

UiO : **Det juridiske fakultet**

Motorferdsel i utmark

Om snøscooterkjøring som fornøyelse

Kandidatnummer: 674

Leveringsfrist: 25. november 2014

Antall ord: 15327



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	1
1.1	Presentasjon av emnet	1
1.2	Metode	2
1.3	Avgrensning	3
2	MOTORFERDSELLOVENS BAKGRUNN OG VIRKEOMRÅDE.....	3
2.1	Lovens bakgrunn.....	3
2.2	Lovens virkeområde	4
2.2.1	Hva menes med «motorferdsel»?.....	4
2.2.2	Hva er «utmark»?	5
2.2.3	Grensen mot vei	6
2.2.4	Hva menes med snøscooter?	7
3	NYTTE- OG FORNØYELSESKJØRING – HVA ER LOV?	8
3.1	Ren nyttekjøring etter loven.....	8
3.2	Andre tillatelser til motorferdsel med snøscooter gitt i forskrift	9
3.3	Lovlig fornøyelseskjøring i nord	10
4	FORNØYELSESKJØRING ALLIKEVEL?	10
5	HVA VIL EN EVENTUELL LOVENDRING INNEBÆRE?	12
5.1	Innledende bemerkninger	12
5.2	Etablering av snøscooterløyper	12
5.3	Det kommunale lokalstyret blir større	13
6	MOTORFERDSELENS BEGRENSNINGER.....	14
6.1	Innledning.....	14
6.2	Kravet om aktsomhet.....	14
6.3	Restriksjoner fra grunneierne	16
6.3.1	Kan grunneier eller kommunen bestemme hvem som kan bruke snøscooterløypene?.....	16
6.4	Forholdet til naturmangfoldloven.....	18
6.4.1	Naturmangfoldloven skal virke sammen med motorferdselloven	18
6.4.2	Kunnskapsgrunnlaget - nml. § 8.....	19
6.4.3	Føre-var-prinsippet - nml. § 9.....	20
6.4.4	Økosystemtilnærming og samlet belastning - nml. § 10.....	21

6.4.5	Kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver - nml. § 11	22
6.4.6	Miljøforsvarlige teknikker og driftsmetode - nml. § 12.....	23
6.5	Er formålsparagrafen hensiktsmessig i forhold til lovendringsforslaget?	24
6.5.1	Formålsparagrafens ordlyd.....	24
6.5.2	NINA-rapporten	25
6.5.3	Formålsparagrafens seks delmål.....	26
7	ER LOVENDRINGSFORSLAGET I STRID MED GRUNNLOVENS § 112?.....	27
7.1	Forholdet til Grunnloven § 112 – Miljøparagrafen	27
7.1.1	Bærekraftig utvikling.....	27
7.1.2	Rett til miljøkvalitet.....	29
7.1.3	Grunneierens forvalteransvar	31
7.1.4	Miljøvern	32
7.1.5	Plikt til å unngå miljøforringelse og miljøskade	33
7.1.6	Borgermedvirkning.....	34
7.2	Kan domstolene sette til side lovendringen fordi Stortinget har gått ut over sin kompetanse?	34
8	HÅNDHEVELSEN AV MOTORFERDSELLOVEN.....	36
8.1	Bør reglene om kontroll og straffeansvar tolkes strengere?	36
8.2	Oppsyn	36
8.3	Straffeansvar.....	37
9	AVSLUTNING.....	38
	KILDER OG REGISTRE.....	40
	Lover og forskrifter.....	40
	Lov- og forarbeidsregister	41
	Domsregistre	42
	Bøker	42
	Artikler, rapporter m.m.	42

1 Innledning

1.1 Presentasjon av emnet

Sommeren 2014 skrev *Arbeidets rett* at det ble bestemt av regjeringen å avvikle forsøksordningen med snøscooterkjøring i mer enn 100 av landets kommuner, da Sivilombudsmannen mente den brøt med forsøksloven.^{1,2} I tillegg mente friluftsforsøks- og miljøorganisasjonene at forsøksordningen var til stor ulempe, både for folk og dyr. Klima- og miljødepartementet har i ettertid sendt på høring forslag til endringer i lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag (heretter motorferdselloven eller mtrfl), og forskrift 15. mai 1988 nr. 356 for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag (heretter forskrift for motorkjøretøyer i utmark etc.). Kort fortalt skal denne eventuelle lovendringen medføre en innføring av adgang til å etablere en ordning for kjøring med snøscooter til fornøyelsesformål, ved at kommunene gis adgang til å etablere løyper for slik kjøring.³

Det finnes i dag ingen adgang til fornøyelseskjøring, bortsett fra i Nord-Troms og Finnmark hvor det er egne reguleringer. Der har allmennheten tilgang til løypene.⁴

Motorferdsel i utmark er i dag et omstridt tema, og det er mange som har en mening rundt det. Ut fra et natur- og miljøperspektiv medfører motorferdselen en rekke negative følger i form av støy, forurensning, skader på terreng og vegetasjon, og forstyrrelser for dyrelivet. Jeg skal i denne avhandlingen ta for meg noen sentrale spørsmål rundt en mer åpen tilgang til snøscooteren, ved at kommunene får muligheten til å etablere løyper for fornøyelseskjøring. Avhandlingens hovedpunkt er å vurdere klima- og miljødepartementets lovendringsforslag mot de miljørettslige prinsipper som er nedfelt Grunnlovens § 112. Jeg vil deretter vurdere om det foreligger en grunnlovsstrid, og om en eventuell grunnlovsstrid vil medføre at domstolene vil sette til side lovendringen til fordel for Grunnlovens miljøbestemmelse.

Det er den rene rekreasjons- og fornøyelseskjøring som har fått mest oppmerksomhet, siden det bringer opp to helt motstridende sider av hvordan naturen skal nytes. Du har det tradisjonelle friluftsmennesket som elsker å nyte den uberørte naturen i stillhet i ro, mot den farts- og spenningsglade motorentusiasten som ser på naturen som en kjørebane for sin snøscooter. Hvorvidt begge interesser vil bli ivaretatt ved en lovendring, gjenstår å se.

Ikke minst vil det være et spørsmål om lovendringsforslaget er anvendelig uten at motorferdselloven mister sin troverdighet som miljølov. Det vil da tas en vurdering av de verdier og

¹ Vingels (2014)

² Sivilombudsmannen. Uttalelse. sak: 2013/3031 (2014)

³ Klima- og miljødepartementet. Høringsbrev 14/523 (2014)

⁴ Forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark etc. § 5, jfr. mtrfl. § 5 tredje ledd.

hensyn som loven har ment å verne, opp mot de nye fornøyelsesverdiene snøscooterløypene vil få. Vil den eventuelle lovendringen for eksempel samsvare med lovens formål?

Et annet spørsmål er om det finnes noen miljørettslige hensyn kommunen må ta hensyn til ved en offentlig beslutning som berører naturmangfoldet. Og hva med de som får tillatelse til å kjøre i utmark? Finnes det noen grenser for hva som kan hindres av den allerede tillatte motorferdsel i utmark? Eller kan man kjøre som man vil?

1.2 Metode

Avhandlingen vil omhandle problemstillinger som i hovedsak reguleres av motorferdselloven, naturmangfoldloven og Grunnloven.

Motorferdsellovens formålsparagraf vil i hovedsak være relevant i den rettspolitiske drøftelsen, herunder om lovendringsforslaget samsvarer med formålsparagrafens ordlyd. Formålsparagrafen er og relevant ved forvaltningens skjønnsutøvelse og praktisering av loven. Det at formålet i dette tilfellet er lovfestet indikerer at lovtolkeren har sterk autorativ støtte for sin formålsbetraktning.⁵

Bevisstheten rundt bevaringen av miljøet har blitt større i nyere tid. Dermed er det mange eldre lover som ikke har noen drøftelse av miljøhensynet. Motorferdselloven på sin side ble vedtatt med hensyn til ivaretagelsen av miljøet, og det finnes av den grunn forarbeidene med et miljøperspektiv. Forarbeidene blir i fremstillingen relevant for de bestemmelser som står uendret, og kan dermed gi god kunnskap om formålet med loven og dens enkelte bestemmelser.⁶

Rettspraksis er en anerkjent rettskildefaktor av høy rang, men på motorferdsellovens område finnes det kun straffesaker for brudd på motorferdsellovens bestemmelser. Det finnes ingen dommer som er spesielt veiledende for de rettsspørsmål som denne avhandlingen tar for seg. Det vil dermed være en liten grad av referering til dommer.

Det skal foretas en vurdering av om lovendringsforslaget er i strid med Grunnlovens miljøbestemmelse i § 112. Grunnlovens § 112 er en videreføring av den tidligere Grl. § 110b. Bestemmelsen har fått et nytt tredje ledd, for å tydeliggjøre myndighetenes plikt til å iverksette adekvate og nødvendige tiltak for å sikre miljøet etter paragrafens første ledd.⁷ Med dette menes at retten til et sunt miljø skal styrkes, og grunnlovsvernet bør skjerpes ytterligere.⁸ Den

⁵ Eckhoff (2011) s. 105

⁶ Røhnebæk (1995) s. 43

⁷ Grunnlovsforslag 31 (2011-2012), Dok.nr.12:31 (2011-2012) s. 5

⁸ Dok. 16 (2011-2012) s. 245-246

nye og styrkede miljøparagraf i Grunnloven har sterk relevans. Den skal være retningsgivende. Selv om Grunnlovens § 112 ikke har noen strafferettslig betydning, vil den uansett virke inn på domstolenes syn på hvor alvorlig miljøkrenkelser bør vurderes.⁹

1.3 Avgrensning

I denne avhandlingen har jeg tenkt å kun ta for meg motorferdsel i utmark, herunder de kjøretøy som ferdes på land. Av de kjøretøy vil det være mest fokus på snøscooteren, siden det er den lovendringsforslaget handler om. Jeg skal ikke behandle motorferdsel i utmark på Svalbard og Jan Mayen. Luftfartøyer som lander og starter på utmark skal heller ikke bli gjort rede for.

Likeså vil jeg ikke gå inn i dybden om sanksjoner og straff, siden det ikke har noen relevans til om loven bør endres eller ikke. Det er likevel et poeng å behandle håndhevelsen av loven til en grad.

2 Motorferdsellovens bakgrunn og virkeområde

2.1 Lovens bakgrunn

Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag av 1977 har sitt utspring i at vi ble mer miljøbevisste i forhold til den motoriserte ferdsel i utmark og vassdrag. Før loven ble vedtatt, var det ingen alminnelig lovgrunnlag for å regulere motorferdsel i naturen. Det var kun noen enkeltbestemmelser i særlovgivningen, men de var knyttet til særlovenes spesifikke formål, og det ga dermed begrenset tilgang for generell regulering av motorisert ferdsel i utmark.¹⁰ Etter hvert som det kom flere nyutviklede, motoriserte kjøretøy på markedet, ble det også mer vanlig å kjøre på utmark. Regjeringen Brundtland gjorde det dermed klart i Ot. prp. nr. 45 (1976-77) side 3 at det var et behov for å regulere den motoriserte ferdselen ut fra et samfunnsmessig helhetssyn. Det ble i proposisjonen fremhevet at den motoriserte ferdselen var så omfattende, at den «medfører for stor belastning på knappe naturressurser som fiske og vilt og betydelig slitasje på og støy i naturmiljøet og reduserer trivselen».

Til tross for at vi fikk en ny lov, skjedde det fortsatt en økning av motorisert ferdsel i utmark. Snøscootere, som her er aktuelt, økte blant annet fra 6 000 i 1975 til 30 000 i 1986.¹¹ Det var kommunene som hadde myndighet til å gi forskrifter og enkelttillatelse om motorferdsel i utmark. Etter regjeringens synspunkt hadde praktiseringen av loven vist seg å være for liberal, og det måtte en lovendring til. De kommunale forskrifter ble dermed erstattet med en lands-

⁹ Hambro (2006) s. 57

¹⁰ Ot.prp. nr 45 (1976-1977) s. 3

¹¹ Ot.prp. nr 60 (1986-1987) s. 3

omfattende forskrift. I henhold til Ot.prp. nr. 60 (1986-87) side 5 var dette riktig på bakgrunn av den raske utviklingen og dertil økende konflikter. Den nasjonale forskriften (heretter forskrift for motorkjøretøyer i utmark etc.) har et mål om å «hindre den rene fornøyleskjøring, uten å legge hindringer i veien for den kjøring som har et nyttig og nødvendig formål», jfr. Ot.prp. nr. 60 (1986-87) side 10.

I dag har motorferdselloven et formål om å regulere motorferdselen i utmark med sikte på å verne om naturmiljøet og fremme trivselen, jfr. mtrfl. § 1. Det fremgår av lovens forarbeidene at «naturmiljøet» skal tolkes vidt, til å omfatte naturlandskapet med mark, planteliv og dyreliv, samt andre miljøverdier som ren luft, rent vann, landskap, stillhet og ro, jfr. Ot. prp. nr. 45 (1976-77) side 32.

Hva lovgiver mener med å «fremme trivselen» er at man skal tilgodese rekreasjonsverdier, friluftsliv og naturopplevelser. Motorferdselloven er en klar og tydelig miljølov med et stort mål om å holde naturen mest mulig uberørt.

2.2 Lovens virkeområde

Motorferdselloven gjelder for alle de som befinner seg i utmark, og som har et behov for å benytte seg av et motorisert kjøretøy. Motorferdselloven regulerer alle Norges utmarksområder. Lovens virkeområde blir behandlet i mtrfl. § 2. Bestemmelsen gir holdepunkter for hva som omfattes av loven, og hva som faller utenfor. I denne fremstillingen vil det være begrepene «motorferdsel», «utmark» og hva som er grensen mot vei som vil være av betydning for drøftelsen senere. Det vil også være en liten introduksjon av snøscooteren.

«Motorferdsel» og «utmark» er kumulative vilkår for at loven skal bli anvendt som hjemmel ved vurderingen av et rettsforhold. Det innebærer at begge vilkår må være oppfylt for at rettsvirkningen skal inntre. Det skal altså foreligge en motorferdsel, og den må skje i utmark.

2.2.1 Hva menes med «motorferdsel»?

«Motorferdsel» er etter mtrfl. § 2 første ledd ment som bruk av kjøretøy, herunder bil, traktor, motorsykkel, beltebil, snøscooter o.l. Listen av hva som er kjøretøy i motorferdsellovens forstand er ikke uttømmende. Det vil si at lovgiver gir tolkningsrom for alle motordrevne fremkomstmidler, noe som gjør at fremtidige kjøretøy som ikke er oppfunnet enda kan omfattes av den samme bestemmelsen.

Det har heller ikke noe å si hva slags type motor ferdelsinnretningen har, jfr. Ot.prp. nr. 45 (1976-77) side 33. Foruten om forbrenningsmotorer som er det mest vanlige, skal også maskiner som drives med andre former for energi omfattes. Andre former for energidrevet motor kan være elektrisitet, damp, kjernekraft og videre. Hva slags type energi som styrer det mo-

tordrevne kjøretøyet, er altså uten betydning. «Kjøretøy» skal etter motorferdsellovens forarbeider forutsettes å ha samme innhold som etter vegtrafikkreglene. I forskrift om kjørende og gående trafikk § 1 nr. 1 bokstav l er rullestol unntatt fra definisjonen som kjøretøy når egenvekten ikke overstiger 250 kg, når lengden ikke er over 180 cm og når bredden ikke overstiger 80 cm. Rullestolens hastighet må heller ikke overstige 10 km/t.¹² I forskriftens § 1 nr. 1 bokstav m er det videre spesifisert at motoriserte innretninger som er sperret for en maksimal hastighet på 6 km/t og har en egenvekt på under 50 kg skal anses som leketøy, og er dermed unntatt fra kjøretøy-begrepet.

2.2.2 Hva er «utmark»?

Hvor det er lovlig å kjøre med motorisert kjøretøy, avhenger av om området rundt er utmark eller innmark. Ut fra en alminnelig forståelse er utmark områder som skog, myr, ås og fjellgrunn. Det finnes ingen uttømmende definisjon på hva som er utmark, men loven gir noen holdepunkter. Motorferdselloven § 2 annet ledd gir uttrykk for at utmark er udyrket mark, så lenge det ikke samsvarer med hva som er «innmark eller like med innmark» etter friluftslovens § 1a.

Friluftslovens § 1a har følgende definisjon på hva som er innmark;

«Som innmark eller like med innmark reknes i denne lov gårds plass, hustomt, dyrket mark, engslått og kulturbeite samt liknende område hvor almenhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrenghet for eier eller bruker. Udyrkete, mindre grunnstykker som ligger i dyrket mark eller engslått eller er gjerdet inn sammen med slikt område, reknes også like med innmark. Det samme gjelder område for industrielt eller annet særlig øyemed hvor almenhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrenghet for eier, bruker eller andre».

Friluftsloven § 1a annet ledd gir videre en definisjon om at utmark skal avgrensas negativt mot hva som er innmark etter bestemmelsens første ledd. Det som ikke er innmark eller like med innmark, er altså utmark.

Det er likevel avvik fra friluftslovens bestemmelse. Setervoll, hustomt, engslått, kulturbeite og skogplantefelt skal også regnes som utmark, hvis det er i et utmarksområde, jfr. mtrfl. § 2 annet ledd. Det vil si at hvis for eksempel et kulturbeite skal kunne regnes som «utmark» må det være omringet av utmark. Grunnen til at motorferdsellovens definisjon av utmark er mer utvidet enn den er i friluftsloven, er for at restriksjonene skal dekke mest mulig areal som

¹² Forskrift om kjørende og gående trafikk (trafikkregler)

uansett ikke brukes som innmark. Spesielt i fjellstrøkene kan voller og slåtteland bestå av store arealer, noe som betyr at reguleringens rekkevidde ville blitt merkbart begrenset hvis de skulle vært unntatt fra definisjonen om utmark, jfr. Ot. prp. nr. 45 (1976-77) side 19. Det vil og bli enklere å definere hva som ligger under utmarksbegrepet.

På den annen side vil det alltid være noen områder som kan være vanskelig å definere. Siden friluftslovens § 1a, jfr. mtrfl. § 2, ikke gir noen uttømmende definisjon av utmark, gir den dermed adgang for en skjønnsmessig vurdering ved tolkningstvil. Når man skal vurdere et område, om det er utmark eller innmark, beror i de enkelte tilfeller på de lokale forhold, jfr. Ot. prp. nr. 2 (1957) side 23.

2.2.3 Grensen mot vei

Vi har veiforbindelser over hele landet, både i innmark og i utmark. Noen steder i utmarken er veiene så lite opparbeidet, at man kan få problemer med å ferdes gjennom den med en vanlig bil. Det har likevel gjennom tiden vært en voksende utvikling av motorisert kjøretøy. Disse kjøretøy har mulighet til å ferdes steder som en vanlig bil ikke har mulighet til. Det vil da bli en økende ferdsel som vil trekke med seg skadevirkninger og ulemper av mange slag, jfr. NOU 1974: 37 side 22. Det er derfor viktig å trekke skillet mellom en kjørbar vei, og en vei som er en del av utmarken. Om en vei er privat eller offentlig er uten betydning.¹³

Motorferdsellovens § 2 tredje ledd regulerer grensen for når en vei skal regnes som en del av utmarken. Dersom en vei går innenfor lovens definisjon, er den ulovlig å kjøre på. I henhold til bestemmelsen i mtrfl. § 2 tredje ledd er det to typer veier som loven regulerer som en del av «utmarken». For det første skal vei i utmark som ikke er opparbeidet for kjøring med bil, anses som utmark. Med dagens utvalg av firehjuls-drevne biler og lignende, kan man komme seg frem på de fleste veier som ikke har utpreget veiterreng for kjøring med bil. Ot.prp. nr. 45 (1976-77) side 19 bruker uttrykket «vanlig bil» i stedet for lovens «bil» om det samme forhold. «Vanlig bil» skal i henhold til forarbeidene ikke klare å kjøre på veier som sti, traktorvei og lignende. Dette gjelder likeså for lovens «bil». Det betyr med andre ord at loven gjelder for de veiene der man kun kan kjøre med spesielle biler.

Det andre typetilfellet, som loven regulerer, er opparbeidet vei som ikke er brøytet for kjøring med bil. Bakgrunnen for at vi har denne bestemmelsen, er blant annet at vi har et stort omfang av norske veier som står ubrøytet store deler av året. På en ubrøytet vei vil de fleste tohjuls-drevne biler oftest ha problemer med å ferdes.

¹³ NOU 1974: 37 s. 54

Det er mange grunner til at det ikke er lov å kjøre på ubrøytet vei om vinteren. Siden ubrøyte veier kan gå i ett med naturen rundt, vil det bli praktisk vanskelig å hindre motorferdsel utenfor den ubrøytete veien, jfr. Ot. prp. nr. 45 (1976-77) side 20. Naturligvis vil det være vanskelig å vite hva som er en del av veitraseen når alt ser likt ut.

2.2.4 Hva menes med snøscooter?

Vegdirektoratet har med hjemmel i vegtrafikkloven av 18. juni 1965 nr. 4, fastsatt forskrift om tekniske krav og godkjenning av kjøretøy, deler og utstyr (kjøretøyforskriften). Kjøretøyforskriften har en definisjonsbestemmelse på hva som skal regnes som «beltemotorsykkel», altså snøscooter.

Etter kjøretøyforskriftens § 2-5 nr. 2 er beltemotorsykkelen en motorsykkel som i hovedsak er innrettet for transport av personer eller gods, eller til trekking av annet kjøretøy. En beltemotorsykkel er ment å brukes på snødekt mark, og er derfor utstyrt med belter og eventuelt styreski eller styrehjul. Dens egenvekt skal ikke være over 400 kg, og dens konstruktive hastighet skal ligge på over 30 km i timen. Med «konstruktiv hastighet» menes «den hastighet kjøretøyet er konstruert for av fabrikanten og som bare ved vesentlig konstruktiv forandring kan endres», jfr. kjøretøyforskriften § 1-1 nr. 2 bokstav L. Kjøretøyforskriften legger videre til at beltemotorsykkelen skal deles inn i 2 klasser. Beltemotorsykkelen gjelder som klasse 1 der dens forhold mellom effekt og egenvekt ikke er over 0,20 kW/kg, mens klasse 2 er der forholdet mellom effekt og egenvekt er over 0,20 kW/kg.

Det er registreringsplikt for snøscootere, jfr. forskrift om bruk av kjøretøy § 2-1.

I vegtrafikkloven blir også «beltemotorsykkel» brukt som definisjon på snøscooter. Det blir i forskrift om forbud mot bruk av beltemotorsykkel (snøscooter) på offentlig veg § 1 gjort klart at bruk av beltemotorsykkel på offentlig vei er forbudt, foruten om de avvik som kommer av forskriftens §§ 2, 3, 4 og 5.

Om hvorvidt snøscooter kan brukes i utmark, skal vi komme nærmere inn på i neste kapittel.

3 Nytte- og fornøyleskjøring – Hva er lov?

3.1 Ren nyttekjøring etter loven

Det rettslige utgangspunktet i dag er at all motorferdsel i utmark er forbudt, jfr. mtrfl. § 3. Grunnen til dette er at motorisert ferdsel i utmark har klare skadevirkninger som støyforurensning, annen forurensning, forstyrrelser av dyrelivet og konflikter med dyrelivet. Forbudsregelen i motorferdsellovens § 3 er ment for å verne om naturmiljøet, og finne en begrensning av motorferdselen i utmark slik at vi kun har en ferdsel med en allment akseptert nytteverdi.¹⁴ Det følger imidlertid noen unntak fra forbudsbestemmelsen. Disse unntakene er nytterelatert og man kan finne de i selve loven, i lovens forskrifter eller ved enkeltvedtak.

Det blir i motorferdselloven § 4 første ledd oppstilt en rekke tillatelser med hjemmel i lov;

- «a) politi-, ambulanse- og redningstjeneste og oppsyns- og tilsynstjeneste etablert med hjemmel i lov,
- b) offentlig post- og teletjenester,
- c) 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,
- d) forsvarets øvelser, forflytninger og transporter,
- e) anlegg og drift av offentlige veier og anlegg,
- f) rutetransport som drives med løyve i henhold til yrkestransportloven».

Det klare utgangspunkt fra unntaksregelen, er at loven i hovedsak kun åpner for nyttekjøring i utmark. Motorferdselloven § 4 første ledd har fremsatt de mest åpenbare nytteformål som er tillatt, til tross for at de, på samme måte som fornøyleskjøring, også byr på en del problemer i form av terrengskader og konflikter med andre brukerinteresser.¹⁵ Ifølge lovens forarbeider er nyttekjøring ferdsel som er begrenset til formål og behov som har en allment akseptert nytteverdi. Unødvendig kjøring og fornøyleskjøring skal unngås. Lovens formål gir videre støtte for at den tillatte ferdsel skjer til minst mulig skade og ulempe for naturmiljø og friluftsliv, jfr. mtrfl. § 1.

Nyttekjøringen er både nødvendig og positiv, og det er verken ønskelig eller mulig for allmennhetens egen del at det blir lagt generelle restriksjoner på den.¹⁶ Motorferdselloven åpner i utgangspunktet ikke for rekreasjons- og fornøyleskjøring. Det er også lagt til grunn i for-

¹⁴ Innst. O. nr 82 (1976-1977) s. 1

¹⁵ Ot.prp. nr 60 (1986-1987) s.4

¹⁶ Ot.prp. nr 45 (1976-1977) s. 3

skrift for motorkjøretøyer i utmark etc. et mål om at forskriften skal «hindre den rene fornøyeskjøring, uten å legge hindringer i veien for den kjøring som har et nyttig og nødvendig formål», jfr. Ot.prp. nr. 60 (1986-87) side 10. Ut fra en alminnelig forståelse av fornøyeskjøring, menes at man bruker kjøretøyet kun for fornøyeskjøringens skyld. Fornøyeskjøringen blir gjen speilt ved at personen kun kjører for egen interesse. Det rene eksempel er at man kjører kun for å kjøre. Mange vil for eksempel mene at kjøring med snøscooter opp til hytta burde være en selvsagt rettighet, og dermed være innenfor nyttebegrepet. Som hovedregel gir ikke motorferdselloven adgang for kjøring til hytta. Kjøring til hytta blir etter lovens § 4 første ledd ikke sett på som et viktig og nødvendig nytteformål. Det er på den annen side adgang for kjøring til hytta når «særlige behov» foreligger. Det skal vi komme tilbake til i punkt 3.2.

3.2 Andre tillatelser til motorferdsel med snøscooter gitt i forskrift

Det finnes imidlertid noen unntak fra lovens § 4 første ledd. Foruten om de formål som er nedfelt i mtrfl. § 4, kan kommunene gi dispensasjoner og tillatelser til andre kjøreformål etter forskrift for motorkjøretøyer i utmark etc. § 5, § 5a og § 6, jfr. mtrfl. § 4 annet ledd.

Ved en skriftlig søknad kan man få tillatelse til bruk av snøscooter hvis man som fastboende påtar seg leiekjøring. Med leiekjøring menes i denne sammenheng at man tar på seg transport mellom bilvei og hytte, tilsyn med privat hytte etter eierens oppdrag, transport av funksjonshemmede, transport av ved og transport etter dispensasjon i medhold av forskriftens § 6, jfr. forskriftens § 5 første ledd bokstav a.

Etter forskriftens § 5 bokstav b gis det tillatelse for funksjonshemmede.

Som tidligere nevnt er ikke kjøring til hytta direkte hjemlet som et nødvendig nytteformål i motorferdsellovens § 4 første ledd. Det kan likevel tillates, dersom det allerede er gitt dispensasjon til å frakte bagasje og utstyr til hytte etter forskriftens bokstav c. Hytta skal etter bestemmelsen ligge minst 2,5 km fra brøytet bilvei, når det ikke er mulighet for leiekjøring etter forskriftens bokstav a. Personer kan da få sitte på, dersom det er plass sammen med den tillatte bagasje. For at dispensasjonen om frakt av bagasje og utstyr ikke skal miste sin gyldighet etter hva som er bestemt, kan naturligvis ikke persontransport etter forskriftens § 5 bokstav c medføre ekstra kjøring.

Etter innvilget søknad kan man videre gis adgang for kjøring i utmarksnæring, transportere ved utover hva som allerede er tillatt uten søknad og få lov til å ha gruppeturer for beboere på helse- og omsorgsinstitusjoner, medlemmer av pensjonistforeninger eller forflytningshemmede jfr. forskriftens § 5 bokstav d, e og f.

Det er imidlertid en adgang for ren persontransport i forskriftens § 6 hvis et «særlig behov»

skulle foreligge. Det åpnes her for at man kan søke til kommunen for tillatelse til kjøring. I forskriften oppstilles det et vilkår om at søkeren skal påvise at det særlige behovet ikke knytter seg til turkjøring, og at det ikke kan dekkes på annen måte. Alder eller helse kan for eksempel være faktorer som hindrer en persons bevegelse i utmark. Transportbehovet skal vurderes mot mulige skader og ulemper i forhold til målet om å redusere motorferdselen til et minimum. Det er altså en streng skjønnsvurdering, som tyder på at det skal mye til for at en tillatelse skal gis til den eventuelle søker.

Ut fra tolkningen av lov og forskrift er det ingen bestemmelser som gir adgang for kjøring med fornøyelse som formål. Det gis heller adgang for at den nødvendige og nyttige kjøring med klare formål skal kunne være tillatt.

3.3 Lovlig fornøyelseskjøring i nord

Til tross for hva motorferdselloven og dens forskrift sier om fornøyelseskjøring, er det likevel blitt gjort unntak for Nord-Troms og Finnmark. Etter motorferdsellovens § 5 tredje ledd kan fylkesmannen i Troms og fylkesmannen i Finnmark (kommunene Kvænangen, Kåfjord, Lyngen, Nordreisa, Skjervøy og Storfjord) gi forskrift om adgang til bruk av snøscooter på vinterføre langs særskilte løyper i utmark etter forslag fra kommunestyret. Fornøyelseskjøring kan med andre ord være lovlig dersom det blir gjort vedtak om det. Den tillatte motorferdselen i Nord-Troms og Finnmark er i Ot.prp. nr.60 (1986-1987) side 11 begrunnet med store avstander, spredt befolkning og vanskelige klimaforhold. Nord-Troms og Finnmark står dermed i en særstilling i forhold til andre deler av landet.

4 Fornøyelseskjøring allikevel?

Selv om loven egentlig ikke åpner for fornøyelseskjøring, har det fra flere kommuner og fylkesting, utenfor Finnmark og Nord-Troms, de senere år blitt uttrykt et ønske om å få adgang til å etablere snøscooterløyper for nettopp fornøyelesens skyld. Kommunene ønsket at løypene skulle være tilgjengelig for allmennheten og til bruk i reiselivssammenheng, der snøscooterturisme kunne være en viktig inntektskilde. Dette resulterte i at Regjeringen fikk ordnet en forsøksordning vinteren 2013/2014, med bakgrunn i Sundvolden-erklæringen pkt. 10, der Regjeringen lar kommunene forvalte motorisert ferdsel i utmark.¹⁷ Forsøksordningen ble ordnet for 104 kommuner, og skulle gi kommunene anledning til å etablere snøscooterløyper for fornøyelseskjøring i medhold av lov 27. juni 2003 nr. 13 om forsøk i offentlig forvaltning (forsøksloven).¹⁸

¹⁷ Sundvolden-erklæringen (2013)

¹⁸ Klima- og miljødepartementet. Høringsbrev 14/523 (2014)

Forsøksordningen hadde til hensikt å blant annet undersøke virkningene for naturmangfold, friluftsliv og folkehelse «når kommunene gis myndighet til å etablere løyper for fornøyleskjøring med snøscooter».¹⁹ Det ble i klima- og miljødepartementets høringsbrev om forslag til forskrift om kommunalt forsøk med snøscooterløyper (30.05.2013) vist til forsøksordningen fra år 2000 med 7 forsøkskommuner. Forsøksordningen fokuserte i hovedsak på hvorvidt motorferdselspolitikken kunne bli mer helhetlig, som følge av at man koplet den til lokale planvedtak og planprosesser etter plan- og bygningsloven.²⁰

Etter at forsøksordningen fra 2000 var over, la departementet frem at det enda ikke hadde kommet tilstrekkelig med data på om det var forsvarlig, med hensyn til friluftslivet og naturmangfoldet, å åpne for en generell etablering av løyper. Det var for eksempel ingen tilfredsstillende svar rundt om virkningene av å åpne for løyper i mer befolkningstette områder, og heller ikke noen svar angående effektene av nettverk med løyper for fornøyleskjøring mellom flere tilgrensede kommuner.²¹

Etter at sivilombudsmannen konkluderte i sin uttalelse, den 12. juni 2014, med at omfanget av forsøksordningen lå utenfor de rettslige rammene til forsøksloven, besluttet Regjeringen, den 19. juni 2014, etter en helhetsvurdering å avvikle forsøket og i stedet legge til rette for en rask lovprosess. Det har vært en stor uenighet blant befolkningen om hvem som ønsker en etablering av snøscooterløyper, og hvem som vil ha loven slik som den alltid har vært. En eventuell lovendring vil medføre økt støy og trafikkbelastninger i utmark. Dette vil påvirke friluftslivet og naturmangfoldet. Motstanderne av lovendringen reagerer fordi konsekvensene for det tradisjonelle friluftslivet og muligheten til å oppleve uberørt, stille natur ville være av en betydelig negativ karakter.²²

Det er på den annen side gjort klart fra høringsbrevet at det er et mål om å begrense motorisert ferdsel i utmark mest mulig. Det er av den grunn satt strenge og klare rammer for adgangen til å åpne opp for snøscooterkjøring. Snøscooterkjøringen skal i så fall kun skje i nærmere fastsatte løyper. Det skal videre være spesifiserte områder som er absolutt forbudt å oppholde seg i med snøscooter, med hensyn til virkninger for friluftsliv, naturmangfold, hytteområder, kulturminner og kulturmiljø.

¹⁹ Klima- og miljødepartementet. Høringsbrev 12/3241 (2013)

²⁰ NINA rapport 90 (2005)

²¹ Klima- og miljødepartementet. Høringsbrev 12/3241 (2013)

²² Klima- og miljødepartementet. Høringsbrev 14/523 (2014)

5 Hva vil en eventuell lovendring innebære?

5.1 Innledende bemerkninger

Dersom det skulle bli en lovendring, er det i høringsbrevet til miljøverndepartementet gjort klart fra departementet at endringene skal bygges på de reglene som var under forsøksordningen. Jeg vil i dette kapitlet gjøre rede for de endringsforslagene som klima- og miljødepartementet har lagt frem i sitt høringsbrev, den 10. juli 2014, for bruk av snøscooter for fornøyleskjøring i motorferdselloven og dens forskrift for motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag.

5.2 Etablering av snøscooterløyper

Klima- og miljødepartementet har i høringsbrevet foreslått endringer i § 4a (forskrift om bruk av motorkjøretøy i utmark og på islagte vassdrag) i motorferdselloven. Endringen av § 4a innebærer en tilføyelse av to ekstra ledd. I samsvar med forskrift etter § 4a første ledd vil tilføyelsen i annet ledd gi kommunene myndighet til å etablere løyper for kjøring med snøscooter på vinterføre.

Den nye mtrfl. § 4a (forskrift om bruk av motorkjøretøy i utmark og på islagte vassdrag) har følgende ordlyd;

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

Departementet kan i slik forskrift gi kommuner myndighet til å etablere løyper for kjøring med snøscooter på vinterføre. Forskriften kan omfatte nærmere regler om kommunens bruk av myndigheten.

Løyper etter annet ledd skal angis i arealplan eller i reguleringsplan. Løypene skal ikke legges i verneområder, foreslåtte verneområder eller nasjonale villreinområder.

Løypene skal ikke være til vesentlig skade eller ulempe for reindriften eller kreve terenginggrep. I planarbeidet skal kommunene ta hensyn til støy og andre ulemper for friluftsliv, naturmangfold, bolig- og hytteområder, kulturminner og kulturmiljø. I planforslaget skal kommunen utrede virkningen løypene vil ha for friluftsliv og naturmangfold i plan- og influensområdet, samt kartlegge og verdsette friluftslivsområdene der løypene planlegges og vurdere betydningen av disse områdene opp mot øvrige friluftslivsområder i kommunen».²³

Forslaget har et tilføyd tredje ledd i § 4a som gir anvisning for *hvor og hvordan* løypene skal være. Etter tredje ledd skal løypene, som kommunene har myndighet til å etablere etter annet

²³ Klima- og miljødepartementet. Høringsbrev 14/523 (2014)

ledd, angis i arealplan eller i reguleringsplan. Tredje ledd gir en indikasjon på *hvor* ved at løypene ikke skal legges i verneområder, foreslåtte verneområder eller i nasjonale villreinområder. Det er videre klargjort at løypene ikke skal være til vesentlig skade eller ulempe for reindriften eller kreve terrenginngrep. Samt skal kommunene i planarbeidet ta hensyn til støy og andre ulemper for friluftsliv, naturmangfold, bolig- og hytteområder, kulturminner og kulturmiljø. I det foreslåtte leddets siste setning, er det for kommunene gitt et krav om å utrede virkningene som løypene vil ha for friluftsliv og naturmangfold i plan- og influensområdet, samt at de skal kartlegge og verdsette friluftsområdene der løypene planlegges, og til slutt vurdere betydningen av disse områdene opp mot øvrige friluftsområder i kommunen. Plan- og bygningsloven blir her aktuell for kommunene å følge.

Departementet ønsker å erstatte forskriftens § 4 med en ny 4a. Den nye forskriften er lang og vil bestå av åtte ledd om hvor grundig løypene skal være utformet i areal- eller reguleringsplan, og ikke minst om hvilke hensyn og virkninger som planforslaget må ta til rette for.

5.3 Det kommunale lokalstyret blir større

Det at kommunene får myndighet til å etablere snøscooterløyper, viser til at det kommunale lokalstyret blir større. Det er og blitt gjentatt i den nye endringsforskriftens § 4a første ledd. Samt er det blitt laget noen få endringer til som fremhever fokuset på det kommunale lokalstyret.

I dag er det etter motorferdsellovens § 5 tredje ledd fylkesmannen i Finnmark og fylkesmannen i Troms som har myndighet til å gi forskrift. Denne bestemmelse er foreslått fjernet, da det vil fremstå som uryddig, samt at det vil være lite ønskelig å ha ulike regimer, både fylkesmenn og kommuner, for etablering av snøscooterløyper. Det praktiske behovet for bestemmelsen vil bli borte med de nye endringene. En opphevelse av bestemmelsens ledd er foreslått med en virkning først etter en overgangsperiode på seks år.

Det er også foreslått opphevelse av dagens § 8 i forskrift for motorkjøretøyer i utmark etc. Grunnen til dette er fordi bestemmelsen gir fylkesmannen myndighet til å legge ut løyper for isfiskeløyper etter forslag fra kommunen, i områder der miljødirektoratet har åpnet for det. På samme måte som mtrfl. § 5 tredje ledd blir det praktiske behov borte, siden det er kommunene som vil få myndigheten til å etablere slike løyper og avgrense bruken til isfiskeformål ved lovendring.

Det er i forskrift for motorkjøretøyer i utmark etc. gjort klart et siste forslag til endring av forskriftens § 9. Forskriften slår i dag fast når det ikke er lov med fornøyelseskjøring i de nærmere angitte kommunene i Finnmark og Nord-Troms, og gir fylkesmannen myndighet til å bestemme kjøreforbud til andre tidspunkt, når det anses nødvendig etter de hensyn og inter-

esser som motorferdselloven skal ivareta. Siden en ny lov vil gi adgang for fornøyelseskjøring over hele landet, er det riktig å ha en tilsvarende adgang for hele landets fylkesmenn å kunne gripe inn med restriksjoner dersom det er nødvendig. Bestemmelsen vil dermed endres til å gjelde alle fylker, og ikke bare Nord-Troms og Finnmark.

6 Motorferdselens begrensninger

6.1 Innledning

Selv om loven endres eller ikke, følger det en del miljørettslige begrensninger for den motorferdsel som utmarksnaturen utsettes for. Naturmiljøet skal være et hensyn ved vurderingen i kommunens dispensasjonspraksis og praksis i forbindelse med etableringen av snøscooterløyper. Som tidligere nevnt er motorferdsel i utmark forbudt, jfr. mtrfl. § 3. Det at man likevel får dispensasjon til å kjøre blir sett på som et unntak fra hovedregelen. Med bakgrunn i de hensyn som loven har ment å verne, er det naturlig at det stilles krav til den tillatte ferdsel.

Jeg skal her ta for meg de begrensninger som er gjeldende både for den myndighet som praktiserer loven, og for den som får lov til å kjøre på utmark. Det vil videre bli en rettspolitisk fremstilling av om formålsparagrafen i motorferdsellovens § 1 samsvarer med lovendringsforslaget i forhold til den erfaringskunnskap vi har fra forsøksordningen som ble avsluttet i 2005.

6.2 Kravet om aktsomhet

Det er i mtrfl. § 8 et krav om at all ferdsel med motorisert kjøretøy i utmark skal foregå så hensynsfullt og aktsomt som mulig. Kravet om aktsomhet gjelder både for ferdsel som er direkte tillatt etter lov, og for ferdsel det gis dispensasjon for med hjemmel i lov og forskrift. Bakgrunnen for at vi har aktsomhetsbegrensningen i mtrfl. § 8 er for å unngå skade og ulempe for naturmiljø og mennesker. Det innebærer at man skal unngå å «volde unødig skade på grunn, vegetasjon og dyreliv eller ulempe for andre, og for øvrig ikke unødig forstyrre eller forurense naturmiljøet».²⁴

Aktsomhetskravet blir ansett som så viktig at det er gjentatt i forskrift for motorkjøretøyer i utmark etc. Det kan nok for noen snøscooterkjørere virke urimelig at aktsomhetsnormen av mtrfl. § 8 skal følges som en betingelse for fornøyelseskjøring med snøscooter i utmarken. Mange snøscooterkjørere søker i hovedsak fart og spenning, og ignorerer dermed hensynet til naturmiljøet eller menneskene som ferdes i området rundt. Først og fremst har aktsomhetsnormen miljørettslige hensyn bak seg. Snøscooterløyper er ikke et tiltak for å stille allmenhetens nødvendige og nyttige behov. Det er heller allment anerkjent som et tiltak til fornøyel-

²⁴ Ot.prp. nr. 45 (1976-1977) s. 38

se for de som ønsker det.

En aktsom snøscooterkjøring i spesifiserte løyper kan bli en utfordring for kommunen å håndheve. Siden naturen utsettes for større fare for miljøskade ved at snøscooterløyper etableres, burde folk i like stor grad gjøres oppmerksom på aktsomhetsnormens betydning for å unngå skade på naturmiljø, dyr og mennesker. NINA (norsk institutt for naturforskning) har i sin evalueringsrapport konstatert at en av konsekvensene av folks uaktsomhet i forhold til kjøringen, er skade på vegetasjonen.²⁵

En annen forventet konsekvens av at folk ikke er aktsomme nok, er at det kan skje ulykker og skader i løypene. I NINA Rapport 187 blir det påvist at det er ingen klare svar rundt hvordan snøscooterkjøringen kan påvirke det norske folk, siden det finnes for lite informasjon fra norske statistikker om ulykker, skader og årsaker angående snøscooterkjøring. På den annen side viser rapporten til internasjonal forskning og statistikk som viser at det er høye ulykkestall relatert til det samme forhold. De internasjonale ulykkestallene er mest preget av at det var flest unge menn, og at de var under alkoholpåvirkning da ulykkene skjedde. Sverige er blant landene som har hatt ulykkesstatistikker hvor alkoholpåvirkning har blitt rapportert som en medvirkende årsaksfaktor. I gjennomsnitt har 2/3 av de omkommende vært påvirket av alkohol, hvorav 90 % av dem hadde alkoholnivåer som oversteg grensen for fyllekjøring.²⁶ Samtidig har det i den svenske statistikken kommet frem at de fleste dødsulykkene skjedde i helgene, og helst mellom klokken 21:00 og 02:00. Foruten om alkoholpåvirkning under kjøringen på snøscooterløypene har Sverige og vært plaget av at utøverne har hatt for høy fart.²⁷

Både alkoholpåvirkning under kjøringen og kjøring med høy fart, er to momenter som gjør kjøringen uaktsom. Av aktsomhetsnormen stilles det naturligvis et krav om ansvar for den som ferdes med motoriserte kjøretøy. Hvis utøveren av motorferdsel ikke viser aktsomhet, er det selvfølgelig han som skal stå ansvarlig og eventuelt gis sanksjon. Det må tas forbehold om at de som kjører i løyper kommer til å trosse motorferdsellovens strenge krav til aktsom kjøring i utmarken, jfr. mtrfl. § 8. Etter mitt syn burde straffen for uaktsom kjøring virke avskrekkende, slik at færre våger å bryte med normen. Siden en snøscooter med sin aksjonsradius har mulighet til å komme frem til de mest uberørte og sårbare områder i naturen, er det desto større grunn til å overvåke og holde en streng regulering av løypene. Det burde derfor innføres strengere sanksjoner mot uaktsom kjøring.

²⁵ NINA Rapport 90 (2005)

²⁶ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2013)

²⁷ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2013)

6.3 Restriksjoner fra grunneierne

Motorferdsellovens hovedregel om et forbud mot motorisert ferdsel på utmark gjelder også for de som eier eiendommen, altså grunneierne. Grunnen til dette er at hensynet til reguleringens vern om naturmiljøet ikke lar seg forene med grunneierens og de private rettighetshavernes rett til motorferdsel, jfr. forarbeidene.²⁸ De har likevel en viss adgang til å foreta nødvendig person- og godstransport til og fra faste bosteder og i jordbruks-, skogbruk- og rein-driftsnæring, jfr. mtrfl. § 4 første ledd bokstav c.

Selv om grunneierens rettigheter til ferdsel på egen eiendom er begrenset, er hans adgang til å forby eller begrense andres ferdsel på hans eiendom ikke blitt innskrenket, jfr. mtrfl. § 10. Grunneierens samtykke er altså et vilkår for at noen skal kunne kjøre på hans vei. Det blir da et privatrettslig forhold som ikke reguleres av motorferdselloven, men mellom grunneier og den part som vil kjøre på hans eiendom. Dette betyr at den som søker til kommunen om dispensasjon til å kjøre med snøscooter på grunneierens eiendom, er nødt for å ha samtykke fra grunneieren. Det er derfor en nødvendighet at søkeren hele tiden har kontakt med grunneier når kommunene jobber med utarbeidelse av generelle forskrifter og behandling av enkelte viktige søknader. Hvis grunneieren er uenig, kan han som nevnt forby kjøring det aktuelle utmarksområdet.

Man kan se at for å kunne ferdes i utmark med motorisert kjøretøy er det tillatelse både privatrettslig, ved et samtykke fra grunneier, og offentligrettslig, med hjemmel i motorferdselloven, som er betinget av hverandre for at kjøring skal være mulig. Det er likevel et unntak fra motorferdselloven § 10. I henhold til straffelovens regler om nødrett i § 47 er ferdselsformål som angår politi-, ambulanse- og redningstjeneste ikke i strid med grunneierretten.²⁹ Av en alminnelig forståelse er samtykke dermed ikke nødvendig.

6.3.1 Kan grunneier eller kommunen bestemme hvem som kan bruke snøscooterløypene?

Kommunene har en plikt til å forholde seg objektive i det de skal sette begrensninger for bruken av løypene til bestemte formål eller til et begrenset antall personer. Begrensningene skal ikke stride med andre rettsregler, for eksempel prinsippet om ikke-diskriminering etter EØS-avtalens artikkel 4. Klima- og miljødepartementet viser til i sitt høringsbrev, at hvis kommunen begrenser bruken av løypene med hensyn til sikkerhets- og miljøhensyn, herunder hensyn-

²⁸ Ot.prp. nr 45 (1976-1977) s. 14

²⁹ Straffeloven § 47

net til å begrense støy og skade/ulempe på natur- og dyreliv, vil det være lovlig etter EØS-avtalens artikkel 4. Kommunen kan på den annen side ikke favorisere kommunens egne innbyggere eller kommunens eget næringsliv. Forskjellsbehandling utgjør ingen diskriminering, dersom det foreligger en forholdsmessighet og et saklig grunnlag for den aktuelle forskjellsbehandling, jfr. NOU 2005: 8 om Likeverd og tilgjengelighet.³⁰

Høringsbrevet gir holdepunkter for at kommunen mest sannsynlig vil sette begrensninger for antall brukere, eksempelvis gjennom et tillatelsessystem med et forhåndsbestemt antall tillatelser og løyver eller oblater, forutsatt at de deles ut på vilkår som personer uavhengig av bosted eller nasjonalitet kan oppfylle.³¹ Etter mitt syn er ikke dette i strid med ikke-diskrimineringsprinsippet, da det fremstår som saklig og forholdsmessig. Begrensningen er da tatt med hensyn til miljøet og dets tåleevne i forhold til hvor mange som får kjøre.

Den store forskjellen mellom å få en offentligrettslig tillatelse og et privatrettslig samtykke fra grunneier, er at grunneier kan sette vilkår for motorferdsel over egen eiendom. Grunneier har i utgangspunktet, ut i fra prinsippet om råderett over egen eiendom, rett til å nekte bruk av sin eiendom for snøscooterløyper. Grunneieren kan legge restriksjoner på ferdselen som går ut over de lovbestemte reguleringer, jfr. NOU 1974: 37 side 56. Selv om grunneier kan sette vilkår for motorferdsel på sin eiendom, betyr ikke dette nødvendigvis at han alltid kan bestemme hvem som skal få lov til å bruke grunnen.

Det er i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven gjort klart begrensninger for grunneierens diskrimineringsadgang.³² «Loven gjelder på alle samfunnsområder med unntak av familieliv og andre forhold av personlig karakter», jfr. diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 2. Med nært personlige forhold menes det at handlingene skjer i private eller personlige relasjoner.³³ Private eller personlige relasjoner kan knyttes til når en person spør grunneieren personlig om å få lov til å kjøre på eiendommen hans. Med prinsippet om råderett over egen eiendom, kan da grunneieren nekte uansett grunnlag. Hvis det derimot gjelder kjøring rettet mot allmennheten, herunder snøscooterløyper som kommunen har fått samtykke til å etablere på hans grunn, kan ikke grunneieren bestemme hvem som kan få kjøre uten en saklig grunn, jfr. diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 6 første ledd bokstav a. Grunneierens råderett over eiendommen blir delvis innskrenket idet han samtykker til at det skal etableres snøscooterløyper.

³⁰ NOU 2005:8 s. 172

³¹ Klima- og miljødepartementet. Høringsbrev 14/523 (2014)

³² Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 2

³³ Prop. 88 L (2012-2013) s. 158

6.4 Forholdet til naturmangfoldloven

6.4.1 Naturmangfoldloven skal virke sammen med motorferdselloven

Naturmangfoldloven er knyttet opp mot viktige internasjonale forpliktelser om bevaring av naturverdier, gjennom Biomangfold-konvensjonen og andre internasjonale avtaler. For å sikre at disse avtalene holdes, skal naturmangfoldloven bidra til å sikre norsk gjennomføring av avtalene innenfor lovens virkeområde, jfr. Ot. prp. nr. 52 (2008-2009) side 14.

Hvis man ser på forholdet mellom naturmangfoldloven og motorferdselloven har begge lover et mål om å verne naturmiljøet. Naturmangfoldlovens (nml) formål er at naturen, med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser, tas vare på ved bærekraftig bruk og vern.³⁴ På denne måten skal den også gi «grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden», jfr. nml. § 1. I henhold til Ot. prp. nr. 52 (2008-2009) skal verdier som i naturen gir nytte- eller bruksverdi, opplevelsesverdi, verdi knyttet til identitetsfølelse og tilhørighet, økologisk verdi og egenverdi tillegges som verdi-grunnlag i formålsparagrafen.

Alle vedtak som blir truffet etter motorferdselloven berører naturmangfoldet, enten med positive eller negative følger. Et vedtak vil enten innvilge eller avslå en søknad om dispensasjon til motorferdsel i utmark. For hver gang et vedtak blir innvilget, blir naturen berørt og muligens skadet. Den offentlige myndighet må da vise hensyn til de negative effektene et innvilget vedtak vil medføre for utmarksnaturen.

Naturmangfoldloven skal virke sammen med motorferdselloven i saker som omhandler naturmangfoldet. Selv om motorferdselloven er en miljølov med bestemmelser som tar hensyn til naturmangfoldet, har naturmangfoldloven tydeliggjort hensynene ved å lovfeste de hver for seg. Det er i naturmangfoldloven § 7 bestemt at §§ 8-12 skal legges til grunn som retningslinjer i vurderingen av en offentlig beslutning. Retningslinjene er de lovfestede miljøhensyn som kommunen burde ha med i vurderingen av et vedtak som berører naturmangfoldet etter motorferdselloven. Om det blir en endring eller ikke i reglene om motorisert ferdsel i utmark, vil naturmangfoldlovens retningslinjer fremdeles være med i kommunens vurderingsprosess av hvor snøscooterløypene skal være, og dermed sette begrensninger for kommunens planleggingskompetanse.

Med retningslinjer menes det at prinsippene i §§ 8-12 ikke trenger å være utslagsgivende for resultatet ved en avgjørelse gjort av forvaltningen jfr. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009). Prinsippene er veiledende på den måten at andre hensyn kan veie tyngre i den aktuelle sak ut fra skjønns-

³⁴ Naturmangfoldloven § 1

utøvelsen. I skjønnsutøvelsen vil det være en interesseavveining av de hensyn som fremgår av saken. Hvilken vekt de forskjellige hensyn har, avhenger av hvor mye naturmangfoldet vil bli berørt veid opp mot andre samfunnshensyn.³⁵ Vekten av de forskjellige hensyn vil derfor variere fra sak til sak. Selv om naturmangfoldloven sine prinsipper kan veie mindre ved noen avgjørelser, er det imidlertid gjort klart i forarbeidene at den samlede forvaltningen av naturmangfoldet må samsvare med retningslinjene. Det skal synliggjøres at et vedtak har blitt vurdert etter de prinsippene som naturmangfoldloven viser til, jfr. nml. § 7 siste punktum.

Vi skal nå komme nærmere inn på hva som ligger i prinsippene som naturmangfoldloven krever at blir tatt i betraktning når kommunen skal treffe et vedtak om etablering av snøscooterløyper.

6.4.2 Kunnskapsgrunnlaget - nml. § 8

Etter naturmangfoldloven § 8 første ledd, skal vedtak som berører naturmangfoldet så langt det er rimelig bygges på «vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger». Den vitenskapelige kunnskap omfatter kunnskap som allerede er tilgjengelig, men også den eksisterende og mindre tilgjengelige kunnskap som må fremskaffes, jfr. Ot. prp. nr. 52 (2008-2009) side 379. Forarbeidene viser videre til at kravet om kunnskap ikke er absolutt, spesielt hvis det gjelder et vedtak som omfatter ubetydelig forventet skade. Det er uansett ikke alltid sagt at man må ha informasjon der og da, når et vedtak må treffes. For det første vil kunnskap kreve en forsknings- og utredningsinnsats som kan by på høye kostnader. Samt vil forskning som regel kreve tid å utrede.

Det er videre et krav om at kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet, jfr. § 8 første ledd siste punktum. Med sakens karakter må den aktuelle saksbehandler ta stilling til omfanget av virksomheten, graden av profesjonalitet, om det er snakk om store økonomiske interesser, og om påvirkningen er kortvarig eller mer permanent, jfr. Ot. prp. nr. 52 (2008-2009) side 379. Med «risiko for skade» mener forarbeidene både hvor stor risikoen er for miljøpåvirkning, og hvor stort omfang den antas å kunne få.

Naturmangfoldlovens § 8 annet ledd bestemmer at myndighetene skal legge vekt på erfaringskunnskap basert på generasjoners erfaring gjennom bruk av og samspill med naturen.

³⁵ Miljøverndepartementets veileder (2012) s. 13

Saksbehandleren må legge vekt på erfaringskunnskap til den utstrekning den finnes, men er ikke forpliktet til å fremskaffe slik informasjon før avgjørelser treffes.³⁶

I forhold til kommunenes kompetanse til å etablere snøscooterløyper, finnes det ingen tilgjengelig kunnskap som legger til rette for den vitenskapelige kunnskap, og om effekten av de påvirkningene som løypene vil medføre i tilstrekkelig grad. Kunnskapen om skader og ulemper er i alle fall ikke blitt gjort rede for i klima- og miljødepartementets høringsbrev. Det er på det rene at denne kunnskap bør foreligge, siden det er en mulighet for en betydelig forventet skade. Den eneste kunnskap som foreligger og som kan være relevant, er de forskningsrapporter som er laget i medhold av NINA. NINA har evaluert forsøksordningen som ble avsluttet i 2005, og kommet frem til at vi enda ikke har tilstrekkelig kunnskap rundt effektene ved etablering av snøscooterløyper for å ivareta natur-, folkehelse- og friluftsinnteresser.³⁷ Med den erfaringen vi har fra forsøksordningene kan vi vite noe om konsekvensene ved at løyper til fornøyleskjøring blir etablert, men ikke nok til å sette opp løyper bare på grunnlag av den kunnskap. Finnes det ikke nok kunnskap om effektene av å sette opp en snøscooterløype på et spesifikt sted, har kommunene en plikt til å forholde seg føre-var og forhindre skader og ulemper, jfr. nml. § 9.

6.4.3 Føre-var-prinsippet - nml. § 9

Føre-var-prinsippet går ut på at myndigheten skal unngå den mulige vesentlige skade på naturmangfoldet, når det ikke foreligger tilstrekkelig informasjon om virkninger det aktuelle vedtaket kan få for naturmiljøet, jfr. nml. § 9. Hvis det skulle vise seg å være tvil om miljøkonsekvensene ved et vedtak, skal føre-var-prinsippet veilede myndighetene.³⁸

Naturmangfoldlovens § 9 siste setning sier at myndighetene ikke kan bruke kunnskapsmangel som bakgrunn for at de skal slippe å begrense eller hindre en risiko for alvorlig eller irreversibel skade. Hva lovgiver mener med alvorlig eller irreversibel skade, sier forarbeidene at avhenger av flere faktorer; herunder om risikoen for skade gjelder natur som allerede er truet eller sårbar, om det er en midlertidig eller varig skade, og om skaden vil gjøre det vanskeligere å nå de målene som er nedfelt i nml. §§ 4 eller 5. Til slutt må den potensielle miljøskade ses i forhold til andre berørte interesser ved et vedtak.

Ved å se føre-var-prinsippet sammen med kravet om kunnskap, er den som behandler søknader om dispensasjon til motorferdsel i utmark nødt for å veie de fordelene søker får mot skader og ulemper som kan forekomme i naturen. Hvor mye vet man egentlig om effektene ved å

³⁶ Cathrine Aulie, Rettsdata, naturmangfoldloven, note (44)

³⁷ NINA. Høringsuttalelse 918/2014-472.2 (2014)

³⁸ Ot.prp. nr 52 (2008-2009) s. 381

gi dispensasjon til ferdsel? Er området lett påvirkelig og sårbart? Eller finnes det noen betingelser for ferdselen som gjør at ferdselen ikke forårsaker like mye skade? Motorferdselloven § 6 annet ledd gir adgang for at kommunen kan stille betingelser til en tillatt ferdsel. Likeså kan aktsomhetsbestemmelsen etter mtrfl. § 8 bidra til at effektene på naturmiljøet blir mindre. Disse to bestemmelsene kan, sammen med kunnskapskravet etter nml. § 8 og føre-var-prinsippet etter nml. § 9, hjelpe til å hindre vesentlig skade på naturmangfoldet. Vet man for lite, må man i det minste unngå så mye skade som mulig.

For fornøyleskjøringen sin del er det enda viktigere at kommunen forholder seg føre-var i henhold til planprosessen for snøscooterløypene, slik at de tilføyer så lite skade og ulempe på naturen som mulig. Klima- og miljødepartementet har i fremstillingen av endringsforslagene gjort klart betingelser som vil gjelde for ferdselen i snøscooterløypene. Betingelsene som departementet har oppført viser at føre-var-prinsippet også vil være nedfelt i loven, slik at det unngås «vesentlige» skader eller ulemper ved etableringen av snøscooterløypene. Det kommer som tidligere nevnt av endringsforslaget til motorferdsellovens § 4a tredje ledd at kommunen ikke skal legge løyper i verneområder, foreslåtte verneområder eller nasjonale villreiområder. Det stilles videre en betingelse om at løypene ikke skal være til vesentlig skade eller ulempe for reindriften eller kreve terrenginngrep. Kommunen må også vise hensyn til støy og andre ulemper for friluftsliv, naturmangfold, bolig- og hytteområder, kulturminner og kulturmiljø. Med dette er det ikke tvil om at kommunen har en plikt, både etter motorferdselloven og naturmangfoldloven, til å forholde seg etter prinsippene om å være føre-var.

6.4.4 Økosystemtilnærming og samlet belastning - nml. § 10

Naturmangfoldlovens § 10 sier at en «påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for». Praktiseringen av denne bestemmelsen innebærer en sikring av at nye påvirkninger blir underlagt en helhetsvurdering av den belastning et økosystem vil bli utsatt for. Vurderer man effektene isolert, kan det medføre at man ikke stanser alle de effektene som blir sett på som små. Hvis det fortsetter på den måten, kan alle de små effektene til sammen gjøre at naturverdiene forringes. For å unngå dette skal altså den nye påvirkningen ikke vurderes alene, men sammen med de allerede eksisterende påvirkninger som har blitt en belastning for miljøet. Vi unngår dermed for stor effekt på økosystemet, hvis miljøbelastningen allerede skulle være ved en kritisk grense.³⁹

I forhold til motorferdselloven § 6 om tillatelser etter søknad, er nml. § 10 veiledende hvor man ser på tidligere og nåværende tillatelser under ett. Det er også spesifisert i motorferdsellovens rundskriv T-1/96, der det gjøres klart at den enkelte søknad må ses i «sammenheng

³⁹ Ot.prp. nr 52 (2008-2009) s. 381

med forventet antall tilsvarende søknader». Det begrunnes med det samme som etter nml. § 10; selv om en enkelt søknad alene ikke byr på vesentlige ulemper, avslås den likevel med bakgrunn i de samlede konsekvenser av allerede innvilgede søknader av lik karakter.

Hvis man ser på nml. § 10 i forhold til den mulige lovendringen, vil den medføre en økt belastning i økosystemet i form av at det vil bli flere lovlige tillatelser enn det var før til å kjøre med snøscooter. Summen av den lovlige og ulovlige kjøringen i utmark kan by på utfordringer når det gjelder å holde økosystemet ved like. Kommunene burde i sin planleggingsprosess vise hensyn til at økosystemet utsettes for både lovlig og ulovlig kjøring i utmark. Etter min mening vil det bli en utfordring for kommunen å holde en balansert ferdsel i løyper som ikke belaster naturmiljøet for mye. En måte å hindre at økosystemet blir overbelastet, er for eksempel å ha begrensninger på antall kjørende i løypene.

6.4.5 Kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver - nml. § 11

Den neste retningslinjen må brukes sammen med reglene som gjelder etter motorferdselloven. I henhold til naturmangfoldloven § 11 skal tiltakshaveren dekke kostnadene ved å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet som tiltaket gjelder, med mindre det er urimelig ut fra tiltakets og skadens karakter. Med «tiltakshaveren» mener forarbeidene den som utøver den skadevoldende handling og den som er ansvarlig for virksomheten.

Bestemmelsen veileder kommunen i å finne en økonomisk løsning som er den beste for miljøet og tiltakets karakter. Hvis en søknad om dispensasjon for eksempel innebærer kjøring på bar mark med bakgrunn i at man skal frakte møbler opp til en hytte, kan kommunen stille vilkår om at søker venter med frakten frem til vinteren, da en snøscooter vil gjøre mindre skade. Den som søker om dispensasjon, altså tiltakshaveren, er den som må dekke de ekstra kostnadene som flyttingen med snøscooter kan medføre. Med andre ord; uansett om kommunen stiller vilkår til søkerens dispensasjon eller ikke, må søkeren bære alle kostnader som ikke er urimelige.

Hvis kommunen skal etablere snøscooterløyper får bestemmelsen en helt annen mening. I lovendringsforslagets § 4a er det bestemt at kommunen kan få myndighet til å *etablere* snøscooterløyper. Det er ingen holdepunkter i lovendringsforslaget om hva som menes med «etablere», og man kan dermed ikke helt konstatere hvem som blir tiltakshaveren.

Det kan med det første virke som om det er kommunen som skal etablere og anlegge løypene, og dermed være den som er tiltakshaver, jfr. lovendringsforslagets § 4a første ledd. Det ville på den annen side virke feil om kommunen skulle være ansvarlig hvis det skulle oppstå miljøforringelser. Med «etablere» forstår jeg det slik at det er kommunen som skal etablere snøscooterløyper ved å angi de i arealplan eller reguleringsplan, jfr. lovendringsforslagets § 4a

annet ledd. Deretter kan kommunen la foreninger eller andre private aktører få løyve til å etablere løypene i utmarken og holde de under drift. Herunder vil for eksempel en forening ta på seg ansvaret rundt driften av løypene, og dermed bli tiltakshaver. Den som har ansvaret for driften av løypene, er også underlagt kommunens reguleringer i form av kjørefart og kjøretider. Tiltakshaveren er, som tidligere nevnt, den som er ansvarlig for virksomheten. I dette tilfellet vil det i så fall bli den som får løyve som står ansvarlig, og dermed blir tiltakshaveren ved miljøforringelse.

For at prinsippet skal få anvendelse, er det en forutsetning at snøscooterløypene medfører skade på naturmangfoldet. Prinsippet blir gjeldende for kommunen og/eller en aktør under planprosessen, hvor kommunen velger den løsningen som gir den beste miljøgevinsten, selv om den økonomiske delen ikke alltid vil komme aktøren til gode.

6.4.6 Miljøforsvarlige teknikker og driftsmetode - nml. § 12

Den siste retningslinjen som kommunen er forpliktet til å følge ved vurderingen av et vedtak, omhandler teknikker, driftsmetoder og annen teknikk og lokalisering som gir de beste samfunnsmessige resultater ut fra en samlet vurdering av tidligere, nåværende og fremtidig bruk av mangfoldet og økonomiske forhold, jfr. nml. § 12.

De «beste samfunnsmessige resultater» kan medføre at de økonomiske hensyn kan veie tyngre enn de hensyn knyttet til naturmangfoldet. Det bør på den annen side være en generell løsning at hensynet til naturen veier tyngst og dermed velges.⁴⁰

For kommunen kan for eksempel tidspunktet for når folk kan bruke snøscooterløypene være relevant, samt lokalisering ved at man tar i bruk det minst sårbare området til å etablere løypene. Man kan begrense de forventede skader og ulemper ved å stille krav til hvor traséen skal være, jfr. Rt. 2000 s. 1846. På denne måten kan man fortsatt ta vare på lovens intensjoner, selv om mer motorisert ferdsel i utmarken klart gjør det mer utfordrende. Det fremgår av Rt. 2000 s. 1846 at aktsomhetsplikten etter mtrfl. § 8 og formålsparagrafen i § 1 legger begrensninger blant annet på trasévalg og kjøremåte. Saken omhandler en person som var bosatt på en gård i fjellet uten fast vegforbindelse, som ble frifunnet for overtredelse av motorferdselloven § 12, jfr. § 3. Høyesterett kom frem til at han hadde rett til fri ferdsel i medhold av motorferdselloven § 4 første ledd bokstav c. Spørsmålet var om denne retten ikke bare kunne omfatte fri ferdsel for kjøring til og fra endepunktet på nærmeste vinteråpne vei. Annenvoterende kom med sitt flertall frem til at de faste bosettingene hadde et alminnelig kommunikasjonsbehov til det nærmeste tettsted for nødvendig person- og godstransport i en annen trasé. Det ble i

⁴⁰ Ot.prp. nr 52 (2008-2009) s. 383

vurderingen av hvilken trasé som var tillatt å kjøre satt begrensninger med hensyn til vern om naturmiljøet.

Det viktigste i planleggingsprosessen er at kommunens vurdering i valg av trasé og andre tilhørende hensyn kommer frem til det beste samfunnsmessige resultatet.

6.5 Er formålsparagrafen hensiktsmessig i forhold til lovendringsforslaget?

Selv om Stortinget kan endre loven uavhengig av formålsparagrafen, jfr. GrL § 76, vil loven som en helhet fremstå mer troverdig som en miljølov hvis formålsparagrafen er i samsvar med motorferdsellovens øvrige bestemmelser. For å vite om den eventuelle nye lovendringen vil være hensiktsmessig, må vi vurdere endringen opp mot de hensyn som lovgiver har ment at motorferdselloven skal ivareta. Er det en likevekt? Eller vil en endring føre til at loven mister sin troverdighet i forhold til hva den står for? Det må foretas en avveining mellom de hensynene som loven har til formål å ivareta opp mot de negative effektene en lovendring eventuelt vil medføre. Det blir et rettspolitisk spørsmål å se om formålsparagrafen etter motorferdselloven fungerer i forhold til lovendringsforslaget, eller om det kan være hensiktsmessig å endre den slik at den samsvarer bedre enn om den skulle stått uendret.

6.5.1 Formålsparagrafens ordlyd

Det rettslige utgangspunktet er at det ikke er blitt laget noe forslag til endring av formålsparagrafen i motorferdselloven. Den vil dermed lyde som den alltid har gjort. Som tidligere nevnt, sier motorferdsellovens formålsparagraf at man ut fra et samfunnsmessig helhetssyn skal «regulere motorferdselen i utmark og vassdrag med sikte på å verne om naturmiljøet og fremme trivselen», jfr. mtrfl. § 1.

Norsk Friluftsliv har i sin høringsuttalelse til klima- og miljødepartementet lagt frem en påstand om at lovendringsforslaget strider med formålsparagrafen, fordi fornøyelseskjøring med snøscooter ikke har en allment akseptert nytteverdi, og fordi det ikke fremmer trivselen for et «absolutt flertall av befolkningen».⁴¹

Motorferdselloven er i dag en del av «miljøvernlovgivningen og skal gi mennesker og naturmiljø vern mot de forstyrrelser som motorferdsel i naturen kan føre med seg. Samtidig skal den tjene som rettslig grunnlag for den motorferdsel som tjener anerkjente nytteformål».⁴² Samtidig har det, som tidligere nevnt, vært i forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark

⁴¹ Norsk Friluftsliv. Høringsuttalelse vedr. høring om snøscooterløyper, sak: 14/523 (2014)

⁴² Inge Lorange Backer, Rettsdata, motorferdselloven, note (1)

etc. et mål om å hindre den rene fornøyelseskjøring, jfr. Ot.prp. nr. 60 (1986-87) side 10.

Siden loven til dags dato i hovedsak kun har åpnet for nyttekjøring, har formålsbestemmelsen med bakgrunn i dette naturligvis blitt brukt for å tjene som rettslig grunnlag for nyttebegrepet. Det har imidlertid skjedd en utvikling siden vi fikk loven i 1977, når det gjelder interessen for å etablere snøscooterløyper for fornøyelseskjøring med snøscooter. Formålsparagrafen skal tolkes opp i mot alle bestemmelser i loven, enten de blir endret eller ikke. Lovendringsforslaget gir dermed adgang for å tolke formålsparagrafen som rettslig grunnlag for all kjøring som er tillatt etter loven og dens forskrifts bestemmelser.

Formålsparagrafens ordlyd gir ingen holdepunkter for at det kun er kjøring med «allment akseptert nytteverdi» som skal være lov. Av en naturlig språkforståelse, kan man forstå formålsparagrafen på den måten at motorferdselen skal reguleres på en måte som hindrer skade eller ulempe for naturmiljøet. Samtidig skal motorferdselen reguleres på en måte som gjør at trivselen fremmes.

6.5.2 NINA-rapporten

Det ble i Innst. 236 L (2012-2013) innstilling fra energi- og miljøkomiteen, om endring i § 3 lov om motorferdsel i utmark (lokal forvaltning av snøscooter i traseer) og om representantforslag om motorferdsel i utmark, vist til at en lovendring kan bedre de hensyn og formål som motorferdselloven har ment å ivareta. Energi- og miljøkomiteen har bygget sin påstand på forsøksordningen for utvidet selvstyre over motorferdsel i utmark, som var underlagt 8 utvalgte kommuner i perioden 2000 til 2005. Det er den samme forsøksordningen som klima- og miljødepartementet baserte sin vurdering på i høringsbrevet fra 2013, men som departementet da mente at ikke ga bra nok resultater.⁴³ Forsøksordningen hadde gjennom årene vært evaluert av norsk institutt for naturforskning (NINA).⁴⁴ NINA er et kompetansesenter innen naturforskning både nasjonalt og internasjonalt, som fikk i oppdrag fra miljøverndepartementet å vurdere hvorvidt lovens formål ble ivaretatt ved utøvelsen av forsøket.

Målsetningen for forsøket var at formålsparagrafen skulle oppfylles bedre enn det den var. For å klare det viste flertallet i energi- og miljøkomiteen til at det samfunnsmessige helhetssynet, som er en del av hovedelementene i motorferdsellovens formålsparagraf, ville bli bedre ivaretatt ved at man tar i bruk plan- og bygningsloven til forvaltning av loven.⁴⁵ Flertallet i komiteen viste videre til at ved å «soneinndelegge arealene i kommunen med hensyn til om motorferdsel skulle tillates eller ikke, ønsket man å kanalisere motorisert ferdsel til områder som

⁴³ Klima- og miljødepartementet. Høringsbrev 12/3241 (2013)

⁴⁴ Norsk institutt for naturforskning

⁴⁵ Plan- og bygningsloven

er mindre sårbare og hvor negative effekter på naturmiljøet reduseres».⁴⁶

6.5.3 Formålsparagrafens seks delmål

For å vite hvorvidt forsøksordningen ga resultater, valgte NINA å splitte opp motorferdsellovens formålsparagraf i 6 delmål.⁴⁷ Deretter skulle forsøket vurderes mot hvert enkelt av de delmålene.

Det første delmålet var å redusere støy- og trafikkbelastningen totalt sett. Evalueringsrapporten fra NINA viste at omfanget av ulovlig kjøring i utmark hadde blitt redusert, men at det i hovedsak var fordi rekreasjonskjøring var blitt gjort delvis lovlig, og at kjøringen i større grad enn tidligere var blitt kanalisert til løyper/faste kjøretraseer. Det resulterte i at den opplevde støy- og trafikkbelastning ble redusert i noen tilfeller, herunder for eksempel ved kjøring i tettbebyggelse, kjøring på natta og ved kjøring i skiløyper. Det ble på den annen side økte støy- og trafikkbelastninger i de avgrensede områder. NINA-rapporten kom frem til at forsøket ikke hadde redusert i støy- og trafikkbelastning totalt sett, fordi nye kjøremål var innført.

Det andre delmålet gikk ut på å redusere motorferdselen i de mest sårbare områder til et minimum. Det viste seg at vedtektene i forsøket hadde resultert i positive effekter på støyplager i sentrums- og boligområder og flere friluftsområder, selv om det og var en effekt av forbudet mot kjøring på offentlig vei som kom i 2001. På den annen side hadde ikke støyplagene fra snøscooterkjøringen i hytteområder og i friluftsområder blitt mindre. NINA kom frem til at vedtektene i forsøket hadde resultert i reduksjon av kjøring i sårbare områder, men at kjøringen i slike områder neppe hadde nådd noen minimumsgrense. Det tredje delmålet var å sikre en mer helhetlig vurdering av alle berørte interesser i saker om motorferdsel i utmark og vassdrag. NINAs hovedfunn var her at plan- og bygningslovens prosedyrer for kommunal planlegging til en viss grad sikret en helhetlig vurdering av berørte interesser. De berørte interesser hadde blitt vurdert i varierende grad i de forskjellige kommunene, og det var natur-, miljø- og friluftinteressene som var dårligst organisert.

Det fjerde delmålet skulle medvirke til at behandling og praktisering av motorferdselsaker blir mer demokratisk. Vedtektene viste riktignok, ifølge rapporten, til at delmålet hadde blitt innfridd. Det femte delmålet gikk ut på å medvirke til at behandling og praktisering av motorferdselsaker blir mer effektiv. Det viste seg at i de kommunene som var under forsøksordningen hadde fått en mer effektiv behandling og praktisering av motorferdselsaker enn de som ikke var under ordningen. Årsaken til det var at flere kjøreforhold var direkte hjemlet i be-

⁴⁶ Innst. 236 L (2012-2013) s. 2

⁴⁷ NINA Rapport 90 (2005)

stemmelsene, hvorav de kunne tillates med eller uten søknad. Dette førte til en avkortning av saksbehandlingstiden, siden administrativ saksbehandling er mindre arbeidskrevende enn forberedelse til politisk behandling. Det sjette og siste delmålet innebar å medvirke til at behandling og praktisering av motorferdselsaker blir mer forutsigbar.⁴⁸ Det evalueringsrapporten til NINA kom frem til var at forsøket hadde vist til økt forutsigbarhet, men at det mangler kunnskap om det i flere kommuner på grunn av kort praktisering av regelverket.

Som en konklusjon for alle delmålene kom NINA frem til at de var helt eller delvis innfridd i forsøkskommunene. Hvis man ser formålsparagrafen opp mot de resultater som NINA har kommet frem til, vedrørende bestemmelsens 6 delmål, vil jeg ikke mene at formålsparagrafen har mistet sin troverdighet i forhold til en endret lov. Hvis formålsparagrafen ble helt eller delvis ivaretatt under forsøksordningen, burde det tale for at bestemmelsen forblir uendret etter lovendringen. Siden kommunene kan lære av erfaringskunnskapen fra forsøksordningen, er det da forutsetninger for at delmålene blir bedre ivaretatt ved en lovendring.

7 Er lovendringsforslaget i strid med Grunnlovens § 112?

7.1 Forholdet til Grunnloven § 112 – Miljøparagrafen

Grunnlovens § 112 har følgende ordlyd:

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

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

Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger».

I § 112 første ledd kommer det frem fem miljøprinsipper, mens det av annet ledd kommer frem ett miljøprinsipp. Alle seks prinsipper skal drøftes hver for seg i forhold til om de kan begrense Stortingets kompetanse til å endre motorferdselloven.

7.1.1 Bærekraftig utvikling

Ut fra uttrykkene «produksjonsevne og mangfold» og «etterslekten» i Grunnlovens § 112 første ledd finner vi prinsippet om bærekraftig utvikling. Dette prinsippet ble allerede presentert i Brundtland-rapporten fra 1987, og har i senere tid blitt et anerkjent miljørettslig prinsipp.

⁴⁸ NINA Rapport 90 (2005)

⁴⁹ Prinsippet om bærekraftig utvikling innebærer at vi har «en utvikling som tilfredsstiller dagens behov uten å ødelegge framtidige generasjoners muligheter for å tilfredsstille sine behov». ⁵⁰ Sagt på en annen måte innebærer prinsippet at vi alle har et ansvar om å forvalte naturen, slik at dens overlevelsessevne ikke blir svekket. Sammen med Grunnloven skal naturmangfoldloven være med å bidra til at prinsippet om bærekraftig utvikling blir ført, jfr. nml. § 1 om lovens formål.

Dette miljørettslige prinsippet får betydning når man for eksempel skal endre en lov. Vil endringen føre til at de fremtidige generasjoner får en mer begrenset tilgang til de naturressurser vi har i dag? Det innebærer at man tar til betraktning prinsippet om rettferdighet for fremtidens og dagens generasjoner. Det er naturlig at vi ønsker at våre barn og barnebarn skal ha det like godt som oss. Det store spørsmålet blir dermed om etableringen av snøscooterløyper forutsetter at naturressursene ikke blir ødelagt, og fremdeles er bærekraftig når våre fremtidige generasjoner vil bruke av dem. Slik jeg ser det, er naturens overlevelsessevne avhengig av omfanget av snøscooterkjøring. Det vil åpenbart bli økt motorferdsel i utmark ved en lovendring. Siden det skal bli en landsomfattende lov, kan omfanget bli så stort at det kommer i kollisjon med naturens tålegrense. I henhold til forsøksordningen som ble avsluttet i 2005, har NINA laget noen evalueringsrapporter om effekter og virkninger av forsøket. I Rapport 90 kom det frem at totalomfanget av motorisert ferdsel, både lovlig og ulovlig, hadde økt som en konsekvens av etablering av snøscooterløyper med rekreasjonsformål.⁵¹

Det er i lovendringsforslaget blitt bestemt at det skal unngås å etablere løyper i de sårbare og vernede naturressurser. Siden snøscooteren kun er ment til å kjøre på snø, innebærer det at den vil lage mindre skade på terrenget enn et barmarkskjøretøy. Samtidig er det og bestemt at snøscooterkjøringen ikke skal forårsake noen terrengskade.

Det finnes alt for lite tilgjengelig informasjon om hva snøscooterkjøringen kan medføre for den bærekraftige utviklingen. Lovendringsforslaget inneholder heller ingen punkter som legger til rette for at den bærekraftige utviklingen står i fare.

Jeg kan ikke konkludere med at lovendringen vil stride med Grunnloven § 112 første ledd, herunder prinsippet om bærekraftig utvikling.

⁴⁹ Brundtlandrapporten (1987)

⁵⁰ St.meld. nr. 58 (1996-97) Boks 1.1

⁵¹ NINA Rapport 90 (2005)

7.1.2 Rett til miljøkvalitet

Miljøparagrafens første ledd gjør det videre klart at vi alle har en rett til et miljø som sikrer vår helse, altså en rett til miljøkvalitet. Med det menes at det skal siktes på å verne om livskvaliteten og helsen.⁵² Det er i Innst. S. nr. 163 (1991-92) side 5 understreket at miljøkvalitet til en viss grad skal være en grunnleggende menneskerettighet.

Ut fra en alminnelig forståelse av «vår helse» kan den forstås i både psykisk og i fysisk betydning. Både den psykiske og fysiske helse er viktige faktorer for hvordan menneskets livskvalitet er utformet. Med «psykisk» menes trivselen, herunder at helsen fremmes av det miljøet vi ønsker å omgås i. I denne sammenheng vil psyken avhenge av om personen vil ha det stille og rolig, eller om han vil søke fart og spenning. Den norske utmarksnatur er for mange et sted hvor de føler de kan hvile ut i fred og ro. For den som ønsker fred og ro i naturen er det en ekstra påkjenning for psyken at det kommer støy fra løypene. I NINA Rapport 187 blir dette blant annet bekreftet. Rapporten viser til at det er den tradisjonelle skigåeren som irriterer seg over den spennings- og fartsnyttende snøscooterkjøreren, som skal få lov til å ferdes i hans områder.⁵³ Det som irriterte skigåeren mest i møtet med snøscooteren var støy, bensinlukt og selve synet av snøscooteren. Det var dermed ikke slik at det er motsatt, at snøscooterkjøreren irriterer seg over skigåeren. Samtidig er det i rapport 90 kommet frem til at kanalisering av motorferdsel i mindre grad var vellykket for friluftslivsområder og for støyplager.⁵⁴ I dette tilfellet blir kun den psykiske helse fremmet hos snøscooterkjøreren, men ikke til like stor grad hos den som søker en stille og rolig naturopplevelse.

Ut fra perspektivet om skigåerens irritasjon overfor snøscooterkjøreren, burde man komme til en løsning hvor begge parter er tilfredsstilt. For at lovendringsforslaget skal kunne fungere i praksis, er det etter min vurdering ikke mulig å ha begge parter på samme sted til samme tid. Ro og fred kan ikke kombineres med aktiviteter som produserer støy. Det burde poengteres, at selv om man tidsbegrenser snøscooterkjøringen til fordel for at andre også kan bruke området som friluftsområde, vil man fortsatt se spor etter kjøringen. I tillegg er følelsen av å være i en stille og uberørt natur et viktig moment for noen tradisjonelle skigåere. Dette vil for mange bli sett på som et forstyrrende element.

For å fremme den «fysiske» helsen vil den alminnelige oppfatning være at man skal være i fysisk aktivitet, ha et sunt kosthold og få i seg nok søvn.⁵⁵ For skigåeren vil hans fysiske helse mest sannsynlig være som før lovendringen. På den annen side kan hans irritasjon overfor

⁵² Dok.nr. 16 (2011-2012) s. 245-246

⁵³ NINA Rapport 187 (2007)

⁵⁴ NINA Rapport 90 (2005)

⁵⁵ Helsedirektoratet (2010)

snøscooterkjøreren være nok til at han velger å heller bli hjemme enn å gå på ski. Samtidig er det påvist en «generell sammenheng mellom støy og høyt blodtrykk, hjerteinfarkt og søvnløshet».⁵⁶

For snøscooterkjøreren sin del er det ikke sikkert at en lovendring fører til en forbedring i den fysiske helse. En naturlig effekt av at det blir lov med fornøyleskjøring er at noen heller velger å kjøre enn å bruke beina i naturomgivelsene. På den annen side er det opp til hver enkelt person hvordan han eller hun velger å ivareta sin fysiske helse.

NINA-rapporten viser til at kjøring med snøscooter kan medføre konsekvenser for den menneskelige kroppen. De klare konsekvenser er at terrengkjøringen kan gi problemer med rygg, nakke eller arm, som følge av ristingen, kjørestillingen, terrenget og videre. Et mer uklart tilfelle er at man kan få hørselskade som følge av all den støy kjøringen gir, men dette er mer et spørsmål om årsakssammenheng. Støy er sjeldent påvist at har vært isolert forårsaket av motorferdsel, siden man kan preges av mye støy ellers i hverdagen.⁵⁷

Når alt kommer til alt er miljøkvalitet en rettighet som vil være vanskelig å håndheve i praksis, da det kan være vanskelig å måle hva som er et godt miljø i de enkelte situasjoner. Samt kan det og bli et spørsmål om bevis, herunder medisinske rapporter som bekrefter en redusert miljøkvalitet hos den enkelte.

Uansett har ikke lovendringsforslaget på noen måte ekskludert retten til miljøkvalitet. Jeg finner det slik at skigåerens interesser vil bli vektlagt ved en lovendring. Med det grunnlag at kommunen skal ta hensyn til «støy og andre ulemper for friluftsliv», og at planforslaget skal «kartlegge og verdsette friluftslivsområdene der løypene planlegges og vurdere betydningen av disse områdene opp mot øvrige friluftsområder i kommunen».⁵⁸

Retten til miljøkvalitet kan på den annen side bli dårlig representert i det kommunale planforslaget, selv om loven sier at kommunen skal ta hensyn til fritidsinteresser. Dette blir bekreftet i NINAs evaluering av forsøksordningen. Det ble i evalueringen kommet frem til at interesser knyttet til friluftsliv, hytteliv og lokalsamfunn ble i mindre grad tatt hensyn til.⁵⁹ Erfaringene som NINA fremmer burde derfor tillegges vekt i utformingen av endringsreglene, slik at kommunens praktisering av den nye loven vektlegger hensynene bedre enn det som ble gjort i forsøksordningen. Selv om det har vært stor forskjell når det gjelder hva loven sier og hva

⁵⁶ NIBR-rapport 2006:16 (2006)

⁵⁷ NINA Rapport 187 (2007)

⁵⁸ Klima- og miljødepartementet. Høringsbrev 14/523 (2014)

⁵⁹ NINA Rapport 90 (2005)

som blir gjort i praksis, er lovendringsforslaget slik det fremstår fremdeles ikke i strid med Grunnlovens § 112.

Lovendringsforslaget blir etter mitt syn ikke i strid med retten til miljøkvalitet etter Grl. § 112 første ledd.

7.1.3 Grunneierens forvalteransvar

Grunneierne er de som eier hele landets naturressurser. Grunneieren kan være en naturlig eller juridisk person, herunder privatperson, staten, kommunen, aksje- eller kommandittselskap eller forening.⁶⁰ De har en plikt til å forvalte naturressursene ut fra en langsiktig og allsidig betraktning, jfr. Grl. § 112. Forvalteransvaret har i de fleste jordbrukssamfunn vært en selvfølge. Siden jordbrukene har gått fra generasjon til generasjon, har det alltid vært et behov fra grunneierne å forvalte ressursene på en slik måte at de holder seg i samme forfatning hele tiden.⁶¹ Det innebærer en vedlikeholdsplikt for grunneierne.

Selv om forvalteransvaret har vært en klar selvfølge blant grunneierne, har prinsippet likevel kommet til uttrykk i Grl. § 112 med grunnlag i at mange grunneiere har blitt fristet til en kort-siktig gevinst. Selv om Grunnloven normalt retter seg mot statsmaktene, angår miljøhensynet oss alle, enten vi er privatpersoner eller staten selv. Grunnlovens miljøparagraf skal være med å beskytte miljøet mot at grunneierne misbruker sin eierrådighet og bidrar til miljøforringelse av naturressursene. Hva slags planer den neste grunneier har med sine naturressurser vet man ikke, derfor må vi unngå å etterlate ressursene i dårligere stand enn da vi selv overtok.⁶²

Det rettslige spørsmålet blir om lovendringsforslaget har tatt hensyn til grunneierens forvalteransvar som er nedfelt i miljøparagrafens første ledd. Prosessen bak *hvor og hvordan* snøscooterløypene skal bli utformet er blitt behandlet i punkt 5.2. Slik lovendringsforslaget fremstår, blir forvalteransvaret ivaretatt gjennom prosessen som kreves for etablering av snøscooterløyper. I henhold til hvordan endringsforskriftens § 4a er utformet skal løypene blant annet ikke kreve terrenginngrep. Hvis det ikke blir noe terrenginngrep, blir ikke naturen under løypene ødelagt. Det blir kun snøspor. Med dette forstår jeg det slik at snøscooterløyper ikke kan etableres i perioder eller områder med lite snø eller tint mark, for å hindre vegetasjonsskader. En mild vinter vil for eksempel forsterke sannsynligheten for ødelagt terreng etter at snøscootersesongen er over. I forhold til endringsloven skal dermed naturressursene ikke bli ødelagt. Det er og foreslått at kommunen i forskrift kan bestemme vilkår for bruken av løypene, herunder kjørehastighet og tidspunkt for kjøringen. I NINA Rapport 90 er det blitt konsta-

⁶⁰ Falkanger (2007) s. 39

⁶¹ Røhnebæk (1995) s. 91

⁶² NOU 2004:28 punkt 11.10

tert at konsekvensene for skade på vegetasjonen er avhengig av tidspunkt for kjøringen, kjøretøytype, aggressivitet i kjøringen, kjøreomfanget og *hvor* i terrenget kjøringen foregår.⁶³

Det finnes ingen holdepunkter i lovendringsforslaget som tilsier at forfatningen på grunneierens naturressurser vil bli forverret. Lovendringsforslaget er ikke i strid med prinsippet om grunneierens forvalteransvar etter Grl. § 112.

7.1.4 Miljøvern

Prinsippet om miljøvern kommer også frem i bestemmelsen om langsiktig forvaltning av naturressursene, jfr. Grl. § 112 første ledd. Miljøhensynet skal være integrert i enhver beslutningsprosess, og er et overordnet hensyn hos forvaltningsorganene. Miljøvernprinsippet er allerede integrert i motorferdsellovens formålsparagraf om å «verne om naturmiljøet», og i andre lover.

Ut fra en alminnelig oppfatning forstås det å «verne om naturmiljøet» at man skal beskytte naturen mot de menneskeskapte inngrep, som går så langt at naturens gjenoppbyggingsevne blir svekket. Naturmiljøet skal med andre ord være bærekraftig. Man kan for eksempel ikke kjøre med snøscooter på et terreng som har både lav slitestyrke og lav regenereringsevne, da dette vil føre til betydelige og permanente skader. Blir vegetasjonsdekket ødelagt som følge av terrengkjøring i fuktige områder, vil også bindingen til jorda forsvinne.⁶⁴ Som følge av dette vil ikke overflatevannet renne gjennom jorda, og det vil oppstå vannpytter.⁶⁵ Som tidligere nevnt i punkt 7.1.3 om forvalteransvaret er endringsforskriftens bestemmelse om at løypene ikke skal kreve terrenginngrep her relevant. Terrenget hvor snøscooterløypene skal etableres, er i henhold til bestemmelsen vernet mot slitasjeskader.

I lovendringsforslaget er det bestemt at man ikke skal sette opp løyper i vernede områder, foreslåtte verneområder eller i nasjonale villreinområder, samt skal man i planarbeidet ta hensyn til «andre ulemper» for naturmangfoldet. Det ble i kommunedelplanene for motorferdsel under forsøksordningen tatt hensyn til verneområdene, hvorav fylkesmannen hadde en miljøvernnavdeling som kvalitetssikret høringsutkastene.⁶⁶ Kvalitetssikringen var med hensyn til den daværende naturvernloven, og fylkesmannens miljøvernnavdeling kom med merknader og varsel om innsigelse på soneinndelingene og løypetraseer hvor hensynet til verneområder ikke ble tilstrekkelig ivaretatt. Det viste seg i forsøksordningen at 6 av 8 planutkast fra kommunen

⁶³ NINA Rapport 90 (2005)

⁶⁴ NINA Rapport 187 (2007)

⁶⁵ NINA Rapport 187 (2007)

⁶⁶ NINA Rapport 90 (2005)

møtte innsigelse fra fylkesmannens miljøvernavdeling og reindriftsforvaltningen.⁶⁷ En «kvalitetssikring» av naturvernet vil fremdeles bli ivaretatt ved det nye lovendringsforslagets forskriftsbestemmelse, hvor det blir henvist til myndighetenes adgang til å fremme innsigelse til planforslaget etter reglene i plan- og bygningsloven § 5-4. I henhold til NINA-evalueringen ble arealsoneringen mest vellykket når det gjaldt hensynet til «verneområder, viktige viltbiotoper (spesielt villrein) og hensynet til reindriftsnæringen». Det var i noen grad vellykket for de sårbare naturtyper, biologisk mangfold og landskap.⁶⁸

Slik jeg ser det vil ikke lovendringsforslaget stride med det grunnlovfestede prinsippet om miljøvern etter GrL. § 112.

7.1.5 Plikt til å unngå miljøforringelse og miljøskade

Plikten til å unngå miljøforringelse og miljøskade stammer på samme måte som de to forrige prinsippene fra bestemmelsen om langsiktig forvaltning av naturressursene, jfr. GrL. § 112. I dette prinsippet tilligger en plikt til aktsomhet og kunnskap i omgang med naturen.⁶⁹ Prinsippet kan ses i sammenheng med aktsomhetsnormen i motorferdsellovens § 8 fra punkt 6.2.

Skal man kjøre med snøscooter, har man en plikt til å sette seg inn i reglene om motorferdsel i utmark. Gjør man ikke det og overtrer lovens bestemmelser, opptrår man uaktsomt. Det ble uttalt i Rt. 1992 side 8 at det skal settes klare krav til plikten om «å undersøke nærmere om en handling eller virksomhet er lovlig eller ikke». Saken omhandlet to kommuneansatte som ble bøtelagt for ulovlig kjøring med moped og bil på en traktorvei i utmark. Som kommuneansatte, var de vel kjent med at det finnes begrensninger for motorferdsel i utmark, og Høyesterett kunne ikke legge vekt på at det i lokalsamfunnet var en utbredt oppfatning om at kjøring på tydelig opparbeidede veier var lovlig. Høyesterett tiltrådte ikke herredsrettens syn om unnskyldelig rettsvillfarelse, og mente at de tiltalte ikke hadde utvist nok aktsomhet i forhold til det som må kreves ved overtredelser av motorferdselloven. Dommen illustrerer at det skal settes en streng aktsomhetsnorm når forholdet gjelder inngrep som kan forårsake miljøskade i naturen.

På samme måte som ved punkt 6.2 burde det tillegges et strengere aktsomhetskrav etter mtrfl. § 8 når lovendringsforslaget åpner for mer kjøring i utmarken. Overtredelse av loven burde virke avskrekkende for de som ferdes i naturen.

⁶⁷ NINA Rapport 90 (2005)

⁶⁸ NINA Rapport 90 (2005)

⁶⁹ Røhnebæk (1995) s. 92

Lovendringsforslaget er ikke i strid med prinsippet om å unngå miljøforringelse.

7.1.6 Borgermedvirkning

Det siste prinsippet kommer fra Grunnlovens § 112 annet ledd, om at borgerne har rett til kunnskap om miljøtilstanden og kunnskap om virkningene av inngrep i naturen. Det pålegges altså en plikt hos myndighetene å gi befolkningen informasjon om betydningen og verdien av natur- og miljøvern.⁷⁰

Dette prinsippet er relevant i forbindelse med at vi nå muligens vil få en lovendring av motorferdselloven. Borgerne har rett til å få kunnskap om de negative og positive effektene på naturmangfoldet som vil forekomme av en ny lovendring. Det at kommunene kan få adgang til å etablere snøscooterløyper er helt klart et inngrep i naturen, og virkningene av endringen skal dermed gjøres rede for. Selv om Klima- og miljødepartementet i sitt høringsbrev fra 10.07.2014 sier at en markert motorferdsel i utmark vil føre til «betydelige negative konsekvenser for det tradisjonelle friluftslivet og muligheten til å oppleve uberørt, stille natur», har det ikke blitt laget noen detaljert konsekvensutredning om naturmangfoldet som prinsippet om borgermedvirkning krever. Ut fra NINAs sluttrapport fra 2005 om forsøksordningen ble det klargjort at det fremdeles var for lite kunnskap om hvorvidt det er forsvarlig å ha en ordning som åpner for snøscooterløyper.⁷¹

Helt siden NINAs sluttrapport har det vært lite eller ingen forskning på effekter som kommer av snøscooterkjøring i Norge. Det finnes altså ingen tilstrekkelig utredning til dags dato som redegjør for virkningene og effektene av at det blir etablert snøscooterløyper i Norge.

Man kan med bakgrunn i prinsippet om borgermedvirkning si at lovendringsforslaget er i strid med Grl.§ 112 annet ledd.

7.2 Kan domstolene sette til side lovendringen fordi Stortinget har gått ut over sin kompetanse?

Hvis Stortinget likevel velger å vedta lovendringen slik den fremstår i lovendringsforslaget, blir det et spørsmål om domstolene kan sette til side lovendringen med grunnlag i grunnlovstriden. Det «å sette loven til side» innebærer at domstolene lar være å bruke regelen i den konkrete saken.⁷² Domstolene har således ingen adgang til å prøve om en lov er grunnlovstridig på generelt grunnlag.⁷³ Det må foreligge en rettstvist. Domstolenes prøvingskompe-

⁷⁰ Arne Fliflet, Rettsdata, Grunnloven, note (255)

⁷¹ NINA Rapport 90 (2005)

⁷² Boe (1998) s. 27

⁷³ Dok. 16 (2011-2012) s. 78

tanse er anerkjent som konstitusjonell sedvanerett. Denne kompetansen går ut på at domstolene har rett og plikt til å prøve grunnlovsmessigheten av lover når spørsmål om det oppstår i de saker som er til behandling.⁷⁴

Det har imidlertid vært forskjellige oppfatninger av hvor mye som skal til for at domstolene skal kunne sette til side en lov som grunnlovsstridig, jfr. Rt. 1976 side 1 (Kløfta-dommen). I Kløfta-dommen foretok førstvoterende, dommer Blom, en tredeling av grunnlovsbestemmelsene, som skulle vise seg å få betydning for intensiviteten i domstolsprøvingen. Ifølge førstvoterende vil intensiviteten i noen grad avhenge av hvilke grunnlovsbestemmelser det er snakk om. Grunnlovens gjennomslagskraft skal være betydelig i de saker det gjelder bestemmelser til vern om enkeltmenneskets personlige frihet eller sikkerhet. Hvis forholdet gjelder grunnlovsbestemmelser til vern om økonomiske rettigheter, skal intensiviteten være i en mellomstilling. Når det gjelder grunnlovsbestemmelser som regulerer andre statsmakters arbeidsmåte eller innbyrdes kompetanse, skal Stortingets eget syn i vid utstrekning respekteres av domstolene.

Grunnlovens § 112 er nedfelt i Grunnlovens nye menneskerettighetskapittel, og er dermed tydeliggjort som en rettighetsbestemmelse. I forhold til Kløfta-dommens tredeling, passer miljøparagrafen sammen med bestemmelser som verner om enkeltmenneskets personlige frihet eller sikkerhet. Grunnlovens § 112 kan indirekte sies å fremme retten til liv, da den slår fast at enhver har rett til et miljø som sikrer sunnhet.⁷⁵ Dette gjelder, som tidligere nevnt, også for fremtidens generasjoner.

Grunnlovens § 112 annet ledd om borgermedvirkning har også en naturlig forbindelse til yttringsfriheten etter Grl. § 100.⁷⁶ Ytringsfriheten innebærer ikke kun retten til å ytre seg, men også en rett til å få motta ytringer og informasjon.⁷⁷ Hvis det skal etableres snøscooterløyper, vil tiltaket komme noen grupper i befolkningen til gode, mens andre grupper opplever det som en ulempe som videre begrenser deres reelle handlefrihet i naturen.⁷⁸ En reell konsekvensutredning med en oversikt over hva slags konsekvenser et inngrep medfører for naturen er dermed nødvendig.

I de tilfellene hvor det foreligger «rimelig tvil» om grunnlovsstrid, og lovgiver selv har vurdert og bygd på at loven ikke kommer i strid med Grunnloven, vil domstolene normalt vike

⁷⁴ Schei (2011) s. 328

⁷⁵ Dok. 16 (2011-2012) s. 102

⁷⁶ Backer (2012) s. 77

⁷⁷ NOU 1995:3 Mangfold i media, punkt 3.2

⁷⁸ Backer (2012) s. 79

tilbake for å overprøve lovgiverens egne vurderinger, jfr. Rt. 1976 side 1. Slik lovendringsforslaget fremstår, har ikke departementet vurdert om det vil komme grunnlovsstrid i forhold til Grl. § 112 annet ledd. Hvis det kommer opp et rettsspørsmål som viser seg å resultere i strid med Grl. § 112 annet ledd om borgermedvirkning, burde domstolene legge vekt på om den personlige frihet blir krenket, og sette den stridende loven til side i den aktuelle saken. Jeg har allerede stadfestet at borgermedvirkning er en del av den personlige frihet.

Min konklusjon er at når det kommer et rettsforhold som resulterer med motstrid mellom en bestemmelse i motorferdselloven og Grunnloven § 112 annet ledd, kan domstolene sette til side den stridende bestemmelsen og bruke Grunnlovens bestemmelse som tolkningsgrunnlag i rettsforholdet.

8 Håndhevelsen av motorferdselloven

8.1 Bør reglene om kontroll og straffeansvar tolkes strengere?

Hvis det blir en lovendring bør det stilles strengere krav til håndhevelsen av motorferdselloven, da sannsynligheten for skade på naturmiljøet er større. Man må, selv etter lovendringen, regne med at ikke alle kommer til å være lovlidige eller aktsomme i kjøringen.

8.2 Oppsyn

Det krever mye å holde kontroll over de store utmarksområdene vi har i Norge. For at vi skal klare å verne om naturmiljøet og fremme trivselen i utmarken, er det enda viktigere å bruke ressurser på kontrollvirksomheten. I utgangspunktet er det de ordinære politimyndigheter som har kontrollen med at bestemmelsene i motorferdselloven blir håndhevet. I rundskriv G-70/90 fra Justisdepartementet, den 2.4.1990, ble det gitt uttrykk for at Justisdepartementet ønsket å øke politi- og lensmannsetaten sin innsats i naturopsynet rettet mot motorisert ferdsel i utmark.⁷⁹ Det er skogforvaltningen og fjellstyrene som foretar kontroll av motorferdsel på statsgrunn og i statsallmenninger. Samt er det særskilte fjelltjenester i Nordland, Troms og Finnmark som foretar oppsyn med den motoriserte ferdsel.⁸⁰

Statens naturoppsyn (SNO) er en egen enhet for miljøforvaltningen som ble opprettet ved naturoppsynsloven av 21. juni 1996 nr. 38. I henhold til lovens formålsparagraf er SNO opprettet for å ivareta nasjonale miljøverdier og forebygge miljøkriminalitet, jfr. § 1. SNO jobber både med å sørge for at alle som bruker naturen får informasjon og veiledning, og at bestemmelsene i miljølovene blir overholdt. Forurensning og motorferdsel i utmark er blant de om-

⁷⁹ Sitert fra Klima- og miljødepartementet (T-1/96) kap. 12.1

⁸⁰ Klima- og miljødepartementet (T-1/96) kap. 12

rådene de holder under oppsyn.⁸¹ I henhold til naturoppsynslovens regler og naturmangfoldlovens kapittel VIII, kan SNO foreta kontroll med at bestemmelsene i motorferdselloven og tilhørende forskrifter blir overholdt. SNO har herunder adgang til å stanse motorkjøretøy, og kreve at den som blir kontrollert yter nødvendig bistand og opplysninger.⁸²

Det tilligger også kommunene en viss plikt til å foreta kontroll. Kommunen kan benytte seg av det organet som tar seg av miljøoppgaver til å foreta kontroll på vegne av kommunen selv.⁸³ Det er en begrenset adgang til å gi politimyndighet til personer som skal være engasjert i kontrollvirksomheten, og det må da tas opp med vedkommende politimester, jfr. T-1/96 kapittel 12 om oppsyn.

Ved en lovendring vil nok den største utfordringen for de kommunene som iverksetter snøscooterløypene, være å forhindre såkalt villmannskjøring. Selv om lovverket i seg selv holder en streng beskrivelse av hvordan løypene skal være utformet og ivaretatt, er det alltid noen som vil fristes til å kunne kjøre utenfor løypene. Derfor vil økt oppsyn rundt løypene være enda viktigere å ivareta. Ut fra erfaringene rundt forsøksordningen som var frem til 2005, er det mest sannsynlig at det vil være mest ulovlig kjøring med snøscooter i nærheten av snøscooterløypene. Grunnen til dette var fordi folk koplet seg av og på snøscooterløypene utenom de fastlagte start- og endepunktene.⁸⁴ Samtidig har det i en studie fra Canada blitt konkludert med at et økt oppsyn langs løypene vil redusere kraftig på mengden av ulykker og dødsfall.⁸⁵

8.3 Straffeansvar

Det er i Riksadvokatens håndhevingsdirektiv nr. 1/1988 gjort rede for at en overtredelse av loven vil representere en krenkelse av naturmiljøet.⁸⁶ En mindre overtredelse av loven kan alene medføre betydelige skadevirkninger for naturmiljøet. Overtredelsen skal derfor tas alvorlig, samt skal etterforskning, påtalemessig avgjørelse og iretteføring skje raskt.⁸⁷

Det blir i mtrfl. § 12 klargjort at den som forsettlig eller uaktsomt overtrer motorferdselloven eller dens «forskrifter, regler eller vilkår fastsatt i medhold av loven, eller medvirker hertil, straffes med bøter». I forbindelse med hvor strengt et brudd skal straffes, er det i Riksadvoka-

⁸¹ Miljødirektoratet (2013)

⁸² Statens naturoppsyn (2013)

⁸³ Klima- og miljødepartementet. Rundskriv T-1/96

⁸⁴ NINA Rapport 90 (2005)

⁸⁵ NINA Rapport 187 (2007)

⁸⁶ Riksadvokaten R.1523/88

⁸⁷ Riksadvokaten R.1523/88

tens rundskriv 1523/88, fra 5.7.1988, uttalt at bøtene skal settes så høyt at de har betydelig preventiv virkning. Dersom overtredelsene skulle være skadelige eller gjentatte, vil det være mest riktig å vurdere inndragning av kjøretøy.

I høringsbrevet viser departementet til innst. 309 S (2013-2014) side 2 fra energi- og miljøkomiteen vedrørende tiltak som krav om kjørebok, et høyere bøtenivå, prikkbelastning i førerkort, muligheter for inndragelse av kjøretøy og krav om tydeligere kjøretøysregistrering.⁸⁸ Det er klart at når det gjelder miljøkriminalitet, burde strafferammen i mtrfl. § 12 etter mitt syn heves for å fremme en allmennpreventiv effekt, slik at en overtredelse av loven vil virke avskrekkende.

Høyesterett gir støtte for heving av strafferammen i saker om miljøkriminalitet, jfr. Rt. 2011 side 10. Saken gjaldt straffutmålingen ved et ulovlig terrenginngrep med videre i strandsonen. Den tiltalte hadde sprengt ut en større tomt, bygget en mur og bygget større hytte enn det han hadde fått tillatelse til. Høyesterett kom i sin drøftelse om straffenivået for miljøkriminalitet frem til at den høye boten på 500 000 kroner var passende med grunnlag i de allmennpreventive hensyn. Høyesterett brukte Grl. § 110b (dagens Grl. § 112) om sikring av miljøet som illustrasjon for at det har vært en utvikling for å ha strengere reaksjoner mot miljøkriminalitet. Det ble også vist til generalklausulen i straffeloven § 152b om miljøkriminalitet. Begge bestemmelser ble tilføyd i begynnelsen av 90-tallet.

9 Avslutning

Jeg har i denne avhandlingen gått gjennom rettslige spørsmål knyttet til at det gis adgang til fornøyelseskjøring gjennom etablering av snøscooterløyper. Som støttemateriale for mine naturvitenskapelige utsagn har jeg forholdt meg til forskningsmaterialet som er publisert av NINA.

I fremstillingen har jeg gjort rede for de begrensninger som er gjeldende for både den myndighet som praktiserer loven, og for den som kjører på utmark. Naturmangfoldlovens retningslinjer i §§ 8-12 ble behandlet for å vise at kommunen må ta hensyn til visse miljøprinsipper før en offentlig beslutning vedtas. Aktsomhetskravet etter mtrfl. § 8 var relevant for å få frem at det ikke bare er opp til myndighetene å ta hensyn til miljøet. Det ligger likeså en plikt om aktsomhet hos den som får lov til å kjøre i utmarken med den hensikt å unngå skade og ulempe på naturmiljøet. Et viktig poeng fra fremstillingen om aktsomhetsnormen, var NINA sin konstatering av at det er folks uaktsomhet under kjøringen som er en av konsekvens-

⁸⁸ Klima- og miljødepartementet. Høringsbrev 14/523 (2014)

ne for skade på vegetasjonen.⁸⁹

Det var også et rettslig spørsmål om formålsparagrafen i motorferdselloven var hensiktsmessig i forhold til lovendringsforslaget. Jeg kom frem til at formålsparagrafens ordlyd ikke stod i veien for å tolke den opp mot de nye bestemmelser som lovendringsforslaget har fremsatt. Samtidig viste jeg til NINAs evaluering om hvorvidt formålsparagrafens hensikter ble opprettholdt under forsøksordningen som ble avsluttet i 2005.⁹⁰ Det viste seg at delmålene helt eller delvis ble innfridd.

Ikke minst har det vært et rettslig spørsmål å finne ut om departementets lovendringsforslag strider med Grunnlovens § 112. Ut fra et rettslig standpunkt har jeg kommet fremt til at lovendringsforslaget er i strid med Grunnlovens § 112 annet ledd om borgermedvirkning. Mynighetene, herunder klima- og miljødepartementet, har ikke utredet tilstrekkelig for kunnskapen om naturmiljøtilstanden, samt de påvirkninger og effekter lovendringsforslaget vil medføre for naturmiljøet ved å legge ut åpne rekreasjonsløyper. Skulle det likevel foretas en lovending slik det fremstår av lovendringsforslaget, kan domstolene ved en rettstvist sette til side loven, og dermed bruke Grl. § 112 annet ledd om borgermedvirkning som tolkningsgrunnlag ved grunnlovsstrid.

⁸⁹ NINA Rapport 90 (2005)

⁹⁰ NINA Rapport 90 (2005)

Kilder og registre

Lover og forskrifter

- 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven) av 17. mai.
- 1902 Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven) av 22. mai nr 10.
- 1957 Lov om friluftslivet (friluftsløven) av 28. juni nr 16.
- 1965 Lov om vegtrafikk (vegtrafikkloven) av 18. juni nr 4.
- 1977 Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven) av 10. juni nr 82.
- 1986 Forskrift om kjørende og gående trafikk (trafikkregler) av 21. mars 1986 nr 747
- 1988 Forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag av 15. mai 1988 nr. 356.
- 1993 Avtale om det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen), Brussel.
- 1994 Forskrift om tekniske krav og godkjenning av kjøretøy, deler og utstyr (kjøretøyforskriften) av 4. oktober nr 918.
- 1996 Lov om statlig naturoppsyn (naturoppsynsloven) av 21. juni nr 38.
- 2001 Forskrift om forbud mot bruk av beltemotorsyssel (snøscooter) på offentlig veg av 14. desember nr 1411.
- 2003 Lov om forsøk i offentlig forvaltning (forsøksloven) av 27. juni nr 13.
- 2008 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) av 27. juni nr 71.
- 2009 Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) av 19. juni nr 100.
- 2013 Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven) av 21. juni nr 61.

Lov- og forarbeidsregister

Dok. 16 (2011–2012)

Grunnloven

Grunnlovsforslag 31 (2011-2012), Dok.nr.12:31 (2011-2012) *Grunnlovsforslag om grunnlovfesting av økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettigheter*

Innst. 236 L (2012-2013)

Om endring i § 3 lov om motorferdsel i utmark (lokal forvaltning av snøscooter i traseer) og om representantforslag om motorferdsel i utmark

Innst. 309 S (2013-2014)

Om å avslutte det utvidende forsøket med bruk av snøscooter, samt endre lov om motorferdsel i utmark og vassdrag

Innst.O. nr 82 (1976-1977)

Om lov om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven)

Innst.S. nr 163 (1991-1992)

Om ny § 110 b, § 103, § 94 eller § 112 i grunnloven. (vern av miljøet)

NOU 1974:37

Motorferdsel i utmark og vassdrag

NOU 1995:3

Mangfold i media.

NOU 2004:28

Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold

NOU 2005:8

Likeverd og tilgjengelighet

Ot.prp. nr 2 (1957)

Lov om friluftslivet

Ot.prp. nr 45 (1976-1977)

Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag

Ot.prp. nr 52 (2008-2009)

Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)

Ot.prp. nr 60 (1986-1987)

Lov om endringer i lov av 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag

Prop. 88 L (2012-2013) *Diskrimineringslovgivning*

St.meld. nr 58 (1996-97) *Om miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling.*

Domsregistre

Rt. 1976 s. 1 *Kløfta-dommen*

Rt. 1992 s. 8

Rt. 2000 s. 1846

Rt. 2011 s. 10

Bøker

Backer, Inge Lorange. *Innføring i naturressurs- og miljørett.* 5 utg. Oslo, 2012

Eckhoff, Torstein. *Rettskildelære.* 5. utg. Oslo, 2011.

Falkanger, Thor og Aage Thor Falkanger. *Tingsrett.* 6. utgave. Oslo, 2007

Hambro, Cathrine. *Praktisk miljørett.* Bergen, 2006.

Røhnebæk, Ørnulf. *Miljø og Jus.* Oslo, 1995.

Artikler, rapporter m.m.

Arne Fliflet, Rettsdata, Grunnloven, note (255) [sitert 18.11.14].

Boe, Erik. *Lovers grunnlovsmessighet.* I: Jussens venner. (1998), s. 4-36.

Brundtlandkommisjonen (Verdenskommisjonen for miljø og utvikling). *Brundtlandrapporten (Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future)* (1987). <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf> [sitert 10.11.14]

Cathrine Aulie, Rettsdata, naturmangfoldloven, note (44) [sitert 11.11.14].

Helsedirektoratet. *Fysisk aktivitet og fysisk helse* (2010).

<http://helsedirektoratet.no/publikasjoner/fysisk-aktivitet-og-psykisk-helse-et-tipshefte-for-helsepersonell-/Publikasjoner/fysisk-aktivitet-og-psykisk-helse-et-tipshefte-for-helsepersonell-.pdf> [sitert 10.11.2014].

Høringsbrev. Klima- og miljødepartementet, referanse: 14/523, dato: 10.07.2014.

Høringsbrev. Klima- og miljødepartementet, referanse: 12/3241, dato: 30.05.2013.

Inge Lorange Backer, Rettsdata, motorferdselloven, note (1) [sitert 7.11.14].

Miljødirektoratet. *Statens naturoppsyn (SNO)*.

<http://www.miljodirektoratet.no/no/Om-Miljodirektoratet/Organisasjonskart/Statens-naturoppsyn-SNO/> [sitert 11.11.14].

Miljøverndepartementets veileder. *Naturmangfoldloven kapittel II. Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk – en praktisk innføring* (2012).

<http://www.regjeringen.no/pages/36850908/T-1514.pdf> [sitert 11.11.14].

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. *Snöskoterolyckor* (2013).

http://www.dinsakerhet.se/Global/pdf/Fritid_resor/snoskoter_2013.pdf?epslanguage=sv [sitert 10.11.14].

NIBR-rapport 2006:16: *Revisjon av motorferdselloven – verdier, interesser og veivalg*. OSLO, 2006. <http://www.nibr.no/filer/2006-16.pdf>

NINA. (2014, 18. september). *Høringsuttalelse om forslag til endringer i motorferdselloven og forskrift om bruk av motorkjøretøyer i utmark etc.* Hentet fra

http://www.regjeringen.no/pages/38757169/Norsk_institutt_for_naturforskning.pdf

NINA. *Norsk institutt for naturforskning*. <http://www.nina.no/OmNINA.aspx> [sitert 11.11.14].

NINA Rapport 90: *Evaluering av forsøk med ny forvaltningsordning for motorferdsel i utmark*. Lillehammer, 2005. <http://www1.nina.no/archive/nina/PppBasePdf/rapport/2005/90.pdf>

NINA Rapport 187: *Effektar av motorferdsel i utmark på natur, folk og samfunn*. Lillehammer og Trondheim, 2007. <http://www.nina.no/archive/nina/PppBasePdf/rapport/2007/187.pdf>

Norsk friluftsliv. *Høringsuttalelse om forslag til endringer i motorferdselloven og forskrift om bruk av motorkjøretøyer i utmark etc.* Hentet fra

http://www.regjeringen.no/pages/38757169/Norsk_friluftsliv.pdf

Rundskriv 1523/88 fra Riksadvokaten nr. 1 (1988) *Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag — håndhevningsdirektiv.*

http://riksadvokaten.no/filestore/Dokumenter/Eldre_dokumenter/Rundskriv/Rundskrivnr1for1988-Lovommotorferdseliutmarkogvassdrag-hndhevingsdirektiv.pdf [sitert 11.11.14].

Rundskriv T-1/96 fra Klima- og miljødepartementet nr. 82 (1977) *Om lov om motorferdsel i utmark og vassdrag av 10.juni 1977.*

<http://www.regjeringen.no/upload/kilde/md/rus/1996/0004/ddd/pdfv/276025-t-1-96.pdf>

[sitert 11.11.14].

Schei, Tore. *Har høyesterett en politisk funksjon?*. I: Lov og rett. (2011), s. 319-335

Sivilombudsmannen. *Uttalelse til spørsmål om forsøksordningen om kommunale løyper for snøscooter er i samsvar med forsøksloven.* Sak: 2013/3031, dato: 12.06.2014

<https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/sporsmal-om-forsoksordningen-om-kommunale-loyper-for-snoscooter-er-i-samsvar-med-forsoksloven-article3098-114.html?redirect=invalidurl>

Statens naturoppsyn. *Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag.*

<http://www.naturoppsyn.no/content/600/Motorferdselsloven> [sitert 11.11.14].

Sundvolden-erklæringen: *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet.* Sundvollen, 2013. <http://www.regjeringen.no/pages/38500565/plattform.pdf>

Vingels, Erland. *Krever rask skuterprosess.* I: Arbeidets Rett. 16. juli 2014.