

Evaluering av forsøk med ny forvaltningsordning for motorferdsel i utmark

Sluttrapport

Margrete Skår
Torbjørn Østdahl



LAGSPILL



ENTUSIASME



INTEGRITET



KVALITET

NINAs publikasjoner

NINA Rapport

Dette er en ny, elektronisk serie fra 2005 som erstatter de tidligere seriene NINA Fagrapport, NINA Oppdragsmelding og NINA Project Report. Normalt er dette NINAs rapportering til oppdragsgiver etter gjennomført forsknings-, overvåkings- eller utredningsarbeid. I tillegg vil serien favne mye av instituttets øvrige rapportering, for eksempel fra seminarer og konferanser, resultater av eget forsknings- og utredningsarbeid og litteraturstudier. NINA Rapport kan også utgis på annet språk når det er hensiktsmessig.

NINA Temahefte

Som navnet angir behandler temaheftene spesielle emner. Heftene utarbeides etter behov og serien favner svært vidt; fra systematiske bestemmelsesnøkler til informasjon om viktige problemstillinger i samfunnet. NINA Temahefte gis vanligvis en populærvitenskapelig form med mer vekt på illustrasjoner enn NINA Rapport.

NINA Fakta

Faktaarkene har som mål å gjøre NINAs forskningsresultater raskt og enkelt tilgjengelig for et større publikum. De sendes til presse, ideelle organisasjoner, naturforvaltningen på ulike nivå, politikere og andre spesielt interesserte. Faktaarkene gir en kort framstilling av noen av våre viktigste forskningstema.

Annen publisering

I tillegg til rapporteringen i NINAs egne serier publiserer instituttets ansatte en stor del av sine vitenskapelige resultater i internasjonale journaler, populærfaglige bøker og tidsskrifter.

Norsk institutt for naturforskning

Evaluering av forsøk med ny forvaltningsordning for motorferdsel i utmark

Sluttrapport

Margrete Skår
Torbjørn Østdahl

Skår, M. og Østdahl, T. 2005. Evaluering av forsøk med ny forvaltningsordning for motorferdsel i utmark. Sluttrapport - NINA Rapport 90. 72 pp.

Lillehammer, oktober 2005

ISSN: 1504-3312

ISBN: 82-426-1634-5

RETTIGHETSHAVER

© Norsk institutt for naturforskning

Publikasjonen kan siteres fritt med kildeangivelse

TILGJENGELIGHET

Åpen

PUBLISERINGSTYPE

Digitalt dokument (pdf)

REDAKSJON

KVALITETSSIKRET AV

Odd Inge Vistad

ANSVARLIG SIGNATUR

Forskningssjef Trond Taugbøl (sign.)

OPPDRAKSGIVER(E)

Miljøverndepartementet

KONTAKTPERSON(ER) HOS OPPDRAGSGIVER

Harald Ruberg

NØKKEWORD

Motorferdsel, Kommunal planlegging

KONTAKTOPPLYSNINGER

NINA Trondheim

NO-7485 Trondheim

Telefon: 73 80 14 00

Telefaks: 73 80 14 01

NINA Oslo

Postboks 736 Sentrum

NO-0105 Oslo

Telefon: 73 80 14 00

Telefaks: 22 33 11 01

NINA Tromsø

Polarmiljøsenteret

NO-9296 Tromsø

Telefon: 77 75 04 00

Telefaks: 77 75 04 01

NINA Lillehammer

Fakkelgården

NO-2624 Lillehammer

Telefon: 73 80 14 00

Telefaks: 61 22 22 15

<http://www.nina.no>

Sammendrag

Skår, M. og Østdahl, T. 2005. Evaluering av forsøk med ny forvaltningsordning for motorferdsel i utmark. Sluttrapport. NINA Rapport 90. 72 pp.

Bakgrunn

Miljøverndepartementet inviterte i år 2000 åtte kommuner (Sirdal, Vinje, Stor-Elvdal, Lom, Røros, Hattfjelldal, Fauske og Kautokeino) til å være med på et 3-årig forsøk for å prøve ut nye måter å praktisere motorferdselloven på. Dette ble senere forlenget til 01.05.2005, som er sammenfallende med evalueringsperioden. Selve forsøksperioden er forlenget med ytterligere to år. Kun Fauske, Hattfjelldal, Vinje og Sirdal har hatt så mange som tre praktiseringssesonger. Beklageligvis meldte Kautokeino seg ut av forsøket undervegs.

Et hovedelement i forsøket er å kople motorferdselpolitikken til ordinære, lokale planvedtak og planprosesser etter plan- og bygningsloven. På denne måten ønsker en å se om motorferdselpolitikken kan bli mer helhetlig enn i dag. Forsøket innebærer at kommunene sonerer sitt areal med hensyn til om og hvor motorferdsel skal tillates. I soner hvor det tillates motorferdsel skal denne skje i løyper/traseer, og bare i områder der miljøbelastningene (i videste betydning) blir minimale.

Forsøket gir mulighet for å etablere egne løyper for rekreasjonsformål. Dette innebærer en utvidelse av tillatte formål for motorisert ferdsel i forhold til tidligere. I Kautokeino eksisterte slike løyper før forsøket ble satt i gang, og delvis i Fauske og Hattfjelldal som begge hadde isfiske-løyper forut for forsøket. Å legge ut rekreasjonsløyper kan synes vanskelig å forene med målsettingen om å redusere støy og trafikkbelastningen totalt sett.

Det gjelder egne vedtekter for forsøket. Det gjøres delvis unntak fra motorferdselloven (se kapittel 1). Denne ferdselen reguleres i forsøket gjennom arealdelen i kommuneplanen og utfyllende bestemmelser til denne.

I forkant av forsøket hadde presset for liberalisering av lovverket vært sterkt, mens ønsket om sterkere nasjonal styring av motorferdselforvaltning og praktisering også var til stede. Denne interessekonflikten gjenspeiles i forsøket. I utgangspunktet gis det ingen begrensninger til hvilke formål motorferdsel kan tillates for, men motorferdsellovens formålsbestemmelse¹ gjelder imidlertid uavkortet. Samtidig får kommunene større myndighet etter motorferdselloven.

Datakilder

Vi har valgt å benytte et bredt spekter av metoder og datakilder i evalueringsarbeidet. De viktigste datakildene har vært: kommunale sakspapirer og kommunedelplanene for motorferdsel, gjennomgang av høringsuttalelser, intervjuer med kommunene, telefonintervjuer med representanter for et bredt utvalg av interesseorganisasjoner i kommunene, lensmannsetaten, fylkeskommunen og fylkesmannens miljøvernavdeling. I tillegg er det gjennomført et eget registreringsopplegg for feltregistrering av omfang av motorisert ferdsel i samarbeid med SNO, spørreundersøkelse til et representativt utvalg av befolkningen i 4 av forsøkskommunene, deltakelse på kommunesamlinger og analyse av nasjonal og kommunevis kjøretøystatistikk.

¹ Motorferdsellovens formålsparagraf lyder slik: § 1. *Formålet med denne lov er ut fra et samfunnsmessig helhetssyn å regulere motorferdselen i utmark og vassdrag med sikte på å verne om naturmiljøet og fremme trivselen.*

Målsettinger og resultater

Vi har valgt å dokumentere erfaringer fra hver enkelt kommune i en egen rapport (Østdahl og Skår 2005). Ellers er det utarbeidet en statusrapport (Østdahl og Skår 2002) og tre delrapporter som beskriver og oppsummerer oppsynets registreringsarbeid av kjøreomfang gjennom forsøksperioden (Skår og Østdahl 2003, Østdahl og Skår 2004 og Østdahl og Skår 2005).

Vi har i evalueringsarbeidet valgt å splitte opp formålsparagrafen i forsøket i seks delmål, som danner basis for innholdet i evalueringen. I denne sluttrapporten vil vi gjøre rede for samlede vurderinger av de enkelte delmålene for forsøket. I tillegg har vi valgt å behandle noen viktige tema for seg som vi ikke synes dekkes av delmålene; dette gjelder innsigelsesinstituttets rolle, leiekjøring, motorisert ferdsel som næringsutvikling, nærmere om plan- og bygningsloven, hytteproblematikk og rekreasjonsløyper.

- Delmål 1:** Å redusere støy- og trafikkbelastningen totalt sett
- Delmål 2:** Å redusere motorferdselen i de mest sårbare områder til et minimum
- Delmål 3:** Å sikre en mer helhetlig vurdering av alle berørte interesser i saker om motorferdsel i utmark og vassdrag
- Delmål 4:** Å medvirke til at behandling og praktisering av motorferdselsaker blir mer demokratisk
- Delmål 5:** Å medvirke til at behandling og praktisering av motorferdselsaker blir mer effektiv
- Delmål 6:** Å medvirke til at behandling og praktisering av motorferdselsaker blir mer forutsigbar

Delmål 1: Hovedfunn: Vedtektene i forsøket har ikke resultert i redusert støy- og trafikkbelastning totalt sett, fordi nye kjøreformål er innført. Mye av den tidligere ulovlige kjøringen har gjennom forsøket blitt lovlig i rekreasjonsløyper. Arealsoneringen og kjøringen i løyper har hatt en kanaliseringseffekt.

Nye kjøreformål som rekreasjonskjøring, guida turer og vannhenting under opphold på hytte har bidratt til å øke omfanget av kjøring. I Hattfjelldal og Vinje har denne kjøringen erstattet mye av det som tidligere foregikk som ulovlig kjøring. I Fauske har den åpne turistløypa ført til sterk vekst i kjøreomfanget i dette området. Stor-Elvdal har kun praktisert nye bestemmelser en vintersesong, men rekreasjonskjøring i løypa på Koppangkjølen er et nytt kjøreformål som kommer i tillegg til tidligere praksis.

Omfanget av ulovlig kjøring er blitt redusert. Hovedårsaken til dette er at rekreasjonskjøring delvis er gjort lovlig og at kjøringen i større grad enn tidligere er blitt kanalisert til løyper/faste kjøretraseer. Dette gjør at den opplevde støy- og trafikkbelastningen i noen tilfeller er redusert (for eksempel kjøring i tettbebyggelse, kjøring på natta og kjøring i skiløyper). I andre tilfeller har støy- og trafikkbelastningen økt i avgrensede områder.

I Vinje og Stor-Elvdal er bruken av rekreasjonsløypene begrenset til innenbygds medlemmer i skuterklubbene gjennom grunneieravtaler. Forsøket gir dermed ingen erfaringer på hva det vil si å legge ut åpne rekreasjonsløyper i befolkningstette områder i Sør-Norge. Forsøket har heller ikke gitt erfaringer omkring effekter av å legge ut rekreasjonsløyper gjennom flere kommuner, noe som fort vil bli et spørsmål hvis forsøksvedtektene blir gjeldende nasjonalt.

Kommuner med henholdsvis stort og lite omfang på skuterkjøring før forsøket har i stor grad videreført sin tidligere praksis inn i bestemmelsene for forsøket. Omfanget av kjøring har dermed generelt sett endret seg mindre på grunn av forsøket enn det en kunne forventet på forhånd. I forsøket har de grepene som er gjort for å stramme inn på bestemmelsene for snøskuterkjøring møtt stor motstand i planprosessen, både i form av høringsuttalelser og i den politis-

ke behandlingen av planene. Forsøket viser at det er svært vanskelig å erstatte etablert privat snøskuterkjøring med leiekjøring. Derfor er det svært viktig å få etablert gode leiekjøringsordninger før det etablerer seg praksis på privat transport, for eksempel i hytteområder. Vesentlige liberaliseringer som har vært i strid med nasjonale og viktige regionale interesser er stoppet gjennom innsigelser fra statlige sektormyndigheter.

Forsøket har i liten grad påvirket omfanget av barmarkskjøring (Kautokeino har ikke praktisert etter nye regler). Bestemmelsene som kommunene har laget for denne typen kjøring i forsøket er i stor grad en direkte videreføring av regelverket slik det var før forsøket startet. Det er en klar nasjonal trend at antallet registrerte snøskutere og terrengkjøretøy i kommunene øker, men at vekstraten er høyere for barmarkskjøretøy enn for snøskutere. Dette gjelder også forsøkskommunene.

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

Delmål 2: *Hovedfunn: Vedtektene i forsøket har resultert i reduksjon av kjøring i sårbare områder, men kjøringen i slike områder har neppe nådd noen minimumsgrense.*

For å kunne besvare denne målsettingen på en grundig måte måtte kommunenes areal være kartlagt i forhold til sårbarhet. Dette var i varierende grad oppfylt ved inngangen til forsøket. Dårligst stilt var Kautokeino. Forsøket viser at lokalkunnskap har vært viktig i arealsoneringa i tillegg til bruk av kartlagt verna areal, reindriftskart, viltkart og kartlegging av sårbare områder i Lom, vedtatt 1992. Kartlegginga av naturtyper/biomangfold har vært varierende og vanskelig å implementere i arealsoneringa. Dårlig plangrunnlag spesielt angående friluftslivsinteresser har vanskeliggjort hensyn til denne interessen i arealsoneringa.

Forsøket viser også at et tilfredsstillende plangrunnlag ikke nødvendigvis er nok for å gjøre en grundig arealsonering som tar hensyn til sårbare områder. Motorferdsel er et konfliktfylt tema der mange interesser må måles opp mot hverandre i den kommunale planprosessen. Fylkesmannens miljøvernavdeling har spilt en viktig rolle i forhold til å kvalitetssikre hensynet til sårbare områder.

Forsøket har hatt mest positive effekter når det gjelder å sikre hensynet til viktige viltbiotoper og hensynet til næringsinteresser, i første rekke tamreindrift. Hensynet til verneområder synes også godt ivaretatt. Men gjennom naturvernloven var motorisert ferdsel i stor grad kanalisert bort fra verneområdene allerede før forsøket startet. Forsøket har hatt positive effekter på støyplager i sentrums- og boligområder og flere friluftsområder, men dette er også en effekt av forbudet mot kjøring på offentlig veg som kom i 2001. Støyplager fra snøskuterkjøring i hytteområder og i friluftsområder nær hytteområder er ikke blitt mindre, men flere steder større.

I en minimumsgrense legger vi å fjerne all kjøring som ikke er direkte hjemlet i loven (kjøring i næringsøyemed, oppsyn, militærøvelser etc.). I tillegg er nødvendig frakt av ved hjemlet direkte i forsøkets vedtekter, men her er det mulig å sette sterke begrensninger i sårbare områder. Dette er delvis gjort. Ulovlig kjøring foregår fremdeles også i de sårbare områdene til tross for arealsonering og etablering av løyper for rekreasjonskjøring. Ulovlig kjøring, dispensasjoner og for dårlig hensyn til sårbarhet i bestemmelsene gjør at vi ikke vurderer den oppnådde reduksjonen av kjøreomfang i sårbare områder til å ha nådd et minimumsnivå.

Delmål 3: *Hovedfunn: Forsøket viser at plan- og bygningslovens prosedyrer for kommuneplanlegging til en viss grad sikrer en helhetlig vurdering av berørte interesser.*

Berørte interesser i alle forsøkskommuner har i større grad enn tidligere blitt trukket inn i planprosessen, i tråd med plan- og bygningslovens bestemmelser om samarbeid, samråd og saksbehandling. Forsøket viser likevel at grunnlaget for aktiv medvirkning av berørte interesser er svært forskjellig fra kommune til kommune, og at berørte interesser i varierende grad har deltatt i planprosessene.

Alle forsøkskommunene understreker at det er svært ressurskrevende å gå utover plan- og bygningslovens minimumskrav til informasjon og medvirkning.

Muligheten til medvirkning gir også mulighet til at sterke pressgrupper når fram med sine krav. Forsøket viser at de velorganiserte snøskuterinteressene har hatt stor innflytelse på kommuneplanene i flertallet av kommunene, men deres interesser har ikke nådd fram i Sirdal og Røros. Natur, miljø – og friluftslivsinteressene er dårlig organisert på lokalt nivå. Deres interesser er sikret først og fremst gjennom fylkesmannens miljøvernavdeling og bare delvis gjennom regionalt eller lokalt engasjement fra frivillige organisasjoner. Reiselivsinteressene er ivaretatt i størst grad i Fauske og Hattfjelldal på grunn av kommunal satsing på snøskuterturisme. Rein driftsnæringa har hatt stor innflytelse på kommunedelplanene i alle berørte kommuner. Grunneierinteressene er styrket gjennom forsøksordningen.

Selv om forsøksprosjektet innebærer større grad av lokal myndighet enn tidligere, er også forsøkskommunene, gjennom plan- og bygningsloven, forpliktet til å ta hensyn til overordnede statlige eller regionale interesser i planleggingen. Fylkesmannens miljøvernavdeling og områdestyrene for reindriftsforvaltning fremmet innsigelse på utkastene til kommunedelplaner for motorferdsel i seks av de åtte forsøkskommunene. Uten sektormyndighetenes/fylkeskommunens medvirkning i forsøket ville ikke forsøksvedtektene sikret en lokal motorferdsel forvaltning i tråd med nasjonale lovgivning og politiske føringer.

Delmål 4: *Hovedfunn: Vedtektene har medvirket til at behandling og praktisering av motorferdselsaker har blitt mer demokratisk.*

Gjennom planprosessen og i høringsrunden har berørte parter hatt større muligheter til å bli hørt enn tidligere. Kommunedelplanene er i stor grad et produkt av helhetlige, faglige vurderinger der politikernes og andre interessegruppers innflytelse har vært reell. På denne bakgrunn oppfatter både saksbehandlere og brukere at motorferdselsaker i praktiseringsperioden har blitt fattet på et mer demokratisk grunnlag enn tidligere.

Forsøket viser likevel at interessegrupper i ulik grad har hatt innflytelse på kommunedelplanene. Grunneierinteresser, snøskuterinteresser og næringsinteresser er i stor grad ivaretatt av lokale organisasjoner. Natur,- miljø- og friluftslivsinteressene er ofte dårlig organisert på lokalt nivå, og derfor avhengig av at kommuneadministrasjonen, statlige sektormyndigheter/fylkeskommunen eller interesseorganisasjonenes fylkeslag ivaretar disse.

Delmål 5: *Hovedfunn: I forsøkskommuner som har praktisert flere sesonger har saksbehandlingstida blitt nedkortet. I de andre kommunene antar vi at dette vil skje over tid.*

Forsøket innebærer en delegering av saksbehandling fra tidligere politisk nivå (tidligere dispensasjonsbehandling) til administrativ saksbehandling. Årsaken til dette er at flere kjøreformål nå er direkte hjemlet i bestemmelsene, og tillates etter søknad eller tillates uten søknad. Dette

nedkorter saksbehandlingstida fordi administrativ saksbehandling er mindre arbeidskrevende enn forberedelse til politisk behandling, og nedkorter dessuten saksbehandlingstida for politikerne. Gevinsten er selvsagt størst i de kommunene som i utgangspunktet hadde flest saker å behandle.

Flere kommuner velger fortsatt å forutsette en eller annen form for søknadsbehandling på flere formål for å ha større kontroll over motorferdselen i utmark.

Delmål 6: Hovedfunn: Forsøket viser økt forutsigbarhet i saksbehandlingen, men vi mangler kunnskap om dette i flere kommuner pga kort praktisering av regelverk.

De kommunale bestemmelsene skal i prinsippet dekke alle motorferdselformål. Hvis de kommunale bestemmelsene er tydelige og innbyggerne er informert om reglene, skal i prinsippet ingenting ligge i vegen for en forutsigbar saksbehandling. Likevel viser det seg at de kommunale bestemmelsene fort blir noe kompliserte, og ikke nødvendigvis like tydelige for de som ikke har vært involvert i utformingen av dem.

Plankartet er et egnet medium å henvise til for å vise bakgrunnen for utfall av saksbehandling. En innkjøringsperiode har vært nødvendig for å informere om regelverk og evt gjøre justeringer i bestemmelsene som øker forutsigbarheten for innbyggerne.

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

Margrete Skår, Norsk institutt for naturforskning, Fakkeldgården, 2624 Lillehammer,
margrete.skar@nina.no

Torbjørn Østdahl, Norsk institutt for naturforskning, Fakkeldgården, 2624 Lillehammer,
Torbjorn.ostdahl@nina.no

Innhold

Sammendrag	3
Bakgrunn	3
Datakilder	3
Målsettinger og resultater	4
Innhold	8
 Forord	 11
 1 Innledning	 12
1.1 Bakgrunnen for forsøksordningen	12
1.2 Målsettinger for forsøksordningen	13
1.3 Motorferdsellovgivningen før og under forsøket	14
1.4 Evalueringen av forsøket	15
1.4.1 Evalueringsmetodikk	15
1.4.2 Evalueringsgrunnlag	15
1.4.3 Datakilder	17
1.4.4 Rapportering av evalueringen og referanser til forskningsprosjekt	17
 2 Målsettingen om å redusere støy og trafikkbelastningen totalt sett	 19
2.1 Datakilder for vurderingen av kjøreomfang	19
2.2 Antall kjøretøy i forsøkskommunene	19
2.3 Omfanget av kjøring i forsøksperioden	21
2.3.1 Snøskuterkjøring i løypenettet	21
2.3.2 Snøskuterkjøring utenom løypenettet	22
2.3.3 Barmarkskjøring	23
2.3.4 Lufttransport	24
2.3.5 Ferdsel med motorfartøy	24
2.4 Omfang av kjøring i forsøkskommunene før og under forsøket	24
2.4.1 Utviklingstrender	24
2.4.2 Hva er gjort for å redusere kjøreomfanget	25
2.5 Konklusjoner/oppsummering	26
 3 Målsettingen om å redusere motorferdselen i sårbare områder til et minimum	 27
3.1 Hensynet til verneområder i kommunedelplanene for motor ferdsel	27
3.2 Hensynet til viktige viltbiotoper i kommunedelplanene for motorferdsel	28
3.3 Hensynet til sårbare naturtyper, biologisk mangfold og landskap i kommunedel- planene for motorferdsel	28
3.4 Terrengslitasje	29
3.4.1 Snøskuterkjøring	29
3.4.2 Barmarkskjøring	29
3.5 Hensynet til friluftslivsområder i kommunedelplanene for motorferdsel	30
3.6 Hensynet til næringsinteresser (reindrift) i kommunedelplanene for motorferdsel	30
3.7 Hensyn til støyplager i kommuneplanene for motorferdsel	31
3.8 Er kanalisering av motorisert ferdsel bort fra sårbare områder oppnådd?	32
3.9 Ulovlig kjøring	33
3.10 Konklusjoner	33

4 Har vedtektene sikret en mer helhetlig vurdering av alle berørte interesser i saker om motorferdsel i utmark og vassdrag?	34
4.1 Hvilke interesser er berørt – og hørt?	34
4.1.1 Politikernes rolle i forsøket	34
4.1.2 Snøskuterinteressenes rolle i forsøket	35
4.1.3 Naturverninteressenes rolle i forsøket	35
4.1.4 Friluftslivsinteressenes rolle i forsøket	36
4.1.5 Reiselivsinteressenes rolle i forsøket	37
4.1.6 Reindriftsnæringas rolle i forsøket	37
4.1.7 Landbruksinteressenes rolle i forsøket	37
4.1.8 Grunneierinteressenes rolle i forsøket	37
4.2 Kartfestede data øker muligheten for en helhetlig vurdering i planarbeidet	38
4.3 Plan- og bygningslovens prosedyrer for kommuneplanlegging – en sikkerhet for helhetlig vurdering av berørte interesser?	39
4.4 Konklusjoner	40
5 Har vedtektene medvirket til at behandling og praktisering av motorferdselsaker har blitt mer demokratisk?	41
5.1 Ulike måter å informere og involvere interessegrupper i forsøket	41
5.2 Oppsummering av lokale og regionale interessegruppers innflytelse i planprosessen	41
5.3 Delegering fra politisk til administrativt nivå - mer demokratisk saksbehandling?	42
5.4 Økt innflytelse fra politikere og andre pressgrupper	43
5.5 Konklusjoner	43
6 Har vedtektene medvirket til at behandling og praktisering av motorferdselsaker har blitt mer effektiv?	44
6.1 Redusert saksbehandlingstid på grunn av delegering fra politisk til administrativt nivå	44
6.2 Kommunens vurdering av eventuelt redusert saksbehandlingstid	44
6.3 Hva er et løyve og hva er en dispensasjon?	45
6.4 Antall løyver og dispensasjoner i forsøksperioden	45
6.5 Saksbehandling av søknader om motorisert transport i verneområder	47
6.6 Konklusjoner	47
7 På hvilke måter har forsøket ført til mer forutsigbar behandling og praktisering av motorferdselsaker?	48
7.1 Hvordan har planstyrt motorferdselpraksis gitt bedre forutsigbarhet i saksbehandling for kommunens innbyggere?	48
7.2 Konklusjoner	49
8 Utfyllende temaer	50
8.1 Hyttekjøring	50
8.1.1 Omfanget av hyttekjøring før forsøket	50
8.1.2 Hyttekjøring i forsøksperioden	50
8.1.3 Konflikter knyttet til hyttekjøring	51
8.1.4 Konklusjoner	51
8.2 Leiekjøringsordningen i forsøket	52
8.2.1 Hvordan og i hvilken grad er leiekjøringsordning inkludert i planarbeidet?	52
8.2.2 Omfang av leiekjøring i forsøkskommunene	52
8.2.3 Suksessfaktorer for en god leiekjøringsordning	53
8.2.4 Fra private løyver til leiekjøring – en utfordring	54
8.2.5 Konklusjoner	54
8.3 Innsigelsesinstituttets rolle i forsøket	55
8.3.1 Medvirkning og samarbeid i forsøket	55
8.3.2 Innsigelsesmyndighetenes ulike roller i forsøket	57
8.3.3 Andre sektormyndigheter	58

8.3.4	Råd, kommentarer og innsigelser.....	59
8.3.5	Konklusjon.....	59
8.4	Plan- og bygningsloven.....	60
8.4.1	Plangrunnlag	60
8.4.2	Kommunedelplan for motorferdsel og juridisk status.....	60
8.4.3	Kompetanse og kvalitetssikring	62
8.4.4	Konklusjon.....	62
8.5	Hva skjer når prinsippet om nyttekjøring fravikes?.....	63
8.5.1	Ikke alle har benyttet sjansen	63
8.5.2	Effekter på kjøreomfang totalt sett.....	64
8.5.3	Trafikken i løypenettet	64
8.5.4	Effekter på ulovlig kjøring	65
8.5.5	Effekter på kanalisering	65
8.5.6	Effekter på konfliktnivå	66
8.5.7	Konklusjoner.....	67
8.6	Skuterkjøring som reiselivsprodukt	67
8.6.1	Hvordan har kommunene lyktes	67
8.6.2	Konflikter ved satsing på snøskuterturisme som reiselivsprodukt.....	68
8.6.3	Konklusjoner.....	68
9	Hovedfunn og vurderinger.....	69

Forord

Miljøverndepartementet (MD) og Direktoratet for Naturforvaltning (DN) initierte i 2001 et forsøksprosjekt der 8 kommuner skulle innarbeide motorferdsel som tema i kommuneplanens arealdel, spesifisere arealkategorier mht. om motorferdsel skulle være tillatt eller ikke, og utarbeide utfyllende bestemmelser som avgrenset bruken av motorkjøretøy til særskilte løyper/traseer. Forsøket hadde opprinnelig varighet til 1. mai 2004, men er senere forlenget fram til 1. mai 2007.

Norsk institutt for naturforskning (NINA) har hatt oppdraget med å evaluere forsøksprosjektet. Evalueringen startet opp i desember 2001 og omfatter forsøksperioden fram til og med vinter-sesongen 2004/2005.

Arbeidet med evalueringen er i hovedsak gjennomført av forsker Margrete Skår og forsker Torbjørn Østdahl ved NINA. I evalueringsarbeidet har vi i stor grad vært avhengige av informasjon fra våre kontaktpersoner i kommunene som deltok i forsøket, fra representanter for ulike interessergrupper knyttet til forsøket og fra representanter for ulike regionale og lokale forvaltningsetater. I tillegg har lokale oppsynsrepresentanter (SNO, Statskog fjelltjenesten, fjellstyrer og lensmenn) foretatt feltregistreringer av motorisert ferdsel i forsøkskommunene for oss. Vi vil takke alle kontaktpersonene i forsøkskommunene (Sten Olav Hætta, Ragnar Pettersen/Lise Gunn Hansen, Jarle Kristiansen, Jan Myrekrok, Håvard Haug, Per Grimsby, Kari Sveen og Otto Klykken/Magne Fjæran) og kontaktpersonene i oppsynet (Knut Nylend, Petter Hermansen, Vegar Pettersen, Per Lorentzen, Ole Vangen, Esben Bø, Stein Olav Brenderyen og Elin Skog) for bidragene til evalueringen. I tillegg vil vi takke alle informanter på telefonintervjuene for at de har tatt seg tid til å snakke med oss og gitt nyttig informasjon til evalueringsarbeidet.

Vi vil også takke vår kontaktperson i DN Elisabeth Sæthre og vår kontaktperson i MD Harald Rudberg for god oppfølging av evalueringen.

Underveis i arbeidet har vi hatt stor nytte av diskusjoner og gjennomlesing av rapportutkast fra kollegaer ved NINA. Dette gjelder i første rekke Odd Inge Vistad, Bjørn Petter Kaltenborn og Øystein Aas.

Lillehammer, 1. oktober 2005

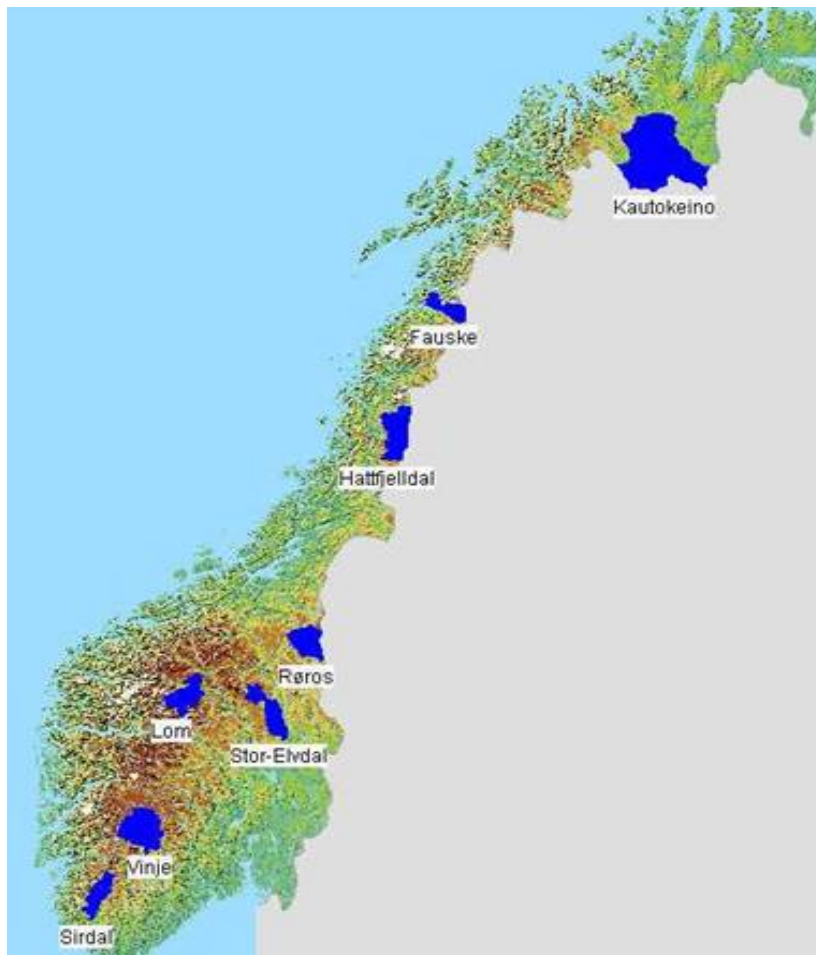
Torbjørn Østdahl
prosjektleder

1 Innledning

1.1 Bakgrunnen for forsøksordningen

Motorferdsel i utmark har i en årrekke vært et omstridt tema i norsk naturforvaltning. Det har vært og er et stort sprik i forvaltningspraksis og omfang av motorferdsel mellom kommunene og mellom ulike deler av landet, basert på samme lovverk. På samme måte varierer både konfliktnivået mellom ulike brukerinteresser og effektene på naturmiljøet betydelig.

Noen interessegrupper har ønsket en liberalisering av lovverket på motorferdsel ved å gi tilatelser til flere formål enn i dag, andre er fornøyd med dagens bestemmelser. Andre ønsker sterkere nasjonal styring av motorferdselforvaltning og praktisering for å redusere omfanget. Dette var bakgrunnen for at Miljøverndepartementet i 2000 inviterte 8 kommuner til å være med på et forsøk for å prøve ut nye måter å praktisere motorferdselloven på. Kommunene som ble invitert var Sirdal, Vinje, Stor-Elvdal, Lom, Røros, Hattfjelldal, Fauske og Kautokeino. Disse representerte en nord-sør gradient og også en gradient mellom kommuner med en streng motorferdselforvaltning og kommuner med en mer liberal motorferdselforvaltning. Nærmere beskrivelse av forsøkskommunene er gitt i Østdahl og Skår 2002.



Figur 1. Forsøkskommunene

1.2 Målsettinger for forsøksordningen

En viktig overordnet målsetting med forsøket er at formålsparagrafen i motorferdselloven skal oppfylles bedre enn i dag. Formålsparagrafen har følgende ordlyd:

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

Formålsparagrafen trekker altså fram et samfunnsmessig helhetssyn, vern om naturmiljøet og det å fremme trivselen som hovedelementene i motorferdselloven. Hovedgrepet i forsøket for å etterkomme hovedintensjonene i formålsparagrafen er først og fremst å ta i bruk plan- og bygningsloven for å se om forvaltning av motorferdsel i utmark etter denne loven kan ivareta det samfunnsmessige helhetssynet på en bedre måte. Ved å sonere arealene i kommunene med hensyn til om motorferdsel skal tillates eller ikke, ønsker en å oppnå en kanalisering av motorisert ferdsel til områder som er mindre sårbare og hvor negative effekter på naturmiljøet reduseres. Gjennom prosessene i plan- og bygningsloven med avveining av interesser og etablering av arealsoner mht motorisert ferdsel, ønsker en å redusere konfliktene med andre brukerinteresser og dermed oppnå bedre ivaretagelse av menneskelig trivsel ved utøvelse av ulike friluftssaktiviteter.

Et viktig element i forsøket er knyttet til arealsoneringen og det at det gis mulighet for å etablere egne løyper for rekreasjonsformål. Dette innebærer en utvidelse av tillatte formål for motorisert ferdsel i utmark utenom i Kautokeino og delvis Fauske og Hattfjelldal, hvor enten åpne løyper (Kautokeino) eller isfiskeløyper (Fauske og Hattfjelldal) var etablert før forsøket ble satt i gang. Muligheten for å åpne for flere kjøreformål kan synes å være vanskelig å forene med målsettingen om å redusere støy og trafikkbelastningen totalt sett.

Forsøkskommunene har i ulik grad valgt å bruke muligheten for å legge ut åpne snøskuterløyper i forsøket.

- Lom kommune har aldri sett dette som aktuelt.
- Sirdal kommune ønsket å prøve ut snøskuterløyper med turformål, men grunneiersituasjonen gjorde ikke dette mulig.
- I Røros var spørsmålet om etablering av en snøskuterløype med turformål lenge tema i en omfattende og til dels opphetet debatt i lokalsamfunnet. Kommunedelplanen inneholder kun mulighet for guidete turer en kort distanse inn mot Sverige, men denne er ikke utprøvd på grunn av grunneierforhold på svensk side.
- For Fauske var satsing på snøskuterturisme en lokal hovedmålsetting, og en ønsket å utprøve den gamle isfiskeløypa som åpen turistløype (ca. 20 km)
- I Hattfjelldal hadde en lenge arbeidet for å kunne etablere et løypenett med ulike typer rekreasjonsformål. I kommunedelplanen er det lagt ut isfiskeløyper (52 km) og rekreasjonsløyper (115 km) spredt over kommunen, mens kommunen tidligere hadde to isfiskeløyper.
- Stor-Elvdal ønsket i utgangspunktet å videreføre tidligere praksis, men i løpet av planprosessen ble det vedtatt å legge ut en snøskuterløype (ca. 20 km) for snøskuterklubbens medlemmer. Denne åpnet først i februar 2005.
- Vinje kommune ønsket i utgangspunktet å prøve ut enkelte traseer med guidete snøskuterturer. I løpet av planprosessen endte kommunen opp med 2 løyper på til sammen 43,5 km for guidete turer i tillegg til et løypenett på 170 km. Dette er åpent for snøskuterklubbens medlemmer. I tillegg er noen av rekreasjonsløypene også traseer for kjøring for fastboende uten vegforbindelse, leiekjørere og hytteiere som har dispensasjon til å kjøre i løypenettet.

Vi har valgt å splitte formålsparagrafen i forsøkets vedtekter i disse delmålene:

- Å redusere støy- og trafikkbelastningen totalt sett
- Å redusere motorferdselen i de mest sårbare områder til et minimum
- Å sikre en mer helhetlig vurdering av alle berørte interesser i saker om motorferdsel i utmark og vassdrag
- Å medvirke til at behandling og praktisering av motorferdselsaker blir mer demokratisk
- Å medvirke til at behandling og praktisering av motorferdselsaker blir mer effektiv
- Å medvirke til at behandling og praktisering av motorferdselsaker blir mer forutsigbar

I forholdet mellom det å redusere støy- og trafikkbelastningen og det å tillatte nye kjøreformål ligger det som nevnt en målkonflikt. Dette har vanskeliggjort vårt arbeid som evaluator. Samtidig er dette en naturlig målkonflikt som i stor grad gjenspeiler det politiske terrenget rundt temaet motorferdsel. Å integrere motorferdsel i kommuneplanen gjennom forsøksordningen har vært en mulighet til å gi kommuneadministrasjon, statlige sektormyndigheter/fylkeskommunen, kommunens innbyggere og politikere talerett i forvaltningen av motorferdsel. Å integrere motorferdsel i kommuneplanen betyr å gi kommunene økt myndighet i planlegging og praktisering av motorferdsel. Den lokale variasjonen dette har medført har gjort at vi av og til har omtalt forsøksprosjektet som åtte ulike forsøk.

1.3 Motorferdsellovgivningen før og under forsøket

Motorferdsel i utmark og vassdrag reguleres av "Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag" av 1977 (senere kalt motorferdselloven) og "Nasjonal forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vann" av 1988 (nasjonal forskrift). For nærmere beskrivelse av utviklingen i motorferdsellovgivningen i Norge vises det til beskrivelse i Østdahl og Skår (2002) og Skår og Vistad (2001).

I forsøket er motorferdselloven og nasjonal forskrift delvis erstattet av "Forskrift om vedtekter for forsøk vedrørende forvaltning av motorferdsel i utmark og vassdrag".

I forsøket kan motorferdsel i henhold til forsøksvedtekten foregå lovlig i fire tilfeller:

1. I følge § 4 i motorferdselloven, første ledd

- Politi-, ambulanse- og redningstjeneste og oppsyns- og tilsynstjeneste etablert med hjemmel i lov
- Offentlig post- og teletjenester
- Nødvendig person- og godstransport til og fra faste bosteder og i jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring. Jakt, fangst, fiske og bærsanking regnes ikke som næring i denne forbindelse
- Forsvarets øvelser, forflytninger og transporter
- Anlegg og drift av veger og større anlegg
- Rutetransport som drives med løyve i henhold til samferdselsloven

2. I følge forsøksvedtektens § 5

- Transport av jaktutbytte ved jakt på elg og hjort
- Nødvendig transport i samband med fiskekultiveringstiltak i offentlig regi
- Nødvendig transport i forbindelse med anlegg og drift av veger og større anlegg
- Nødvendig transport av ved

Kommunen kan i medhold av § 6 i vedtektene gi utfyllende bestemmelser om slik kjøring. I spesielt sårbare områder kan kommunen forby kjøringen.

3. Etter kommuneplanens arealdel med bestemmelser (§ 6 i forsøksvedtekten)

Forsøket åpner for en ny arealkategori (motorferdsel), som med juridisk bindende virkning kan angis i kombinasjon med de øvrige arealkategoriene. Kommunene skal altså sonere sitt areal etter hvor motorferdsel kan foregå og hvor det ikke kan foregå.

Det må gis utfyllende bestemmelser som sikrer at ferdsel med motorkjøretøy skjer i løyper/traseer eller andre utfyllende bestemmelser som avgrenser bruken for eksempel i tid. Andre utfyllende bestemmelser må gis for å sikre hjemmel for kjøreførmål som tidligere hadde hjemmel i nasjonal forskrift.

Det kan gis utfyllende bestemmelser for start og landing med luftfartøy og om bruk av motorfartøy på innsjøer. Det kan også gis utfyllende bestemmelser utenfor soner eller løyper/traseer avsatt til motorferdsel. Her tillates da kjøring kun etter motorferdsellovens § 4, vedtektens § 5 eller etter søknad om dispensasjon.

I kommentarene til vedtektene angis også hvilke vurderinger som skal ligge til grunn for arealsoneringen og de utfyllende bestemmelsene, spesielt fokuseres det på hensynet til natur-, friluftsliv- og viltinteresser. Det kan ikke gjøres innskrenkninger i tillatt ferdsel etter motorferdsellovens § 4 første ledd.

4. Etter dispensasjon fra bestemmelsene i kommunedelplanen for motorferdsel etter forsøksvedtektens § 9 (jfr plan- og bygningslovens § 7, unntatt 3.ledd)

Dispensasjon fra vedtektene kan gis når det foreligger "særlige grunner". Det er en forutsetning at behovet for motorisert ferdsel i størst mulig grad dekkes gjennom arealdelen og utfyllende bestemmelser. Dispensasjonsmyndighet er det faste utvalget for plansaker om annet ikke er fastsatt i kommunedelplanen.

1.4 Evalueringen av forsøket

1.4.1 Evalueringsmetodikk

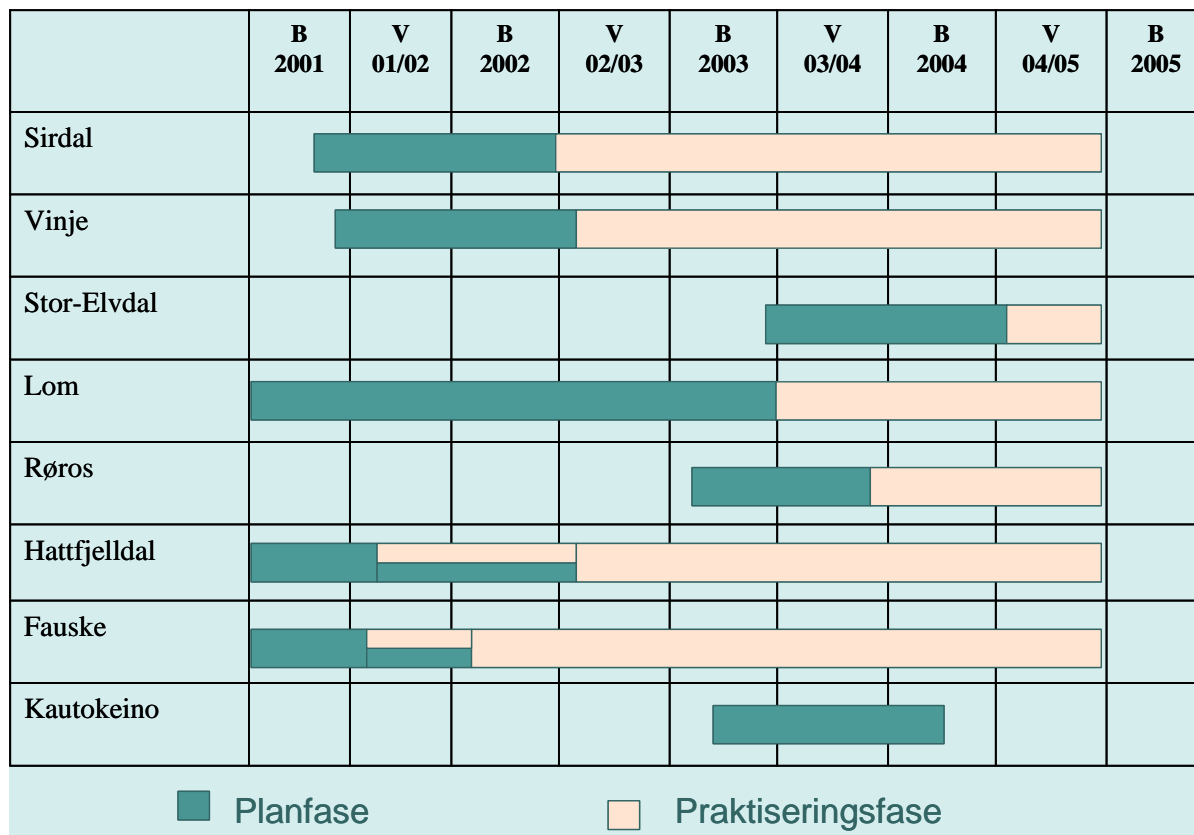
Evalueringen startet opp i desember 2001 og har hatt en varighet som sammenfaller med varigheten på forsøket. Evalueringen har vært en prosessevaluering med vekt på en sluttevaluering hvor vi benytter oss av kunnskap innsamlet og bearbeidet gjennom hele forsøksperioden. Målsettingene for forsøket har vært styrende for hvilke spørsmål evalueringen for forsøket skal besvare. Vår rolle har vært å observere prosjektet og vurdere prosesser og måloppnåelse. Vi har tilstrebet å ha en nøytral rolle i prosjektet og har ikke fungert som pådriver til prosjektgjennomføring eller valg av løsninger i forsøkskommunene.

1.4.2 Evalueringsgrunnlag

Av ulike grunner startet forsøkskommunene opp planprosessen på ulike tidspunkt. Fauske, Hattfjelldal og Vinje var pådrivere for å få forsøket i gang og fikk tidlig sine kommunedelplaner i havn. Sirdal har også praktisert tre sesonger, mens de resterende kommunene kun har praktisert en eller to sesonger (figur 2).

Kautokeino kom svært seint i gang med planprosessen, og begrunner selv dette med dårlig ressursbemanning og dårlig plangrunnlag. I tillegg avventet de den negative avgjørelsen fra Miljøverndepartementet angående ønsket om å kunne forskjellsbehandle lokale- og utenbygdsøkere i dispensasjonssaker. Kautokeino fikk omfattende innsigelser på planutkastet sitt fra fylkesmannen og reindriftsforvaltninga. Siden forlengelse av forsøket da ikke var vedtatt, fant ikke Kautokeino det sannsynlig å komme i havn med en kommunedelplan innenfor forsøksperioden, og valgte å melde seg ut av forsøket. Vi beklager dette sterkt, og synes vi sitter

igjen med et noe haltende forsøk så lenge en Finnmarkskommune, som representerer et annet regelverk og større omfang både vinter og sommer enn sørnorske kommuner, ikke er med.



Figur 2. Gjennomføring av planprosessen i forsøkskommunene. B = barmarks-sesong, V = vintersesong.

Den korte praktiseringsperioden i flere forsøkskommuner vanskeliggjør selvfølgelig evalueringsarbeidet. Vi vet for eksempel svært lite om hva det å legge ut en rekreasjonsløype i Stor-Elvdal betyr, både med hensyn til kjøreomfang og effekter på berørte interesser. Generelt har kort praktiseringstid størst konsekvens i forhold til våre vurderinger av effekter forsøket har på sårbare naturområder. Eventuelle miljøeffekter viser seg gjerne over tid og vurdering av dette forutsetter et stort kunnskapsgrunnlag.

I utgangspunktet vil det å legge ut åpne rekreasjonsløyper ha ulike konsekvenser i forhold til befolkningstetthet, interesse for snøskuterkjøring i regionen etc. Så lenge Vinje og Stor-Elvdal via grunneieravtaler har utelukket utenbygdsboende fra kjøring i sine rekreasjonsløyper i forsøket, har vi ingen kunnskap om effekter av det å legge ut rekreasjonsløyper i befolkningstette regioner. Vi har heller ingen kunnskap om hva det vil si å legge ut interkommunale rekreasjonsløyper, noe som fort vil kunne bli et spørsmål ved eventuell videreføring av forsøket.

1.4.3 Datakilder

Vi har valgt å benytte et bredt spekter av metoder og datakilder i evalueringsarbeidet. De viktigste datakildene har vært:

- gjennomgang av kommunale sakspapirer og kommunedelplanene for motorferdsel
- gjennomgang av høringsuttalelser
- intervjuer med kommunene gjennom kommunebesøk i begynnelsen og avslutning av forsøksperioden
- telefonintervjuer med representanter for et bredt utvalg av interesseorganisasjoner i kommunene²
- telefonintervjuer med representanter for lensmannsetaten i kommunene
- telefonintervjuer med representanter for fylkesmannens miljøvernavdeling
- telefonintervjuer med representanter for fylkeskommunen
- eget registreringsopplegg for feltregistrering av omfang av motorisert ferdsel i samarbeid med SNO
- spørreundersøkelse til et representativt utvalg av befolkningen i 4 av forsøkskommunene
- deltakelse på kommunesamlinger
- analyse av nasjonal og kommunevis kjøretøystatistikk³

Vi har i evalueringsarbeidet også trukket veksler på et større forskningsprosjekt i NINA som er gjennomført parallelt med evalueringsarbeidet, og som har fokusert på forholdet mellom motoriserte og ikke-motoriserte brukere av utmark i tre norske regioner som delvis dekker de åtte forsøkskommunene (Vistad og Skår 2005a, 2005b). Vi har som ledd i evalueringen supplert dette forskningsprosjektet med en egen spørreundersøkelse for å ha data fra alle åtte forsøkskommunene.

1.4.4 Rapportering av evalueringen og referanser til forskningsprosjekt

Vi har valgt å dokumentere erfaringer fra hver enkelt kommune i en egen rapport (Østdahl og Skår 2005). Ellers er det utarbeidet en statusrapport (Østdahl og Skår 2002) og tre delrapporter som beskriver og oppsummerer oppsynets registreringsarbeid av kjøreomfang gjennom forsøksperioden (Skår og Østdahl 2003, Østdahl og Skår 2004 og Østdahl og Skår 2005). I denne sluttrapporten vil vi gjøre rede for samlede vurderinger av de enkelte delmålene for forsøket. I tillegg har vi valgt å behandle separat noen viktige tema for seg som vi ikke synes dekkes av delmålene; dette gjelder innsigelsesinstituttets rolle, leiekjøring, motorisert ferdsel som næringsutvikling, nærmere om plan- og bygningsloven, hytteproblematikk og rekreasjonsløyper.

Østdahl, T. og Skår, M. 2002: Evaluering av forsøksprosjekt angående motorisert ferdsel i utmark. Statusrapport 2002. NINA Oppdragsmelding 770.

Skår, M. og Østdahl, T. 2003: Omfang av motorisert ferdsel i forsøkskommunene vinterseongen 2002/2003. NINA Minirapport 18.

² Interesseorganisasjonene dekker grunneierinteressene (grunneierlag, utmarkslag, leiekjørere), næringsinteressene (næringsorganisasjoner, reiselivsorganisasjoner og reiselivsbedrifter), natur, miljø- og friluftslivsinteressene (Naturvernforbundet, Forum for Naturvern og Friluftsliv, jeger- og fiskeforeninger, skiforeninger, hytteforeninger og turistforeninger) og snøskuterinteressene (lokale snøskuterklubber).

³ Kjøretøystatistikken fra Opplysningsrådet for veitrafikk (OFV) viser antall registrerte kjøretøy. Forsøk på å framskaffe dekkende datagrunnlag på omfang av uregistrerte kjøretøy har ikke lyktes. Opplysninger om antall importerte kjøretøy samsvarer for eksempel med tallene vi får fra OFV.

Østdahl, T. og Skår, M. 2004: Omfang av motorisert ferdsel i forsøkskommunene sommerseongen 2003 og vintersesongen 2003/2004. Sammenstilling og drøfting av oppsynsregistreringer og halvårsrapporter - NINA Rapport 14.

Østdahl, T. og Skår, M. 2005: Omfang av motorisert ferdsel i forsøkskommunene. Sammenstilling og drøfting av oppsynsregistreringer og halvårsrapporter 2002-2005. NINA Rapport 91.

Østdahl, T. og Skår, M. 2005: Evaluering av forsøk med ny forvaltningsordning for motorferdsel i utmark. Kommunebeskrivelser. NINA Rapport.

Rapporter fra forskningsprosjekt for Norges Forskningsråd.

Skår, M. og Vistad, O. I. 2001: Motorferdsel i utmark. Oppsummering av faglig og forvaltningsmessig status. NINA-Fagrapport 046.

Vistad, O. I. og Skår, M. 2005a: Regionale skilnader i synet på endring av regelverket om bruk av snøskuter i utmark. UTMARK 6/1. www.utmark.org.

Vistad, O. I. og Skår, M. 2005b: Lystig naturbruk - med og utan motor? Om trivsel i naturen, haldningar til miljøvern og konflikhtar ved motorisering. UTMARK 6/1. www.utmark.org.

2 Målsettingen om å redusere støy og trafikkbelastningen totalt sett

Formålsparagrafen i motorferdselloven (se kapittel 1) avledes i forsøket både i målsettingen om å redusere støy- og trafikkbelastningen totalt sett, og i målsettingen om å redusere motorferdselen i de mest sårbare områdene til et minimum.

Et av elementene i forsøket er å tillate motorisert ferdsel for nye kjøreformål uten at disse nødvendigvis er nytterrelaterte. I forholdet mellom det å redusere støy- og trafikkbelastningen og det å tillate nye kjøreformål ligger det en målkonflikt. Målkonflikter er utfordrende når en evaluerer, og gjør at resultater fra hvert enkelt mål ikke kan ses isolert fra de andre målsettingene.

Hvorvidt mennesket opplever motordur som støyende varierer fra individ til individ og fra situasjon til situasjon. Dette vanskeliggjør måling av støy- og trafikkbelastning og endring i dette. Vi har valgt å måle kjøreomfanget og benytte dette som indikator på støy og trafikkbelastning. Forutsetningen blir da at reduksjon i støy og trafikkbelastning krever enten en faktisk reduksjon i kjørevolum, at kjørevolumet kanaliseres til områder der de utgjør en mindre belastning (dvs. foregår i mindre sårbare områder) eller at kjørevolumet både reduseres og kanaliseres.

2.1 Datakilder for vurderingen av kjøreomfang

Endringen i regelverket (se kapittel 1) og ulik sammensetning av typer av kjøring gjør det vanskelig å sammenlikne omfanget av kjøring før og under forsøket direkte og entydig. I tillegg mangler før-data som kunne gitt et utfyllende bilde av registrert motorferdsel i forsøkskommunene før forsøket startet. Denne mangelen på før-data og sammenliknbarhet har gjort at vi i evalueringen har brukt flere ulike indikatorer som samlet sett skal belyse utviklingen i omfanget av motorisert ferdsel. Noen datakilder sier noe om situasjonen både før og under forsøket, mens andre sier noe om utviklingen i løpet av forsøksperioden. De viktigste elementene i dette datagrunnlaget er:

- kjøretøystatistikk
- feltregistreringer av kjøretøy og spor etter kjøretøy i forsøksperioden (se nærmere omtale av dette registreringsopplegget i senere avsnitt)
- oppsynets halvårige skjønnsmessige oppsummeringer av utviklingen i forsøksperioden
- synspunkter fra representanter for lokale- og regionale interesseorganisasjoner
- kommunenes syn på utvikling av omfanget
- sakspapirer og planer som omtaler motorferdselen i forsøkskommunene

2.2 Antall kjøretøy i forsøkskommunene

Det er en klar og entydig nasjonal trend at antallet registrerte snøskutere har økt over perioden 1994 til 2005 (tabell 1). På samme måte har antallet registrerte ATV (All Terrain Vehicles, dvs. terrengmotorsykler, 4-hjuls motorsykler og 6-hjuls terrengkjøretøy) økt kraftig over perioden 2001 til 2005 (tabell 2). På grunn av ulike måter å registrere kjøretøy på har ikke Opplysningsrådet for vegtrafikken tilgjengelig statistikk for ATV lenger tilbake enn 2001. Unntatt fra veksttrenden er antall registrerte snøskutere i Kautokeino, som viser en nedgang i forsøksperioden. Denne kommunen hadde vel og merke et svært høyt antall registrerte snøskutere allerede ved starten av den perioden statistikken er tilgjengelig for. Som kjent har Kautokeino den største reelle veksten i antall ATV.

Av tabell 1 og 2 ser vi at forsøkskommunene for øvrig følger samme utviklingsmønster som resten av landet. Hattfjelldal, Vinje og Fauske har lavere prosentvis vekst i antall snøskutere i

forsøksperioden enn Stor-Elvdal, Lom og Røros (tabell 3). I forsøket kan det se ut til at Kautokeino og til dels også Hattfjelldal har nådd et metningspunktet med hensyn til snøskutere. Fauske har den største veksten i antall registrerte snøskutere med 69 nye registrerte kjøretøy i perioden 2001-2004.

Tabell 1. Antall snøskutere i forsøkskommunene og nasjonalt ved utgangen av hvert kalenderår over perioden 1994-2004.

Kommune	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994
Stor-Elvdal	82	76	71	69	69	66	63	57	55	55	54
Lom	47	44	44	44	42	45	41	42	40	39	39
Vinje	588	574	555	546	546	537	491	458	445	433	406
Sirdal	254	229	224	212	213	206	207	208	194	182	167
Røros	440	436	419	416	395	381	351	332	310	307	297
Hattfjelldal	365	373	368	344	325	314	305	293	281	275	265
Fauske	774	759	746	705	661	652	635	629	586	603	597
Kautokeino	989	1058	1088	1128	1162	1172	1220	1182	1142	1135	1179
Hele landet ¹	54362	53599	52174	50468	48306	46648	44193	42195	-	-	-

Kilde: Opplysningsrådet for Veitrafikken AS

Tabell 2. Antall ATV (All Terrain Vehicles) i forsøkskommunene og nasjonalt ved utgangen av hvert kalenderår over perioden 2001-2004.

Kommune	2004	2003	2002	2001
Stor-Elvdal	5	4	2	2
Lom	8	4	2	2
Vinje	43	31	26	24
Sirdal	34	22	17	12
Røros	29	23	16	10
Hattfjelldal	17	14	9	6
Fauske	29	19	17	15
Kautokeino	464	445	410	400
Hele landet ¹	10401	7399	5736	2625

Kilde: Opplysningsrådet for Veitrafikken AS

Selv om de absolutte tallene for antall registrerte barmarkskjøretøy er relativt lave i flere av forsøkskommunene, så er antallet kjøretøy tredoblet i flere av kommunene i forsøksperioden.

Den årlige prosentvise veksten har vært mye høyere for barmarkskjøretøy enn den har vært for snøskutere i forsøksperioden (tabell 3).

Tabell 3 Prosentvis årlig endring i antallet registrerte snøskutere i forsøksperioden (2001-2004) og før forsøksperioden (1994-2000)

Kommune	Belte MC (snøskutere)		ATV
	Perioden 01-04	Perioden 94-00	Perioden 01-04
Stor-Elvdal	6,3	4,6	50
Lom	2,3	1,3	100
Vinje	2,6	5,8	26
Sirdal	6,6	4,6	61
Rørø	1,9	5,5	63
Hattfjelldal	2,0	3,8	61
Fauske	3,3	1,8	31
Kautokeino	-4,1	-0,2	5
Hele landet	2,8	4,8 ¹	99

1 - Tallet for vekst i registrerte belte MC for hele landet er årlig vekst over perioden 1997-2000

Kilde Opplysningsrådet for veitrafikken AS

2.3 Omfanget av kjøring i forsøksperioden

Utviklingen i omfanget av motorisert ferdsel i utmark i forsøksperioden er undersøkt gjennom et eget opplegg i samarbeid med SNO hvor det er gjort registreringer i felt både i barmarksse-songene og i vintersesongene fra og med vintersesongen 2002/03. Registreringene er gjort både i områder med skuterløyper og i områder uten slike løyper. Resultatene fra registreringene er dokumentert i egne rapporter (Skår og Østdahl 2003, Østdahl og Skår 2004 og Østdahl og Skår 2005).

2.3.1 Snøskuterkjøring i løypenettet

For beskrivelse av løypenettet i de ulike forsøkskommunene, se kapittel 1. I Rørø og Lom mangler registreringer for egne snøskuterløyper. I Kautokeino er det kun foretatt registreringer i en sesong i løpet av forsøksperioden. Et viktig bakteppe for å vurdere kjøreomfanget i løypenettet er at Fauske og Hattfjelldal har åpne rekreasjonsløyper og fiskeløyper, mens det i Vinje og Stor-Elvdal ikke er tillatt for andre enn medlemmer i snøskuterklubbene å kjøre i rekreasjonsløypene (bortsett fra to løyper for guidete turer i Vinje) og at nyttekjøring kan foregå i de samme løypene.

Registreringene på utviklingen i omfang av ferdsel i skuterløypene viser at trafikken har vært relativt stabil i den perioden løypene har vært åpne (tabell 4). Den eneste kommunen der det

har vært en tydelig trafikkøkning i løypenettet i løpet av forsøksperioden er i Fauske. Økningen her gjelder i første rekke turistløypa i Sulitjelma fra Daja til svenskegrensen. Denne løypa har også den høyeste tettheten av snøskutere som er registrert ved tellingene. Forklaringen på dette er at turistløypa er den eneste løypetraseen for rekreasjonskjøring i Fauske, og at løypa er et element i reiselivets satsing på skuterturisme i Sulitjelma med mulighet for guidete turer og å kople seg på løypenettet på svensk side av grensen. Alt dette bidrar til å konsentrere trafikken til denne løypetraseen. Tallene for Vinje og Hattfjelldal er mer på nivå med Sirdal når det gjelder antall kjøretøy per registreringskilometer og det har vært små endringer i omfanget av kjøring i løpet av forsøksperioden.

Tellinger på faste punkter i løypenettet (knutepunkter) tyder på en økning i omfanget av kjøring i Vinje og en nedgang i Hattfjelldal, og avviker dermed noe fra de mobile tellingene i løypene, jfr. rapporten fra oppsynsregistreringene (Østdahl og Skår 2005).

Tabell 4. Sesongmiddelverdier for antall kjøretøy talt per km kjørt i skuterløypene ved mobil registrering¹ i løypenettet i forsøksperioden

	Vintersesongen 2002/03	Vintersesongen 2003/04	Vintersesongen 2004/05	Middelverdi
Kautokeino	-	0,07	-	0,07
Fauske	0,36	1,9	3,5	1,92
Hattfjelldal	0,08	0,11	0,11	0,10
Røros	-	-	-	-
Lom	-	-	-	-
Stor Elvdal	-	-	-	-
Vinje	0,16	0,21	0,14	0,17
Sirdal	0,11	0,05	0,05	0,07

1 - Mobil registrering vil si at oppsynet kjører i skuterløypene og teller antall snøskutere

I registreringene er også antall kryssende spor i traseene langs løypene brukt som indikator på om skuterkjørerne holder seg til løypene eller om det er utbredt å ta avstikkere ut fra løypene. Vinje skiller seg ut med å ha hyppigere forekomst av kryssende spor i korridoren langs løypene enn de andre kommunene. I samtlige forsøkskommuner hvor en har registreringer over flere år så har antallet snøskuterspor langs løypene blitt lavere utover i forsøksperioden.

2.3.2 Snøskuterkjøring utenom løypenettet

Registrering av spor i områder uten snøskuterløyper gir en indikasjon på omfanget av kjøring med direkte hjemmel i motorferdselloven og på ulovlig kjøring. Tallene ligger i intervallet 0,1 – 0,4 spor per registreringskilometer og har vært relativt konstante gjennom forsøksperioden. Unntaket er Sirdal hvor det har vært en nedgang i løpet av forsøksperioden (tabell 5). Vinje har høyest antall spor per registreringskilometer, mens tallene er lavest for Lom og Sirdal blant de kommunene som har registreringer over flere sesonger.

Det er en tendens til at kommunene med størst totalomfang på snøskuterkjøringen (dvs. kommunene som har åpnet for nye kjøreformål gjennom isfiskeløyper og rekreasjonsløyper), også har høyest antall spor etter snøskuterkjøring i områder uten slike løyper. Dette betyr at selv om en i stor grad oppnår en kanalisering av snøskuterkjøringen til løypene når en legger ut rekreasjonsløyper og fiskeløyper, så foregår det fremdeles en del kjøring i områder der en i arealso-neringen ikke ønsker at snøskuterkjøring skal foregå. Skuterkjøringen i områder uten løyper

består hovedsakelig av kjøring med direkte hjemmel i motorferdselloven (tilsyn, oppsyn, vitenskaplige undersøkelser, næringsvirksomhet med mer). I kommuner med tamreindrift utgjør kjøring i denne næringen en vesentlig del av dette (Fauske, Hattfjelldal, Røros og Lom). Registreringene viser at Vinje har høyest antall spor i områder uten løyper selv om kommunen ikke har kjøring fra reindriftsnæringen. En del av årsaken til dette ligger i fortsatt ulovlig kjøring i områder uten løyper.

Oppsynsrapportene bekrefter inntrykket av at kommuner med stort omfang på skuterkjøring og med egne rekreasjonsløyper også har størst omfang på ulovlig kjøring. Dette viser at etablering av skuterløyper for rekreasjonsformål reduserer, men ikke fjerner ulovlig kjøring. Den formen for ulovlig kjøring som ser ut til å ha størst omfang i forsøksperioden er etablering av ulovlige tilførselsløyper til rekreasjonsløyper og fiskeløyper.

Tabell 5 Sesongmiddelverdier for antall spor per km kjørt i områder uten skuterløyper i forsøksperioden

	Vintersesongen 2002/03	Vintersesongen 2003/04	Vintersesongen 2004/05	Middel- verdi
Kautokeino	-	-	-	-
Fauske	-	0,16	0,16	0,16
Hattfjelldal	0,07	0,06	0,12	0,08
Røros	0,06	-	-	0,06
Lom	0,03	0,03	0,03	0,03
Stor Elvdal	0,20	-	0,04	0,12
Vinje	0,36	0,51	0,30	0,39
Sirdal	0,13	0,09	0,02	0,08

2.3.3 Barmarkskjøring

På grunn av sammensetningen av forsøkskommuner og det faktum at Kautokeino ikke så det mulig å fullføre sin kommuneplanprosess, utgjør ikke de valgte forsøkskommunene et representativt bilde av barmarksproblematikken nasjonalt. I svært mange kommuner utgjør denne problematikken en betydelig større miljømessig utfordring enn i forsøkskommunene.

I de 7 kommunene som har vedtatt ny kommunedelplan for motorferdsel ser forsøket i liten grad ut til å ha påvirket omfanget og utviklingen av barmarkskjøring. Årsaken til dette er at forsøkskommunene (med unntak av Kautokeino) hadde en streng praksis med hensyn til å gi dispensasjoner for barmarkskjøring før forsøket startet. Denne praksisen har de valgt å opprettholde i forsøket gjennom de nye kommunale bestemmelsene.

Lom og Stor-Elvdal ser ut til å være de kommunene hvor barmarkskjøring er minst utbredt. Fauske, Hattfjelldal og Røros har en god del kjøring både med 2-hjulinger og 4/6-hjulinger i tamreindriften. Denne kjøringen i næringssammenheng er lovlig og er direkte hjemlet i motorferdselloven. I Sirdal ser kjøring i forbindelse med hyttebygging ut til å være økende.

Selv om omfanget av barmarkskjøring er lavt, forekommer ulovlig motorisert ferdsel på barmark likevel i samtlige forsøkskommuner. Denne ferdselen består både av kjøring med ATV, terrenggående motorsykel, traktor, bil og motorbåt.

Både i Vinje, Sirdal og Hattfjelldal trekker oppsynet fram at antallet barmarkskjøretøy og bruken av dem er stigende på innmark. I Hattfjelldal registrerte oppsynet tendenser til mer ulovlig kjøring sommeren 2004. Sirdal kommune har mottatt klager på ulovlig kjøring i utmark i forbin-

delse med hyttebygging i fortetningsområder uten vegforbindelse, både sommeren 2004 og 2005.

Spesielt Stor-Elvdal sitter på verdifulle erfaringer med hensyn til å prøve å definere kommunens vegnett på plankartet. Hva som anses som skogsbilveg (innmark) og hva som anses som traktorveg/etablerte kjørespor (utmark) er av stor betydning for praktiseringen av bestemmelsene for barmarkskjøring. Motorferdsellovens definisjon av skogsbilveg (opparbeidet og godkjent for kjøring med bil) er i mange tilfeller vanskelig å praktisere, blant annet fordi mange veier er bygd før statsbidraget for skogsbilveger ble innført eller etter at det ble tatt bort. Over tid, og ofte i tråd med skogsdriftsaktiviteten, mangler en del skogsbilveger vedlikehold. Dette gir vegene en uklar status, og ulovlig ferdsel blir dermed svært vanskelig å håndheve.

2.3.4 Lufttransport

Forsøkskommunene har utarbeidet egne bestemmelser for luftfartøy. Forsøkskommunene har gjennomgående liten detaljeringsgrad på bestemmelsene. Røros og Sirdal definerer henting og bringing av passasjerer og gods inn i bestemmelsen om lufttransport, selv om landing i fysisk forstand ikke finner sted.

Flere kommuner spesifiserer for eksempel ikke hvilke formål lufttrafikk tillates etter. Saksbehandler sitter derfor med stor myndighet. Flere av kommunedelplanene spesifiserer heller ikke om tillatelser for lufttrafikk skal tillates etter melding, etter skriftlig søknad til kommunen eller behandles som dispensasjonssaker. På denne måten får også saksbehandler stor myndighet til å avgjøre hvem som skal behandle søknaden.

I mange tilfeller forventer søker/er det behov for rask avgjørelse omkring tillatelse. Dette, i tillegg til at det faktisk gis rom for mange muntlige tillatelser, gjør at vi ikke sitter med god nok oversikt over det reelle omfanget av lufttransport i forsøkskommunene. I 2004 varierte antall dispensasjoner i følge kommunene (tall for Sirdal mangler) mellom 0 og 5 tillatelser. En generell beskrivelse av omfanget av lufttransport er at denne er begrenset i alle forsøkskommunene, men størst i kommuner med mye transport i forbindelse med hytteutbygging, kraftverksoppsyn eller jaktuttak.

2.3.5 Ferdsel med motorfartøy

De kommunale bestemmelsene for bruk av motorfartøy begrenser trafikken til spesielle vann og motorstørrelse, med få endringer fra tidligere kommunale forskrifter. Noen endringer har likevel skjedd i liberaliserende retning, for eksempel økt tillatt motorstørrelse. Økt trafikk, større båter og dermed økt forstyrrelse er et økende problem i flertallet av de sørnorske forsøkskommunene, særlig på store vann og innsjøer.

2.4 Omfang av kjøring i forsøkskommunene før og under forsøket

2.4.1 Utviklingstrender

I forsøkskommunene Fauske, Hattfjelldal, Vinje og Stor-Elvdal (kort praktiseringsperiode) der det er åpnet for nye kjøreformål (rekreasjonskjøring, guida turer, henting av vann under hytteopphold etc), har dette gitt økt omfang av snøskuterkjøring sammenliknet med situasjonen før forsøket startet.

Forsøkets vedtekter medfører at mye av den snøskuterkjøringen som før forsøket foregikk som ulovlig kjøring, nå er blitt lovlig. For Vinje og Hattfjelldal ser altså det økte omfanget av kjøring som rekreasjonskjøringen utgjør, langt på vei å bli kompensert ved at omfanget av ulovlig kjøring er redusert sammenliknet med situasjonen før forsøket startet. Det totale kjørevolumet har derfor ikke økt så mye som en kunne trodd på forhånd. Dette understrekes i tabell 1 som viser at veksten i antall registrerte kjøretøy faktisk var betydelig større før forsøket enn under forsøksperioden i Vinje og Hattfjelldal.

I Sirdal og Fauske har veksten i antall registrerte kjøretøy vært større under forsøksperioden enn før. Dette tyder på en reell vekst i kjøreomfanget i disse kommunene. For Fauske sin del er dette forårsaket i satsingen på turistløypa. I Sirdal øker omfanget av leiekjøringstransport som følge av hyttebygging og økt komfortbehov/transportbehov. Ulovlig kjøring forekommer også i kommunene som ikke har åpnet for nye kjøreforhold, men omfanget er lite.

Totalt sett viser dette at forsøkskommunene langt på vei har videreført den praksisen de hadde ved inngangen til forsøket, inn i bestemmelsene i den nye kommunedelplanen for motorferdsel.

2.4.2 Hva er gjort for å redusere kjøreomfanget

Det er få eksempler i forsøket på at kommunene har gjort vesentlige grep i innskjerpende retning. De forsøkene som er gjort har (delvis) mislykkes. Kjøring til egen hytte er eksempel på en type kjøring som både Sirdal, Vinje og Fauske ønsket å begrense. I Sirdal klarte kommunen å trekke inn et fåtall av private løyver for å tvinge kjøringen over på leiekjøringsordningen. En annet eksempel på innskjerping er samordning av transportoppdrag, men som i Sirdal ikke har vært en del av dette forsøket.

I Vinje og i Fauske har en gjort innskjerping i form av å sette vilkår på antall turer og etablering av soner hvor hyttetransport skal skje ved bruk av leiekjører. Disse tiltakene er etter vår vurdering blitt spist opp av andre liberaliserende tiltak som for eksempel at det tillates henting av vann med snøskuter under opphold på hytte. I Fauske har også hytteeiere i Sulitjelma med private kjøreløyver til egen hytte (hytte mer enn 2,5 km fra brøyta vei) fått anledning til å kjøre fra hytta si og over i turistløypa via en tilførselsløype. Dette genererer kjøring i hytteområdene nærmest turistløypa og har derfor vært til dels konfliktskapende.

2.5 Konklusjoner/oppsummering

Vedtektene i forsøket har ikke resultert i redusert totalomfang på snøskuterkjøring i forsøkskommunene. Nye kjøreformål som rekreasjonskjøring, guida turer og vannhenting under opphold på hytte har bidratt til å øke omfanget av kjøring i kommuner som har åpnet for dette. Sammenliknet med situasjonen før forsøket startet har imidlertid økningen som de nye kjøreformålene representerer ikke gitt så store endringer i totalt omfang på snøskuterkjøringen som en kunne trodd på forhånd. Dette skyldes at mye av den kjøringen som før forsøket foregikk som ulovlig kjøring, nå er blitt tillatt etter de nye bestemmelsene i forsøket som rekreasjonskjøring.

Omfanget av ulovlig snøskuterkjøring er altså blitt redusert i forsøkskommunene sammenliknet med før forsøket startet, og i tillegg er kjøringen i større grad enn tidligere blitt kanalisert til løyper/faste kjøretraseer (se nærmere drøfting i neste kapittel). Dette gjør at den opplevde støy- og trafikkbelastningen i mange tilfeller er redusert (for eksempel kjøring i boligområder/sentrum og kjøring på natta i Hattfjelldal, kjøring i skiløyper i Vinje). I noen tilfeller har støy- og trafikkbelastningen økt i avgrensede områder. Dette gjelder for eksempel i Fauske der kjøringen i tilførselsløypa for turistløypa gir betydelig økt belastning for hytteiere langs denne traseen.

Det registreres økt antall ATV-kjøretøy i alle forsøkskommunene og økt bruk av slike kjøretøy. Antallet er i særklasse høyest i Kautokeino. Det er også registrert ulovlig barmarkskjøring i samtlige 7 forsøkskommuner med vedtatte kommunedelplaner for motorferdsel selv om omfanget er lite. Utviklingen i omfanget av barmarkskjøring er en nasjonal trend og forsøket har i liten grad påvirket omfanget av barmarkskjøring. Bestemmelsene som kommunene har laget for denne typen kjøring i forsøket er en direkte videreføring av regelverket slik det var før forsøket startet.

Det er også en nasjonal trend at vekstraten er høyere for barmarkskjøretøy enn for snøskutere. Forsøkskommunene skiller seg ikke ut fra resten av landet med hensyn til dette. Kjøretøystatistikken kan ikke registrere sterkere vekst i antall registrerte snøskutere i forsøkskommuner som har etablert løyper for nye kjøreformål enn i forsøkskommunene som har valgt å ikke gjøre dette.

Kommuner med henholdsvis stort og lite omfang på skuterkjøring før forsøket har i stor grad laget planbestemmelser for forsøket som viderefører den praksisen som var etablert før forsøket startet. Dette har som tidligere nevnt medført at omfanget av kjøring generelt sett har endret seg mindre som direkte følge av nye bestemmelser enn det en kanskje kunne forventet.

I forsøket er de grepene som er gjort for å stramme inn på eksisterende snøskuterkjøring (for eksempel i Vinje, Sirdal og Fauske) møtt stor motstand.

De forslagene i planprosessen som i størst grad har kunnet resultere i økt omfang har av statlige regionale forvaltningsetater blitt oppfattet til å være i strid med nasjonale og viktige regionale interesser og er stoppet gjennom innsigelser, jfr. eget avsnitt om innsigelsesinstituttet.

3 Målsettingen om å redusere motorferdselen i sårbare områder til et minimum

Målsettingen om å redusere motorferdselen i sårbare områder til et minimum har direkte forankring i formålsparagrafen for motorferdselloven der det heter at motorferdselen i utmark og vassdrag skal reguleres med sikte på å verne om naturmiljøet og fremme trivselen. I forsøkets vedtekter heter det at det skal foretas en vurdering av motorferdselens innvirkning på naturlandskapet, planteliv og dyreliv, samt andre miljøverdier som ren luft, rent vann, landskap, stillhet og ro. I tillegg nevnes rekreasjonsverdier, friluftsliv og naturopplevelser som hensyn som skal ivaretas.

I kommentarene til vedtektene presiseres det at løyper/traseer for motorferdsel ikke må legges inn i sårbare natur, friluftsliv- eller viltområder. Det presiseres også at behovet for friluftsliv og naturopplevelser med fravær av støy og annen forurensning skal være en del av vurderingen av hvor løyper/traseer kan legges, og at snøskuterløyper om mulig skal legges på ubrøyta veier og atskilt fra tradisjonelle skiløyper.

Det sentrale evalueringskriteriet på denne målsettingen er om og i hvilken grad kommunene har lyktes med å gjøre en arealsonering og en plassering av løyper/traseer i kommunedelplanen for motorferdsel som ivaretar hensynet til sårbare områder. Spørsmålet om hva en legger i begrepet sårbare områder blir da sentralt. Vi forholder oss til de områdene som kommunen har vurdert som sårbare områder, det vil si strengeste arealkategori (er). Miljøeffekter blir gjerne synlige over tid, og praktiseringsperioden i forsøket er i mange sammenhenger for kort til å kunne kartlegge synlige miljøeffekter. For å kunne ta hensyn til sårbare områder må disse være kartlagt. Dette var en forutsetning for å delta i forsøket, men uten at det ble gjort gode nok presiseringer av hva dette innebærer. Plangrunnlaget var svært varierende mellom forsøkskommunene og til dels manglende ved inngangen til forsøket. På denne bakgrunn ønsker vi å presisere at forsøket sier lite om hvilke effekter forsøket har hatt på sårbare områder. Vi vil i det følgende fokusere på hvilke hensyn som er tatt i arealsoneringa for sårbare områder, og hvorvidt en har oppnådd en kanalisering av motorisert ferdsel vekk fra disse områdene.

Målsettingen i forsøket har vært å redusere ferdselen i de sårbare områdene til et minimum. I minimum legger vi avgrensning av kjøring til det som er direkte hjemlet i loven (kjøring i næringsøyemed, oppsyn, militærøvelser etc.). Nytt i forsøket er at nødvendig frakt av ved også er hjemlet direkte i forsøkets vedtekter, men her er det mulig å sette sterke begrensninger i sårbare områder. Bruken av vilkårsetting vil være avgjørende for hvor nær opp til et minimum kommunene kan forvente å komme. I verneområder er minimumsomfanget betraktet som den motorferdselen som tillates med hjemmel i vernebestemmelsene etter naturvernloven.

3.1 Hensynet til verneområder i kommunedelplanene for motorferdsel

Verneområder (nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservater) er de typene av sårbare områder som i størst grad kan sies å være tatt hensyn til i arealsonering og valg av løype-traseer i kommunedelplanene for motorferdsel. Datagrunnlaget når det gjelder verneområder er gjennomgående bra og alle kommunene har hatt oversikt over hva de har av verneområder ved utarbeidelse av høringsutkast til motorferdselplanene. I de ferdig vedtatte planene må derfor hensynet til verneområder sies å ha vært styrende for arealsonering og utlegging av løyper. I verneområdene forvaltes motorferdselen etter vernebestemmelsene i naturvernloven. Areal-kategorien var dermed gitt på forhånd for disse områdene.

Spesielt fylkesmannens miljøvernavdeling har fungert som kvalitetssikrer på hensyn til verneområder. De har kommet med merknader og varsel om innsigelse på soneinndelinger og løy-

petraseer hvor hensynet til verneområder ikke var tilstrekkelig ivaretatt i høringsutkastene. Et eksempel på dette er at deler av to rekreasjonsløyper inn mot Hardangervidda nasjonalpark i Vinje ble tatt ut av planen etter varsel om innsigelse fra fylkesmannens miljøvernnavdeling. Fylkesmannen i Hedmark avga innsigelse på planutkastet i Stor-Elvdal blant annet fordi et planlagt verneområde ikke var tatt inn i strengeste arealkategori.

I Fauske kommune er det et eksempel på at unøyaktig/feil stikking av løypetrase i terrenget medførte at turistløypa i vintersesongen 2004/05 gikk innenfor grensen for Junkerdal nasjonalpark over en strekning på ca. 2 km. Dette viser viktigheten av å ikke legge soner og løyper hvor det tillates motorisert ferdsel for nær opp til grensene for verneområder.

3.2 Hensynet til viktige viltbiotoper i kommunedelplanene for motorferdsel

Hensynet til viltbiotoper er en interesse som generelt står sterkt i lokalsamfunnene, og som er vektlagt i mange av de lokale høringsuttalelsene til kommunedelplanene for motorferdsel. I de forsøkskommunene som har villreinstamme (Vinje, Sirdal, Lom og Stor-Elvdal) er spesielt hensynet til villreinsens leveområder fokusert og tatt hensyn til ved sonering og plassering av løyper. I Sirdal kan transporttraseene stenges hvis dette kommer i konflikt med villreinen. Denne interessen har lenge stått sterkt i disse kommunene. Dette skyldes både at interessen er godt organisert med lokale villreinnemnder og villreinlag, og at villreinen er en art som det er allment akseptert er svært sårbar for forstyrrelser.

Hensynet til elgens leveområder synes ikke å ha vært like retningsgivende for arealsoneringen i forsøkskommunene. Et eksempel på dette er den åpne skuterløypa i Stor-Elvdal som er lagt gjennom et område som er angitt som vinterbeiteområde for elg i kommunens egen viltkartlegging. Fylkesmannen i Hedmark tok opp dette i sin høringsuttalelse som en merknad, uten at dette resulterte i noen endring i planen eller ble noe stridstema i avslutningen av planprosessen. Vinterbeiteområdet er svært stort, og løypa er lagt utenom foringsplasser. Årsaken til denne forskjellen mellom elg og villrein ligger sannsynligvis både i at elgen har bredere utbredelse (større leveområder) og at den oppfattes som mindre sårbar for forstyrrelse. I den forbindelse kan det også nevnes at formålet for flere av de som benyttet den åpne skuterløypa i Stor-Elvdal i vinter nettopp var å kikke på elg (elgsafari). Effekter av motorferdsel på elg og spesielt langtidseffekter er lite undersøkt i Norge. Snøskuterløypa på Koppangkjølen er således interessant, og kunne med fordel blitt fulgt opp av miljøvernmyndigheter eller som forskningsstema.

De kommunale og regionale viltområdekartene er en viktig basis for kommunenes kunnskap om hvilke områder som må tas spesielt hensyn til og unngås ved arealsonering mht motorisert ferdsel. Kvaliteten og alderen på viltområdekartene kan være varierende fra region til region. Selv om kommunene har brukt viltområdekartene aktivt i planarbeidet kan datagrunnlaget være mangelfullt.

3.3 Hensynet til sårbare naturtyper, biologisk mangfold og landskap i kommunedelplanene for motorferdsel

Forsøkskommunene har i likhet med andre kommuner gjennomført en kartlegging av det biologiske mangfoldet i kommunen. Flere av kommunene har begrenset dette til en minimumskartlegging, og kartleggingen er ikke avsluttet for eksempel i Stor-Elvdal og Kautokeino. Kartleggingen har etter kommunenes eget utsagn vært en del av vurderingsgrunnlaget ved soneinndeling og valg av løypetraseer i motorferdselplanen. Det er imidlertid vanskelig å se konkret hvordan kartleggingen av biologisk mangfold er brukt i planarbeidet fordi det stort sett ikke foreligger egne temakart som viser viktige forekomster av arter og naturtyper. Et unntak er Lom kommune som allerede i 1992 gjennomførte en kartlegging av sårbare områder i kommunen.

Dette er et politisk vedtatt dokument som siden er brukt som basis både i den generelle arealplanleggingen og i arbeidet med kommunedelplanen for motorferdsel. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag begrunnet sin innsigelse mot Røros sin kommunedelplan blant annet i at enkelte av de foreslåtte faste kjøretraseene kom i direkte konflikt med registrert trua og sårbare arter jfr Naturbasen.

Mangelen på oversikt over sårbare og verneverdige naturområder og områder med andre naturkvaliteter ser ut til å ha vært mest mangelfull i Kautokeino, i tråd med kommunens egen oppsummering av planprosessen.

3.4 Terrengslitasje

3.4.1 Snøskuterkjøring

Det er registrert relativt lite terrengslitasje som kan tilskrives bruken av nye snøskuterløyper på vinterstid i forsøkskommunene. Dette er først og fremst aktuelt i Kautokeino, men her er det ikke blitt vedtatt noen egen motorferdselplan og en går dermed glipp av viktige erfaringer knyttet til denne problemstillingen. Ellers er det Fauske kommune som har sterkest konsentrasjon av skutertrafikken til en bestemt snøskuterløype (turistløypa). Her meldte oppsynet om en del terrengskader ved avslutningen av vintersesongen 2003/04 på grunn av svært tidlig snøsmelting. Ved ny kontroll i oktober 2004 ble det her ikke registrert store skader på vegetasjonen.

Landskapsestetisk kan snøskutere som står parkert på eller ved parkeringsplassene ved starten av skuterløyper gjennom sommersesongen være skjemmende (for eksempler i Fauske ved parkeringsplassene ved Daja og ved hyttefeltet i Sulitjelma).

3.4.2 Barmarkskjøring

Alle de 7 kommunene med vedtatt kommunedelplan for motorferdsel har videreført en streng praksis med hensyn til motorisert ferdsel på barmark fra før forsøket og inn i de nye planbestemmelsene. Den generelle regelen for barmarkskjøring som går igjen i planbestemmelsene i forsøkskommunene er at det normalt ikke gis adgang til motorisert ferdsel i utmark og vassdrag i noen del av kommunene ut over det som er hjemlet direkte i lovverket (motorferdsellovens § 4 og i forsøksvedtektens § 5, se kapittel 1).

For å begrense barmarkskjøring kan det ifølge § 6 i vedtektene gis utfyllende bestemmelser med hensyn til kjøreforholdene i § 5 (se kapittel 1), og det kan settes strenge vilkår og avgrensninger for dispensasjoner. Dette har forsøkskommunen gjort i en viss grad. Noen forsøkskommuner har stilt krav om bruk av eldre kjørespor eller eksisterende traktorveier ved dispensasjoner for barmarkskjøring (Fauske) og at det kan gis dispensasjon for transport på barmark i B-soner langs eksisterende traktorveg kun når oppdraget ikke kan utføres på vinterføre (Hattfjell-dal).

For alle 7 kommunene melder oppsynet om registrering av kjørespor på barmark (både lovlig fra kjøring med direkte hjemmel i motorferdselloven og ulovlig kjøring), men svært lite av dette er knyttet spesielt opp mot sårbare områder eller viktige områder for biologisk mangfold. Det foregår for tiden en storstilt hytteutbygging også i flere forsøkskommuner. Spesielt i Sirdal, men også i andre forsøkskommuner, er det eksempler på at byggetransport på barmark i fortetningsområder uten midlertidig anleggsveg eller sommerveg gir skader på terrenget. Sirdal kommune har mottatt flere klager angående dette.

3.5 Hensynet til friluftslivsområder i kommunedelplanene for motorferdsel

Hensynet til friluftslivsområder har hatt varierende fokus i arbeidet med kommunedelplanene for motorferdsel. I samtlige kommuner har lokalisering av viktige utfartsområder og områder for nærfriluftsliv vært en del av grunnlaget kommunene har hatt i arbeidet med soneinndeling og valg av løypetraseer. Kunnskapen om viktige friluftslivsområder har i varierende grad vært å finne på egne temakart for friluftsliv. Mye av kunnskapen om viktige friluftslivsområder som er integrert i planene har nok vært avhengig av planleggnernes lokalkunnskap. Kun Kautokeino sier i klartekst at viktige friluftsområder og utfartsområder i kommunen ikke er kartfestet eller vurdert i forhold til annen arealbruk.

Det har vært relativt lite fokus på hensynet til friluftslivsinteressene i høringsprosessen i kommunene med minst omfang på snøskuterkjøringen (Lom, Stor-Elvdal, Sirdal, Røros). I kommuner med større omfang på snøskuterkjøringen (Fauske, Hattfjelldal og Vinje) har fokuset på hensynet til friluftslivsinteressene vært noe større. Her har høringsuttalelsene gått mer konkret på problematikk knyttet til avgrensningen av områder hvor motorferdsel tillates og at for lite hensyn tas til friluftslivsinteresser. Både i Fauske og Hattfjelldal hadde fylkesmannens miljøvern-avdeling innsigelse blant annet med utgangspunkt i hensynet til friluftslivsinteresser. Friluftslivsområdene som har vært mest fokusert er områder som ligger i tilknytning til større hytteområder og hvor det oppstår konflikt mellom snøskuterkjøring til hyttene og ikke-motorisert friluftsliv med startpunkt fra de samme hytteområdene.

Utfyllende bestemmelser i kommunedelplanene for motorferdsel som ivaretar hensynet til friluftslivsinteressene, er for eksempel begrensninger i tidspunktet for kjøring i kommunale løyper (snøskuterløyper holdes stengt 1. påskedag i Fauske og en fiskeløype er stengt i helgene i Hattfjelldal).

I enkelte områder i forsøkskommunene går løype for snøskuter (enten rekreasjonsløyper eller transportløyper) og preparerte skiløyper i samme område. Her sies det i kommentarene til vedtektene for forsøket at *"snøskuterløyper skal om mulig legges atskilt fra tradisjonelle skiløyper"*. I Vinje, Røros og Sirdal inneholder bestemmelsene en overordnet formulering om at det om mulig skal være fysisk atskilte ski- og snøskuterløyper. Terrengmessige forhold (eller også økonomiske prioriteringer) gjør imidlertid dette vanskelig å gjennomføre fullt ut i praksis, og det oppstår eller ligger latent en del konflikter mellom disse brukergruppene, spesielt i og nær hytteområder med stor snøskutertrafikk.

Forsøket viser at fysisk atskillelse av ski- og snøskuterløyper virker konfliktdempende, og at det er viktig med god preparering også av snøskuterløypene for å hindre snøskuterkjørere fra heller å kjøre i skiløypene. På den andre siden krever separate løyper mer innsats på preparering og det genereres dobbeltkjøring med snøskuter eller prepareringsmaskin.

I en spørreundersøkelse til et utvalg av befolkningen i forsøkskommunene blant annet om konflikter mellom skiløpere og snøskuterkjørere ser en at konflikten oppleves forskjellig mellom de to brukergruppene. Utøvere av motoriserte aktiviteter i forsøkskommunene opplever det i mindre grad som konfliktfylt å ha skiløpere i samme område som de selv bruker enn det skiløpere opplever med å ha snøskuterkjørere i samme område.

3.6 Hensynet til næringsinteresser (reindrift) i kommunedelplanene for motorferdsel

Hensynet til tamrein og leveområdene for tamreinen er godt ivaretatt i de forsøkskommunene der en har tamreindrift (Røros, Fauske, Hattfjelldal, Kautokeino og Lom). Reindriftnæringa har vært en viktig premissleverandør i planprosessen i alle kommuner med tamreindrift. Næringen

har vært aktive deltagere i arbeidsgrupper, har hatt god dialog med kommunene og har også hatt godt gjennomslag for sine interesser i de ferdige planene. For eksempel har reindriftsnæringa både i Hattfjelldal og i Røros anledning til å stenge snøskuterløyper dersom reinen oppholder seg i områder hvor det går snøskuterløyper. Reindriftsnæringa har generelt fått godt gjennomslag for sine ønsker knyttet til soneinndeling og valg av løypetraseer, og har også vært viktige aktører i prosessen med å fastsette sesonglengde på snøskutersesongen. Dette gjelder for eksempel i Fauske, selv om næringen her ikke fikk fullt gjennomslag for sine ønsker om tidlig avslutning av vintersesongen.

Andre eksempler er at hensynet til reindriftsinteressene i Røros var sentrale i spørsmålet om etablering av snøskuterled over til Sverige. Reindriftsnæringa avga også en prinsipiell innsigelse mot høringsutkastet i Kautokeino som i sterk grad var medvirkende til at planarbeidet her stoppet opp.

I flere kommuner får reindrifta nå søknader om dispensasjoner fra bestemmelsene i motorferdselplanen på høring. I Røros får reindrifta alle saker som influerer på deres interesser til uttalelse.

3.7 Hensyn til støyplager i kommuneplanene for motorferdsel

Støy og opplevelse av støy er subjektivt, og det er vanskelig å bedømme hvorvidt mulige støyplager har vært et kriterium i arealsoneringa i utarbeidelse av kommunedelplanene for motorferdsel. Støy har vært relativt lite nevnt i høringsuttalelsene. Et unntak er Hattfjelldal der fylkesmannens miljøvernavdeling blant annet fremmet innsigelse på at støyhensyn ikke syntes å være tilstrekkelig ivare tatt, i og med at tettbebygde strøk ikke var angitt som "nei-område" med hensyn til motorisert ferdsel. Dette resulterte i at sentrumsområdet i kommunen ble gjort om til A-område ("nei-område") og at en snøskuterløype gjennom Hattfjelldal sentrum ble tatt ut av planen.

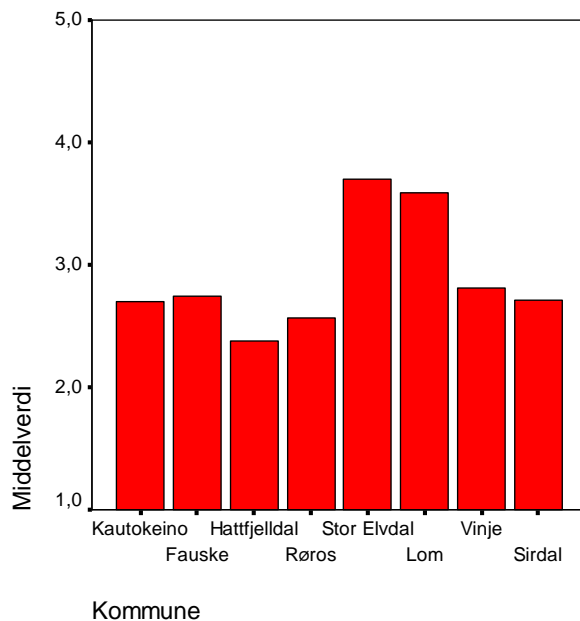
Planbestemmelser som kommunene har brukt for å redusere støybelastning fra snøskuterkjøring er farts- og tidsbegrensninger på kjøringen. Spesielt viktig i denne forbindelsen er natte-stenging av snøskuterløypene i samtlige kommuner med løyper med rekreasjonsformål. Det å anlegge traseer/løyper for snøskuterkjøring parallelt med offentlig vei, som en i stor grad har gjort i Vinje, er med på å hindre negative effekter som støyplager og annen forstyrrelse i områder som ikke har inngrep fra før.

I flere av forsøkskommunene (Fauske, Hattfjelldal og Vinje, til dels Røros) hadde en ved inngangen til forsøket plager med støy fra snøskuterkjøring i sentrumsområder og boligområder samt kjøring på offentlig vei på nattetid. Oppsynsregistreringene viser at denne kjøringen er redusert i forsøket. Dette er imidlertid ikke bare en effekt av nye planbestemmelser, men også av at det i løpet av forsøksperioden har kommet et generelt forbud mot kjøring med snøskuter på offentlig vei.

Gjennom arealsoneringen har en oppnådd en kanalisering av trafikken til traseer/løyper slik at flere områder enn før forsøket kan oppleves som stille(re) områder. Kartfestingen av traseer/løyper er med på å styrke denne effekten, forutsatt at snøskuterkjørerne holder seg til løypene. Oppsynsregistreringene forteller oss at kjøreomfanget nå er mindre i sårbare områder totalt sett, men vi har ikke data som forteller oss om den opplevde støyplagen er blitt større eller mindre totalt sett. Informantintervjuene forteller oss at støyplagene noen steder er blitt mindre (mindre ulovlig kjøring). Andre steder har støyplagene økt som effekt av forsøket. Dette gjelder spesielt i hytteområder nære snøskuterløyper med rekreasjonsformål, for eksempel tilførselsløypa for turistløypa i Sulitjelma.

SINTEF er i ferd med å utvikle et GIS-verktøy for beregning av støysoner ut fra terrengmodeller. Dette verktøyet kan være nyttig for vurdering av støybelastning fra snøskuterløyper og metoden blir prøvd ut i Vinje og Fauske.

Spørreundersøkelsen gjennomført i forsøket viser at det er i de kommunene som har minst omfang på snøskuterkjøring (Stor-Elvdal og Lom) at innbyggerne i størst grad sier at støy fra snøskutere forringer deres naturopplevelse (figur 3).



Figur 3. Støyen fra snøskutere forringer min opplevelse. Middelverdi på svarskala fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig)

3.8 Er kanalisering av motorisert ferdsel bort fra sårbare områder oppnådd?

Kanalisering av den motoriserte ferdselen gjennom arealsonering og etablering av faste løyper/traseer er et hovedelement i hele motorferdselsforsøket, og forsøket gir en kanaliseringseffekt. Spørsmålet er imidlertid om arealsoneringen og plasseringen av løypetraseer reduserer motorisert ferdsel i sårbare områder til et minimum.

Gjennomgangen av i hvilken grad hensynet til de ulike typene sårbare områder er ivaretatt i kommunedelplanene for motorferdsel viser at arealsoneringen har vært mest vellykket når det gjelder hensynet til verneområder, viktige viltbiotoper (spesielt villrein) og hensynet til rein-driftsnæringen. Disse interessene har i stor grad vært styrende for arealsonering og for plasseringen av løypetraseer. Kanaliseringen har i noen grad vært vellykket for sårbare naturtyper, biologisk mangfold og landskap, og i mindre grad for friluftslivsområder og for støyplager. For friluftinteressene og for støy har data- og kunnskapsgrunnlaget vært mer varierende i forsøkskommunene og fokuset på disse interessene har også variert mer i planarbeidet. Et eksempel på områder som ikke i særlig grad er ivaretatt er hytteområder med mye snøskuterkjøring der hytteeiere og skigåere plages av støy og forstyrrelser fra snøskutertrafikken.

Det kjøreformålet som i utgangspunktet er mest kanalisert ut fra bestemmelser og plassering av løyper er rekreasjonskjøring. Det mest utpregete eksempelet her er Fauske som har en turistløype og tilførselsløypene til denne hvor all rekreasjonskjøring skal foregå. Erfaringene med

rekreasjonsløyper er at brukerne i stor grad holder seg til løypene når de først har kommet inn på løypenettet. Men forsøket viser at det lett etableres ulovlige tilførselsløyper fra innmark og fra hytteområder, i tillegg til de lovlige tilførselsløypene som kommunene har etablert. Årsakene til dette ligger både i for dårlig parkeringskapasitet ved startpunktene for rekreasjonsløypene, og at mange finner det tungvint å laste opp snøskuter på henger for å kjøre til startpunktet for rekreasjonsløypene.

3.9 Ulovlig kjøring

Forsøket viser at ulovlig kjøring fortsatt forekommer i "nei-soner" for motorisert ferdsel og i områder uten faste løypetraseer. Dette gjelder både i kommuner med rekreasjonsløyper og stort totalomfang på den motoriserte ferdselen, og i kommuner med mindre totalomfang på motorisert ferdsel og uten løyper for rekreasjonsformål. Dette betyr at grepet med arealsonering og etablering av faste løypetraseer ikke fjerner den ulovlige kjøringa helt. Registreringsopplegget i forsøket viser at omfanget av ulovlig kjøring i sårbare områder imidlertid er redusert i praksis i kommunene med mye snøskuterkjøring som Fauske, Hattfjelldal og Vinje, sammenliknet med situasjonen før forsøket startet. Hovedårsaken til dette er at tidligere ulovlig rekreasjonskjøring er blitt lovlig i snøskuterløyper.

3.10 Konklusjoner

Arealsoneringen med opprettelse av løyper/kjøretraseer i forsøket har resultert i reduksjon av kjøring i sårbare områder, men kjøringen i slike områder har neppe nådd et minimumsnivå (avgrenset til kjøring som er direkte hjemlet i loven).

Hovedhensikten med arealsonering og kanalisering av den motoriserte ferdselen til bestemte kjøretraseer/løyper var å sikre sårbare områder på en bedre måte. Forsøket har hatt mest positive effekter når det gjelder å sikre hensynet til viktige viltbiotoper og hensynet til næringsinteresser (tamreindrift). Hensynet til verneområder synes også godt ivaretatt gjennom arealsoneringen i kommunedelplanene for motorferdsel. For disse områdene styres motorferdselen gjennom vernebestemmelsene etter naturvernloven og den motoriserte ferdselen var i stor grad kanalisert bort fra områdene allerede før forsøket startet.

Forsøket har hatt positive effekter på hensynet til støyplager i sentrumsområder/boligområder, men dette er også en effekt av forbudet som nå er innført mot kjøring på offentlig veg. Kanaliseringen har i mindre grad vært vellykket for friluftslivsområder og for støyplager ellers. For friluftslivsinteressene og for støy har data- og kunnskapsgrunnlaget vært mer varierende i forsøkskommunene og fokuset på disse interessene har også variert i planarbeidet.

Forsøket har gitt økte støyplager fra snøskuterkjøring i løyper nær hytteområder.

Rekreasjonskjøringen foregår i stor grad etter de løypene som er etablerte for dette formålet når brukerne først har kommet seg inn på disse løypene. Det etableres imidlertid lett ulovlige tilførselsløyper til rekreasjonsløypene fra innmark og fra hytteområder, i tillegg til de lovlige tilførselsløypene som kommunene har etablert for dette formålet. Årsakene til dette er for dårlig parkeringskapasitet ved startpunktene for flere av rekreasjonsløypene, og at folk velger en mer lettvinnt løsning enn å laste opp snøskuteren på henger for å kjøre til startpunktet for rekreasjonsløypene.

Ulovlig kjøring foregår fremdeles også i de sårbare områdene til tross for arealsonering og etablering av løyper for rekreasjonskjøring.

4 Har vedtektene sikret en mer helhetlig vurdering av alle berørte interesser i saker om motorferdsel i utmark og vassdrag?

Kommuneplanarbeidet er i prinsippet ment som et verktøy for å sikre nettopp en helhetlig vurdering av ulike interesser. Dette var en av hovedbegrunnelsene for å gjøre motorferdsel til en del av kommuneplanarbeidet gjennom forsøket. I hvilken grad vedtektene sikrer en mer helhetlig vurdering av alle berørte interesser i saker om motorferdsel i utmark og vassdrag, må ses i sammenheng med målsettingen om å redusere omfanget av motorferdsel i de mest sårbare områdene til et minimum, og også delmålet om en mer demokratisk behandling av motorferdselsaker. Alle disse delmålene omhandler målsettingen om en mer helhetlig vurdering av ulike interesser. Helhetlig vurdering av berørte interesser er et viktig tema all den tid ulike interesser knyttet til motorferdsel er mange og til dels konfliktfylte.

4.1 Hvilke interesser er berørt – og hørt?

4.1.1 Politikernes rolle i forsøket

Berørte interesser i motorferdselforvaltningen kan både være interessegrupper i befolkningen, faglige interesser eller politiske interesser. Motorferdselpolitikk er for eksempel mange steder et sentralt valgkamptema. Avslutning av en kommuneplanprosess for motorferdsel parallelt med valgkampavslutning kan by på utfordringer, og var for eksempel ikke ønskelig i Kautokeino. Det å gi kommunene økt myndighet etter motorferdselloven betyr å gi kommunepolitikerne mulighet for økt innflytelse på motorferdselpolitikk- og forvaltning.

I forsøkskommunene har det totalt sett vært bred enighet mellom administrasjon og politikere om retningen på innholdet i de ulike kommunedelplanene for motorferdsel. Dette gjelder i størst grad Sirdal, Lom, Hattfjelldal og Stor-Elvdal. I Røros var dette i liten grad tilfelle, der spørsmålet om etablering av åpen skuterløype var et hett politisk tema der sterke politiske krefter gikk imot kommunens profil. Kun et knapt flertall i det faste utvalg for plansaker støttet kommunens anbefaling om ikke å etablere snøskuterløype inn mot svenskegrensa. I Fauske var bare deler av politikergruppa enig med administrasjonens forslag til kommunedelplan, slik at forsøket skapte politiske polariseringer rundt motorferdseltemaet. Politikerne vedtok her innskjerpende tiltak i forhold til administrasjonens innstilling. Forsøket viser at politikernes rolle i størst grad blir synlig når denne gruppens interesser kommer i motsetning til administrasjonens anbefalinger.

Forsøket viser også at politikere i stor grad har tillit til at administrasjonen gjør helhetlige, faglige vurderinger på temaet motorferdsel. Det å utarbeide en kommunedelplan for motorferdsel er en komplisert prosess som forutsetter mange faglige avveininger. Mange politikere forventer derfor ikke å ha noen sentral rolle, særlig ikke hvis det i politikergruppa er enighet om de store linjene, og administrasjonen er villig til å følge opp dette. En faktor i dette bildet er at både administrasjon og politikere i stor grad har ønsket å videreføre etablert praksis i forsøket, enten den var liberal eller restriktiv. På den måten har ikke forsøket skapt de store utfordringer i samspillet mellom administrasjon og politikere.

Som i andre plansaker har administrasjonen likevel en utfordring i å utforme planutkast som følger opp politikernes føringer, samtidig som innholdet i planen er i tråd med nasjonal politikk og nasjonale hensyn. Planutkastene i forsøket ble i liten grad vesentlig endret som følge av politisk behandling på lokalt nivå.

4.1.2 Snøskuterinteressenes rolle i forsøket

Snøskuterinteressene har på ulike måter deltatt i planprosessen og hatt innflytelse på kommunedelplanene.

Vinje: Her valgte kommunen å endre vesentlig på innholdet i det første høringsutkastet av kommunedelplanen. Årsaken til dette var at grunneierinteressene og snøskuterinteressene var misfornøyd med både prosess og forslag til bestemmelser. Endringen gikk i hovedsak i liberaliserende retning. I første planutkast la en kun til rette for rekreasjonsskjøring med snøskuter i løyper forbeholdt guidete turer i regi av snøskuterklubben. Det andre høringsutkastet inneholdt rekreasjonsløyper som ut fra grunneieravtaler kunne brukes fritt av medlemmene i snøskuterklubbene i kommunene. I tillegg til var antallet løyper utvidet. Snøskuterinteressene i Vinje ble med i plangruppa i sluttfasen av planprosessen, og har i driftsfasen hatt avtale med kommunen om stikking og vedlikehold av løypene som betalte oppdrag.

Stor-Elvdal: Stor-Elvdal snøskuterklubb ble opprettet i løpet av forsøksperioden for å styrke muligheten for å få etablert snøskuterløype. Først en og siden to representanter for snøskuterinteressene var medlemmer i styringsgruppa for prosjektet. Disse fikk støtte fra politikerne i ønsket om rekreasjonsløype. Kommunedelplanen inneholder en skuterløype åpen for snøskuterklubbens medlemmer.

Fauske: Utpøvingen av den tidligere fiskeløypa som åpen turistløype var ukontroversiell. Snøskuterinteressene kom med innspill de mener ble ivaretatt gjennom deltakelse i et panel fra tidlig i planprosessen.

Hattfjelldal: Snøskuterklubben var involvert i planprosessen gjennom deltakelse i arbeidsgruppe (panel). Her er det lagt ut et nettverk av åpne løyper (hovedløyper) og isfiskeløyper. Disse kan benyttes av alle som kjøper kjøreseddel eller fiskekort for isfiskeløypene.

Sirdal: Sirdal snøskuterklubb ble etablert ved inngangen til forsøksperioden. Snøskuterinteressenes ønske om turløype vant ikke fram i Sirdal, i hovedsak på grunn av negative holdninger hos grunneierne og en vanskelig grunneierstruktur med mange små grunneiere. Den nyetablerte snøskuterklubben var involvert gjennom muntlig dialog med prosjektleder.

Røros: Snøskuterklubben var i muntlig dialog med kommuneadministrasjonen, men var ikke medlemmer av arbeidsgruppa. Som pressgruppe vant ikke snøskuterinteressene igjennom med sitt ønske om skuterløype inn mot svenskegrensa. Her klarte kommuneadministrasjonen å overbevise flertallet av politikere om at kommunens strategiske satsing på naturkvaliteter, stillhet og ro ikke lot seg forene med en snøskuterløype.

Lom: Her finnes ingen organisert snøskuterklubb.

Snøskuterinteressene er generelt godt organisert og har i alle forsøkskommunene unntatt Lom vært delaktige i kommunedelplanarbeidet før høringsrunden. Flere snøskuterklubber tok kontakt med grunneiere i ønskete områder for snøskuterløyper og utarbeidet egne forslag til trasealternativer (Røros, Stor-Elvdal, Sirdal, Vinje og Hattfjelldal). Dette arbeidet la premisser for planarbeidet i vesentlig grad, selv om forslagene ikke fikk gjennomslag alle steder. Snøskuterinteressene har hatt størst innflytelse på kommunedelplanene i Fauske, Hattfjelldal, Vinje og Stor-Elvdal.

4.1.3 Naturverninteressenes rolle i forsøket

Forsøket viser at de faglige interessene knyttet til natur- og miljøvern, i mye mindre grad enn snøskuterinteressene er blitt ivaretatt av frivillige, lokale organisasjoner. Hovedårsaken til dette er at disse interessene generelt er dårlig organisert på lokalt nivå. Bare et fåtall av forsøkskommunene har hatt aktive lokallag av for eksempel Naturvernforbundet. Kun i Røros og Stor-Elvdal har lokale representanter for Naturvernforbundet vært trukket med i planprosessen, og bare i sistnevnte kommune som deltaker i arbeidsgruppe. I de kommunene som arrangerte åpne møter innledningsvis i planprosessen (Fauske, Hattfjelldal og Sirdal) kunne natur- og miljøverninteresserte enkeltpersoner fremme sitt syn.

Alle forsøkskommunene har hatt Naturvernforbundet på høringslista. Fylkeslag av Naturvernforbundet leverte høringsuttalelser for Vinje, Fauske, Sirdal og Kautokeino. Lokallag av naturvernforbundet leverte uttalelse for Røros. Zoologisk forening leverte høringsuttalelse i Røros.

På grunn av dårlig organisasjon og representasjon av natur- og miljøverninteressene lokalt, har fylkesmannens miljøvernavdeling hatt en svært viktig rolle i forhold til å ivareta natur- og miljøverninteressene lokalt.

4.1.4 Friluftslivsinteressenes rolle i forsøket

Friluftslivsinteressene må sies å være ennå dårligere representert i planarbeidet på lokalt nivå enn naturverninteressene. Disse interessene har først og fremst blitt ivaretatt gjennom administrasjonens lokalkjennskap til utfartsområder, kartlegging av båndlagte friluftsområder etc., men uten at noen lokale organisasjoner (bortsett fra Naturvernforbundet i to kommuner) har deltatt som premissleverandører i planarbeidet i noen av forsøkskommunene.

Kun tre av FRIFO sine 12 medlemsorganisasjoner har fått planutkastene på høring, og bare i enkelte av kommunene (DNT, Røde Kors og NJFF). DNT leverte høringsuttalelse angående Sirdal og Vinje. NJFF leverte uttalelser på fylkesnivå angående Sirdal. Forum for natur- og friluftsliv (FNF) fikk tilsendt høringsutkast i Oppland og Telemark, og leverte høringsuttalelser angående Røros, Vinje og Lom.

Enkelte lokale turlag og mange jakt/fiske foreninger har fått planutkastene på høring. Fauske kommune utpeker seg til en viss grad ved at flere aktører (nærmiljøutvalg, enkeltpersoner og Statskog) har avgitt høringsuttalelser til forsvar for friluftslivsinteressene. Disse påpeker at motorisert ferdsel tillates i viktige friluftslivsområder i planutkastet for Fauske. Noen lokale jakt- og fiskeforeninger har levert høringsuttalelser. Noen av disse er skeptiske til det de oppfatter som liberaliseringer, mens andre fremmer ønsker om bedre tilgjengelighet for motoriserte kjøretøy.

Mange hytteforeninger har fått tilsendt planutkast (men ikke i alle kommuner). Svært få har levert høringsuttalelser. Vi har benyttet lokale hytteforeninger og skiklubber som informanter i evalueringsarbeidet, og ser at disse til en viss grad representerer friluftslivsinteresser. Men et generelt trekk er at medlemmene i disse foreningene ytrer behov i flere retninger. På den ene siden ønsker mange å utøve friluftsliv i natur med minst mulig forstyrrelse, på den annen side ytrer de behov for økt motorferdsel i utmark gjennom ønsket om oppkjørte skiløyper og transport til hytter. Hytteforeninger har ikke vært deltakende i planprosessen før høringsrunden i noen forsøkskommuner. Disse har da eventuelt fremmet behov for transport og oppkjøring av skiløyper.

Noen grendelag og flere enkeltpersoner (spesielt Fauske) har uttalt seg om etablering eller lokalisering av snøskutertraseer fordi disse virker forstyrrende for utøvelse av ikke-motorisert friluftsliv eller opphold på hytta.

Nesten ingen skiforeninger/skiklubber har fått tilsendt planutkastene, og enda færre leverte høringsuttalelser. I flere forsøkskommuner har likevel skiklubbene vært involvert i planprosessen angående kartlegging/plassering av skiløyper.

Forsøket viser at fylkesmannens miljøvernavdeling også har en viktig rolle å spille for å ivareta friluftslivsinteresser. Vi ser et potensial i å gå ut til og søke å involvere flere aktører som kan uttale seg om både natur-, miljø- og friluftslivsinteresser i planprosessen. Her har både kommunene, organisasjonene og enkeltpersoner et ansvar for å bidra. Flere av FRIFO sine medlemsorganisasjoner, skiklubber og hytteforeninger kunne i større grad vært involvert. Både gjennom deltakelse på (flere) åpne møter, deltakelse i bredere sammensatte arbeidsgrupper og utvidete adresselister for høring.

4.1.5 Reiselivsinteressenes rolle i forsøket

Reiselivsinteressene har hatt innflytelse på planarbeidet spesielt i Fauske kommune. Her var satsing på kommersiell utnyttelse av turistløypa (tidligere isfiskeløype) i Sulitjelma-området også en viktig del av motivasjonen for å delta i forsøket. Reiselivsinteressene var deltakende i planprosessen ved å komme med innspill som i stor grad ble tatt hensyn til. I løpet av forsøksperioden har hotellet i Sulitjelma gått over fra sesongdrift til helårsdrift, en campingplass arrangerer guidete turer og et verksted har økt bemanningen som følge av forsøket.

I de andre kommunene har bedrifter og/eller personer hatt enkeltutspill i forhold til satsing på kommersiell utnyttelse av snøskuteren eller helikopter i reiselivssammenheng. I Vinje har to bedrifter arrangert snøskutersafarier i forsøksperioden, i Hattfjelldal gjelder dette en bedrift. I Røros fikk et hotell anledning til å arrangere guidete turer over til svenskegrensa, men har ikke benyttet seg av dette fordi en grunneier på svensk side ikke ønsket denne ferdselen på sin eiendom. I Sirdal tillates bruk av snøskuter kun til transport av utstyr i reiselivssammenheng. I tillegg er det gitt en dispensasjon til et prøveprosjekt for snørekjøring etter snøskuter opp til en fjelltopp med reiselivsformål. I Lom tillates kun frakt av transport og utstyr til turisthyttene (i noen tilfelle også persontransport). Stor-Elvdal kommune er den eneste av forsøkskommunene hvor reiselivsbedrifter har en aktivitet som forutsetter motorisert transport med barmarkskjøretøy (transport av jaktutbytte i forbindelse med guidete jaktture). Bestemmelsene forutsetter bruk av lett beltegående kjøretøy (jernhest) og en nærmere beskrivelse av jaktturene.

I de kommunene som har organisasjoner eller reiselivslag som representerer flere bedrifter (Vinje, Lom og Røros), uttaler disse at de bevisst har valgt å ikke være pådrivere for å utnytte motorisert transport i reiselivssammenheng, men la eventuell satsing være opp til hver enkelt bedrift.

4.1.6 Reindriftnæringas rolle i forsøket

Av ulike næringsinteresser er det først og fremst reindriftnæringa som har hatt innflytelse på planarbeidet. Dette gjelder Kautokeino, Hattfjelldal, Fauske, Lom og Røros. I Kautokeino fremmet områdestyret for reindrift en prinsipiell innsigelse på planutkastet, som først og fremst var rettet mot dispensasjonsløypene på barmark. I Røros fremmet også områdestyret en omfattende innsigelse som endret planutkastet på mange punkter i innskjerpende retning, i tillegg til at reindriffta fikk økt innflytelse på saksbehandling. I Røros var reindriftnæringa og grunneierrepresentant eneste eksterne representanter i den ellers administrative arbeidsgruppa som deltok i planarbeidet. I Lom var reindriftnæringas interesser ivaretatt gjennom kartfesting av sårbare områder fra 1992.

Reindriftsforvaltningas interesser har i forsøket vært sammenfallende med natur, miljø- og friluftinteresser. I Hattfjelldal og Røros har reindriftnæringa mulighet for å stenge snøskutertrafikk hvis disse kommer i konflikt med reindriftnæringas interesser.

4.1.7 Landbruksinteressenes rolle i forsøket

Landbruks- og skogbruksnæringas interesser er ivaretatt gjennom § 4 i motorferdselloven.

4.1.8 Grunneierinteressenes rolle i forsøket

§ 10 i motorferdselloven gjelder uavkortet i forsøket. Det betyr at grunneier har rett til å forby eller begrense motorferdsel på sin eiendom.

Grunneierne har i stor grad hatt innflytelse på planarbeidet, både gjennom representasjon i arbeidsgrupper, som deltakere på møter underveis i planprosessen og som aktive bidragsytere i høringsrundene.

Grunneiere har selvsagt hatt stor innflytelse på lokalisering av traseer for snøskuterkjøring, enten det gjelder leiekjøring i nyttesammenheng, annen transport eller rekreasjonskjøring. I Sirdal og Røros er grunneierspørsmålet en viktig årsak til at det ikke er opprettet snøskuterløyper med rekreasjonsformål. I Vinje og i Stor-Elvdal har grunneiere inngått avtaler med snøskuterklubbene som blant annet begrenser kjøring i rekreasjonsløypene til innenbygds medlemmer av snøskuterklubbene. Ellers har grunneierne fått gjennomslag for eksempel i Røros ved at det tillates transport til hytter og setrer for fastboende etter 4 faste traseer, uten søknadsplikt.

Statskog har lenge praktisert et prinsipp om at praktisering av motorferdselloven er opp til kommunene. Tradisjonelt har Statskog vært høringsinstans på dispensasjonssaker uten "å legge seg borti" kommunal praksis. Dette er naturlig ut fra den ulike praktiseringen etter motorferdselloven som har vært i ulike kommuner. Statskog har videreført denne praksisen i forsøket. Forsøket viser at Statskog kan ha en viktig rolle å spille i vilkårsetting av tillatelser på deres eiendommer, for eksempel gjennom begrensninger i antall turer som tillates for uttak av ved.

4.2 Kartfestede data øker muligheten for en helhetlig vurdering i planarbeidet

Det var en forutsetning før prosjektet startet at plangrunnlaget skulle være tilstede i forsøkskommunene, eller at det nokså raskt skulle kunne skaffes. Med plangrunnlag mente oppdragsgiver (Direktoratet for naturforvaltning i brev av 21.03.02) tilfredsstillende data for kartfestet biologisk mangfold (fisk, vilt og andre biologiske ressurser), vernede og/eller verneverdige områder, områder med andre naturkvaliteter (landskapsverdier, naturminner, kulturlandskapskvaliteter), kulturminner i utmark, friluftsområder etc.

Forsøkskommunene hadde i varierende grad dette plangrunnlaget oppfylt ved inngangen til forsøket, men ingen av kommunene var etter vår vurdering på det nivået som DN her forespeilet på alle temaene. I flere av høringsuttalelsene kom det fram at det ikke var tatt tilstrekkelig hensyn til plangrunnlaget i soneringen av areal, både i form av innsigelser eller som anbefalinger om å vurdere soneringen om igjen. I enkelte høringsuttalelser kom det fram at plangrunnlaget var for dårlig, spesielt gjaldt dette Vinje. Her ble det pekt på at naturtypekartlegginga generelt var for dårlig, at viltkartene er for gamle m.m. Forsøket viser at fylkesmannens miljøvernavdeling har hatt en viktig rolle i å kvalitetssikre kommunedelplanen med hensyn til en vurdering av natur- og miljøinteresser ut fra eksisterende plangrunnlag.

Kautokeino står i en særstilling med hensyn til plangrunnlag. Her var plangrunnlaget svært mangelfullt. Kommunen oppgir dette som en viktig årsak til at de kom så seint i gang med forsøket og derfor måtte velge å avbryte planprosessen. Vi må stille spørsmålstegn ved hvordan DN/MD kunne invitere en kommune til forsøket som ikke hadde et tilfredsstillende plangrunnlag, og vi må stille spørsmålstegn ved hvorfor Kautokeino valgte å bli med. Kommunen selv sier at de ble klar over manglende oversikt over miljøforholdene underveis i arbeidet med delplanen. Det at forsøket er blitt gjennomført uten erfaringer fra en finnmarkskommune er en betydelig svakhet ved forsøket og dermed også for evalueringa.

Helhetlig arealplanlegging forutsetter at mest mulig kunnskap er kartfestet. Kunnskap som ikke er kartfestet blir fort mindre viktige premisser for innholdet i planene. Dette gjelder for eksempel friluftslivsområder som ikke er båndlagt i utfartsområder, kulturminner i utmark og biologisk mangfold som ikke er kartfestet. For en nærmere vurdering av plangrunnlaget, se kapittel 3. Kartfestet materiale er utgangspunkt for en mer åpen prosess der vurderingsgrunnlaget i større

grad er synlig, i motsetning til den lokale, ikke-kartfestete kunnskapen. Denne har naturlig nok vært viktigere i kommuner der plangrunnlaget har vært ekstra dårlig.

Digitale kart gjør at man lettere kan legge inn ny kunnskap og se denne i sammenheng med eksisterende kunnskap i en helhetlig vurdering. Dette har vært viktig i arbeidet med sonering av areal. De kommuner som har hatt mulighet til selv å sette sammen ulike temakart har fått til et mer effektivt planarbeid, som i en viss grad også har innvirket på kvaliteten på analysene. Et eksempel på dette er Fauske kommune, som ligger langt framme når det gjelder digitalt kartgrunnlag.

4.3 Plan- og bygningslovens prosedyrer for kommuneplanlegging – en sikkerhet for helhetlig vurdering av berørte interesser?

I utgangspunktet er det kommunen som ut fra en helhetsvurdering bestemmer hvordan arealene skal utnyttes, og det er også kommunens ansvar at dette skjer på en faglig og formelt riktig måte, etter lovens bestemmelser og i tråd med nasjonale retningslinjer (MD – T-5/95). En forutsetning for dette ansvaret er at plan- og bygningslovens bestemmelser om samarbeid, samråd, offentlighet og informasjon følges opp jf. § 16. Etter § 20 -5 skal kommunen sørge for at de mest aktuelle spørsmålene i planarbeidet på et tidlig tidspunkt gjøres kjent på en hensiktsmessig måte, slik at det kan bli gjenstand for offentlig debatt.

Plan- og bygningslovens bestemmelser er å anse som minimumskrav med hensyn til informasjon og medvirkning (offentliggjøring av oppstart av kommuneplanarbeid og offentlig høring av planutkast). Dette er mange steder nok for å skape et godt engasjement blant innbyggerne og berørte parter. Andre steder må det mye mer til for å skape engasjement og en planprosess der mange aktører sitter igjen med følelsen av å være deltakende.

I noen kommuner har berørte interesser vært deltakende fra begynnelsen av planarbeidet. Stor-Elvdal er eksempel på dette, der styringsgruppa som utformet kommunedelplanen i sin helhet var en bredt sammensatt og politisk valgt gruppe. I Røros var snøskuterinteressene aktive i debatten, men kun reindrifta og til dels grunneierinteressene var representert i kommuneplanarbeidet. I Sirdal hadde en møter med berørte parter hver for seg, men administrasjonen styrte gjennomføringen av selve planarbeidet. I Vinje ble snøskuterinteressene sammen med grunneierinteressene inkludert aktivt i planarbeidet etter 1. høringsrunde, og en gjennomførte også grendeutvalgsmøter. I Fauske og Hattfjelldal hadde en som i Sirdal møter med berørte parter enkeltvis, i tillegg til at en i Hattfjelldal gjennomførte systematiske møter mellom grendeutvalgene og kommunen. Sirdal, Vinje og Hattfjelldal arrangerte åpent møte om kommuneplanarbeidet tidlig i planprosessen.

I alle forsøkskommunene unntatt Lom kom det inn mange innspill i høringsrunden, og på den måten kan vi oppsummere med at forsøket skapte et lokalt engasjement.

Ingen av forsøkskommunene har benyttet seg av fylkeskommunen eller statlige myndigheter for veiledning, bistand eller samarbeid tidlig i planprosessen, selv om enkelte av fylkesmennenes miljøvernavdelinger leverte generelle høringsuttalelser ved oppstart av planprosessen. I brev av 28.05.2002 oppfordret Direktoratet for naturforvaltning både fylkeskommuner og fylkesmenn til, om nødvendig, aktivt å veilede de aktuelle kommunene i arbeidet med kommunedelplanen. Innsigelsesadgangen er basert på at det har vært en forutgående saksbehandling med reell medvirkning og samarbeid mellom sektormyndighetene/fylkeskommunen og kommunen (MD – T-5/95). Vi kan ikke se at denne forutsetningen er oppfylt i forsøket (se kapittel 8.3 om innsigelsesinstituttets rolle). Det ble fremmet innsigelse eller varsel om innsigelse på seks utkast til kommunedelplaner for motorferdsel.

Vi vurderer det slik at det ikke finnes noe fasitsvar på hva som er en ideell kommuneplanprosess, til det er kommunene for forskjellige. I en kommune som Lom er engasjementet rundt

motorferdsel rett og slett svært lavt, selv om en også her kan se fordeler med satsing på en mer ideell planprosess. At det er svært ressurskrevende å trekke mange aktører inn i planprosessen, er noe alle forsøkskommunene har erfart, og flere har prioritert ut fra dette. Flere kommuner uttrykker likevel at større engasjement i informasjon og medvirkning er noe av det de ville satset mer på om de skulle gjennomført planprosessen om igjen.

4.4 Konklusjoner

Forsøket viser at plan- og bygningslovens prosedyrer for kommuneplanlegging i en viss grad sikrer en helhetlig vurdering av berørte interesser. I alle forsøkskommunene har berørte interesser i større grad enn tidligere blitt trukket inn i forvaltningen av motorferdsel gjennom kommuneplanarbeidet, i tråd med plan- og bygningslovens bestemmelser om samarbeid, samråd og saksbehandling. Forsøket viser likevel at grunnlaget for en aktiv medvirkning av berørte interesser er svært forskjellig fra kommune til kommune, og at berørte interesser i varierende grad har deltatt i planprosessene.

Alle forsøkskommunene understreker at det er svært ressurskrevende å gå utover plan- og bygningslovens minimumskrav til informasjon og medvirkning.

Muligheten til medvirkning gir også mulighet til at sterke pressgrupper når fram med sine krav. Forsøket viser at de velorganiserte snøskuterinteressene har hatt stor innflytelse på kommuneplanene på lokalt nivå i fire av kommunene (Vinje, Fauske, Hattfjelldal og Stor-Elvdal). Deres interesser nådde ikke fram i Sirdal og Røros. Natur-, miljø- og friluftslivsinteressene er dårlig organisert på lokalt nivå. Deres interesser er sikret først og fremst gjennom kommuneadministrasjon og fylkesmannens miljøvernavdeling, og bare delvis gjennom regionalt eller lokalt engasjement fra frivillige organisasjoner.

Reiselivsinteressene er ivaretatt i størst grad i Fauske og Hattfjelldal. Alle kommunene har vurdert enkeltbedrifters behov, men ikke alle ønsker er imøtekommet.

Reindriftsnæringa har hatt innflytelse på kommunedelplanene i alle kommuner med reindrift.

Gjennom arealsoneringa og etablering av snøskuterløyper har grunneierinteressene, gjennom sin rett til å nekte motorisert ferdsel på sin eiendom, hatt stor innflytelse på planprosess og innhold i delplanene.

5 Har vedtektene medvirket til at behandling og praktisering av motorferdselsaker har blitt mer demokratisk?

”Demokrati” er et utfordrende begrep å legge inn i en målsetting, all den tid det er et ladet ord som også kan gis svært ulikt innhold. Har ”folkestyret” i større grad blitt sikret ved å legge forvaltningen av motorferdsel i utmark under plan- og bygningsloven? Minimumskravene til behandling av kommuneplanen i form av tidlig offentliggjøring og det å gi muligheter for innspill underveis i planprosessen (§ 20-5 og § 27-1) er i seg selv med på å sikre lokaldemokratiet. Kommuneplanen er et politisk vedtatt dokument som således skal sikre de folkevalgtes innflytelse på administrasjonens retningslinjer for saksbehandling, og som også gir muligheter for reell innflytelse i dispensasjons- og klagesaker.

Forsøkskommunene har gjort svært ulike grep for å oppfylle intensjonen om medvirkning i plan- og bygningsloven. Hvorvidt selve behandlingen og praktisering av motorferdselsaker er blitt, eller oppfattes som, mer demokratisk er et vanskeligere spørsmål å besvare konkret, spesielt i de kommuner som har praktisert etter nytt regelverk i en svært avgrenset tidsperiode.

5.1 Ulike måter å informere og involvere interessegrupper i forsøket

Plan- og bygningsloven pålegger kommunene å gjøre de mest aktuelle spørsmålene i kommuneplanarbeidet kjent på en hensiktsmessig måte, slik at de kan bli gjenstand for offentlig debatt. Utkast til kommuneplan skal legges ut for offentlig ettersyn.

Forsøkskommunene har valgt ulike måter å imøtekomme plan- og bygningslovens krav om informasjon og muligheter for uttalelse i planprosessen. En minimumsløsning har vært å annonsere kommuneplanarbeidet, ta opp motorferdsel som tema blant andre temaer på arealplanmøter og så legge planutkastet ut på høring. Dette var aktuelt i Lom, en kommune med svært lite motorisert ferdsel og også generelt lite engasjement for temaet. En svært inkluderende planprosess har vært, som i Stor-Elvdal, å opprette en bredt anlagt politisk valgt styringsgruppe. Denne stod for utformingen av kommunedelplanen mens kommuneadministrasjonen hadde en slags rådgivende sekretærfunksjon. I Vinje så kommunen seg nødt til å inkludere snøskuter- og grunneierinteressene i større grad i planprosessen enn det som var påtenkt, og planutkastet ble dermed lagt ut på høring i to omganger.

Kommunen har et stort ansvar i å informere, motivere og inkludere kommunens innbyggere. Både for å sikre en helhetlig vurdering av interesser, for å sikre at kommunens innbyggere får et viktig eierforhold til forvaltningen av motorferdsel, men også for å unngå at spesielle interessegrupper får en uforholdsmessig stor plass i den offentlige debatten omkring motorferdsel i utmark. Dette er en ressurskrevende prosess, men nødvendig for å sikre målsettingen om en mer demokratisk behandling og praktisering av motorferdselsaker. Flere av forsøkskommunene uttrykker i etterkant av planprosessen at en kunne vunnet på å bruke mer ressurser på å trekke berørte parter inn i arbeidet. Dette vil, uansett velvilje, være gjenstand for nødvendige ressursmessige prioriteringer.

5.2 Oppsummering av lokale og regionale interessegruppers innflytelse i planprosessen

Grunneierinteressene, snøskuterinteressene og næringsinteressene har hatt størst innflytelse på innholdet i kommunedelplanene i Fauske, Hattfjelldal, Vinje og Stor-Elvdal. I Sirdal utpeker grunneierinteressene seg med stor innflytelse på kommunedelplanen. I Røros vant natur-, mil-

jø- og friluftslivsinteresser fram til fordel for snøskuterinteressene. Natur-, miljø- og friluftslivsinteressene er på lokalt nivå først og fremst sikret gjennom kommunens administrasjon og ikke interessegrupper.

Forsøket viser at berørte parter har hatt større muligheter for innflytelse på forvaltningen av motorferdsel under forsøket enn tidligere. Hvorvidt ulike interessegrupper har hatt reell innflytelse på innholdet i kommunedelplanene varierer, det gjør også opplevelsen av dette hos interessegruppene. Om lokale interessegruppers deltaking i planprosessen og innflytelse på kommunedelplanene, se kapittel 4.

Natur, miljø- og friluftslivsinteresser er generelt bedre organisert på regionalt nivå og har dermed i større grad hatt muligheter for innflytelse på innholdet i kommunedelplanen enn disse interessene på lokalt nivå. Svært få organisasjoner på fylkesnivå har likevel gitt innspill i forsøket.

Forsøket har vist at kommunikasjonen mellom forsøkskommunene og regionale organisasjoner- og myndigheter først har skjedd under høringsrundene på kommunedelplanutkast. Forsøket viser en klar tendens til at veiledende råd og kommentarer har hatt liten innflytelse på innholdet i kommunedelplanen i form av endringer av planutkast, så lenge disse ikke er utformet som en innsigelse. Innsigelsesmyndighetene ved Reindriftsforvaltningen og Fylkesmannens miljøvernavdeling har i stor grad vært aktive som høringsinstanser, og har gjennom innsigelser fungert som premissleverandører for innholdet i kommunedelplanene. Se ellers kapittel 8.3 om innsigelsesinstituttets rolle.

5.3 Delegering fra politisk til administrativt nivå - mer demokratisk saksbehandling?

Utenom forsøket behandles motorferdselsaker etter motorferdselloven. Denne har vist seg å gi store variasjoner i behandling og praktisering av motorferdselsaker, blant annet på grunn av mulighetene for å gi dispensasjoner. Mange kommunale saksbehandlere har hatt en sentral rolle i behandling og praktisering av motorferdselsaker, og tatt avgjørelser på bakgrunn av tidligere politiske vedtak, erfaring fra tidligere saker og etablert praksis.

I forsøkskommunene uttrykker flere saksbehandlere at det i praktiseringsperioden har vært lettere å utføre arbeidet, fordi en kommunedelplan for motorferdsel gir en positiv politisk ryggdekning. Politikerne har hatt mulighet for innflytelse på selve plandokumentet, noe som tilsier en mer demokratisk saksbehandling og praktisering.

Forsøket innebærer likevel en delegering av saksbehandling fra politisk til administrativt nivå, fordi formål en tidligere måtte søke dispensasjon for nå er hjemlet i det kommunale regelverket. Spesielt i de sørnorske forsøkskommunene har svært få motorferdselsaker vært til politisk behandling i praktiseringsperioden av forsøket. Forsøket gir dermed politikerne størst mulighet for innflytelse når selve plandokumentet vedtas, og i mindre grad i den løpende saksbehandlingen av motorferdselsaker. Saksbehandler får nå i mange saker en enkel oppgave fordi resultatet av saksbehandlingen i større grad enn tidligere er gitt gjennom de kommunale bestemmelsene. Dette medfører en større grad av forutsigbar saksbehandling, til fordel for innbyggerne. Likevel viser forsøket at saksbehandler har en viktig myndighet i forhold til å avgjøre hvorvidt en sak bør gå til politisk behandling eller ikke. Hvis målsettingen om å redusere saksbehandlingstida prioriteres for høyt, kan denne utgjøre en målkonflikt i forhold til en mer demokratisk behandling av motorferdselsaker der politikerne inkluderes i større grad.

5.4 Økt innflytelse fra politikere og andre pressgrupper

I prinsippet gir integreringen av motorferdsel i kommuneplanarbeidet mulighet for større innflytelse fra politikere eller andre pressgrupper. Spesielt for kommuner som ønsker å føre en restriktiv motorferdselselforvaltning kan økt mulighet for innflytelse være en stor utfordring. Denne problemstillingen har vært spesielt framtrедende i Rørros og Vinje. I Rørros vant ikke snøskuterinteressene fram, selv om de var dominerende og førende i debatten omkring etablering av snøskuterløyper med rekreasjonsformål. I Vinje vant både snøskuter- og grunneierinteressene etter hvert fram. Også i Stor-Elvdal var det stor politisk vilje for anleggelse av snøskutertrase med rekreasjonsformål på Koppangkjølen, men her var ikke administrasjonens holdninger like tydelige.

Vedtektene i forsøket medfører altså økte muligheter for innflytelse fra politikere og også eventuelle pressgrupper på temaet motorferdsel. Dette er på mange måter til lokaldemokratiets fordel. Forsøket viser likevel at denne muligheten gir kommuneadministrasjonen store utfordringer, fordi denne også er ansvarlig for å ivareta nasjonalt lovverk og politikk.

5.5 Konklusjoner

Vedtektene har medvirket til at behandling og praktisering av motorferdselsaker har blitt mer demokratisk. Gjennom planprosessen og i høringsrundene har berørte parter hatt større muligheter til å bli hørt enn tidligere.

Kommunedelplanene er i stor grad et produkt av helhetlige og faglige vurderinger der politikernes og andre interessegruppers innflytelse har vært reell. På denne bakgrunn oppfatter både saksbehandlere og brukere at vedtak i motorferdselsaker i praktiseringsperioden har blitt fattet på et mer demokratisk grunnlag enn tidligere.

Forsøket viser likevel at ulike interessegrupper i ulik grad har hatt innflytelse på kommunedelplanene. Grunneierinteresser, snøskuterinteresser og næringsinteresser er i stor grad ivare tatt av lokale organisasjoner. Natur-, miljø- og friluftinteressene er dårlig organisert på lokalt nivå, og derfor avhengig av at kommuneadministrasjonen og regionale myndigheter (høringsinstanser) ivaretar disse interessene.

6 Har vedtektene medvirket til at behandling og praktisering av motorferdselsaker har blitt mer effektiv?

Målsettingen om en mer effektiv saksbehandling er også å finne i vedtektene til forsøket der det heter at disse skal "... *medvirke til at behandling og praktisering av motorferdselsaker blir mer demokratisk, effektiv og forutsigbar*. Det er mest nærliggende å definere en mer effektiv saksbehandling med nedkortet saksbehandlingstid, og vi velger også å ta utgangspunkt i dette. Dette har vært en spesielt viktig målsetting for de av forsøkskommunene som i utgangspunktet hadde størst arbeidsbelastning med hensyn til motorferdselsaker. Selv om dette er viktig, viser forsøket at denne målsettingen ikke bør strekkes for langt, fordi effektiviteten kan gå på bekostning av en fagmessig vurdering der enkeltsaker blir satt inn i en helhetlig vurdering. På denne måten kan målsettingen om effektiv saksbehandling stå i motsetning til flere av de andre målsettingene i forsøket.

6.1 Redusert saksbehandlingstid på grunn av delegering fra politisk til administrativt nivå

Forsøket innebærer at flere typer kjøreforvaltning nå kan legges inn under de utfyllende bestemmelsene til kommuneplanen enn hva som tidligere var hjemlet i lovverket. Dette betyr at saker som tidligere måtte behandles politisk som dispensasjonssaker (dispensasjonsmyndighet er det faste utvalg for plansaker), nå i utgangspunktet kan behandles administrativt. Dette forutsetter at kommunen i størst mulig grad har dekket aktuelle kjøreforvaltning gjennom kommunedelplanen for motorferdsel. Delegeringen av myndighet fra politisk til administrativt nivå fører til nedkortet saksbehandlingstid fordi:

- Administrativ saksbehandling er mindre tidkrevende for saksbehandler enn forberedelser til politisk behandling.
- Færre saker til politisk behandling på grunn av færre dispensasjonssaker medfører mindre saksbehandlingstid for politikerne.
- Vedtektene fører til at flere forvaltning nå kan hjemles direkte i lovverket, dvs. at flere kjøreforvaltning tillates uten søknadsplikt.
- Som alternativ til søknader benytter noen forsøkskommuner meldepliktskjema eller lignende, noe som også forutsetter minimal saksbehandlingstid.

Alle saksbehandlere og politikerrepresentanter uttrykker at de er godt fornøyd med delegering av myndighet fra politisk nivå til administrativt nivå.

6.2 Kommunens vurdering av eventuelt redusert saksbehandlingstid

Hvorvidt forsøkskommunene ser stor gevinst i forsøket med hensyn til nedkortet saksbehandlingstid avhenger av flere ting, bl.a. hvor lenge kommunen har praktisert etter nye regler. Første året av praktiseringsperioden fungerer gjerne som en innkjøringsperiode, og mange kommuner har startet praktiseringsperioden med å gå igjennom alle eller flertallet av flerårige løyver. Alle forsøkskommunene ser likevel forholdsvis fort at saksbehandlingstida nedkortes, eller de uttrykker at denne type forvaltning over tid vil føre til økt reduksjon i saksbehandlingstid.

De av forsøkskommunene som i utgangspunktet hadde stor arbeidsbelastning med hensyn til saksbehandling har selvfølgelig også hatt størst gevinst av forsøket. Selv om for eksempel Hattfjelldal og Vinje også nå har et stort antall løyver til behandling (se tabell 6), er mange av disse løyvene (for eksempel meldepliktskjema, kjøreseddel) mer en formalitet og utstedes på

stedet når søker henvender seg til kommunene servicetorg eller andre utsalgssteder. Dvs. at saksbehandlingstiden per løyve for disse er sterkt nedkortet.

6.3 Hva er et løyve og hva er en dispensasjon?

Motorferdselsaker har form som tillatelser etter søknad/løyver eller dispensasjoner (annen kjøring enn dette er enten direkte hjemlet i lov uten søknadsplikt eller den er ulovlig). Begrepene løyver og dispensasjoner brukes dessverre noe ulikt og forårsaker derfor mange misforståelser.

Vi forstår løyver som en kjøretillatelse gitt etter søknad, hjemlet i de utfyllende bestemmelsene i kommunedelplanen. Disse behandles administrativt hvis de ikke anses som svært spesielle. Dispensasjoner er kjøretillatelser som gis fordi "særlige grunner" foreligger. Disse særlige grunnene er ikke hjemlet i de kommunale bestemmelsene. Det faste utvalg for plansaker er etter vedtektene utpekt som dispensasjonsmyndighet, hvis ikke annet er uttrykkelig fastsatt i vedkommende plan.

Et moment er at kommunene legger ulike ting i hva en dispensasjon er når en skal avgjøre hvorvidt en sak skal gå til politisk behandling eller avgjøres administrativt. Alle saker som ikke har hjemmel i de utfyllende bestemmelsene skal i følge plan- og bygningslovens § 7 anses som dispensasjoner. Dette forutsetter som nevnt at de kommunale bestemmelsene dekker aktuelle kjøreforhold (dvs. at de er utfyllende). Forsøket viser at en erfaren saksbehandler fort gjør en vurdering av hva som er en "kurant" sak eller ikke. For å oppfylle målsettingen om en mest mulig effektiv saksbehandling kan derfor saker som av ulike årsaker ikke er hjemlet i de kommunale bestemmelsene, likevel bli avgjort i et administrativt vedtak.

Hvis kommunens administrasjon behandler saker som ikke er hjemlet i bestemmelsene, vil dette kunne gi ringvirkninger også for klagesaksbehandlingen, som i forsøket enten er formannskapet/kommunestyret eller fylkesmannen for dispensasjonssaker. I en uklar balansegang mellom hva som er kurante, administrative saker hjemlet i de utfyllende bestemmelsene og hva som er dispensasjoner, vil behandling av klagesaker også bli et demokratisk spørsmål fordi klagen kan havne på feil bord.

Selv om politikerrepresentantene uttaler at de er komfortable med delegeringen av motorferdselsaker fra politisk til administrativt nivå, ser vi at effekten beskrevet over er en utilsiktet effekt av forsøket som angår målsettingen om en mer demokratisk behandling av motorferdselsaker. Likevel må vi huske på at politikerne uttaler en stor grad av tillit til at administrasjonen fatter vedtak angående motorferdsel på et faglig grunnlag politikerne ikke selv har. De helhetlige vurderingene skal være gjort gjennom utarbeidelsen av kommunedelplan for motorferdsel.

6.4 Antall løyver og dispensasjoner i forsøksperioden

På grunn av endringene i lovlige kjøreforhold i forsøket og bestemmelsene for det enkelte kjøreforholdet er antall løyver og dispensasjoner i forsøket ikke direkte sammenliknbare med de løyvene og dispensasjonene som ble gitt før forsøket trådte i kraft. Som nevnt viser forsøket også at terskelen for å legge en sak fram til politisk behandling er forskjellig i forsøkskommunene. *Antall løyver og dispensasjoner gir dermed et høyst uklart bilde av omfanget av motorisert ferdsel.*

Vi har likevel valgt å tallfeste antall løyver og dispensasjoner før og under forsøket (tabell 6), fordi dette kan fortelle oss noe om omfanget på saksbehandling. Dette må også ses i lys av visse forbehold, for eksempel at noen typer løyver har svært kort saksbehandlingstid (for eksempel kjøreløyve for rekreasjonsløype i Vinje og meldepliktskjema for hyttekjøring i B-sone og i Hattfjelldal). Salg av kjøresedler til hovedløypene i Hattfjelldal foregår på flere utsalgssteder

og ikke bare på kommunenes servicetorg. Vinje og Hattfjelldal hadde i 2004 behandling av henholdsvis 962 og 419 løyver. Kommunene uttrykker likevel at de bruker mindre tid på saksbehandling enn før forsøket startet. I Fauske er det en klar nedgang i saksbehandlingstid fordi turistløypa er åpen uten noen form for søknader eller kjøresedler. I Stor-Elvdal har snøskuterløypa på Koppangkjølen i vinter fungert som åpen uten salg av kjøretillatelser. Likevel har antall søknader økt i denne kommunen, men sist sesong var også ny runde for alle de flerårige løyvene. Røros kommune har også noen flere saker til behandling, noe som bl.a. skyldes nullstilling av alle snøskuterløyver denne sesongen og det at noen flere innbyggere søkte om kjøreløyve i et planlagt verneområde. Sirdal har praktisert etter nye regler i tre sesonger og uttrykker at den reelle saksbehandlingstida er tydelig nedkortet.

Forsøkskommunene har hatt få klagesaker under forsøket. Vi ser en sammenheng mellom et tydeligere regelverk og reduksjon i antall klager. Kommuneplanprosessen har også i en viss grad ført til at innbyggerne kjenner til regelverket, og dermed ikke søker uten å ha grunnlag for det. Kommuneplanprosessen har også ført til at terskelen for å ta kontakt med kommunen er blitt lavere for mange, slik at en får rede på grunnlaget for å søke pr telefon (eventuelt "legger igjen" klagen der) før en evt. søker.

Tabell 6 Antall løyver og dispensasjoner før forsøket og siste sesong av forsøksperioden.

	Løyver etter søknad Vinter 2001/2002	Løyver etter søknad Vinter 2004/2005	Dispensasjoner Vinter 2001/2002	Dispensasjoner Vinter 2004/2005	Dispensasjoner barmark/luft 2001	Løyver og dispensasjoner barmark/luft 2004
Fauske	279	-	12	17 ²	2/4	1/5
Hattfjelldal	116	419 ¹	95	18 ³	1/1	0/1
Røros	121	146	4		2/0	0/0
Lom	11	14	2	0	1/1	0/5
Stor-Elvdal	59	66	5	2	6-7	Ikke gyldig plan
Vinje	816	962 ⁴	250	0	6/8 (2002)	0/0
Sirdal	217	186	-	-	-	-

1 - 360 meldepliktskjemaer, 24 innvilgende søknader og 35 innvilget på delegert vedtak. I tillegg til dette kommer 507 solgte kjøreløyver.

2 - 11 av disse gjelder transport til hytte i A-sone. Dette er hytter som ifølge kommunen ikke var inntegnet på kartgrunnlaget på grunn av tekniske årsaker, og derfor må dispensasjonsbehandles.

3 - 16 av disse er fylkesmannens dispensasjoner for kjøring i verneområder

4 - 464 rekreasjonsløyver, 312 hytteløyver, 66 løyver for hytter i forbudssoner, 40 leiekjøringsløyver, 43 særskilte transportløyver grunneiere, 37 skutersafariløyver.

Tabell 6t viser at forsøkskommunene fortsatt sitter med til dels betydelig saksbehandling. Er dette i strid med målsettingene for forsøket? Vi mener nei, fordi det å kreve skriftlig søknad, meldeplikt, vilkår for kjøp av kjøreseddel etc. er en måte å ha kontroll over motorferdselen i utmark. Alternativet kan være å la formål være direkte hjemlet i bestemmelsene uten vilkårsetting. Da er informasjon fra oppsynet og annen lokalkunnskap eneste mulighet for å vite noe om

omfang på kjøringen. Administrasjonens kontroll over motorferdsel gjennom behandling av søknader øker også muligheten for en helhetlig vurdering av alle berørte interesser. På denne måten kan et høyt antall løyver eller dispensasjoner i forsøket bety større grad av måloppnåelse i forhold til de andre delmålene i forsøket.

Forsøket viser altså at kommunene ikke ønsker nedkortet saksbehandlingstid for enhver pris. Flere saksbehandlere sitter derfor fortsatt med mange saker, og noen av dem har også fått aneansvar for temaet motorferdsel i større grad enn tidligere.

6.5 Saksbehandling av søknader om motorisert transport i verneområder

I forsøket erfares ulike former for samkjøring av saksbehandling gjennom forsøket og verneforskrifter i vernete områder. I Lom er det etablert en praksis der kommunen tar telefonkontakt med fylkesmannens miljøvernaveiding på alle saker i verneområder, og hvor en sørger for kopi av sakspapirer der dette ikke finnes. Lokale tilsynsutvalg behandler saker i Jotunheimen nasjonalpark, og fører en saksbehandling og politikk på linje med Lom kommune. I Hattfjelldal kommune har til nå all saksbehandling i verneområder forgått hos fylkesmannens miljøvernaveiding, men kommunen overtar nå som kommunal forvaltningsmyndighet for nyoppretta landskapsvernområde i Austre Tiplingan. I Vinje er det også lokale tilsynsutvalg som behandler motorferdselsaker i Hardangervidda nasjonalpark. Både oppsynet og kommunens administrasjon mener at det lokale tilsynsutvalget faktisk fører en mer liberal praksis med hensyn til motorisert ferdsel enn kommunen ved at det ikke settes krav om bruk av kommunale løyper på vei inn til nasjonalparken.

6.6 Konklusjoner

Forsøket viser at den politiske saksbehandlingstida er blitt nedkortet i alle forsøkskommunene på grunn av delegering av saksbehandling til administrativt nivå. Alle forsøkskommuner erfarer også nedkortet administrativ saksbehandlingstid på mange saker fordi en unngår forberedelse til politisk behandling, og fordi flere formål nå er direkte hjemlet i bestemmelsene. Gevinsten er selvsagt størst i de kommunene som i utgangspunktet hadde flest saker å behandle. Flere kommuner velger å forutsette en eller annen form for søknadsbehandling for å ha størst grad av kontroll over motorferdselen i utmark.

7 På hvilke måter har forsøket ført til mer forutsigbar behandling og praktisering av motorferdselsaker?

Forsøkets vedtekter forutsetter at forsøkskommunene i størst mulig grad dekker alle typer motorisert ferdsel gjennom arealdelen av kommuneplanen og dens utfyllende bestemmelser. På den måten legges det til rette for en mer forutsigbar saksbehandling, i og med at saksbehandlingsgrunnlaget skal være å finne i den vedtatte kommunedelplanen. Denne skal også i prinsippet være et produkt av en bredt anlagt prosess hvor kommunens innbyggere er delaktig. Forutsigbar saksbehandling på kommunalt nivå er viktig bl.a. for at innbyggerne skal ha tillit til motorferdselselforvaltningen, men også for å lette oppsynsvirksomheten og for å lette kvalitetssikringsarbeidet på høyere forvaltningsnivå.

7.1 Hvordan har planstyrt motorferdselpraksis gitt bedre forutsigbarhet i saksbehandlingen for kommunens innbyggere?

Våre intervjuer med ulike interessegrupper viser at forutsigbarheten i saksbehandlingen oppleves som bedre i forsøksperioden enn tidligere. I de kommuner som kun har praktisert kort tid etter nytt regelverk (Røros og Stor-Elvdal) har vi mindre kunnskap om brukernes erfaringer. I Lom kommune merker innbyggerne få endringer i saksbehandling og praksis.

I alle forsøkskommuner uttrykker saksbehandlere at kommunedelplanen gir et bedre grunnlag for en mer forutsigbar saksbehandling enn hva som tidligere var tilfelle, men at en trenger en innkjøringsperiode for å gjøre regelverket kjent og for eventuelt å gjøre justeringer av de kommunale bestemmelsene. Flere av saksbehandlerne under forsøksperioden har lang erfaring, og mener at saksbehandlingen tidligere bygde på etablert praksis og erfaringer fra andre saker, også i dispensasjonssaker. Under forsøket har saksbehandlerne erfart at de på grunn av kommunedelplanen har større grad av ryggdekning for avgjørelsene sine enn tidligere.

Særlig plankartet med soneinndeling og eventuelle traseer framheves av saksbehandlerne som et godt verktøy for en mer forutsigbar saksbehandling. Dette er lett å henvise til og uttrykker klart de ulike hensyn som er tatt i planleggingen. I tillegg er det et politisk dokument, slik at saksbehandlere kan vise til den demokratiske prosessen som ligger bak utformingen av dokumentet. Flere brukere uttrykker også tilfredshet med et plankart som tydelig viser ulik sårbarhet i ulike soner og eventuell inntegning av traseer for snøskuterkjøring.

I flere kommuner utstedes nå kart til hver enkelt løyveinnehaver som viser lovlig kjøretrase. Selv om noen løyveinnehavere synes dette er unødvendig, er mange svært tilfredse med dette. Dette er også et godt redskap for oppsynet.

Forsøkskommunene har gjennom forsøket prioritert motorferdseltemaet i arealplanleggingen i større grad enn tidligere. Dette betyr et større faglig fokus på temaet, noe som gjenspeiles i både regelverk og saksbehandling.

Antall klagesaker er få i praktisering av forsøket, og er i stor grad en indikator på god forutsigbarhet i saksbehandlingen. Omfanget av avslag er også lite i praktiseringsperiodene. En del avslag og klager "legges nok igjen" på telefonen til saksbehandler, men vi har likevel et inntrykk av at regelverket er tydeligere og at en derfor ikke sender søknader en vet en får avslag på. I og med at de kommunale bestemmelsene skal være mest mulig dekkende for behovet for motorisert ferdsel, skal tvilstilfellene i prinsippet til politisk behandling som dispensasjoner (se ellers kapittel 6).

Kommuneplanprosessen har i en viss grad ført til at innbyggerne kjenner til regelverket, og dermed ikke søker uten å ha grunnlag for det. Kommuneplanprosessen har også ført til at ters-

kelen for å ta kontakt med kommunen er blitt lavere for mange, slik at en får rede på grunnlaget for å søke pr telefon før en eventuelt søker. Spesielt i de av forsøkskommunene som tidlig har lagt ut rekreasjonsløyper har det vært et stort behov for informasjon den første sesongen med nye bestemmelser, men at dette har gått seg til etter hvert. Likevel viser forsøket at kommunene har et potensial i å informere innbyggerne bedre om bestemmelsene etter at de er trådt i kraft.

Bestemmelsene oppfattes av mange som kompliserte, og mange kjenner kun til reglene gjennom muntlig informasjon. I oppsynsrapportene går det fram at en del ulovlig kjøring nok foregår i "god tro" på grunn av dårlig kjennskap til regelverket.

7.2 Konklusjoner

Forsøket viser økt forutsigbarhet i saksbehandlingen, men vi mangler kunnskap om dette i flere kommuner på grunn av kort praktisering av regelverk. Plankartet er et egnet medium å henvise til for å vise bakgrunnen for utfall av saksbehandling. Forsøkskommunene trenger en innkjøringsperiode for å informere om regelverk og eventuelt gjøre justeringer i bestemmelsene som øker forutsigbarheten for innbyggerne. Forutsetningene om at de kommunale bestemmelsene i størst mulig grad skal være utfyllende, gjør at de ulike formålene for motorferdsel i prinsippet skal dekkes her. Hvis de kommunale bestemmelsene er tydelige og innbyggerne er informert om reglene, skal i prinsippet ingenting ligge i veien for en forutsigbar saksbehandling.

8 Utfyllende temaer

8.1 Hyttekjøring

8.1.1 Omfanget av hyttekjøring før forsøket

Før forsøket startet kunne kommunene gi løyve etter skriftlig søknad til transport av bagasje og utstyr til hytte. Dette foregikk enten gjennom bruk av fastboende leiekjørere (Nasjonal forskrift § 5a), eller ved at eier av hytte fikk løyve til selv å foreta transporten. I sistnevnte alternativ måtte hytta ligge mer enn 2,5 km fra brøytta vei samtidig som det ikke var mulighet for leiekjøring i området (Nasjonal forskrift § 5c).

Flere av forsøkskommunene er store hyttekommuner. Kommunene hadde før forsøket svært ulik praksis når det gjaldt å gi løyve til egen transport til hytte eller å kreve at slik transport skulle foregå ved bruk av leiekjørere. Sirdal skilte seg ut som den kommunen som i størst grad krevde leiekjøring til hytte (i alle fall nord i kommunen), mens Vinje skilte seg ut som den forsøkskommunen som i særklasse hadde flest løyver for egen transport til hytte ved inngangen til forsøket (tabell 7).

Tabell 7 Antall hytter, leiekjøringsløyver og løyver for egen transport til hytte i forsøkskommunene ved inngangen til forsøket

Kommune	Antall hytter	Antall leiekjøringsløyver	Antall løyver for transport til egen hytte 2001/02
Sirdal	2716	72	63
Vinje	3266	33	597
Stor-Elvdal	1924	27	14
Fauske	1032	9	140
Hattfjelldal	489	9	28
Lom	257	6	0
Røros	2479	30	3

Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Fritidsboliger pr. 01.01.2005

8.1.2 Hyttekjøring i forsøksperioden

I forsøket har kommunene i stor grad laget bestemmelser for transport til hytter som viderefører den praksisen de hadde for denne type kjøring før forsøket startet. Antallet leiekjøringsløyver er gjennomgående lite endret i samtlige kommuner.

Når det gjelder bestemmelser for egen transport til hytte har kommunene valgt forskjellige løsninger. Både Vinje, Fauske og Hattfjelldal har opprettet arealsoner hvor det kan gis tillatelse til egen transport til hytte. Disse sonene er i hovedsak områder med store konsentrasjoner med hytter. I tillegg har både Vinje og Fauske åpnet for at de som får løyve til å kjøre til egen hytte også kan bruke snøskuter til henting av vann fra brønn under opphold på hytte. Dette er et nytt kjøreformål i forsøket. Det samme gjelder bestemmelsen i Fauske kommune om at hytteeiere med kjøreløyve til egen hytte (C-sone) i Sulitjelma kan kjøre direkte fra hytta og over i turistløypa via tilførselsløyper.

Fauske har en uttalt målsetting om å bruke leiekjøring for å komplettere 2,5 km grensen for kjøring til egen hytte.

Hattfjelldal har laget bestemmelser som i stor grad tillater kjøring til egen hytte. For hytter i B-soner i Hattfjelldal er det kun krav om bruk av meldepliktskjema for kjøring til egen hytte.

Begrensninger som er gjort i bestemmelsene for hyttekjøring er at kjøreløylene omfatter maksimum 6 turer til hytta i Fauske og Vinje.

På barmark er kjøring til hytter i likhet med før forsøket begrenset til nytteformål som transport av materialer i forbindelse med byggeløype.

8.1.3 Konflikter knyttet til hyttekjøring

Snøskuterkjøring til hytter skaper flere mulige konflikter:

- ved støy og forstyrrelse for hytter som ligger langs kjøreløyper til hyttefeltene
- ved opplevd forskjellsbehandling fordi hytteeiere med hytte >2,5 km fra brøyta vei kan få løyve til egen transport, mens de som har hytte nærmere enn denne grensen må bruke leiekjører
- ved støy og forstyrrelse under utøvelse av friluftslivsaktiviteter som skiløping
- ved felles løypetrase for skiløpere og snøskuterkjørere
- ved ulovlig kjøring under opphold på hytte

Hytteiere er en heterogen gruppe. På den ene siden består den av folk som ønsker mest mulig ro og stillhet under hytteoppholdet, og som opplever motordur som ødeleggende for sine friluftaktiviteter under hytteoppholdet. På den andre siden finnes hytteiere som opplever lyd fra snøskutere som uproblematisk. Disse ser gjerne på muligheten for transport både av varer og personer til hytta som et gode, og ønsker å bruke snøskuter som transportmiddel til friluftaktiviteter med utgangspunkt i hytta. Ut fra oppsynets opplysninger er klager på kjøring i og rundt hyttefelt, både lovlig og ulovlig kjøring, den vanligste årsaken til henvendelser og tips til lensmenn og SNO i forsøkskommunene.

Problematikken rundt snøskuterkjøring er mest knyttet til eksisterende hytteområder uten helårsvei. Dette er et økende problem. Økt komfortbehov/transportbehov fører til mer snøskuterkjøring, enten som leiekjøring eller privat kjøring. I tillegg fører fortetting av eksisterende hytteområder til økt transportbehov. Ny hyttebygging skjer i økende grad med helårsvei helt frem til hytta. Etableringen av rekreasjonsløyper i forsøket har generert økt ferdsel rundt noen hytter, men kanalisert tidligere ulovlig ferdsel vekk fra andre.

8.1.4 Konklusjoner

Kommunene har i stor grad laget bestemmelser for hyttekjøring i forsøket som er en videreføring av bestemmelsene og varierende praksis fra før forsøket startet.

Nye kjøreformål i forsøket med utgangspunkt i hytter er mulighet for bruk av snøskuter for henting av vann fra brønn under opphold på hytte i Vinje og Fauske, og mulighet for kjøring direkte fra hyttefelt til turistløype i Fauske.

Skutertrafikk i og omkring hytteområder skaper konflikter blant annet mellom hytteiere og mellom skiløpere og hytteiere som bruker skuter. Oppsynet opplever snøskuterkjøring i hyttefelt som vanligste årsak til tips og klager i de kommunene hvor snøskuterkjøring til hytter er utbredt. Transporten til hytter øker i takt med fortetting av hytteområder og økt komfortbehov/transportbehov. Dette gir økte konflikter mellom ulike brukere av utmarka, men også negative effekter for naturmiljøet. Hytteområder ligger ofte i eller i nærheten av sårbare fjellområder.

8.2 Leiekjøringsordningen i forsøket

I kommentarene til forsøkets vedtekter heter det:

”Vi vil spesielt oppfordre kommunene til å vurdere leiekjøringsordninger som løsning på et transportbehov. Slike ordninger vil gi kommunen god styring med motorferdselen og også gjøre det enklere med oppsyn”.

Forsøkskommunene har alle, men i noe ulik grad, vurdert leiekjøringsordning som et alternativ for å løse transportbehov. Alle forsøkskommunene har en leiekjøringsordning som i ulik grad dekker transport til hytter, oppkjøring av skiløyper og også andre formål i mindre målestokk. Leiekjøring blir i størst grad benyttet i hytteområder med mange utenbygdsboende hytteeiere. Flere og flere hytteeiere ønsker i dag transport fram til hytta. Brøyting til helårsveg blir mer og mer vanlig, og få hyttefelt legges ut uten helårsveg. Likevel øker komfortbehovet også i områder der brøyting er uønsket eller umulig av økonomiske eller klimamessige årsaker. Eksisterende hyttefelt fortettes, noe som også skaper økt transportbehov. Her ligger et potensial for å demme opp for økt omfang av snøskuterkjøring ved å legge til rette for leiekjøring.

Mulighetene for å få til en god leiekjøringsordning varierer. Selv om det ikke finnes noen standardløsning på hvordan en leiekjøringsordning bør utvikles, har forsøket gitt mange erfaringer.

8.2.1 Hvordan og i hvilken grad er leiekjøringsordning inkludert i planarbeidet?

Alle forsøkskommunene har benyttet planarbeidet til også å gå igjennom og revurdere leiekjøringsordningen. I Røros og Stor-Elvdal har en som konsekvens av dette redusert antall leiekjøringsløyver i kommunedelplanene, fordi en mente enkelte løyver i for liten grad var blitt benyttet til leiekjøringsformål. Flere kommuner har retningslinjer for leiekjøringsordninga inkludert i de nye bestemmelsene.

Forsøket viser at fokuset på leiekjøring har vært størst i kommuner med minst omfang av snøskuterkjøring. I kommuner med stort omfang av snøskuterkjøring (Fauske, Hattfjelldal og Vinje) ser en i mindre grad nytten av leiekjøring. Dette er kanskje ”naturlig” ut fra mengden av private snøskutere. Likevel ser vi at både lokale informanter og kommuneadministrasjon i disse kommunene benytter argumentasjon mot leiekjøring som likeså godt kunne vært fremmet i de andre kommunene, men ikke blir det. Dette er argumenter som at leiekjøring genererer mer kjøring fordi leiekjøreren kjører tur-retur, i tillegg til transportetappen som den private eieren ikke har.

Sirdal kommune har hatt et spesielt stort fokus på leiekjøring både før og under forsøket.

8.2.2 Omfang av leiekjøring i forsøkskommunene

Vi kan til en viss grad si noe om omfang på leiekjøring i en kommune ut fra antall leiekjørere, loggførte kjørebøker, intervjuer med leiekjørere og intervjuer med brukere av tjenesten. Men vi har ikke dekkende opplysninger for kommunene, blant annet fordi de fleste av informantene blant leiekjørerne kun kjenner forholdene i sitt lokalområde. Vinje, Fauske, Lom og Stor-Elvdal har stilt krav om utfylte kjørebøker for leiekjørerne i forsøksperioden. Disse er i varierende grad utfylt, samlet inn og oppsummert av kommunene. Vi har derfor ikke mulighet til å vurdere omfang på leiekjøring før og under praktisering av nye regler.

En skjønnsmessig vurdering tilsier at Sirdal kommune har mest leiekjøringsoppdrag av forsøkskommunene, selv om disse er konsentrert til øvre del av kommunen. Minst bruk av leiekjøringsordning i forhold til antall hytter finner vi i Hattfjelldal og Vinje. Lom har stor dekning av leiekjørere i forhold til antall hytter, men antall hytter er få og også antall oppdrag pr leiekjører. I Røros, Hattfjelldal og Stor-Elvdal er leiekjøringsoppdragene spredt ganske jevnt over kommu-

nens areal. Dette gjelder ikke Vinje og Fauske. Fauske er en kommune som skiller seg ut fordi forsøket med satsing på turistløypa har gitt klare effekter for leiekjøringsordninga. Denne blir sett på som element i næringsutvikling i Sulitjelma-området.

I noen forsøkskommuner ser vi tendenser til økt bruk av leiekjøring i forsøksperioden (Sirdal, enkelte områder i Hattfjelldal og Fauske), uten at vi har tallmateriale som kan kvantifisere økningen. Årsaken kan ligge i flere forhold. Viktigst er nok at mange hytteeiere ikke lenger ønsker å gå på ski til hyttene sine. Hvis tilbudet på leiekjørersida er godt nok reduseres terskelen for å benytte leiekjøringsordning. En motvirkende tendens er selvsagt at vi generelt har bedre økonomi og at fristelsen til å kjøpe egen snøskuter kan være stor. Men det er lettere for kommunen å gi avslag på søknader om privat transport hvis leiekjøringstilbudet er godt, og vi må anta at brukerne i mindre grad går over til ulovlige løsninger.

8.2.3 Suksessfaktorer for en god leiekjøringsordning

Kommunen må ha tro på og satse på leiekjøring, og legge til rette for dette over tid. Administrasjonen har en viktig oppgave i å få politikerne med seg på denne satsingen.

- **Sirdal kommune** uttrykker at de har vært "beinharde" på å kanalisere snøskutertransport inn på leiekjøring over tid. Grunneierne har selv innsett at dette er en god ordning, og leiekjøringsordninga har etter hvert blitt et selvgående prosjekt. Sirdal Snøskutertransport betjener nå ca. 2000 hytter. Samarbeidsordningen har eget styre og har tidligere hatt jevnliges årsmøter med kommunen og lensmannsetaten til stede. Sirdal Snøskutertransport har delt sitt område inn i mindre områder hvor to leiekjørere deler på oppdragene. Samarbeidsordninga innebærer avtaler om å kunne ta på seg kjøring som går over andres eiendom, noe som mange steder er en stor utfordring.
- **Dekningen av leiekjørere** må være på et høyt nok nivå til at det uten større problemer er mulig å få tak i leiekjørere, selv under "rush-tida" for transportbehov. Samtidig ser vi at leiekjøringsløyver kan være svært ettertraktet uten at oppdragene er så mange. Ordningen må derfor jevnlig gås gjennom av kommunen og evt justeres.
- **Satsing på leiekjøring er lettest** i områder med stor konsentrasjon av hytter med utenbygds eiere og hvor få hytteeiere har snøskuter fra før.
- **En viss fleksibilitet** i forhold til å prioritere leiekjøringsordning i noen deler av en kommune framfor andre kan være riktig veg å gå for å unngå store konflikter. Det å tvinge fram en kommunal leiekjøringsordning i områder der en har praktisert andre transportordninger, kan medføre så store konflikter at det virker mot sin hensikt.
- **Leiekjøring kan gi gode tilleggsinntekter**, spesielt for de som kombinerer dette med brøyting, eks av parkeringsplasser, og løypekjøring. I de kommuner som har satset på kommersiell utnyttelse av snøskutertrafikk i forsøket, for eksempel guidete turer, har leiekjøring vært et virkemiddel i næringsutviklingssammenheng.
- **Motorferdsel som del av kommuneplanen kan være viktig i forståelsen av leiekjøring.** Fauske og Hattfjelldal har registrert økt interesse for tildeling av leiekjøringsløyver etter at forsøket startet. I kommuneplanen vurderes leiekjøringa i sammenheng med andre interesser. Inntegning av leiekjøringstraseer på et plankart kanalisere leiekjøringa i praksis i større grad enn tidligere. Da ble traseen ofte beskrevet kun med stedsnavn.
- **Samordning av leiekjøringsoppdrag** kan redusere kjøreomfanget betraktelig. Det beste eksemplet på dette har vi i Sirdal (men ikke som del av forsøket). De satte Statskog i år 2000 i gang et "miljøsikringsprosjekt" med en rekke tiltak for å effektivisere transportkjøringa, bl.a. til sine utleiehytter i Setesdal Vesthei Ryfylkeheiane. Etter at Statskog begynte

samkjøring med Den Norske Turistforening har denne solgt flere av sine skutere. Statskog leier nå inn folk og kjører i kolonne, og har dermed redusert antall turer. De har også etablert vedlager inne i fjellet og konsentrerer derfor kjøringa til færre steder. Av hensyn til sårbare naturområder og viltinteresser spesielt har Statskog endret tidspunkt for kjøring i forhold til årstid enkelte steder. Statskog har ellers hatt praksis i å ikke frakte proviant inn i det de anser som uberørt natur og villreinsområder og har tradisjon i å avslå forespørsler om persontransport.

- **Krav om logging av kjøreoppdrag** kan gi kommunen oversikt over omfanget på leiekjøring, og kan således være et godt redskap for å utvikle en velfungerende leiekjøringsordning. Men dette avhenger av at de som har løyve faktisk leverer kjørebøker, og at kommunen avsetter ressurser til å innhente og summere opp kjørebøkene. Røros, Lom, Stor-Elvdal, Fauske og Vinje har hatt krav om kjørebok i forsøksperioden. Kun for Lom gir dette sammenligningsgrunnlag over tid. Sirdal kommune ønsker ikke å innføre krav om logging av leiekjøringsoppdrag. De mener at leiekjøringsordningen bør bygge på tillit. I Lom må leiekjørerne først melde fra til oppsynet før de skal ut på oppdrag, og etterpå føre kjørebok for kommunen. I Vinje skal leiekjørerne føre logg som dokumentasjon for oppsynet, men kommunen samler ikke inn kjørebøkene. Vi ser at kravet om logging av kjøreoppdrag forutsetter god dialog mellom kommunen og leiekjørerne omkring nytten av dette. Hvis ikke kan krav om logging fort skape et mistillitsforhold mellom kommunen og løyveinnehaverne.
- **Merking av snøskutere som har leiekjøringsløyve** kan være viktig for å unngå konflikter mellom snøskuterførerne og ikke-motoriserte brukere av utmarka. Dette kan også bidra til å markedsføre leiekjøringsordninga. Når en leiekjøringsordning fungerer erfarer en at også selvjustisen fungerer bedre i forhold til ulovlig kjøring.

8.2.4 Fra private løyver til leiekjøring – en utfordring

Der en tidligere ikke har hatt praksis på å benytte den kommunale leiekjøringsordninga, men andre ordninger for blant annet hyttetransport, viser forsøket at det er svært vanskelig å innføre leiekjøringsordning. I slike områder har en opplevd en type boikott i forhold til å få inn søknader på leiekjøringsløyver. Å trekke tilbake et privat transportløyve for å redusere kjøreomfang kan sammenlignes med å ta sertifikatet fra en 60-åring. Dette er svært konfliktfullt. Sirdal kommune erfarte at politikerne ga medhold i 3 klagesaker. Likevel fungerte tilbaketrekking av løyver i 3 andre saker, men dette var i deler av kommunen der leiekjøringsordninga i utgangspunktet var velfungerende og avstanden til verneområder liten.

I Fauske innførte kommunen gjennom kommunedelplanen for motorferdsel bruk av leiekjørere for transport til hytter mindre enn 2,5 km fra brøytet vinterveg i B og C soner på kommuneplan-kartet. Dette har medført en del konflikter fordi hytter innenfor samme hyttefelt ligger utenfor 2,5 km grensa, og kan da få løyve til transport med egen snøskuter til hytta si. Dette betyr at hytteeierne nærmest brøytet vinterveg må leve med trafikkbelastningen fra hytteeierne med private kjøretillatelser, mens de selv er henvist til leiekjørere.

8.2.5 Konklusjoner

Forsøket viser at det er svært vanskelig å erstatte etablert privat snøskuterkjøring med leiekjøring. Derfor er det svært viktig å satse sterkt på etablering av gode leiekjøringsordninger før det etablerer seg praksis på privat transport, for eksempel i hytteområder.

8.3 Innsigelsesinstituttets rolle i forsøket

Forsøket innebærer en kopling mot plan- og bygningsloven, og dermed har motorferdsel blitt integrert i den kommunale arealplanlegginga. Selv om egne vedtekter med fellesbestemmelser har vært gjeldende i forsøket, har disse et innhold som innebærer økt grad av kommunal styring med hensyn til forvaltning av motorferdsel i utmark. Mange oppfattet nok den økte graden av lokal bestemmelse på motorferdsel i utmark som et "frislipp". Noen uttalte forventninger om en type krisemaksimering av et problemområde, som ville framtvinge et ennå strengere nasjonalt regelverk.

Selv om forsøket innebærer større grad av lokal styring, innebærer styring etter plan- og bygningsloven også at statlige sektormyndigheter og fylkeskommunen har en rolle å spille. Plan- og bygningsloven forutsetter en gjensidig kontakt,- informasjons- og samarbeidsplikt for kommunene og sektormyndighetene, og gir også sektormyndigheter og fylkeskommunen mulighet for å fremme innsigelser. Innsigelse etter plan- og bygningsloven innebærer at kommunenes mulighet til å gjøre rettslig bindende planvedtak faller bort, og at myndigheten overføres til Miljøverndepartementet. Berørte statlige fagorgan, fylkeskommune og nabokommune har adgang til å gjøre innsigelse der kommunale planer er i strid med nasjonale og viktige regionale interesser (Rundskriv T-5/95). Innsigelser er ikke noe ønsket utfall i forsøket i følge vedtektene, der det i kommentarene heter *"...det er imidlertid forutsatt at kommunene i sin planlegging selv gjør så grundige vurderinger at innsigelse og klage fra statlige myndigheter ikke vil forekomme særlig ofte"*.

Den rettslige betydningen av innsigelse til kommuneplanens arealdel begrenser kommunenes myndighet. Hvilken innflytelse regionale myndigheter har hatt på forsøket er et viktig spørsmål i balansegangen mellom lokal forvaltning av motorferdsel og ivaretagelse av nasjonal motorferdselpolitikk- og lovgivning.

8.3.1 Medvirkning og samarbeid i forsøket

Fylkeskommunen har i liten grad vært i kontakt med forsøkskommunene før i høringsrunden, med unntak av to fylker. Fylkeskommunen i Telemark gav uttalelse ved melding om oppstart av forsøket, der en blant annet fokuserte på at kommunen hadde et dårlig plangrunnlag mht kulturminner, og anbefalte kommunen å benytte fylkesdelplan for Hardangervidda Øst som premiss for planarbeidet. Fylkeskommunen i Nordland avga en uttalelse til Fauske kommune midt mellom annonsering av forsøket og utlegging til høring. Fylkeskommunen i Finnmark tok initiativ til å opprette planforum, men dette ble lagt på is på grunn av manglende interesse fra kommunens side. Ellers fikk fylkeskommunene lite informasjon om forsøket før høringsuttalelsene lå på bordet. Kun fylkeskommunen i Vest-Agder deltok på møter med forsøkskommunen, men først i høringsfasen av prosjektet.

Flere fylkeskommuner uttaler at de ikke ser på planprosessen i forsøket og sin rolle i denne som spesielt god og aktiv sammenlignet med mange andre planprosesser. Hovedårsaken det pekes på er at forsøkskommunene har vært bevisste på å gjennomføre dette som lokale prosesser. Fylkeskommunene forklarer også mangel på kontakt med kapasitetsmangel, utskifting av saksbehandlere og glipp i informasjonsrutinene. Flere fylkeskommuner peker på at motorferdsel ikke er et hovedtema hos dem, og at saken derfor har en defensiv karakter i utgangspunktet. Generelt går fylkeskommunen mindre detaljert til verks i sine uttalelser enn fylkesmannen, noe som er naturlig fordi sakene skal til politisk behandling. De ser likevel at deres rolle kan og bør bli viktigere i framtida, bl.a. i forhold til hytteutbygging. I Finnmark står derimot motorferdsel (barmarkskjøring spesielt) i fokus hos fylkeskommunen. Motorferdsel er der blitt en naturlig del av arealplanlegginga, og de ber blant annet kommunene vise løyper på arealplanene. Men forsøkskommunen Kautokeino har kommet på siden av dette satsingsområdet, og har blant annet ikke deltatt i deres forsøksprosjekt på barmarkskjøring. Flere fylkeskommu-

ner uttrykker at en ønsker seg et klarere mandat for deres rolle ved eventuell videreføring av forsøksprosjektet.

Ingen fylkeskommuner fremmet innsigelse på kommunedelplanene.

Fylkesmannens miljøvernavdeling har i noe større grad enn fylkeskommunen hatt kontakt med kommunene gjennom planprosessen, men denne må totalt sett også sies å være liten og med samme begrunnelse som for fylkeskommunen. Fylkesmannen i Nordland utpeker seg i en viss grad i forhold til planprosessen i Fauske. Fylkesmannen ga her uttalelse innledningsvis i forsøket, der en kom med synspunkter på viktige føringer en mente burde ligge til grunn for planen. Kun fylkesmannen i Sør-Trøndelag tok initiativ til møter med Røros kommune undervegs i planprosessen. Fylkesmannen i Vest-Agder, Nordland og Telemark tok initiativ til møter undervegs i høringsfasen, mens fylkesmannen i Oppland og Hedmark ikke har hatt møter med forsøkskommunene i det hele tatt. Kun en kommune, Kautokeino, inviterte fylkesmannen til møte for å gå gjennom planutkastet på et tidligere tidspunkt.

Fylkesmannens miljøvernavdeling har, tross relativt liten grad av kontakt med kommunen undervegs i planprosessen, likevel i stor grad hatt innflytelse på innholdet i kommunedelplanene gjennom å benytte sin innsigelsesmyndighet. I tabell 8 ser vi at hele seks fylkesmenn fremmet innsigelser på kommunedelplanene for motorferdsel.

Forholdet mellom fylkesmannen og fylkeskommunen oppleves stort sett som avklart fra disse partenes side. Fylkesmannen opplever i stor grad fylkeskommunen som lite deltakende på dette feltet, mens fylkeskommunen på sin side opplever fylkesmannen som faginstans og hovedansvarlig i rollen som kvalitetssikrer. De fleste har hatt muntlig kontakt i høringsfasen angående innholdet i planutkastene. En innsigelse fra fylkeskommunens side sitter svært langt inne, og særlig hvis en vet at planutkastet kommer under revisjon på grunn av innsigelse fra fylkesmannen.

Forsøkskommunene har i svært liten grad bedt om veiledning eller oppfordret til samarbeid, og disse peker også på tidspress som en medvirkende faktor til at de valgte å gjennomføre planprosessen på egenhånd. Fylkesmannens miljøvernavdeling og fylkeskommunen har på sin side funnet det unaturlig å legge opp til tett kontakt med forsøkskommunene så lenge dette ikke har vært etterspurt. I brev av 28.05.2002 oppfordret Direktoratet for naturforvaltning både fylkeskommuner og fylkesmenn til, om nødvendig, aktivt å veilede de aktuelle kommunene i arbeidet med kommunedelplanen.

Tabell 8 Innsigelsespunkter i planprosessen

	Hørings- uttalelse FK FM		Innsigelsespunkter
Kautokeino	Ja	Ja	Fylkesmannens miljøvernavdeling: Omfanget av barmarksløyper Områdestyret for reindriftssaker: Omfanget av barmarksløyper
Fauske	Ja	Ja	Fylkesmannens miljøvernavdeling: Omfanget av soner hvor motorferdsel kunne tillates på generelle vilkår vest i kommunen. Resulterte i at planen ble vedtatt i to omganger (vestre og østre del).
Hattfjelldal	Ja	Ja	Statens vegvesen: Manglende parkeringsplasser, krysningspunkter med riks- og fylkesveg, manglende skilting og hastighetsbegrensninger. Fylkesmannens miljøvernavdeling: Hvorvidt formålet med forsøket ble ivaretatt i planutkast. Mangel på helhetlig vurdering pga separat høring av soneinndeling og løyper. Isfiskeløype til Måsvatn som gikk inn til svenskegrensa, plassering av andre løyper og selve soneinndeling.
Røros	Ja	Ja	Områdestyret for reindriftssaker: Alle faste kjøreløyper for eiere av hytter og setrer inntil sommerveg øst for RV 30. Begrensninger på transport i vernesone for jordbruk/skogbruk. Fylkesmannens miljøvernavdeling: Alle faste kjøreløyper for eiere av hytter og setrer inntil sommerveg under > 2,5 km eller som kom i konflikt med sårbare naturområder.
Lom	Nei	Nei	Ingen
Stor-Elvdal	Ja	Ja	Fylkesmannens miljøvernavdeling: Verneområder ikke på plankart, villreinområde ikke stort nok, ikke angitt områder el. løyper for motorferdsel på plankart, presisering rundt kjøring på bilveg/utmark, verneforskrift gjelder for vernet del av Atnsjøen, dokumentasjon av status som bilveg på to veger.
Vinje	Ja	Ja	Fylkesmannens miljøvernavdeling: To rekreasjonsløyper ut pga hensyn til sårbare områder.
Sirdal	Ja	Ja	Ingen

8.3.2 Innsigelsesmyndighetenes ulike roller i forsøket

Veilederrollen

Forsøket viser at fylkeskommunens rolle som veileder i liten grad er blitt oppfylt i forsøket, først og fremst på grunn av at forsøkskommunene ikke har ønsket veiledning.

Sett fra fylkeskommunen sin side er dette deres viktigste rolle, spesielt på grunn av deres planfaglige kompetanse. Veilederrollen på miljøspørsmål er for fylkesmennene en viktig motivasjon for å komme på banen i plansaker. Verken fylkesmennene eller fylkeskommunene har vært særlig aktive før i høringsrunden, men noen har hatt mulighet til å komme med innspill tidligere i planprosessen. Dette, og også innspill i høringsrunden må antas å hatt en viss grad av veiledende effekt.

Totalt sett har innsigelsesmyndighetenes rolle som vegleder i liten grad vært oppfylt i forsøket.

Rollen som formidler og sikrer av nasjonal lovgivning og politikk

Vårt inntrykk er at fylkesmannen har tatt sin oppgave som "statens forlengede arm" alvorlig i forsøksperioden, og at de anser en aktiv stat som viktig i denne type saker. Statlige sektormyndigheter og fylkeskommunen har vært de eneste instansene i forsøket som har stått for oppgaven å overholde nasjonal lovgivning og politikk. Det at disse opplever sitt mandat som uklart gjør at denne oppgaven heller ikke har vært så tydelig å utføre.

I forsøket har de nasjonale myndighetene (DN og MD) inntatt en passiv observatørrolle, for ikke å innvirke på resultater av forsøket. Dermed har statlige sektormyndigheter og fylkeskommunen fått en desto viktigere rolle. Deres rolle eller mandat ble ikke avklart før forsøket, utover de retningslinjer og praksis som er gjeldende for oppfølging av kommunale planprosesser.

Spesielt fylkesmannens miljøvernavdeling har hatt en viktig rolle som formidler og sikrer av nasjonal lovgivning og politikk i forsøket.

Rollen som kvalitetssikrer

Dette er en rolle som først og fremst fylkesmannens miljøvernavdeling har søkt å oppfylle, men også fylkeskommunen. Alle fylkesmenn mener å inneha den påkrevde kompetansen for å kvalitetssikre kommunedelplaner for motorferdsel, både i forhold til lovverk, intensjonene for forsøket og det juridiske. I Nordland, Finnmark og Vinje har kun miljøvernavdelinga vært involvert i saksbehandlinga (høringsuttalelsen), i tillegg til at jurist ble muntlig konsultert i Nordland. I Hedmark, Vest-Agder i Sør-Trøndelag har flere avdelinger vært involvert. Fylkesmannen har hatt ulikt fokus i sine høringsuttalelser/innsigelser. Noen har valgt å fokusere på de miljømessige aspektene i planene, mens andre har valgt også å fokusere på juridiske eller planmessige uklarheter.

Flere representanter fra fylkesmannens miljøvernavdeling uttrykker at de kommenterte/fremmet innsigelse på det de fant som mest urimelig og i klarest uoverenstemmelse med intensjonene i forsøket, men at de nok "strakk seg litt" fordi dette var et forsøksprosjekt. Dette har flere fylkesmenn sett på som en balansegang, og flere uttrykker som nevnt ønske om et klarere mandat hvis forsøket skal videreføres. Hattfjelldal og Stor-Elvdal uttrykker en viss forundring og også irritasjon over at innsigelsene ble så omfattende og detaljerte som de ble, i og med at dette er et forsøksprosjekt.

Rollen som kvalitetssikrer har vært viktig, men løst på noe ulike måter i forsøket.

Rollen som i varetaker av næringsinteresser

Blant aktuelle sektormyndigheter og fylkeskommunen er det Områdestyret for reindriftssaker som i størst grad har ivaretatt næringsinteresser, først og fremst gjennom innspill/innsigelser i høringsrunden. Reindrifta i Røros deltok i arbeidsgruppa og oppfylte derfor en grad av veilederrolle. Likevel fremmet områdestyret en omfattende innsigelse som førte til vesentlige endringer i planutkastet.

Fylkeskommunen fokuserte i sine uttalelser på planfaglige og miljøfaglige spørsmål og i mindre grad på næringsinteresser, for eksempel reiseliv.

8.3.3 Andre sektormyndigheter

Statlige myndigheter med innsigelsesrett er i følge forsøkets vedtekter for eksempel fylkesmannen, reindriftskontoret, vegkontoret og forsvaret. Disse kommer i tillegg til fylkeskommunen og nabokommuner. Av tabell 8 ser vi at Statens vegvesen fremmet innsigelse på planutkastet i Hattfjelldal. Disse avga høringsuttalelse på enkelte av de andre planutkastene. Ellers fremmet ingen andre sektormyndigheter eller nabokommuner innsigelse.

8.3.4 Råd, kommentarer og innsigelser

Våre oppsummeringer av høringsuttalelser (se NINA Rapport - kommunebeskrivelser) viser at lokale uttalelser fra lokale interessegrupper og aktører oftest er av en konkret og avgrenset karakter, for eksempel ting som angår enkelte grunneiere. Disse har blitt nøye gjennomgått av kommunens administrasjon og mange av dem er imøtekommet i den politiske behandlingen av kommunedelplanene. På regionalt nivå er høringsuttalelsene både konkrete og mer overordnede. Forsøket viser en tendens til at kommentarer og råd i mindre grad er blitt tatt til følge på regionalt nivå. Vi tror dette blant annet kan forklares med at høringsrunden kommer altfor seint i planprosessen til at overordnede råd og kommentarer finner sin plass, men ikke minst fordi råd og kommentarer blir svært underordnet for kommunen i forhold til det å håndtere en innsigelse. Skillet mellom det å gi råd og det å fremme innsigelse i en høringsuttalelse er svært betydningsfullt generelt, og har også vært det i forsøket.

Innsigelsesadgangen er basert på at det har vært en forutgående saksbehandling med reell medvirkning og samarbeid mellom sektormyndighetene/fylkekommunen og kommunen (Rundskriv T-5/95). Forsøket viser at ikke bare omfanget av kontakt, men også måten man kommuniserer på mellom forvaltningsnivåene, er betydningsfullt. Noen kommuner, for eksempel Lom og Sirdal, har lav terskel for å ta kontakt (gjerne per telefon) med for eksempel fylkesmannens miljøvernavdeling. I andre kommuner er terskelen for kontakt høyere for begge parter. Da foregår kommunikasjonen i større grad i brev form. Dette kan fort skape unødvendige konfliktlinjer og misforståelser, og er dessuten mer ressurskrevende. Med denne kommunikasjonsformen har innsigelsene kommet mer overraskende, de har hatt et unødvendig stort omfang (flere punkter hadde vært løst om en hadde hatt en forutgående dialog) og det har vært mer konfliktfullt å løse opp i innsigelsespunktene.

8.3.5 Konklusjon

Muligheten for å fremme innsigelser har vært viktig i forsøket fordi dette har vært eneste måten å sikre ivaretagelse av nasjonal motorferdsellovgivning og politikk, og for å kvalitetssikre kommunedelplanene som styringsverktøy for kommunal motorferdselselforvaltning. Slik sett er det store antall innsigelser ikke nødvendigvis en indikator på mislykkethet i forsøket.

Innsigelsesadgangen er basert på at det har vært en forutgående saksbehandling med reell medvirkning og samarbeid mellom sektormyndighetene/fylkekommunen og kommunen. Vi kan ikke se at denne forutsetningen har vært oppfylt i forsøket. Hvis statlige sektormyndigheter og fylkeskommunen hadde kommet inn tidligere i planprosessene, antar vi at innflytelsen på planutkastene hadde vært større og innsigelsene færre eller mindre omfattende som følge av dette.

Forsøket viser viktigheten av at høringsuttalelser er tydelige på hva som er merknader, faglige råd eller innsigelsespunkter, og at innsigelsesmyndighetene bidrar til å skissere mulige løsninger. Dette gir mulighet for bedre dialog omkring innspill/innsigelser.

8.4 Plan- og bygningsloven

Forsøket innebærer at motorferdselpolitikken koples til lokale planprosesser og planvedtak etter plan- og bygningsloven. Vi har tidligere vært inne på hvilke virkninger dette har for blant annet medvirkning og helhetlig vurdering av ulike interesser. Men er plan- og bygningsloven et egnet planverktøy i motorferdselforvaltningen? Inneholder loven de nødvendige bestemmelser for at kommunedelplaner for motorferdsel skal ha den direkte rettslige virkningen for motorferdsel, slik vedtektene tilsier?

Kommunedelplanene for motorferdsel er omfattende delplaner sammenlignet med mange andre delplaner. Besitter forsøkskommunene den nødvendige kompetansen og ressurser for å utarbeide kommunale bestemmelser som kan utøves i tråd med vedtektene? Har plangrunnlaget vært tilfredsstillende nok? Og ikke minst, er alle kommunedelplanene juridisk bindende?

8.4.1 Plangrunnlag

Det var en forutsetning før prosjektet startet at plangrunnlaget skulle være tilstede i forsøkskommunene, eller at det nokså raskt skulle kunne skaffes. Med plangrunnlag mente oppdragsgiver (Direktoratet for naturforvaltning i invitasjonsbrev av 21.03.02) tilfredsstillende data for kartfestet biologisk mangfold (fisk, vilt og andre biologiske ressurser), vernede og/ eller verneverdige områder, områder med andre naturkvaliteter (landskapsverdier, naturminner, kulturlandskapskvaliteter), kulturminner i utmark, friluftsområder etc.

Forsøket viser at plangrunnlaget i varierende grad var oppfylt ved inngangen til forsøket. Dårligst stilt var Kautokeino. Viktige plangrunnlag har vært kartlegging av sårbare områder i Lom, vedtatt 1992, verna areal, reindriftskart og viltkart. Dårlig plangrunnlag angående friluftslivsinteresser har vanskeliggjort hensyn til denne interessen i arealsoneringa. Plangrunnlaget er ellers gjort rede for i Kapittel 2 Sårbare områder og Kapittel 3 Helhetlige vurderinger.

Alle kommunene unntatt Kautokeino uttrykker selv at de har hatt et tilfredsstillende plangrunnlag. Det ble så vidt vi vet ikke gjort noen vurdering av plangrunnlaget eller ressursituasjonen i aktuelle forsøkskommuner, utover å stille som forutsetning for å være med i forsøket at disse tingene var på plass. Forsøket viser at den kommunale hverdagen setter mange begrensninger som vanskeliggjør å fullføre en planprosess angående motorferdsel. Slik sett er dårlig framdrift blant halvparten av forsøkskommunene representativt for kommune-Norge. Mest beklagelig er det at dårlig plangrunnlag og ressurstilgang ble en viktig årsak til at Kautokeino valgte å ikke fullføre planprosessen. Et forsøksprosjekt angående motorferdsel uten en Finnmarkskommune representert er å anse som et haltende forsøk.

8.4.2 Kommunedelplan for motorferdsel og juridisk status

Vedtektene innebærer at kommuneplanen får direkte rettslig virkning for motorferdselen. I kommentarene til vedtektene heter det:

"Vedtektens § 6 annet ledd gjør et unntak fra plan- og bygningslovens § 20-4 første ledd ved at det åpnes for en ny arealkategori (motorferdsel) som med juridisk bindende virkning kan angis i kombinasjon med de øvrige arealkategoriene."

Kategorien motorferdsel kan altså bare avsettes i kombinasjon med andre arealkategorier, og det er ikke anledning til å sette av rene motorferdselområder. Dette må eventuelt vurderes i en reguleringsplan.

Det har ligget store utfordringer i å angi arealkategorien motorferdsel i kombinasjon med arealkategoriene i plan- og bygningslovens § 20-4, fordi en ikke har vært komfortabel med noen av

alternativene (1. Byggeområder, 2. Landbruks, natur- og friluftslivsområder, 3. Områder for råstoffutvinning, 4. Andre områder som er båndlagt, 5. Områder for særskilt bruk eller vern av sjø og vassdrag eller 6. Viktige ledd i kommunikasjonssystemet).

Som vi ser i tabell 9 har flertallet av forsøkskommunene unngått å angi arealkategori motorferdsel i kombinasjon med en eller flere andre arealkategorier. Et viktig spørsmål blir hvorvidt disse delplanene da har en juridisk bindende eller retningsgivende status. Fylkesmannen i Hedmark fremmet først innsigelse på kommunedelplanutkastet i Stor-Elvdal på grunn av dette, men trakk senere innsigelsen på dette punktet hvis kommunen på plankartet presiserte at kommuneplanens arealdel gjelder i tillegg. Fylkeskommunen i Vest-Agder har også vært opp-tatt av dette. Denne resonnerer slik at hvis en kommune viser løyper/traseer som en del av tegnforklaringen, men der traseene ikke er knyttet opp til en eller flere arealkategori i plan- og bygningslovens bestemmelser om kommuneplanen, vil kommunedelplanen være retningsgi- vende. I følge denne vil innsigelsesmyndigheten da ikke kunne reise innsigelse til planen. Sek- tormyndighetene/fylkeskommunen i de andre fylkene har ikke kommentert dette.

Tabell 9 Tilknytning til kommuneplanprosess og arealkategorier

	Planprosess	Motorferdsel angitt i kombinasjon med
Kautokeino (planutkast)	Planprosess gjennomført uavhengig av ordinær rulle- ring av arealplan	Motorferdsel er ikke angitt i kombina- sjon med arealkategorier. Det henvi- ses i bestemmelsene til § 20-4
Fauske	Del av ordinær arealplan- prosess	4. Andre områder som er båndlagt
Hattfjelldal	Del av ordinær arealplan- prosess	Motorferdsel er ikke angitt i kombina- sjon med arealkategorier
Røros	Del av ordinær arealplan- prosess	Motorferdsel er ikke angitt i kombina- sjon med arealkategorier
Lom	Del av ordinær arealplan- prosess	Motorferdsel er ikke angitt i kombina- sjon med arealkategorier. Det henvi- ses til at regler for motorferdsel i ut- mark er innarbeidet i kommuneplanen jfr delplan for motorferdsel, og det henvises til § 6 i forsøksvedtektene.
Stor-Elvdal	Planprosess gjennomført etter ordinær rulling	Motorferdsel er ikke angitt i kombina- sjon med arealkategorier. Det henvi- ses på plankartet til § 20-4 og forsø- kets vedtekter.
Vinje	Første høringsrunde ble kombinert med ordinær rul- lering av arealplan. Andre høringsrunde ble gjennom- ført etter at arealplanen var vedtatt	Motorferdsel er ikke angitt i kombina- sjon med arealkategorier
Sirdal	Planprosess gjennomført uavhengig av ordinær rulle- ring av arealplan	Motorferdsel er ikke angitt i kombina- sjon med arealkategorier.

8.4.3 Kompetanse og kvalitetssikring

Utforming av kommunale bestemmelser for motorferdsel er en utfordrende prosess som krever ulik kompetanse: Plankompetanse, juridisk kompetanse, miljøkompetanse, teknisk kompetanse og ikke minst lokalkunnskap. Ikke alle forsøkskommunene hadde den nødvendige plankompetansen (planlegger) tilstede eller ledig kapasitet i begynnelsen av forsøksperioden, og dette var flere steder en flaskehals for å komme i gang med planprosessen (Røros, Stor-Elvdal). I andre kommuner, for eksempel Kautokeino, skortet det på miljøfaglig kompetanse.

Ingen av forsøkskommunene har hatt mulighet til få planutkast gjennomgått av jurist underveis i planprosessen. Den planfaglige og juridiske kvalitetssikringen av kommunedelplanene har i forsøket vært hos fylkesmannens miljøvernaveiding og fylkeskommunen. Disse har i ulike fylker hatt ulikt fokus i gjennomgangen av planene, og det har også vært ulikt hvor mange avdelinger hos fylkesmannen som har vært involvert i saksbehandling (se kapittel 8.3, innsigelsesinstituttets rolle). NINA har selv ikke juridisk kompetanse og har ikke blitt imøtekommet på spørsmål om en gjennomgang av kommunedelplanene av jurist. Vår gjennomgang av kommunedelplanene og erfaringer fra praktiseringen av disse viser at bestemmelsene ikke er helt utfyllende i alle delplanene, at de kan være motstridende, uklare og ha utilsiktede effekter. Likevel sitter vi igjen med et inntrykk av generelt høy planfaglig kompetanse, men at kvaliteten på delplanene i stor grad også avhenger av at ansatte med lang fartstid i kommunen og dermed mye lokalkunnskap involveres.

Forsøket viser at en bedre kommunikasjon mellom innsigelsesinstituttet og kommunene forut for høringsrunden ville høynet den planfaglige og juridiske kvaliteten på kommunedelplanene, i og med at en del av høringsuttalelsene/innsigelsene rettet seg mot disse tingene.

8.4.4 Konklusjon

Forsøket viser at plangrunnlaget i varierende grad var tilfredsstillende ved inngangen til forsøket. Dårligst stilt var Kautokeino. Viktige plangrunnlag har vært kartlegging av sårbare områder i Lom, vedtatt 1992, verna areal, reindriftskart og viltkart. Dårlig plangrunnlag spesielt angående friluftslivsinteresser har vanskeliggjort hensyn til denne interessen i arealsoneringa.

Flertallet av forsøkskommunene har unngått å angi arealkategori motorferdsel i kombinasjon med en eller flere andre arealkategorier. Et viktig spørsmål blir hvorvidt disse delplanene da har en juridisk bindende eller retningsgivende status.

Forsøket viser at en bedre kommunikasjon mellom innsigelsesinstituttet og kommunene forut for høringsrunden ville høynet den planfaglige og juridiske kvaliteten på kommunedelplanene, i og med at en del av høringsuttalelsene/innsigelsene rettet seg mot disse tingene.

Forsøkskommunene sitter på unik erfaring med hensyn til utarbeidelse og praktisering av kommunedelplanene for motorferdsel. Hvis en kopling mot plan- og bygningsloven skal være aktuell i framtida bør en veileder utvikles basert på forsøkets erfaringer. I tillegg bør alle forvaltningsnivåer jevnlig tilbys opplæring.

8.5 Hva skjer når prinsippet om nyttekjøring fravikes?

Av formålsparagrafen for forsøket framgår det ikke at snøskuterturisme, rekreasjonskjøring eller turløyper er noen målsetting for forsøket. Men det å inkludere motorferdsel i kommuneplanlegginga innebærer at det åpnes for slike nye formål – så lenge det ikke forbyr. Det er åpenbart at det å innføre nye kjøreformål kan utgjøre en målkonflikt i forhold til målsettingen om å redusere støy- og trafikkbelastningen totalt sett. Men kan det å tillate ikke-nyttebasert snøskuterkjøring være med på å kanalisere snøskutertrafikken, til fordel for andre interesser? Kan det redusere ulovlig kjøring? Og kan det redusere konfliktnivået? I forsøket har kun fire kommuner tillatt ikke-nyttebasert snøskuterkjøring, men bare tre av disse har praktisert nye regler gjennom hele forsøksperioden.

Vi har således et visst grunnlag for å si noe om hva som kan skje når nye formål tillates. Dette er ikke det samme som å si hva som vil skje om forsøksvedtektene blir gjeldende for hele landet. Til det er erfaringene for få og forsøksperioden for kort. I tillegg er enkelte kommunale snøskuterløyper begrenset i forhold til for eksempel utlegging av lange interkommunale løyper.

8.5.1 Ikke alle har benyttet sjansen

Forsøkskommunene har i ulik grad valgt å bruke muligheten for å legge ut åpne snøskuterløyper i forsøket.

- Lom kommune har aldri sett dette som aktuelt.
- Sirdal kommune ønsket å prøve ut snøskuterløyper med turformål, men grunneiersituasjonen gjorde ikke dette mulig.
- I Røros var spørsmålet om etablering av en snøskuterløype med turformål lenge tema i en omfattende og til dels opphetet debatt i lokalsamfunnet. Kommunedelplanen inneholder kun mulighet for guidete turer en kort distanse inn mot Sverige, men dette er ikke utprøvd på grunn av grunneierforhold på svensk side.
- For Fauske var satsing på snøskuterturisme en av hovedmålsettingene i forsøket, og utprøvingen av den gamle isfiskeløypa som åpen turistløype (ca. 20 km) i forsøket var forholdsvis ukontroversiell.
- I Hattfjelldal hadde en lenge arbeidet for å kunne etablere et løypenett med ulike typer rekreasjonsformål. I kommunedelplanen er det lagt ut ulike isfiskeløyper (52 km) og rekreasjonsløyper (115 km) spredt over kommunen, mens kommunen tidligere hadde to isfiskeløyper.
- Stor-Elvdal ønsket i utgangspunktet å videreføre tidligere praksis, men i løpet av planprosessen ble det vedtatt å legge ut en snøskuterløype (ca. 20 km) for snøskuterklubbens medlemmer. Denne åpnet først i februar 2005.
- Vinje kommune ønsket i utgangspunktet å prøve ut enkelte traseer med guidete snøskuterturer. Kommunen endte opp med 2 løyper på til sammen 43,5 km for guidete turer i tillegg til et løypenett på 170 km som er åpent for rekreasjonskjøring for snøskuterklubbens medlemmer.

Fauske, Stor-Elvdal, Hattfjelldal og Vinje har gjort svært ulike valg når det gjelder geografisk mønster i etableringen av rekreasjonsløyper. Fauske valgte å etablere en løype i en avgrenset del av kommunen (Sulitjelma) der tilknytning til det svenske løypenettet er det essensielle. Stor-Elvdal valgte også å legge ut en enkelt løype som en prøveordning, men i et område uten skutertrase fra før. Hattfjelldal og Vinje valgte å etablere løyper mer som et nettverk som dekker en større del av kommunen.

8.5.2 Effekter på kjøreomfang totalt sett

Det å legge ut snøskuterløyper for turformål, reiselivsformål, rekreasjonsformål etc., har hatt ulike effekter på omfanget av kjøring i de kommunene som har prøvd ut dette.

Fauske

Fauske har den prosentvise veksten i antall registrerte kjøretøy i forsøksperioden vært på 3,3 % pr. år. Dette er høyest blant de kommunene som har valgt å legge ut rekreasjonsløyper, men likevel bare halvparten så stor årlig vekst som i Stor-Elvdal og Sirdal. Kommunen hadde satsing på snøskuterturisme som et av sine hovedmål, og ca. 50 snøskutere benyttes nå i reiselivssammenheng. Vi antar derfor at satsingen har gitt direkte effekter på kjøreomfanget. Selv om snøskuterkjøringa i Fauske i all hovedsak er konsentrert til Sulitjelma-området, er Fauske nok den av forsøkskommunene hvor det å legge ut rekreasjonsløype har hatt størst effekt på kjøreomfanget totalt sett. Økningen i omfang vist i kjøretøystatistikken verifiseres i registreringsopplegget og informantintervjuer (se delmål 1).

Hattfjelldal

I Hattfjelldal har veksten i antall registrerte kjøretøy vært 2,0 % pr. år i forsøksperioden. Oppsynets skjønnsmessige vurderinger av før-situasjonen, resultater fra registreringsopplegget og informantintervjuer tilsier at kjøremønsteret i kommunen per i dag i stor grad ligner situasjonen før forsøket. Likevel er flere av løypene i kommunen nå åpne for alle (dvs de som kjøper kjøreseddel og evt også fiskekort for isfiskeløypene). 506 kjøresedler ble solgt vinteren 03/04. Dette tilsier at utleggingen av rekreasjonsløyper først og fremst har gjort tidligere ulovlig kjøring lovlig. Veksten i registrerte kjøretøy kan skyldes at tidligere uregistrerte kjøretøy ble registrert da rekreasjonskjøring ble tillatt. Førerintervjuer viser at hele 40 % av snøskuterførerne i Hattfjelldal er utenbygdsboende. Hvis kjøremønsteret er uendret tilsier dette at mange utenbygdsboende tidligere enten har kjørt ulovlig i isfiskeløypene eller at de før forsøket fikk dispensasjoner for dette formålet.

Vinje

I Vinje har veksten i antall registrerte kjøretøy vært på 2,6 % pr. år i forsøksperioden. Som i Hattfjelldal er dette en halvering av årlig vekst sammenlignet med perioden før forsøket startet. I Vinje viser trafikkteellingene en økning i totalomfanget utover i forsøksperioden, mens oppsynets skjønnsmessige vurderinger tilsier uendret omfang totalt sett. Det kan være nærliggende å konkludere med at det tidligere må ha vært et betydelig omfang av ulovlig kjøring i Vinje som nå i stor grad legaliseres gjennom det nye rekreasjonsløypenettet. To av løypene i Vinje er beregnet for guidete turer mens de andre er forbeholdt medlemmer av snøskuterklubben, i tillegg til fastboende, leiekjørere og private hytteeiere. 464 rekreasjonsløyper ble solgt vinteren 04/05. Omfanget av guidete turer har vært ganske lavt i forsøksperioden.

Stor-Elvdal

I Stor-Elvdal har den årlige veksten i antall registrerte snøskutere vært på 6,3 % i forsøksperioden. Dessverre er praktiseringsperioden for rekreasjonsløypen for kort i denne kommunen til å vurdere effekter av rekreasjonskjøring på omfang. Registreringer fra i vinter tilsier at omfanget er jevnt og lavt i snøskuterløypa, som er forbeholdt den nyetablerte snøskuterklubbens nå 33 medlemmer.

8.5.3 Trafikken i løypenettet

Rekreasjonsløypa i Fauske har hatt mest trafikk av alle rekreasjonsløypene i forsøket. Kommunen, reiselivet og servicenæringen har her stått samlet for å legge til rette for og satse på snøskuterturisme som et element i reiselivstilbudet. I tillegg har muligheten for å krysse grensen til Sverige og fortsette turen i det svenske løypenettet vært en viktig grunn for å bruke turistløypa, både for tilreisende turister og for hytteeiere i Sulitjelma. Sammenliknet med de andre forsøkskommunene med rekreasjonsløyper er befolkningsgrunnlaget i regionen som sokner

til Sulitjelma (Bodøregionen) større enn i tilsvarende region rundt for eksempel rekreasjonsløypene i Hattfjelldal.

I Vinje har rekreasjonskjøring i store deler av løypenettet vært forbeholdt medlemmer i skuterklubbene i Vinje gjennom kravet om forhåndsløyve fra grunneiere. Tilreisende skuterkjørere har følgelig ikke hatt tilgang til å kjøre i disse rekreasjonsløypene. Potensialet for stor vekst i omfanget av rekreasjonskjøring har følgelig vært begrenset i Vinje. Det er to løyper i Vinje som har vært åpne for snøskutersafarier i regi av to reiselivsbedrifter. Bruken av disse løypene har foreløpig vært relativt liten.

I Hattfjelldal har en to typer rekreasjonsløyper; hovedløyper og isfiskeløyper. Isfiskeløyper hadde Hattfjelldal allerede før forsøket startet, så dette kjøreformålet genererer ikke vesentlig større omfang på kjøringen enn det en hadde i utgangspunktet. I Hattfjelldal foreligger nå også muligheten for å krysse grensen til Sverige og for kjøring på svensk side. Dette ser ut til å ha hatt mindre betydning for omfanget av kjøring enn tilsvarende mulighet i Fauske.

I Stor-Elvdal har den åpne snøskuterløypa på Koppangkjølen kun vært i bruk siden februar 2005. Løypa er åpen 3 ukedager, lørdager og delvis søndager. Oppsynet har gjort noen registreringer i vinter som tilsier ganske lite bruk. Dette er ikke overraskende siden løypa kun er åpen for snøskuterklubbens 33 medlemmer. Elgsafari, familieturer etc. har vært blant formålene for bruk av løypa.

8.5.4 Effekter på ulovlig kjøring

Forsøket viser at tidligere ulovlig rekreasjonskjøring i Fauske og Hattfjelldal nå i stor grad er legalisert gjennom rekreasjonsløypene. Selve kjøringen eksisterer altså ennå, men den er i stor grad blitt lovlig. Dette er mulig fordi forsøkets vedtekter gjør det mulig å hjemle rekreasjonskjøring i de kommunale bestemmelsene etter bestemte løyper/traseer.

Forsøket viser likevel at etablering av rekreasjonsløyper ikke fjerner ulovlig snøskuterkjøring. Dette er tydeligst i Vinje, der registreringsopplegget viser en ganske stor mengde spor i områder utenom løypenettet, jfr. resultatene fra omfangsregistreringene (se kapittel 2). Rekreasjonskjøring fjerner ulovlig kjøring ved at denne typen kjøring tillates i bestemte løyper, men genererer samtidig en ny type ulovlig kjøring fordi snøskuterførerene kopler seg på rekreasjonsløypene utenom de fastlagte start- og endepunktene. Grunnene til dette kan være flere; både manglende parkeringskapasitet ved start/endepunktene til løypene og kort avstand fra innmark (bosted) og direkte inn på løypene.

Rekreasjonskjøring er ikke noe nytt fenomen verken i Fauske, Hattfjelldal eller Vinje. I de to førstnevnte kommunene var rekreasjonskjøring tidligere lovlig som transport i forbindelse med isfiske i isfiskeløyper. I Vinje var rekreasjonskjøring noe utbredt men utelukkende ulovlig. For disse tre kommunene har tidligere praksis i stor grad blitt brakt inn i forsøket. For Stor-Elvdal sin del er snøskuterløypa på Koppangkjølen nytt formål og praksis. Ulovlig kjøring har i følge oppsynet i mindre grad forekommet i dette området tidligere.

8.5.5 Effekter på kanalisering

Kanalisering av motorisert ferdsel innebærer at en samler ferdselen etter bestemte løyper/traseer som ut fra en samlet vurdering er den best mulige avveiningen mellom formålet med ferdselen og hensynet til andre interesser.

Forhold i forsøket som ikke tilsier en kanaliseringseffekt, dreier seg i hovedsak om hvorvidt snøskuterførerene overholder regler eller ikke, men også om arealsoneringen har vært god nok i

forhold til andre interesser. I det øyeblikk snøskuterføreren ikke holder seg til traseene/løypene opphører kanaliseringseffektene vi nedenfor berører.

Forhold i forsøket som tilsier en kanaliseringseffekt, er:

- Arealsoneringen tilsier en helhetlig vurdering av ulike interesser. Forsøket viser at en i størst grad har tatt hensyn til verneområder, tamreindrift og villreininteresser i arealsoneringen. Friluftslivsområder er i noe mindre grad tatt hensyn til og andre sårbare områder i minst grad (se kapittel 3). Utleggingen av rekreasjonsløyper skal, som andre traseer, skje ut ifra en helhetlig vurdering av interesser. På denne måten kan tidligere ulovlig kjøring i konflikt med andre interesser i følge vedtektene kanaliseres inn i områder med lavere konfliktnivå.
- Grunneiere ønsker generelt ikke ulovlig kjøring på sine eiendommer, og mange ønsker å bestemme omfanget av kjøring. Grunneierne har gjennom vedtektene fått større myndighet, i og med deres rett til å nekte motorisert ferdsel på sin eiendom. Snøskuterklubbene har fått stort ansvar i forsøkskommunene i forhold til å inngå grunneieravtaler. For å opprettholde disse avtalene, og med det beholde retten til ferdsel i rekreasjonsløypene, har snøskuterklubbene opparbeidet en indre selvjustis.
- Rekreasjonsløypene må ha en høy teknisk standard (uten bl.a. "vaskebrett") hvis de skal kunne fungere som ønsket. Hvis standarden er god nok er disse løypene mer ettertraktet enn andre områder.
- Rekreasjonsløyper fungerer også som transportløyper for nytteformål, og kanaliserer derfor også nyttetransport inn på eksisterende løypenett.

Effekter av etablering av rekreasjonsløyper må vurderes opp mot aktuelle alternativer. Hvis alternativet er utstrakt grad av ulovlig kjøring, i konflikt med andre interesser, kan rekreasjonsløypene være et positivt virkemiddel. Dette har vært tilfelle i Hattfjelldal og Vinje. Hvis etablering av rekreasjonsløyper innebærer ny praksis, vil rekreasjonskjøringa ha direkte negative effekter i form av økt omfang. Dette har vært tilfelle i Fauske (og i prinsippet i Stor-Elvdal, men kort praktiserings sesong gir ikke tallfestede data på omfang).

8.5.6 Effekter på konfliktnivå

Hvis den ønskete kanaliseringseffekten ikke overskygges av ulovlig kjøring, vil etablering av rekreasjonsløyper fungere konfliktdempende hvis plasseringen av disse er skjedd med hensyn til andre interesser. Hvorvidt dette har skjedd i forsøket er et svært vanskelig spørsmål å vurdere, bl.a. fordi andre interesser er dårlig organisert og dokumentert. Ulike representanter for samme interesse kan og ha svært ulik oppfatning av effekter og konflikter knyttet til rekreasjonsløyper.

En generell vurdering ut fra registreringsopplegg, informantintervjuer og kommunebesøk tilsier at etableringen av rekreasjonsløyper har virket både konfliktdempende og konfliktfremmende i alle kommunene hvor dette er blitt tillatt.

Selv om etableringen av rekreasjonsløyper er gjort som et forsøk, etableres det likevel en ny lovlig praksis i de kommunene som har valgt å legge ut slike løyper. Vi vet ingenting om konsekvensene hvis disse løypene skulle forbys etter at den forlenget prøveperioden er avsluttet. Sannsynligvis vil det generere ny ulovlig kjøring og et høyt konfliktnivå mellom myndigheter og brukere.

8.5.7 Konklusjoner

Hvis etablering av rekreasjonsløyper innebærer ny praksis, vil rekreasjonskjøringa ha direkte negative effekter i form av økt omfang. Dette har vært tilfelle i Fauske, selv om snøskuterkjøringa her i stor grad er kanalisert til et avgrenset område av kommunen. Her er satsingen på skuterturisme og plassering av turistløypa i et stort hyttefelt hovedårsak til vekst i omfang. Økt omfang på grunn av ny praksis gjelder i prinsippet også i Stor-Elvdal, men løypa her har kun vært i bruk siden februar 2005.

I Hattfjelldal er tidligere praksis og omfang ført inn i forsøket, dette gjelder også rekreasjonskjøring. Tidligere ulovlig kjøring er blitt lovlig i rekreasjonsløyper.

I Vinje viser ulike kilder ulike vurderinger av evt vekst i omfang som følge av etablering av rekreasjonsløyper. Rekreasjonskjøring er likevel helt nye kjøreformål både i Vinje og Stor-Elvdal, og det er derfor naturlig å anta at det har vært en viss vekst i totalomfanget i disse kommunene. Tidligere rekreasjonskjøring i Vinje var utelukkende ulovlig. Denne er nå i en viss grad kanalisert inn i løypenettet, men registreringsopplegget viser at ulovlig kjøring fortsatt foregår utenom løypenettet.

8.6 Skuterkjøring som reiselivsprodukt

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

8.6.1 Hvordan har kommunene lyktes

Fauske

Det var bred enighet om reiselivssatsingen i Fauske og reiselivet i Sulitjelma var aktivt med i planprosessen. De reiselivsbedriftene som ønsket å satse på snøskuterkjøring som reiselivsprodukt var Sulitjelma Hotell, Sulitjelma Turistsenter og Sulitjelma Villmarksopplevelser. Hotellet satset på å tilby overnatting i kombinasjon med tilbud om guidete snøskuterturer til Sverige og mulighet for å leie snøskuter for egen kjøring i turistløypa. Reiselivet mener at potensialet for dette produktet er stort. Reiselivet i Sulitjelma er godt fornøyd med etableringen av turistløype og mener at denne satsingen har styrket næringsgrunnlaget både for Sulitjelma hotell, Sulitjelma Turistsenter og for verksted som driver salg, utleie og reparasjoner av snøskutere.

Hattfjelldal

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

Vinje

Kommunen åpnet muligheten for guidete turer i regi av reiselivsbedrifter ved å opprette to løypetraseer for dette formålet. Vinje har mange reiselivsbedrifter, men reiselivet som sektor står

ikke samlet bak et ønske om å utvikle snøskuterturisme. Tvert i mot ser reiselivet like mye gevinster i å markedsføre kommunen som område med uberørte naturområder der en kan oppleve stillhet og ro. Resultatet i Vinje er at det er opp til enkeltbedrifter å markedsføre snøskuter-safarier som reiselivsprodukt.

Røros

Kommuneadministrasjonen her benyttet snøskuterklubbens ideer om reiselivssatsing rundt skuterløypa til Sverige som et argument mot å vedta etablering av en slik løype. Kommunen mente at det å satse på kommersiell skuterturisme nødvendigvis må innebære økt kjøreomfang, og at dette stod i motsetning til målsettingen om å redusere støy- og trafikkbelastningen. Kommunen godtok likevel en kort trase for guidete turer fra Vauldalen fjellhotell og inn til svenskegrensa. Denne er ikke benyttet i praktiseringsperioden.

8.6.2 Konflikter ved satsing på snøskuterturisme som reiselivsprodukt

Satsing på snøskuterkjøring som reiselivsprodukt er ikke en uttalt målsetting fra sentrale myndigheters side i forsøket, i og med at dette utgjør en målkonflikt i forhold til formålsparagrafen i motorferdselloven. Det er imidlertid en mulighet kommunene har fått i og med at forskriften i forsøket ikke setter begrensninger i hvilke kjøreformål som kan tillates.

Graden av konflikt en slik satsing innebærer vil variere med faktorer som hvor stort potensial dette kjøreformålet vil ha i ulike områder. Dette potensialet avhenger både av attraktiviteten til opplevelsene som tilbys, hvor stort område en kan forvente å trekke gjester fra, hvor stort befolkningsgrunnlag dette området har og om det finnes tilsvarende tilbud i omkringliggende områder.

8.6.3 Konklusjoner

Fauske, Hattfjelldal og Vinje har ønsket å bruke forsøket som et element i satsing på reiseliv og næringsutvikling. Denne satsingen ser ut til å være mest vellykket i Fauske. Reiselivsnæringen her er godt fornøyd med etableringen av turistløypa og mener dette har styrket næringsgrunnlaget for reiseliv og servicebedrifter i Sulitjelma.

Satsing på snøskuterkjøring som reiselivsprodukt er ikke en uttalt målsetting fra sentrale myndigheters side i forsøket, i og med at dette utgjør en målkonflikt i forhold til formålsparagrafen i motorferdselloven.

9 Hovedfunn og vurderinger

Våre vurderinger må ses opp imot kortere praktiseringsperioder enn forutsatt for flere av kommunene. Kun Fauske, Vinje, Hattfjelldal og Sirdal har praktisert nye regler over en så lang periode som 3 vintersesonger og 2 barmarkssesonger. Kautokeino avbrøt forsøket undervegs.

1. Omfanget av lovlig kjøring har økt – ulovlig kjøring er redusert

I forsøkskommuner som ikke har innført nye kjøreformål som rekreasjonskjøring (Lom, Røros og Sirdal) er omfanget av kjøring stabilt sammenliknet med før forsøket startet. I Hattfjelldal og Vinje har nye kjøreformål erstattet mye av det som tidligere foregikk som ulovlig kjøring. I Fauske har dette også skjedd, i tillegg til at satsing på turisme har ført til sterk vekst i kjøreomfanget i og rundt egen turistløype. Stor-Elvdal har kun praktisert nye bestemmelser en vintersesong, men rekreasjonskjøring i løypa på Koppangkjølen er et nytt kjøreformål som kommer i tillegg til tidligere praksis.

I kommunene med nye kjøreformål har altså omfanget av lovlig kjøring økt.

Omfanget av ulovlig kjøring er blitt redusert. Hovedårsaken til dette er at rekreasjonskjøring delvis er gjort lovlig og at kjøringen i større grad er blitt kanalisert til løyper/faste kjøretraseer. Dette gjør at den opplevde støy- og trafikkbelastningen i mange tilfeller er redusert (for eksempel kjøring i tettbebyggelse, kjøring på natta og kjøring i skiløyper). I noen tilfeller har støy- og trafikkbelastningen økt i avgrensede områder.

I Vinje og Stor-Elvdal er bruken av rekreasjonsløypene begrenset til innenbygds medlemmer i skuterklubbene gjennom grunneieravtaler. Dette resulterer i at utenbygdsboende ikke har tilgang til løypenettet. Forsøket gir dermed ingen erfaringer med mulig kjøreomfang i åpne rekreasjonsløyper som ligger i områder med stor befolkningstetthet eller i nærheten av tettbygde regioner.

Forsøket gir heller ikke erfaringer omkring effekter av løyper som går gjennom flere kommuner, noe som raskt aktualiseres dersom denne forsøksordningen utvides.

2. Kommunene har i stor grad videreført tidligere praksis inn i nytt kommunalt regelverk

Forsøkskommunene var i utgangspunktet svært forskjellige med hensyn til kjøremønster, kjøreomfang og grad av ulovlig kjøring. Kommunene har i stor grad videreført tidligere praksis inn i nytt kommunalt regelverk. Omfanget av motorferdsel før og under forsøket har dermed endret seg i mindre grad enn forventet som følge av nye kjøreformål.

3. Forsøket har gitt en kanaliseringseffekt på snøskuterkjøringen bort fra sårbare områder, men ikke til et minimum

Forsøket innebærer inndeling av arealene i kommunen etter hva slags og hvor mye motorisert ferdsel som skal tillates, og utlegging av faste løyper hvor ferdselen skal foregå. Oppsynsregistreringer i forsøket viser redusert kjøreomfang i de områdene som kommunen har vurdert som sårbare områder, dvs. strengeste arealkategori (er), sammenliknet med oppsynets vurderinger av før-situasjonen.

Målsettingen for forsøket er å redusere motorferdselen i de mest sårbare områder til et minimum. I begrepet minimum legger vi avgrensning av kjøring til det som er direkte hjemlet i loven (kjøring i næringsøyemed, oppsyn, militærøvelser etc.). I tillegg er nødvendig frakt av ved hjemlet direkte i forsøkets vedtekter, men her er det mulig å sette sterke begrensninger i sårbare

re områder. Dette er delvis gjort. Omfanget av kjøring direkte hjemlet i loven er ikke redusert, men bedre kanalisert.

Ulovlig kjøring foregår fremdeles i de sårbare områdene til tross for arealsonering og etablering av løyper for rekreasjonskjøring. Ulovlig kjøring, dispensasjoner og for dårlig hensyn til sårbarhet i bestemmelsene gjør at vi ikke vurderer den oppnådde reduksjonen av kjøreomfang i sårbare områder til å ha nådd et minimumsnivå.

Kommunene med mest snøskuterkjøring i utgangspunktet har hatt størst kanaliseringsgevinst i forsøket

4. Forsøket har ført til en mer helhetlig vurdering av berørte interesser

Erfaringene med å gjennomføre en kommunal planprosess på temaet motorferdsel er positive når det gjelder å oppnå en mer helhetlig vurdering av berørte interesser og en mer demokratisk motorferdselforvaltning. Alle forsøkskommunene understreker at det er svært ressurskrevende å gå utover plan- og bygningslovens minimumskrav til informasjon og medvirkning.

Muligheten til medvirkning gir også mulighet til at sterke pressgrupper når fram med sine krav. Forsøket viser at de velorganiserte snøskuterinteressene har hatt stor innflytelse på kommunepanene i flertallet av kommunene, men deres interesser har ikke nådd fram i Sirdal og Røros. Natur,- miljø,- og friluftslivsinteressene er dårlig organisert på lokalt nivå. Deres interesser er sikret først og fremst gjennom kommuneadministrasjon, fylkesmannens miljøvernaveiling og bare delvis gjennom regionalt eller lokalt engasjement fra frivillige organisasjoner. Reiselivsinteressene er ivaretatt i størst grad i Fauske og Hattfjelldal på grunn av kommunal satsing på snøskuterturisme. Reindriftsnæringa har hatt stor innflytelse på kommunedelpanene i alle berørte kommuner. Gjennom arealsoneringa og etablering av snøskuterløyper har grunneiere, gjennom sin rett til å nekte motorisert ferdse på sin eiendom, hatt stor innflytelse på planprosess og innhold i delpanene.

5. Forsøket fører til mer effektiv og forutsigbar saksbehandling

Forsøket innebærer at flere typer kjøreformål nå kan legges inn under de utfyllende bestemmelsene til kommunepanen enn hva som tidligere var hjemlet i lovverket. Dette betyr at saker som tidligere måtte behandles politisk som dispensasjonssaker nå i utgangspunktet kan behandles administrativt, at flere kjøreformål kan tillates uten søknadsplikt og at en kan velge søknadsformer som forutsetter minimal saksbehandlingstid (for eksempel meldepliktskjema).

Hvis de kommunale bestemmelsene er tydelige og innbyggerne er informert om reglene, skal i prinsippet ingenting ligge i vegen for en forutsigbar saksbehandling. Saksbehandlerne uttrykker tilfredshet med å ha et politisk vedtatt plandokument i ryggen når de nå behandler motorferdselsaker.

6. Forsøket viser at statlige sektormyndigheter/fylkeskommunens sin rolle må styrkes

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

Fylkesmannens miljøvernnavdeling og områdestyrene for reindriftsforvaltning fremmet innsigelse på utkastene til kommunedelplaner for motorferdsel i seks av de åtte forsøkskommunene. Uten sektormyndighetenes/fylkeskommunens medvirkning i forsøket ville ikke forsøksvedtektene sikret en lokal motorferdselforvaltning i tråd med nasjonale lovgivning og politiske føringer.

En forutsetning for at vi skal kunne anbefale en kopling mot plan- og bygningsloven, er at sektormyndigheter og fylkeskommunen må spille en mer aktiv rolle i hele planprosessen. Dette innebærer en avklaring av deres rolle som vegleder underveis i planprosessen og ikke minst deres rolle som kvalitetssikrer i planfaglige, juridiske, miljømessige og næringsmessige spørsmål.

Regionale myndigheters deltakelse i utarbeidelse av kommunale delplaner for motorferdsel og kvalitetssikring av disse er ressurskrevende, noe det store antallet av innsigelser og omfanget av disse gir en pekepinn på. Det er viktig at spisskompetanse på lokal motorferdselforvaltning kan utvikles hos sektormyndigheter og fylkeskommunen.

7. Et tilfredsstillende plangrunnlag må være tilstede

Forsøket er en utprøving av å forvalte motorferdsel etter ordinære, etablerte planprosesser etter Plan- og bygningsloven. I arealsoneringa må tillatelse til motorisert ferdsel vurderes i forhold til sårbarhet. Dette forutsetter at kommunenes areal må være kartlagt med hensyn til nødvendige parametere for å vurdere sårbarhet. Dette var i varierende grad oppfylt ved inngangen til forsøket, og dårligst stilt var Kautokeino. Forsøket viser at lokalkunnskap har vært viktig i arealsoneringa, i tillegg til bruk av kartlagt verna areal, reindriftskart, viltkart og kartlegging av sårbare områder (Lom). Kartlegginga av naturtyper/biomangfold har vært varierende og vanskelig å implementere i arealsoneringa. Dårlig plangrunnlag spesielt angående friluftslivsinteresser har vanskeliggjort hensyn til denne interessen i arealsoneringa.

Forsøket viser også at et tilfredsstillende plangrunnlag ikke nødvendigvis er nok for å gjøre en grundig arealsonering som tar hensyn til sårbare områder. Motorferdsel er et konfliktfylt tema der mange interesser må måles opp mot hverandre i den kommunale planprosessen. Fylkesmannens miljøvernnavdeling har spilt en viktig rolle i forhold til å kvalitetssikre hensynet til sårbare områder.

I en framtidig vurdering av denne type motorferdselforvaltning, er det viktig at forvaltningen på regionalt nivå får en felles forståelse av hva som er et "godt nok" plangrunnlag. Denne forståelsen må formidles til kommunene gjennom den veiledningsrollen fylkesmannens miljøvernnavdeling og fylkeskommunen har overfor kommunene, og gjennom muligheten til å fremme innsigelse. Et viktig spørsmål her er hvem som bør være ansvarlig når lokalt plangrunnlag mangler.

Utformingen av kommunale delplaner for motorferdsel etter plan- og bygningsloven har vært en tung og ressurskrevende prosess for kommunene. Til tross for at forsøkskommunene har vært ekstra motiverte fordi de takket ja til deltakelse i forsøket, har det vært vanskelig å få planprosessene i havn. Dette gjør at vi må stille spørsmål ved muligheten norske kommuner, fylkesmenn og fylkeskommuner har for å få dette til på en tilfredsstillende måte.

8. Viktige spørsmål i plan- og bygningsloven må avklares

Arealkategoriene i plan- og bygningsloven må tilpasses motorferdsel som tema. Flertallet av forsøkets kommunedelplaner mangler den formelle tilknytningen til kommunens arealdel, gjennom angivelse av arealkategori motorferdsel i kombinasjon med en eller flere arealkategorier i plan- og bygningslovens § 20 – 4.

Muligheten for å skille mellom innenbygdsboende og utenbygdsboende har vært et tema i flere forsøkskommuner, og dette må avklares i forhold til plan- og bygningsloven.

Selv om forsøket gir svært mange erfaringer omkring forvaltning av motorferdsel etter plan- og bygningsloven, står det fortsatt igjen mange ubesvarte spørsmål. Noen av disse spørsmålene er presisert i denne oppsummeringen. Andre, og mer grunnleggende spørsmål har større grad av politisk karakter, og ligger utenfor rammene for evalueringa. Et slikt spørsmål er om rekreasjonskjøring i utmark rett og slett ikke er ønsket, eller om man skal akseptere at den er der.

Forsøket er besluttet videreført fram til 1. mai 2007. Miljøforvaltningen betrakter nå evalueringen som første steg i arbeidet med å videreutvikle forvaltningen av motorferdsel i utmark.

NINA Rapport 90

ISSN:1504-3312

ISBN: 82-426-1634-5



Norsk institutt for naturforskning

NINA Hovedkontor

Postadresse: NO-7485 Trondheim

Besøks/leveringsadresse: Tungasletta 2, NO-7047 Trondheim

Telefon: 73 80 14 00

Telefaks: 73 80 14 01

Organisasjonsnummer: 9500 37 687

<http://www.nina.no>