

Klima- og Miljødepartementet
Postboks 8013 Dep,
0030 Oslo

Deres ref: 14/523
Vår ref: 918/2014-472.2
Sted: Trondheim
Dato: 18.9.2014

Høringsuttalelse til forslag om endringer i lov av 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven) og forskrift av 15. mai 1988 nr. 356 om bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag

NINA vurderer kunnskapsgrunnlag, ressurstilgang og forvaltningspraksis i norske kommuner som utilstrekkelig til å ivareta natur-, folkehelse- og friluftslivsinteresser dersom det åpnes for å etablere snøskuterløyper med rekreasjonsformål etter plan- og bygningsloven.

NINA har i en årrekke undersøkt ulike sider av motorisert ferdsel i utmark (se referanseliste). Forskningen omfatter både naturvitenskapelige undersøkelser av terrengslitasje og effekter på dyreliv, forskning på forvaltningspraksis, holdninger til motorisert ferdsel i utmark og konflikter mellom ulike brukergrupper av utmark. NINA evaluerte forsøksprosjektet i 7 kommuner som ble avsluttet i 2005. Etter 2006 er det forsket lite eller ingenting på effekter av snøskuterkjøring i utmark i Norge.

Som Norges fremste forskningsmiljø på motorferdsel i utmark ønsker vi herved å avgi en høringsuttalelse til forslaget om lovendring.

Kunnskap og erfaringer fra tidligere evalueringer

Evalueringen av den tidligere forsøksordningen (Skår og Østdahl 2005) viste at totalomfanget av motorisert ferdsel, herunder ulovlig kjøring til og fra lovlige løyper, økte som konsekvens av etablering av snøskuterløyper med rekreasjonsformål. Samtidig var det viktige spørsmål som forsøket ikke ga svar på. Det ble etablert svært få åpne rekreasjonsløyper i forsøket, og forsøket ga ikke erfaringer fra å legge ut rekreasjonsløyper gjennom flere kommuner. Forsøket ga også svært lite kunnskap om konsekvensene av å legge ut åpne rekreasjonsløyper i mer befolkningstette områder.

Evalueringen fra 2005 viste også at forsøkskommunene, tross gode intensjoner, hadde store utfordringer med å utarbeide motorferdselsplaner i tråd med nasjonal politikk og politiske føringer. Seks av åtte planutkast møtte innsigelse fra fylkesmannens miljøvernavdeling og/eller reindriftsforvaltningen. Kontakt med aktuelle sektororganer og fylkeskommunen forut for og underveis i planprosess var også mangelfull.

Kunnskap om konfliktene

I 2005 initierte miljøvernminister Hareide det brede nasjonale prosjektet *Motorferdsel og samfunn (MoSa)* som en reaksjon på den stadig økende og kontroversielle motoriserte ferdsele i utmark. Her deltok fagmiljøer, næringslivet, den offentlige forvaltningen og organisasjoner i meningsutvekslingen. MoSa er oppsummert i to hovedrapporter (Kleven (red) 2006; Kleven m.fl. 2006) og en tilhørende rapport om effekter av motorferdsel (Vistad m.fl. 2007). Kunnskapsgjennomgangen viste f.eks. at ro og fred er helt sentrale kvaliteter ved friluftslivet, og at motorstøy er blant de mest negative innslagene for friluftsfolket og et kjernepunkt i konflikten.

Studien *Motorized versus non-motorized outdoor recreation, and the effects of motorized use in natural areas* fra 2000-2004 viste at forholdet mellom snøskuter og friluftsliv er en reell og asymmetrisk konflikt (Vittersø et al. 2004; Vistad & Skår 2005). Den opplevde konflikten går m.a.o. nesten bare én vei: de som går på ski opplever stor konflikt med skuterkjøring, og de mener at ski og skuter må skilles i tid eller rom. Skuterkjørerne opplever i liten grad konflikt i forhold til skigåing, og synes at de to brukergruppene må kunne bruke de samme områdene om folk bare tar litt hensyn.

Pattedyr og fuglers respons på forstyrrelser

De fleste studiene av dyrs respons på motorisert ferdsel og annen forstyrrelse beskriver hvordan dyras områdebruk og atferd endres i direkte tilknytning til forstyrrelsen. Det er gjort få studier av hvordan forstyrrelser påvirker dyrs stressnivå eller hvilke konsekvenser forstyrrelsene får *over tid* og på *bestandsnivå* (Vistad m.fl. 2007; Veiberg og Eide, 2011). Økt stress kan gi mindre motstandskraft mot sykdom, svekket forplantningsevne, høyere energiforbruk og mer aggressiv atferd. Den kumulative effekten av endringer i områdebruk, endringer i atferd og økt stress kan over tid påvirke tilvekst, overlevelse og forplantning i en bestand. En ny svensk sammenstilling av studier på effekten av motorisert ferdsel i utmark (Lindberget og Skarin 2014) konkluderer med at det er stor mangel på kunnskap om i hvor stor grad slike forstyrrelser påvirker overlevelse og forplantning, og at uten å se på den *kumulative effekten* er det vanskelig å fastslå hvilken effekt den motoriserte ferdsele har på dyrelivet. Den siste delen av vinteren og første delen av våren er en særlig sårbar fase for dyra. Dette er også en sårbar periode i forhold til vegetasjon- og terrengslitasje i snøskuterløyper. Klimaendringer og mildere vintre kan forsterke slike utfordringer.

Pattedyr og fuglers respons på forstyrrelser varierer mye mellom arter og individer, tid på året og tid på dagen. Man kan dermed ikke generalisere ut fra studier gjort på én art. For å vurdere hvordan skuterløyper og trasévalg påvirker dyrelivet, må man ha kunnskap om den samlede effekten av ulike forstyrrelser over tid, over store områder og for ulike arter. Det er lite tilgjengelig viten om flere av disse områdene, og vi mener det er urealistisk å forvente at den enkelte kommune skal inneha tilstrekkelig kunnskap på dette feltet.

Miljø og friluftsliv i kommunal planlegging og forvaltning

Evalueringen av forrige forsøksordning viste at interesser knyttet til friluftsliv, hytteliv og lokalsamfunn i mindre grad ble hørt i de kommunale planprosessene, mens snøskuterinteresser, verneinteresser og næringsinteresser i større grad nådde fram (Skår og Østdahl 2005). Snøskuterinteressene har et bedre lokalt organisasjonsapparat i ryggen, mens friluftslivsinteressene ofte er dårlig organisert på lokalt nivå. Studier av kommunal forvaltning av friluftsliv viser også at friluftslivet har en uklar plassering i det kommunale plan- og forvaltningsapparatet (Meland 2006, Skår og Østdahl 2003). Ofte er ansvar for friluftsliv kun et delansvar blant mange andre ansvarsområder, og det fungerer som et haleheng i forhold til andre interesser (for eksempel naturverninteresser). Friluftslivsinteressene blir dermed avhengig av entusiaster og ressurspersoner. Det er følgelig et demokratisk problem at ulike interesser knyttet til motorferdsel i utmark er ulikt representert på lokalt nivå, og gjør at det vil bli en stor utfordring å ta hensyn til støy og andre ulemper for friluftsliv, naturmangfold, bolig- og hytteområder, kulturminner og kulturmiljø, slik det nye lovforslaget forutsetter. Et viktig aspekt er også at norske kommuner har fått økt myndighet og ansvar på miljøområdet, inkludert friluftsliv. Miljøkompetansen ble styrket gjennom bl.a. MIK-prosjektet på 1990-tallet. Men senere er de øremerkede midlene fjernet, og situasjonen i dag er at norske kommuner generelt har langt mindre kapasitet, ressurser og miljøfaglig kompetanse til å følge opp temaer som naturforvaltning, friluftsliv og motorferdsel i utmark enn tidligere (Andersen m.fl. 2013).

Å etablere og opprettholde velfungerende snøskuterløyper i tråd med foreslåtte lovverk vil være ressurskrevende oppgaver, både faglig, økonomisk og administrativt. Dette framkommer i pkt. 7 i den foreslåtte lovendringen. Her pekes det på at styrket oppsyn og kontroll i regi av Statens naturoppsyn og politiet krever økte midler over Klima- og miljødepartementets og Justisdepartementets budsjetter. Det samme gjelder styrking av veiledningsfunksjonen hos Miljødirektoratet og fylkesmennene. Dette er gode intensjoner, men de framstår ikke som en troverdig forvaltningsrealitet.

Å gjennomføre kommunale planprosesser i tråd med foreslåtte lovverk vil åpenbart også være kostnads- og ressurskrevende prosesser, som skal dekkes av kommunene selv. Hittil har kommunale budsjetter til bl.a. tilrettelegging for friluftsliv og folkehelseiltak vært små, og mange viktige tiltak for allmennheten har vært avhengig av frivilliges innsats. I forrige stortingsmelding for friluftsliv var det et mål at alle norske kommuner skulle ha kartlagt og verdsatt sine friluftsområder innen 2006. I den nye strategien for et aktivt friluftsliv (Miljøverndepartementet 2013) er dette målet utsatt til 2018. Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder er lagt inn i den foreslåtte lovendringen som forutsetning for å gjøre helhetlige vurderinger i planprosessen. Men kartleggingsarbeidet har ikke startet, eller er kommet svært kort i mange kommuner, nettopp fordi kommunene mangler ressurser og ofte også kompetanse til å gjennomføre dette på en tilfredsstillende måte.

Oppsummering

Natur-, friluftsliv- og folkehelseverdiene i norsk utmark er unike og i stor grad knyttet til urørt og støyfri natur. NINA vurderer forslaget til lovendring som et paradigmeskifte i norsk utmarksforvaltning, og hvor det mangler kunnskap om økologiske, sosiale og økonomiske ringvirkninger og effekter – både på kort og lang sikt.

Lovforslaget vil utvilsomt føre til økt motorisert ferdsel i utmark, og norske fjell vil også miste sin spesielle markedsposisjon som et storslagent og støyfritt reisemål; Norge har skilt seg ut fra Sverige og Finland i så måte. I Sverige prøver en nå det vanskelige arbeidet med å stramme inn på snøskuterkjøring i utmark, for å nå sitt miljømål «storslagna fjällmiljö» (Naturvårdsverket 2014).

NINA vurderer kunnskapsgrunnlag, ressurstilgang og forvaltningspraksis i norske kommuner som utilstrekkelig til å ivareta natur-, folkehelse- og friluftslivsinteresser dersom det åpnes for å etablere snøskuterløyper med rekreasjonsformål etter plan- og bygningsloven. Hvis det likevel blir en lovendring mener NINA at det er behov for et tydeligere og strengere regelverk som forplikter kommunen i planarbeidet med rekreasjonsløyper, fordi store nasjonale interesser blir utfordret.

Med basis i kunnskapsgrunnlaget gir vi da følgende råd for det eventuelt videre arbeidet:

- Motorferdselloven må fortsatt være forankret i prinsippet om at motorferdsel i utmark er forbudt.
- Det må stilles krav til kvalitet og omfang av eksisterende kunnskapsgrunnlag samtidig som kunnskapsgrunnlaget generelt styrkes
- Norske kommuner må tilføres ressurser og kompetanse slik at det blir mulig for dem å gjennomføre oppgaven
- Viktige nasjonale friluftslivsområder må legges inn som forbudssoner.
- Kartlegging og verdsetting av viktige friluftslivsområder må være gjort i kommunene *før* en går i gang med en planprosess der en vurderer å etablere rekreasjonsløyper.
- Det må gjøres eksterne vurderinger (for eksempel av fylkesmannens miljøvernavdeling) av kommunenes faglige kompetanse til å gjennomføre planarbeidet i den nødvendige bredden.
- Det må etableres konkrete rammer for faglig, økonomisk og forvaltningsmessig oppfølging og kontroll når løypene eventuelt er etablert.

Vi håper våre innspill blir tatt med i den videre prosessen.

Med vennlig hilsen

Norunn S. Myklebust
Adm. direktør

Jon Museth
forskningssjef

Vedlegg: Referanseliste

Vedlegg:

Referanseliste

Andersen, O., Bay-Larsen, I., Øian, H. & Fangel, K. 2013. Naturmangfoldlovens virkninger i kommunene. En gjennomgang av kommunale erfaringer med loven. – NINA Rapport 964: 63 s.

Kleven, T. (red.), [Hagen, D.](#), [Reitan, O.](#), Saglie, I.-L., Tennøy, A. & [Vistad, O.I.](#) 2006. Motorferdsel i utmark – omfang, erfaringer og effekter. MoSa-rapport I. NIBR-rapport 15.

Kleven, T., Saglie, I.-L. & Tennøy, A. Revisjon av motorferdselsloven – verdier, interesser og veivalg. MoSa-rapport II. NIBR-rapport 16.

Lindberget, M. og Skarin, A. 2014. Terrängkörningens påverkan på djurlivet. En litteraturstudie. Rapport 6622. Naturvårdsverket.

Meland, A. 2006. Et kritisk blikk på norsk friluftslivsforvaltning. Tidsskriftet UTMARK 2-2006.

Naturvårdsverket 2014. *Förslag till en strategi för miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö*. Redovisning av ett regeringsoppdrag. NV-04173-13. Skrivelse 2014-06-05. 220s.

[Skår, M.](#) & [Vistad, O.I.](#) 2001. Motorferdsel i utmark. - Oppsummering av faglig og forvaltningsmessig status. NINA Fagrapport 046.

[Skår, M.](#) & [Østdahl, T.](#) 2003. Motorisert ferdsel i utmark: Er vegen om plan- og bygningsloven et godt forvaltningsgrep? Plan 2003(2). Universitetsforlaget.

[Skår, M.](#) & [Østdahl, T.](#) 2005. [Evaluering av forsøk med ny forvaltningsordning for motorferdsel i utmark](#). Sluttrapport. NINA Rapport 90.

[Veiberg, V.](#) & [Eide, N.E.](#) 2011. Effekter av motorferdsel i utmark på fauna. Relevant kunnskapsoppdatering for perioden 2006-2011. NINA Minirapport 322: 12 pp.

[Vistad, O.I.](#) (ed.), [Hagen, D.](#) & [Reitan, O.](#) 2007. [Effekter av motorferdsel i utmark på natur, folk og samfunn](#). NINA Rapport 187. MoSa (2005-2006).

Vistad, O. I. & Skår, M. 2005. Lystig naturbruk – med og utan motor? Om trivsel i naturen, haldningar til miljøvern og konflikter ved motorisering. *Utmark* 6/1 (www.utmark.org)

Vittersø, J., Chipeniuk, R, Skar, M et al. 2004. Recreational conflict is affective: The case of cross-country skiers and snowmobiles. *Leisure Sciences* 26(3) 227-243.