir inntekter til et gårdsbruk. Gårdsturisme og annen turistnæring knyttet til gårdsbruket regnes heller ikke som «jordbruk».

Bestemmelsen åpner videre bare for kjøring i «næring», det vil si en vedvarende virksomhet som er egnet til å gi nettoinntekt. Hold av husdyr i et så lite omfang at det må betegnes som hobbyhold, gir altså ikke adgang til motorferdsel. Det er ikke bare eiere eller leietakere av landbrukseiendommer som kan anses å drive «jordbruksnæring» og «skogbruksnæring». Selvstendige entreprenører som utfører arbeid innen jord- eller skogbruk på andres eiendom av et slikt omfang at det kan betegnes som «næring», vil være omfattet av unntaket på selvstendig grunnlag. Med «reindriftsnæring» menes all reindrift som drives etter reindriftsloven og lov om reindrift i kommunene Meldal, Midtre Gauldal, Oppdal, Rennebu, Rindal, Sunndal og Surnadal [Trollheimenloven]. Unntaket gjelder også for motorferdsel i reindrift som drives utenfor det samiske kjerneområdet.

Det er bare motorferdsel «som er nødvendig» i næringsvirksomheten som er omfattet. Generelle kommentarer til nødvendighetsbegrepet står i kapittel 14.2. Ved den konkrete vurderingen må man ta utgangspunkt i hva som anses som vanlige behov for å kunne gjennomføre regningssvarende jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring i lys av samfunns- og teknologiutviklingen.

Ut fra lovens formål, må det kunne forventes at næringsutøverne tilpasser driften for å begrense motorferdselen, for eksempel ved å ta i bruk droneteknologi, digitale gjerder, e-bjeller og lignende når det er teknisk og økonomisk forsvarlig. Landbruksutøveren skal likevel fortsatt ha et stort skjønnsrom til å velge hvilke transportbehov som er nødvendige for en rasjonell og hensiktsmessig drift av jordbruks-, skogbruks- eller reindriftsvirksomheten. Der transporten klart framstår som unødvendig for næringsvirksomheten, eller der det er klart at transportbehovet kunne ha blitt løst

på en annen måte enn ved den aktuelle motorferdselen i utmark eller vassdrag, vil imidlertid motorferdselen ikke være «nødvendig».

Aktører som omfattes av unntaket kan benytte seg av medhjelpere. For medhjelperne gjelder imidlertid dokumentasjonskravene i § 20. Det må i alle tilfelle dreie seg om et reelt oppdrag i den aktuelle næringsvirksomheten. Uttalelsen i Rt. 1979 s. 661 om at den næringsdrivende ikke kan gi andre tillatelse til kjøring som skjer i deres egen interesse mot at de påtar seg enkelte oppdrag for næringsutøveren, gjelder dermed fortsatt.

§ 15 *Turistanlegg*

Forbudet i § 7 gjelder ikke motorferdsel som er nødvendig for transport av personale og gods til driften av betjente turistanlegg. Dette gjelder bare for transport med luftfartøy, transport på lovlig etablert traktorvei og transport på vassdrag og snødekt mark.

Paragrafen gjør unntak fra forbudet i § 7 for transport til drift av betjente turistanlegg. Bestemmelsen viderefører i grove trekk hjemmelen i dagens motorferdsellov § 3 bokstav c.

Med «turistanlegg» menes faste, fysiske anlegg som er åpne for betalende publikum. De mest typiske eksemplene vil være serverings- og turisthytter i tilknytning til turveier, merkede stier og skiløyper. Det er et krav om at turistanlegget er «betjent», det vil si at det normalt er personale til stede i periodene anlegget er åpent for publikum. Hytter som bare er betjent kortere perioder i høysesongen, og som ellers er selvbetjente, regnes dermed ikke som «betjent turistanlegg». Motorferdsel til ubetjente turistforeningshytter og private utleiehytter vil dermed ikke komme inn under denne bestemmelsen, og må eventuelt skje med tillatelse etter § 28.

Unntaket gjelder bare transport av «personale og gods» for driften av turistanlegget. Transport av gjester er dermed ikke omfattet av unntaket. At unntaket er knyttet til «driften» innebærer videre at unntaket bare kommer til anvendelse for transport knyttet til den daglige virksomheten til turistanlegget. Dette er ikke til hinder for at selve transporten foretas utenfor sesongen turistanlegget er åpent.

Motorferdsel knyttet til byggearbeider regnes derimot ikke som transport «til driften» av anlegget, og kommer dermed ikke inn under unntaket. Der slik transport ikke kan gjennomføres med leiekjøring etter § 27, krever den dermed tillatelse etter § 34 eller eventuelt dispensasjon etter § 37.

Etter *andre setning* er adgangen til motorferdsel begrenset til «transport med luftfartøy» og transport på «lovlig etablert traktorvei og transport på vassdrag og snødekt mark». Med «traktorvei» menes veier som har en standard som ikke er tilpasset «kjøring med bil», men som har medført varige terrenginngrep, har et veidekke som er tilpasset tyngden på kjøretøy som skal benyttes med en bredde på minst 2,5 og grøfter og stikkrenner der det er nødvendig, og med en maksimal stigningsgrad på 30 %, tilsvarende kravene til «enkel traktorvei» (veiklasse 8) i Landbruks- og matdepartementet og Landbruksdirektoratets *Normaler for landbruksveier* fra 2016. Kjørespor i terrenget oppstått som følge av slitasje etter tidligere kjøring, regnes ikke som «traktorvei». Om traktorveien er «lovlig» etablert må avgjøres ut fra regelverket på det tidspunktet veien ble bygd eller eventuelt oppgradert til standarden den har når kjøringen finner sted. Med «snødekt mark» menes at bakken må være dekket med et lag snø som bærer det aktuelle kjøretøyet, se for øvrig merknaden til § 22. Vassdrag omfatter åpne og islagte vassdrag.

§ 16 Faste bosteder

Forbudet i § 7 gjelder ikke motorferdsel som er nødvendig for transport til og fra faste bosteder.

Paragrafen gjør unntak fra forbudet i § 7 for transport av hensyn til privatpersoner bosatt på veiløse steder. Bestemmelsen viderefører unntaket som i dag finnes i motorferdselloven § 4 første avsnitt bokstav c første alternativ. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 21.2.2.

Bestemmelsen åpner for nødvendig transport til faste bosteder. Med «faste bosteder» menes gårdsbruk og andre bosteder hvor folk bor fast hele året, men ikke anleggsplasser som er ment å være midlertidige. Bestemmelsen skal dekke det alminnelige transportbehovet til faste bosteder. Der motorferdsel i utmark eller i vassdrag er «nødvendig» for å komme til et fast bosted, vil dermed også transport for besøkende være tillatt. Der det faste bostedet kan nås med transport på bilvei, vil transport i utmark ikke være «nødvendig» og dermed ikke tillatt. Dette gjelder selv om kjøring langs bilvei innebærer vesentlig lengre reisevei en kjøring i utmark og også om bostedet bare har veiforbindelse via Sverige eller Finland. Det ligger videre i begrepet «nødvendig» at motorferdselen i utmark i utgangspunktet må begrenses til kjøring mellom det faste bostedet og nærmeste åpne bilvei, med mindre noe annet ut

fra forholdene framstår som klart mer miljøforvarlig enn transport til nærmeste vei.

§ 17 Vedtransport

Forbudet i § 7 gjelder ikke motorferdsel med beltekjøretøy på snødekt mark og islagt vassdrag for grunneiere og for innehavere av tinglyst eller lovfestet hogstrett, dersom motorferdselen er nødvendig for uthenting av ved.

Kommunen kan i forskrift åpne for at grunneiere og innehavere av hogstrett som nevnt i første avsnitt kan kjøre ut ved på barmark og med andre typer transportmidler enn beltekjøretøy. I forskriften kan kommunen gi nærmere regler om motorferdselen, for eksempel om når eller hvor det kan kjøres ut ved.

Paragrafen gjør unntak fra forbudet i § 7 for uthenting av ved for grunneiere og innehavere av tinglyst eller lovfestet hogstrett som driver vedhogst utenfor jordbruks- eller skogbruksnæring. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 21.4.3. Bestemmelsen må ses i sammenheng med kommunens hjemmel til å gi enkelttillatelser til uthenting av ved i § 35.

Første avsnitt gjør generelt unntak fra forbudet i § 7 for motorferdsel med beltekjøretøy på snødekt mark og islagt vassdrag for grunneiere og innehavere av tinglyst eller lovfestet hogstrett. Bestemmelsen viderefører bestemmelsen som i dag finnes i motorferdselloven § 3 første avsnitt bokstav g med enkelte endringer.

Bestemmelsen gir bare adgang til transport med «beltekjøretøy på snødekt mark og islagt vassdrag». Som «beltekjøretøy» regnes i denne sammenheng ethvert kjøretøy som har belter og eventuelt styrehjul eller styreski, uansett hvordan kjøretøyet er typegodkjent eller registrert. Både snøskutere, beltevogner og ATV med belter er dermed omfattet. Med «snødekt mark» menes at bakken må være dekket med et lag snø som bærer det aktuelle kjøretøyet, se for øvrig merknaden til § 22.

Adgangen til å kjøre er begrenset til «grunneiere og innehavere av tinglyst eller lovfestet hogstrett». Begrensningen knytter seg til rettsposisjonen for området hogsten skjer. Bestemmelsen er dermed ikke til hinder for at den som skal hogge kjører over andres eiendommer fram til hogtsfeltet. Med «lovfestet hogstrett» menes hogstrett regulert i lov. Per i dag vil bestemmelsen være aktuell for bosatte i kommuner i Finnmark med utvist hogstrett etter Finnmarksloven § 22, og for allmenningsberettigede med virkesrett i statsallmenning, jf. statsallmenningsloven

§ 2-1, eller bygdeallmenning, jf. bygdeallmenningsloven § 5-1.

Bestemmelsen åpner bare for motorferdsel som er «nødvendig» for å hente ut veden. I dette vilkåret ligger det først og fremst at kjørestreknin-gen i utmarka må begrenses til korteste praktiske distanse til brøytet bilvei eller eventuelt til stedet veden skal brukes, der det ut fra forholdene framstår som mer miljøforsvarlig enn transport til vei. Hogst og uttransport må videre organiseres slik at antallet turer inn og ut i marka begrenses til et nødvendig minimum.

Andre avsnitt inneholder en forskriftshjemmel for kommunen til å åpne for at uttransport også kan skje med andre typer transportmidler enn beltekjøretøy og på barmark. Formålet med hjemmelen er å gi kommuner mulighet til å åpne for uttransport av ved i områder der klimatiske eller topografiske forhold gjør det vanskelig å gjennomføre transport på snø. Kommunen kan gi nærmere bestemmelser om motorferdselen i forskriften. Dette kan for eksempel være å angi at motorferdselen bare kan skje på traktorvei, eller at kjøring ikke kan skje i spesielt sårbare naturtyper.

§ 18 Elektriske sykler og tyngre rullestoler

Forbudet i § 7 gjelder ikke bruk av motoriserte fremkomstmidler som er klassifisert som rullestol eller sykkel etter vegtrafikkreglene, på vei og turvei.

Kommunen kan i forskrift åpne for bruk av elektriske sykler også utenfor vei og turvei i utmark eller begrense eller forby bruk av elektriske sykler i hele eller deler av utmarka.

Paragrafen regulerer bruk av elektriske sykler og tyngre rullestoler.

Første avsnitt gjør unntak fra forbudet i § 7 for kjøring på vei og turvei med innretninger som er klassifisert som rullestol eller sykkel etter vegtrafikkregelverket. Bestemmelsen tilsvarende dagens motorferdselsforskrift § 2a, men utvider den til også å gjelde rullestoler, samtidig som den begrenser hvor det er tillatt å kjøre med direkte tillatelse etter nasjonalt regelverk. I tillegg knyttes definisjonen av rullestol og sykkel direkte til vegtrafikkreglenes definisjon. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 16.5.5 og 24.4.

Bestemmelsen åpner i utgangspunktet bare for bruk på «vei og turvei». Med «turvei» menes traseer som er ment for ikke-motorisert ferdsel, og som er opparbeidet med fast og jevnt dekke av grus eller lignende med tilstrekkelig bredde til at andre kan passere uten ulempe. Begrensningene til «vei og turvei» gjelder også når bakken er snødekt.

Bestemmelsen omfatter alle motoriserte fremkomstmidler som til enhver tid omfattes av trafikkreglenes rullestoldefinisjon. Bestemmelsen vil bare ha praktisk betydning for bruk av rullestoler som ikke er unntatt fra lovens virkeområde etter § 4. Bruk av ikke-motoriserte rullestoler reguleres ikke av motorferdselloven.

Etter forskrift 21. mars 1986 nr. 747 om kjørende og gående trafikk (trafikkregler) § 1 nr. 1 bokstav l er rullestoler i dag definert som en innretning med hjul og/eller belter som er særskilt konstruert for forflytning av en person med redusert gangevne. Innretningen må ikke ha egenvekt over 250 kg (inkludert eventuelle batterier), lengde over 180 cm eller bredde over 85 cm. Motordrevne innretninger må ikke være konstruert for en hastighet som overstiger 15 km/t.

Bestemmelsen omfatter også alle motoriserte fremkomstmidler som til enhver tid omfattes av vegtrafikkregelverkets sykkeldefinisjon. Etter forskrift 19. februar 1990 nr. 119 om krav til sykkel er sykkel definert i § 2, der fremgår det av andre til fjerde avsnitt at:

Som sykkel regnes også kjøretøy som nevnt i første ledd og som er utstyrt med elektrisk hjelpemotor med maksimal nominell effekt på høyst 0,25 kW hvor hjelpemotorens effekt reduseres gradvis og opphører når kjøretøyet oppnår en hastighet på 25 km/t, eller tidligere hvis syklisten slutter å trå/veive. Det tillates at kjøretøyet har fremdrift kun ved motorkraft opp til 6 km/t. Kjøretøy som nevnt i dette ledd anses ikke som motorvogn etter vegtrafikkloven § 2.

Sykkel med to sitteplasser kan ha elektrisk hjelpemotor med nominell effekt på høyst 0,5 kW når det kan dokumenteres at kjøretøyet er tildelt eller utlånt som hjelpemiddel fra Arbeids- og velferdsetaten. Det er tilstrekkelig at én av syklistene trår/veiver for at hjelpemotoren skal gi effekt. For øvrig gjelder kravene i forrige ledd. Kjøretøy som nevnt i dette ledd anses ikke som motorvogn etter vegtrafikkloven § 2.

Sykkel som tilfredsstiller kravene i NS-EN 15194 anses å oppfylle definisjonen i annet ledd.

Dagens definisjon i vegtrafikkregelverket tilsvarende definisjonen i dagens motorferdselsforskrift, med unntak av sykkelforskriften § 2 tredje avsnitt om sykler med to sitteplasser, og fjerde avsnitt. Eلسykler med to sitteplasser som oppfyller de øvrige vilkårene etter vegtrafikkregelverket skal etter

motorferdselregelverket anses som sykler uavhengig av om det kan dokumenteres at de er til delt eller utlånt fra Nav, se nærmere omtale i kapittel 24.4.1.

I *andre avsnitt* gis kommunen myndighet til å fastsette forskrift som regulerer *hvor* det er tillatt å bruke elektrisk sykkel. Kommunen kan både utvide adgangen ved å tillate bruk av elektrisk sykkel utenfor vei og turvei, og innskrenke adgangen ved å forby bruk av elektrisk sykkel på veier og turveier i hele eller deler av utmarka.

§ 19 Åpent vassdrag

Forbudet i § 7 gjelder ikke på åpent vann

- a) på elver
- b) på innsjøer som har overflateareal på over to kvadratkilometer
- c) på innsjøer som inngår i et vassdrag som er farbart med fartøy

Kommunen kan i arealplan etter plan- og bygningsloven forby eller regulere ferdsel som er tillatt etter første avsnitt. Reguleringen kan blant annet gå ut på å begrense adgangen til ferdsel til bestemte formål, tider, områder eller fremkomstmidler.

Paragrafen regulerer motorferdsel på åpent vann. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 25.

Med åpent vann menes vassdrag som ikke er islagt. Bestemmelsene gjelder bare motorferdsel «på» vannet, det vil si motorferdsel med transport- og fremkomstmidler som flyter på eller svever umiddelbart over vannoverflaten, bestemmelsen gjelder dermed ikke motorferdsel med kjøretøy på bunnen av vassdraget, for eksempel kjøring med traktor i bekker eller elver.

Første avsnitt slår fast at forbudet mot motorferdsel ikke gjelder på åpent vann på nærmere angitte åpne vassdrag. *Bokstav a, b og c* viderefører i hovedsak regelen i dagens motorferdsellov § 4 tredje avsnitt, men med den endringen at unntaket etter ny lov gjelder for all motorferdsel og ikke bare ferdsel med motorfartøy. Dette innebærer at ferdsel på åpne vassdrag med luftfartøy, som sjøfly, og også såkalt vanddrag (*water cross*) med snøskuter vil være tillatt, med mindre kommunen har fastsatt noe annet i arealplan som nevnt i andre avsnitt.

Av *første avsnitt bokstav a* følger det at forbudet mot motorferdsel ikke gjelder på «elver». Hva som skal regnes som «elv», kan avgjøres ut fra opplysningene i Norges vassdrags- og energidirektorats (NVE) databaser med vassdragsdata. Dataene er tilgjengelige i NVE atlas (atlas.nve.no, kartlag «vassdrag»).

Av *første avsnitt bokstav b* følger det at forbudet ikke gjelder på innsjøer som har overflateareal på over to kvadratkilometer. NVE atlas kan også her brukes til å se hvilke innsjøer som har areal over to kvadratkilometer.

Første avsnitt bokstav c slår fast at forbudet ikke gjelder på innsjøer som inngår i et farbart vassdrag. At innsjøen «inngår» i et farbart vassdrag innebærer at innsjøen må ha minst ett farbart utløp til «elv». I kriteriet «farbart» ligger det at det må være mulig å komme seg fram med fartøy.

Andre avsnitt slår fast at kommunen kan forby eller regulere ferdsel som er tillatt etter første avsnitt i arealplan. Slike bestemmelser kan fastsettes etter plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 9 og § 12-7 nr. 15. I *andre avsnitt andre setning* fremkommer det at reguleringen blant annet kan bestå i å begrense adgangen til ferdsel til bestemte formål, fremkomstmidler, tider og områder. Opplysningen er ikke uttømmende.

§ 20 Krav om dokumentasjon for oppdragstakere

Oppdragstakere og leiekjørere som gjennomfører transportoppdrag på vegne av noen som har rett til motorferdsel etter dette kapittelet, må ha med seg skriftlig dokumentasjon på oppdraget. Dokumentasjonen skal framvises når politiet eller Statens naturoppsyn krever det.

Paragrafen inneholder et krav om at oppdragstakere og leiekjørere som utfører motorferdsel på oppdrag fra den som har rett til motorferdsel etter kapittelet må ha med skriftlig dokumentasjon på oppdraget. Bestemmelsen er ny og er nærmere omtalt i kapittel 31.4.1.2.

Med «oppdragstaker» menes her alle andre enn den som etter den aktuelle bestemmelsen har adgang til motorferdsel. Familie eller venner som utfører ubetalt arbeid på vegne av en næringsdrivende innen jordbruks, skogbruks og reindriftsnæring vil dermed også omfattes. Leiekjørere som utfører oppdrag etter § 27 bokstav a vil også være omfattet av bestemmelsen.

At oppdragstakeren eller leiekjøreren må «ha med seg» dokumentasjonen innebærer at dokumentasjonen må være med under motorferdselen, slik at den kan vises fram ved kontroll. At oppdragstakeren skal «ha med seg» dokumentasjonen, innebærer også at den må være utferdiget før den aktuelle motorferdselen starter. Dokumentasjonen må være «skriftlig». Loven setter imidlertid ikke krav til medium. Tekstmeldinger og eller elektronisk dokumentasjon som bekrefter oppdraget, vil dermed være tilstrekkelig så lenge den

forelå før motorferdselen startet. I det at dokumentasjonen skal være «for oppdraget» ligger det imidlertid at dokumentasjonen må være så spesifikk at det lar seg kontrollere at den aktuelle motorferdselen skjer som del av et aktuelt og tidsavgrenset oppdrag i næringsvirksomheten. En generell bekreftelse på at «N.N. hjelper meg i skogbruksnæringen min», vil dermed for eksempel ikke være tilstrekkelig.

Av *andre setning* følger det at dokumentasjonen skal vises frem dersom politiet eller Statens naturoppsyn etterspør det.

Kapittel 4. Planfestede unntak fra forbudet mot motorferdsel

Kapitlet inneholder bestemmelser som åpner for motorferdsel uten særskilt tillatelse i områder eller traseer kommunen har åpnet for motorferdsel gjennom arealplan etter plan- og bygningsloven.

§ 21 Preparering av løyper og områder for friluftslivsaktiviteter

Forbudet i § 7 gjelder ikke motorferdsel på snødekt mark eller islagt vassdrag som er nødvendig for å preparere løyper eller områder for friluftslivsaktiviteter for allmenheten, dersom løypa eller området er fastsatt i arealplan etter plan- og bygningsloven. All ferdsel må skje innenfor rammene som er fastsatt i planen.

Paragrafen gjør unntak fra forbudet i § 7 for motorferdsel på snødekt mark som er nødvendig for å preparere områder eller traseer for friluftslivsaktiviteter for allmenheten. Unntaket gjelder bare dersom området eller traseen er fastsatt i arealplan etter plan- og bygningsloven. Bestemmelsen er ny, og er nærmere omtalt i kapittel 19.9.3.

Første setning gjør unntak fra forbudet i § 7 for motorferdsel som er nødvendig for å preparere løyper eller områder for friluftslivsaktiviteter, dersom løypa eller området er fastsatt i arealplan etter plan- og bygningsloven. Adgangen til å fastsette slike løyper og områder følger av plan- og bygningsloven, og er nærmere omtalt i merknaden til § 43. Motorferdselloven stiller ikke krav til hva slags arealplan som skal benyttes.

Bestemmelsen åpner bare for motorferdsel på «snødekt mark eller islagt vassdrag». Med «snødekt mark» menes at bakken må være dekket med et lag snø som bærer det aktuelle kjøretøyet, se for øvrig merknaden til § 22.

Begrepet «friluftslivsaktiviteter» dekker alle slags aktiviteter som kan anses som utøvelse av friluftsliv. Begrepet «friluftsliv» er nærmere for-

klart i merknadene til § 1. Som det fremgår der, kan motorferdsel i seg selv ikke anses som «friluftsliv». Prepareringen må skje «for allmennheten». I dette ligger det både at områdene som tilrettelegges må være *tilgjengelige* for alle som vil utøve den aktuelle aktiviteten, og at de også må være *egnet* til å brukes av en større krets. Løyper som formelt sett er forbeholdt en begrenset krets, eller som reelt sett bare er egnet til bruk for svært få aktører, vil dermed ikke komme inn under bestemmelsen. Der løypa eller området generelt sett er åpent for bruk av allmennheten, vil det også være tillat med preparering særskilt for konkurranser i idrettslig regi.

Formålet med ferdselele må være «å preparere løyper eller områder for friluftslivsaktiviteter». Med «preparere» menes tiltak for å gjøre snøen eller isen egnet til den aktuelle aktiviteten. Begrepet «preparing» omfatter oppkjøring av spor og pakking av snø med løypemaskin, snøskuter med sporlegger eller lignende kjøretøy, og brøyting av skøytebaner og turveier.

Andre setning fastslår at all motorferdsel må skje innenfor rammene som er angitt i planen.

§ 22 Snøskuterløyper

Forbudet i § 7 gjelder ikke motorferdsel på snødekt mark og islagt vassdrag i løyper og rastesoner som er fastsatt i reguleringsplan etter plan- og bygningsloven. I rastesoner er det kun tillat med nødvendig ferdsel til og fra rastestedet. All ferdsel må skje innenfor rammene som er fastsatt i planen.

Paragrafen gjør unntak fra forbudet i § 7 for motorferdsel i snøskuterløyper og rastesoner fastsatt i reguleringsplan etter plan- og bygningsloven. Bestemmelsen viderefører adgangen som i dag finnes i motorferdsselforskrift § 4a første avsnitt til å kjøre i snøskuterløyper. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 23.4.

Første setning gjør unntak fra forbudet i § 7 for motorferdsel på snødekt mark og islagt vassdrag i løyper fastsatt i «reguleringsplan etter plan- og bygningsloven». Adgangen til å fastsette slike løyper i arealplan følger av plan- og bygningsloven, og er nærmere omtalt i merknaden til § 43. Henvisningen til «reguleringsplan» innebærer at motorferdsel etter denne bestemmelsen bare er tillatt dersom kommunen har fastsatt løypa gjennom områderegulering eller detaljregulering, se plan- og bygningsloven kapittel 12. At en kommune har satt av areal til snøskuterløyper i kommuneplanens arealdel eller i kommunedelplan, vil ikke i seg selv innebære en åpning for motorferdsel.

Kjøring i løypene er bare tillatt på «snødekt mark og islagt vassdrag». Med «snødekt mark» menes at bakken må være dekket med et lag snø som bærer det aktuelle kjøretøyet. Det innebærer at snødekket må være fullstendig og tykt nok slik at ferdsele ikke setter spor i terrenget. Dersom snødekket er av varierende tykkelse slik at det er en risiko for at det stedvis er så tynt at ferdsel kan sette spor i terrenget, regnes det ikke som «snødekt mark». I grensetilfeller vil også kravet til akt-som ferdsel i § 8 innebære at føreren må forsikre seg om at det er tale om snødekt mark, og eventuelt avstå fra å kjøre hvis det er tvil.

Kjøring i selve *snøskuterløypene* er tillatt uavhengig av formålet med kjøringen og bestemmelsen setter heller ikke noe krav om at kjøringen skal være «nødvendig». Bruk av løypene vil altså være tillatt for alle formål, inkludert ren fritidskjøring.

Av *andre setning* følger det at det i rastesonene bare er tillatt med nødvendig ferdsel til og fra rastestedet. Dette innebærer at det ikke er fri adgang til motorferdsel i rastesonen. Det er bare tillatt å kjøre korteste praktiske trasé ut fra løypa for å parkere i rastesoner.

Tredje setning fastslår at all kjøring i løypene må skje innenfor rammene fastsatt i planen. Den som ønsker å bruke løypa må dermed forholde seg til begrensninger i tillatte kjøretøy, fart, kjøretider og så videre som framgår av den aktuelle reguleringsplanen. Etter § 44 andre avsnitt kan kommunene bare åpne løypene for motorferdsel med snøskuter eller lignende eller lettere transport- og fremkomstmidler. Kommunene kan ikke åpne for tyngre kjøretøy enn dette, men kan sette strengere begrensninger på kjøretøytype.

§ 23 Kjøreopplæring

Forbudet i § 7 gjelder ikke motorferdsel som inngår i obligatorisk kjøreopplæring på snødekt mark og islagt vassdrag i øvingsområder som er fastsatt i arealplan etter plan- og bygningsloven. All ferdsel må skje innenfor rammene som er fastsatt i planen.

Paragrafen gjør unntak fra forbudet i § 7 for motorferdsel på snødekt mark og islagt vassdrag som inngår i obligatorisk kjøreopplæring, dersom den skjer i øvingsområder som er fastsatt i arealplan etter plan- og bygningsloven. Bestemmelsen, som viderefører hjemmelen i motorferdslovsforskriften § 3 første avsnitt bokstav h, er nærmere omtalt i kapittel 19.10.

Etter *første setning* gjelder forbudet i § 7 ikke motorferdsel som inngår i den obligatoriske kjøre-

opplæringen i øvingsområder som er avsatt i *arealplan* etter plan- og bygningsloven. Adgangen til å fastsette slike områder følger av plan- og bygningsloven, og er nærmere omtalt i merknaden til § 43. Motorferdselloven stiller ikke krav til hva slags arealplan som skal benyttes.

Adgangen til ferdsel gjelder bare momenter som er en «obligatorisk» del av kjøreopplæringen etter det til enhver tid gjeldende regelverk etter vegtrafikkloven. Per i dag vil dette gjelde kravene for førerkort klasse S etter forskrift 1. oktober 2004 nr. 1339 om trafikkopplæring og førerprøve m.m. (trafikkopplæringsforskriften) kapittel 14.

Bestemmelsen åpner bare for motorferdsel på «snødekt mark og islagt vassdrag». Med «snødekt mark» menes at bakken må være dekket med et lag snø som bærer det aktuelle kjøretøyet, se for øvrig merknaden til § 22.

Andre setning fastslår at all motorferdsel må skje innenfor rammene som er angitt i planen. Opplæringen må altså skje innfor de begrensningene i kjøretider og så videre som framgår av den aktuelle arealplanen.

§ 24 Motorsport

Forbudet i § 7 gjelder ikke motorferdsel under motorsportkonkurranser eller -trening i regi av den organiserte idretten i mindre områder som er avsatt til motorsportanlegg i arealplan etter plan- og bygningsloven. All ferdsel må skje innenfor rammene som er fastsatt i planen.

Paragrafen gjør unntak fra forbudet i § 7 for motorsportkonkurranser og -trening innen den organiserte idretten i områder avsatt til motorsportanlegg i arealplan etter plan- og bygningsloven. Bestemmelsen, som er ny, er nærmere omtalt i kapittel 22.4.4.

Første setning gjør unntak fra forbudet i § 7 for motorferdsel i forbindelse med motorsport i mindre områder som er avsatt til motorsportanlegg i arealplan etter plan- og bygningsloven. Adgangen til å fastsette slike områder følger av plan- og bygningsloven, og er nærmere omtalt i merknaden til § 43. Motorferdselloven stiller ikke krav til hva slags arealplan som skal benyttes.

Med «mindre områder» menes at området som ligger i utmark ikke skal være større enn det som er nødvendig for den aktuelle idrettsgrenen. Anlegg for motorsportgrenene triathlon og enduro på rundt 40 dekar vil være klart innenfor bestemmelsen. Deler av motorsportsanlegget som faller utenfor motorferdsellovens virkeområde, enten fordi det ligger i innmark eller fordi det er opparbeidet i den grad at de kan regnes som «vei oppar-

beidet for kjøring med bil», og derfor ikke regnes som utmark etter loven, skal ikke regnes med i denne arealberegningen.

Med «motorsportskonkurranser eller -trening» menes konkurranser innen internasjonalt anerkjente motorsportsgrener og trening for slike konkurranser. Rene turkjøringsarrangementer, veterankjøretøytreff og lignende vil dermed ikke omfattes av bestemmelsen. Det er videre bare motorferdsel i tilknytning til motorsportkonkurranser og -treninger «i regi av den organiserte idretten» som er tillatt etter bestemmelsen. I dette ligger det at konkurransene eller treningene må skje i regi av klubb tilknyttet et særforbund i Norges idrettsforbund eller et tilsvarende frittstående nasjonalt sportsforbund tilknyttet internasjonale motorsportsorganisasjoner.

Andre setning fastslår at all motorferdsel må skje innenfor rammene som er angitt i planen, slik som begrensninger i tillatte kjøretøy, fart, og kjøretider.

§ 25 Landingsplasser

Forbudet i § 7 gjelder ikke landing med luftfartøy på landingsplasser som er fastsatt i arealplan etter plan- og bygningsloven. All ferdsel må skje innenfor rammene som er fastsatt i planen.

Paragrafen gjør unntak fra forbudet i § 7 for landing med luftfartøy på landingsplasser som er fastsatt i arealplan etter plan- og bygningsloven. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 26.4.5.1.

Adgangen til å fastsette landingsplasser i arealplan følger av plan- og bygningsloven, og er nærmere omtalt i merknadene til § 43. Motorferdselloven stiller ikke krav til hva slags arealplan som skal benyttes.

Bestemmelsen åpner for landing på landingsplass både i utmark og på vassdrag. Landing på åpent vann vil imidlertid ofte også være tillatt etter reglene i § 19.

Andre setning fastslår at all motorferdsel må skje innenfor rammene som er angitt i planen. Etter motorferdselloven § 44 fjerde avsnitt kan kommunen begrense ferdselsadgangen til angitte formål og fastsette at landinger skal varsles kommunen.

§ 26 Små innsjøer

Forbudet i § 7 gjelder ikke på åpent vann på innsjøer med overflateareal på mindre enn to kvadratkilometer der kommunen har åpnet for motorferdsel i arealplan etter plan- og bygningsloven. All

ferdsel må skje innenfor rammene som er fastsatt i planen.

Paragrafen gjør unntak fra forbudet i § 7 for motorferdsel på åpent vann på innsjøer der kommunen har åpnet for motorferdsel i arealplan etter plan- og bygningsloven. Unntakene i § 19 innebærer at bestemmelsen her bare har praktisk betydning for innsjøer med overflateareal på under to kvadratkilometer, som ikke er del av farbart vassdrag. Bestemmelsen utvider adgangen til å åpne vann for motorferdsel sammenlignet med dagens motorferdsellov § 5. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 25.4.5.1.

Adgangen til å åpne for motorferdsel på vassdrag i arealplan etter plan- og bygningsloven er nærmere omtalt i merknadene til § 43. «Arealplan etter plan- og bygningsloven» omfatter både kommuneplanens arealdel etter plan- og bygningsloven kapittel 11 og reguleringsplaner etter kapittel 12. Det er opp til kommunen å velge hva slags arealplan som benyttes.

Andre setning fastslår at all motorferdsel må skje innenfor rammene som er angitt i planen.

Kapittel 5. Tillatelser til motorferdsel

Kapittelet inneholder bestemmelser om at kommunen kan åpne for motorferdsel gjennom særskilte tillatelser.

§ 27 Leiekjøring

Kommunen kan gi tillatelse til motorferdsel for leiekjørere som tar på seg transportoppdrag på snødekt mark og islagt vassdrag. Tillatelse til leiekjøring kan bare gjelde

- a) transport som er tillatt etter kapittel 3
- b) transport som det er gitt tillatelse til etter kapittelet her
- c) transport mellom bilvei og fritidsbolig
- d) transport for nødvendig tilsyn med og vedlikehold av bygninger etter oppdrag fra eieren
- e) transport for redaktørstyrte journalistiske medier på reportasjeoppdrag

Paragrafen gir kommunen myndighet til å fatte enkeltvedtak som gjør unntak fra forbudet til leiekjøring på snødekt mark og islagt vassdrag for nærmere angitte kjøreeppdrag. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 20.5.3. Bestemmelsen tilsvarer dagens motorferdselsforskrift § 5 første avsnitt bokstav a, med enkelte mindre endringer. Bestemmelsen inneholder i motsetning til dagens regler ingen begrensning av hvilken type kjøretøy som kan brukes.

Bestemmelsen innebærer at kommunen kan gi løyver til leiekjørere. Et leiekjøringsløyve innebærer at den som har løyvet kan påta seg transportoppdrag som innebærer motorferdsel på snødekt mark og islagt vassdrag uten at kommunen trenger å gi tillatelse for det enkelte oppdraget. Med «snødekt mark» menes at bakken må være dekket med et lag snø som bærer det aktuelle kjøretøyet, se for øvrig merknaden til § 22.

Kommunen kan i løyvet angi hvilke typer transportoppdrag leiekjøringen kan omfatte, innenfor rammene som framgår i bokstav a til e.

Bokstav a presiserer at leiekjørere kan ta på seg å utføre transport som er tillatt etter de generelle unntakene i kapittel 3. Tilsvarende bestemmelse finnes ikke i dagens regler, men det må antas å følge av den generelle adgangen til å benytte medhjelpere ved direktehjemlet kjøring. Leiekjører må som andre oppdragstakere medbringe dokumentasjon for oppdraget, se § 20.

Etter *bokstav b* kan kommunen åpne for at leiekjører kan ta på seg å utføre transport det er gitt tillatelse til etter kapittel 5. I dagens motorferdselsforskrift er det bare dispensasjonsbestemmelsen i § 6 som er spesifikt nevnt. Der de aktuelle bestemmelsene ikke setter begrensning i personkretsen som kan få tillatelse, vil imidlertid rettstilstanden også i dag være at kjøringa kan overlates til leiekjører.

Etter *bokstav c* kan kommunen åpne for at leiekjører tar på seg å utføre transport «mellom bilvei og fritidsbolig». Bestemmelsen viderefører dagens § 5 første avsnitt bokstav a første strekpunkt. Bestemmelsen setter ingen begrensning i *hva* som skal transporteres og åpner dermed også for persontransport. Begrepet «fritidsbolig» skal forstås likt som i § 33, se kommentarene til den bestemmelsen.

Bokstav d gir kommunen mulighet til å åpne for at leiekjører tar på seg å utføre transport for nødvendig tilsyn med og vedlikehold av bygninger etter oppdrag fra eieren. Bestemmelsen innebærer en utvidelse av dagens motorferdselsforskrift § 5 første avsnitt bokstav a andre avsnitt, som bare gjelder «tilsyn med privat hytte». Med «tilsyn» menes her det å se til bygningen for å avverge skader og avdekke utbedringsbehov, med «vedlikehold» menes arbeider for å opprettholde tilstanden. Endringen fra «hytte» til «bygning» innebærer at det åpnes for kjøreoppdrag til alle typer bygninger, også til bygninger som ikke er ment for permanent opphold.

Bokstav e gir kommunen mulighet til å åpne for at leiekjører tar på seg oppdrag for å transportere «redaktørstyrte journalistiske medier på

reportasjeoppdrag». Bestemmelsen viderefører dagens motorferdselsforskrift § 5 første avsnitt bokstav a tredje strekpunkt om transport av «massemedia på reportasjeoppdrag». Uttrykket «redaktørstyrte journalistiske medier» er hentet fra og skal forstås likt som i medieansvarsloven. Med «reportasjeoppdrag» menes enhver type oppdrag for å produsere journalistisk innhold til det aktuelle mediet.

Paragrafen viderefører ikke dagens bestemmelser om at leiekjører kan ta på seg transport av funksjonshemmede og transport av ved. Der transporten gjelder noe annet enn transport mellom bilvei og fritidsbolig, må transport for disse formålene være omfattet av bokstav a eller b for at en leiekjører skal kunne utføre transporten.

Tillatelser etter paragrafen kan maksimalt gis for fire år av gangen, se § 38.

§ 28 Utmarksnæring

Kommunen kan gi virksomheter som er registrert i Enhetsregisteret, tillatelse til nødvendig motorferdsel for godstransport i utmarksnæring. Slik tillatelse kan bare gis til transport med luftfartøy, transport på vassdrag, transport på snødekt mark og transport på lovlig etablert traktorvei. I Finnmark kan slik tillatelse også gis til transport langs godt etablerte barmarkstraseer.

Paragrafen gir kommunen myndighet til å fatte enkeltvedtak som gjør unntak fra forbudet i § 7 for nødvendig motorferdsel for godstransport i utmarksnæring for virksomheter registrert i Enhetsregisteret. Bestemmelsen tilsvarende hjemmelen i dagens motorferdselsforskrift § 5a med enkelte mindre endringer. Paragrafen er nærmere omtalt i kapittel 20.3.4.

Det er bare foretak registrert i Enhetsregisteret som kan få tillatelse etter bestemmelsen. Utenlandske foretak som driver næring i Norge plikter å registrere seg i enhetsregisteret etter Enhetsregisterloven § 4 første avsnitt bokstav e, jf. foretaksregisterloven § 2-1 andre avsnitt

Med «utmarksnæring» siktes det først og fremst til næringsmessig høsting av utmarksressurser som vilt, fisk, bær, mose og lignende, og til turistnæring, som for eksempel overnattings- og serveringsvirksomhet, utleie av hytter og aktivitetsturisme.

Det er et krav at aktiviteten naturlig kan betegnes som «næring». Ved tolkning av næringsbegrepet kan det ses hen til skattelovgivningen og tilsvarende uttrykk i folketrygdloven. Det må dermed være snakk om en vedvarende virksomhet som er egnet til å gi nettoinntekt og som er av et

visst omfang. Det er ikke et krav at aktiviteten først og fremst har et kommersielt formål. Turistforeningenes og Statskogs drift av sitt hyttenettverk og tilknyttet infrastruktur som nødbuer og lignende, må dermed anses som «næring» i samme grad som tilsvarende aktiviteter utført av rent kommersielle aktører

Ved vurderingen av om en virksomhet har tilstrekkelig omfang til å kunne komme inn under begrepet «næring», kan kommunen se hen til kravene for registrering i merverdiavgiftsregisteret etter merverdiavgiftsloven § 2-1. Kommunen må foreta en konkret vurdering ut fra dokumentasjonen som er tilgjengelig av om det framstår som sannsynlig at utmarksnæringsvirksomheten i perioden tillatelsen omfatter vil få en omsetning tilsvarende det som innebærer registreringsplikt. Der en virksomhet er delt i flere underenheter, som for eksempel Den Norske Turistforening med sine lokalforeninger, kan kommunen ta utgangspunkt i den samlede aktiviteten i utmark til alle underenheter, når den vurderer om aktiviteten er tilstrekkelig til at den kan betegnes som «næring». Høsting til egen, privat bruk anses ikke som en del av grunnlaget for vurderingen av næringsinntekt.

Det er ikke et krav at omsetningen skal ha skjedd i Norge. Svenske og finske næringsdrivende vil dermed for eksempel kunne få tillatelse på bakgrunn av omsetning i sine hjemmemarkeder.

Etter *andre setning* er adgangen til motorferdsel begrenset til «transport med luftfartøy, transport på vassdrag, transport på snødekt mark og transport på lovlig etablert traktorvei». Med «traktorvei» menes veier som har en standard som ikke er tilpasset «kjøring med bil», men som har medført varige terrenginngrep, har et veidekke som er tilpasset tyngden på kjøretøy som skal benyttes med en bredde på minst 2,5 og grøfter og stikkrenner der det er nødvendig, og med en maksimal stigningsgrad på 30 %, tilsvarende kravene til «enkel traktorvei» (veiklasse 8) i Landbruks- og matdepartementet og Landbruksdirektoratets *Normaler for landbruksveier* fra 2016. Kjørespor i terrenget oppstått som følge slitasje etter tidligere kjøring, regnes ikke som «traktorvei». Med «snødekt mark» menes at bakken må være dekket med et lag snø som bærer det aktuelle kjøretøyet, se for øvrig merknaden til § 22.

Bestemmelsen åpner bare for transport av «gods». Som «gods» regnes alt løsøre, både materiell, utstyr og varer som skal brukes eller forbrukes i utmarksnæringa og utbytte for eksempel i form av bær, urter eller ferskvannsfisk, eller av

gress eller tremateriale til duodji eller annet håndverk. Bestemmelsen åpner ikke for tillatelser til persontransport.

Bestemmelsen setter videre et krav om at motorferdselen skal være «nødvendig». I dette ligger det først og fremst at godset som skal transporteres må ha en slik vekt eller et slikt volum at det ikke enkelt lar seg frakte til fots.

Etter *andre setning* kan kommuner i Finnmark også tillate ferdsel som nevnt i første setning på «godt etablerte barmarkstraseer». Med «Finnmark» menes området som omfattes av Finnmarksloven.

Med «barmarkstraseer» menes synlige spor i terrenget oppstått etter tidligere kjøring. I kravet til at barmarkstraseen skal være «godt etablert» ligger det at det kan dokumenteres for eksempel ved luftfoto eller kart at traseen var etablert før 1977, da motorferdselloven trådte i kraft. Dersom det ikke finnes luftfoto eller kart av traseen fra før motorferdselen trådte i kraft, kan det være tilstrekkelig dokumentasjon om det finnes gode luftfoto eller kart i den første perioden etter lovens ikrafttredelse.

Tillatelser etter paragrafen kan maksimalt gis for fire år av gangen. Kommunen må kartfeste eller på annen måte entydig angi traseen eller området tillatelsen gjelder, se § 38.

§ 29 Mineralundersøkelser

Kommunen kan gi tillatelse til motorferdsel som er nødvendig for undersøkelse av mineraler etter mineralloven kapittel 3 og 4.

Paragrafen gir kommunen hjemmel til å fatte enkeltvedtak som gjør unntak fra forbudet i § 7 for motorferdsel som er nødvendig for undersøkelse av mineraler etter mineralloven kapittel 3 og 4. Bestemmelsen er ny, men adgang til å gi tillatelser til mineralundersøkelser inngår i dagens motorferdselforskrift § 5a. I motsetning til dagens regler åpner bestemmelsen for motorferdsel på alle typer underlag og med alle typer fremkomstmidler. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 20.4.3.

Det er kun motorferdsel i forbindelse med «undersøkelser» som er tillatt. Henvisningen til mineralloven innebærer at begrepet «undersøkelser» skal forstås slik det forstås i mineralloven, og at det ikke kan gis tillatelse til det mineralloven omtaler som «leting». At en er kommet inn i undersøkelsesfasen, innebærer at virksomheten vil være konsentrert til et område der det er inngått avtale med grunneier eller eventuelt tillatelse fra Direktoratet fra mineralforvaltning. Forslag til

ny minerallov i NOU 2022: 8 har vært på høring. I forslaget til ny lov står reglene om «undersøkelser» i kapittel 4.

Kommunen kan bare gi tillatelse til motorferdsel «som er nødvendig». I denne sammenhengen innebærer dette i første rekke at undersøkelser krever utstyr som er for tungt til å bæres inn og at stedet der undersøkelsene skal gjennomføres ikke er tilgjengelig fra vei eller ved motorferdsel som ikke krever tillatelse. Det ligger videre i nødvendighetskriteriet at undersøkelser må planlegges og gjennomføres slik at behovet for motorferdsel blir minimert. Det vil dermed normalt sett ikke være anledning til å kjøre utstyr og personale inn i og ut av utmarka for hver enkelt arbeidsdag.

Tillatelser etter paragrafen kan maksimalt gis for fire år av gangen. Kommunen må kartfeste eller på annen måte entydig angi traseen eller området tillatelsen gjelder, se § 38.

§ 30 Skiløyper og skibakker

Kommunen kan gi tillatelse til motorferdsel på snødekt mark og islagt vassdrag når ferdselen er nødvendig for preparering av skiløyper og skibakker.

Paragrafen gir kommunen hjemmel til å fatte enkeltvedtak som gjør unntak fra forbudet i § 7 for motorferdsel som er nødvendig for «preparering av skiløyper og skibakker». Bestemmelsen må ses i sammenheng med forslaget til § 21. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 19.9.

Hjemmelen gjelder kun ferdsel på «snødekt mark og islagt vassdrag». Med «snødekt mark» menes at bakken må være dekket med et lag snø som bærer det aktuelle kjøretøyet, se for øvrig merknaden til § 22.

Begrepet «preparering» omfatter oppkjøring av spor og pakking av snø med løypemaskin, snøskuter med sporlegger eller lignende. Arbeider med å rydde og planere terrenget for løypetraseer faller ikke inn under begrepet «preparering».

Med «skibakker» menes områder for alpin-sport, inkludert snøbrett, der opparbeidingsgraden er så liten at det ikke krever behandling etter plan- og bygningsloven.

Paragrafen åpner ikke for å gi tillatelse til motorferdsel for preparering for andre vinteraktiviteter enn skiløyper og skibakker. Motorisert preparering for andre formål må dermed skje etter regelen i § 21.

Tillatelser etter paragrafen kan maksimalt gis for fire år av gangen. Kommunen må kartfeste eller på annen måte entydig angi traseen eller området tillatelsen gjelder, se § 38.

§ 31 Vitenskapelige undersøkelser

Kommunen kan gi tillatelse til motorferdsel som er nødvendig for å gjennomføre vitenskapelige undersøkelser i regi av godkjent forskningsorganisasjon.

Paragrafen gir kommunen myndighet til å fatte enkeltvedtak som gjør unntak fra forbudet i § 7 for motorferdsel som nødvendig for å gjennomføre vitenskapelige undersøkelser i regi av godkjent forskningsorganisasjon. Bestemmelsen innebærer en endring fra dagens motorferdselregelverk, der motorferdselforskriften § 3 første avsnitt bokstav f gir direkte adgang til bruk av snøskuter for vitenskapelige undersøkelser, mens det ikke finnes noen egen hjemmel for andre former for motorferdsel. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 19.7.

Kommunen kan bare gi tillatelser til undersøkelser i regi av «godkjent forskningsorganisasjon». Med dette menes forskningsinstitusjoner som er godkjent av forskningsrådet. Liste over hvilke organisasjoner dette er, finnes i dag på forskningsrådets hjemmesider.

«Vitenskapelige undersøkelser» omfatter enhver type virksomhet som har som formål å fremskaffe kunnskap, innen alle vitenskapelige disipliner. Dyretellinger og lignende vil som i dag omfattes av bestemmelsen, når tellingene skjer i regi av en godkjent forskningsorganisasjon.

Bestemmelsen åpner bare for at kommunen gir tillatelse der motorferdselen er «nødvendig for å gjennomføre» de aktuelle undersøkelsene. I dette ligger det at kommunen må vurdere om undersøkelsene uten for store praktiske og økonomiske utfordringer kan gjennomføres uten bruk av motorferdsel i det hele tatt. I tilfeller der det er behov for å frakte inn større eller tyngre utstyr enn det kan forventes at bæres inn, eller der undersøkelsene må dekke store områder, vil motorferdsel anses «nødvendig».

I kravet om at motorferdselen må være «nødvendig» for å gjennomføre undersøkelsene, ligger det videre at kommunen ikke kan gi tillatelse til mer motorferdsel enn det som er kreves for å få gjennomført undersøkelsene.

Der vilkårene for å gi tillatelse er oppfylte, beror det på en avveining av rettslig relevante momenter om tillatelse skal gis eller ikke. At et politisk flertall i kommunen er skeptiske til det saksområdet eller forskningsfeltet undersøkelsene gjelder, vil ikke være et rettslig relevant moment.

Tillatelser etter paragrafen kan maksimalt gis for fire år av gangen. Kommunen må angi et maksimalt antall turer. Kommunen må kartfeste eller på annen måte entydig angi traseen eller området tillatelsen gjelder, se § 38.

§ 32 Fiskekultivering

Kommunen kan gi tillatelse til motorferdsel som er nødvendig for å gjennomføre fiskekultiveringstiltak.

Paragrafen gir kommunen myndighet til å fatte enkeltvedtak som gjør unntak fra forbudet i § 7 for motorferdsel som er nødvendig for å gjennomføre fiskekultiveringstiltak. Fiskekultiveringstiltak i offentlig regi er i dag generelt tillatt etter motorferdselforskriften § 2 første avsnitt bokstav d og § 3 første avsnitt bokstav e. Utvalgets forslag innebærer at det innføres et krav om tillatelse fra kommunen, men utvider samtidig hjemmelen til også å gjelde rent private fiskekultiveringstiltak og til å gjelde alle typer fremkomst- og transportmidler. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 19.8.

Med «fiskekultiveringstiltak» menes tiltak for å øke produksjonen av eller kvaliteten på fisk. Typiske eksempler på fiskekultiveringstiltak er kalking av vassdrag, kjemisk behandling for å fjerne fiskeparasitter eller fremmede arter, utsetting av fisk og utlegging av gytegrus.

Det er bare motorferdsel som er «nødvendig» for å gjennomføre tiltaket det kan gis tillatelse til. Det vil her særlig være aktuelt å vurdere om tiltaket kan gjennomføres med motorferdsel på vann etter § 19. Ellers vises det til omtalen av nødvendighetskriteriet i kapittel 14.2.

Tillatelser etter paragrafen kan maksimalt gis for fire år av gangen. Kommunen må angi et maksimalt antall turer. Kommunen må kartfeste eller på annen måte entydig angi traseen tillatelsen gjelder, se § 38.

§ 33 Godstransport til fritidsbolig

Kommunen kan gi tillatelse til motorferdsel som er nødvendig for godstransport til søkerens egen fritidsbolig. Dette gjelder bare transport med luftfartøy, transport på vassdrag og transport på snødekt mark.

Paragrafen gir kommunen myndighet til å fatte enkeltvedtak som gjør unntak fra forbudet i § 7 for motorferdsel som er nødvendig for godstransport til egen fritidsbolig. Bestemmelsen viderefører hjemmelen i dagens motorferdselforskrift § 5 første avsnitt bokstav c, men utvider kommunens adgang til å gi tillatelse fra bare å gjelde bruk av

snøskuter til også å gjelde alle typer motorferdsel på snødekt mark, på vassdrag og landing med helikopter og lignende luftfartøy. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 21.3.3

Med «godstransport» menes transport av alle typer løsøre, inkludert både matvarer og bagasje til bruk på det enkelte hytteoppholdet og transport av byggematerialer og verktøy til oppussingsarbeider. Kommunen kan derimot ikke gi tillatelse til persontransport. Kommunens adgang til å gi tillatelse gjelder videre bare motorferdsel som er «nødvendig» for godstransport. I dette ligger det at kommunen ikke kan gi tillatelse der transporten kan gjennomføres på brøytet bilvei, eller der avstanden til brøytet bilvei ikke er større enn at det aktuelle godset kan fraktes til fots. Kommunen må dermed vurdere behovet for motorferdsel ut fra hva som skal transporteres.

Med «fritidsbolig» menes hus, leilighet og hytter som brukes til ferieopphold. Flyttbare innretninger, som campingvogner, gompier og telt, regnes ikke som «fritidsbolig». Helt enkle bygninger, som ikke er ment for opphold over lengre perioder, slik som enkle gammer, koier og jakt- eller fiskebuer, regnes heller ikke som «fritidsbolig».

Hjemmelen omfatter videre bare transport til «egen fritidsbolig». Det ligger i dette at kommunen bare kan gi tillatelse til den som disponerer fritidsboligen som «sin egen», det vil si på fast og eksklusivt grunnlag i form av eiendomsrett, feste rett eller langvarige leiekontrakter. Der flere disponerer en fritidsbolig i fellesskap, enten på grunn av formelt sameie eller i kraft av å tilhøre samme husstand, må kommunen angi hvem som har adgang til å kjøre i tillatelsen. Bestemmelsen åpner imidlertid ikke for å gi tillatelser til den som låner en fritidsbolig på korttidsbasis, og heller ikke for å gi egne tillatelser til gjester.

Dersom det er flere som eier en fritidsbolig i fellesskap ligger det i kravet til nødvendig motorferdsel at eventuell transport av gods må koordineres mellom eierne slik at antallet turer ikke blir mer enn det som er nødvendig.

Etter *andre setning* gjelder hjemmelen bare transport med luftfartøy, transport på vassdrag og transport på snødekt mark. Med «snødekt mark» menes at bakken må være dekket med et lag snø som bærer det aktuelle kjøretøyet, se for øvrig merknaden til § 22.

Tillatelser etter paragrafen kan maksimalt gis for fire år av gangen. Kommunen må angi et maksimalt antall turer. Kommunen må kartfeste eller på annen måte entydig angi traseen tillatelsen gjelder, se § 38.

§ 34 Byggearbeid

Kommunen kan gi tillatelse til motorferdsel som er nødvendig for å transportere gods og personer i forbindelse med byggearbeider som det er gitt tillatelse til etter plan- og bygningsloven. Dette gjelder bare for transport med luftfartøy, transport på lovlig etablert traktorvei, transport på vassdrag og transport på snødekt mark.

Paragrafen gir kommunen hjemmel til å fatte enkeltvedtak som gjør unntak fra forbudet i § 7 for motorferdsel ved byggearbeider som det er gitt tillatelse til etter plan- og bygningsloven. Bestemmelsen innebærer en endring fra dagens regelverk, der bruk av motorkjøretøy på vinterføre er generelt tillatt etter motorferdsloven § 3 første avsnitt bokstav d, mens transport på barmark eller med andre typer transport- og fremkomstmidler krever dispensasjon etter forskriften § 6 eller loven § 6. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 21.6.3.

Det følger av *første setning* at kommunen bare kan gi tillatelse etter denne paragrafen til byggearbeider det er gitt tillatelse til etter plan- og bygningsloven § 21-4. Ved byggearbeider som ikke er søknadspliktige etter plan- og bygningsloven, må eventuelle søknader om motorferdsel vurderes etter dispensasjonsbestemmelsen i § 37. Det kan videre bare gis tillatelse til motorferdsel som er «nødvendig for å transportere gods eller personer». Se kapittel 14.2.2 for nærmere omtale av nødvendighetsbegrepet.

Andre setning angir nærmere hva slags motorferdsel kommunen kan gi tillatelse til. Tillatelse kan gis til bruk av luftfartøy og til motorferdsel på åpent eller islagt vassdrag, på lovlig etablert traktorvei og hvor som helst på snødekt mark. Med «snødekt mark» menes at bakken må være dekket med et lag snø som bærer det aktuelle kjøretøyet, se for øvrig merknaden til § 22.

Begrensningen til «lovlig etablert traktorvei» innebærer at kommunen ikke kan gi tillatelser til motorferdsel med andre transport- og fremkomstmidler enn luftfartøy på barmark utenfor vei.

Tillatelser etter paragrafen kan maksimalt gis for fire år av gangen. Kommunen må angi et maksimalt antall turer. Kommunen må kartfeste eller på annen måte entydig angi traseen tillatelsen gjelder, se § 38.

§ 35 Uthenting av ved

Kommunen kan gi tillatelse til motorferdsel som er nødvendig for å hente ut ved.

Paragrafen gir kommunen myndighet til å fatte enkeltvedtak som gjør unntak fra forbudet i § 7 for motorferdsel som er nødvendig for å hente ut ved. Bestemmelsen viderefører hjemmelen i dagens motorferdsloven § 5 første avsnitt bokstav e, men utvider kommunens adgang til å gi tillatelse fra bare å gjelde bruk av snøskuter til å gjelde alle typer motorferdsel. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 21.4.3.

Bestemmelsen må ses i sammenheng med bestemmelsen om vedtransport i § 17, og §§ 14 og 28 som også kan gi adgang til å hente ut ved. Bestemmelsen gir kommunen adgang til å gi tillatelse til andre enn eiere og innehavere av tinglyst eller lovfestet hogstrett og til å gi tillatelse til kjøring på barmark der kommunen ikke har fastsatt forskrift etter § 17 andre avsnitt. Bestemmelsen åpner imidlertid bare for at kommunen gir tillatelse til «å hente ut» ved, det vil si til å transportere ved ut fra utmarka.

Det er kun «nødvendig» uthenting kommunen kan gi tillatelse til. I dette ligger det først og fremst at kjøretøyet kommunen gir tillatelse til ikke kan være lengre enn korteste praktisk gjennomførbare trasé til nærmeste kjørevei, eller eventuelt til stedet veden skal brukes dersom dette er kortere enn til nærmeste vei. For øvrig vises det til de generelle kommentarene til nødvendighetsbegrepet i kapittel 14.2.2.

Tillatelser etter paragrafen kan maksimalt gis for fire år av gangen. Kommunen må angi et maksimalt antall turer. Kommunen må kartfeste eller på annen måte entydig angi området tillatelsen gjelder, se § 38.

§ 36 Personer med funksjonsnedsettelse

Kommunen kan gi personer med varige funksjonsnedsettelse som gir vesentlig redusert bevegelsevne tillatelse til motorferdsel på snødekt mark og islagt vassdrag.

Paragrafen gir kommunen myndighet til å gi individuell tillatelse til motorferdsel på snødekt mark og islagt vassdrag til personer med funksjonsnedsettelse. Bakgrunnen for bestemmelsen og utvalgets overordnede vurderinger av utformingen er nærmere beskrevet i kapittel 16.5.

Av *første setning* følger det at tillatelse kan gis til personer med varige funksjonsnedsettelse, dersom funksjonsnedsettelsen medfører at personen har vesentlige redusert bevegelsevne. Bestemmelsen er ikke avgrenset til en nærmere angitt kategori funksjonsnedsettelse, men det stilles krav om at funksjonsnedsettelsen er *varig*.

I varighetskriteriet ligger det at midlertidige tilstander ikke omfattes. Dette utelukker for eksempel personer som i en periode har redusert bevegelsesevne på grunn av beinbrudd eller rekonvalesens etter en operasjon. Med varig menes tilstander som har en antatt varighet på minst to år.

Det fremgår av bestemmelsen at funksjonsnedsettelsen må gi vesentlig redusert bevegelsesevne. Det kan for eksempel være personer som har varige vanskeligheter med å gå og som derfor bruker rullestol som fremkomstmiddel. Men også personer med sykdommer eller skader som ikke direkte påvirker gangevnen, kan omfattes, dersom sykdommen eller skaden gir vesentlig redusert evne til å forflytte seg. Dette kan for eksempel være vesentlig redusert lungefunksjon eller alvorlige synsvansker. At påvirkningen må være vesentlig innebærer at det ikke er tilstrekkelig med noe redusert evne til å bevege seg. En person som kan gå, men som ikke lenger kan gå turer på over en kilometer eller to oppfyller altså ikke vilkårene. Personer som på grunn av vanlig alderdomssvekkelse har redusert bevegelsesevne omfattes ikke av bestemmelsen. I vurderingen av om bevegelsesvansker skyldes vanlig alderdomssvekkelse vil det blant annet være naturlig å se hen til om bevegelsesvansken skyldes en konkret diagnose, eller en mer allment svekket helsetilstand.

Søker må kunne dokumentere at vilkårene i bestemmelsen er oppfylt. Det nærliggende er å gjøre dette med en legeerklæring. Person- og helseopplysninger må behandles av kommunen i tråd med personvernregelverket.

Spørsmålet om en funksjonsnedsettelse er varig og gir vesentlig redusert bevegelsesevne, kan prøves fullt ut av domstolene.

Tillatelse kan bare gis til motorferdsel på snødekt mark eller islagt vassdrag. Med «snødekt mark» menes at bakken må være dekket med et lag snø som bærer det aktuelle kjøretøyet, se for øvrig merknaden til § 22. Motorferdsel for funksjonshemmede på *andre underlag* ivaretas gjennom andre bestemmelser, inkludert den generelle dispensasjonsbestemmelsen i § 37. Etter § 4 er visse hjelpemidler som er laget for å kompensere for redusert bevegelsesevne unntatt fra lovens virkeområde og etter § 18 er ferdsel med tyngre rullestoler tillatt på vei eller turvei.

Kommunen må avgrense tillatelser etter denne paragrafen i tråd med § 38. Dette innebærer at tillatelser maksimalt kan gis for fire år av gangen, at antall turer må begrenses og at kommunen må kartfeste eller på annen måte entydig

angi hvilken trasé eller hvilket område tillatelsen gjelder.

§ 37 *Dispensasjon til motorferdsel ved særlige behov*

Kommunen kan gi tillatelse (dispensasjon) til motorferdsel dersom det er strengt nødvendig for å dekke et særskilt behov og det ikke er grunn til å anta at motorferdselen vil føre til nevneverdig skade på naturen eller vesentlig ulempe for friluftsliv eller samisk kulturutøvelse.

Dersom det er nødvendig for å ivareta nasjonale eller viktige regionale interesser og hensyn, kan Kongen i forskrift midlertidig legge myndigheten til å gi dispensasjon etter denne paragrafen til statlig eller regionalt organ.

Paragrafen gir kommunen en generell mulighet til å dispensere fra motorferdselbudet i § 7 i situasjoner som ikke omfattes av de andre unntakene i loven. Bakgrunnen for bestemmelsen og utvalgets overordnede vurderinger av utformingen er nærmere beskrevet i kapittel 27.4.

Første avsnitt erstatter dagens motorferdsellov § 6 og motorferdselselforskrift § 6.

Første avsnitt *første setning* angir de rettslige betingelsene som må være oppfylt for at kommunen skal kunne gi dispensasjon. Om betingelsene er oppfylt er et spørsmål om rettsanvendelse som kan prøves av domstolene.

Den første betingelsen for at kommunen skal kunne gi dispensasjon, er at motorferdselen må være «strengt nødvendig for å dekke et særskilt behov». At det må dreie seg om et «særskilt behov» markerer at bestemmelsen er en relativt snever unntaksregel. Bruken av begrepet «særskilt» innebærer for det første at behovet må være spesielt for søkeren. Behov som svært mange andre kan gjøre gjeldende, kan dermed ikke danne grunnlag for dispensasjon. Dette innebærer blant annet at behov for transport til vanlige fritidsaktiviteter eller fritidsformål i seg selv ikke vil kunne gi grunnlag for tillatelse, der det ikke er tilleggs momenter som stiller søkeren i en helt spesiell situasjon. Hva som utgjør en spesiell situasjon, må her ses opp mot at lovens virkeområde er Norge som helhet og opp mot hensynet til samlet belastning. At ingen andre i kommunen står i samme situasjon er dermed ikke avgjørende, dersom også mange andre i landet ellers kan antas å ønske å kjøre på samme grunnlag.

At det skal være snakk om et *særskilt behov* innebærer også at det normalt sett ikke kan gis tillatelse til behov som oppstår regelmessig for mange.

En tillatelse må være begrunnet i det konkrete transportbehovet i den enkelte saken. Politiske vurderinger av hvordan dispensasjonspraksis i kommunen bør være, har dermed ikke betydning for spørsmålet det foreligger et «særskilt behov». Eksempler på behov som kan gi grunnlag for dispensasjon er transportbehov ved byggarbeider som ikke kan dekkes ved noen av de andre hjemlene, etterforsyning av nødbuer, utkjøring av og tilsyn med jervebåser i henhold til tillatelse fra statsforvalteren og større enkeltstående arrangementer eller filminnspillinger.

Det ligger videre i «særskilt» at behovet må ha en viss tyngde eller viktighet. Behovet må være knyttet til et allment akseptert nytteformål. Det er ikke i seg selv avgjørende at transportøren anser transporten som lønnsom.

Det er bare motorferdsel som er «strengt nødvendig» for å dekke det aktuelle behovet, som kan tillates. I dette ligger det for det første at tillatelse er utelukket der den aktuelle transporten realistisk sett kan gjennomføres uten motorferdsel i utmark eller vassdrag i det hele tatt, for eksempel fordi transportbehovet kan dekkes fra bilvei eller ved å gå inn i utmarka. Tillatelse kan heller ikke gis i tilfeller der transporten kan skje ved motorferdsel som er tillatt etter en annen bestemmelse i loven, for eksempel ved å benytte en snøskuterløype eller ved transport på åpent vann der motorferdsel er tillatt etter § 19, eller i tilfeller der det vil være mulig å benytte leiekjører etter § 27 bokstav c til e. At det bare er den «strengt nødvendige» motorferdselen kommunen kan tillate, innebærer at tillatelse bare kan gis der ulempene ved å foreta transporten på en annen måte må være relativt store. Det må her også ses hen til om ulempene kan reduseres ved å endre på det som utløser transportbehovet, for eksempel ved å flytte et arrangement nærmere bilvei.

Den andre betingelsen som må være oppfylt er at det «ikke er grunn til å anta at motorferdselen vil føre til nevneverdig skade på natur eller vesentlig ulempe for friluftsliv eller samisk kulturutøvelse».

Begrepene «nevneverdig skade» og «vesentlig ulempe» peker begge på at ikke enhver negativ virkning for natur, friluftsliv eller samisk kulturutøvelse utelukker dispensasjon. Ulempene må være av en viss styrke eller omfang. Ved vurderingen av hva som er «vesentlig ulempe» vil det ha betydning både hva som påvirkes, hvor mye den aktuelle motorferdselen påvirker og hvor langvarig påvirkningen vil være.

At motorferdselen ikke skal føre til «nevneverdig skade på natur» innebærer at det bare er rela-

tivt små og kortvarige skader på naturen som kan godtas. Typisk at det oppstår svært små eller helt kortvarige skader på terreng og planteliv og at kortvarige forstyrrelser av dyr som ikke har alvorlige konsekvenser for individene som påvirkes. Påvirkning som kan føre til varige endringer i en naturtype, for eksempel gjennom å gi dreneringseffekt i myr, eller som vil påvirker reproduksjonen eller overlevelsen for truede arter negativt vil alltid regnes som «nevneverdig» – selv om påvirkningen i det konkrete tilfellet er liten. Videre vil motorferdsel som vanskeliggjør samisk reindrift alltid regnes som «vesentlig ulempe».

At det ikke skal være «grunn til å anta» at motorferdselen skal medføre nevneverdig skade på naturen eller vesentlig ulempe for friluftslivet eller reindrifta, innebærer at det ikke er krav om sannsynlighetsovervekt for at den aktuelle motorferdselen faktisk skal forårsake disse følgene. Det er tilstrekkelig at forholdene i saken innebærer en klar risiko for konkrete følger som kan anses som «nevneverdig skade på naturen» eller «vesentlig ulempe for friluftslivet eller reindrifta» skal oppstå.

Tillatelser etter paragrafen kan maksimalt gis for fire år av gangen. Kommunen må angi et maksimalt antall turer og kartfeste eller på annen måte entydig angi traseen tillatelsen gjelder, se § 38.

Regelen i *andre avsnitt* er ny, og omtales i kapittel 30.2. Etter avsnittet kan Kongen i forskrift «midlertidig legge myndigheten til å gi dispensasjon etter denne paragrafen til statlig eller regionalt organ». Bestemmelsen bygger på den tilsvarende bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 19-4 andre avsnitt, og kan som den bare brukes der det er nødvendig for å ivareta nasjonale eller viktige regionale interesser. Bestemmelsen er forutsatt brukt der en kommune fører en dispensasjonspraksis som uthuler målene motorferdselloven skal ivareta, eller der særlige nasjonale interesser, som for eksempel hensynet til bevaring av villreinens leveområder, gjør seg gjeldende.

Flytting av dispensasjonsmyndigheten skal være midlertidig. Hvor lang periode flyttingen gjelder, må framkomme av forskriften. Utkastet til forskrift må sendes på høring i tråd med forvaltningslovens regler.

§ 38 *Avgrensning av tidsrom, antall turer og fastsettelse av traseer*

Kommunen kan bare gi tillatelser etter dette kapittelet for et avgrenset tidsrom, maksimalt fire år.

Kommunen skal fastsette hvor mange turer tillatelser etter §§ 31 til 37 gjelder. Det kan bare gis tillatelse til det antall turer som er nødvendig for å dekke transportbehovet.

Når kommunen gir tillatelse til kjøring etter §§ 28 til 37, skal den kartfeste eller på annen entydig måte angi hvilken trasé eller hvilket område tillatelsen gjelder.

Kommunen kan i tillatelse etter dette kapittelet fastsette vilkår for motorferdselen, blant annet om krav til dokumentasjon av at vilkårene i tillatelsen overholdes.

Departementet kan gi forskrift om hva tillatelser etter dette kapitelet skal inneholde, for eksempel krav om at turer skal registreres på forhånd, og om hvordan registrering skal skje, eller om hvordan traséer skal kartfestes.

Paragrafen er ny og omhandler innholdet i tillatelser til motorferdsel. Bakgrunnen for bestemmelsen og utvalgets overordnede vurderinger av utformingen er nærmere beskrevet i kapittel 28.3.

Første, andre og tredje avsnitt setter materielle krav til innholdet i vedtak som gir tillatelse etter kapittel 5.

Etter *første avsnitt* kan kommunen bare gi tillatelser for et avgrenset tidsrom. Bestemmelsen innebærer at alle vedtak som gir tillatelse til motorferdsel må angi hvor lenge tillatelsen gjelder. Ved vurdering av lengden på tillatelsens varighet, er det naturlig å se hen til hva som er nødvendig for å dekke transportbehovet. Det følger av ordlyden at tillatelser ikke kan gjelde lengre enn fire år.

Andre avsnitt inneholder et krav om at kommunen må sette en begrensning i antallet turer i tillatelser etter §§ 31 til 37. Antallet turer skal ikke være større enn det som er nødvendig for å dekke transportbehovet.

Tredje avsnitt setter krav om at kommunen ved tillatelser etter §§ 28 til 37 må kartfeste eller på annen entydig måte angi hvilken trasé eller hvilket område tillatelsen gjelder. Om kommunen skal angi en trasé eller et område beror på hva det gis tillatelse til. Der kommunen gir tillatelse til kjøring til et bestemt mål, skal det angi en trasé.

I *fjerde avsnitt* presiseres det at kommunen også kan sette andre vilkår for tillatelsen. Slike vilkår må ligge innenfor begrensningene i den alminnelige forvaltningsrettslige vilkårs læren. Bestemmelsen angir krav til dokumentasjon av at vilkårene i tillatelsen overholdes, det vil si krav om utfylling av kjørebok eller lignende, som et eksempel på et vilkår kommunen kan sette.

Femte avsnitt inneholder en hjemmel for departementet til å fastsette ytterligere krav om hva tillatelser skal inneholde. Det kan særlig være aktuelt å sette krav om at tillatelser skal ha krav om kjørebok, det vil si om at turer må registreres, og hvordan kjørebok i tilfelle skal føres.

§ 39 *Tillatelse til motorferdsel i verneområder eller foreslåtte verneområder etter naturmangfoldloven*

Trenger et tiltak tillatelse både etter en verneforskrift etter naturmangfoldloven kapittel V og etter motorferdselloven, kan tiltakshaver velge å søke om tillatelse parallelt. Vedtak skal i slike tilfeller først fattes etter verneforskriften, dersom ikke annet følger av verneforskriften eller forvaltningsmyndighetens samtykke, jf. naturmangfoldloven § 48 tredje avsnitt.

Der tillatelse til motorferdsel kan påvirke verneverdiene i et verneområde gjelder reglene i naturmangfoldloven § 49.

Kommunen kan etter naturmangfoldloven § 44 uten videre avslå søknad om motorferdsel i foreslåtte verneområder når det er foretatt kunngjøring etter naturmangfoldloven § 42.

Paragrafen er en henvisning til reglene om samordning mellom forskjellige lovverk i naturmangfoldloven §§ 44, 48 og 49. Bestemmelsen er ny og omtales i kapittel 28.6.4.

Første avsnitt viser til regelen i naturmangfoldloven § 48 tredje avsnitt om at søknader normalt skal behandles etter verneforskriften først, dersom søker har sendt inn søknader etter flere regelverk parallelt.

Andre avsnitt viser til at regelen i naturmangfoldloven § 49 gjelder der verneverdiene i et verneområde kan påvirkes av virksomhet som trenger tillatelse etter en annen lov. Regelen innebærer at dersom kommunen behandler en søknad om motorferdsel som kan påvirke verneverdiene i et verneområde skal hensynet til verneverdiene tillegges vekt ved avgjørelsen av om tillatelse til motorferdsel bør gis, og ved fastsetting av vilkår.

Tredje avsnitt inneholder en henvisning til regelen i naturmangfoldloven § 44 om at kommunen har hjemmel til uten videre å avslå søknader om motorferdsel i foreslåtte verneområder, når det er foretatt kunngjøring etter naturmangfoldloven § 42. At søknaden avslås «uten videre» innebærer at kommunen ikke trenger å begrunne avslaget utover å vise til at motorferdselen skal foregå i et foreslått verneområde. Kommunen kan bare gi tillatelse innenfor reglene som framgår i naturmangfoldloven § 44.

§ 40 Dokumentasjon av tillatelse til motorferdsel

Ved motorferdsel med tillatelser etter dette kapittelet, skal føreren ha tillatelsen tilgjengelig under motorferdselen. Tillatelsen skal framvises når politiet eller Statens naturoppsyn krever det.

Paragrafen setter krav om at fører skal ha med tillatelsen ved motorferdsel med tillatelse etter kapittelet. Formålet med bestemmelsen er å forenkle kontrollmuligheten. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 31.4.1.3.

Etter *første setning* plikter fører som har tillatelse etter kapittelet å ha tillatelsen tilgjengelig. Etter *andre setning* plikter føreren vise fram disse dokumentene når politiet eller Statens naturoppsyn krever det.

§ 41 Endring, omgjøring og tilbakekall av tillatelse

Kommunen kan så langt det er nødvendig endre eller trekke tilbake en tillatelse som er gitt etter denne loven dersom

- a) det viser seg at skader eller ulemper blir vesentlig større eller annerledes enn ventet da tillatelsen ble gitt*
- b) skader eller ulemper kan reduseres uten urimelig kostnad for den som har fått tillatelsen*
- c) ny teknologi gjør det mulig å redusere skader eller ulemper i vesentlig grad*
- d) det foreligger grov eller gjentatt overtredelse av bestemmelser som er gitt i eller i medhold av denne loven*
- e) vesentlige forutsetninger for tillatelsen er bortfalt*
Første avsnitt innskrenker ikke adgangen til å omgjøre etter ellers gjeldende omgjøringsregler.

Paragrafen gir kommunen adgang til å endre eller trekke tilbake en tillatelse til motorferdsel gitt med hjemmel i loven. Bestemmelsen er ny. Bakgrunnen for bestemmelsen og utvalgets overordnede vurderinger av utformingen er nærmere beskrevet i kapittel 28.4.3. Lignende regler om endring og omgjøring finnes i naturmangfoldloven § 67, forurensningsloven § 18, svalbardmiljøloven § 63 og havne- og farvannsloven § 46.

Adgangen til å endre tillatelser etter denne paragrafen gjelder tillatelser som er gitt til motorferdsel etter motorferdselloven kapittel 5. Det er bare *kommunen* som kan endre eller trekke tilbake tillatelser etter paragrafen. Statens adgang til å omgjøre kommunale vedtak er dermed fortsatt begrenset til omgjøring etter ellers gjeldende omgjøringsregler.

Adgangen til å endre eller trekke tilbake tillatelsen gjelder bare «så langt det er nødvendig». I

denne begrensningen ligger det en viss terskel for kommunens mulighet til å endre gitte tillatelser. Begrensningen peker mot en forholdsmessighetsvurdering, der myndigheten på den ene siden må legge vekt på hensynene som taler for endring og på den andre siden de ulempene endringen medfører for den som har fått tillatelsen. I den skjønnsmessige vurderingen av om myndigheten til å endre eller trekke tilbake tillatelsen skal benyttes må det altså også legges vekt på hensynet til innehaveren av tillatelsen, for eksempel hvor tyngende omgjøring er for vedkommende. For noen av alternativene kan hensynet til innehaveren av tillatelsens økonomi være relevant.

En endring av vedtaket kan bestå i at vedtaket helt eller delvis trekkes tilbake, at det settes nye tyngende vilkår og eller at vilkår endres eller tas bort. Hvordan vedtaket skal endres i den enkelte sak må bero på grunnlaget for å endre vedtaket. Endringer kan bestå i at det settes strengere vilkår i tillatelsen, at det gis tillatelse for et lavere antall turer, langs en annen trase enn før, eller at tillatelsen bortfaller helt.

Omgjøringsadgangen etter denne paragrafen supplerer og går lengre enn de allmenne ulovfestede omgjøringsreglene og adgangen til å omgjøre etter forvaltningsloven § 35. De ulike grunnlagene for utvidet adgang til endring, er listet opp i bokstav a til e. Grunnlagene vil i praksis kunne overlappe og i en bestemt sak kan flere av grunnlagene være aktuelle. Vurderingene etter hvert grunnlag kan både hver for seg eller samlet sett være tilstrekkelig til å begrunne en endring av vedtaket.

Bokstav a gir grunnlag for å endre tillatelsen dersom det viser seg at skader eller ulemper blir vesentlig større eller annerledes enn ventet da tillatelsen ble gitt. Bestemmelsen innebærer at risikoen for uforutsette skader eller ulemper ligger på den som har tillatelse til motorferdsel.

Bokstav b gir grunnlag for å endre tillatelsen dersom det viser seg at skader eller ulemper kan reduseres uten urimelig kostnad for den som har fått tillatelsen. Bokstav b supplerer bokstav a og c fordi alternativet fanger opp tilfeller der skader for natur eller ulemper for friluftslivet og samisk kulturutøvelse er som forventet på vedtakstidspunktet, men hvor det viser seg mulig å redusere skadene eller ulempene uten at det innebærer urimelig kostnad for den som har tillatelsen. Det innebærer i realiteten at det har skjedd endringer på kostnadssiden eller at det viser seg at det finnes andre alternativer enn det som ble vurdert på vedtakstidspunktet. I vurderingen av hva som er «urimelig kostnad» for innehaver av tillatelsen, må det

legges vekt på hvilken reduksjon i skader og ulemper som kan oppnås og hvor store kostnader endringen utløser, både absolutt og målt opp mot kostnadene ved ferdsel etter den opprinnelige tillatelsen. Hensynet til innehaver av tillatelsens økonomi er ikke relevant i vurderingen av om en kostnad er urimelig, men kan være relevant i den skjønsmessige vurderingen av om myndigheten til å endre vedtaket bør brukes.

Bokstav c gir grunnlag for å endre tillatelsen dersom ny teknologi gjør det mulig å redusere skader eller ulemper i vesentlig grad. Dette grunnlaget er aktuelt å bruke dersom det blir tilgjengelig ny teknologi i perioden etter at tillatelse til motorferdsel er gitt, som gjør det mulig å oppfylle ferdselsbehovet med en vesentlig reduksjon av skader og ulemper. I slike tilfeller gir bokstav c grunnlag for å stille nye vilkår i vedtaket om bruk av den nye teknologien eller å stille krav som forutsetter bruk av ny teknologi. Det er ikke nok at den nye teknologien bidrar til å redusere skader og ulemper, det må være tale om en «vesentlig» reduksjon.

Bokstav d gir grunnlag for å endre tillatelsen dersom det foreligger grov eller gjentatt overtredelse av bestemmelser som er gitt i eller i medhold av denne loven. Bestemmelsen må ses i sammenheng med at utgangspunktet er at motorferdsel er forbudt, og at en tillatelse derfor allerede innebærer en aksept av noe skade på natur eller ulempe for friluftsliv og samisk kulturutøvelse. Ikke enhver overtredelse gir grunnlag for endring av tillatelsen, det må være tale om en kvalifisert overtredelse ved at den er grov eller at det er tale om gjentatte overtredelser. Det er også en forutsetning for å anvende dette grunnlaget at det er sammenheng mellom overtredelsen og den tillatelsen det er tale om å endre.

Adgangen til å endre eller tilbakekalle tillatelsen etter dette grunnlaget skal bygge på at rettighetshaveren ikke anses skikket til å ha tillatelsen eller at det er tvil om tillatelsens rammer vil overholdes. Dette hensynet er viktig for spørsmålet om det skal gis tillatelse til motorferdsel, fordi det er viktig formål med tillatelsesordningen at det offentlige kan kontrollere aktiviteten. En endring eller bortfall av tillatelsen sikrer at interessene tillatelsesordningen er ment å beskytte ivaretas. Endring eller tilbakekall etter denne bestemmelsen utgjør ikke en administrativ sanksjon etter forvaltningsloven § 43 eller administrativt rettighetstap etter forvaltningsloven § 45 fordi endringer etter denne bestemmelsen ikke har et pønalt formål og dermed

ikke er straff etter den europeiske menneskerettskonvensjon. Se nærmere om grensen mellom administrativt rettighetstap som utgjør en administrativ sanksjon etter forvaltningsloven § 43, og endring eller tilbakekall av offentlig tillatelse som ikke er en administrativ sanksjon i Prop. 62 L (2015–2016), særlig kapittel 14.2.2. Det innebærer altså at endring eller tilbakekall av en tillatelse etter dette grunnlaget kan skje uten at det sperrer for at det ilegges en administrativ sanksjon, f.eks. overtredelsesgebyr, eller straff, f.eks. bot, for det samme forholdet som ga grunnlag for endringen eller tilbakekallet av tillatelsen.

Bokstav e gir grunnlag for å endre tillatelsen dersom vesentlige forutsetninger for tillatelsen er bortfalt. Bestemmelsen omfatter for eksempel tilfeller der innehaveren av tillatelsen ikke lenger oppfyller lovbestemte vilkår for tillatelsen, for eksempel fordi man ikke lenger er eier av en fritidsbolig eller ikke lenger driver utmarksnæring. Det kan også være tale om momenter som ble tilagt avgjørende vekt av forvaltningen i vurderingen av om det skulle gis tillatelse, har endret seg vesentlig.

Andre avsnitt klargjør at reglene om omgjøringen i bestemmelsens første ledd ikke innskrenker adgangen til å omgjøre etter andre regler om omgjøring, for eksempel etter de allmenne reglene i forvaltningsloven eller etter ulovfestede regler.

§ 42 Klagemyndighet

Kommunens enkeltvedtak etter denne loven kan påklages til statsforvalteren.

Paragrafen slår fast at Statsforvalteren er klagemyndighet for kommunens enkeltvedtak etter loven. Når Statsforvalteren er lovbestemt klagemyndighet, kommer reglene i om hvem som er klagemyndighet i forvaltningsloven § 28 andre avsnitt ikke til anvendelse. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 28.4.3.

For arealplaner som nevnt i § 43 gjelder reglene om klage i plan- og bygningsloven.

Kapittel 6. Kommunale planer om motorferdsel, kommunal saksbehandling og behandling av personopplysninger

Kapitlet gir nærmere bestemmelser om åpning for motorferdsel gjennom planer etter plan- og bygningsloven og hjemler for nærmere regulering knyttet til kommunens saksbehandling i saker etter motorferdselloven.

§ 43 *Fastsetting av arealer til motorferdsel i arealplan etter plan- og bygningsloven*

Kommunen kan i arealplan etter plan- og bygningsloven fastsette følgende arealer der motorferdsel er tillatt etter kapittel 4 i loven her:

- a) løyper og områder for preparering for friluftslivsaktiviteter på snødekt mark og islagt vassdrag, jf. § 21*
- b) løyper for motorferdsel på snødekt mark og islagt vassdrag (snøskuterløyper) og tilhørende rastesoner, jf. § 22*
- c) øvingsområder for obligatorisk kjøreopplæring på snødekt mark og islagt vassdrag, jf. § 23*
- d) områder for motorsport, jf. § 24*
- e) landingsplasser for luftfartøy jf. § 25*
- f) hele eller deler av innsjøer med overflateareal på mindre enn to kvadratkilometer, jf. § 26*

Arealer etter første avsnitt bokstav b til f kan ikke legges i foreslåtte verneområder som er kunnngjort etter naturmangfoldloven § 42, i nasjonale villreinområder eller i områder der de vil være til vesentlig skade eller ulempe for reindriften. Landingsplasser kan heller ikke legges på fjelltopper, utsiktspunkter, breer eller andre lignende steder der landingsplassen i hovedsak vil være utgangspunkt for rekreasjon og friluftsliv.

Kommunen skal sørge for forsvarlig merking av motorferdselarealer. Departementet kan i forskrift fastsette krav til merking, skilting og informasjon om motorferdselarealer.

Paragrafen omhandler kommunens adgang til å fastsette arealer til motorferdsel etter plan- og bygningsloven. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 15.4.

Første avsnitt angir hva slags motorferdsel kommunen kan åpne opp for i arealplan. Avsnittet er bare ment å ha en pedagogisk funksjon. Det er bestemmelsene i plan- og bygningsloven som hjemler den faktiske planfestingen, og bestemmelsene i kapittel 4 i motorferdselloven som regulerer hvilken ferdsel som er tillatt.

Første avsnitt bokstav a slår fast at kommunen kan fastsette løyper og områder for preparering for friluftslivsaktiviteter på snødekt mark og islagt vassdrag. Dette kan for eksempel være skiløyper, sykkeløyper, hundekjøringsløyper eller skøytebaner. Motorferdselloven § 21 regulerer adgangen til å benytte motoriserte fremkomstmidler for å preparere slik løyper og områder. Særlig aktuelle arealformål ved fastsetting av løypene og områdene i arealplan er «skiløypetrasé» og «andre idrettsanlegg», som er et underformål under idrettsanlegg, som igjen er et underformål under

arealformål 1 bebyggelse og anlegg i plan- og bygningsloven §§ 11-7 og 12-5. De førstnevnte arealformålene kan i dag bare benyttes i reguleringsplan.

Av første avsnitt bokstav b følger det at kommunen kan fastsette løyper for bruk av motoriserte fremkomstmidler på snødekt mark og islagt vassdrag (snøskuterløyper). Utvalget foreslår et nytt arealformålet for fastsetting av løypene i arealplan: «løyper og rastesoner på snødekt mark og islagt vassdrag», som vil være et underformål under hovedformål 5, landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift (LNFR-områder), i henholdsvis plan- og bygningsloven § 11-7 for kommuneplanen og § 12-5 for reguleringsplan. Se mer om forslaget til endringer i plan- og bygningsloven i merknadene til § 57. Retten til å ferdes i løyper er regulert i § 22, og forutsetter at løypa er fastsatt i reguleringsplan. Bestemmelsen gir også adgang til å fastsette rastesoner i tilknytning til løypene. Slike soner kan fastsettes enten i plankartet eller i bestemmelser til planen.

Av første avsnitt bokstav c følger det at kommunen kan fastsette øvingsområder for obligatorisk kjøreopplæring på snødekt mark og islagt vassdrag. Dette gjelder det som i dag er kjøreopplæring for førerkort klasse S (snøskuter). Utvalget foreslår et nyttarealformål: «øvingsområder for kjøreopplæring på snødekt mark og islagt vassdrag» under hovedformål 5, landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift (LNFR-områder) i plan- og bygningsloven § 12-5. Arealformålet kan bare benyttes i reguleringsplan. Se mer om forslaget til endringer i plan- og bygningsloven i merknadene til § 57. Adgangen til å benytte slike arealer er regulert i § 23.

Første avsnitt bokstav d angir at kommunen kan fastsette arealer til motorsport. Det aktuelle arealformålet ved planfesting er «motorsportanlegg», som er et underformål under idrettsanlegg, som igjen er et underformål under arealformål 1 bebyggelse og anlegg i plan- og bygningsloven §§ 11-7 og 12-5. Dette arealformålet kan i dag bare brukes i reguleringsplan. Adgangen til å benytte slike arealer er regulert i § 24.

Første avsnitt bokstav e angir at kommunen kan fastsette landingsplasser for luftfartøy. Adgangen til å benytte slike landingsplasser er regulert i § 25. Det mest aktuelle arealformålet er underformålet «landingsplass for helikopter o.a.» under underformålet lufthavn under hovedformål 2 samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur i plan- og bygningsloven §§ 11-7 og 12-5. Arealformålet kan i dag bare benyttes i reguleringsplaner. For landingsplasser i vassdrag er underformålet «ferd-

sel» under hovedformål 6, bruk og vern av sjø og vassdrag i plan- og bygningsloven §§ 11-7 og 12-5 særlig aktuelt. På en del vassdrag vil landing være direkte tillatt etter § 19. Loven omfatter bare landingsplasser som ikke krever konsesjon etter luftfartregelverket, jf. § 5.

Av første avsnitt bokstav f følger det at kommunen kan åpne opp for motorferdsel på innsjøer med overflateareal på under to kvadratkilometer. Det aktuelle hovedarealformålet er nr. 6, bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsoner, i henholdsvis plan- og bygningsloven § 11-7 for kommuneplanen og § 12-5 for reguleringsplan. Underformålene «ferdsel» og «natur- og friluftsområder», vil være særlig aktuelle. Retten til motorferdsel på innsjøene reguleres av § 26.

Andre avsnitt fastsetter begrensninger i hvor motorferdselarealene regulert i bokstav b til f kan plasseres. Første setning fastsetter et absolutt forbud mot å legge motorferdselarealene i foreslåtte verneområder og nasjonale villreinområder. Forbudet mot plassering i foreslåtte verneområder innebærer at motorferdselarealer ikke kan plasseres i områder der forslag om vern er kunngjort etter naturmangfoldloven § 42. Forbudet mot anleggelse av løype i foreslåtte verneområder vil løpe frem til vernet eventuelt er vedtatt, eller frem til virkning av kunngjøring er utløpt etter naturmangfoldloven § 44 femte avsnitt. Motorferdselområder kan heller ikke plasseres i nasjonale villreinområder. Grensene for de nasjonale villreinområdene er fastsatt i de regionale villreinplanene og kan finnes i Miljødirektoratets kartløsning «Naturbase».

Av første setning følger det videre at det ikke er adgang til å fastsette motorferdselarealer som er til vesentlig skade eller ulempe for reindriften. Dette innebærer at slike arealer som utgangspunkt ikke bør legges i reindriftenes særverdiområder og minimumsområder. Med særverdiområder menes flyttelei, brunstland, kalvingsland, sentrale luftingsområder, samt områder i og ved anlegg til merking, skilling og slakting. Minimumsbeiter er det årstidsbeitet som begrenser distriktets reintall. Vinterbeiteområder må tas hensyn til.

Andre setning legger begrensninger på hvor landingsplasser kan plasseres, og viderefører rettstilstanden som fulgte av forskrift 14. mars 1988 nr. 225 om bruk av kommunens myndighet etter lov om motorferdsel i utmark og vassdrag – forbud mot helikopterskiing og liknende §1 andre avsnitt. Begrensningen innebærer at landingsplasser ikke kan legges på fjelltopper, utsiktspunkter, breer eller andre lignende steder der landings-

plassen i hovedsak vil være utgangspunkt for rekreasjons- og friluftslivsaktiviteter.

Tredje avsnitt fastsetter at kommunen skal sørge for forsvarlig merking av motorferdselarealene. I kravet om at merkingen må være forsvarlig ligger det at merkingen må tilpasses behovet i det enkelte området eller løypen. Merking av løyper skal bidra til å ivareta sikkerhet og til å sikre at de som kjører holder seg i traseen slik den er bestemt i arealplan. Merkingen av løyper bør fortrinnsvis være lite inngripende, for eksempel ved hjelp av bjørkekviser som fjernes om våren, men loven stenger ikke for mer varig merking, dersom det er best egnet. Andre setning gir departementet hjemmel til å i forskrift stille nærmere krav til merking, skilting og annen informasjon om arealene.

§ 44 Bestemmelser om bruk av motorferdselarealer

Kommunen kan i medhold av plan- og bygningsloven fastsette nærmere bestemmelser om motorferdsel i områder angitt i § 43, inkludert om når og hvordan ferdsel kan skje, og hvilke transport- og fremkomstmidler som kan benyttes.

I snøskuterløyper etter § 43 bokstav b kan det bare åpnes for motorferdsel med snøskuter eller lignende eller lettere transport- og fremkomstmidler. Det kan ikke gis bestemmelser om at snøskuterløypene bare kan anvendes til bestemte formål.

Kommunen skal i plan fastsette sesongslutt for snøskuterløypene på snødekt mark og islagt vassdrag etter § 43 første avsnitt bokstav b. Sesongen skal senest slutte 5. mai. I sentrale områder for reindriften skal sesongen slutte senest 25. april. Kommunen kan i forskrift utvide sesongen for det enkelte år til og med 16. mai, dersom dette ikke kan antas å føre til nevneverdig skade eller ulempe for de interessene loven skal ivareta.

Kommunen kan i plan fastsette at landingsplasser etter § 43 første avsnitt bokstav e bare skal benyttes til ferdsel for angitte formål, og at kommunen må varsles før landing.

Paragrafen regulerer kommunens adgang til å fastsette nærmere bestemmelser om motorferdselarealene, og fastsetter enkelte begrensninger i hva kommunen kan tillate gjennom plan.

Første avsnitt slår fast at kommunen i medhold av plan- og bygningsloven kan fastsette nærmere bestemmelser om bruk av arealene. Slike bestemmelser kan fastsettes etter flere hjemler i plan og bygningsloven. Forslaget til ny plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 9 for kommuneplan og § 12-7 nr. 15 for reguleringsplan vil være særlig aktuelle

hjemler, men også § 11-11 nr. 3 og nr. 6 og andre bestemmelser kan være aktuelle.

I bestemmelsen gis det en ikke uttømmende angivelse av bestemmelser som kan fastsettes. Slike bestemmelser kan blant annet gjelde når og hvordan ferdsel kan skje og hvilke transport- og fremkomstmidler som kan benyttes. Regulering av *når* ferdsel skjer kan for eksempel gjelde når på året, når på døgnet eller hvilke dager (helgedager, helligdager) det er adgang til å benytte et areal. Bestemmelser om *hvordan* ferdsel skal skje kan for eksempel være fartsgrenser. Eventuelle fartsgrenser må være innenfor det som tillates etter vegtrafikkloven med tilhørende forskrifter. Bestemmelser om transport- og fremkomstmidler kan for eksempel være krav om bruk av elektriske fremkomstmidler. Kommunen kan også fastsette andre hensiktsmessige bestemmelser innenfor det plan- og bygningsloven åpner for å regulere.

Andre avsnitt begrenser kommunens mulighet til å regulere løyper for motorferdsel på snødekt mark og islagt vassdrag (snøskuterløyper). I første setning settes det en ytre grense for hvilke transport- og fremkomstmidler som kan tillates i snøskuterløyper etter § 43 bokstav b. Kommunen kan bare åpne for snøskuter og lignende eller lettere transport- og fremkomstmidler. I betegnelsen «lignende» ligger det en avgrensning mot fremkomstmidler som er betydelig større og kraftigere enn en snøskuter. I formuleringen «eller lettere» ligger det at man også kan åpne for innretninger som ikke likner på snøskutere, så lenge de er lettere enn snøskutere. Bestemmelsen innebærer for eksempel at kommunen ikke kan åpne snøskuterløyper for bruk av beltekjøretøy som er vesentlig større enn en snøskuter. Kommunene kan fastsette snevrere regler for hvilke fremkomstmidler som kan benyttes, og en løype kan for eksempel forbeholdes elektriske fremkomstmidler. Det er også adgang til å fastsette at en løype bare kan benyttes for eksempel med elektriske beltedrevne sparkesykler for bruk på snø.

I *andre avsnitt andre setning* er det fastsatt at det ikke er adgang til å avgrense hvilke formål snøskuterløypene kan brukes til. Dette innebærer at kommunen ikke kan bestemme at en løype bare skal brukes til ett eller noen få formål.

Tredje avsnitt regulerer sesongslutt for snøskuterløyper. Bestemmelsen slår fast at kommunen i plan skal fastsette en sluttdato om våren. Sesongslutt skal senest være 25. april i sentrale områder for reindriften og senest 5. mai i resten av landet. Med sentrale områder for reindriften menes for eksempel områder som benyttes i forbindelse med kalving og flytting av rein.

Tredje avsnitt andre setning gir kommunen adgang til – etter en konkret vurdering – å utvide løypens åpningstid for en enkelt sesong. Åpningstiden kan utvides til senest 16. mai. Utvidelse kan bare skje dersom forlengelse av sesongen ikke kan antas å føre til nevneverdig skade eller ulempe for interessene loven skal ivareta, herunder dyre- og planteliv, friluftslivet og reindriften. Vedtak om forlengelse av åpningstid vil etter sin art være forskrifter, siden vedtaket vil være bestemmende for rettighetene og pliktene til en ubestemt krets personer. Saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kapittel VII må derfor følges. For å sikre et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag kan det være nødvendig å fastsette forskriften kort tid før utvidelsen tar til. Den knappe tiden kan begrunne en kortere høringsfrist enn det som er vanlig etter forvaltningsloven § 37. Spørsmålet om en eventuell utvidelse av åpningstiden er likevel en regelmessig og forutsigbar problemstilling. I kommuner der det er aktuelt å utvide åpningstiden vil det derfor i kravet til at saken «skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes» i forvaltningsloven § 37, ligge at kommunen må etablere prosedyrer for å innhente uttalelser fra berørte interesser innenfor korte tidsfrister eller på andre måter sørge for tilstrekkelig inkludering i beslutningsprosessen og et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag.

Fjerde avsnitt regulerer landingsplasser. Bestemmelsen slår fast at kommunen for landingsplasser kan begrense ferdselsadgangen til angitte formål. Det innebærer at kommunen for eksempel kan fastsette at en landingsplass bare kan benyttes til næringsvirksomhet generelt eller en spesifikk type næring. Kommunen kan også fastsette at landinger skal varsles kommunen.

§ 45 Adgang til å ta gebyr og brukerbetaling

Kommunestyret selv kan gi forskrift om gebyr for behandling av søknader om motorferdsel etter denne loven med forskrifter.

Kommunen kan i forskrift gi bestemmelser om brukerbetaling (løypeavgift) for motorferdsel i snøskuterløyper etablert etter § 43 første avsnitt bokstav b, til dekning av kommunens kostnader til utredning, etablering og drift av slike løyper. Kommunen kan føre kontroll med betaling av løypeavgift.

Kommunen kan fastsette forskrift om at den som ferdes i snøskuterløyper der det er innført løypeavgift skal fremvise dokumentasjon på at løypeavgiften er betalt når politiet, Statens naturoppsyn eller kommunen ber om det.

Gebyrer eller løypeavgifter kan ikke være større enn de nødvendige kostnadene kommunen har med slike saker.

Paragrafen regulerer kommunens adgang til å ta gebyr for saksbehandling og å kreve brukerbetaling fra dem som kjører i snøskuterløyper. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 28.5.3.

Første avsnitt gir «kommunestyret selv» hjemmel til å fastsette forskrift om gebyr for behandling av søknader om tillatelse til motorferdsel. Tilsvarende adgang til å kreve gebyr finnes ikke i dagens motorferdselregelverk. At myndigheten ligger til «kommunestyret selv» innebærer at myndigheten ikke kan delegeres.

Andre avsnitt fastslår at kommunen også kan gi bestemmelser om brukerbetaling (løypeavgift) til dekning av kostnader for utredning, etablering og drift av snøskuterløyper etter § 43 første avsnitt bokstav b.

Ved private reguleringsplanforslag om snøskuterløyper kan kommunen kreve gebyr i samsvar med reglene i plan- og bygningsloven § 33-1.

I *andre avsnitt andre setning* slås det fast at kommunen kan føre kontroll med betaling av løypeavgift. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 52 sjette avsnitt, om adgangen til å gi kommunen myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr for manglende betaling av løypeavgift. Bestemmelsen har primært en pedagogisk funksjon, og innebærer ikke at kommunen blir gitt myndighet til å gjennomføre kontrolltiltak ut over det som følger av den alminnelige handlefriheten.

Tredje avsnitt gir kommunen hjemmel til å gi forskrift om at den som ferdes i løyper der det er fastsatt løypeavgift må kunne dokumentere at avgiften er betalt, og på forespørsel fremvise dokumentasjon til politiet, Statens naturoppsyn eller kommunen. Slik dokumentasjon kan for eksempel skje ved fremvisning av fysisk eller digital kvittering, oblat eller annen dokumentasjon på at avgiften er betalt. Når kommuner innfører løypeavgift er det nærliggende at de også fastsetter krav til dokumentasjonen.

Etter *fjerde avsnitt* kan gebyret eller brukerbetalingen ikke være større enn de nødvendige kostnadene kommunen har med slike saker. Dette innebærer at gebyret eller brukerbetalingen skal dekke selvkost, beregnet etter kommuneloven § 15-1 andre til fjerde avsnitt.

§ 46 Automatisert saksbehandling

Departementet kan gi forskrift om digital saksbehandling, inkludert behandling av personopplysninger og automatisert saksbehandling.

Departementet kan gi forskrift om at kommunen kan gjøre vedtak ved hjelp av helautomatisert saksbehandling. Avgjørelser som er lite inngripende overfor den enkelte, kan tas ved helautomatisert behandling uten hjemmel i forskrift.

Kommunen skal dokumentere det rettslige innholdet i automatiserte saksbehandlingssystemer. Dersom ikke særlige hensyn taler mot det, eller noe annet følger av lov, skal dokumentasjonen offentliggjøres.

Paragrafen er en forskriftshjemmel som gir departementet adgang til å fastsette nærmere regler om digital og automatisert saksbehandling. Bestemmelsen, som er nærmere omtalt i kapittel 28.7 og 28.8 er ny. Bestemmelsen tilsvarende i hovedsak §§ 11 og 12 i forslaget til ny forvaltningslov i NOU 2019: 5.

Det fremgår av *første setning* at departementet kan gi nærmere bestemmelser om digital saksbehandling. Det er pekt særlig på behandling av personopplysninger og automatisk saksbehandling.

I *andre avsnitt første setning* presiseres det at departementet er gitt hjemmel til å gi forskrift om at kommunen kan gjøre vedtak ved hjelp av helautomatisert saksbehandling. Avsnittet oppfyller kravet til rettsgrunnlag for helautomatisert behandling av personopplysninger, jf. personvernforordningen artikkel 22 nr. 2 bokstav b.

I *andre avsnitt andre setning* fremgår det at avgjørelser som er lite inngripende overfor den enkelte, kan tas ved helautomatisert behandling uten hjemmel i forskrift. Der behandlingen er lite inngripende overfor den enkelte er det altså ikke nødvendig med en presisering av rettsgrunnlaget gjennom en egen forskrift for å helautomatisere behandlingen. Det er mange behandlinger av søknader på motorferdselområdet som bare i begrenset grad involverer behandling av personopplysninger eller på annen måte er inngripende. I slike tilfeller gir altså loven en tilstrekkelig hjemmel for å helautomatisere søknadsbehandlingen.

Tredje avsnitt i bestemmelsen stiller krav til at innholdet i automatiske beslutningssystemer dokumenteres og offentliggjøres. Avsnittet bygger på § 12 i forslaget til ny forvaltningslov i NOU 2019: 5. Kravet gjelder både for beslutningssystemer som helt eller delvis automatiserer vedtak etter motorferdselloven. Det er de rettslige relevante sidene av systemet som skal dokumenteres. Det vil altså si at dokumentasjonen skal legge til rette for kontroll av beslutningssystemet og vedtak som er truffet ved bruk av systemet. Et grunnleggende krav til dokumentasjonen er at for eksempel parter og andre med rettigheter i saken,

kan ivareta sine interesser slik saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven forutsetter.

Av *tredje avsnitt andre setning* følger det at dersom ikke særlige hensyn taler for det, eller noe annet følger av lov, skal dokumentasjonen offentliggjøres. Det er trolig få tilfeller der det er grunnlag for ikke å offentliggjøre dokumentasjon av beslutningssystemer som inngår i saksbehandling etter motorferdselloven. Uavhengig av kravet til offentliggjøring vil det også kunne kreves innsyn etter offentleglova i slike beslutningssystemer. Selv om organinterne dokumenter kan unntas etter offentleglova § 14 er utgangspunktet etter offentleglova § 9 at det skal gis innsyn dersom hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak (*merinnsyn*).

§ 47 Behandling av personopplysninger

Departementet kan gi forskrift om behandling av personopplysninger, slik som bestemmelser om formålet med behandlingen, hva slags opplysninger som skal behandles, hvordan opplysningene skal behandles, vilkår for utlevering av informasjon, krav om sletting og krav til eventuelle sammenstillinger som skal kunne brukes for forskning og statistiske formål.

Paragrafen er en forskriftshjemmel som gir departementet adgang til å fastsette nærmere regler om behandling av personopplysninger. Bestemmelsen, som er nærmere omtalt i kapittel 28.8, er ny.

Bestemmelsen inneholder en ikke uttømmende angivelse av forhold som kan reguleres i forskrift. Det kan blant annet gis bestemmelser om formålet med behandlingen av personopplysninger og hva slags opplysninger som skal behandles. Det kan også gis bestemmelser om hvordan behandlingen skal skje, og stilles vilkår for utlevering, krav om sletting av opplysninger og krav til eventuelle sammenstillinger av opplysninger som skal kunne brukes for forskning og statistiske formål. Listen er ikke uttømmende, og det kan dermed også gis bestemmelser om andre forhold.

§ 48 Rapportering av vedtak om motorferdsel

Departementet kan gi forskrift om plikt til å føre inn vedtak etter kapittel 5 og planer som er nevnt i § 43 i et miljøvedtaksregister.

Kommunen skal rapportere data om løyper for motorferdsel som nevnt i § 43 første avsnitt bokstav b. Departementet fastsetter bestemmelser om innrapporteringen etter denne paragrafen.

Paragrafen gjelder krav til kommunen om å rapportere inn vedtak og snøskuterløyper til nasjo-

nale databaser. Bestemmelsen erstatter regler om rapportering som i dag finnes i motorferdselsforskriften § 4a niende avsnitt og § 7 fjerde avsnitt. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 29.4.

Etter *første setning* kan departementet gi forskrift om plikt til å innføre vedtak etter kapittel 5 og planer som åpner for motorferdsel som nevnt i § 43 i et miljøvedtaksregister. Plikt til å registrere vedtakene kan gjøres ved å innlemme vedtak etter de nevnte bestemmelsene i forskrift om Miljøvedtaksregisteret § 3 andre avsnitt.

Andre setning viderefører regelen i dagens motorferdselsforskrift § 4a niende avsnitt om at kommunen skal rapportere inn data om løyper.

Tredje setning gir departementet hjemmel til å fastsette regler om innrapporteringen, for eksempel om hvilken form innrapporteringen skal skje i.

Kapittel 7. Håndheving og sanksjoner

Kapittelet inneholder bestemmelser om håndheving av at loven overholdes og om sanksjoner ved overtredelse.

§ 49 Kontroll med at loven overholdes

Statens naturoppsyn skal føre kontroll med at bestemmelsene som er gitt i eller i medhold av denne loven, blir overholdt. Oppsynet kan kreve at føreren viser fram dokumenter som det er påbudt å ha med under motorferdselen. For øvrig gjelder reglene om oppsynets kontrolladgang i naturoppsynsloven § 3.

Departementet kan fastsette forskrift om særskilte kontrolltiltak, som for eksempel bruk av digitale soner (geofencing) og krav til rapportering, registrering og sporing.

Paragrafen regulerer adgangen til å føre kontroll med motorferdsel, og viderefører i hovedsak reguleringen i dagens § 12 a. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 31.4.

Av *første avsnitt første setning* følger det at Statens naturoppsyn fører kontroll med etterlevelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av motorferdselloven. Dette omfatter alle bestemmelser i loven og gitt i medhold av loven, inkludert bestemmelser i arealplaner eller enkelttillatelse.

Av *andre setning* følger det at Statens naturoppsyn kan kreve fremvist dokumenter som det er påbudt å ha med under motorferdselen. Dette vil omfatte både dokumenter som det etter motorferdselloven er påbudt å ha med under ferd-selen og dokumenter som det etter annen lovgivning er påbudt å ha med, slik som førerkort. Setningen overlapper til dels med naturoppsynsloven § 3 bokstav b, men motorferdsellovens bestemmelse er noe videre, siden den også omfatter

dokumenter det er påbudt å ha med etter annen lovgivning.

Tredje setning, som utelukkende har en pedagogisk funksjon, slår fast at kontrollhjemlene i naturoppsynsloven § 3 gjelder.

Andre avsnitt er en forskriftshjemmel. Etter denne bestemmelsen har departementet i forskrift adgang til å fastsette nærmere bestemmelser om særskilte kontrolltiltak. Forskriftshjemmelen gir vid adgang til å regulere kontrolltiltak. Departementet kan fastsette krav om særlige kontrolltiltak for all motorferdsel eller noe motorferdsel for hele eller deler av landet, eller man kan fastsette nærere bestemmelser om hvordan ulike kontrolltiltak skal brukes. Bestemmelsen angir en ikke uttømmende oversikt over mulige kontrolltiltak, som inkluderer bruk av digitale soner (geofencing) og krav til rapportering, registrering og innrapportering.

§ 50 Retting

Dersom motorferdsel har forårsaket skade på miljøet kan kommunen iverksette tiltak, inkludert oppsamling, rydding, fjerning, planering og andre egnede tiltak, for å gjenopprette den tidligere miljøtilstanden.

Kommunen kan pålegge den som har skadet miljøet ved ulovlig motorferdsel å foreta retting som nevnt i første avsnitt. Dersom pålegget ikke etterkommes, kan kommunen iverksette retting og kreve utgifter til tiltaket dekket av den ansvarlige. Kravet er tvangsgrunnlag for utlegg.

Dersom det er nødvendig å gjøre bruk av andres faste eiendom for å utføre rettingen, skal bruken avtales med eieren. Dersom det er særlig tungtveiende grunner som tilsier at skaden må rettes, så kan kommunen gjennomføre retting mot eiers vilje. Blir det gjort bruk av andres faste eiendom, skal kommunen erstatte tap eieren eller rettighetshavere er påført som følge av rettingen. Dersom skaden skyldes ulovlig motorferdsel kan kommunen kreve at den ansvarlige skal erstatte slikt tap. Kravet er tvangsgrunnlag for utlegg.

Kommunen kan gjennomføre motorferdsel som er nødvendig for å utføre rettingen.

Paragrafen inneholder bestemmelser om utbedring av miljøskader forårsaket av motorferdsel (retting). Bestemmelsen er ny og er nærmere omtalt i kapittel 32.4.4.

Første avsnitt slår fast at kommunen har en generell adgang til å gjenopprette miljøtilstanden dersom motorferdsel har forårsaket skade på miljøet. Avsnittet har primært pedagogisk betydning, siden retteadgangen i utgangspunktet også vil

følge av den alminnelige handlefriheten. Gjenopp retting kan skje ved ulike tiltak, inkludert, men ikke begrenset til oppsamling, rydding, fjerning og planering.

Av andre avsnitt første setning følger det at kommunen kan pålegge den som har skadet miljøet å rette forholdet, dersom skaden har skjedd ved ulovlig motorferdsel. I «skadet» ligger det at det må ha skjedd en forringelse av en miljøkvalitet. Det stilles ikke krav til arten av skade, og enhver negativ påvirkning på miljøet kan i prinsippet være omfattet. Bestemmelsen vil likevel først og fremst være aktuell for utbedring av kjørespor og lignende terrengskader etter motorferdsel. Det må være årsakssammenheng mellom motorferdselen og skaden. Skaden kan være en direkte konsekvens av ferdsele, slik som kjørespor, eller en mer avledet konsekvens, som at kjørespor bidrar til drenering av en myr. I vilkåret om at motorferdselen må være «ulovlig» ligger det at føreren må ha overtrådt en bestemmelse i loven. Begrepet «ulovlig motorferdsel» rammer dermed ikke bare motorferdsel i strid med forbudet i § 7, men også for eksempel motorferdsel i strid med aktsomhetsbestemmelsen i § 8 eller i strid med krav i planbestemmelser, jf. §§ 21 til 26.

Pålegget skal rettes mot «den som har skadet miljøet». Normalt vil dette være fører av transport eller fremkomstmiddelet. Der en arbeidstaker har begått overtredelse under arbeid, skal pålegget normalt rettes mot arbeidsgiveren.

Av andre avsnitt andre setning følger det at kommunen selv kan iverksette rettingen og kreve utgiftene til dette dekket, dersom den ansvarlige ikke etterkommer et pålegg om retting. Kravet er tvangsgrunnlag for utlegg, se tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 bokstav e.

Tredje avsnitt regulerer forholdet til grunneier og andre rettighetshavere til eiendom som blir berørt av rettingen. Bestemmelsen gjelder både eiendommen der skaden har skjedd og eventuelle andre eiendommer som må benyttes i forbindelse med rettingen, for eksempel til tilkomst.

Av tredje avsnitt første setning følger det at bruk av andres eiendom skal avtales med eier. Kravet om at bruken skal avtales må forstås slik at bruken så langt som mulig skal søkes avklart med eier. Som «eier» regnes her også festere og andre med eksklusiv bruksrett til det aktuelle arealet.

Andre setning regulerer adgangen til å rette der grunneier motsetter seg dette. Det er bare kommunen som gis adgang til å rette mot grunneiers vilje, og det kreves særlig tungtveiende grunner for å gjennomføre retting der grunneier motsetter seg dette. Terskelen er ment å være

høy. Retting mot grunneiers vilje kan for eksempel tenkes aktuelt der rettingen er nødvendig for å ivareta truede naturtyper eller andre særlig prioriterte interesser, for å forebygge eller avverge at større skader inntreffer, som for eksempel at viktige våtmarksområder dreneres, eller der grunneier selv har forårsaket skaden og unnlater å rette på tross av pålegg om dette.

Tredje avsnitt tredje og fjerde setning regulerer erstatningsplikt for eventuelt tap grunneier eller andre rettighetshavere blir påført ved rettingen. Av tredje setning følger det at kommunen skal erstatte slik tap. Dersom skaden skyldes ulovlig motorferdsel kan kommunen kreve at den ansvarlige skal erstatte tapet. I tilfellene der en privat part er pålagt å rette etter andre ledd vil kommunen dermed kunne få beløpet erstattet av dem. Kravet er tvangsgrunnlag for utlegg, se tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 bokstav e. Tap som grunneier eller andre påføres som følge av selve motorferdselen reguleres ikke av motorferdselloven, men av alminnelig erstatningsrett og det objektive ansvaret i luftfartsloven og bilansvarslova.

Av *fjerde avsnitt* framkommer det at kommunen har adgang til motorferdsel, der dette er nødvendig for å utføre rettingen. Bestemmelsen gir kommunen en offentligrettslig rett til motorferdsel. Hjemmelen omfatter ikke andre enn kommunen. Dersom en som pålegges å rette har behov for motorferdsel i forbindelse med rettingen, må adgangen til denne motorferdselen hjemles et annet sted.

§ 51 Tvangsmulkt

For å sikre at bestemmelser som er gitt i eller i medhold av denne loven, blir gjennomført, kan kommunen gjøre vedtak om tvangsmulkt.

Tvangsmulkt kan fastsettes når overtredelse av en bestemmelse er oppdaget. Tvangsmulkten begynner å løpe når den ansvarlige oversitter den fristen kommunen har fastsatt for retting av forholdet. Tvangsmulkt kan fastsettes på forhånd dersom særlige grunner taler for det, og den løper da fra en eventuell overtredelse tar til. Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forholdet varer, eller at den forfaller for hver overtredelse. Tvangsmulkt løper likevel ikke dersom etterlevelse er umulig på grunn av forhold som ikke skyldes den ansvarlige. Tvangsmulkt kan fastsettes som løpende mulkt eller som engangsmulkt.

Tvangsmulkt pålegges den som er ansvarlig for overtredelsen. Dersom overtredelsen har skjedd på vegne av et selskap eller en annen sammenslutning, en stiftelse eller et offentlig organ, skal tvangsmulkten vanligvis pålegges dette. Dersom tvangsmulkt er

pålagt et selskap som inngår i et konsern, kan påløpt tvangsmulkt inndrives også hos morselskapet.

Departementet kan frafalle påløpt tvangsmulkt. En avgjørelse om å frafalle tvangsmulkt regnes ikke som enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Tvangsmulkt tilfaller statskassen.

Paragrafen inneholder regler om tvangsmulkt. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 32.4.5. Bestemmelsen er ny, men tilnærmet identiske bestemmelser finnes i naturmangfoldloven § 73 og forureningsloven § 73.

Første avsnitt gir kommunen hjemmel for å pålegge tvangsmulkt.

Andre avsnitt gir regler om når tvangsmulkt kan fastsettes og når den i tilfelle tar til å løpe. Utgangspunktet i første punktum er at tvangsmulkten først fastsettes når en overtredelse er oppdaget, det vil si at den allerede har funnet sted. I vedtaket om tvangsmulkt settes det da en frist for å rette forholdet som mulkten pålegges for.

Er det særlig viktig å sikre at en plikt blir overholdt, og mener kommunen på forhånd allerede at denne plikten på grunn av særlige forhold bør sikres ved tvangsmulkt, kan mulkten fastsettes tidligere. Det kan være aktuelt at den fastsettes i selve tillatelsen til virksomheten, men også senere, for eksempel hvis det avdekkes en konkret fare for lovovertrødelse. Det følger av *tredje setning* at tvangsmulkten i slike tilfeller løper fra en eventuell overtredelse tar til.

Tvangsmulkten løper enten så lenge overtredelsen varer, for eksempel ved et fast beløp per dag, eller den forfaller for hver overtredelse, se *fjerde setning*. Hvilken form for tvangsmulkt som er mest egnet, vil avhenge av de konkrete forholdene. Dersom tvangsmulkten gjelder en ulovlig tilstand, bør den normalt løpe så lenge tilstanden vedvarer. Gjelder overtredelsen aktiviteter som gjentas vil det mest aktuelle være en enkeltmulkt for hver overtredelse.

Tvangsmulkten løper etter *femte setning* ikke dersom etterlevelse er umulig på grunn av forhold som ikke skyldes den ansvarlige. Et eksempel kan være at det er pålagt oppryddingstiltak som ikke lar seg gjennomføre på grunn av ekstreme værforhold.

Det presiseres i *sjetzte setning* at tvangsmulkt fastsettes enten som løpende mulkt eller som engangsmulkt. Vanligvis bør det fastsettes løpende mulkt, men det er grunn til å benytte den formen som antas å være mest effektiv i det enkelte tilfellet. Formålet med tvangsmulkt skal være å sikre etterlevelse. En tvangsmulkt må fast-

settes slik at den ansvarlige har mulighet for å unngå den ved å oppfylle den aktuelle plikten.

Tredje avsnitt første setning fastslår at tvangsmulkt pålegges den ansvarlige for overtredelsen. I selskapsforhold m.v. skal tvangsmulkt vanligvis rettes mot den juridiske personen, ikke mot enkeltpersonen som har stått for overtredelsen, jf. *andre setning*. I *tredje setning* fastsettes det at en tvangsmulkt i konsernforhold ikke bare kan innføres hos det selskap som tvangsmulkten er rettet mot, men også hos et morselskap. Dette øker sikkerheten for at tvangsmulkten kan virke som et effektivt pressmiddel, idet manglende midler i datterselskapet ikke behøver å hindre inndriving. Det følger av tvangsfyllbyrdelsesloven § 7-2 bokstav d at vedtak om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.

Fjerde avsnitt første setning gir departementet hjemmel til å frafalle en påløpt tvangsmulkt. Uten en bestemmelse om dette vil det være Stortinget selv som må avgjøre om tvangsmulkten skal frafalles, jf. Grunnloven § 75 bokstav d om Stortingets bevillende myndighet. I *andre setning* slås det fast at en avgjørelse om å frafalle eller la være ikke er å regne som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven og derfor ikke kan påklages.

Tvangsmulkt er ikke straff, og kan derfor komme i tillegg til overtredelsesgebyr eller annen straffesanksjon.

Femte avsnitt slår fast at tvangsmulkt tilfaller statskassen, jf. også forvaltningsloven § 51.

§ 52 Overtredelsesgebyr

Politiet og Statens naturoppsyn kan ilegge overtredelsesgebyr til den som overtrer §§ 7, 8, 20 og 40, rammer for motorferdsel som nevnt i §§ 19 og 21 til 26 eller forskrift som nevnt i § 9 eller § 44 tredje avsnitt, som ikke overholder vilkår i tillatelser gitt etter §§ 27 til 37, eller som ikke har betalt løypeavgift som fastsatt etter § 45. Overtredelsesgebyr kan også ilegges ved brudd på plikter etter naturoppsynsloven § 3 fjerde avsnitt, jf. andre avsnitt, ved kontroll etter motorferdselloven.

Fysiske personer kan ilegges overtredelsesgebyr bare for forsettlige eller uaktsomme overtredelser.

Selv om ingen enkeltperson har utvist skyld, kan et foretak ilegges overtredelsesgebyr hvis det har overtrådt bestemmelsene som er nevnt i første avsnitt.

Overtredelsesgebyr utmåles i det enkelte tilfellet etter standardiserte satser som fastsettes av departementet i forskrift. For øvrig gjelder forvaltningsloven §§ 44 og 46.

Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes to år etter at overtredelsen er opphørt. Fristen

avbrytes ved at politiet eller Statens naturoppsyn gir forhåndsvarsel eller gjør vedtak om overtredelsesgebyr.

Departementet kan gi den enkelte kommune myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr for manglende betaling av løypeavgift etter § 45, etter at uttalelse er innhentet fra politimesteren i politidistriktet der kommunen ligger. Departementet kan gi nærmere regler om gjennomføringen av slike ordninger og om hvordan kommunalt oppkrevde gebyrer skal brukes. Departementet skal fastsette gebyrets størrelse.

Overtredelsesgebyret tilfaller statskassen, med mindre annet er bestemt etter forrige avsnitt.

Paragrafen fastslår at det kan reageres med overtredelsesgebyr ved overtredelse av nærmere angitt bestemmelser i loven og vedtak med hjemmel i loven. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 32.4.3. Bestemmelsen tilsvarende dagens motorferdsellov § 12 b, men utvider adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr til også å gjelde politiet. Bestemmelsen utvider også kretsen som kan ilegges overtredelsesgebyr, fra fører av motorkjøretøy eller -fartøy til alle som bedriver motorferdsel. Tilsvarende bestemmelser om overtredelsesgebyr finnes i naturmangfoldloven § 74, svalbardmiljøloven § 96 a, forurensningsloven § 80, produktkontrollloven § 12 a og lakse- og innlandsfiskloven § 48 a.

Bestemmelsen gir ikke selvstendig hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr, men forutsetter at det fastsettes en forskrift med nærmere angivelse av standardiserte satser for ulike overtredelser.

Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon etter forvaltningsloven § 43 og anses som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen.

Det følger av *første avsnitt* at politiet og Statens naturoppsyn kan ilegge overtredelsesgebyr til den som overtrer §§ 7, 8, 20 og 40, rammer for motorferdsel som nevnt i §§ 19 og 21 til 26 eller forskrift som nevnt i § 9 eller § 44 tredje avsnitt, som ikke overholder vilkår i tillatelser gitt etter §§ 27 til 37 eller som ikke har betalt løypeavgift som fastsatt etter § 45. Det fremgår videre at den som bryter plikter etter naturoppsynsloven § 3 fjerde avsnitt, jf. andre avsnitt kan ilegges overtredelsesgebyr ved kontroll etter motorferdselloven. Dette innebærer at den som unnlater å følge pålegg gitt av Statens naturoppsyn i medhold av disse bestemmelsene kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr etter motorferdselloven.

Av *andre avsnitt* framgår det at fysiske personer bare kan ilegges overtredelsesgebyr dersom

de har opptrådd forsettlig eller uaktsomt. For foretak fastsetter derimot *tredje avsnitt* at det kan ilegges overtredelsesgebyr selv om ingen enkeltperson har utvist skyld. Overtredelsesgebyr kan dermed også ilegges der overtredelsen skyldes kumulative eller anonyme feil.

Fjerde avsnitt fastslår at overtredelsesgebyret skal utmåles etter faste satser som fastsettes i forskrift.

Av fjerde avsnitt fjerde punktum følger det at reglene i forvaltningsloven §§ 44 og 46 for øvrig gjelder. En avgjørelse om å ilegge overtredelsesgebyr vil være et enkeltvedtak, som betyr at man må følge saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven om blant annet forhåndsvarsel, partsinnsyn, begrunnelse og klagerett. Forhåndsvarsel kan likevel unnlates når overtredelsesgebyret ilegges på stedet, se forvaltningsloven § 44 fjerde avsnitt. Av forvaltningsloven § 44 følger det også at oppfyllelsesfristen er fire uker med mindre lengre frist er fastsatt i vedtaket eller senere. Et vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg etter tvangsfullbyrdsloven § 7-2 bokstav d.

I *femte avsnitt* framgår det at adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes to år etter at overtredelsen er opphørt. Fristen avbrytes ved skriftlig forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16 eller ved vedtaket om overtredelsesgebyr.

Sjette avsnitt fastsetter en særskilt regel om at kommunen kan gis myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr for manglende betaling av løypeavgift, der kommunene har fastsatt en slik avgift i medhold av § 45 andre avsnitt. Av *første setning* følger det at departementet, etter å ha innhentet uttalelser fra politimesteren i politidistriktet der kommunen ligger, kan gi kommunen adgang til å ilegge overtredelsesgebyr for manglende betaling av løypeavgift. *Andre setning* gir departementet myndighet til å fastsette nærmere regler om kommunale gebyrordninger og om hvordan gebyret skal brukes, deriblant om gebyret skal tilfalle kommunen, se sjuende avsnitt. Av *tredje setning* følger det at departementet skal fastsette størrelsen på gebyret.

Sjuende avsnitt fastslår at utgangspunktet er at overtredelsesgebyret tilfaller statskassen, jf. også forvaltningsloven § 44. Departementet kan imidlertid bestemme at overtredelsesgebyr ilagt for manglende betaling av løypeavgift tilfaller kommunen, jf. *sjette avsnitt*.

§ 53 Straff

Med bøter eller fengsel inntil ett år straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelsene

i §§ 7, 8, 20 og 40, rammer for motorferdsel som nevnt i §§ 19 og 21 til 26 eller forskrift som nevnt i § 9 og § 44 tredje avsnitt, eller som ikke overholder vilkår i tillatelser gitt etter §§ 27 til 37.

Grov overtredelse av bestemmelsene angitt i første avsnitt straffes med bøter eller fengsel inntil to år. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov, skal det legges særlig vekt på om overtredelsen har medført eller voldt fare for betydelig skade på naturmangfold, friluftsliv eller samisk kulturutøvelse, om skaden må anses som uopprettelig, om overtrederen har gjennomført forebyggende eller avbøtende tiltak og på graden av skyld.

Paragrafen fastslår at overtredelse av nærmere angitte bestemmelser er straffbare. Bestemmelsen avløser dagens motorferdsellov § 12 og hever strafferammen. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 32.4.2.

Første avsnitt angir hvilke bestemmelser i loven der overtredelse er belagt med straff. Oppramsingene innebærer at overtredelse av de aller fleste handlingsnormene i loven vil være straffbare. Avsnittet angir videre at skyldkravet er forsett eller uaktsomhet. Strafferammen ved ordinære overtredelser er bøter eller fengsel i inntil ett år.

Etter *andre avsnitt*, utvides strafferammen ved grove overtredelser til bot eller fengsel i inntil to år. Hva som skal til for at en overtredelse skal anses for å være grov, må vurderes konkret. Ordlyden i annet avsnitt oppgir en rekke momenter til bruk ved vurdering av om overtredelsen er grov. Om overtredelsen har medført eller voldt fare for skade på hensynene loven særlig skal ivareta vil være sentralt ved vurderingen av om en overtredelse er grov. Graden av utvist skyld, arten av skaden og hvorvidt den er uopprettelig, samt hvorvidt overtrederen har gjennomført forebyggende eller avbøtende tiltak vil også være sentralt.

Er overtredelsen begått av noen som har handlet på vegne av et foretak (selskap, sammenslutning, stiftelse, enkeltpersonforetak, bo eller offentlig virksomhet) kan selve foretaket straffes med bøter, se straffeloven §§ 27 og 28.

Medvirkning til og forsøk på overtredelse av de nevnte bestemmelser er straffbart, se straffeloven §§ 15 og 16. Dette gjelder både fysisk og psykisk medvirkning, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) s. 411. Et typisk eksempel på medvirkning vil være foreldre som overlater snøskuteren til eller kjører sammen med barna sine.

Kapittel 8. Avsluttende bestemmelser

§ 54 Videreføring av bestemmelsene om kjøring på tradisjonelle ferdssårer i Finnmark

Departementet kan gi forskrift som viderefører adgangen til bruk av motorkjøretøy på barmark langs traseer som kan karakteriseres som tradisjonelle ferdssårer. Kjøring kan tillates på slike ferdssårer bare der motorferdsel tidligere har vært tillatt, og bare for transport til hytter og i forbindelse med jakt, fangst, fiske og annen tradisjonell utmarkshøsting.

Paragrafen gir departementet myndighet til å fastsette forskrift som viderefører adgangen til å kjøre på tradisjonelle ferdssårer i Finnmark. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 18.3.

Etter *første setning* kan departementet «videreføre» adgangen til bruk av motorkjøretøy på barmark langs traseer som kan karakteriseres som tradisjonelle ferdssårer. I begrepet «videreføre» ligger det at bestemmelsen bare åpner for at allerede gjeldende regler som åpner for motorferdsel på slike traseer skal fortsette å gjelde. Disse reglene følger i dag av

- forskrift 31. juli 1989 nr. 4299 om bruk av motorkjøretøy på barmark langs traktorveger, Karasjok kommune, Finnmark
- forskrift 31. juli 1989 nr. 4301 om bruk av motorkjøretøy på barmark langs traktorveger, Vardø kommune, Finnmark
- forskrift 1. juni 1994 nr. 1308 om bruk av motorkjøretøy på barmark langs traktorveger/tradisjonelle ferdssårer, Vadsø kommune, Finnmark
- forskrift 1. juli 1998 nr. 656 om bruk av motorkjøretøy på barmark langs traktorveger, Kautokeino kommune, Finnmark
- forskrift 8. juni 2000 nr. 1718 om bruk av motorkjøretøy på barmark langs traktorveger, Lebesby kommune, Finnmark
- forskrift 20. juni 2001 nr. 897 om bruk av motorkjøretøy på barmark langs traktorveger/tradisjonelle ferdssårer i Deanu gielda – Tana kommune, Finnmark
- forskrift 4. oktober 2001 nr. 1172 om bruk av motorkjøretøy på barmark langs traktorveger, Alta kommune, Finnmark
- forskrift 16. mai 2003 nr. 612 om bruk av motorkjøretøy på barmark langs traktorveger/tradisjonelle ferdssårer i Unárgga gielda/Nesseby kommune, Finnmark
- forskrift 17. mars 2008 nr. 295 om bruk av motorkjøretøy på barmark langs tradisjonelle ferdssårer, Porsanger kommune, Finnmark

Det er etter setningen «adgangen til bruk av motorkjøretøy» og ikke forskriftene selv som skal videreføres. I utgangspunktet kan departementet dermed fastsette ny forskrift med tilsvarende regler som dagens forskrifter. *Andre setning* setter imidlertid grenser for departementets muligheter til å endre på innholdet i forskriftene. Kjøring kan for det første bare tillates på tradisjonelle ferdssårer der ferdsel tidligere har vært tillatt. I dette ligger det at bestemmelsen ikke gir adgang til å åpne for motorferdsel i traseer som ikke er angitt i forskriftene i dag. Det følger videre av setningen at forskriften bare kan åpne for motorferdsel for transport til hytter og i forbindelse med jakt, fangst, fiske og annen tradisjonell utmarkshøsting.

§ 55 Ikraftsetting

Kongen bestemmer når denne loven trer i kraft.

Når loven trer i kraft, oppheves

- *lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven)*
- *forskrift 14. april 1988 nr. 225 om bruk av kommunens myndighet etter lov om motorferdsel i utmark og vassdrag – forbud mot helikopterskiing og liknende*
- *forskrift 15. mai 1988. nr. 356 for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag)*
- *forskrift 28. juli 1989 om bruk av motorkjøretøy på barmark langs tradisjonelle ferdssårer i Finnmark*
- *forskrift 7. november 2005 om tillatelse til bruk av beltebil*
- *forskrift 27. februar 2024 nr. 355 om overtredelsesgebyr etter motorferdselloven*

Paragrafen angir når loven trer i kraft og hvilken virkning ikrafttreddelsen skal ha for andre regler.

Etter *første avsnitt* fastsetter Kongen når loven skal tre i kraft. Etter *andre avsnitt* oppheves samtidig lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven) og alle forskrifter departementet har fastsatt etter loven. Kongen kan imidlertid bestemme at deler av dagens motorferdsselforskrift skal stå ved lag i en overgangsperiode, se § 56.

§ 56 Overgangsbestemmelser

Enkeltvedtak fattet etter lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven) med forskrifter som gir tillatelse til motorferdsel gjelder i opptil fem år etter at denne loven trer i kraft.

Forskrifter vedtatt med hjemmel i lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag

(motorferdselloven) § 4 a annet avsnitt om løyper for kjøring med snøskuter på vinterføre gjelder i fem år etter at denne loven trer i kraft.

Kongen kan fastsette at bestemmelser i forskrift 15. mai 1988 nr. 356 for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagt vassdrag skal stå ved lag i en periode på opptil fem år etter at denne loven trer i kraft.

Paragrafen angir i hvilken grad vedtak etter dagens lov skal stå ved lag i en overgangsperiode, mens kommunene tilpasser seg det nye regelverket.

Første avsnitt bestemmer at enkeltvedtak fattet etter dagens motorferdselregler som gir tillatelse til motorferdsel gjelder i opptil fem år etter at den nye motorferdselloven trer i kraft. Vedtakene skal dermed anses som unntak fra forbudet i ny motorferdsellov. At vedtakene står ved lag i «opptil» fem år, markerer at vedtakene i utgangspunktet gjelder for den tidsperioden de selv angir. Vedtak som etter sitt eget innhold gjelder utover fem år etter at loven trer i kraft vil imidlertid falle bort uten ytterligere vedtak når overgangsperioden er over.

Etter andre avsnitt gjelder kommunale forskrifter om snøskuterløyper i en overgangsperiode i fem år etter at loven trer i kraft. Kommunen kan oppheve forskriften før perioden er gått ut.

Tredje avsnitt gir Kongen til myndighet til å fastsette at bestemmelser i motorferdsselforskriften skal stå ved lag i en periode på opptil fem år etter at den nye motorferdselloven trer i kraft. Bestemmelsen er tenkt brukt på tilfeller der motorferdsel som i dag er direkte hjemlet etter dagens regelverk, krever et kommunalt vedtak etter nytt regelverk for å videreføres. Regelen vil være særlig aktuell for bestemmelsen om oppkjøring av skiløyper i motorferdsselforskriften § 3 første avsnitt bokstav e.

§ 57 Endringer i andre lover

1. Lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet (friluftsloven) endres slik:

§ 3 tredje avsnitt skal lyde:

Om motorferdsel i utmark gjelder også lov ... om motorferdsel i utmark (motorferdselloven).

§ 6 andre avsnitt skal lyde:

Om ferdsl 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 (motorferdselloven).

2. Lov 21. juni 1996 nr. 38 om statlig naturoppsyn (naturoppsynsloven) endres slik:

§ 2 første avsnitt nr. 3 skal lyde:

3. lov ... om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven)

3. Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven) endres slik:

§ 16 første avsnitt bokstav d skal lyde:

d) motorisert ferdsl på åpent eller islagt vassdrag når det skjer i samsvar med lov ... om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven) og grunneieren ikke har nedlagt forbud etter annet ledd

4. Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) endres slik:

Ny § 11-7 andre avsnitt nr. 5 bokstav c skal lyde:

c) løyper og rastesoner på snødekt mark og islagt vassdrag etter motorferdselloven § 43.

Ny § 11-9 nr. 9 skal lyde:

9. motorferdsel i områder angitt i motorferdselloven § 19 og § 43, herunder om når og hvordan ferdsl kan skje, og hvilke transport- og fremkomstmidler som kan benyttes.

§ 12-5 andre avsnitt nr. 5 skal lyde:

5. landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift, samlet eller hver for seg, herunder områder for jordbruk, skogbruk, reindrift, naturvern, jordvern, særlige landskaphensyn, vern av kulturmiljø eller kulturminne, friluftsområder, seterområder, og landbruks-, natur- og friluftsområder der kommuneplanens arealdel tillater spredt bolig-, fritidsbolig- og næringsvirksomhet, samt løyper og rastesoner på snødekt mark og islagt vassdrag og øvingsområder for kjøreopplæring på snødekt mark og islagt vassdrag etter motorferdselloven § 43.

Ny § 12-7 nr. 15 skal lyde:

15. motorferdsel i områder angitt i motorferdselloven § 19 og § 43, herunder om når og hvordan ferdsl kan skje og hvilke transport- og fremkomstmidler som kan benyttes,

Forslag fra medlemmene Bartnes, Falleth, Henriksen og Kvalsvik:

§ 16-2 sjette avsnitt skal lyde:

Ekspropriasjon i medhold av denne paragrafen kan ikke foretas når det gjelder grunn som i planen er satt av til landbruk etter § 12-5 nr. 5. Det er heller ikke adgang til å ekspropriere til løyper for motorferdsel på snødekt mark og islagt vassdrag etter motorferdselloven § 43 første ledd bokstav b.

Nr. 1 til 3 innebærer endringer i friluftsløven, naturoppsynsloven og vannressursloven som er av rent lovteknisk art der henvisningene til motorferdselloven oppdateres med den nye lovens dato.

Nr. 4 omhandler endringer i plan- og bygningsloven. Endringene er nærmere omtalt i kapittel 15.

Til plan- og bygningsloven § 11-7 *Arealformål i kommuneplanens arealdel*

Andre avsnitt, nr. 5 Landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift gis følgende nye underformål i bokstav c: løyper og rastesoner på snødekt mark og islagt vassdrag etter motorferdselloven § 43. Bestemmelsen angir at man kan fastsette såkalte snøskuterløyper. Bruk av arealene reguleres av motorferdselloven. Av motorferdselloven § 22 følger det at slike løyper og rastesoner må være fastsatt i reguleringsplan for å utløse rett til ferdsel i løypene etter motorferdselloven.

Til plan- og bygningsloven § 11-9 *Generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel*

Første avsnitt gis nytt punkt nr. 9. Bestemmelsen gir kommunen adgang til å fastsette bestemmelser om motorferdsel i områdene angitt i motorferdselloven §§ 19 og 43. Bestemmelsen

angir at det kan fastsettes bestemmelser om blant annet når og hvordan ferdsel kan skje og hvilke fremkomst- og transportmidler som kan benyttes. Opplistingen er ikke uttømmende.

Til plan- og bygningsloven § 12-5 *Arealformål i reguleringsplaner*

Andre avsnitt, nr. 5, landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift gis følgende nye underformål: løyper og rastesoner på snødekt mark og islagt vassdrag og øvingsområder for kjøreopplæring snødekt mark og islagt vassdrag etter motorferdselloven § 43. Bestemmelsen gir adgang til å fastsette såkalte snøskuterløyper og til å fastsette øvingsområder for obligatorisk kjøreopplæring. Bruk av arealene er regulert i motorferdselloven.

Til plan- og bygningsloven § 12-7 *Bestemmelser i reguleringsplan*

Første avsnitt gis nytt punkt 15. Punkt 15 tilsvarende § 11-9 nr. 9, og gir kommunen adgang til å fastsette bestemmelser om motorferdsel i områdene angitt i motorferdselloven §§ 19 og 43. Bestemmelsen angir at det kan fastsettes bestemmelser om blant annet når og hvordan ferdsel kan skje og hvilke transport- og fremkomstmidler som kan benyttes. Opplistingen er ikke uttømmende.

Forslag fra medlemmene Bartnes, Falleth, Henriksen og Kvalsvik:

Til plan- og bygningsloven § 16-2 *Ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan*

Sjette avsnitt tilføyes ny setning, om at det ikke er adgang til å ekspropriere til løyper for motorferdsel på snødekt mark og islagt vassdrag. Bestemmelsen unntar slike løyper fra hovedregelen om at det er adgang til ekspropriasjon.

Kilder

Lover

- Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814 (Grunnloven).
- Lov 22. mai 1902 nr. 10 almindelig borgerlig straffelov [straffeloven 1902].
- Lov 1. juni 1917 nr. 1 om skjønn og ekspropriasjonssaker [skjønnsprosessloven].
- Lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard [Svalbardloven].
- Lov 27. februar 1930 nr. 2 om Jan Mayen [Jan Mayen-loven].
- Lov 1. desember 1954 nr. 2 om naturvern [opphevet].
- Lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet (friluftsloven).
- Lov 23. oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast eigedom.
- Lov 3. februar 1961 om ansvar for skade som motorvogn gjer (bilansvarslova).
- Lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk (vegtrafikkloven).
- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
- Lov 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern [opphevet].
- Lov 6. juni 1975 nr. 31 om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova).
- Lov 4. juni 1976 nr. 63 om samferdsel [samferdsel-slova] [opphevet].
- Lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven).
- Lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven).
- Lov 9. juni 1978 nr. 49 om reindrift [opphevet].
- Lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner [kulturminneloven].
- Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).
- Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven).
- Lov 29. mai 1981 nr. 38 om jakt og fangst av vilt (viltloven).
- Lov 21. desember 1984 nr. 101 om reindrift i kommunene Meldal, Midtre Gauldal, Oppdal, Rennebu, Rindal, Sunndal og Surnadal [Trollheimenloven].
- Lov 14. juni 1985 nr. 77 plan- og bygningslov [plan- og bygningsloven 1985] [opphevet].
- Lov 21. juni 1985 nr. 78 om registrering av foretak (foretaksregisterloven).
- Lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven).
- Lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk mv. (lakse- og innlandsfiskloven).
- Lov 19. juni 1992 nr. 59 om bygdeallmenninger [bygdeallmenningsloven].
- Lov 19. juni 1992 nr. 60 om skogsdrift m.v. i statsallmenningene [statsallmenningsloven].
- Lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse (tvangsfullbyrdsloven).
- Lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning (forsøksloven).
- Lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven).
- Lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven).
- Lov 3. juni 1994 nr. 15 om enhetsregisteret (enhetsregisterloven).
- Lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer [smittevernloven].
- Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven).
- Lov 21. juni 1996 nr. 38 om statlig naturoppsyn (naturoppsynsloven).
- Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven).
- Lov 26. juni 1998 nr. 47 om fritids- og småbåter (småbåtloven).
- Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).
- Lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger [personopplysningsloven 2000] [opphevet].
- Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven).
- Lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (Svalbardmiljøloven).

Lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven).

Lov 9. mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven).

Lov 7. mai 2004 nr. 21 i Riksrevisjonen (riksrevisjonsloven).

Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven).

Lov 27. mai 2005 nr. 31 om skogbruk (skogbrukslova).

Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven).

Lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark (Finnmarksloven).

Lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift (reindriftsloven).

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

Lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann [havne- og farvannsloven 2009] [opphevet].

Lov 5. juni 2009 nr. 35 om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner (markaloven).

Lov 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven).

Lov 19. juni 2009 nr. 97 om dyrevelferd (dyrevelferdsloven).

Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).

Lov 19. juni 2009 nr. 101 om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven).

Lov 19. juni 2009 nr. 103 om tjenestevirksomhet (tjenesteloven).

Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven).

Lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politi-registerloven).

Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven).

Lov 24. juni 2011 nr. 29 om folkehelsearbeid (folkehelseloven).

Lov 16. september 2011 nr. 41 om endringer i fri-luftsloven og straffeloven.

Lov 20. juni 2014 nr. 51 om fiskeretten i Tanavassdraget (Tanaloven).

Lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven).

Lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven).

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Lov 21. juni 2019 nr. 70 om havner og farvann (havne- og farvannsloven).

Lov 29. mai 2020 nr. 59 om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier (medieansvarsloven).

Lov 18. juni 2021 nr. 97 om barnevern (barnevernsloven).

Lov 18. juni 2021 nr. 121 om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (sivilombudsloven).

Lov 18. juni 2021 nr. 139 om utleie av små elektriske kjøretøy på offentlig grunn.

Lov 11. mars 2022 nr. 9 om inn- og utførsel av varer (vareførselsloven).

Forskrifter

Forskrift 26. april 1957 nr. 4 om alminnelige regler gjeldende all kjørende, ridende og gående trafikk på veg eller gate (plass) som er åpen for alminnelig ferdsel [opphevet].

Forskrift 21. september 1979 nr. 7 om bruk av personlig verneutstyr under kjøring med motorvogn.

Forskrift 10. april 1981 nr. 4830 om vern for Hardangervidda nasjonalpark – Odda, Ullensvang og Eidfjord kommunar, Hordaland, Vinje og Tinn kommunar, Telemark, Hol, Nore og Uvdal kommunar, Buskerud.

Forskrift 21. oktober 1983 nr. 1581 om parkering for bevegelseshemmede [opphevet].

Forskrift 21. mars 1986 nr. 747 om kjørende og gående trafikk (trafikkregler).

Forskrift 14. mars 1988 nr. 225 om bruk av kommunens myndighet etter lov om motorferdsel i utmark og vassdrag – forbud mot helikopterskiing og liknende.

Forskrift 15. mai 1988 nr. 356 om bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag [motorferdselforskriften].

Forskrift 28. juli 1989 nr. 749 om bruk av motorkjøretøy på barmark langs tradisjonelle ferdselsårer, Finnmark.

Forskrift 31. juli 1989 nr. 4299 om bruk av motorkjøretøy på barmark langs traktorveger, Karasjøk kommune, Finnmark.

Forskrift 31. juli 1989 nr. 4301 om bruk av motorkjøretøy på barmark langs traktorveger, Vardø kommune, Finnmark.

Forskrift 19. februar 1990 nr. 119 om krav til sykkel [sykkelforskriften].

- Forskrift 22. juni 1990 nr. 3963 alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen).
- Forskrift 21. desember 1990 nr. 1088 om fredning av Øvre Forra naturreservat, Levanger, Verdal, Stjørdal og Meråker kommuner, Nord-Trøndelag.
- Forskrift 4. oktober 1994 nr. 918 om tekniske krav og godkjenning av kjøretøy, deler og utstyr (kjøretøyforskriften).
- Forskrift 1. juni 1994 nr. 1308 om bruk av motor kjøretøy på barmark langs traktorveger/tradisjonelle ferdselsårer, Vadsø kommune, Finnmark.
- Forskrift 1. juli 1998 nr. 656 om bruk av motorkjøretøy på barmark langs traktorveger, Kautokeino kommune, Finnmark.
- Forskrift 8. juni 2000 nr. 1718 om bruk av motor kjøretøy på barmark langs traktorveger, Lebesby kommune, Finnmark.
- Forskrift 20. juni 2001 nr. 897 om bruk av motor kjøretøy på barmark langs traktorveger/tradisjonelle ferdselsårer i Deanu gielda – Tana kommune, Finnmark.
- Forskrift 4. oktober 2001 nr. 1172 om bruk av motorkjøretøy på barmark langs traktorveger, Alta kommune, Finnmark.
- Forskrift 14. desember 2001 nr. 1411 om forbud mot bruk av beltemotorsykkel (snøscooter) på offentlig veg.
- Forskrift 14. desember 2001 nr. 1412 om kjøring i terrenget og på veg ikke åpen for alminnelig ferdsel.
- Forskrift 22. mars 2002 nr. 313 om utøvelse av jakt, felling og fangst.
- Forskrift 24. juni 2002 nr. 723 om motorferdsel på Svalbard.
- Forskrift 16. mai 2003 nr. 612 om bruk av motorkjøretøy på barmark langs traktorveger/tradisjonelle ferdselsårer i Unárggá gielda/Nesseby kommune, Finnmark.
- Forskrift 19. desember 2003 nr. 1660 om tap av retten til å føre motorvogn med videre.
- Forskrift 19. januar 2004 nr. 298 om førerkort m.m. (førerkortforskriften).
- Forskrift 5. februar 2004 nr. 393 om registrering av luftfartøy m.m.
- Forskrift 1. oktober 2004 nr. 1339 om trafikkopplæring og førerprøve m.m. (trafikkopplæringsforskriften).
- Forskrift 7. november 2005 nr. 1264 om tillatelse til bruk av beltebil [beltebilforskriften].
- Forskrift 1. juni 2004 nr. 930 om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften).
- Forskrift 1. juni 2006 nr. 931 om begrenning av forurensning (forurensningsforskriften).
- Forskrift 7. juni 2006 nr. 593 om berekraftig skogbruk.
- Forskrift 11. januar 2007 nr. 40 om konsesjon for landingsplasser (BSL E 1-1).
- Forskrift 17. mars 2008 nr. 295 om bruk av motor kjøretøy på barmark langs tradisjonelle ferdselsårer, Porsanger kommune, Finnmark.
- Forskrift 26. juni 2009 nr. 861 om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister (kart- og planforskriften).
- Forskrift 15. desember 2009 nr. 1549 om anvendelse av lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann for elver og innsjøer som ikke er farbare med fartøy fra sjøen.
- Forskrift 21. desember 2009 nr. 1743 om posisjonsrapportering og elektronisk rapportering for norske fiske- og fangstfartøy.
- Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften).
- Forskrift 19. november 2010 nr. 1456 om fredning av Jan Mayen naturreservat.
- Forskrift 19. juni 2012 nr. 600 om kommunal håndheving av politivedtekter.
- Forskrift 14. juni 2013 nr. 643 om Miljøvedtaksregisteret.
- Forskrift 20. september 2013 nr. 1097 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterforskriften).
- Forskrift 28. mai 2015 nr. 550 om planlegging og godkjenning av landbruksveier.
- Forskrift 4. september 2015 nr. 1032 om Marka (markalovforskriften).
- Forskrift 25. november 2015 om luftfartøy som ikke har fører om bord mv.
- Forskrift 18. mars 2016 nr. 261 om offentlig parkeringsgebyr.
- Forskrift 18. mars 2016 nr. 264 om parkeringstillatelse for forflytningshemmede.
- Forskrift 14. november 2016 nr. 1325 om gebyr for visse overtredelser etter motorferdselloven ved bruk av snøscooter [opphevet].
- Forskrift 20. april 2018 nr. 607 om vern av Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark, Sunndal, Neset, Oppdal, Dovre og Lesja kommuner, Møre og Romsdal, Trøndelag og Oppland fylker.
- Forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger [konsekvensutredningsforskriften].
- Forskrift 30. august 2019 nr. 1096 om delegering av myndighet etter lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) §§ 3-1, 8-7, 9-6, 13-5, 14-3, 14-19, 20-7, 21-1, 28-1, 28-3, 28-4, 28-5, 28-6, 30-5 og kapittel 27, inndelingslova §§ 6, 7 og 17 og forvaltningsloven § 28.

Forskrift 11. desember 2019 nr. 1731 om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer (selvkostforskriften).
Forskrift 6. desember 2019 nr. 1740 Organisasjonsplan for redningstjenesten.
Forskrift 23. juni 2020 nr. 1298 om kvalitetsnorm for villrein (*Rangifer tarandus*).
Forskrift 25. november 2020 nr. 2460 om luftfart med ubemannet luftfartøy i åpen- og i spesifikk kategori (BSL A 7-2).
Forskrift 10. februar 2021 nr. 523 om bruk av sjøtrafikksentralenes tjenesteområde og bruk av bestemte farvann (sjøtrafikkforskriften).
Forskrift 26. mars 2021 nr. 963 om gebyr for visse overtredelser av vegtrafikklovgivningen.
Forskrift 19. april 2021 nr. 1214 om fartsgrenser på sjøen (fartsforskriften).
Forskrift 25. mai 2022 nr. 918 om krav til liten elektrisk motorvogn.
Forskrift 16. februar 2022 nr. 263 om utleie av små elektriske kjøretøy på offentlig grunn, Oslo kommune.
Forskrift 24. mars 2023 nr. 477 om motorferdsel i utmark og vassdrag, Aurskog-Høland kommune, Viken.
Forskrift 20. desember 2023 nr. 2364 om vern av Tullebrennhaugen naturreservat, Lunner kommune, Viken.
Forskrift 27. februar 2024 nr. 355 om overtredelsesgebyr etter motorferdselloven.

Internasjonale og utenlandske kilder

Konvensjoner, avtaler og andre instrumenter

Avtale om det europeiske økonomiske samarbeidsområde, Porto 2. mai 1992 (EØS-avtalen).
Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, New York 16. desember 1966 (SP).
Europarådets landskapskonvensjon ETS nr. 176, Firenze 20. oktober 2000 (landskapskonvensjonen).
Europeisk charter om lokalt selvstyre ETS nr. 122, Strasbourg 15. oktober 1985.
FNs generalforsamlings resolusjon 25. september 2015 (70/1), Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, New York, 25. september 2015 (FNs bærekraftsmål).
Konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering, New York 7. mars 1966 (rasediskrimineringskonvensjonen).
Konvensjon om barnets rettigheter, New York 20. november 1989 (barnekonvensjonen).

Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, Roma 4. november 1950 (den europeiske menneskerettskonvensjon/EMK).
Konvensjon om bevaring av verdens kultur- og naturarv, Paris 16. november 1972 (verdensarvkonvensjonen).
Konvensjon om biologisk mangfold, Rio de Janeiro 5. juni 1992 (biomangfoldkonvensjonen/CBD).
Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. New York 13. desember 2006 (CRPD).
Konvensjon om tilgang til miljøinformasjon, allmenn deltakelse i beslutningsprosesser og tilgang til rettsmidler i saker vedrørende miljø, Århus 25. juni 1998 (Århuskonvensjonen).
Konvensjon om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater ILO nr. 169, Genève 27. juni 1989 (urfolkskonvensjonen).
Konvensjon vedrørende vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder ETS nr. 104, Bern 19. september 1979 (Bernkonvensjonen).
Konvensjon om vern av trekkende arter av ville dyr, Bonn 23. juni 1979 (Bonnkonvensjonen).
Konvensjon om våtmarksområder av internasjonal betydning, særlig som tilholdssted for vannfugler, Ramsar 2. februar 1971 (våtmarkskonvensjonen/Ramsarkonvensjonen).
Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework, beslutning vedtatt av statspartene til biomangfoldkonvensjonen, Montréal 19. desember 2022 (naturavtalen).
Overenskomst om internasjonal sivil luftfart, Chicago 7. desember 1944 (Chicago-konvensjonen).
Vedtakter for Den internasjonale domstol, San Francisco 26. juni 1945 (ICJ-vedtektene).
Wien-konvensjonen om traktatretten, Wien 23. mai 1969 (Wienkonvensjonen).

EU-forordninger og -direktiver

Direktiv 2000/60/EF. Europaparlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 om fastleggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger [vann-direktivet].
Direktiv 2001/42/EF. Europaparlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF av 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet [plandirektivet].
Direktiv 2006/123/EF. Europaparlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF av 12. desember

- 2006 om tjenesteydelser i det indre marked [tjenestedirektivet].
- Direktiv 2011/92/EU. Europaparlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU av 13. desember 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet [tiltaksdirektivet/prosjektdirektivet].
- Direktiv 2014/52/EU. Europaparlamentets og Rådets direktiv 2014/52/EU av 16. april 2014 om ændring af direktiv 2011/92/EU om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet [revidert tiltaksdirektiv].
- Direktiv (EU) 2016/680. Europaparlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/680 av 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA [personvernordning for politi og påtalemyndighed].
- Forordning (EU) 2016/679. Europaparlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF [personvernforordningen/GDPR].
- Forordning (EU) 2018/1139. Europaparlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1139 av 4. juli 2018 om fælles regler for civil luftfart og oprettelse af Den Europæiske Unions Luftfartssikkerhedsagentur og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2111/2005, (EF) nr. 1008/2008, (EU) nr. 996/2010, (EU) nr. 376/2014 og direktiv 2014/30/EU og 2014/53/EU og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 552/2004 og (EF) nr. 216/2008 og Rådets forordning (EØF) nr. 3922/91.
- Forordning (EU) 2019/947. Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2019/947 av 24. mai 2019 om regler og procedurer for operation af ubemandede luftfartøjer.
- Avgjørelser og uttalelser fra internasjonale organer*
- Apirana Mahuika et. al. v. New Zealand (2000). Human Rights Committee, CCPR/C/70/D/547/1993, 27. oktober 2000.
- Benito Oliveira Pereira et. al. v. Paraguay (2021). Human Rights Committee, CCPR/C/132/D/2552/2015, 14. juli 2021.
- Daniel Billy and others v. Australia (2022). Human Rights Committee, CCPR/C/135/D/3624/2019, 21. juli 2022.
- Diergaard et. al. v. Namibia (2000). Human Rights Committee, CCPR/C/69/D/760/1996, 25. juli 2000.
- General Comment No. 23: The Rights of Minorities, article 27 (1994). Human Rights Committee, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, 8. april 1994.
- Germany v. Italy: Greece intervening, Jurisdictional Immunities of the State (2012). International Court of Justice, 3. februar 2012.
- Howard v. Canada (2005). Human Rights Committee, CCPR/C/84/D/879/1999, 26. juli 2005.
- Ilmari Länsman et. al. v. Finland (1994). Human Rights Committee, CCPR/C/52/D/511/1992, 26. oktober 1994.
- Jouni E. Länsman et. al. v. Finland (1996). Human Rights Committee, CCPR/C/58/D/671/1995, 30. oktober 1996.
- Jouni Länsman et. al. v. Finland (2005). Human Rights Committee, CCPR/C/83/D/1023/2001, 17. mars 2005.
- Kalevi Paadar et al. v. Finland (2014). Human Rights Committee, CCPR/C/110/D/2102/2011, 26. mars 2014.
- Mavlonov and Sa'di v. Uzbekistan (2009). Human Rights Committee, CCPR/C/95/D/1334/2004, 19. mars 2009.
- Mickelsson og Roos, sak C-142/05. EU-domstolen, ECLI:EU:C:2009:336, 4. juni 2009
- Poma Poma v. Peru (2009). Human Rights Committee, CCPR/C/95/D/1457/2006, 27. mars 2009.
- Tiina Sanila-Aikio v. Finland (2018). Human Rights Committee, CCPR/C/124/D/2668/2015, 1. november 2018.
- Svensk og finsk lovgivning, forarbejder og avgjørelser Sverige*
- Fartygssäkerhetslag (2003:364).
- Förordning (1993:1053) om användning av vattenskotter.
- Förordning (1998:1252) om områdesskydd.
- Förordning (2001:651) om vägtrafikdefinitioner. Luftfartsförordningen (2010:770).
- Luftfartslagen (2010:500).
- Miljöbalk (1998:808).
- Minerallagen (1991:45).
- Nationalparksförordningen (1987:938).
- Polislagen (1984:387).

Sjölagen (1994:1009).
Sjøtrafikkforordning (1986:300).
SOU 2019:67 Hållbar terrängkörning.
SOU 2022:49 Ändrade regler för vattenskottrar.
Terrängkörningsförordning (1978:594).
Terrängkörningslag (1975:1313).
Trafikkförordningen (1998:1276).

Finland

Forststyrelsen (2022). *Forststyrelsens beslut MH 6420/2022 Om områdevisa kvoter för terrängtrafiktillstånd*. Åbo, 21. november 2022.
Terrängtrafikkförordningen (10/1996).
Terrängtrafiklagen (1710/1995).
Vattenlag (587/2011).
Vägrafikklagen (267/1981).

Norges offentlige utredninger (NOU)

NOU 1974: 37 *Motorferdsel i utmark og vassdrag*.
NOU 1984: 18 *Om samenes rettsstilling*.
NOU 1997: 4 *Naturgrunnlaget for samisk kultur*.
NOU 2001: 22 *Fra bruker til borger – En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer*.
NOU 2001: 34 *Samiske sedvaner og rettsoppfatninger – bakgrunnsmateriale for Samerettsutvalget*.
NOU 2001: 35 *Forslag til endringer i reindriftsloven*.
NOU 2003: 14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II – Planlovutvalgets utredning med lovforslag*.
NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring – Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff*.
NOU 2004: 17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren*.
NOU 2004: 28 *Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (Naturmangfoldloven)*.
NOU 2007:13 Bind A *Den nye sameretten*.
NOU 2008: 5 *Retten til fiske i havet utenfor Finnmark*.
NOU 2016: 4 *Ny kommunelov*.
NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*.
NOU 2019: 21 *Framtidens fiskerikontroll*.
NOU 2021: 8 *Trygd over landegrensene – Gjennomføring og synliggjøring av Norges trygdekoordineringsforpliktelser*.
NOU 2022: 8 *Ny minerallov*.
NOU 2023: 9 *Generalistkommunesystemet – Likt ansvar – ulike forutsetninger*.
NOU 2023: 10 *Leve og oppleve – Reisemål for en bærekraftig fremtid*.
NOU 2023: 13 *På høy tid – Realisering av funksjonshindredes rettigheter*.

NOU 2023: 25 *Omstilling til lavutslipp – Veivalg for klimapolitikken mot 2050*.
NOU 2024: 2 *I samspill med naturen – Naturrisiko for næringer, sektorer og samfunn i Norge*.

Proposisjoner

Ot.prp. nr. 2 (1957) *Om lov om friluftslivet*.
Ot.prp. nr. 23 (1964–65) *Om vegtrafikklov*.
Ot.prp. nr. 45 (1976–77) *Om lov om motorferdsel i utmark og vassdrag*.
Ot.prp. nr. 60 (1986–87) *Om lov om endringer i lov av 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag*.
Ot.prp. nr. 28 (1994–95) *Om lov om endringer i reindriftsloven, jordskifteloven og villtloven*.
Ot.prp. nr. 30 (1995–96) *Om lov om statlig naturoppsyn*.
Ot.prp. nr. 39 (1998–99) *Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)*.
Ot.prp. nr. 74 (2001–2002) *Om lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportlova)*.
Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) *Om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven)*.
Ot.prp. nr. 10 (2003–2004) *Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover*.
Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) *Om lov om straff (straffeloven)*.
Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (statleg tilsyn med kommunesektoren)*.
Ot.prp. nr. 25 (2006–2007) *Om lov om reindrift (reindriftsloven)*.
Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*.
Ot.prp. nr. 15 (2008–2009) *Om lov om dyrevelferd*.
Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*.
Ot.prp. nr. 70 (2008–2009) *Om lov om tjenestevirk-somhet (tjenesteloven)*.
Prop. 70 L (2011–2012) *Endringer i deltakerloven, havressurslova og finnmarkslova (kystfiskeutva-let)*.
Prop. 82 L (2012–2013) *Endringer i småbåtloven (bruk av vannscooter)*.
Prop. 121 L (2012–2013) *Endringer i lov om statlig naturoppsyn*.
Prop. 35 L (2014–2015) *Endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag mv.*

- Prop. 62 L (2015–2016) *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)*.
- Prop. 64 L (2016–2017) *Endringer i forvaltningslova, tvistelova m.m. (overprøvningskompetanse m.m.)*.
- Prop. 81 L (2016–2017) *Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)*.
- Prop. 83 L (2016–2017) *Endringer i motorferdselloven (forsøksordning for catskiing)*.
- Prop. 46 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*.
- Prop. 56 LS (2017–2018) *Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) og samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av forordning (EU) nr. 2016/679 (generell personvernforordning) i EØS-avtalen*.
- Prop. 11 L (2018–2019) *Endringer i markaloven (justeringer av markagrensen m.m.)*.
- Prop. 86 L (2018–2019) *Lov om havner og farvann (havne- og farvannsloven)*.
- Prop. 20 L (2020–2021) *Endringer i motorferdselloven (båter med elmotor på små vann mv.)*.

Innstillinger

- Innst. O. nr. 82 (1976–77) *Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om lov om motorferdsel i utmark og vassdrag*.
- Innst. S. nr. 147 (1987–98) *Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen angående forslag fra Stein Ørnhoi, Einar Førde, Mons Espelid, Ragnhild Queseth Haarstad, Hallgrim Berg og Hans Olav Tungesvik til ny § 82 i grunnloven, alternativt endring av grunnlovens § 98 eller ny § 110 a. (samiske rettigheter.)*.
- Innst. S. nr. 163 (1991–1992) *Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen angående forslag fra Einar Førde og Liv Aasen til ny § 110 b, § 103, § 94 eller § 112 i Grunnloven. (Vern av miljøet.)*.
- Innst. 186 S (2013–2014) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Anders Anundsen, Hallgeir H. Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om grunnlovsfesting av sivile og politiske menneskerettigheter, med unntak av romertall X og romertall XXIV*.
- Innst. 253 L (2014–2015) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag mv.*

- Innst. 331 S (2022–2023) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovsforslag fra Dag Terje Andersen, Eva Kristin Hansen, Magne Rommetveit, Svein Harberg, Hans Fredrik Grøvan, Freddy André Øvstegård, Terje Breivik, Nils T. Bjørke, Une Bastholm og Bjørnar Moxnes om endring i § 108 (samene som urfolk)*.

Stortingsdokumenter

- Dokument 16 (2011–2012) *Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven*. Avgitt 19. desember 2011.
- Dokument 3:7 (2018–2019) *Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker*.
- Dokument 8:155 S (2020–2021) *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Per-Willy Amundsen, Hanne Dyveke Søttar, Kjell-Børge Freiberg, Morten Ørsal Johansen, Tor André Johnsen, Terje Halleland, Gisle Meininger Saudland, Sivert Bjørnstad og Bengt Rune Strifeldt om lokalt selvstyre over motorisert ferdsel i utmark*.
- Dokument 8:161 S (2020–2021) *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Heidi Greni, Siv Mossleth, Willfred Nordlund, Geir Adelsten Iversen og Sandra Borch om revidering av lov om motorferdsel i utmark og vassdrag med sikte på redusert byråkrati*.
- Dokument 19 (2022–2023) *Sannhet og forsoning – grunnlag for et oppgjør med fornorskingspolitikk og urett mot samer, kvener/norskfinner og skogfinner. Rapport til stortinget fra sannhets- og forsoningskommisjonen*. Avgitt til Stortingets presidentskap 1. juni 2023.
- Stortingets vedtak nr. 537, 2014–2015.
- Stortingets vedtak nr. 815, 2017–2018.
- Stortingets vedtak nr. 973, 2020–2021.

Meldinger til Stortinget

- Meld. St. 7 (2009–2010) *Gjennomgang av særlovs-hjemler for statlig tilsyn med kommunene*.
- Meld. St. 9 (2011–2012) *Landbruks- og matpolitikken – Velkommen til bords*.
- Meld. St. 18 (2015–2016) *Friluftsliv – Natur som kilde til helse og livskvalitet*.
- Meld. St. 19 (2019–2020) *Miljøkriminalitet*.
- Meld. St. 40 (2020–2021) *Mål med mening – Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030*.

Meld. St. 15 (2022–2023) *Folkehelsemeldinga – Nasjonal strategi for utjamning av sosiale helseforskjellar.*

Avgjørelser, uttalelser og vedtak

Rt. 1973 s. 869
Rt. 1979 s. 661
Rt. 1980 s. 273
Rt. 1992 s. 8
Rt. 1998 s. 182
Rt. 2000 s. 1846
Rt. 2001 s. 769
Rt. 2007 s. 1528
Rt. 2008 s. 1789
Rt. 2011 s. 780
Rt. 2012 s. 752
Rt. 2014 s. 1105
Rt. 2015 s. 93
Rt. 2015 s. 1495
HR-2017-1230-A
HR-2017-2428-A
HR-2018-456-P
HR-2020-2472-P
HR-2021-1975-S
HR-2023-1994-U
HR-2023-491-P
HR-2023-2402-A
Agder lagmannsretts dom LA-2022-132242.
Eidsivating lagmannsretts dom LE-2003-263.
Eidsivating lagmannsretts dom LE-2004-31389 (RG-2005-506).
Frostating lagmannsretts dom LF-2022-62239.
Hålogaland lagmannsretts dom LH-2015-39384.
Trøndelag tingretts dom 30. november 2023 TTRO-2023-98078.
Trygderettens kjennelse 12. mars 2004 TRR-2003-1772.
Utmarksdomstolen for Finnmarks dom 21. oktober 2016 UTMA-2016-41336-2.
FKR-2014-5. *Rapport felt 5 – Varangerhalvøya øst.* Finnmarkskommisjonen 24. juni 2014.
FKR-2015-6. *Rapport felt 6 – Varangerhalvøya vest.* Finnmarkskommisjonen 16. oktober 2015.
FKR-2019-4A. *Første delrapport felt 4 – Karasjok. Bind 1.* Finnmarkskommisjonen 11. desember 2019.
FKR-2019-4B. *Første delrapport felt 4 – Karasjok. Bind 2.* Finnmarkskommisjonen 11. desember 2019.
JDLOV-2015-2968. *Vedrørende Prop. 35 L (2014–2015). Endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag mv.* Lovavdelingens uttalelse 14. april 2015.

Miljødirektoratet (2017). *Avgjørelse i klagesak – Klage på Fylkesmannens oppheving av Åmot kommunes vedtak etter motorferdselloven.* Brev til Tri Event AS av 5. september 2017.
Miljødirektoratet (2020). *Avgjørelse i klagesak – klage på omgjøring av dispensasjon fra Åmot kommune til motorsportarrangementet «Wolfroad».* Brev til Tri Event AS av 17. august 2020.
Miljøverndepartementet (2006). *Hægebostad kommune – regulering av Sandvatnområdet (snøscooterbane – nasjonalt regelverk for motorisert ferdsel i utmark).* Avgjørelse i innsigelsessak i brev av 30. november 2006.
Miljøverndepartementet (2007). *Åmot kommune – innsigelse til reguleringsplan for Wolf-Road 4x4.* Avgjørelse i innsigelsessak i brev av 21. mars 2007.
SOMB-2009-104. *Kautokeino kommunes dispensasjonspraksis i saker om motorferdsel i utmark.* Sivilombudsmannens uttalelse 18. februar 2008 (2008/163).
SOM-2013-3031. *Spørsmål om forsøksordningen om kommunale løyper for snøscooter er i samsvar med forsøksloven.* Sivilombudsmannens uttalelse 12. juni 2014.
SOM-2020-632. *Forsvarets kurs i snøscooter – rekkevidden av forbudet i motorferdselloven.* Sivilombudsmannens uttalelse 29. oktober 2020.
Troms og Finnmark statsadvokatembeter (2011). *Tana kommune – klage over henleggelsesbeslutning.* Avgjørelse av klagesak i påtegning til Østfinnmark politidistrikt av 28. juli 2011.

Rundskriv

Arbeids- og velferdsetatens rundskriv R10-00. *Rundskriv til ftrl kap. 10: Stønad for å kompensere for utgifter til bedring av arbeidsevnen og funksjonsevnen i dagliglivet.*
Arbeids- og velferdsetatens rundskriv R10-07ACD. *Rundskriv til ftrl § 10-7 første ledd bokstavene a, c og d samt annet og tredje ledd.*
Finansdepartementets rundskriv R-112/15. *Bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering*
Justis- og politidepartementets rundskriv G-2000-107. *Begrenset politimyndighet.*
Kommunal- og regionaldepartementets rundskriv H-1998-2103 (H-2103). *Retningslinjer for statlig klagebehandling etter forvaltningsloven § 34.*
Miljøverndepartementets rundskriv T-1/96. *Om lov om motorferdsel i utmark og vassdrag av 10. juni 1977 nr. 82.*
Miljøverndepartementets rundskriv T-3/07. *Om lov om friluftslivet av 28. juni 1957 nr. 16.*

Miljøverndepartementets rundskriv T-6/09. *Om endringer i Nasjonal forskrift for bruk av motorjøreteøyer i utmark og islagte vassdrag.*
Politidirektoratets rundskriv RPOD-2008-8. *Miljøkriminalitet* [opphevet].
Politidirektoratets rundskriv RPOD-2023-8. *Nasjonal instruks for politiets bruk av droner – PBS II.*
Riksadvokatens rundskriv 1/1988. *Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag – håndhevingsdirektiv.*

Litteratur og andre referanser

- Andersen, Oddgeir, Ingrid Bay-Larsen, Hogne Øian, Kirstin Fangel (2013). *Naturmangfoldlovens virkninger i kommunene. En gjennomgang av kommunale erfaringer med loven.* NINA Rapport 964.
- Arnesen, Finn (2021). *EØS-elfanten i rommet.* Jusens Venner, vol. 56, utg. 4.
- Artsdatabanken (2021a). *Resultater Rødlista 2021. Rødlista for arter 2021.* <https://www.artsdatabanken.no/rodlisterforarter2021/Resultater> hentet 3. januar 2024.
- Artsdatabanken (2021b). *Påvirkningsfaktorer. Rødlista for arter 2021.* <https://www.artsdatabanken.no/rodlisterforarter2021/Resultater/Pavirkningsfaktorer> hentet 03. januar 2024.
- Artsdatabanken (2021c). *Norsk rødliste for arter 2021.* <http://www.artsdatabanken.no/lister/rodlisterforarter/2021> hentet 26. april 2024.
- Backer, Inge Lorange (2010). *Naturmangfoldloven – Kommentartutgave.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Bjørnskau, Torkel og Alice Ciccone (2017). *Bruk av snøscooter i Norge. Atferd, holdninger, uhell og risiko.* TØI rapport 1564/2017.
- Blumentrath, Stefan, Stefano Puliti, Sindre Molværsmyr og Øyvind Hamre (2022). *Wheel rut mapping with high resolution ortho-imagery – a comparison of data and methods.* NINA Rapport 2137.
- Brandtzæg, Bent Aslak, Trond Erik Lunder, Ailin Aastvedt, Audun Thorstensen, Sondre Groven og Geir Møller (2019). *Utredning om små kommuner.* Telemarksforskning, TF-rapport nr. 473 2019.
- Czownicka, Claudia Stylo (2019). *Rekkevidden av bruksbegrensninger som handelshindring i EU/EØS.* Masteroppgave fra Universitetet i Oslo.
- Dalen, Håvard B. og Madeleine Schlyter Oppøyen (2023). *Friluftsliv i Norge. Status og historisk utvikling.* Statistisk sentralbyrå, rapport 2023/31.
- Datatilsynet (2023). *Vurdering av personvernkonsekvenser (DPIA). Når må man gjennomføre en vurdering av personvernkonsekvenser?* Veileder på www.datatilsynet.no hentet 4. april 2024.
- De historiske, Den Norske Turistforening, Fellesforbundet, HANEN, Innovasjon Norge, NCE Tourism, NHO Reiseliv, Norges Naturvernforbund, Norsk Reiseliv, Virke Reise Norge og Kultur (2018). *Mot et bærekraftig reiseliv. Veikart fra reiselivsnæringen i Norge.*
- Departementene (2018). *Norges dronestrategi.* Strategi N-0567.
- Ditmer, Mark A., John B. Vincent, Leland K. Werden, Jessie C. Tanner, Timothy G. Laske, Paul A. Iaizzo, David L. Garshelis, John R. Fieberg (2015). *Bears Show a Physiological but Limited Behavioral Response to Unmanned Aerial Vehicles.* *Current Biology*, vol. 25, nr. 17, s. 2278–2283. DOI: 10.1016/j.cub.2015.07.024.
- Direktoratet for naturforvaltning (2007). *Forslag til nytt regelverk for motorferdsel i utmark og vassdrag. Høringsdokument.* DN-rapport 2007-3.
- Direktoratet for naturforvaltning (2008). *Tilråding til Miljøverndepartementet. Om lov om motorferdsel i utmark og vassdrag.*
- Døvik, Olav (2023). *Datatilsynet undersøker om politiets dronebruk er ulovlig.* NRK, 18. april 2023.
- Falleth, Eva Irene, Jørgen Hoffmann, Nikolai K. Winge (2014). *Rapport fra faggruppe. Forenkling av utmarksforvaltningen.* Utredning fra et utvalg oppnevnt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, desember 2014.
- Fauchald, Ole Kristian (2015). *Juridisk betenkning angående foreslåtte endringer av motorferdselloven for innføring av adgang til å etablere snøscooterløyper for fornøyleskjøring.* Til foreningen Norsk Friluftsliv, 29. januar 2015.
- Fauchald, Ole Kristian (2016). «Plikt til å utrede miljøkonsekvenser av lovgivning.» I *Lov, liv og lære – Festskrift til Inge Lorange Backer.* Bugge, Hans Chr., Hilde Indreberg, Aslak Syse Arnulf Tverberg (red.), Oslo: Universitetsforlaget, s. 187–200.
- Finnmarkseiendommen (2015). *Strategisk plan.* Vedtatt i styret 15. desember 2015.
- Forststyrelsen (u.å.-a) *Statens mark- och vattenområden.* <https://www.metsa.fi/sv/jord-och-vatten/statens-mark-och-vattenomraden/> hentet 23. januar 2024.
- Forststyrelsen (u.å.-b) *Terrängtrafiktilstånd för statens marker.* <https://www.metsa.fi/sv/jord-och-vatten/tilstand/terrangtrafiktilstand/> hentet 23. januar 2024.

- Forsvarets forskningsinstitutt (2019). *Den autonome framtid*. Viten. Forskningsfaglig rapport 1. 2019.
- Friluftskomiteen (1954). *Innstilling med utkast til Lov om friluftslivet m. v.* Innstilling fra Friluftskomiteen av 1950.
- Fylkesmannen i Finnmark (2018). *Rapport fra Fylkesmannen i Finnmark – dispensasjonspraksis etter motorferdselloven 2018*. Oversendt Miljødirektoratet som vedlegg i brev av 13. desember 2018.
- Gundersen, Vegard, Bram van Moorter, Manuela Panzacchi, Geir Rune Rauset og Olav Strand (2021). *Villrein-ferdselsanalyser på Hardangervidda. Anbefalinger og tiltak*. NINA Rapport 1903.
- Gundersen, Vegard, Sofie K. Selvaag, Erik Stange, Odd Inge Vistad og Marianne Evju (2022). *El-sykling i Jotunheimen nasjonalpark. Kunnskapsgrunnlag langs vegen inn til Veodalen til Glitterheim*. NINA Rapport 2095.
- Hansen, Inger, Svein Morten Eilertsen, Grete H.M. Jørgensen og Johannes Karlsson (2019). *Utprøving av nytt reinvarslingsystem på E6 over Saltfjellet. Vinteren 2019/2020*. Nibio rapport vol. 5, nr. 70.
- Hansen, Inger, Svein Morten Eilertsen, Johannes Karlsson og Grete H.M. Jørgensen (2020). *Utprøving av nytt reinvarslingsystem på E6 over Saltfjellet. Vintrene 2018 og 2019*. Nibio rapport vol. 6, nr. 77.
- Hanssen, Gro Sandkjær og Nils Aarsæther (red.) (2018a). *Plan og bygningsloven 2008 – en lov for vår tid?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Hanssen, Gro Sandkjær og Nils Aarsæther (red.) (2018b). *Plan og bygningsloven 2008 – fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Hanssen, Gro Sandkjær mfl. (2018). «En operativ lov? Spenningen mellom lovens intensjoner og planpraksis – behov for forbedring?» I *Plan- og bygningsloven – en lov for vår tid?* Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther red., Oslo: Universitetsforlaget, s. 481–519.
- Hægebostad kommune (2023). *Reguleringsplan for Sandvatn, øvings- og konkurranseområde for snøscooter, 2024–2027*. Godkjent i kommunestyret 14. desember 2023 (sak 95/23).
- Indreberg, Hilde, Kjetil Mujezinović Larsen og Sven Ole Fagernæs (2024). *Konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter. Inkorporering i menneskerettsloven. Del I Inkorporering og behovet for lovendringer*. Utredning fra et utvalg oppnevnt av Kultur- og likestillingsdepartementet.
- Ipsos (2022). *Befolkningens friluftsvaner*. Undersøkelse på oppdrag for Norsk Friluftsliv.
- Istad, Tarjei (2016). *Inndragning – en godt egnet tilleggsreaksjon ved ulovlig motorferdsel i utmark*. Miljøkrim 01/2016 s. 10–12.
- Jagland, Vilde (2022). *Stian fortviler over regelverk: – Eg sklir lenger og lenger unna den delen av livet som gir mening*. NRK, 29. juni 2022.
- Kantar Public (2023). *Natur- og miljøbarometeret 2023. Nordmenns holdninger og atferd i natur- og miljøvernsspørsmål*. Undersøkelse på oppdrag for Miljødirektoratet, Norsk Friluftsliv, Norges Jeger og Fiskerforbund og Statsskog.
- Kleven, Terje (red.), Dagmar Hagen, Ole Reitan, Inger-Lise Saglie, Aud Tennøy og Odd Inge Vistad (2006a). *Motorferdsel i utmark – omfang, erfaringer og effekter. Rapport I fra prosjektet «Motorferdsel og samfunn» (MoSa)*. NIBR-rapport 2006:15.
- Kleven, Terje (red.), Inger-Lise Saglie og Aud Tennøy Kleven (2006b). *Revisjon av motorferdselloven – verdier, interesser og veivalg. Rapport II fra «Motorferdsel og samfunn» (MoSa)*. NIBR-rapport 2006:16.
- Klima- og miljødepartementet (2014). *Bruk av snøscooter for fornøyleskjøring – forslag til endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag og forskrift for motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag*. Høringsbrev 10. juli 2014.
- Klima- og miljødepartementet (2015). *Høringsnotat. Persontransport i utmarksnæring: Høring om behov for endringer i forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag*. Sendt på høring av Miljødirektoratet 17. desember 2015.
- Klima- og Miljødepartementet (2019). *Høringsnotat. Forslag til endringer i motorferdselloven og forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag*. Sendt på høring 5. desember 2019.
- Klima- og miljødepartementet (2020). *Høringsnotat – forslag til endringer i reglene for når kommunen kan gi tillatelse til å bruke snøskuter for å frakte bagasje og utstyr til hytte*. Sendt på høring 30. april 2020.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Med prinsipper og retningslinjer*. Veileder H-2477.
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2022a). *Kommuneplanens arealdel*. Veileder H-2481.
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2022b). *Reguleringsplan*. Veileder H-2531.
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2023). *Arealgrenske i kommuneplan*. Veileder H-2555.

- Kvamme, Ole Dag (2021). *Ulovlig droneforbud på Lindesnes fyr og Preikestolen ...men fyret vil ikke slutte å skilte*. Dronemagasinet, 14. mai 2021.
- Landbruks- og matdepartementet (u.å.). *Reindrift*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/reindrift/reindrift/id2339774/> hentet 25. mars 2024.
- Landbruks- og matdepartementet og Landbruksdirektoratet (2016). *Normaler for landbruksveier med byggebeskrivelse*.
- Landbruksdirektoratet (2023). *Ressursregnskap for reindriftsnæringen. For reindriftsåret 1. april 2022 – 31. mars 2023*. Rapport 46/2023, 1. desember 2023, revidert 20. desember 2023.
- Landbruksdirektoratet (u.å.) *Reindriftsnæringen*. <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/reindrift/reindrift-i-norge/reindriftsnæringen> hentet 2. april 2024.
- Lindeberget, Mirja og Anna Skarin (2014). *Ter-rängkörningens påverkan på djurlivet. En litteraturstudie*. Naturvårdsverket rapport 6622.
- Linderfalk, Ulf (2007). *On the Interpretation of Treaties: The Modern International Law as Expressed in the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*. Dordrecht: Springer.
- Lintvedt, Mona Naomi (2022). *Kravet til klar lov-hjemmel for forvaltningens innhenting av kontrollopplysninger og bruk av profilering*. Digitalt vedlegg til NOU 2022: 11.
- Lovdata (2024). *Antall kunngjorte kommunale forskrifter med hjemmel i motorferdselloven, 2024*. Oversendt utvalget på bestilling.
- Lundberg, Aase Kristine, Vegard Gundersen, Ole Kristian Fauchald, Odd Inge Vistad, Gunn Elin Fedreheim, Kjersti G. Bardal og Arild Gjertsen (2021). *Evaluering av forvaltningsordning for nasjonalparker og andre store verneområder*. Nordlandsforskning rapport nr. 1/2021.
- Luftfartstilsynet (u.å.-a). *Sertifisert kategori*. <https://luftfartstilsynet.no/droner/veiledning/sertifisert-kategori/> hentet 1. april 2024.
- Luftfartstilsynet (u.å.-b). *Spesifikk kategori*. <https://luftfartstilsynet.no/droner/veiledning/spesifikk-kategori/> hentet 1. april 2024.
- Luftfartstilsynet (u.å.-c). *Åpen kategori*. <https://luftfartstilsynet.no/droner/veiledning/apen-kategori/> hentet 1. april 2024.
- Mathiesen, Kristin, Katariina E. M. Vuorinen, Vegard Gundersen, Bård G. Stokke og Frode Thomassen Singsaas (2023). *Vurdering av vårforbud mot motorferdsel i utmark i Nord-Troms og Finnmark*. NINA Rapport 2248.
- Michaelsen, Bjørn, Iain Stewart-Patterson, Carsten G. Rolland, Aundun Hetland og Runde V. Engeset (2022). *Behavior in Avalanche Ter-rain: An Exploratory Study of Illegal Snowmobiling in Norway*. International Journal of Environmental Research and Public Health Mai, vol. 19, nr. 10: 6040. DOI: 10.3390/ijerph19106040.
- Miljødirektoratet (2013). *Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder*. Veileder M98-2013.
- Miljødirektoratet (2016). *Opprettelse av verneområder etter naturmangfoldloven*. Veileder M-481/2016.
- Miljødirektoratet (2018). *Veiledning – støy og planlegging av snøskuterløyper*. Veileder fra Miljødirektoratet av 10. januar 2018.
- Miljødirektoratet (2019). *Faggrunnlag – Villrein. Underlagsdokument til nasjonal ramme for vindkraft*. Rapport M-1309.
- Miljødirektoratet (2022a). *Økosystemregnskap for Norge. Utredning av konsepter*. Konseptutredning utarbeidet av Miljødirektoratet på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet 2022.
- Miljødirektoratet (2022b). *Høringsnotat – Forslag til endring av forskrift om gebyr for visse overtredelser etter motorferdselloven ved bruk av snøscooter*. Høringsnotat av 1. juli 2022.
- Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet (2023). *Reindriftas motorferdsel på barmark i verneområder*. Veileder M-2561/2023.
- Miljøstatus (u.å.-a). *Utvikling i areal av inngrepsfrie naturområder*. <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/miljomal/naturmangfold/miljomal-1.1/miljoindikator-1.1.8> hentet 1. mai 2024.
- Miljøstatus (u.å.-b). *Klimaendringer i Norge mot 2100*. <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/klima/klimaendringer-i-norge/klimaendringer-i-norge-2100/> hentet 3. januar 2024.
- Miljøstatus (u.å.-c). *Klimaendringer i norsk natur*. <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/klima/klimaendringer-i-norge/effekter-av-klimaendringer-pa-norsk-natur/> hentet 3. januar 2024
- Miljøverndepartementet (2007). *Utkast til lov om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner (Marka)*. Høringsbrev 25. juni 2007.
- Mohn, Sigmund Book (2023). *Statistikk over administrative sanksjoner. En kartlegging av tilgjengelige data med fokus på overtredelsesgebyr*. SSB Notater 2023/25.
- Multiconsult (2018). *Anbefalte hensynssoner for sårbare arter av fugl*. Notat.
- Naturvårdsverket (2005). *Naturvårdsverkets allmänna råd till terrängkörningslagen (TKL) och terrängkörningsförordningen (TKF)*. NFS 2005:1.

- Naturvårdsverket (2019). *Analys av terrängkörningens påverkan på djur, natur og friluftsliv*. Redovisning av ett regeringsoppdrag.
- Norges Handicapforbund (u.å). *Tall og fakta*. <https://nhf.no/for-tillitsvalgte/abc-om-nhf/tall-og-fakta/> hentet 25. mars 2024.
- Norsk polarinstitutt (2016). *Sammenstilling av kunnskap om bruk av ubemannede luftfartøy/droner på Svalbard*. September 2016.
- Nygård, Vigdis, Ivar Lie og Ingunn Ims Vistnes (2010). *Barmarkskjøring i Finnmark - resultater fra en spørreundersøkelse*. Norut-rapport 2010:16.
- Nøstvik, Hedda Ottarsen (2023). *Medvirkningsprosesser med barn og unge til ny motorferdsellov*. Rapport på oppdrag fra Motorferdsellovutvalget.
- Oslo Metropolitan University (u.å). *Forskningsprosjektoversikt. Evaluering av plan- og bygningsloven (EVAPLAN 2008)*. <https://www.oslomet.no/forskning/forskningsprosjekter/evaluering-av-plan-og-bygningsloven-evaplan-2008> hentet 4. april 2024.
- Opplysningsrådet for veitrafikken AS (2024). *Bestand ATV og belte MC 2009 til 24.01.2024*. Oversendt Motorferdsellovutvalget etter bestilling.
- Pedersen, Simen, Iselin Kjelsaas, Caroline Aarre Halvorsen og Peter Aalen (2022a). *Rapport. Ståa i norske kommuner. En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver*. Menon Publikasjon nr. 46/2022.
- Pedersen, Simen, Mathie Rødal og Oddgeir Andersen (2022b). *Evaluering av forsøk med kommunale beltebilløyper for catskiing*. Menon Publikasjon nr. 112/2022.
- Politiet (2023). *Politiets trusselvurdering 2023*.
- Reindriftslovutvalget (2022). *Forslag til endret reindriftslov*. 12. september 2022.
- Reusch, Marianne (2012). *Allemannsretten. Friluftslivets rettsgrunnlag*. Oslo: Det juridiske Fakultet, Universitetet i Oslo.
- Reusch, Marianne (2016). *Friluftslivets lov med kommentarer*. Oslo: Gyldendal juridisk.
- Riksadvokaten (2023). *Midlertidige retningslinjer for bruk av mobilt kamera (drone mv.) i etterforskning*. 10. februar 2023.
- Ringholm, Toril og Torill Nyseth (2018). «Medvirkning.» I *Plan- og bygningsloven – fungerer loven etter intensjonene?* Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther red., Oslo: Universitetsforlaget, s. 317–332.
- Rolandsen, Christer M, Torkild Tveraa, Vegard Gundersen, Knut H. Røed, Hans Tømmervik, Kjersti Kvie, Jørn Våge, Anna Skarin og Olav Strand (2022). *Klassifisering av de ti nasjonale villreinområdene etter kvalitetsnorm for villrein. Første klassifisering – 2022*. NINA Rapport 2126.
- Rønning, Tone Hakvåg, Ellen Karine Grov og Torben Wisborg (2019). *Dødsfall og personskader ved bruk av ATV og snøscooter i Nord-Norge i 2013–2014*. Tidsskriftet Den norske legeforening. Utgave 7, 9. april 2019. DOI: 10.4045/tidskr.18.0966.
- Sametinget (2016). *Nu guhká go mis leat eatnamat. Sametingsmelding om areal og miljø*. Vedtatt av Sametingets plenum, september 2016.
- Sametingets arbeidsgruppe for utmark (2016). *Meahcci – et grunnlag for identitet, kultur og birgejupmi*. Rapport fra Sametingets arbeidsgruppe for utmark, 29. februar 2016.
- Sametinget (2023). *Retningslinjer for endret bruk av utmark i Finnmark*. Vedtatt av Sametinget 29. juni 2023, godkjent av Kommunal- og distriktsdepartementet 29. juni 2023.
- Sekretariatet for Konvensjonen om biologisk mangfold (2020). *Global Biodiversity Outlook 5 – Summary for Policy Makers*. Montreal. <https://www.cbd.int/gbo/gbo5/publication/gbo-5-spm-en.pdf> hentet 02. november 2023.
- Simensen, Trond, Nikolai Winge, Fredrik Holth, Erik Stange, David N. Barton og Gro Sandkjær Hanssen (2022). *Bærekraftig arealbruk innenfor rammen av lokalt selvstyre*. KS FOU-rapport.
- Sintef (2018). *Geofencing for Smart Urban Mobility (GeoSUM)*. <https://www.sintef.no/prosjekter/2018/geofencing-for-smart-bytransport/> hentet 2. april 2024.
- Sintef (2022). *Kan veiprising erstatte bompenger?* <https://www.sintef.no/siste-nytt/2022/kan-veiprising-erstatte-bompenger/> hentet 2. april 2024.
- Sivilombudsmannen (2021). *Sivilombudsmannens undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen. Temarapport om dispensasjonsvedtak i strandsonen i Lindesnes, Kragerø og Askøy kommuner*.
- Skår, Margrete og Torbjørn Østdahl (2005). *Evaluering av forsøk med ny forvaltningsordning for motorferdsel i utmark*. Sluttrapport. NINA Rapport 90.
- Statens vegvesen (2017). *Læreplan Førerkortklasse S. Håndbok V860*.
- Statens vegvesen (2022). *Tester ut om veiprising er et alternativ til bompenger*. <https://www.vegvesen.no/om-oss/presse/aktuelt/2022/01/tester-ut-om-veiprising-er-et-alternativ-til-bompenger/> hentet 2. april 2024.
- Statens vegvesen (u.å). *Forberedelse til automatisering*. <https://www.vegvesen.no/fag/trafikk/>

- its-portalen/its-i-statens-vegvesen/its-programmet/forberedelse-til-automatisering/ hentet 2. april 2024.
- Statens vegvesen, politiet, Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Trygg Trafikk, fylkeskommunene og åtte storbykommuner (2022). *Nasjonal tiltaksplan for trafikk- sikkerhet på vei 2022–2025*.
- StatFin (2024). *11ic – Vehicle stock by area, 2011–2023*. https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/en/StatFin/StatFin__mkan/statfin_mkan_pxt_11ic.px/table/tableViewLayout1/ hentet 3. april 2024.
- Statistikdatabasen (2024). *Vehicles in use by region and type of vehicles. Year 2002–2023*. https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/en/ssd/START_TK_TK1001_TK1001A/ForDonTrafik/table/tableViewLayout1/ hentet 3. april 2024.
- Statistisk sentralbyrå (2023). *Arealbruk og arealressurser*. <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/areal/statistikk/arealbruk-og-arealressurser> hentet 1. april 2024.
- Statistisk sentralbyrå (u.å.). *Bærekraftsmål 15. Livet på land*. <https://www.ssb.no/sdg/livet-pa-land> hentet 26. mars 2024.
- Statistisk sentralbyrå. *Tabell 06057: Helårsbilveier og sommerbilveier. Total veilengde (km) (F) 2006–2023*. www.ssb.no.
- Statistisk sentralbyrå. *Tabell 01960: Kjøretøygrupper 1950–2023*. www.ssb.no.
- Statistisk sentralbyrå. *Tabell 13112: Behandling av søknader om motorferdsel i utmark, etter søknadstype (K) 2015–2023*. www.ssb.no.
- Statistisk sentralbyrå. *Tabell 03174: Eksisterende bygningsmasse. Fritidsbygg, etter bygningstype (K) 2001–2023*. www.ssb.no.
- Statistisk sentralbyrå. *Tabell 06991: Store rovdyr. Tillatt felte og felte dyr under lisensfelling og kvotejakt, etter forvaltningsregion 2007–2008 – 2022–2023*. www.ssb.no.
- Statistisk sentralbyrå. *Tabell 06913: Endringer i kommuner, fylker og hele landets befolkning (K) 1957–1924*. www.ssb.no.
- Statsforvalteren i Troms og Finnmark (2023a). *Rapport fra veiledningsprosjektet Ferdseil i Natur 2020–2022*. Oversendt Miljødirektoratet som vedlegg i brev 5. juli 2023.
- Statsforvalteren i Troms og Finnmark (2023b). *Disse løypene får forlenga åpning*. [https://www.statsforvalteren.no/nb/troms-finnmark/miljo-klima/motorferdsel/disse-skuterloy-](https://www.statsforvalteren.no/nb/troms-finnmark/miljo-klima/motorferdsel/disse-skuterloy/)
- pene-for-forlenga-aping/* hentet 26. mars 2024.
- Statsforvalteren i Trøndelag (2022). *Motorferdsel i utmark i Trøndelag 2020/2021*. Rapport 1/2022.
- Stokstad, Sigrid og Kjell-Arve Harvold (2017). *Statlig tilsyn – vurdering av klarhetsprinsipp og terskel for dokumentasjon*. NIBR-rapport 2017:9.
- Stokstad, Sigrid, Gro Sandkjær Hanssen, Frederik Holth, Eivind Junker og Nikolai Winge (2020). *Bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen*. NIBR-rapport 2020:1.
- Styringsgruppen for barmarksprosjektet i Finnmark (2010). *Barmarkskjøring i Finnmark 2010*. Høringsdokument 10. desember 2010.
- Strömngren, Johan, Gro Nystuen og Petter Wille (2022). *Menneskerettslig vern mot inngrep i samiske bruksområder*. Norges institusjon for menneskerettigheter.
- Teknologirådet (2020). *Digitalt skifte for transport. 16 nye teknologier og hvordan de endrer byene*.
- Veiberg, Vegard og Nina E. Eide (2011). *Effektar av motorferdsel i utmark på fauna. Relevant kunnskapsoppdatering for perioden 2006–2011*. NINA Minirapport 322.
- Vistad, Odd Inge (red.), Dagmar Hagen og Ole Reitan (2007). *Effektar av motorferdsel i utmark på natur, folk og samfunn. Ein kunnskapsstatus*. NINA Rapport 187.
- Vistad, Odd Inge, Simen Pedersen, Line C. Wold, Live Nerdrum, Øyvind Nystad, Handberg og Maja Olderskog Albertsen (2020). *Løyper for rekreasjonskjøring med snøskuter. Vurdering av effekter*. NINA Rapport 1887.
- Winge, Nikolai K. (2013). *Kampen om Arealene: Rettslige styringsmidler for en helhetlig utmarksforvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Winge, Nikolai K. (2018) «En felles arena for sektorer og interesser.» I *Plan- og bygningsloven – fungerer loven etter intensjonene?* Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther red., Oslo: Universitetsforlaget, s. 57–80.
- Øian, Hogne, Oddgeir Andersen, Arne Follestad, Dagmar Hagen, Nina E. Eide, Bjørn Kaltenborn (2015). *Effekter av ferdsel og friluftsliv på natur. En sammenstilling av nasjonal og internasjonal litteratur*. NINA Rapport 1182.
- Økokrim (2022). *Trusselvurdering 2022*.
- Økokrim (2023). *Temarapport. Ulovlig naturinn- grep og arealendringer*. Økokrim juni 2023.

Brev

- Den Norske Turistforening (2021). *Høringsinnspill fra Den Norske Turistforening. Representantforslag 155 S (2020–2021) om lokalt selvstyre over motorisert ferdsel i utmark*. Høringsinnspill til Stortinget av 30. april 2021.
- EOS-utvalget (2022). *PSTs hjemmelsgrunnlag for bruk av droner*. Brev til Politiets sikkerhetstjeneste av 10. oktober 2022.
- Klima- og miljødepartementet (2016). *Åpningstider for snøscooterløyper i Nord-Troms og Finnmark*. Brev til Fylkesmannen i Finnmark og Fylkesmannen i Troms av 25. januar 2016.
- Klima- og miljødepartementet (2017). *Spørsmål om lovtolkning og prøving av skjønn i klagesaker etter motorferdselsforskriften*. Brev til Fylkesmannen i Troms av 4. oktober 2017.
- Klima- og miljødepartementet (2020). *Vedrørende utvidet åpningstid for snøscooterløyper i Nord-Troms og Finnmark*. Brev til Fylkesmannen i Troms og Finnmark av 8. mai 2020.
- Klima- og miljødepartementet (2020). *Retningslinjer om redningstjenestens bruk av snøskuter i utmark og i verneområder*. Brev til kommunene, fylkesmennene, nasjonalparkstyrene, Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum, Hovedredningssentralen og politidistriktene av 15. mai 2020.
- Klima- og miljødepartementet (2021). *Motorferdsel i utmark – Breivikeidet og Tromsø Safari*. Brev til NHO Reiseliv av 3. februar 2021.
- Klima- og miljødepartementet (2022). *Dispensasjonspraksis etter motorferdselsloven i Kautokeino kommune*. Brev til Statsforvalteren i Troms og Finnmark av 8. mars 2022.
- Kommunesektorens organisasjon (2022). *Hørings svar KS NOU 2022: 8 Ny minerallov*. Brev til Nærings- og fiskeridepartementet av 24. oktober 2022.
- Miljødirektoratet (2016). *Faglig tilråding for bruk av elsykler i utmark*. Brev til Klima- og miljødepartementet av 17. juni 2016.
- Miljødirektoratet (2016). *Sammenstilling av høringsuttalelser og faglig tilråding om persontransport i utmarksnæring*. Brev til Klima- og miljøverndepartementet av 21. september 2016.
- Miljødirektoratet (2016). *Motorferdsel i utmark – nødvendig transport i jordbruksnæring*. Brev til Fylkesmannen i Nordland av 26. september 2016.
- Miljødirektoratet (2017). *Motorferdselloven og adgangen til bruk av motorkjøretøy for drift av DNT-hytter*. Brev til Den Norske Turistforening av 2. mai 2017.
- Miljødirektoratet (2017). *Områder for praktisk kjøreopplæring klasse S – behov for nye områder*. Brev til statsforvalterne av 9. oktober 2017.
- Miljødirektoratet (2017). *Planlegging av snøskuterløyper og hensynet til reindriften*. Brev til statsforvalterne og kommuner med reindrift av 20. oktober 2017.
- Miljødirektoratet (2021). *Oppfølging av evaluering - regelverket for løyper for fornøyleskjøring med snøscooter*. Brev til Klima- og miljødepartementet av 30. april 2021.
- Miljøverndepartementet (1985). *Tidsbegrenset forbud mot motorferdsel i Finnmark – retningslinjer for kommunenes bruk av myndighet etter motorferdselloven, gitt med hjemmel i lovens § 7 første ledd*. Brev til Fylkesmannen i Finnmark og kommunene i Finnmark av 10. desember 1985.
- Miljøverndepartementet (2005). *Batteridrevet elektrisk scooter/rullestol og forholdet til motorferdselloven*. Brev til Access av 1. september 2005.
- Norsk Friluftsliv, Den Norske Turistforening og Naturvernforbundet (2021). *Oppfølging av evalueringsrapport om fornøylesløyper for snøskuter*. Brev til Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet av 26. mars 2021.
- Norsk Friluftsliv (2021). *Representantforslag 155 S og 161 S angående endringer i motorferdselloven*. Høringsinnspill til Stortinget av 29. april 2021.
- Oppdal kommune (2022). *Statsforvalterens omgjøring av vedtak om motorferdsel på barmark i Oppdal kommune*. Brev til Statsforvalteren i Trøndelag av 2. september 2022.
- Sametinget (2018). *Dispensasjonspraksis for motorferdsel i Varangerhalvøya nasjonalpark*. Brev til Klima- og miljødepartementet av 12. oktober 2018.
- Statsforvalteren i Troms og Finnmark (2021). *Forespørsel om avklaring og tolkning*. Brev til Klima- og miljødepartementet av 25. november 2021.
- Utmarkskommunenes Sammenslutning (2022). *Hørings svar fra USS – NOU 2022: 8 Ny minerallov*. Brev til Nærings- og fiskeridepartementet av 17. oktober 2022.
- Økokrim (2022). *Høring – Forslag til endring av forskrift om gebyr for visse overtredelser etter motorferdselloven ved bruk av snøscooter*. Høringsuttalelse til Miljødirektoratet av 8. september 2022.

Norges offentlige utredninger

2023

Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

NOU 2023: 11 Raskt og riktig
NOU 2023: 12 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2023

Barne- og familiedepartementet:

NOU 2023: 7 Trygg barndom, sikker fremtid
NOU 2023: 24 Med barnet hele veien

Finansdepartementet:

NOU 2023: 6 Finanstilsynet i en ny tid – ny lov om
Finanstilsynet
NOU 2023: 15 Bærekraftsrapportering
NOU 2023: 30 Utfordringer for lønnsdannelsen
og norsk økonomi

Forsvarsdepartementet:

NOU 2023: 14 Forsvarskommissjonen av 2021

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2023: 2 Fremtidens apotek – fleksibelt og
forsvarlig
NOU 2023: 4 Tid for handling
NOU 2023: 5 Den store forskjellen
NOU 2023: 8 Fellesskapets sykehus
NOU 2023: 29 Abort i Norge

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2023: 17 Nå er det alvor

Klima- og miljødepartementet:

NOU 2023: 18 Genteknologi i en bærekraftig fremtid
NOU 2023: 25 Omstilling til lavutslipp

Kommunal- og distriktsdepartementet:

NOU 2023: 9 Generalistkommunesystemet
NOU 2023: 21 Embetsordningen – i takt med tiden

Kultur- og likestillingsdepartementet:

NOU 2023: 13 På høy tid
NOU 2023: 20 Tegnspråk for livet

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2023: 1 Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling
i skolen
NOU 2023: 19 Læring, hvor ble det av deg i alt
mylderet?
NOU 2023: 27 Et nytt system for kvalitetsutvikling

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2023: 10 Leve og oppleve
NOU 2023: 23 Helhetlig forvaltning av
akvakultur for bærekraftig verdiskaping
NOU 2023: 26 Ny lov om offentlige anskaffelser
– Første delutredning
NOU 2023: 28 Investeringskontroll

Olje- og energidepartementet:

NOU 2023: 3 Mer av alt – raskere

Samferdselsdepartementet:

NOU 2023: 22 På vei mot en bedre regulert
drosjenæring

Statsministerens kontor:

NOU 2023: 16 Evaluering av pandemihåndteringen

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omslags- og kapittelillustrasjoner: Gjerholm

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 05/2024