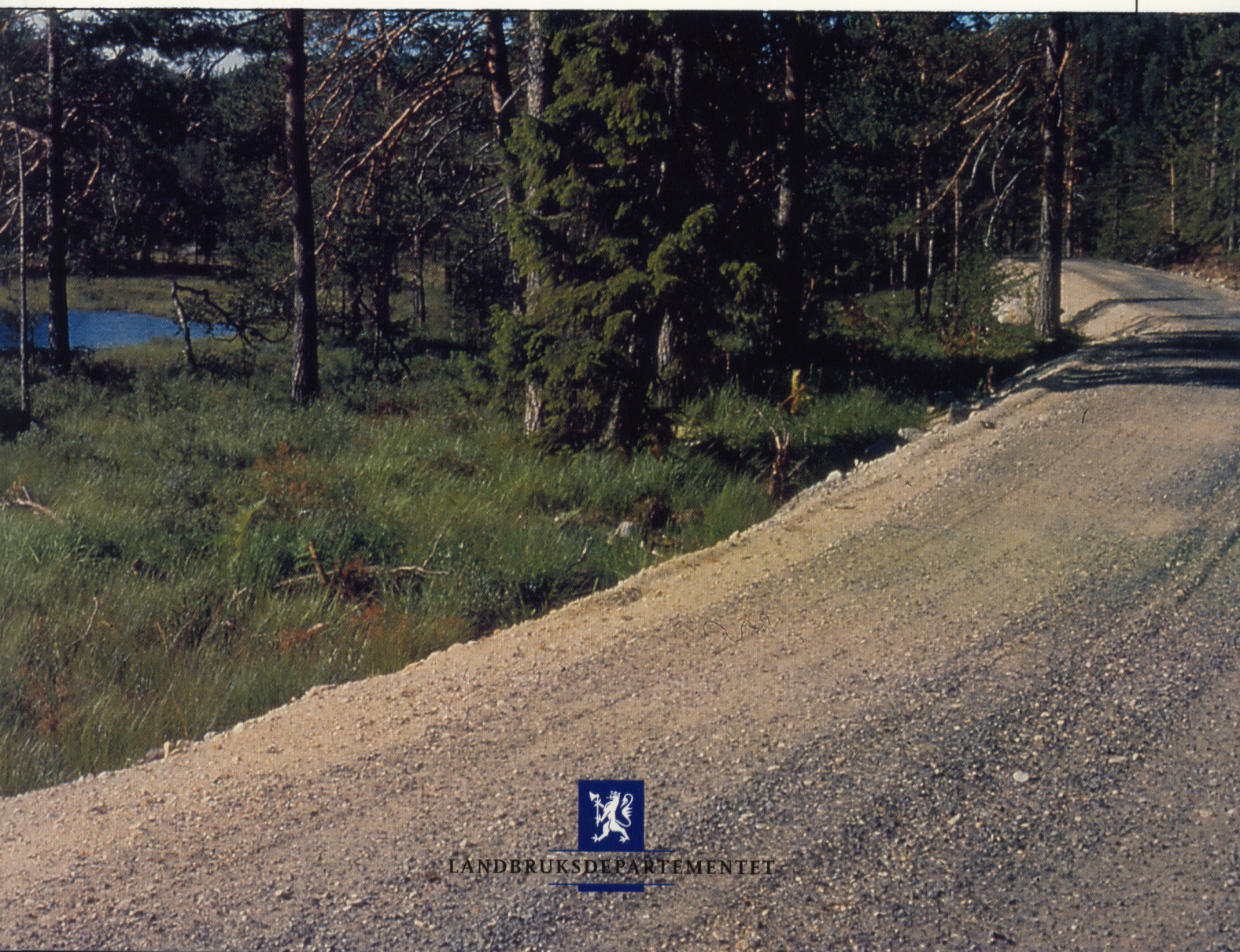


Rapport

Nærings-, miljø- og samfunnsmessige sider ved skogbrukets vegbygging

Rapport fra en arbeidsgruppe oppnevnt
av Landbruksdepartementet



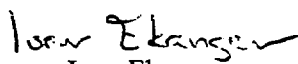
LANDBRUKSDEPARTEMENTET

FORORD

Etter drøftinger med Miljøverndepartementet oppnevnte Landbruksdepartementet i brev av 12. desember 1995 en arbeidsgruppe for å utrede konsekvensene av skogbrukets vegbygging i forhold til nærings- og miljøinteresser knyttet til skogarealene. Arbeidet har særlig vært konsentrert om å komme fram til en felles forståelse av dagens situasjon og de utfordringene vi står overfor, og en vurdering av skogbrukets næringsmessige behov for nye skogsveger og hvilke miljømessige hensyn som må ivaretas i denne sammenheng. Ut fra dette legger veggruppa fram en rekke anbefalinger både med hensyn til overordnede prinsipper for arealvurdering og planlegging, og med hensyn til hvilke planleggings- og vurderingskriterier som skal legges til grunn ved behandlingen av de enkelte sakene.

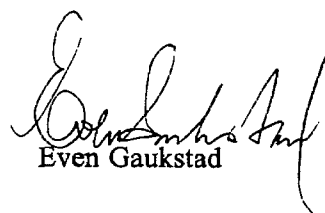
Arbeidsgruppen legger med dette fram sin enstemmige innstilling.

Oslo, mai 1998


Ivar Ekanger
(leder)

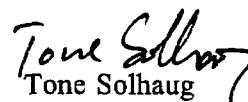

Tor Inderberg


Pål Vidar Sollie


Even Gaukstad


Kjell Einvik


Geir Grønningsæter


Tone Solhaug


Jan Olsen


Karl Inge Rommen


Sjur Haanshus
(sekretær)

Innhold

1 Innledning og mandat	7
1.1 Innledning	7
1.2 Mandat	7
1.3 Arbeidsgruppa	8
2 Sammendrag	9
2.1 Bakgrunn og problemstillinger	9
2.2 Skogbrukets vegbehov	9
2.3 Miljøutfordringene	9
2.4 Virkemidler	10
2.5 Modell for «arealsortering»	10
2.6 Konklusjoner og anbefalinger	11
2.7 Konsekvenser	13
3 Bakgrunn og problemstillinger	14
3.1 Skogarealet	14
3.1.1 Tidligere bruk av skogarealene	14
3.1.2 Landarealets fordeling	15
3.1.3 Skogarealets fordeling	16
3.1.4 Fylkenes skogareal	17
3.2 Miljøkvaliteter på skogarealene	18
3.2.1 Generelt om miljøkvaliteter i skog	19
3.2.2 Områder med formell miljøstatus	20
3.2.3 Inngrepsfrie naturområder	20
3.2.4 Varig verna vassdrag	21
3.2.5 Trua arter og naturtyper - nøkkelbiotoper	22
3.2.6 Kulturminner og kulturmiljø	24
3.2.7 Bynære friluftsområder	25
3.3 Sekundær effekt av skogsvegbygging	26
3.3.1 Utbyggingspress på arealene	26
3.3.2 Økt ferdsel, aktivitet og forsøpling	26
3.4 Internasjonale forhold, avtaler og forpliktelser	27
4 Skogsvegene, bakgrunn og status	28
4.1 Utviklingstrekk	28
4.1.1 Driftsteknisk utvikling	28
4.1.2 Langtransport og veger	28
4.1.3 Kostnadsutvikling	29
4.1.4 Krav fra industri og marked	29
4.2 Skogbrukets grunnlag for vegbygging	30
4.2.1 Beregning av transportgevinst	30
4.2.2 Lønnsomhet ved opprusting/ombygging	31
4.2.3 Annen nytte av skogsbilvegene	31
4.2.4 Alternative transportmetoder	32

4.3 Vegstatistikk	32
4.3.1 Datagrunnlag	33
4.3.2 Årlig bygging av skogsveger i Norge	33
4.3.3 Investeringer og statstilskudd	34
4.3.4 Samlet bilvegglengde i fylkene	35
4.3.5 Vegtetthet og skogarealenes tilgjengelighet	36
4.3.6 Vegnettets tilstand	37
4.3.7 Traktorveger	38
4.3.8 Vinterbilveger	38
5 Virkemidler	39
5.1 Vegforskrift etter skogbruksloven	39
5.1.1 Erfaringer fra kommunene	39
5.1.2 Erfaringer fra miljøvernavdelingene	40
5.1.3 Erfaringer fra regional kulturminneforvaltning	41
5.1.4 Klagebehandling.	41
5.1.5 «Forskrift om planlegging og godkjenning av veier for landbruksformål»	42
5.2 Andre virkemidler i skogpolitikken	46
5.2.1 Tilskudd til bygging av skogsveger	46
5.2.2 Skogavgift	47
5.2.3 Vegnormaler og annet veiledningsmateriell	47
5.2.4 Resultatkontroll	48
5.3 Andre lover av betydning for bygging av skogsveger	48
5.3.1 Plan- og bygningsloven	48
5.3.2 Jordskifteloven	49
5.3.3 Friluftsløven	49
5.3.4 Lov om motorferdsel i utmark	49
5.3.5 Kulturminneloven	50
5.3.6 Vassdragsloven	50
5.3.7 Veglova	51
5.3.8 Naturvernloven	51
6 Vurdering av fremtidig vegbygging i skogbruket	52
6.1 Tidligere beregninger av vegbyggingsbehovet i skogbruket	52
6.2 Tilpasning til arealenes produktivitet, økonomiske bæreevne og miljøverdier	52
6.2.1 «Skogbruksarealer» (arealer egnet for aktivt skogbruk)	54
6.2.2 Økonomisk ikke drivverdig skog	54
6.2.3 Bratt og vanskelig terreng	55
6.2.4 Fjellbjørkeskog og uproduktiv skogsmark	55
6.2.5 Vernskogen	56
6.2.6 Områder med formell miljøstatus	56
6.2.7 Inngrepsfrie naturområder	56
6.2.8 Områder langs varig verna vassdrag	57
6.2.9 Områder med andre spesielle miljøkvaliteter	58
6.3 Oversiktsplanlegging i skogbruket	59
6.3.1 Hovedplan for skogsveger	59
6.3.2 Utbyggingsbehov vurdert ut fra hovedplanene	61
6.4 Veggruppas vurdering av det framtidige vegbyggingsbehovet	61

7 Konklusjoner, anbefalinger og konsekvenser	63
7.1 Forutsetninger for anbefalingene	63
7.1.1 Grunnleggende forutsetninger	63
7.1.2 Datagrunnlag	63
7.1.3 Oversiktsplan for skogbruk i kommunene	64
7.2 Arealinndeling og planlegging	64
7.2.1 Hovedprinsipper	64
7.2.2 Områder med formell miljøstatus	65
7.2.3 Inngrepsfrie naturområder	66
7.2.4 Arealer langs varig verna vassdrag	66
7.2.5 Områder med andre spesielle miljøkvaliteter	67
7.3 Virkemiddelbruk	67
7.3.1 Forskrift om planlegging og godkjenning av veier for landbruksformål	67
7.3.2 Kriterier for avgjørelse i enkeltsaker	68
7.3.3 Tilskudd til bygging av skogsveger	68
7.3.4 Reaksjonsformer	69
7.3.5 Vegnormaler og annet veiledningsmaterieil	69
7.3.6 Planlegging, kompetanse og kvalitetssikring	70
7.3.7 Resultatkontroll	70
7.3.8 Alternative transportløsninger	70
7.3.9 Driftstilskudd	71
7.4 Konsekvenser av anbefalingene	72
7.4.1 Administrative konsekvenser	72
7.4.2 Konsekvenser for skogbruket	73
7.4.3 Konsekvenser for miljøinteressene	73

1 Innledning og mandat

1.1 Innledning

Bygging av skogsveger er et av de tiltak i skogbruket som oftest kommer i konflikt med miljø- og friluftsinnteressene. Både miljøverndepartementet og miljø- og friluftsansjasjoner har derfor i de senere årene engasjert seg i forbindelse med skogsvegbygging generelt, og i forhold til konkrete enkeltprosjekt.

For skogbruket er et tjenlig vegnett av avgjørende betydning for å kunne drive en moderne og konkurransedyktig næringsvirksomhet og på den måten ivareta sin posisjon som en viktig næring for distriktene og landet. Den generelle tekniske og økonomiske utviklingen etter krigen har gjort det nødvendig med en omfattende rasjonalisering i skogbruket som i andre næringer, og bedre tilgjengelighet til skogarealene er en forutsetning for dette. I tillegg benyttes skogsvegene ofte i forbindelse med annen næringsvirksomhet og fritidsaktivitet i bygdene, og er svært viktige i skoglig beredskapssammenheng. Et operativt skogsvegnett er også et viktig element i oppbyggingen av den generelle sivile og militære beredsskap.

Vegbygging innebærer som oftest irreversible terrenginngrep og endret atkomst til skogarealene. I de fleste tilfeller og på den største delen av det produktive skogarealet er det mulig å komme fram til løsninger som tilfredsstiller næringens behov, samtidig som det blir tatt nødvendig hensyn til miljøverdiene i området. Men i noen tilfeller oppstår det konflikter av en slik art at det må foretas avveininger og valg mellom nærings- og miljøinteressene.

Derfor er det viktig å utvikle gode saksbehandlingsregler og vurderingskriterier slik at konfliktsakene avdekkes på et tidlig stadium, og at grunnlaget for å kunne ta de riktige beslutningene blir best mulig.

Blant annet på denne bakgrunn fastsatte Landbruksdepartementet i 1991 en forskrift etter skogbruksloven som skal sikre en helhetlig og miljøtilpasset planlegging og bygging av skogsveger. Samtidig er det gjennomført en rekke veiledningstiltak og justeringer i forskrifter og rundskriv for å redusere de negative effektene skogbrukets næringsvirksomhet kan ha.

Også etter disse virkemiddelendringene har det vært til dels stor uenighet om deler av skogbrukets vegbygging, og dette er bakgrunnen for at Landbruksdepartementet fant det hensiktsmessig å opprette en arbeidsgruppe for å se på hva konfliktenes bunner i og hva som kan gjøres for å unngå konflikter i framtida. Arbeidsgruppen ble opprettet etter drøfting med Miljøverndepartementet, og satt sammen av representanter fra berørte direktorater og forvaltningsledd under de to departementene på sentralt og regionalt nivå.

1.2 Mandat

Mandatet er utformet av Landbruksdepartementet etter drøftinger i kontaktutvalget for skogbruk og miljø, og etter innspill fra Miljøverndepartementet.

1. Utrede konsekvenser ved bygging av skogsveger for skognæringen, miljøinteressene og samfunnet generelt. Dette omfatter:

- Skogressursenes tilgjengelighet; faktagrunnlag om dagens situasjon og framtidige behov.
- Kost/nytte-analyser for videre vegutbygging både for næringen og i en større sammenheng.
- Konsekvenser for kulturminner, natur- og friluftsinnteresser.

II. *Analysere beslutningsprosessen ved vegbygging i skogbruket, herunder:*

- Gjennomgang av behandlingen av skogsvegsaker etter gjeldende regelverk.
- Miljøvernmyndighetenes deltakelse i prosessen.
- Kriterier for å kunne nekte et planlagt tiltak gjennomført.

Mandatet er meget omfattende, og arbeidsgruppa har ikke kunnet gi fyllestgjørende svar på alle spørsmål som reises innenfor de rammer den er gitt. På enkelte områder har derfor arbeidsgruppa nøyd seg med å peke på problemer og anbefale tiltak og utredninger for å belyse problemstillingene ytterligere.

1.3 Arbeidsgruppa

Arbeidsgruppen har hatt følgende sammensetning:

Avdelingsdirektør Ivar Ekanger, Landbruksdepartementet (leder)

Avdelingsdirektør Pål Vidar Sollie, Miljøverndepartementet

Førstekonsulent Ellen Grepperud, Miljøverndepartementet (til juni -96)

Førstekonsulent Toril Vestad, Miljøverndepartementet (fra juni. -96 til juni -97)

Rådgiver Tone Solhaug, Miljøverndepartementet (fra august -97)

Rådgiver Karl Inge Rommen, Miljøverndepartementet (fra sept. -96)

Førstekonsulent Knut Simensen, Direktoratet for Naturforvaltning (til august -97)

Seksjonsleder Geir Grønningsæter, Direktoratet for Naturforvaltning (fra august -97)

Rådgiver Even Gaukstad, Riksantikvaren

Fylkesskogmester Jan Olsen, Fylkesmannens Landbruksavdeling i Nord-Trøndelag

Førstekonsulent Kjell Einvik, Fylkesmannens Miljøvernavdeling, Nord-Trøndelag

Rådgiver Tor Inderberg, Landbruksdepartementet

Rådgiver Sjur Haanshus, Landbruksdepartementet (sekretær)

Gruppen startet sitt arbeid med et konstituerende møte 19. januar 1996, og har i alt hatt 12 heldagsmøter og seminarer. I tillegg har gruppen gjennomført en fire dagers studietur til Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Hedmark der eksempler på sentrale problemstillinger ble befart og diskutert. På denne turen ble det også holdt møter med lokale og regionale skogbruks- og miljømyndigheter og med Statskog SF. Gruppens medlemmer har bidratt med bakgrunnsnotat, tekstforslag og andre innspill til rapporten. I tillegg er det innhentet opplysninger og innspill fra en rekke andre medarbeidere i de to departementer og fagmiljøene omkring.

2 Sammen drag

2.1 Bakgrunn og problemstillinger

Et tjenlig vegnett er en avgjørende forutsetning for å kunne drive stedstilpasset og konkurransedyktig næringsvirksomhet i skogbruket. Imidlertid er bygging av skogsveger et av de tiltak i skogbruket som oftest kommer i konflikt med miljø- og friluftsinteressene. I de fleste tilfeller og på den største delen av det produktive skogarealet er det mulig å komme fram til løsninger som tilfredsstillende nærings behov, samtidig som det blir tatt nødvendig hensyn til miljøverdiene i området. Men i noen tilfeller oppstår det konflikter av en slik art at det må foretas avveininger og valg mellom nærings- og miljøinteressene. Med dette som bakgrunn, har veggruppa lagt følgende forutsetninger til grunn for sine vurderinger og anbefalinger:

- For å imøtekomme skogbruksnærings behov for en tilfredsstillende infrastruktur er det nødvendig med en videre utbygging og modernisering av skogsvegnettet i Norge.
- Det er i mange områder en reell miljøkonflikt ved bygging av skogsveger, og bygging av nye veger må i sterkere grad enn før tilpasses miljøkvalitetene i det enkelte skogområde og begrenses til de skogarealene der det kan drives et langsiktig, økonomisk skogbruk.

Disse forutsetningene gjør det nødvendig å etablere et best mulig beslutningsgrunnlag i form av tilgjengelige miljødata og annen geografisk informasjon. Dernest er det viktig å utvikle gode vurderingskriterier og saksbehandlingsrutiner slik at konfliktsakene avdekkes på et tidlig stadium, og at grunnlaget for å kunne ta de riktige beslutningene blir best mulig.

2.2 Skogbrukets vegbehov

Veggruppa har utarbeidet statistikk som viser at det i 1997 finnes ca 45 000 km skogsbilveger i Norge. I tillegg har skogbruket nytte av ca 20 000 km øvrige private og offentlige veger som går gjennom skog. Til sammen blir dette ca 65 000 km bilveger, noe som gir en gjennomsnittlig vegtetthet på ca 9 meter/hektar på det produktive skogarealet i Norge. Traktorvegnettet er anslått til å være ca 50 000 km, men med variasjonen i standard er svært stor.

Ut fra en næringsmessig betraktning er det behov for å bygge 15-20 000 km nye skogsbilveger i Norge, i størrelsesorden 20-30% økning av det vegnettet som i dag betjener skogbruket. Dette anslaget er dels basert på analyser av optimal vegtetthet på det produktive skogarealet, og dels på budsjettall fra landbruksavdelingene og på prognoser ut fra hovedplan for skogsveger for de kommunene som har utarbeidet slike.

Veggruppa understreker at dette tallet reflekterer skogbrukets beregnede behov. I siste femårsperiode er det bygget i gjennomsnitt ca 400 km nye skogsbilveger årlig, og med en slik aktivitet i framtida vil det ta 40 år å bygge 16 000 km nye veger. Dette lange tidsperspektivet innebærer at det er betydelig usikkerhet med hensyn til de forutsetningene som er lagt til grunn for beregningene, og blant annet ut fra dette finner ikke veggruppa at det er grunnlag for sette et konkret måltall for framtidig vegbehov i skogbruket. Gruppa ser det imidlertid som sannsynlig at reelt byggevolum vil bli noe lavere enn disse beregningene viser, blant annet fordi den økonomisk drivverdige delen av skogarealet fortsatt ser ut til å avta.

2.3 Miljøutfordringene

Veggruppa legger til grunn at skogbruk skal være bærekraftig, og at skogbruksnæringsen skal ivareta sitt sektoransvar for miljøvern. Dette innebærer at det skal tas nødvendige hensyn til miljøinteressene også ved bygging av skogsveger. Gjennom arbeidet i veggruppa er det identifisert noen arealkategorier og miljøutfordringer som er særlig viktige i denne sammenheng, og arbeidet er konsentrert om å finne rutiner og vurderingskriterier som ivaretar disse spesielle miljøverdiene. Dette gjelder i første rekke

områder med formell miljøstatus, «inngrepsfrie naturområder», vassdragsbeltet langs varig verna vassdrag, trua arter og naturtyper, nøkkelbiotoper, kulturminner og kulturmiljø og bynære friluftsområder.

Bevaring av inngrepsfrie områder er de senere årene fokusert som et viktig miljøpolitisk mål, og det samme gjelder bevaring av spesielle miljøkvaliteter langs varig verna vassdrag. Det er enighet i veggruppa om at disse naturtypene inneholder miljøkvaliteter som det i mange tilfelle er viktig å skjerme mot utbygging. Samtidig dreier dette seg om betydelige arealer, og det finnes ikke pålitelige oppgaver over hvilke skogressurser som blir berørt av eventuelle restriksjoner på vegbygging. Veggruppa mener derfor at det ikke er grunnlag for å innføre generelle restriksjoner mot vegbygging på noen arealkategori, men at miljøinteressene må vurderes mot de næringsmessige konsekvensene for skogbruket både gjennom arealplanprosesser og gjennom en reell avveining i det enkelte tilfelle.

De øvrige miljøkvalitetene er også mangelfullt registrert, men slik registrering er nå satt i gang både for nøkkelbiotoper og kulturminner. Generelt omfatter slike miljøverdier arealer av mindre utstrekning, og det er i de fleste tilfelle mulig å ta nødvendige hensyn gjennom god planlegging og hensynsfull bygging av skogsvegene. Dette er etter veggruppas mening en naturlig del av skogbrukets sektoransvar for miljøvern.

2.4 Virkemidler

Myndighetene har en rekke virkemidler til rådighet når det gjelder å styre bygging av skogsveger i områder som er lagt ut som LNF-områder etter bestemmelsene i Plan- og bygningsloven. Det viktigste verktøyet i denne sammenheng er «Forskrift om planlegging og godkjenning av veier for landbruksformål», hjemlet i skogbruksloven og jordlova. I tillegg har både plan- og bygningsloven, jordskifteloven, kulturminneloven, vassdragsloven, friluftsloven, lov om motorferdsel i utmark og vegloven bestemmelser som kan innvirke og legge føringer på bygging og bruk av landbruksveger. Tilskudd til vegbygging, skogavgift, planlegging og rådgivning, standarder og veiledningsmateriell er også viktige virkemidler i den samlede gjennomføringen av myndighetenes politikk innenfor dette området.

Virkemidlene må utformes slik at de fungerer i samspill og blir et egnet verktøy for en grundig og reell avveining mellom nærings- og miljøinteressene både i overordnede planer og i forbindelse med den enkelte vegsøknad. Med dette som bakgrunn har veggruppa vurdert de forskjellige virkemidlene, og kommet med forslag om en del presiseringer og endringer.

2.5 Modell for «arealsortering»

Veggruppa har lagt stor vekt på at man må differensiere vegtettheten og behovet for nye veger etter skogens produksjon og økonomiske bæreevne, og etter miljøkvalitetene i området, fra ingen eller et minimum med veger i noen områder til relativt stor vegtetthet i andre. Som nevnt i innledningen er konflikten mellom nærings- og miljøinteressene for en stor del knyttet til noen spesielle arealkategorier, mens de fleste av aktuelle vegprosjekt lar seg realisere uten konflikter ved at det blir tatt ordinære flerbrukshensyn under planlegging og bygging.

Veggruppa har i denne sammenheng utformet en modell for arealsortering der både skogfaglige og miljømessige kriterier legges til grunn. Modellen skal tjene som et verktøy for bedre å kunne ivareta miljøinteressene på de arealkategorier der dette er viktigst, samtidig som det næringsmessige behovet for nye skogsveger blir ivaretatt på de arealene som er best egnet for et aktivt skogbruk.

Denne analysemodellen danner grunnlaget for flere av de konkrete anbefalingene veggruppa har kommet fram til. Utgangspunktet er at bare arealer som er egnet for et regningssvarende skogbruk er aktuelle for videre utbygging av skogsveger, og at vegtettheten må differensieres blant annet i henhold til arealenes produktivitet, økonomiske bæreevne og miljøkvaliteter. På de øvrige arealkategoriene bør det bare unntaksvis gis tillatelse til bygging av skogsveger. På arealer der det både er viktige miljøkvaliteter og økonomisk drivbare skogressurser, legges det opp til ulike grader av restriksjoner på eller tilpasning av vegbyggingen. Veggruppa mener at denne analysemodellen best kan operasjonaliseres ved hjelp av kommunale oversiktsplaner for skogbruket.

2.6 Konklusjoner og anbefalinger

Eventuelle arealkonflikter bør avdekkes og søkes løst gjennom oversiktsplaner for skogbruket og hovedplan for skogsveger i den enkelte kommune, mens de detaljerte hensyn må innarbeides i den enkelte vegplan og behandlingen av disse i kommunene. Veggruppa forutsetter derfor at alle kommuner utarbeider slike oversiktsplaner, der prinsippene i veggruppas modell blir lagt til grunn for arealanalysene. Veggruppa anbefaler at arbeidet med oversiktsplaner etter hvert innpasses i kommuneplanprosessen i den enkelte kommune.

Veggruppa mener at det er viktig å etablere et bedre grunnlag for behovsanalyser og planlegging enn det som finnes i dag, og å få kartfestet all informasjon som kan være relevant i forbindelse med planlegging både på overordnet og detaljert nivå. I denne sammenheng er ferdigstilling av VBASE og en analyse over økonomisk drivverdige arealer sentrale. Dette er også viktig i forhold til kartlegging av områder som ikke er tidligere berørt av tekniske inngrep, og diskusjonen omkring disse områdene. Det er også en forutsetning at registreringer av relevante miljødata kartfestes og gjøres tilgjengelig for kommunene i forbindelse med utarbeidelse av oversiktsplanene.

Overordnede prinsipper ved arealvurdering

I arbeidet med oversiktsplaner og i planlegging for øvrig anbefaler veggruppa at følgende overordnede prinsipper for skogbrukets vegbygging legges til grunn:

- Framtidig bygging av skogsbilveger skal styres til den delen av skogarealet som er egnet for et aktivt skogbruk, «skogbruksarealene». Målet er et rasjonelt og miljøtilpasset vegnett der vegtettheten er differensiert etter arealenes økonomiske bæreevne. På arealer med grunnlag for et intensivt skogbruk innebærer dette et relativt tett vegnett (vegettetthet 12-20 m/ha), og på arealer med svakere grunnlag for et aktivt skogbruk en lavere vegtetthet (5-10 m/ha).
- På uproduktiv skogsmark, i fjellbjørkeskogen og på den ikke økonomisk drivverdige del av skogarealet er det et mål å ikke bygge nye skogsbilveger.
- På arealer som inneholder spesielle miljøkvaliteter forutsetter veggruppa at vegbygging underlegges et økt restriksjonsnivå, og at det blir foretatt en reell avveining mellom næringsinteressene og miljøinteressene i det enkelte tilfelle. Ved økende konfliktgrad må kravene til dokumentasjon både av miljøverdier og næringsmessig nytte øke tilsvarende.

Områder med spesielle miljøkvaliteter

- Veggruppa anbefaler at det skal legges stor vekt på å unngå at skogbrukets vegbygging bidrar til å redusere omfanget av «villmarkspregede områder» i Norge ytterligere. I det enkelte tilfelle må allikevel verdien av å beskytte vedkommende område veies mot de næringsmessige konsekvenser det vil ha å nekte vegbygging.
- Forekomst av øvrige kategorier av inngrepsfrie områder (inngrepsfri sone 1 og 2) må tillegges vekt og vurderes i sammenheng med andre aktuelle momenter både i kommunenes utarbeidelse av oversiktsplaner og i behandling av enkeltsaker som berører slike områder.
- Veggruppa anbefaler at kommuner med varig verna vassdrag deler vassdragsbeltet inn i klasser etter prinsippene i Rikspolitiske retningslinjer for verna vassdrag, og lager differensierte forvaltningsplaner i henhold til dette. I de minst påvirkede arealene (forvaltningsklasse 3) bør det legges vekt på å unngå bygging av skogsveger.

Kriterier for avgjørelse i enkeltsaker

Når det gjelder virkemidler, anbefaler veggruppa at forvaltningsleddene påser at intensjonene i «landbruksvegforskriften» blir fulgt i praksis, og at de utdypinger og presiseringer som kommer fram i veggruppas rapport blir lagt til grunn ved behandling av saker etter forskriften både på kommune og fylkesplan.

Ved behandling av enkeltsaker, anbefaler veggruppa at følgende kriterier legges til grunn:

- Når det kan dokumenteres at et planlagt vegprosjekt gir vesentlige negative miljøkonsekvenser, og det samtidig finnes alternativ veg- eller transportløsning som også gir grunnlag for rasjonell og regningssvarende drift, skal vegsøknaden avslås.
- Når det ikke kan påvises at et planlagt vegprosjekt gir økt lønnsomhet eller andre driftsmessige fordeler, bør vegen nektes bygget uavhengig av om det finnes alternative veg- eller transportløsninger for vegens dekningsområde.
- Når det finnes et klart bedre alternativ ut fra en helhetlig vurdering bør søknaden avslås selv om den planlagte vegen ikke er spesielt uheldig i miljøsammenheng.

Veggruppa viser for øvrig til de mulighetene landbruksvegforskriften gir til å sette vilkår i forbindelse med godkjenning av vegsøknader.

Oppfølging i skogbruksloven

- Veggruppa anbefaler at innholdet i og virkeområdet for begrepet «regningssvarende drift» blir tatt opp til vurdering ved en framtidig revisjon av skogbruksloven. I veggruppas anbefalinger er det gjeldende tolkning av skogbruksloven som er lagt til grunn.
- Veggruppa anbefaler at de mulighetene til å reagere på regelbrudd som ligger i lovverket blir brukt i de tilfellene der det er saklige grunner for det, og at det i framtidige revisjoner av skogbrukslov og aktuelle forskrifter blir hjemlet mulighet for å kunne pålegge reparasjoner av terrengskader som følger av vegbygging eller terrengtransport i sårbart terreng.

Tilskudd til skogsveger

Veggruppa mener at legitimiteten av et vegprosjekt skal avgjøres gjennom behandling etter «landbruksvegforskriften», ikke ved forvaltning av tilskuddsordningene. Ved tildeling av tilskudd er det vegens næringsmessige nytte som skal ligge til grunn for prioritering mellom søknader og fastsetting av tilskuddssats. Veggruppa anbefaler at «tilskuddsforskriften» blir gjennomgått, og at følgende forhold blir ivaretatt ved denne gjennomgangen:

- En klarere presisering av kravene til lønnsomhet for skogsveger som blir tildelt tilskudd.
- Utvidet mulighet for å benytte tilskudd til å kompensere for økte kostnader som følge av miljømessige tilpasninger.
- Presisering av kravene til teknisk vegplan, økonomiske beregninger, beregningsgrunnlag for tilskudd og annen nødvendig dokumentasjon.
- Disse kriteriene bør også innarbeides i de rutiner og hjelpemidler som benyttes ved prioritering av tilskuddssøknader og fastsetting av tilskuddsprosent.

Alternative driftsmetoder og driftstilskudd

- Veggruppa anbefaler også at alternative transportmetoder blir stimulert og benyttet i de tilfelle det er ønskelig å unngå vegbygging ut fra hensynet til miljøet. Dette gjelder i første rekke vinterbilveger eller snøskutertransport i områder der dette kan anbefales, og bruk av taubanesystemer der andre transportformer kan føre til terrengskader og erosjonsproblemer.

- Når det gjelder tilskudd til alternative driftsformer, anbefaler veggruppa at fylkene åpner mulighet for dette i spesielle tilfelle når en på den måten kan sikre fordelaktige effekter i forhold til konkrete miljøverdier; eventuelt i forbindelse med utprøving av nye driftsmetoder. Veggruppa mener dette kan være aktuelt i områder som er prioritert som spesielt verdifulle på fylkesnivå eller i de kommunale oversiktsplanene
- Veggruppa anbefaler at problematikken omkring vanskelig terreng blir tatt opp i en helhetlig utredning. Dette omfatter vurdering av ressursgrunnlaget, miljøutfordringene, driftsmetoder og aktuelle virkemidler for å tilpasse avvirkingen i slik terreng innenfor rammen av et bærekraftig skogbruk.

Kvalitetssikring og informasjon

- Miljø- og resultatkontrollen i skogbruket har virket positivt på teknisk kvalitet og miljømessig tilpasning av skogsvegene. Veggruppa anbefaler at systemet videreutvikles og innarbeides i et helhetlig system for miljøovervåking der arealvirkningene av de ulike tiltakene er tydeligere fokusert.
- Vegbygging i skogbruket bør kvalitetssikres ved at nødvendige miljøhensyn kommer tydelig fram i kommunens vedtak og blir fulgt opp gjennom detaljplaner, anbudsdokumenter og kontraktsformular, og at resultatene evalueres fortløpende gjennom kommunens tilsyn med og sluttkontroll av det enkelte prosjekt.
- De vurderinger og anbefalinger som kommer fram i veggruppas rapport bør følges opp på relevante fagsamlinger og kurs både i landbruks- og miljøforvaltningen.
- Veggruppa anbefaler også at det utarbeides en informasjonsstrategi rettet mot skogeiere, entreprenører og allmennhet omkring dette temaet.

2.7 Konsekvenser

En del av veggruppas anbefalinger vil få både økonomiske, administrative og praktiske konsekvenser. Veggruppa finner ikke at det er grunnlag for konkret tallfesting av disse konsekvensene, og har derfor nøyet seg med en verbal omtale av hvordan anbefalingene kan tenkes å virke for forvaltningen (administrativt), for skogbruksnæringa og for miljøinteressene.

Administrativt vil det kreves større innsats når det gjelder oversiktsplaner og ved saksbehandling av kompliserte eller omstridte søknader. På den annen side vil man kunne få en rasjonalisering ved saksbehandling av enkeltsaker som er i samsvar med godkjent oversiktsplan. Det forutsettes også en større grad av samordning mellom miljø- og landbruksforvaltningen i behandlingen av vegspørsmål. I sum antar veggruppa at konsekvensene vil bli bedre kvalitet i saksbehandlingen med tilsvarende ressursinnsats som tidligere.

Skogbruket vil få økte kostnader som en følge av flere restriksjoner og større krav til miljøtiltak i forbindelse med vegbyggingen. På den annen side vil målrettet differensiering av vegtetthet og vegstandard etter arealenes økonomiske bæreevne og økt fokus på helhetsløsninger kunne føre til at det velges mer rasjonelle og lønnsomme vegløsninger i skogbruket. Samlet sett vil allikevel konsekvensene for skogbruksnæringen bli økte miljøkostnader og i noen tilfelle reduserte inntekter. Veggruppa har ikke funnet grunnlag for å kvantifisere dette.

Miljøinteressene vil etter veggruppas mening bli bedre ivaretatt enn før dersom anbefalingene i rapporten følges opp. Både på områdenivå og når det gjelder detaljhensyn fremmes det anbefalinger som har til hensikt å vektlegge miljøverdiene sterkere enn i dag. Veggruppa har ikke grunnlag for å kvantifisere miljøgevinstene, men forutsetter at dette blir et tema som blir fulgt opp blant annet gjennom miljøovervåkings- og resultatrapportsystemene.

3 Bakgrunn og problemstillinger

Utmarka har en helt spesiell betydning i Norge. Gjennom allemannsretten og den historiske tilknytning til natur og naturbruk, har de fleste nordmenn et «eierforhold» til skog og fjell som gjør at mange engasjerer seg i spørsmål som berører forvaltningen av disse naturressursene og de miljøverdiene som finnes her. Folk flest har stor forståelse for at vi må bruke naturen til mer enn en rekreasjonskilde og at det er umulig å drive skogbruk eller annen naturbruk uten å påvirke naturmiljøet i større eller mindre grad. Samtidig vil noen reagere på naturinngrep som fører til at natur- og miljøkvaliteter blir berørt, og skogbrukets utfordring er å kunne drive næringsvirksomhet og verdiskaping samtidig som miljøkvalitetene på skogarealene blir tilstrekkelig ivaretatt.

Bevisstheten om miljøverdier i skog vokste fram rundt 1950-tallet, og var da først og fremst knyttet til økt friluftslivsaktivitet i befolkningen. Siden har engasjementet rundt miljøverdiene i skog og deres betydning for samfunnet økt sterkt og delvis endret innhold. Etter at friluftsliv stod i fokus på 60- og 70-tallet, ble oppmerksomheten utover 80-tallet dreiet mer i retning av livsbetingelsene for planter og dyr i skogen. I skogbruket ble diskusjoner omkring flerbrukshensyn stadig mer synlig mot slutten av 80-tallet.

Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (Brundtlandkommisjonen) satte et sterkere fokus på menneskenes påvirkning av det fysiske og biologiske miljøet og disse faktorenes fundamentale betydning for menneskeheten. Dette resulterte senere i en egen konvensjon om biologisk mangfold (1993). Miljødiskusjonen knyttet til skog og skogbruk har etter denne tid vært sterkt preget av betydningen av biologisk mangfold. Som en del av denne debatten har viktigheten av å ivareta områder uten tyngre tekniske inngrep kommet fram. Stortingsmelding 46 (1988-89) om miljø og utvikling bidro til å fastslå de enkelte sektors egenansvar for å ivareta nødvendige miljøhensyn, og dette har vært sterkt medvirkende til skogbrukets økende miljøengasjement.

Veggruppa legger til grunn at det må skje reelle mål- og interesseavveininger mellom skogsvegbygging og forskjellige miljøinteresser. Konfliktgraden varierer imidlertid sterkt fra vanlige skogområder uten særskilte miljøinteresser til områder med sjeldne naturkvaliteter. Der konfliktgraden er liten, forutsetter gruppen at generelle miljøhensyn blir ivaretatt gjennom planlegging og godkjenningsprosess i forbindelse med de enkelte vegsakene. Veggruppas utfordring har vært å identifisere de områder og kvaliteter som det er viktigst å bevare mest mulig urørt, og å gi anbefalinger om hvordan dette kan løses i praksis. I dette kapitlet vil vi beskrive nærmere hvilke arealer som er mest aktuelle for næringsmessig skogbruksvirksomhet, og hvilke områder som har miljøkvaliteter som er særlig sårbare i forhold til skogbrukets vegbygging. I kapitlet beskrives også noen mulige negative effekter av skogsvegbygging, samt internasjonale prosesser som kan ha betydning for skogbrukets vegbygging.

3.1 Skogarealet

3.1.1 Tidligere bruk av skogarealene

Skogbruk som næring har lange tradisjoner i Norge, og utnytting av naturressursene har vært en grunnleggende forutsetning for bosetning og utvikling gjennom hele vår historie. Fra gammelt av ble fjellet og skogarealene brukt til seterdrift og husdyrbeite, og virke til hus, redskaper og brensel ble hentet ut fra det meste av skogarealene.

Utnyttelsen av skogene har i perioder opp gjennom historien vært brutal og kortsiktig. Store arealer ble avskoget i forbindelse med kull- og tæreproduksjon og gruvedrift. Røros Kobberverk alene brukte nær 100 000 m³ trevirke årlig rundt år 1700, og situasjonen var tilsvarende ved Kongsberg Sølvverk og ved en rekke jernverk og andre utvinningsanlegg for mineraler, fargestoffer o.a. rundt

om i landet. Imidlertid er det bare på Røros at naturforholdene er så barske at konsekvensene av denne virksomheten fortsatt er så tydelige. Salt til konservering av matvarer ble helt fram til 1600-tallet utvunnet fra sjøvann ved hjelp av enorme mengder brensel, og dette førte til lokal avskoging langs kysten. En omfattende seterdrift med ysting førte i mange områder til rasering av fjellskogen, og mange setrer måtte flyttes på grunn av vedmangel.

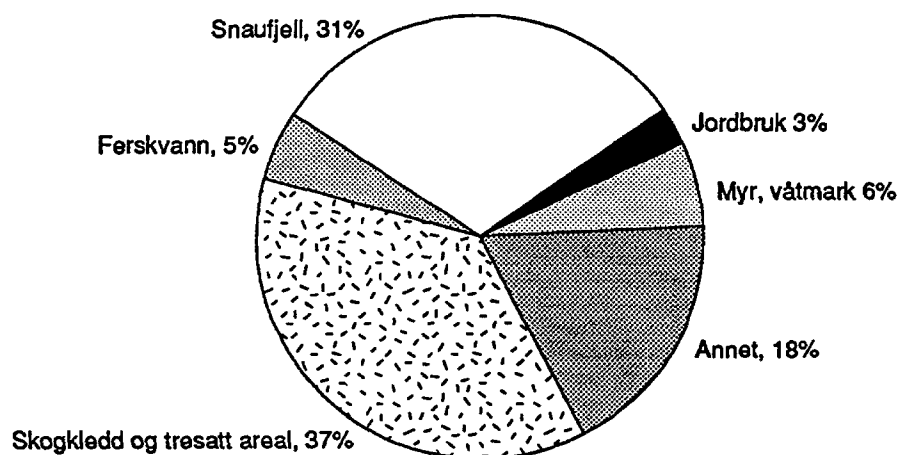
Fra 1500-tallet la eksport av tømmer og trelast grunnlaget for den første industrielle utvikling her i landet. Fossekraften ble utnyttet til drift av sagbruk, og ved hjelp av de samme vassdragene ble tømmer hentet fra de mest avsidesliggende arealer og transportert til kysten for foredling og utskipping. Langs de fløtbare vassdragene ble skogen hogd ut, og dette ble særlig merkbart da tresliperiene startet sin virksomhet i siste halvdel av 1800-tallet. Parallelt bidrog også den sterke veksten i folketallet fra 1600-tallet og fremover til lokal overutnytting av skogressursene til husbygging, brensel, gjerdefang og annet.

Skriftlige kilder fra slutten av forrige århundre (Barth, Meidel, Asbjørnsen) beskriver et meget dystert skogbilde, og dette førte til at det ble besluttet å utforme en ny skogpolitikk med hovedformål å bygge opp skogressursene igjen. I så måte har denne politikken vært vellykket, og kubikkmassen i de norske skogene er tredoblet i løpet av de siste hundre årene og øker fortsatt betydelig.

3.1.2 Landarealets fordeling

Det totale landarealet i Norge er 324 000 km² (inkl. ferskvann), og av dette er i alt ca 120 000 km² skogkledd areal (ca 90 000 km² skogareal under barskogsgrensa og ca 30 000 km² fjellbjørkeskog). I tillegg kommer store arealer med myr og annen snaumark som ligger inne i skogområdene og derfor blir oppfattet som en del av disse.

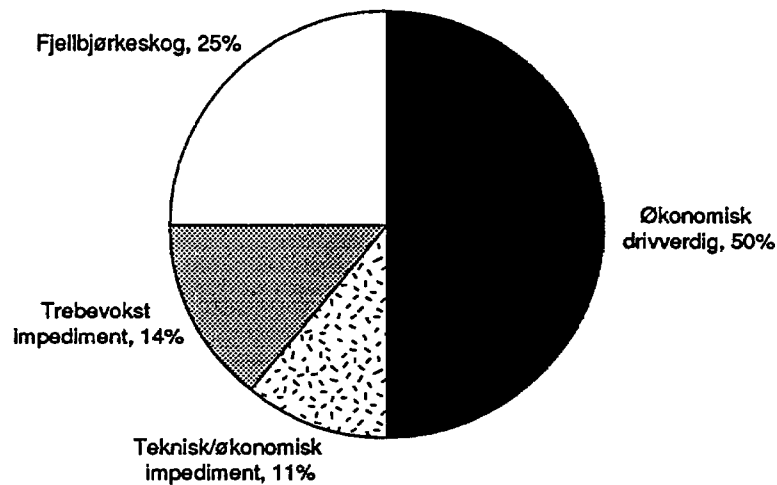
Figur 1 viser den prosentvise fordelingen av ulike arealkategorier i Norge (kilde: SSB/NIJOS).



Figur 1: Arealfordeling, Norge (%)

3.1.3 Skogarealets fordeling

Det totale skogkledde arealet i Norge er altså ca 120 000 km², og består av all skogkledde og tresatt mark over og under barskoggrensa. Figur 2 viser den prosentvise fordelingen av de ulike kategoriene skogmark i Norge, og det går fram at det økonomisk drivverdige arealet utgjør omtrent halvparten av det totale skogarealet i landet. Fjellbjørkeskogen utgjør en fjerdedel, mens den siste fjerdedelen består av det arealet som ikke er drivverdig fordi skogproduksjonen er for lav eller fordi arealene ikke er tilgjengelige utfra en teknisk og økonomisk betraktning.



Figur 2: Skogkledde og tresatt areal, fordelt på kategorier i %

Av det skogkledde arealet er ca 73 000 km² (61%) produktivt i skogbruksmessig forstand, men av dette er bare 60 000 km² vurdert som interessant for ordinær skogbruksvirksomhet. Dette er halvparten av det skogkledde og tresatte arealet.

De delene av den produktive skogen som i denne sammenheng er vurdert som ikke økonomisk drivverdige (teknisk/økonomisk impediment) er ikke konkret registrert og kartfestet, men landbruksavdelingene har i forbindelse med aktivitetsbudsjettet for 1996 anslått at dette utgjør 13 000 km², eller ca 18% av den produktive skogen. I 1986 ble det innhentet en lignende vurdering av teknisk/økonomiske nullområder, og på disse ti årene har anslaget økt fra ca 9 000 km² til ca 13 000 km². Dette gjenspeiler den generelle reduksjonen i lønnsomhet i skognæringen på disse årene. Dersom man går lenger tilbake i tiden, er det ingen tvil om at en langt større del av skogarealet ble betraktet som drivverdig og derfor høstet (jf. innledningen til kapitlet).

Tabell 1 viser sammenhengen mellom de forskjellige kategorier skogareal som inngår i det totale skogkledde arealet i Norge.

Den aktuelle barskoggrensa er definert til å ligge der som avstanden mellom bartrær med høyde over 3 meter overstiger 30 meter. Arealet under barskoggrensa består av produktiv skog og trebevokst impediment.

Produktiv skog har etter skogbrukets definisjon en produksjonsevne på minst 0,1 m³ pr dekar og år.

Trebevokst impediment er det skogkledde arealet nedenfor barskoggrensa som ikke når opp i en slik produksjon.

Den produktive skogen består av økonomisk drivverdig og ikke økonomisk drivverdig areal.

Sum skogkledd og tresatt areal:	120 000 km ²
- Fjellbjørkeskog:	30 000 km ²
= Sum skog under barskoggrensa:	90 000 km ²
- Trebevokst impediment:	17 000 km ²
= Sum produktiv skog:	73 000 km ²
- Ikke økonomisk drivverdig skog (anslag):	13 000 km ²
= Økonomisk drivverdig skog:	60 000 km ²

Tabell 1. Norges skogkledde og tresatte areal i km² fordelt på kategorier.

Ikke økonomisk drivverdig areal er den delen av det produktive skogarealet som ikke er egnet for ordinær skogbruksvirksomhet under de tekniske og økonomiske rammebetingelser vi kjenner i dag. Dette arealet kalles også *teknisk/økonomisk impediment*.

Resten er det *økonomisk drivverdige arealet*, der skogbrukets næringsvirksomhet i hovedsak vil foregå i framtida.

3.1.4 Fylkenes skogareal

Skogarealenes utstrekning og produksjonsevne varierer mye mellom fylkene. Tabell 2 viser totalt landareal, skogareal under barskoggrensa, produktivt skogareal og økonomisk drivverdig areal for alle fylker, og summert for skogfylkene og for skogreisingsfylkene. I tillegg kommer et bjørke-skogareal over barskoggrensa på ca 30 000 km² som ikke er fordelt på fylker, og et myrareal under barskoggrensa på ca 15 000 km². Ferskvann er medregnet i totalarealet. Det produktive skogarealet har økt fra ca 66 000 km² til 73 000 km² i 20-års perioden 1975-95. Forklaringen på dette er skog-reising, klimatisk heving av skoggrensa og tilgroing av beitearealer og dyrket mark.

FYLKE	Totalt land-areal km ²	Skogareal under barskoggrensa	Produktiv skogsmark km ²	Økonomisk drivverdig km ²
Østfold	4 183	2 570	2 262	2 250
Akershus	5 370	3 323	3 216	2 700
Hedmark	27 393	14 171	13 201	12 000
Oppland	25 260	8 207	7 235	6 100
Buskerud	14 993	6 789	5 722	5 200
Vestfold	2 216	1 359	1 234	1 170
Telemark	15 315	6 781	5 210	4 800
Aust-Agder	9 212	4 268	3 243	2 700
Vest-Agder	7 280	3 168	2 427	2 000
Sør-Trøndelag	18 600	4 407	3 930	2 950
Nord-Trøndelag	22 456	7 429	5 620	3 930
Skogfylkene, sum:	152 278	62 472	53 300	45 800
Rogaland	9 141	1 811	1 320	900
Hordaland	15 634	3 395	2 562	1 700
Sogn og Fjordane	18 634	3 212	2 478	1 800
Møre og Romsdal	15 104	3 608	2 812	2 200
Nordland	38 327	9 146	5 668	3 970
Troms	25 954	5 766	3 890	2 500
Finnmark	48 958	1 500	830	500
Skogreisingsstrøk	171 752	28 438	19 560	13 570
Hele landet	324 030	90 910	72 860	59 370

Tabell 2. Landareal og skogareal i fylkene.

Tallene i tabell 2 er hentet fra Landsskogtakseringens materiale, bortsett fra Finnmark der landbrukstellingen ligger til grunn for det produktive skogarealet. Økonomisk drivverdig areal er anslag gitt av landbruksavdelingen i forbindelse med aktivitetsbudsjettet for 1996.

3.2 Miljøkvaliteter på skogarealene

Veggruppa legger til grunn at skogsdrift skal være bærekraftig, og at dette innebærer at det skal tas nødvendige hensyn til miljøinteressene. Hensyn til biologisk mangfold, kulturminner, opplevelseskvaliteter og urørte naturverdier er en utfordring for skogbruket uansett tiltak og uansett geografisk område. Dette er bakgrunnen for økt fokus på disse forhold i forskriftsverket, økt satsing på registrering av miljøkvaliteter og økt satsing på kompetansehevende tiltak og konkrete råd om utformingen av forskjellige skogbrukstiltak. Veggruppa vil understreke at slike tiltak også har stor betydning for skogbrukets vegbygging. Veggruppa har imidlertid også kommet til at man

gjennom å fokusere på områder med spesielle miljøkvaliteter – vil kunne fange opp mange elementer samtidig. Grappa vil derfor i det følgende beskrive nærmere de viktigste av disse;

- områder med formell miljøstatus
- «inngrepsfrie naturområder»
- vassdragsbeltet langs varig verna vassdrag
- trua arter og naturtyper - nøkkelbiotoper
- kulturminner og kulturmiljø
- bynære friluftsområder

I kapittel 6 blir det drøftet om og på hvilken måte miljøkvalitetene på disse arealtypene kan innpasse i en framtidig forvaltningsmodell omkring skogsveger og miljøhensyn.

3.2.1 Generelt om miljøkvaliteter i skog

Biologisk mangfold i form av økosystemer, arter og genetisk variasjon er grunnlaget for menneskelig eksistens og verdiskaping. Dette er utgangspunktet for konvensjonen om biologisk mangfold, som ble lagt fram på UNCED- konferansen i 1992. Mangfoldet av organismer er en forutsetning for at økosystemene skal fungere, og det genetiske mangfoldet innen artene er en forsikring for at artene skal kunne bestå over tid. Utnyttinga av biologiske ressurser skal være økologisk bærekraftig over tid. St.meld. nr. 58 (1996-97) presiserer at dette innebærer at verdiene som høstingen (f.eks i skogbruket) representerer må sikres og utnyttes uten at dette går på bekostning av enkeltarter, naturtyper eller økologiske funksjoner knyttet til blant annet produktivitet og stoffomsetning og vår mulighet til å realisere andre verdier fra mangfoldet.

Intakte økosystemer er av stor betydning for en rekke arters utbredelse og vitalitet. På tilsvarende måte er økosystemene avhengige av arter som fyller alle nødvendige funksjoner. Det blir også antatt at økosystem med rikt biologisk mangfold er bedre rustet til å tåle effektene av ytre miljøpåvirkninger, som for eksempel klimaendringer, enn det fattigere systemer vil være. Videre er intakte økosystemer viktige i forbindelse med overvåkning og økologisk forskning; studier av skogbrukets innvirkning på mangfoldet, studier av effekter av langtransportert forurensning på norsk natur, økologisk grunnforskning og forskning omkring artsbevaring. Undervisning omkring økosystemenes funksjoner er på alle nivåer avhengig av egnede ekskursjonsmål, og dette er noe av begrunnelsen for verneplanen for barskog som nå gjennomføres.

Kulturminner og kulturmiljøer i skog er resultat av bosetting og ulike typer ressursutnytting gjennom nesten 10.000 år. De fleste av disse kulturminnene befinner seg skjult under markoverflaten og er ofte svært lite synlige i terrenget. Nyere undersøkelser viser at antallet kulturminner i skogområdene antakelig er langt høyere enn det som hittil har vært antatt, fordi tidligere registreringer har konsentrert seg om dagens jordbruksområder. Jakt- og fangstinnretninger, jernvinner, kullmiler oa. er dominerende. I skogområdene finner vi også kulturminner som er blitt ødelagt ved dyrking i jordbruksområdene. Typiske eksempler er ødegårder fra jernalder og middelalder, men også bosettingsspor som ruiner og tufter også fra nyere tid.

Skogen er også viktig for friluftslivet. Tilrettelegging for friluftsliv og bevaring av friluftsliv og opplevelseskvaliteter er politisk prioritert. By og tettstedsnære utmarksområder kommer i en særstilling fordi disse benyttes av store folkegrupper for friluftslivsmål. Måten disse områdene forvaltes på har innvirkning på friluftslivsopplevelsen. På grunn av at en så stor del av befolkningen driver friluftsliv i bynære utmarksområder, legger skogbrukets behandling av disse områdene også et viktig grunnlag for allmennhetens holdninger til skogbruk og natur.

3.2.2 Områder med formell miljøstatus

En rekke større og mindre arealer av ulik karakter har en spesiell miljøstatus enten i form av formelle frednings- eller reguleringsbestemmelser, eller ved at det gjennom verneplanarbeid og lignende er påvist spesielle miljøkvaliteter i området. I nasjonalparker og naturreservater er det normalt ikke anledning til å drive skogbruk, mens det finnes en del andre verneformer der det forutsettes at skogbruk fortsatt kan drives etter bestemmelsene i skogbruksloven. Dette gjelder f.eks. noen landskapsvernområder og kvartærgeologiske verneområder. Den nye hjemmelen for fredning av kulturmiljøer (kulturminneloven §20) vil i framtida kunne føre til fredning av skogområder også etter kulturminneloven, og i slike tilfeller kan det bli aktuelt å regulere skogsdrifta gjennom fredningsbestemmelsene. I tillegg kan mengde og tetthet av automatisk fredete arkeologiske kulturminner i en del områder være så stor at dette får konsekvenser for områdeforvaltningen. Dette kan blant annet skje gjennom kulturminneforvaltningens dispensasjonspraksis i forhold til inngrep i og/eller nær automatisk fredete kulturminner, særlig der disse inngår i helhetlige sammenhenger og anlegg.

3.2.3 Inngrepsfrie naturområder

Den samfunnsmessige og teknologiske utvikling i dette århundret har ført til endret bruk av utmarksområdene og til en gradvis reduksjon av arealer uten tekniske inngrep fra nyere tid også i Norge. Selv om naturressursene ble utnyttet mer intensivt og over større arealer enn i dag bare for noen tiår siden, satte ikke denne bruken varige spor i naturen på samme måte som vår tids bruksmønster. Direktoratet for Naturforvaltning har startet et arbeid for å registrere hva som etter bestemte definisjoner gjenstår av det som kan oppfattes som inngrepsfrie områder i Norge. Disse områdene er delt i tre kategorier etter avstand fra nærmeste tyngre tekniske inngrep.

De inngrepsfrie sonene er definert slik (DN-rapport 1995-6):

- Villmarkspregede områder: > 5 km fra tyngre tekniske inngrep
- Inngrepsfri sone 1: 3-5 km fra tyngre tekniske inngrep
- Inngrepsfri sone 2: 1-3 km fra tyngre tekniske inngrep

Siden de inngrepsfrie sonene blir bestemt av hvor nærmeste tyngre tekniske inngrep befinner seg, blir definisjonen av og registreringsgrunnlaget for disse inngrepene avgjørende for resultatet.

«Tyngre tekniske inngrep» er definert slik:

- Offentlige veier (unntatt tunneler)
- Jernbanelinjer (unntatt tunneler)
- Skogsbilveger, traktorveger, anleggsveger og sæterveger med lengde over 50 meter
- Gamle ferdselsveger som er opprustet for bruk av traktor og/eller terrenggående biler
- Barmarksløyper
- Kraftlinjer som fører en spenning på 45 kV eller mer
- Magasiner (dvs. hele vannkonturen ved høyeste regulerte vannstand) og regulerte elver og bekker
- Kraftstasjoner, rørgater, kanaler, forbygninger og flomverk

Det blir ikke differensiert mellom typer av inngrep. Det vil si at en traktorveg i skogbruket i denne sammenheng er likeverdig med jernbaner og vannkraftanlegg. Av mulige feilkilder nevner rapporten at ikke alle traktorvegene er registrert (traktorveger bygget uten statstilskudd), at en del av Forsvarets anlegg av sikkerhetsmessige grunner ikke er kartfestet, og at mangel på data fra Sverige når det gjelder skogbrukets veier kan innvirke på områdene langs grensen.

Våren 1998 vil det foreligge reviderte kart over inngrepsfrie områder. I revisjonen har blant annet alle kommuner bidratt med opplysninger ved å gå gjennom kartene og legge inn tekniske inngrep

som tidligere er uteglemt, i tillegg til eventuelle nye inngrep. Dette vil mest sannsynlig føre til at de inngrepsfrie områdene blir ytterligere redusert.

Etter de registreringene som er utført til nå, er det bare ca 5% av arealet i Sør-Norge som ligger mer enn 5 kilometer fra nærmeste tekniske inngrep av den type som inngår i definisjonslistene, mens for hele landet utgjør denne arealkategorien 12%. Intensjonen er å ajourføre dataene hvert fjerde år, og samtidig registrere de sektorene som er ansvarlige for at inngrepsfrie arealer eventuelt minker.

Lang avstand fra tekniske inngrep er ingen garanti for at et område innehar spesielle biologiske verdier, og store sammenhengende naturområder uten særlig grad av tekniske inngrep er derfor i første rekke en ressurs som uforstyrret natur i seg selv. Siden disse områdene er mindre påvirket av moderne menneskelig aktivitet, vil eventuelle forekomster av stor biologisk verdi være mere beskyttet enn i vegnære områder. Et større område inneholder vanligvis flere naturtyper og er derfor også mer interessant som rekreasjonsområde. De villmarksopplevelsene man kan få ved å besøke slike områder er det vanskelig å finne ellers i Europa.

Det er et prioritert miljøpolitisk mål å skjerme mest mulig av det som er igjen av "villmarkspregede områder" mot utbygging også i framtida. Samtidig blir det i nærings- og distriktspolitisk sammenheng framhevet at bedre utnyttelse av utmarksressursene vil være et viktig bidrag til å styrke næringsgrunnlaget på bygdene.

Dette illustrerer et av de viktige dilemmaer man kan stå overfor i avveiningene mellom næringsvirksomhet og miljø. Veggruppa vil drøfte dette nærmere i kap. 6.

3.2.4 Varig verna vassdrag

Vassdragsvern har lenge vært prioritert i miljøpolitikken i Norge, og i dag er det verna 341 vassdrag som til sammen utgjør ca 20% av det samlede vasskraftpotensialet. Selv om hovedformålet har vært å verne vassdragene mot kraftutbygging, har Stortinget i forbindelse med vernevedtakene anmodet forvaltningen om å bidra til at verneverdiene ikke blir redusert av andre typer inngrep i disse vassdragene. Denne anmodningen er bl.a. fulgt opp gjennom Rikspolitiske retningslinjer (RPR) for verna vassdrag, som legger føringer for kommunenes arealplanlegging langs de verna vassdragene. Det anbefales at RPR også legges til grunn ved avgjørelser etter sektorlover som berører de verna vassdragene.

Det totale arealet som ligger innenfor nedbørsfeltene til varig verna vassdragene er meget stort, og inneholder også store arealer produktiv skog. RPR for verna vassdrag tar spesielt for seg forvaltningen av vassdragsbeltet, definert som hovedvassdraget med sideelver, større bekker, sjøer og tjern og en sone på inntil 100 meter på hver side av disse. I tillegg gjelder RPR for andre deler av nedbørsfeltet som etter faglig dokumentasjon har betydning for vassdragets verneverdi.

Noen av de verna vassdragene ligger helt eller delvis i områder som er lite berørt av moderne menneskelig aktivitet, og der vil verdiene som lå til grunn for vernet ofte være intakte. Det er i slike områder inngrep som f.eks skogsveger vil kunne berøre verneverdiene i sterkest grad. Andre vassdrag, eller deler av vassdrag, går gjennom områder som i ulik grad er berørt av menneskelig aktivitet, hvor verneverdiene ikke i samme grad vil bli forringet av ytterligere inngrep.

For å ta hensyn til dette i forvaltningen av vassdragene og de vassdragsnære arealene, legger RPR opp til at vassdragsbeltet for hvert vassdrag deles inn i tre forvaltningsklasser :

Klasse 1:

Vassdragsbelte i og ved byer og tettsteder, som har eller kan få stor betydning for friluftsliv.

Inngrep som er til skade for pedagogiske verdier, friluftsverdier, herunder fiske og framkommelighet i og langs vannstrengen, eller opplevelsesverdier, bør unngås.

Klasse 2:

Vassdragsbelte med moderate inngrep i selve vannstrengen, og hvor nærområdene består av utmark, skogbruksområder og jordbruksområder med spredt bebyggelse.

Hovedtrekkene i landskapet må søkes opprettholdt. Inngrep som endrer forholdene i kantvegetasjonen langs vannstrengen og i de områder som oppfattes som en del av vassdragsnaturen, bør unngås. Inngrep som enkeltvis eller i sum medfører endringer av en viss betydning i selve vannstrengen, bør unngås. Leveområder for truede plante- og dyrearter og mindre områder med store verneverdier bør gis særlig beskyttelse.

Klasse 3:

Vassdragsbelte som er lite berørt av menneskelig aktivitet, og som derfor har stor opplevelsverdi og vitenskapelig verdi.

Det er svært viktig å bevare naturens preg av å være lite berørt av moderne menneskelig aktivitet. Alle former for omdisponering av arealer i vassdragsbeltet bør unngås. Vannkvalitet og naturlig vannføring må søkes opprettholdt, og alle former for inngrep som reduserer vassdragets verdi må søkes unngått.

Retningslinjene gir anbefalinger om hvordan de tre kategoriene skal forvaltes. Inngrep skal vurderes strengest i klasse 3, mer liberalt i klasse 2 og liberalt, men med spesielle hensyn, i klasse 1. Retningslinjene har ingen direkte juridiske virkninger i forhold til private, som f.eks. ønsker å bygge skogsveger. Det er hvilke arealbruksformål og arealbruksbestemmelser den enkelte kommune vedtar for de ulike vassdragsstrekningene som vil være bestemmende for hvilke inngrep som kan tillates.

De vassdragsnære arealene har fra de eldste tider vært sentrale for bosetting og ressursutnytting. Det betyr at disse arealene også har stor tetthet av kulturminner tilbake til forhistorisk tid og representerer en stor andel av våre mest verdifulle kulturmiljøer og kulturlandskap. Automatisk fredete kulturminner finnes i stort antall også langs vassdrag som i vår tid løper gjennom skog og utmark med få preg av moderne menneskelig virksomhet.

Generelle aktsomhetsregler gjelder for inngrep i eller langs alle vann og vassdrag, uansett vernestatus. Krav om slike hensyn er allerede innarbeidet i forskrifter og veiledningsmaterieell som ligger til grunn for planlegging og bygging av skogsveger i dag, og veggruppa nøyer seg med å understreke at dette fortsatt er svært viktig uten at vassdragsproblematikk generelt omtales videre i rapporten.

3.2.5 Trua arter og naturtyper - nøkkelbiotoper

De fleste land har i dag utarbeidet lister over arter av truede planter og dyr, de såkalte rødlistene. Det foregår i dag internasjonalt arbeid vedrørende de ulike kategoriene av truetet og utarbeidelse av kriterier for dette, jfr IUCN (den internasjonale naturvernunion).

Slike oversikter er et viktig hjelpemiddel for å oppfylle de nasjonale forpliktelser i forhold til konvensjonen om bevaring av biologisk mangfold (Rio-konvensjonen), og er også en av forpliktelsene til Bern-konvensjonen. På nasjonalt nivå vil det være et hjelpemiddel både for miljøvernmyndighetene og for ulike sektormyndigheter for å kunne ivareta sitt sektoransvar (jfr. St meld nr 46 (1988-89)).

Norske forslag til rødlistar har foreligget siden 1970-tallet. Etter en mal fra IUCN ble det i 1992 utarbeidet en første generasjons rødlistar for Norge (DN-rapport 1992-6), som oppsummerte den kunnskap en til da hadde. Det er antatt at det er omlag 40 tusen arter er her i landet, omlag 20 tusen har skog av ulike slag som levested. Det viser seg også at omlag 50% av de trua/sjeldne artene i Norge er knyttet til skogsmiljø. Denne andelen varierer imidlertid sterkt mellom grupper av planter

og dyr (tabell 3). Rødlistene av 1992 gir imidlertid bare i begrenset grad svar på hvilke av disse som i hovedsak trues av skogbruk eller skogbruksrelaterte inngrep og aktiviteter. Kunnskapen om virveldyr er større, og det er presentert faktaark som tar for seg nasjonal og internasjonal status, bestandsutvikling, trusselfaktorer og evt forvaltningstiltak for gruppene amfibier, krypdyr, fugl og pattedyr (DN-rapp 1988-2).

Arts-gruppe	Ant. truede arter	Ant. skogslevende som er truet	Skogslevende arters prosentandel
Biller	222	121	54 %
Urter	234	26	11 %
Sopp	667	572	86 %
Lav	62	24	38 %
Moser	222	51	23 %

Tabell 3: En oversikt over antall truede arter innenfor noen artsgrupper i skog .
Kilde: Truede arter i Norge, DN-rapp.1992-6.

Det er siden 1992 nedlagt et betydelig arbeid i å revidere den norske rødlisten. I denne revisjonen er det lagt vekt på å få frem kunnskap om levesteder og trusselfaktorer. Denne kunnskapen presenteres i form av fagrapporter for ulike grupper. Det er lagt vekt på å presentere faktaark som samler kunnskapen om status, levested, trusselfaktorer, utbredelse og evt lokalitetsangivelser. Det er pr i dag utarbeidet fagrapporter for gruppene lav, fugl, flaggermus, ferskvannsfauna og en foreløpig rapport for moser. Rapporter for gruppene sopp, sommerfugler og pattedyr er under slutføring/trykkeklare. Fagrapporter for øvrige grupper vil komme fortløpende.

I løpet av 1998 vil det komme en ny, revidert og utvidet rødliste for Norge som omfatter flere artsgrupper, og der forarbeidene gir langt mer informasjon om hver enkelt art, slik som skissert ovenfor.

Bevaring av mangfoldet av naturtyper og livsmiljøer inngår i Rio-konvensjonens forpliktelser, og det er også en grunnleggende forutsetning for å kunne bevare artsmangfoldet. På samme vis som at arter er sjeldne eller truede er også forskjellige naturtyper og livsmiljøer sjeldne eller truede. Naturtyper og livsmiljøer som i utgangspunktet har begrenset geografisk utbredelse eller dekker små arealer vil være utsatt, det samme vil vegetasjonstyper med svært spesielle miljøkrav.

Noen naturtyper går tilbake i areal som følge av at arealene tas i bruk til andre formål. Det har ført til at noen allerede har blitt sjeldne. Andre naturtyper reduseres i kvalitet slik at de ikke lenger har sin opprinnelige funksjon, f eks i forhold til artsmangfold.

Arbeidet med identifisering av trua og sjeldne naturtyper og livsmiljøer har nylig kommet i gang, og den første norske oversikten over slike naturtyper/livsmiljøer er under arbeid og vil foreligge i løpet av 1998 (DN-rapport 1998-X). Rapporten trekker fram de naturtyper som det er viktig å ta hensyn til og/eller der det er viktig å vite konsekvensen av inngrep og arealdisponeringer. Den vil også danne bakgrunn for hvilke naturtyper eller naturområder som særlig bør kartlegges med tanke på biologisk mangfold.

Nøkkelbiotoper

Det er svært stor variasjon i skogtyper i norsk skognatur, og skogarealet framstår som en mosaikk av forskjellige skogtyper. Både kyst-innland gradienten og nord-sør gradienten med store topografiske og klimatiske forskjeller sammen med jordbunnsforhold gir grunnlag for et mangfold av naturtyper som er mer eller mindre avgrenset fra hverandre. I arbeidet med å beskrive områder

med spesielle naturverdier har begrepet nøkkelbiotop blitt introdusert. Begrepet har både en naturfaglig og en administrativ tilnærming.

Registrering av nøkkelbiotoper har hittil bygget på rent skjønnsmessige vurderinger av hva som er de viktigste skogarealene for det biologiske mangfoldet. Det er heller ikke gjennomført vitenskapelige undersøkelser for å sammenligne nøkkelbiotopenes innhold med det som finnes i omkringliggende skogområder. Det er også manglende kunnskaper om hvilken rolle nøkkelbiotoper kan spille i forvaltningen av sjeldne arter, og Landbruksdepartementet har kommet til at det er nødvendig å styrke det faglige grunnlaget før landsdekkende registreringer av miljøverdier for biologisk mangfold settes i gang. Norsk institutt for skogforskning (NISK) fikk derfor i 1996 i oppdrag av Landbruksdepartementet å gjennomføre prosjektet "Miljøregistreringer i skog". Hovedmålsettingen for arbeidet er å utvikle og utprøve et verktøy som kan nyttes i skogbruksplanlegging for registrering og overvåking av miljøkvaliteter og biologisk mangfold.

Inntil det vitenskapelige grunnlaget blir bedre, legger veggruppa til grunn at det viktigste er å beskytte biotoper for rødlistearter og andre lokaliteter med spesielt rikt biologisk mangfold mot ødeleggelse (rike bekkedrag og kantsoner, lauvtreholt, myrdrag, sørvendte rasskrenter og lignende).

3.2.6 Kulturminner og kulturmiljø

Kulturminner og kulturmiljøer i skog er resultat av bosetting og ulike typer ressursutnyttning gjennom nesten 10.000 år. De fleste av disse kulturminnene befinner seg skjult under markoverflaten. Er de fra før 1537 er de automatisk fredet i hele landet, mens samiske kulturminner er automatisk fredet dersom de er eldre enn 100 år. De automatisk fredete kulturminnene er ofte svært lite synlige i terrenget. Nyere undersøkelser fra Hedmark, Oppland og Trøndelag har vist at antallet kulturminner i skogsområdene er langt høyere enn det som hittil har vært kjent, fordi tidligere registreringer i stor utstrekning har konsentrert seg om dagens jordbruksområder.

Tabell 4 viser et utvalg av typiske aktiviteter knyttet til norsk, samisk og finsk bosetting og næringsutøvelse i skog og utmark, og de kulturminner og kulturmiljøer disse aktivitetene har etterlatt seg:

De mange bevarte kulturminnene i skogområder stiller Norge i en særstilling i europeisk sammenheng. Blant annet finner vi her en rekke kulturminner som er blitt ødelagt ved dyrking i jordbruksområdene. Dette henger til dels sammen med at det i tidligere tider har vært jordbruksdrift og bosetting over store deler av dagens skogsområder. Typiske eksempler er ødegårder fra jernalder og middelalder, men det finnes bosettingsspor som ruiner og tufter også fra nyere tid, for eksempel finnebosettinger i skogsområder på Østlandet og husmannsplasser og småbruk fra forrige og vårt århundre.

De forskjellige kulturminnene i skog eksisterer ofte i varierende typer sammenhenger, som jernviner og kullmiler, dyregravssystemer, koier og ulike fløtningsinnretninger. Slike sammenhenger vil iblant kunne regnes og bli forvaltet som ett kulturminne, som for eksempel et dyregravssystem med et stort antall enkeltgraver eller et ødegårdsanlegg med tufter og andre tilhørende kulturminner.

Eksistensen av en stor mengde automatisk fredete arkeologiske kulturminner gjør at skogbrukets utfordringer i forhold til forvaltning av kulturminner og kulturmiljøer både blir å ta punkt- og områdehensyn. Det vil finnes et svært stort antall punkter med formell miljøstatus gjennom vern etter kulturminneloven, i tillegg til at også områder kan ha en slik status. Dette betyr at tettheten av automatisk fredete kulturminner i et område kan være så stor at det får konsekvenser for forvaltningen av hele området.

Miljøregistreringsprosjektet som er omtalt i kapittel 3.2.4 omfatter også en satsing på registrering av kulturminner, og dette ble startet opp sommeren 1997 i regi av NIJOS. Det er et mål å unngå at skogbruket skader kulturminner, og det legges vekt på at registrering av kulturminner på sikt skal

Bosetning, temporær og permanent	<i>Boplasser fra forhistorisk tid, leir- og bålplasser og tufter etter ødegårdsanlegg fra forhistorisk tid og middelalder, tufter eller bygninger fra nyere gårds- og plassbosetning og setrer, gammer, teltplasser, skogskoier, staller</i>
Jakt, fangst og fiske og annen matauk	<i>Dyregraver og andre fangstanlegg, faste fiske-innretninger</i>
Svedjebruk og annen åkerbruk	<i>Jordbruksspor som åkerreiner og rydnings-røyser</i>
Seterdrift, beitebruk, reindrift, slått og annen for-høsting	<i>Seterlandskap, slått- og beitemarker, sommer-fjøs, merkegjerdar, utslåtter, utløer, stakktufter, styvingstrær</i>
Henting av brensel til husholdninger (gård, seter) og ulike typer produksjon	<i>Et åpent/endret skogbilde, endret skoggrense mot fjellet, torvtak</i>
Henting av virke til byggematerialer (tømmer, never, torv, mose)	<i>Et åpent skogbilde, fløtningsanlegg, torvtak</i>
Henting av råvarer til treforedlings-, kull-, tjære-, jernproduksjon	<i>Et åpent/endret skogbilde, fløtningsanlegg</i>
Utnytting av vasskraft	<i>Dammer, sager, kverner, møller, kraftstasjoner</i>
Ferdse	<i>Veier, stier, klopper bruer og kavibruer i myr</i>
Religiøse og kulturelle aktiviteter	<i>Grav- og offerplasser</i>

Tabell 4: Kulturminner i skog

kunne foregå ved medvirkning fra takstinstitusjonenes løpende arbeid med skogbruksplanlegging. Dette vil styrke grunnlaget for å ta konkrete miljøhensyn på den enkelte eiendom.

3.2.7 Bynære friluftsområder

St.meld. nr 58 (1996-97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling sier:

«Det tradisjonelle friluftslivet representerer en del av vår kulturarv, som det er viktig å sikre også for morgendagens samfunn. Friluftsliv er for mange en kilde til et rikt liv og økt livskvalitet, og er selve basisen for å skape interesse og forståelse for å ta vare på natur og landskap. Innsatsen for å bevare og fremme det miljøvennlige friluftslivet vil derfor stå sentralt i arbeidet for bedre livskvalitet til befolkningen og for å fremme en grunnleggende miljøforståelse. Friluftsliv er uløselig knyttet til natur og landskap. Det er avhengig av miljøkvaliteter som frisk luft, rent vann, variert terreng og landskapsrom og mangfold av vegetasjon og dyreliv. Det tradisjonelle friluftslivet er basert på hensynsfull ferdsel og aktsomhet i forhold til naturverdier, eiers og andre brukeres interesser.»

St.meld. nr 40 (1986-87) om friluftsliv slår fast friluftslivets store betydning for trivsel og helse, og derigjennom også positive samfunnsøkonomiske betydning. Friluftslivsverdi og aktivitetsform varierer sterkt fra område til område. Opplevelsen av urørthet og følelsen av å være en del av naturen er en viktig drivkraft for mange mennesker. De inngrepsfrie naturområdene har en viktig funksjon i denne sammenhengen.

By og tettstedsnære utmarksområder kommer i en særstilling i friluftslivssammenheng. Undersøkelser viser at flertallet av befolkningen bruker de bynære områdene til friluftsliv. Motivasjonen er søken etter stillhet, ro, naturopplevelse, sosialt samvær og trim (Jo Kleiven, 1993). Måten disse områdene forvaltes på har stor innvirkning på friluftslivsopplevelsen. Andre undersøkelser viser at mange og dominerende veger, store hogstflater og tette plantefelt reduserer friluftslivsverdien, mens tørrlagte stier og variasjon i landskap og naturtyper øker rekreasjonsverdien (Jørund Aasetre, 1992). Fordi en så stor del av befolkningen driver friluftsliv i bynære utmarksområder er disse områdene også utgangspunktet for allmennhetens holdninger til skogbruk og natur. Det er generelt en god forståelse i befolkningen for primærnæringenes betydning. Men det bindeleddet som de bynære utmarksområdene er mellom allmennheten på den ene siden og skogbruket og naturverdier på den andre siden er det viktig å bruke til å øke befolkningens interesse for natur, friluftsliv og forståelse for landbrukets virksomhet.

3.3 Sekundær effekt av skogsvegbygging

Skogsveger bygges av skogeierne for å tjene skogbrukets behov for transport av tømmer og atkomst til skogarealene. Når vegene først er bygget blir de ofte benyttet også til andre formål, og denne sekundære eller avlede bruken av skogbrukets veger kan være både positiv og negativ.

I utgangspunktet er det positivt at slike store investeringer kan utnyttes til mer enn ett formål. Dette forutsetter at slik sekundær bruk av skogsvegene er ønsket, og at vegene planlegges og utformes slik at de tilfredsstiller de krav flere brukerinteresser måtte ha til plassering, linjeføring og sikkerhet. I motsatt fall kan man ende opp med totalt sett flere meter veg og et dårligere vegnett enn nødvendig og ønskelig.

Skogsvegene kan også ha negative konsekvenser, både ved at de kan føre til endret arealbruk og til forstyrrelse av forskjellige sårbare miljøverdier i området, og ved at vegene som terrenginngrep kan påvirke landskapsbildet på en ufordelaktig måte.

3.3.1 Utbyggingspress på arealene

Arealer som gjøres tilgjengelige gjennom bygging av skogsveger blir lettere utsatt for andre typer utbygging, slik som hytter, turist- og sportsanlegg. Selv om kommunen kan regulere dette ved hjelp av plan- og bygningsloven, vil det faktisk at vegen allerede ligger der medvirke til at presset i retning av sekundær utnyttelse av arealene øker. Særlig er det spredt hyttebygging som i denne sammenheng er et problem, og kommunen bør forutse og planlegge dette både gjennom sine arealplaner og ved godkjenning av den enkelte vegsøknad. Ukontrollert uttak av grus og fyllmasser kan også komme som en følge av at terrenget allerede er åpnet i forbindelse med bygging av vegen.

3.3.2 Økt ferdsel, aktivitet og forsøpling

Uønsket ferdsel og aktivitet, slik som «villkjøring», camping, forsøpling og tjuvjakt er et betydelig vanskeligere problem å hankses med. Oftest blir dette problemet forsøkt løst ved å stenge vegene med låst bom eller annen fysisk sperre, men dette strider gjerne mot allmennhetens interesse av å bruke vegene som utgangspunkt for friluftaktiviteter, børsanking og lignende. Ikke sjelden hender det at slike hindringer fjernes så snart de settes opp, og dette er en årsak til konflikt i mange bygdesamfunn. Stenging er likevel det eneste tiltaket som fungerer i forhold til å sikre de miljøverdiene i området som er sårbare i forhold til ferdsel og forstyrrelse, og det er derfor viktig at man i slike tilfelle finner effektive måter å holde vegene stengt på.

3.4 Internasjonale forhold, avtaler og forpliktelser

Norge har, som følge av deltagelse i internasjonalt arbeid på flere områder, gitt sin tilslutning til en rekke avtaler som inneholder viktige prinsipper for bærekraftig utvikling. Enkelte avtaler inneholder også konkrete forpliktelser som forutsetter at myndighetene innarbeider prosedyrer, planer og regelverk i nasjonal skog- og miljøpolitikk.

Veggruppa har ikke sett det som nødvendig å omtale alle avtaler og internasjonale forpliktelser i denne rapporten. Gruppa har imidlertid diskutert ulike internasjonale forpliktelser i forbindelse med sitt arbeid, og de vurderinger gruppa gir tar også hensyn til dette.

De internasjonale prosesser Norge i senere tid først og fremst har fulgt, og som gruppa vurderer som særlig relevant, er FN-prosessen i kjølvannet av Riokonferansen og de europeiske prosessene omkring ministerkonferanser for skog og miljø. I forbindelse med FN-prosessen ble det etablert et internasjonalt skogpanel for å vurdere en rekke forhold knyttet til bærekraftig skogforvaltning. Skogpanelet har nå avgitt sin innstilling, og denne vil for Norges del bli fulgt opp av myndighetene.

Veggruppa har vurdert skogprinsippene og konvensjonen om biologisk mangfold, resolusjonene H1 og H2 fra ministerkonferansen for beskyttelse av Europas skoger i Helsinki 1993, samt den pan-europeiske landskaps- og biodiversitetsstrategien (spesielt "Action Theme 9 Forest Ecosystems") som særlig relevant, og viser til disse dokumentene.

Forpliktelsene knytter seg særlig til behovet for å sikre skogens biologiske mangfold, produktivitet, stabilitet og vitalitet gjennom bærekraftig utnyttelse av skogressursene. Etablering av et nettverk av verneområder som fanger opp representative skogtyper, kostnadseffektive tiltak for identifisering, kartlegging og overovervåking av biologisk mangfold samt evaluering av skogbrukstiltakenes innvirkning på biologisk mangfold er andre kjernepunkter.

Hittil har det ikke vært formulert forpliktelser knyttet til skogsveger eller skogbrukets infrastruktur eksplisitt, men i forslag til retningslinjer for bærekraftig skogforvaltning fra Helsinkikonferansen, er det under noen av kriteriene tatt med underpunkter om veger og vegbygging. Disse er:

- «Det bør etableres en adekvat infrastruktur (traktorløyper, veier og bruer) for å sikre effektiv levering av gods og tjenester. Dette bør gjøres ved bruk av det beste av tilgjengelig teknikk slik at skadene på miljøet blir holdt på et minimum».
- «Vegene bør planlegges og bygges på en måte som minimaliserer skadene på økosystemer, spesielt sjeldne, følsomme eller representative økosystemer, og ta hensyn til spredningskorridorer for sjeldne og truede arter og andre nøkkelarter».
- «Konstruksjon av veger, broer og annen infrastruktur bør gjøres på en slik måte at man unngår eksponering av blottet mineraljord, unngår å legge jordmasser i vannveier og unngår å endre eksisterende bekkeløp. Gode dreneringssystemer skal installeres og vedlikeholdes.

Veggruppa ser det ikke som problematisk å oppfylle disse kriteriene i Norge, og mener at dels er kriteriene fulgt i den praksis som allerede er innarbeidet, og dels samsvarer kravene som kriteriene stiller med veggruppens anbefalinger blant annet for områder med spesielle miljøkvaliteter.

Veggruppa legger til grunn at prioriteringene i de internasjonale forpliktelsene ivaretas gjennom den overordnede nasjonale skog- og miljøpolitikken, men vil bemerke at forpliktelsene krever at en ser virkemidler innenfor skog- og miljøforvaltning i sammenheng. Skogsvegernes viktige betydning for verdiskaping i skogbruket og samtidig deres potensielle miljøvirkninger gjør at prosedyrer og rutiner for tverrsektorielt samråd vil være avgjørende for å kunne oppfylle forpliktelsene.

4 Skogsvegene, bakgrunn og status

4.1 Utviklingstrekk

Som en bakgrunn for forståelse av skogbrukets behov for skogsveger er det nødvendig å gi en kort beskrivelse av den tekniske, strukturelle og økonomiske utviklingen i skogbruket fra 50-årene og fram til i dag. Beskrivelsen tar ikke mål av seg til å være fyllestgjørende, men å gi et visst innblikk i de utfordringer som næringen blir stilt overfor på grunn av markedskrav og generelle utviklingstrender i samfunnet.

4.1.1 Driftsteknisk utvikling

I alle ledd av den skoglige virksomheten har det skjedd en betydelig teknisk utvikling fra siste krig og fram til i dag. Det startet med introduksjonen av motorsaga, først til felling og kapping, senere til kvisting. Det neste store spranget var at barkingen ble mekanisert og flyttet fra skogen til terminal eller industritomt. Det siste store spranget er mekaniseringen av selve hogstarbeidet som startet på slutten av 70-tallet, en utvikling som stadig pågår gjennom introduksjon av mer fleksible og terrenggående maskiner. I Norge regner vi nå med at 60% av hogstarbeidet utføres maskinelt, og at denne andelen fortsatt vil stige noe.

Våre naboland Sverige og Finland har ledet an denne utviklingen, og de fleste av de maskinene som benyttes i Norge er produsert nettopp i disse landene. Både Sverige og Finland har en langt høyere mekaniseringsgrad enn Norge, 80% i Finland og over 90% i Sverige. Eiendoms- og terrengforhold tilsier at vi ikke vil få helt den samme utviklingen i Norge.

Terrengtransporten har utviklet seg på tilsvarende måte. Helt til mot slutten av 50-åra var hesten den dominerende trekraft i både lunning og framkjøring til leveringssted, og vi hadde på det meste nærmere 100 000 skogshester i Norge. Mot slutten av 50-åra ble landbrukstraktoren tatt i bruk i skogen, og i de siste tjue åra har rammestyrte lastetraktorer og lunnetraktorer tatt over mer og mer av transporten i terrenget. Fortsatt henter spesialutstyrte landbrukstraktorer en betydelig del av kvantumet fra norske skoger, og dette er forskjellig fra våre naboland som nesten utelukkende benytter lastetraktor.

4.1.2 Langtransport og veger

Når det gjelder videretransport av tømmeret fra velteplass til sagbruk og industri har vi hatt en helt parallell utvikling. Fløtningsvassdragene er siden mellomkrigstiden suksessivt blitt lagt ned, først de minste og vanskeligste elvene, men etterhvert også hovedvassdragene. Så sent som i perioden 1945-55 ble 50% av salgsavvirkingen fløtet, og 10 000 personer var sysselsatt i tømmerfløtingen. Trysil-elva ble som det siste norske fløtningsvassdraget nedlagt i 1992, og med det opphørte denne tradisjonsrike transportformen i Norge.

For skognæringene er transportkostnadene av meget stor betydning, og utgjør 20% av skogindustriens samlede driftskostnader. På lange avstander foregår det fortsatt noe tømmertransport med båt og jernbane, men nær 100% av alt tømmer må på bil før det når sagbruks- eller industritomt. Bilen har inntatt en suveren plass i transportsystemet, fordi den er både det billigste og det mest fleksible alternativet under dagens rammebetingelser.

De første skogsbilvegene ble hovedsakelig bygget til erstatning for fløtningsvassdragene som ble nedlagt, og de hadde derfor beskjeden samlevirkning for det øvrige arealet. Etter hvert ble atkomsten til de mellomliggende og høytliggende skogarealene det viktigste målet for vegutbyggingen, og skogsvegnettet bredte seg suksessivt utover de fleste skogområdene.

Vegstandarden har også endret seg i takt med de krav transportutstyr og bruksmønster til enhver tid har satt til framkommelighet. I 1960 fikk vi de første vegnormalene, med tekniske krav tilpasset

datidens transportutstyr som var en enkel lastebil eller en lastebil med enakslet tilhenger. Slike biler var 10,5 meter lange, og hadde først 13, senere 22 tonn tillatt totalvekt.

I dag er vogntogene 22 meter lange, og har en tillatt totalvekt på 50 tonn, og dette stiller nye og mer omfattende krav til vegnettet. Bruksmønsteret på vegene er samtidig endret, fra at det meste av transporten tidligere foregikk på vinterstid og frossen vegbane, til dagens krav om helårs tilgjengelighet.

4.1.3 Kostnadsutvikling

Årsakene til den sterke mekaniseringen ligger først og fremst i prisforholdet mellom manuell arbeidskraft og maskiner og i den relative prisnedgangen på tømmer. Oversikten nedenfor viser hvordan prisen på manuell arbeidskraft og tømmer har utviklet seg i forhold til konsumprisindeksen fra 1950 og fram til i dag. Verdien i 1950 er satt til 100 (Samset 1996).

	1950	1994
Tømmerpris	100	647
Konsumprisindeks	100	1221
Manuelt arbeide, kostnad	100	4465

Vi ser at tømmerprisen er nesten halvert i forhold til den generelle prisutviklingen, og at manuelle kostnader har økt sju ganger så mye som tømmerprisen i denne perioden. Dette betyr at en kraftig rasjonalisering har vært nødvendig for å opprettholde skogbruk som næring.

Til tross for mekaniseringen har lønnsomheten i skogbruket stadig blitt dårligere dersom vi ser denne perioden under ett. Institutt for skogfag (Veidahl 1996) har påvist at rånetto (definert som brutto tømmerpris minus utgifter til drift, måling og salg) i 1993 var den laveste siden 1918, og at den i faste kroner (1995) er halvert i forhold til gjennomsnittet på 50-tallet (fra over 400 kr/kbm til under 200 kr/kbm).

Andre faktorer som har påvirket utviklingen i skogbruket er periodevis mangel på arbeidskraft, krav til arbeidsmiljø og sikkerhet, strukturelle endringer i skogbruk og industri, og den generelle utviklingen i samfunnet for øvrig.

4.1.4 Krav fra industri og marked

I fløtningens tidsalder hendte det at tømmeret brukte flere år fra det ble hogget til det ferdige produkt i form av materialer eller papir var ferdig til salg. Industrien lå med svære lager av råstoff på industritomt eller underveis i elva, og prosessen var tilpasset bruk av lagret virke.

Skogbruket fulgte i denne tiden en naturlig årsrytme, der hogst og transport foregikk i vinterhalvåret mens sommeren var forbeholdt andre oppgaver både i skogen og i jordbruket.

Dette bildet har endret seg totalt. I dag er det et hovedpoeng for både sagbrukene og masseindustrien at råstoffet er så ferskt som mulig når det skal inn til foredling. Dette begrunnes med at ferskt råstoff gir bedre kvalitet på det ferdige produkt, samtidig som ferskt virke gir mindre svinn og billigere og mer miljøvennlig produksjon. I tillegg reduseres bedriftenes kostnader til lagerhold, og de velger derfor i større grad å bruke kortsiktige pristillegg for å stimulere til økt avvirkning i perioder da etterspørselen er stor.

For skogbruket gir dette både ulemper og fordeler. Fordelen er at det er mulig å ta ut en ekstra økonomisk gevinst ved å utnytte perioder med gode priser, men dette forutsetter at skogressursene gjøres tilgjengelige gjennom utbygging av et tilstrekkelig sterkt og tett vegnett. Ulempen er at pris-

tilleggene oftest kommer på vår og sommer, noe som er ugunstige tidspunkt sett både fra en biologisk synsvinkel fordi naturen på denne tiden av året er mest sårbar, og fra en teknisk synsvinkel fordi det er dårlig bæreevne i terrenget og på vegene på denne årstiden. For yrkesaktive bønder er vår og sommer dessuten en tavel tid, og slike sommertillegg kan derfor også stimulere til økt mekanisering.

Et annet forhold som er sterkt fokusert den senere tid er kravet om sertifisering eller kvalitetssikring av råstoff som brukes i norsk skogindustri. I et internasjonalt marked forventes det at norske leverandører av skogprodukter skal dokumentere miljøkvalitet i produksjon og råstoffgrunnlag, i tillegg til de tradisjonelle kravene om teknisk kvalitet og konkurransedyktig pris. Miljøvennlig skogproduksjon betyr i denne sammenheng gjerne lukkede hogstformer og en mere detaljert skogbehandling med vekt på hensynet til det biologiske mangfoldet. Selv om det kan være uenighet om betydningen av en del miljøparametre som fokuseres i denne sammenheng, har store kjøpere av bl.a. norsk papir en så stor markedsrett at norske produsenter må ta hensyn til de krav disse kjøperne stiller til råstoff og produksjonsprosess.

For skogbruket er det vanskelig å imøtekomme industriens krav om ferskt virke levert jevnt over året og markedets krav om detaljert hogstføring og miljøvennlig skogbehandling uten at vegnettet forsterkes og bygges videre ut. Når det samtidig er et sentralt miljøkrav at bygging av nye skogsveger skal begrenses til et minimum, blir dette en av næringens største utfordringer.

4.2 Skogbrukets grunnlag for vegbygging

Vegbygging i skogbruket må ha en økonomisk begrunnelse, ellers er det meningsløst som næringsinvestering. Hovedbegrunnelsen i denne sammenheng er å redusere kostnadene til tømmertransport, men også andre fordeler som følger av en bedre tilgjengelighet til skogarealene har stor betydning. Slike driftstekniske og økonomiske vurderinger er grunnlaget for lønnsomhetsberegning for den enkelte veg, men også annen nytte av skogsvegene blir tillagt vekt når det vurderes å bygge nye eller ruste opp gamle skogsveger.

4.2.1 Beregning av transportgevinst

Den vanligste metoden for lønnsomhetsberegning av skogsveger, er såkalte transportgevinstberegninger. I dette ligger at man regner ut de totale kostnadene for transportarbeidet fra et skogområde før og etter vegbygging, og sammenholder differansen med kalkulatede bygge- og vedlikeholdskostnader. Dersom innsparing i transportkostnadene er større enn kostnadene til bygging og framtidig vedlikehold av vegen, er investeringen økonomisk lønnsom.

Terminalkostnader (laste- og lossekostnader) kan holdes utenfor vurderingene, da disse er uavhengig av avstand til veg. Det er imidlertid vanlig å regne innsparing på hogst, administrasjon, planting, ungskogpleie og andre investeringsarbeider, fordi gangavstanden blir mindre og flytting av mannskap, maskiner og utstyr billigere.

Selve transportkostnaden kan beregnes dersom man kjenner kjørehastighet og transportavstand i terrenget, laststørrelse for maskinen og timekostnaden for maskin og fører. Under middels vanskelige kjøreforhold er kostnadene ved terrengtransport av tømmer med lastetraktor beregnet til ca 50 kr/m³/km, og for landbrukstraktor noe høyere. Ved vanskelige terreng- og kjøreforhold vil transportkostnadene være større, ved lette terrengforhold mindre (30-80 kr/m³/km). For hver kilometer terrengtransportdistansen kan kortes inn ved bygging av bilveg reduseres altså driftskostnadene tilsvarende (Jorstad 1987).

Markedsprisene for lang terrengtransport ligger ofte til dels betydelig under det disse beregningene viser, og årsaken til dette er blant annet stor konkurranse om hogstoppdragene. Når prisene for terrengtransport er lavere enn de reelle kostnadene er det i realiteten entreprenørene som «betaler» differansen.

Det er skogeieren som betaler transportkostnadene for tømmeret fram til godkjent leveringssted (bilveg), mens kjøper (industrien) betaler transport fra leveringssted og fram til industritomt. Transport med bil langs veg kostet i 1995 ca 0,70 kr/m³/km i gjennomsnitt for all tømmertransport i Norge (Transportbrukernes Fellesorganisasjon, skogavdelingen 1996). Dette inkluderer kjøring både på privat og offentlig vegnett, og selv om det er dyrere å kjøre på en lavstandard skogsbilveg enn på riksveg, gir tallet et realistisk bilde av forskjellen i kostnad mellom transport i terreng og på veg. Den samlede transportgevinsten kan derfor i praksis settes lik innsparing i de samlede terrengtransportkostnadene i forbindelse med skogbruksaktiviteten i vegens dekningsområde.

4.2.2 Lønnsomhet ved opprusting/ombygging

Ved ombygging eller opprusting av eksisterende bilveger vil kalkylegrunnlaget bli noe annerledes, og vil bl.a. være avhengig av vegens standard i utgangspunktet. Dersom vegen er så dårlig at biltransporten stopper opp, kan man bruke samme beregningsmodell som for nybygging.

Dersom det er mangler ved vegen som gjør at bilene må kjøre uten tilhenger eller med reduserte lass, må skogeieren betale et pristillegg i størrelsesorden 10 kr/m³. Dette tillegget kalles i dagligtale «kippetillegg», fordi den praktiske løsningen ofte er at transportøren setter igjen tilhengeren for omlasting ved offentlig veg og «kippkjørere» smålass fra leveringssted inntil hele vogntoget er fullastet. Både de ekstra turene og omlastingen koster penger.

Dette tillegget kan da brukes som kalkylegrunnlag, men kippetillegget er fastsatt i tariff som et resultat av forhandlinger mellom partene. De reelle merkostnadene er oftest høyere enn tillegget tilsier, og de samfunnsmessige innsparingene er derfor vanligvis større enn de bedriftsøkonomiske.

Andre motiver for å ruste opp gamle veger er å bedre den generelle tilgjengeligheten til arealene for å kunne utnytte tidsbegrensede pristillegg (ofte 30-50 kr/m³). Ønske om lavere framtidige vedlikeholdskostnader er et annet motiv.

4.2.3 Annen nytte av skogsbilvegene

I tillegg til den primære nytten ved innspart terrengtransport, har mange skogsbilveger stor nytteverdi i forbindelse med hogst, skogkultur og tynning, og gjennom generelt bedret atkomst til skogarealene i forbindelse med administrasjon og planlegging i skogbruket. I mange tilfelle er denne nytteverdien like stor som selve transportgevinsten ved tømmertransport.

Skogsvegene er i tillegg betydningsfulle i beredskapssammenheng; både den skoglige beredskap ved brann, stormfelling og insektangrep, men også generelt ved at skogsvegene kan brukes som alternative transportruter ved brudd på offentlige veger, i krisesituasjoner o.l.

Vegnettet gir økt tilgjengelighet til utmarks-, jakt- og friluftsområdene, og i de fleste lokalsamfunn er det stor interesse for å utnytte vegene også til slike formål. Der det ikke medfører risiko for skade på sårbare naturforekomster, er det positivt at skogsvegene åpnes for slik bruk, og dette vil også føre til økt forståelse mellom skogbruket og befolkningen for øvrig. Økte kostnader til vegvedlikehold på slike veger må kunne belastes de sekundære brukerne gjennom avgiftsbetaling (bompenger etc).

Et godt vegnett vil også føre til at forbruket av fossil energi til transport blir betydelig redusert. Dette kommer av at energiforbruket ved terrengtransport med traktor er 50-60 ganger høyere enn når det samme transportarbeidet utføres med lastebil på veg, forutsatt at bilvegen er av en slik standard at bilene kan kjøre med fulle lass. Sammenligningen gjelder kun transportarbeidet, og energiforbruket til bygging og vedlikehold av vegen er ikke regnet med. Enkle beregninger viser imidlertid en klar totalgevinst også om dette regnes med.

Det kan også oppnås en betydelig reduksjon i energiforbruket gjennom utbedring av flaskehalser og opprusting av veger som har begrensninger i bæreevnen. Transportbrukernes Fellesorganisa-

sjon, skogavdelingen, har utført beregninger av økonomisk gevinst for skognæringen ved utbedring av det sekundære vegnettet i en rekke fylker. I den forbindelse er det også vist at dieselforbruket er 75% høyere ved transport på 6 tonns veg enn på 10 tonns veg. Årsaken er at redusert nyttebelast resulterer i at det må kjøres flere lass for å forflytte like mange tonn gods.

4.2.4 Alternative transportmetoder

På enkelte skogarealer kan det av tekniske, økonomiske eller miljømessige årsaker være aktuelt å løse transportoppgavene uten bygging av permanent veg. Veggruppa har diskutert noen slike alternative transportmetoder, og omtaler her noen av de mest aktuelle.

På flate, myrlendte terrengetyper i områder med stabilt vinterklima kan vinterbilveger være et alternativ. Denne metoden er mest aktuell i forbindelse med hogstmaskindrift der hogst og transport kan gjøres unna på relativt kort tid. Risiko forbundet med ugunstige vinterforhold og tidlig førefall kan på denne måten reduseres.

Det er i den senere tid også gjennomført forsøksdrifter med snøskuter. Skutertransport er relativt lite ømfindtlig for økt transportdistanse på grunn av lave kapitalkostnader og høy transporthastighet sammenlignet med andre transportmetoder. Dette kan derfor være et interessant alternativ for vintertransport på lange driftsavstander når det dreier seg om et begrenset driftskvantum og små uttak per arealenhet. Foreløpig er driftskostnadene relativt høye, men både metode og utstyr er under utvikling.

Vann og elver er historisk sett de viktigste transportårene i skogbruket, og i spesielle tilfelle kan både istransport og fløtning eller varping fremdeles være et alternativ til vegbygging langs eller over vassdrag. Imidlertid vil både et høyt kostnadsnivå og stor risiko (særlig ved istransport) sette klare grenser for utbredelsen av slike metoder.

Både bruk av vinterbilveger og andre metoder som fordrer lang terrengtransport innebærer en ekstensiv bruk av skogarealene. Skogbruksfaglig er det derfor en forutsetning at slike metoder forbeholdes arealer og skogtyper der den senere skogbehandling ikke krever helårs atkomst.

Norge har lang tradisjon for bruk av kabelkraner og vinsjer i det vanskeligste terrenget. Høye driftskostnader gjør imidlertid at bruken begrenser seg til driftsområder der det ikke finnes alternativ, mens i resten av det vanskelige terrenget brukes landbruks- eller spesialtraktor. Dette medfører ofte dype kjørespor på tvers av høydekotene i tillegg til graving av enkle traktorveger i de bratteste partiene, ofte med jorderosjon som resultat. Ved bruk av kabelkran kan man unngå slike terrengskader, noe som fra et miljøsynspunkt vil være en fordel. I enkelte land brukes kabelkraner også på bæresvak mark i flatt terreng, og slike prøvedrifter er også gjennomført i Norge. Når metoden er ferdig utviklet kan dette bli en aktuell driftsform i områder der bruk av hjulgående transportutstyr fører til uheldige kjøreskader.

4.3 Vegstatistikk

Statistikken over hva som finnes av skogsveger i fylkene er av noe ujamn kvalitet. For bilvegene er statistikken ganske bra, men tallene for traktorvegene er mer usikre. De tallene som er sammenstilt i forbindelse med veggruppens arbeid bygger på det som finnes av offisiell statistikk, og er det beste som kan fremskaffes på nåværende tidspunkt. For det framtidige arbeidet med vegspørsmål er det viktig å skaffe bedre oversikt både over totalomfang, geografisk plassering og kvalitet på vegnettet, og det er allerede satt i gang flere tiltak i denne sammenheng.

4.3.1 Datagrunnlag

Det finnes i dag to landsdekkende dataverktøy for registrering og ajourhold av skogsvegene.

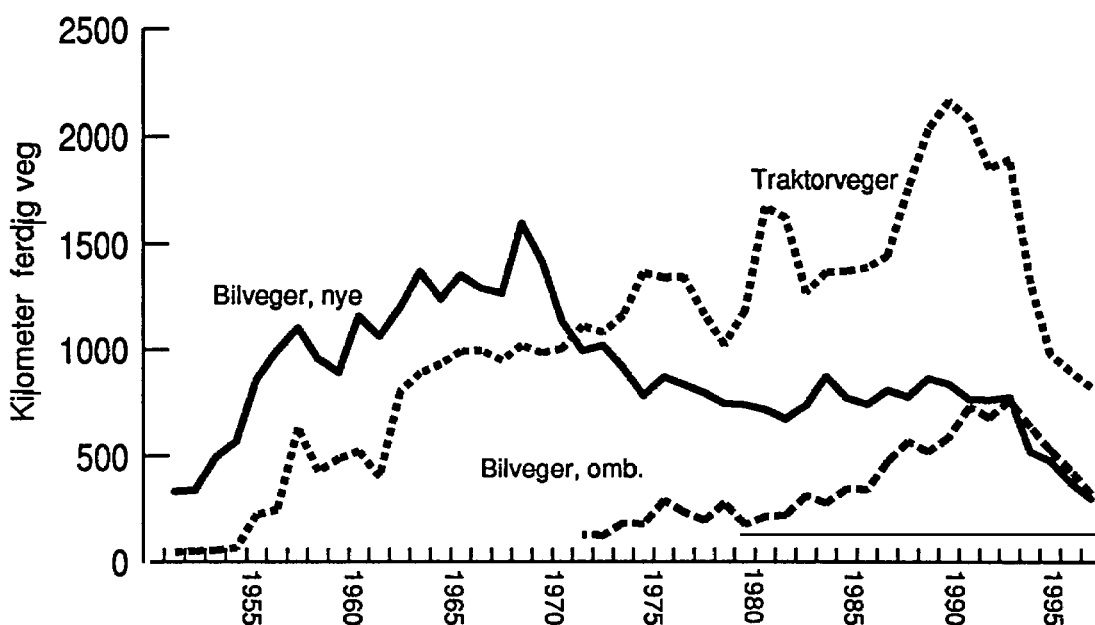
VBASE er en digital vegdatabase som er under etablering av Statens Kartverk, og ventes ferdig for hele landet i løpet av 1998. VBASE omfatter alle kategorier bilveger som er lenger enn 50 meter, og den er delt inn i riks- og fylkesveger, kommunale veger og private veger. Skogbruksmyndighetene har ansvaret for å identifisere den delen av det private vegnettet som det transporteres tømmer på, og når basen er ferdig vil den gi et fullstendig bilde av hvor omfattende vegnettet er totalt sett. Basen er dels etablert ved digitalisering fra flybilder, og dels gjennom innmåling med et satellittbasert peileutstyr (GPS) i en spesialbil. Det er forutsatt at VBASE skal oppdateres årlig også for de private vegenes vedkommende, og kartkontorene vil få ansvaret for denne jobben etter rapportering fra kommunene.

Vegarkiv er et administrativt verktøy som landbruksavdelingene i fylkene benytter primært for å registrere og behandle søknader om tilskudd til skogsveger, og programmet har en søknadsdel og en regnskapsdel til dette formålet. I tillegg er det en arkivdel i programmet, der administrative data for samtlige veger som har fått statstilskudd gjennom tidene blir lagret. I denne delen er det også mulig å legge inn egenskapsdata for den enkelte veg, og det er lagt til rette for at dette kan kobles mot VBASE på en slik måte at man kan nyttiggjøre seg alle disse opplysningene samtidig. Dette verktøyet vil bli nyttig for kommunene både i forbindelse med utarbeidelse av hovedplan for skogsveger, og andre planleggingsformål og statusoversikter i kommunene og fylkene.

Statistisk Sentralbyrå har ansvaret for den offisielle landbruksstatistikken, men for skogsvegene bygger denne på årlige oppgaver fra fylkenes registreringer i vegarkivsystemet.

4.3.2 Årlig bygging av skogsveger i Norge

Bygging av skogsbilveger startet for alvor etter krigen, og økte på etter som fløtningsvassdragene ble nedlagt utover i 1950 og -60 åra. Samtidig hadde vi en meget sterk høgkonjunktur i skogbruket, og rask tilgjengelighet til nye arealer ble derfor et hovedmål i skogpolitikken. Utover i 1970 og -80 årene var det en jevnt høy byggeaktivitet med ca 800 km ny veg årlig. Tendensen på 90-tallet har vært en klar nedgang i byggevolumet for nye veger, og i 1996 ble det ferdigstilt bare 303 km nye bilveger.



Figur 3: Årlig bygging av skogsveger i Norge 1950 - 1996

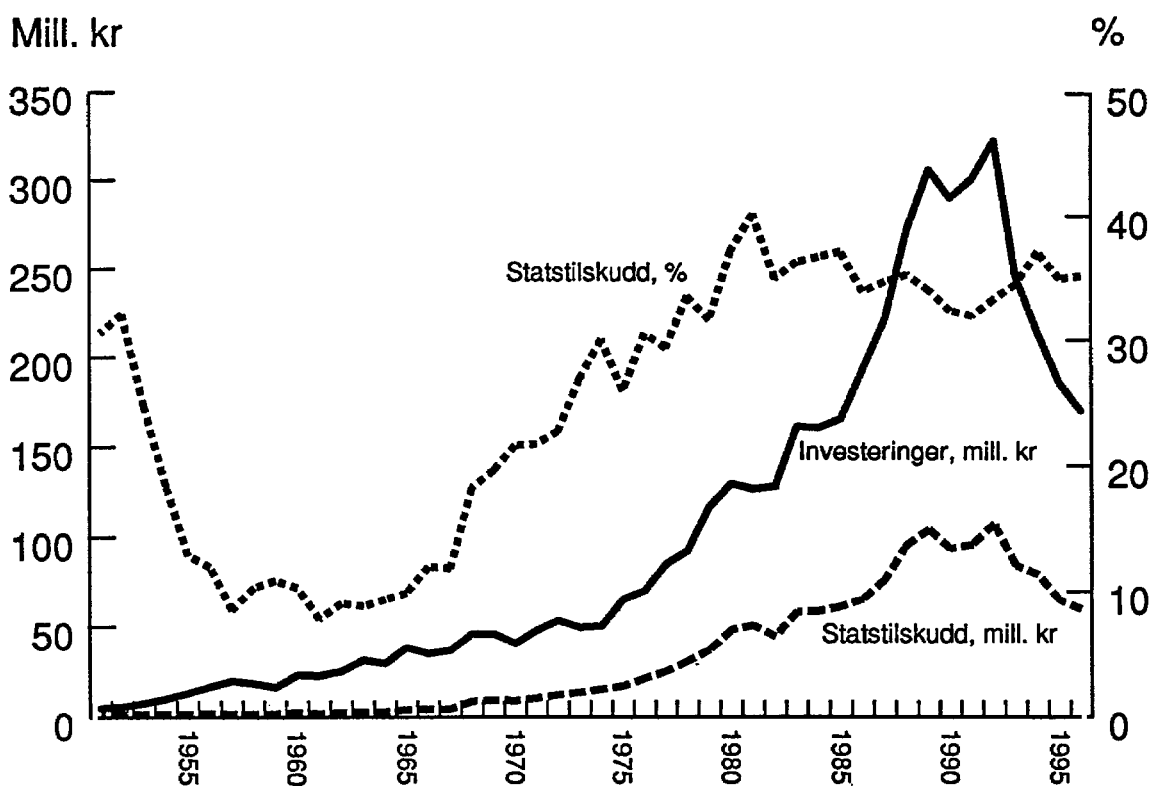
Fra begynnelsen av -70 årene ble det nødvendig å starte på ombyggingen av de tidligst bygde vegene, som etter dagens krav er av lav kvalitet både når det gjelder linjeføring og bæreevne. Også dette arbeidet har avtatt sterkt på 90-tallet, og i 1996 ble 327 km slike vegar ombygget.

Traktorvegstatistikken er noe mer unøyaktig, men viser en jevnt stigende tendens helt fra 1950 til rundt 1990 da vi var oppe i over 2000 km årlig. De siste årene har også denne aktiviteten avtatt sterkt, og var i 1996 nede i 832 km.

4.3.3 Investeringer og statstilskudd

Vegbygging representerer ved siden av planting de største investeringene i skogbruket, og siden 1980 har årlige investeringer i vegar utgjort 7-10% av førstehandsverdien av avvirket tømmer. I mer enn 50 år har myndighetene gått inn med offentlig tilskudd til vegbygging i skogbruket, med bakgrunn i den store samfunnsmessige nytteverdien og den langsiktige karakteren slike investeringer har. I starten var det viktig å erstatte de fløtningsvassdragene som etterhvert ble nedlagt, og på den måten opprettholde skogbrukets infrastruktur når langtransporten ble lagt om. Senere har tilskudd til vegbygging også vært et viktig virkemiddel for å øke avvirkningen i perioder med betydelig underavvirkning. Denne effekten er oppnådd blant annet ved å knytte betingelser om avvirkning av et fastsatt kvantum til tilskuddet.

I den senere tid er det fokusert sterkere på mulighetene tilskuddet gir til å utforme helhetlige fellesløsninger og å sette vilkår om nødvendige miljøhensyn ved vegbyggingen.



Figur 4: Årlig investering, statstilskudd og tilskuddsprosent for skogsveger, 1951 - 96

Figur 4 viser årlige investeringer og utbetalt statstilskudd til skogsveger i perioden 1950-95 i nominelle kroner. Investeringene var på topp rundt 1990, med et totalt investeringsnivå på over 300 mill. kr. og statstilskudd på i overkant av 100 mill. kr. I 1995 var totalinvesteringen nede i ca 168 mill. kr, mens tilskuddet var 64 mill. kr. Gjennomsnittlig tilskuddsprosent har variert i intervallet 30-40 % helt siden 1975.

4.3.4 Samlet bilveglengde i fylkene

Tabell 5 viser total bilveglengde i skog i de enkelte fylker, samt sumtall for skogstrøk, skogreisingsfylker og landet som helhet, og hvilken vegtetthet dette gir for det produktive skogarealet. Når vegtetthet skal beregnes, må man i tillegg til rene skogsbilveger også ta i betraktning den delen av det offentlige vegnettet som går gjennom skog, samt den delen av det øvrige private vegnettet som har betydning for skogbruk (grendeveger, gardsveger og seterveger). Disse to kategoriene er samlet i rubrikken «øvrige veger», i alt ca 20 000 km.

Tall for offentlige veger er hentet fra offentlig samferdselsstatistikk i 1989, mens oppgavene over øvrige private veger med betydning for tømmertransport er hentet fra en undersøkelse av Skogavdelingen i 1986, basert på opplysninger fra fylkesskogkontorene (anslag). Totalt offentlig vegnett på det samme tidspunkt var til sammenligning 88 200 km, slik at det er en relativt beskjeden del av dette vegnettet som har betydning for tilgjengeligheten til skogarealene. Lengden av skogsbilvegene er ny statistikk fra Skogavdelingen, sammensatt av årlige oppgaver for byggeaktivitet hentet fra Statistisk Sentralbyrå og Skogdirektørens årsmelding.

Vi regner altså med at det totale bilvegnettet i skog er ca 65 000 km, hvorav drøyt 45 000 km er rene skogsbilveger. Siden tallene er framkommet dels ved akkumulering av årlig statistikk og dels ved beregning og anslag, hefter det en del usikkerhet ved dem. Når VBASE er ferdig vil vi få nøyaktige oppgaver over veglengde fordelt på ulike kategorier bilveger, både på fylkes- og landsbasis. VBASE er ferdig i noen fylker, men vi har valgt å ikke bruke disse tallene før VBASE er ferdig for hele landet (1998).

Fylke	Skogsbilveger, km	Øvrige veger, km	Sum bilveger, km	Vegtetthet, meter/ha
Østfold	1840	400	2240	9,9
Akershus	2500	600	3100	9,6
Hedmark	11475	3300	14775	11,2
Oppland	6425	2350	8775	12,1
Buskerud	6115	1120	7235	12,6
Vestfold	1255	570	1825	14,8
Telemark	4735	1700	6435	12,4
Aust-Agder	2490	1580	4070	12,6
Vest-Agder	590	1000	1590	6,6
Sør-Trøndelag	1420	1260	2680	6,8
Nord-Trøndelag	3230	1325	4555	7,9
Skogfylkene, sum:	42075	15205	57280	10,7
Rogaland	265	330	595	4,5
Hordaland	340	570	910	3,6
Sogn og Fjordane	395	700	1095	4,4
Møre og Romsdal	675	650	1325	4,7
Nordland	935	1550	2485	4,4
Troms	530	630	1160	3,0
Finnmark	140	180	320	3,9
Skogreisingsstrøk	3280	4610	7890	4,0
Hele landet	45355	19815	65170	8,9

Tabell 5: Veglengde og vegtetthet på produktivt skogareal i fylkene, 1995.

4.3.5 Vegettetthet og skogarealenes tilgjengelighet

Skogarealenes tilgjengelighet beskrives vanligvis ved begrepet vegettetthet. Når vegettetthet er beregnet for fylkene er det bruttolengden på vegnettet som inngår i beregningene, og vegettettheten i meter/hektar kommer fram ved å dividere sum veglengde med areal produktiv skog i hvert fylke. Det ville være mest interessant å beregne vegettettheten på den økonomisk drivverdige delen av arealet, men tallmaterialet gir ikke tilstrekkelig grunnlag for dette. Vi kan imidlertid gå ut fra at det meste av vegnettet er lokalisert til denne delen av arealet, og derfor at vegnettet er tettere på det økonomisk drivverdige arealet enn på totalt produktivt skogareal.

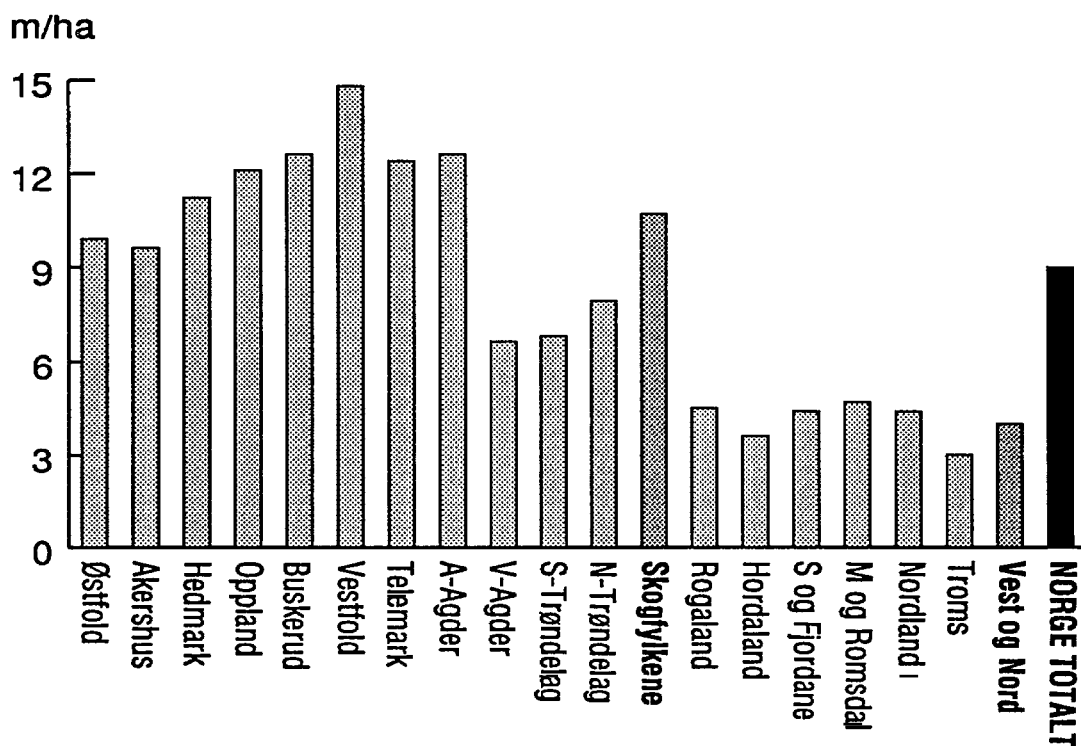
Hva som er optimal vegettetthet varierer både med naturgitte forskjeller i terreng- og skogforhold, og med metoder og intensitet i skogskjøtsel og skogsdrift. Teoretiske beregninger av optimal vegettetthet forutsetter at vegnettet har riktig linjeføring slik at færrest mulig meter veg dekker et størst mulig skogareal. Mange land regner en vegettetthet på 14-16 m/ha som et optimalt nivå, men aktuell vegettetthet varierer i hele intervallet fra under 10 til over 30 m/ha.

Tall for gjennomsnittlig vegettetthet gir bare en indikasjon på om et område har et tilfredsstillende utbygget vegnett sett fra skogbrukets synspunkt. Det egentlige uttrykk for skogarealenes tilgjengelighet kan uttrykkes i driftsveglengde (kjøreavstand i terreng fra skogbestandet til bilveg). Teoretisk betraktet gir en vegettetthet på 10 m/ha en vegavstand på 1000 meter, og dermed en gjennomsnittlig driftsveglengde på 250 meter. På helt flat mark og med et geometrisk utformet vegnett ville dette vært en meget tilfredsstillende vegettetthet, men i praksis viser det seg at gjennomsnittlig driftsveglengde ofte er så mye som 750 meter ved en vegettetthet på 10 m/ha. Dette kommer av at kjøring i terrenget ikke foregår rettlinjet og at vegene ikke er bygget etter den mest effektive linjeføringen. Selv om et skogareal har en gjennomsnittlig vegettetthet på 20 m/ha og mer, kan det altså være behov for å bygge flere veger dersom de gamle vegene har ineffektiv linjeføring og gir dårlig vegdekning på arealet. Dessverre er dette tilfellet både i Norge og i en rekke andre land, og er en av årsakene til at flere land i Mellom-Europa har en gjennomsnittlig vegettetthet på 30-40 m/ha.

Sverige er det landet i Norden som har tettest vegnett. Vegettettheten er 16 meter/ha i gjennomsnitt, hvorav skogbrukets eget vegnett utgjør ca 12 m/ha. Det er stor variasjon mellom landsdelene, fra 26 m/ha i Sør-Sverige til 10 m/ha i nordre del av landet. Sverige tok for noen år siden vekk tilskudd til skogsveger, men likevel bygges det 2000-3000 km nye bilveger årlig. (Skogstyrelsen, meddelande nr 2 1991, «Vägplan 90»).

Statistikken viser at det nå finnes ca 45 000 km skogsbilveger i Norge, i tillegg til 20 000 km andre bilveger som har betydning for atkomsten til skogarealene. Fordelt på hele det produktive skogarealet betyr dette at det er en gjennomsnittlig vegettetthet på ca 9 meter/hektar i Norge i dag, men av figur 5 går det fram at variasjonen er stor mellom fylker og landsdeler.

En undersøkelse som nylig er gjennomført av Norsk Institutt for Skogforskning, viser at de områdene som er bygget ut på Vestlandet har et mere effektivt vegnett enn det som er vanlig på Østlandet og i Trøndelag. Årsaken er at vegnettet er nyere og planlagt i tråd med moderne prinsipper, og dette kan bety at skogreisingsstrøkene ikke er så dårlig stilt sammenlignet med Østlandet som figuren skulle tilsi. På eiendomsnivå varierer vegettettheten enda mer. Det finnes eiendommer også i Norge med vegettetthet over 30 m/ha, men de fleste ligger langt lavere. Mathiesen Eidsvold Værks skoger har et produktivt skogareal på 29 400 hektar, og en samlet lengde bilveger innefor eiendommen på 430 km. Dette gir en vegettetthet på 14,6 m/ha, og bedriften regner med dette at bilvegnettet i hovedsak er ferdig utbygd. Vegnettet på denne eiendommen er planmessig utformet helt fra starten av utbyggingsperioden, og gir derfor en god indikasjon på hva som utfra skogbrukets synspunkt er optimal vegettetthet.



Figur 5: Vegtetthet i fylkene i 1995, meter pr hektar

4.3.6 Vegnettets tilstand

Det finnes ingen fullstendig oversikt over tilstanden på det private vegnettet i Norge, men i flere kommuner og fylker er det gjort vegregistreringer som viser at det er nødvendig med store investeringer i det gamle vegnettet for å etterkomme dagens standardkrav.

En undersøkelse i 8 kommuner i Akershus viser at over 60% av skogsbilvegene har feil og mangler som gjør at de ikke holder kravene til dagens bilvegklasser i skogsvegnormalene. I Nord-Trøndelag viser en tilsvarende undersøkelse i 16 av 24 kommuner at 40% av den registrerte veglengden ikke tilfredsstiller vegnormalenes krav til vedkommende vegklasse. Dersom vi antar at tilstanden i disse to fylkene er representativ for landet, betyr det at omtrent halvparten av vegnettet har behov for en større opprusting eller ombygging. For skogbruket og atkomsten til skogarealene er dette en like viktig oppgave som bygging av nye veger.

Årsaken til dette forholdet er dels at vegene er bygget etter andre og lavere standardkrav enn det som gjelder i dag, dels at mange veger er bygget etter feil linjeføring eller med for dårlig kvalitet, og dels at vedlikeholdet er forsømt gjennom mange år. Byggestatistikken viser at det nå blir tatt tak i dette problemet, og fra 1987 er det ombygd 500 - 800 km skogsbilveger årlig. Imidlertid har også aktiviteten på dette området falt noe de siste årene.

4.3.7 Traktorveger

Begrepet «traktorveg» omfatter alt fra enkle driftsveger beregnet på årets drift til større, permanente veger som åpner og gir atkomst til «nye» skogområder og i funksjon og terrenginngrep er sammenlignbare med bilveger. Den siste kategorien er det logisk å ta med i beregning av vegtett-
het, men foreløpig er dette ikke gjort fordi det statistiske grunnlaget er for dårlig. Etter de nye normalene for landbruksveger (jf. kap 5.2.3), vil de enkle og de tunge traktorvegene bli skilt i to vegklasser, og dette vil gjøre det lettere å vurdere traktorvegernes atkomstfunksjon og innvirkning på skogarealenes tilgjengelighet rent statistisk i framtida.

Akkumulering av statistikk over ferdigstilte veger fra 1950 og fram til i dag tyder på at det finnes ca 50.000 km traktorveger i landet. Vi må regne med at mange av disse vegene har gått ut av bruk og er grodd igjen med vegetasjon, mens det antakelig også er bygget noen veger som ikke er kommet med i statistikken. Årlig byggevolum er nå 800-1000 km pr år.

4.3.8 Vinterbilveger

Vinterbilveger er definert ved at bæreevnen i vegen er basert på tele i undergrunnen. Det betyr at slike veger vanligvis ikke er kjørbare annet enn om vinteren. Det mest ideelle underlaget for vinterbilveger er bløt myr, og i slike områder vil selve vegen være borte neste sommer. Få vinterbilveger går på myr i sin helhet, og der traseen går over fastmark må det gjøres terrenginngrep for å etablere en plan vegbane for vintertransport. Imidlertid er det typiske bildet at terrenginngrepene forekommer over kortere strekninger med myrområder mellom. Slike veger blir derfor vanskelige eller umulige å benytte til for eksempel traktortransport på sommerføre.

Det forekommer at grovplanerte veger uten slitelag kalles vinterbilveg selv om de er planert på fastmark i hele sin lengde. Slike veger er egentlig traktorveger som det er mulig å kjøre lastebil på i vintersesongen. Dette er hovedårsaken til at vinterbilveger er slått sammen med traktorveger i den offisielle vegstatistikken, og det finnes derfor ingen dekkende oppgaver over hvor mange kilometer vinterbilvegtraseer som finnes i landet.

5 Virkemidler

Myndighetene har en rekke virkemidler til rådighet for styring av privat vegbygging i skog. Det viktigste verktøyet i denne sammenheng er «Forskrift om planlegging og godkjenning av veier for landbruksformål», hjemlet i skogbruksloven og jordlova. I tillegg har både plan- og bygningsloven, jordskifteloven, kulturminneloven, vassdragsloven, friluftsløven, lov om motorferdsel i utmark og vegloven bestemmelser som kan innvirke og legge føringer på bygging og bruk av landbruksveger.

Landbruksmyndighetene har også styringsmulighet ved tildeling av tilskudd til bygging av skogsveger, gjennom fastsetting av standardkrav (vegnormaler) og ved veiledningsvirksomhet både overfor kommunen og de enkelte skogeiere og entreprenører.

Gode saksbehandlingsrutiner og samordning av de ulike virkemidlene er en forutsetning for å kunne håndtere vanskelige vegsaker der ulike interesser står mot hverandre. Dette er årsaken til at ett av hovedpunktene i gruppas mandat er å analysere beslutningsprosessen ved skogbrukets vegbygging. I tillegg til en oversikt over de mest aktuelle lovbestemmelser og andre virkemidler, blir det i dette kapitlet derfor gitt en oversikt over de foreløpige erfaringene med saksbehandlingen etter skogsvegforskriften.

5.1 Vegforskrift etter skogbruksloven

Skogbrukets virksomhet reguleres for en stor del gjennom «Lov om skogbruk og skogvern» av 21. mai 1965 med senere endringer og tilhørende forskrifter. Loven har til formål å fremme skogproduksjon, skogreising og skogvern, og gjelder for all skog og skogsmark. Loven er en sektorlov rettet mot den næringsmessige virksomheten i skogbruket, men formålsparagrafen gir også anvisninger om skogbrukets sektoransvar overfor miljø- og friluftsverdiene i skogen.

Skogbrukslovens § 17a omhandler veger og andre anlegg, og gir hjemmel til å «fastsette forskrifter for veiplanlegging, veibygging samt for andre anlegg og tekniske inngrep av varig karakter i forbindelse med skogbruk...». Med dette hjemmelsgrunnlaget fastsatte Landbruksdepartementet med virkning fra 1. november 1991 «Forskrift om planlegging og bygging av skogsveger».

Forskriften ble innført i tråd med tilråding gitt i NOU 1989: 10, «Flersidig skogbruk». Bakgrunnen for forslaget fra flerbruksgruppa var at det ikke fantes noe formelt grunnlag eller konkrete rutiner for samarbeid mellom skogbruks- og miljøvernmyndighetene når det gjaldt utforming av skogbrukets vegnett, og gruppa mente at en forskrift etter skogbruksloven ville være et egnet verktøy for å ivareta både miljøinteresser og helhetlige næringsinteresser ved utforming av vegnettet.

Skogsvegforskriften er senere endret 27. april 1994, før den fra 1. januar 1997 ble erstattet med «Forskrift for planlegging og godkjenning av veier for landbruksformål» (se kap 5.1.5).

Det har kommet kritiske merknader til «Skogsvegforskriften» både fra skogbruks- og miljøhold. Skogbruket har pekt på at forskriften innebærer en unødvendig byråkratisering, mens miljøinteressene mener at forskriften ikke er godt nok egnet til å styre eller begrense vegbygging. Fram til den nye forskriften trådte i kraft (1. jan. 1997), er det behandlet 11-12000 saker etter «skogsvegforskriften». Det er ikke foretatt noen fullstendig evaluering av om forskriften har virket etter sin hensikt, men det er foretatt noen undersøkelser som er egnet til å belyse erfaringene fra forvaltningsorganenes synspunkt.

5.1.1 Erfaringer fra kommunene.

Institutt for skogfag ved NLH gjennomført en spørreundersøkelse om flerbrukseffekten av noen skogpolitiske virkemidler i 1994 og 1995, deriblant behandling av vegsaker etter forskrift om planlegging og godkjenning av skogsveger. Undersøkelsen omfatter 75 skogbrukssjefer fra kommuner over hele Norge, og disse representerer 31% av landets produktive skogareal. Det kom inn 62 brukbare svar (82%) (Framstad og Hofstad 1997).

Når det gjelder søknad om vegbygging ble det spurt om hvor mange saker totalt som ble meldt i årene 1994 og -95, fordelt på nyanlegg og ombygging. Deretter ble det spurt om hvor mange søknader som ble fullstendig nektet, delvis nektet eller at planen ble endret. Det ble deretter spurt om hva som var årsak til endring/nekting.

I alt var det meldt 1 231 anlegg, fordelt på 970 nyanlegg og 261 ombygginger. Av disse ble 16 nektet helt (1,3%), 14 nektet delvis (1,1%) og i 111 tilfeller ble planene endret (9,0%). I alt ble altså planer endret eller nektet i 11% av tilfellene i løpet av beslutningsprosessen. I sine kommentarer sier også mange av disse skogbrukssjefene at en rekke planer blir endret under prosessen før de kommer så langt som til formell behandling, og at disse endringene ikke kommer fram i tallene. En statistikk over behandlingen av saker forteller derfor ikke alt om hvordan forskriften har fungert.

I *Oppland* undersøkte fylkesmannens landbruksavdeling saksbehandlingen av vegsaker i årene 1992 og 1993. I disse to årene ble det behandlet i alt 514 saker, fordelt med 77 på nye bilveger, 72 ombygging av bilveger og 365 traktorveger. Det kom inn 133 merknader til sakene, fordelt slik: Miljøvernavdeling 18, kulturminnemyndighet 13, kommunene (miljøvernleder) 64 og fra skogbruksetaten 38. Det siste gjelder søknader der skogbrukssjefen ikke er planlegger.

Resultatet av behandlingen viser at 459 saker ble godkjent uten spesielle vilkår (89%), 11 saker fikk avslag (2%) og 44 saker ble godkjent med endringer eller vesentlige vilkår knyttet til byggingen (9%). I tillegg blir det hevdet at de fleste potensielle konfliktsakene sorteres ut i planlegging og drøfting før saken kommer til formell behandling, og at dette er hovedårsaken til det relativt lave antallet merknader og klager. Gjennom hørings- og vedtaksprosedyrene blir også viktige forhold påpekt og tatt hensyn til ved at vegplanene endres eller tilpasses. Eksempelvis blir et stort antall dyregraver, kullgroper, ferdselsårer og andre kulturminner registrert og sikret i løpet av prosessen. Tilsvarende gjelder også for en rekke andre miljøverdier.

Begge disse undersøkelsene viser altså at ca 11% av alle saker blir betydelig endret eller avslått i den kommunale behandlingen, og i ca 2/3 av tilfellene er hovedbegrunnelsen hensyn til miljøet. Forskriften er i tillegg fulgt opp med en rekke informasjons- og veiledningstiltak, og bevisstheten omkring disse spørsmålene er betydelig skjerpet både hos de som planlegger og de som bygger vegene. Det er alt i alt grunnlag for å hevde at de vegene som bygges nå er vesentlig bedre både miljømessig, teknisk og estetisk enn tilfellet var før forskriften ble innført.

5.1.2 Erfaringer fra miljøvernavdelingene

Fylkesmennenes miljøvernavdelinger fikk fram til endringen av forskriften i 1994 alle saker til uttalelse. Etter endringen i 1994 skulle Fylkesmannen bare ha kommunens vedtak til orientering, men med mulighet til å klage vedtaket inn for fylkeslandbruksstyret.

I *Nord-Trøndelag* behandlet miljøvernavdelingen 82 saker i 1992 og 1993, og kom med merknad til 31 av disse. Merknadene ble i noen grad tatt hensyn til. I denne perioden hadde avdelingen også innsigelse i 3 saker som senere gikk som klagesaker til fylkeslandbruksstyret. Det ble her gitt medhold i en sak. Fra 1995 til 1996 fikk avdelingen inn 65 vegsaker, og av dette var det 50 vedtak som ble sendt til orientering mens de resterende var saker som frivillig ble sendt på høring. I denne perioden hadde avdelingen merknader til 10 av de 15 høringssakene, mens ingen av vedtakene ble påklaget.

Erfaringene er at det er en tyngre prosess å få innpasset miljøhensyn gjennom en klage enn gjennom innspill i en saksbehandlingsprosess. I den perioden miljøvernavdelingen ble gitt mulighet til å komme med innspill før vedtak, skjedde det på et stadium i prosessen da det fortsatt var muligheter for justeringer. Det vil sjelden være aktuelt å påklage en sak for å få til mindre justeringer.

Poenget med å ta bort Fylkesmannen som høringsinstans var i første rekke å forenkle saksbehandlingen og å ansvarliggjøre kommunene på miljøvernområdet ved at de måtte utnytte egen kompetanse.

tanse. Miljøvernavdelingens erfaring er at dette i svært liten grad skjedde. Fra miljøvernavdelingens synspunkt er det derfor riktig at Fylkesmannen på nytt blir høringsinstans i de fleste skogsveg-saker.

5.1.3 Erfaringer fra regional kulturminneforvaltning

Kulturminneforvaltningen i fylkeskommunen og Samisk kulturminneråd har ifølge forskriften fått saker til uttalelse der dette har vært relevant, og dette har som regel fungert tilfredsstillende. Saks-mengden har i mange fylker vært problemskapende på grunn av mangelfull kapasitet i kulturmin-neforvaltningen. Et annet problem har vært knyttet til mangelfulle registre over automatisk fredete arkeologiske kulturminner. Det er derfor blitt behov for å befare en stor mengde saker for slike kul-turminner. Det har aktualisert spørsmålet om betaling av nødvendig feltarbeid knyttet til kulturmin-neloven §9 om undersøkelsesplikt for offentlige og større private tiltak for å avklare om disse vil virke inn på automatisk fredete kulturminner. I 1992 ble spørsmålet om betaling for behandling av vegsaker i kulturminneforvaltningen tatt opp i et felles brev fra Landbruksdepartementet og Miljø-verndepartementet, men erfaringene viser at det er nødvendig med en ny presisering av hvilke arbeider som skal betales av utbygger. Spørsmålet er derfor tatt opp til ny drøfting mellom de to departementene høsten 1997.

Avgrensingen av slikt feltarbeid til barmarkssesongen har også i mange tilfeller ført til problemer med tidsfrister, ikke minst i den nordlige delen av landet med korte feltsesonger.

Problemer med kapasitet og tidspress er søkt løst gjennom ulike former for samarbeid mellom regional kulturminne- og skogbruksforvaltning. Når det gjelder mangelfulle registre, er det i de sei-nere årene satt igang ulike arbeider for å redusere dette problemet, selv om det aldri vil bli mulig å gjennomregistrere hele landets skogsområder for automatisk fredete arkeologiske kulturminner. Sentrale mål er både å finne alternative registreringsmåter, der en blant annet utvider kapasiteten ved å organisere kurs/opplæring for næringsutøvere og lokal og regional forvaltning innen skog-bruket, og å utvikle prognoseverktøy for å kunne avklare funnpotensial for uregistrerte områder på en systematisk måte. Slike prognoseverktøy baseres på både natur- og kulturbetingede egenskaper, slik som malmførende myrer, trekkveier for vilt, gamle vegfar og stedsnavn. Der de opptre i fel-lesskap, øker potensialet og sannsynligheten for kulturminner. Dette er arbeider som både kultur-minne- og skogbruksmyndighetene er engasjert i. I tillegg er det nylig utviklet veilednings- og kursmateriale ved Skogbrukets Kursinstitutt for å kunne skolere både forvaltning og næring i å identifisere og ta nødvendige hensyn til kulturminner. Landbruksdepartementets prosjekt «Miljøre-gistreringer i skog» som nylig startet opp inneholder også et eget delprosjekt for registrering av kulturminner i skog.

5.1.4 Klagebehandling.

Det er innhentet statistikk fra fylkene over klagebehandling etter «Forskrift om planlegging og godkjenning av skogsveger» i fylkeslandbruksstyrene fra forskriften ble fastsatt 1.11.91 og fram til og med 1996. Statistikken er fullstendig når det gjelder saker som er kommet til formell klagebe-handling, og gir derfor både et bilde av konfliktnivået og av i hvilken grad klager får gjennomslag.

Totalt er det behandlet 64 klager på disse fem årene, og i samme tidsrom er det ferdiggodkjent omtrent 13 600 veganlegg (traktorveger og bilveger, nyanlegg og ombygging). Antall saker som er behandlet etter vegforskriften er noe lavere, da en god del anlegg som ble ferdiggodkjent i 1992 og 1993 var startet opp før forskriften trådte i kraft 1. november 1991. Vi antar derfor at ca 11 000-12 000 søknader er det totalomfanget som har resultert i 64 klagesaker. Det er altså en meget liten andel av det totale antall saker som utløser slik konflikt at det kommer til uttrykk i formell klage (ca 0,5%). Det er flere grunner til det lave antall klager. For det første er det slik at bare et fåtall saker er konfliktfylte i utgangspunktet. Dessuten blir som nevnt en rekke vegplaner justert i hen-hold til innspill fra høringspartene, slik at mange potensielle konflikter blir løst før vedtak i

kommunen. Det blir også oppfattet som en tung prosess å klage på et vedtak, og dette fører til at bare saker med store konflikter blir påklaget.

År	Bilveger			Traktorveger		Totalt antall	
	Nye km	Ombygd km	Ant. anlegg	Lengde km	Ant. anlegg	saker	klager
1990	772	735	1 293	2087	3 158	4451	
1991	768	683	1 132	1861	2 936	4068	
1992	780	766	1 252	1899	3 010	4262	3
1993	523	641	865	1328	1 943	2808	11
1994	482	532	803	987	1 526	2329	18
1995	376	436	778	904	1 466	2244	8
1996	303	327	709	832	1 410	2119	24

Tabell 6: Ferdigstilte skogsveger 1990 - 1996, antall og kilometer.

Av de 64 klagenes står Fylkesmannens miljøvernavdeling for 20, hvorav klagen er tatt til følge i 12 tilfelle. Skogeiere står for 24 klager, men her er det bare 3 saker der klagen er tatt til følge. De øvrige klagenes er fordelt på kulturminnemyndighet, organisasjoner og kommuner.

Vegbyggingsaktiviteten har avtatt betydelig etter at forskriften ble innført, jf tabell 6. Den viktigste årsaken til dette er at skogbruket i denne perioden har hatt en generell nedgang i aktiviteten på grunn av lave priser og svak lønnsomhet, i tillegg til at hoveddelen av nybyggingen av skogsbilveger i skogstrøkene nå er utført.

5.1.5 «Forskrift om planlegging og godkjenning av veier for landbruksformål»

Som nevnt innledningsvis er «skogsvegforskriften» med virkning fra 1. januar 1997 erstattet av «Forskrift om planlegging og godkjenning av veier for landbruksformål». Foruten at virkeområdet er utvidet til å gjelde alle landbruksveier, er det gjort endringer på bakgrunn av de erfaringene som er høstet med den gamle forskriften. Det er også foretatt en del tilpasninger til plan- og bygningslovens byggesaksbestemmelser.

Arbeidet med landbruksvegforskriften har foregått parallelt med arbeidet i veggruppa. Selv om veggruppa ikke har hatt en formell rolle i arbeidet med den nye forskriften, er det klart at diskusjoner og foreløpige konklusjoner i veggruppa har hatt betydelig innvirkning på den endelige forskriftsteksten. Dette gjelder spesielt de bestemmelser og formuleringer som gjelder områder med spesielle miljøkvaliteter og hvilke saker som skal sendes til høring hos Fylkesmannen.

De viktigste endringene i forhold til den gamle forskriften er:

- Virkeområdet er utvidet til å gjelde alle veger for landbruksformål, også gards- og seterveger.
- Det er innført obligatorisk varsling av berørte naboer og rettighetshavere.
- Det er foretatt avklaringer og avgrensinger i forhold til plan- og bygningslovens bestemmelser om byggesaksbehandling.
- Fylkesmannen skal høres i alle bilvegsaker og alltid når bestemte miljøkvaliteter kan berøres.
- Det skal settes tidsfrister for gjennomføring, og kontrollrutinene er strammet inn.

Forskriften ble sendt på bred høring i mai 1996, og det kom inn 160 høringsuttalelser. Hovedinntrykket fra høringsrunden er at de foreslåtte endringene ble godt mottatt. Mange kommuner og skogbrukets organisasjoner bemerket imidlertid at forskriften vil innebære en unødvendig byråkratisering og svekkelse av det kommunale selvstyret, mens miljøvernmyndigheter og miljøvernorganisasjoner etterlyste klarere muligheter til å nekte tiltak gjennomført.

På bakgrunn av høringsuttalelsene og i samråd med Miljøverndepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet, ble den endelige forskriftsteksten på noen punkter endret vesentlig i forhold til høringsutkastet. Dette gjelder særlig klagebestemmelsene og Fylkesmannens adgang til å uttale seg. Det ble også foretatt viktige presiseringer av virkeområde og unntaksbestemmelser for å få en best mulig synkronisering med plan- og bygningslovens bestemmelser om byggesaksbehandling.

Klagebestemmelsen ble senere tatt opp politisk, og etter innstilling fra en enstemmig næringskomité gjorde Stortinget følgende vedtak 18. juni 1997: «Stortinget ber Regjeringen endre § 4.1 i forskrift om planlegging og godkjenning av veier til landbruksformål, slik at denne bringes i samsvar med Stortingets uttrykte ønske om en folkevalgt beslutningsprosess i saker av skjønns- og landbruksfaglig karakter».

På denne bakgrunn ble klagebestemmelsen i forskriften endret med virkning fra 1. juli 1997, slik at fylkeslandbruksstyret nå er gjeninnsatt som klageorgan.

Forskriften gjengis her i sin helhet, slik den ble fastsatt av Landbruksdepartementet 20. desember 1996 og med endring i § 4.1 i henhold til Stortingets vedtak av 18. juni 1997.

FORSKRIFT OM PLANLEGGING OG GODKJENNING AV VEIER FOR LANDBRUKSFORMÅL

Fastsatt av Landbruksdepartementet den 20. desember 1996 med hjemmel i § 17 a i lov av 21. mai 1965 om skogbruk og skogvern (skogbruksloven) jfr. kgl. res. av 25. juni 1965, og §§ 3 og 11 i lov om jord av 12. mai 1995 nr. 23 (jordlova) jfr. kgl. res. av 12. mai 1995.

Kapittel 1. Innledende bestemmelser

§ 1-1 - Formål

Formålet med denne forskrift er å sikre at planlegging og bygging av veier for landbruksformål skjer på en måte som gir landbruksfaglige helhetsløsninger. Det skal samtidig legges vekt på hensynet til miljøverdier knyttet til naturmiljø, landskap, kulturminner og friluftsliv, og andre interesser som blir berørt av vei-framføring.

§ 1-2 - Virkeområde

Denne forskrift omfatter nybygging og ombygging av veier for landbruksformål, jfr. § 1-3. Forskriften gjelder også massetak langs veitraseene som er nødvendige i forbindelse med bygging og vedlikehold av det enkelte veianlegg.

Unntatt er opparbeidelse av oppstillingsplass for landbruksmaskiner til bruk på eiendommen, og enkle driftsveier som medfører bare ubetydelige terrenginngrep.

Med ubetydelige terrenginngrep menes fylling eller planering over korte strekninger som ikke fører til mer enn 1 meter avvik fra opprinnelig terrengnivå. Unntatt er også veier som planlegges og bygges i områder der det er fastsatt særskilte regler for veibygging etter annet lov- og forskriftsverk.

Regler fastsatt i eller i medhold av plan- og bygningslovens § 77 om produkter til byggverk gjelder for produkter som benyttes til bygging og ombygging av landbruksveier etter denne forskrift.

§ 1-3 - Definisjon

Med veier for landbruksformål (landbruksveier) menes bilveier og traktorveier som skal tjene jordbruks- og skogbruksdrift og som bygges i samsvar med normaler for landbruksveier fastsatt av Landbruksdepartementet, og andre landbruksveier som medfører større terrenginngrep enn det som er unntatt i § 1-2, annet ledd.

Kapittel 2. Søknad om nybygging og ombygging av landbruksveier

§ 2-1 - Søknadsplikt

Bygging av nye landbruksveier og ombygging av eksisterende veier kan ikke iverksettes uten tillatelse fra kommunen.

Ved bygging av landbruksveier med en lengde på over 15 kilometer skal det foreligge en godkjent konsekvensutredning før vedtak fattes, jfr. plan- og bygningslovens § 33-3 og «Forskrift om konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven» kap. VII-a § 3, vedlegg II.3.8. Avkjørsler fra offentlig vei og velteplasser som anlegges inn til offentlig vei, skal på forhånd være godkjent av veimyndighetene.

Søknad om tillatelse etter første ledd skal sendes kommunen på skjema fastsatt av Landbruksdepartementet (skjema nr. M-0021 B/N - Søknad om bygging av landbruksvei), jf. § 2-2.

§ 2-2 - Innholdet i søknaden

Søkeren plikter å gi de opplysninger som framgår av søknadsskjema M-0021 B/N.

Søkeren skal på forhånd ha underrettet de som blir berørt av veianlegget, f.eks. naboer og rettighetshavere, jfr. § 1-1, og gi opplysninger i søknaden om at dette er gjort.

Søknaden skal vedlegges en kartdel som viser den planlagte veien og dens dekningsområde i forhold til eksisterende veier i området, samt planlagte massetak i forbindelse med veibyggingen. Kartvedlegget skal også vise beliggenheten for alle kjente miljøverdier i området, samt eksisterende bebyggelse.

Av søknaden skal det framgå hvilke driftsmessige og økonomiske fordeler som oppnås ved tiltaket. Eventuelle alternative traseer bør også framgå av søknaden.

Kapittel 3. Saksbehandling, vedtak og vilkår m.v.

§ 3-1 - Uttalelser

Før vedtak treffes, skal kommunen innhente de uttalelser som er nødvendige, jf. § 1-1, og ellers sørge for at saken er så godt opplyst som mulig.

Fylkesmannen skal gis anledning til å uttale seg ved søknad om nybygging av bilveier, og ellers når søknaden berører områder som har spesiell miljøstatus, jfr. skjema M-0021 B/N.

Kulturminnemyndighet (kulturminneforvaltningen i fylkeskommunen og Samisk Kulturminneråd) skal gis anledning til å uttale seg når veien kan berøre interesser innenfor deres fagområder.

I områder med reindriftsinteresser skal reindriftsagronomen gis anledning til å uttale seg.

Det skal gis en uttalefrist på minst en måned.

§ 3-2 - Krav til saksbehandlers kompetanse

Saker etter denne forskrift skal - avhengig av veiens hovedformål - legges om den i kommunen som enten har skogbruksfaglig eller jordbruksfaglig kompetanse, jfr. skogbrukslovens § 4, tredje ledd og jordlovens § 4, første ledd.

§ 3-3 - Vedtakets innhold m.v.

Saker som behandles etter denne forskrift skal undergis landbruksfaglige og miljøfaglige vurderinger, jfr. § 1-1. Vedtaket må bygge på at de landbruksressurser veien har betydning for skal kunne utnyttes på en rasjonell og regningssvarende måte.

Ved vurdering av søknadene skal det bl.a. legges vekt på å finne helhetsløsninger for skogbruk, jordbruk og andre formål veien tjener, uavhengig av eiendomsgrenser. Videre skal det legges vekt på de miljømessige konsekvenser bygging og bruk av veien vil ha for naturmiljø, landskap, kulturminner og friluftsliv.

Er hensyn nevnt i første og annet ledd ovenfor ikke tilstrekkelig ivare tatt i søknaden, kan kommunen kreve at det utarbeides alternative løsninger.

Når saken er ferdig forberedt, skal kommunen fatte vedtak om å godkjenne veiutformingen og byggingen, sette vilkår for godkjenningen, jfr. § 3-4, eller nekte hele eller deler av veianlegget bygget eller ombygget.

I vedtaket skal det fastsettes en tidsfrist for gjennomføring av nybyggingen eller ombyggingen. Hvis fristen oversettes faller godkjenningen bort.

Vedtak og kartfestede opplysninger om

veien skal fortløpende oversendes Fylkesmannen til orientering.

§ 3-4 - Vilkår

Ved godkjenning av nybygging eller ombygging av landbruksveier kan kommunen sette vilkår for linjeføring, teknisk utforming og miljømessig tilpasning av veien.

For veier til skogbruksformål kan det dessuten settes vilkår for skogsdrift på avgrensede arealer innen veiens dekningsområde dersom dette er påkrevd for å ivareta dokumenterte miljøverdier.

Vedtaket kan videre omfatte vilkår som begrenser motorisert ferdsel på veien, herunder stenging med bom.

Det kan for øvrig settes vilkår som er påkrevd av hensyn til de formål denne forskrift skal tjene, jfr. § 1-1.

§ 3-5 - Melding om avsluttet arbeid

Når et godkjent veianlegg er ferdig bygget eller ombygget skal det gis melding om dette til kommunen.

Kapittel 4. Avsluttende bestemmelser

§ 4-1 - Klage

Vedtak truffet av kommunen etter denne forskrift kan påklages til fylkeslandbruksstyret.

§ 4-2 - Tilsyn

Kommunen fører tilsyn med at bestemmelsene i denne forskrift og vedtak fattet med hjemmel i den følges, jfr. skogbrukslovens § 4 og jordlovens § 19, og forestå slik miljø- og resultatkontroll som departementet bestemmer.

§ 4-3 - Dispensasjon

Fylkesmannen kan dispensere fra bestemmelsene i denne forskrift i forbindelse med gjennomføring av tiltak av hensyn til skogens helse, jfr. bl.a. skogbrukslovens § 28 og forskrift gitt i medhold av denne.

§ 4-4 - Ikrafttredelse m.v.

Denne forskrift trer i kraft fra 1. januar 1997.

Fra samme dato oppheves «Forskrift om planlegging og godkjenning av skogsveger», fastsatt av Landbruksdepartementet den 27. april 1994.

5.2 Andre virkemidler i skogpolitikken

Gjennomføringen av skogpolitikken bygger tradisjonelt på flere virkemidler i samspill. I tillegg til lover og forskrifter har veiledning og rådgiving, planlegging og tilskuddsordninger lang og sterk tradisjon i skogbruket. Før vi fikk forskrift om planlegging og godkjenning av skogsveger, ble all vegbygging styrt ved hjelp av de øvrige virkemidlene. Selv om tillatelse til bygging etter landbruksvegforskriften nå ligger som en forutsetning, er de øvrige virkemidlene fortsatt viktige styringsverktøy for å sikre en riktig utbygging av vegnettet.

5.2.1 Tilskudd til bygging av skogsveger

Tilskudd til bygging av skogsveger blir gitt dels ved bevilgning over statsbudsjettet og dels over Landbrukets Utbyggingsfond (LUF). De senere årene er en større og større del av bevilgningen kanalisert over LUF. Tilskudd blir i begge tilfelle fordelt på fylkene gjennom den årlige rammetildelingen, og fylkene fordeler sin del av bevilgningene på enkeltprosjekter etter en fylkesvis prioritering og i henhold til «Forskrift om tilskudd til bygging av skogsveier».

I tillegg til dette er det siden 1995 gitt anledning til å gi tilskudd fra bygdeutviklingsmidler til sekundære skogsveger, det vil si enklere traktor- og bilveger med ren samlefunksjon. I praksis har BU-tilskuddet blitt et traktorvegtilskudd. Tilskudd fra bygdeutviklingsmidler er hjemlet i den sentrale BU-forskriften, men forvaltningsmessig følges de samme prosedyrene som for LUF- og stats-tilskudd. Lokalt finnes det også både fylkeskommunale og kommunale tilskuddsordninger, og disse forvaltes oftest i en samordning med de øvrige midlene.

Formålet med tilskudd til bygging av skogsveger er å stimulere til utbygging av et helhetlig og miljøtilpasset vegnett i skogbruket, og på den måten sikre virkestilgangen til industrien og verdiskapingen i distriktene. Norge har en eiendomsstruktur som tilsier at en stor andel av skogsvegene må bygges som samarbeidsprosjekter mellom til dels mange skogeiere. De forskjellige skogeierne i et slik samarbeid har ofte høyst forskjellige prioriteringer når det gjelder transportløsning og tidspunkt for realisering. Derfor er tilskudd ofte nødvendig som et positivt virkemiddel for å få til samarbeidsløsninger i minnelighet, selv om de fleste av skogsvegene reelt sett har privatøkonomisk lønnsomhet uten tilskudd. Tilskuddet gir også myndighetene utvidet mulighet til å stille krav både til linjeføring og miljøtilpassing av vegprosjektene.

Skogeiere som mottar tilskudd forplikter seg til å vedlikeholde vegen i framtida. Videre er det en betingelse at tjenestemenn i offentlig landbruks- og miljøvernetat kan bruke vegen vederlagsfritt under tjenestereise, når reisen har tilknytning til behandling av saker etter landbrukets særlover innenfor vegens dekningsområde. Veger som har mottatt tilskudd skal også kunne brukes vederlagsfritt i beredskapssammenheng og i andre nødsituasjoner.

«Forskrift om tilskudd til bygging av skogsveger» er fastsatt i medhold av Stortingets årlige budsjettvedtak. Forskriften beskriver hvilke tekniske og formelle krav som stilles til plan, søknad og arbeidsutførelse. Den angir saksbehandlingsregler ved prioritering og tildeling, regnskap og utbetaling av tilskudd, og det er bestemmelser om tilsyn med byggearbeidet og kontroll av sluttresultat. Skogsveger som får tilskudd skal bygges i henhold til standardkravene i Landbruksdepartementets «Normaler for skogsveger med byggebeskrivelse».

Forskriften skal altså først og fremst sikre at de formelle og tekniske krav til søknad og veganlegg blir ivaretatt. Det forutsettes at alle veger som får statstilskudd er godkjent etter forskrift om planlegging og godkjenning av skogsveger, og at de overordnede vurderinger og avveininger i forhold til miljøforhold og helhetsløsninger er gjort gjennom denne behandlingen. I forskriften er det likevel understreket at det enkelte veganlegg skal inngå i en helhetlig vegplan for det aktuelle transportområdet, og at det ved valg av vegstandard skal tas hensyn til naturmiljø og friluftsliv.

Derimot er det ingen bestemmelse om at slike veger skal kunne kreves åpnet for alminnelig ferdsel, selv om det betales vegavgift. Tvert i mot har vegeierne rett til å stenge vegen med f.eks. låst

bom. Dette følger av at det er vegenes næringsmessige betydning som er begrunnelsen for tilskuddsordningen, og at det bare er den skogbruksmessige nytteverdien av vegen som kan brukes som grunnlag for tildeling av tilskudd. Dette forholdet understrekes ytterligere ved at skogeiere som mottar tilskudd som regel forplikter seg til å avvirke et avtalt kvantum og/eller å plante et visst areal i løpet av en åtteårsperiode etter at tilskuddet er utbetalt.

Det er ikke anledning til å gi tilskudd til vedlikeholdsarbeid eller til opprusting av gamle veger, der behovet for slik arbeid er forårsaket av at vedlikeholdet tidligere er forsømt.

5.2.2 Skogavgift

Ved salg av skogsvirke skal det normalt svares skogavgift etter nærmere fastsatte regler og satser. Skogavgiften fastsettes som en prosent av virkets bruttoverdi, og settes inn på særskilt konto. Skogeieren kan senere benytte sin skogavgift til å finansiere investeringer i skogen, etter godkjenning og anvisning fra skogoppsynet. Regler for bruk av skogavgift er gitt i «Forskrift om bruk m.v. av skogavgift», fastsatt av landbruksdepartementet 20. april 1994 med hjemmel i skogbruksloven.

Et av hovedformålene som skogavgiften kan brukes til er planlegging og bygging av skogsveger (§3-2), og skogavgift er den vanligste finansieringskilden ved både nybygging og opprusting av skogsveger. Dette gjelder både til finansiering av egenandelen på veger som får statstilskudd, og til fullfinansiering av anlegg som ikke får tilskudd. Hovedbetingelsen for bruk av skogavgift er at «De investeringer og tiltak som foretas skal være faglig, økonomisk og økologisk forsvarlige, og må ikke være i strid med skogbrukslovens formål og bestemmelser, eller forskrifter gitt i medhold av skogbruksloven (§ 2-2). I § 3-2 er det videre presisert at vegtiltak som skal finansieres med skogavgift må være godkjent etter de til enhver tid gjeldende forskrifter om planlegging og godkjenning av skogsveger.

5.2.3 Vegnormaler og annet veiledningsmaterieil

De første vegnormalene ble utformet av skogeierorganisasjonene og anbefalt av Landbruksdepartementet i 1960. Senere er normalene revidert flere ganger, men de som ligger til grunn for utformingen av skogsvegene i siste 20-årsperiode er «Normaler for skogsveger med byggebeskrivelse», utgitt av skogavdelingen i Landbruksdepartementet i april 1980. Etter dette har det skjedd en betydelig utvikling av både transportutstyr, bruksmønstre og byggemetoder. Krav til landskapstilpassing og miljøhensyn har også kommet sterkere inn etter 1980, og alle de nye problemstillingene har ført til at vegnormalene nå er revidert på nytt. De nye normalene omfatter også veger for jordbruksformål (gards- og grendeveger, seterveger, avlingsveger osv), og har derfor fått benevnelsen «Normaler for landbruksveger».

De nye vegnormalene innebærer en innskjerping av de byggetekniske kravene for de beste vegklassene. Samtidig er det innført to nye vegklasser, og dette gir større fleksibilitet og mulighet til å velge enklere løsninger der tekniske, økonomiske eller miljømessige forhold tilsier det. Den ene nye vegklassen er for lastebil uten tilhenger på sommerføre, der kravene til stigning, kurveradius og snuplasser er mindre strenge enn for andre bilveger. Den andre er et resultat av at traktorvegene er delt i to klasser etter forventet belastning og bruksmønstre. Dette er en nødvendig tilpassing til den store forskjellen i standard som traktorveger med ulikt formål og i forskjellig terreng allerede i dag bygges etter, og gir den fleksibiliteten som faktisk etterspørres for disse vegene.

Vegnormalene har til hovedoppgave å sikre at landbrukets veger holder en tilfredsstillende teknisk standard, men det er også lagt vekt på at vegene skal være tilpasset landskapet og miljøet, og det er satt strenge krav til opprydding i massetak og langs veglinja.

I tillegg har Landbruksdepartementet gjennom årene gitt ut flere hefter og annet materieil til veiledning og kompetanseoppbygging for planleggere og entreprenører. Det viktigste i denne sammenheng er veiledningsheftene «Skogsvegbygging med miljøhensyn» og «Forebygging av løsmas-

seskred ved vegbygging», som begge danner norm for hvordan skogsveger skal planlegges og bygges slik at de miljømessige ulempene blir minimalisert. «Kulturminner i skog» er et annet informasjonshefte som skogbruket har gitt ut i samarbeid med kulturminnemyndighetene.

Departementet har også utarbeidet et skjemasett til bruk ved anbud og kontraktsinngåelse mellom byggherre og entreprenør, og dette er viktige hjelpemidler for å sikre at både de økonomiske, tekniske og miljømessige forholdene rundt et byggeprosjekt blir fulgt opp i gjennomføringsfasen.

5.2.4 Resultatkontroll

Skogbruksmyndighetene har alltid hatt kontrollrutiner i forhold til de vegprosjektene som har mottatt statstilskudd. Dette har vært en regnskapsmessig og teknisk kontroll, der sluttresultatet er kontrollert opp mot de krav som er satt i tilskuddsforskrifter, vegnormaler og plandokumenter. Foruten de tekniske spesifikasjonene for vedkommende vegklasse, omfatter kontrollen også de miljøkrav som defineres i vegnormaler og tilskuddsforskrifter. Dette gjelder spesielt behandling av avfallsmasser og sletting av sidetak og andre massetak.

Fra 1994 er det gjennomført en mer omfattende miljø- og resultatkontroll i skogbruket, der formålet er å evaluere skogbrukets virkemiddelbruk i forhold til både miljø- og produksjonsmål i skogpolitikken. En del av denne kontrollen er rettet mot skogbrukets aktiviteter, herunder også skogbrukets vegbygging. Utgangspunktet var at denne kontrollen kunne kombineres med de rutinene som allerede var etablert i forbindelse med tilskuddsutbetaling, og i 1994 og 1995 ble dette gjort ved at eksisterende skjema for ferdiggodkjenning ble bygd ut med en del nye miljøparametre.

Resultatene fra de to første årene viser at de vegene som blir bygget stort sett har en tilfredsstillende teknisk, estetisk og miljømessig standard. Imidlertid er ikke denne kontrollen egnet til å gi svar på om det er tatt tilstrekkelig hensyn til miljøverdiene i området under planlegging og bygging, og om hvilke forhold som er blitt vektlagt gjennom planprosess og saksbehandling. Skjema for resultatkontroll av skogsveger ble derfor revidert etter to år, og det er nå lagt større vekt på å evaluere prosessen med høring, endring av plan og oppfølging av vilkår som settes i de kommunale godkjenningsvedtakene. Det nye systemet ble tatt i bruk fra og med 1996, men resultatene fra kontrollen i 1996 er foreløpig ikke bearbeidet. Fremdeles er det slik at kontrollen bare gjelder vegger som er godkjent og ferdigstilt, og den sier derfor ikke noe om hvor mange søknader som blir avslått eller sterkt endret gjennom sakens gang.

5.3 Andre lover av betydning for bygging av skogsveger

Ved planlegging og bygging av skogsveger kan man komme i berøring med en rekke bestemmelser som hører inn under annet lov- og regelverk enn jord- og skogbrukslov. I det følgende er de mest aktuelle av disse lovene kort omtalt. Omtalen er ikke uttømmende, og i spesielle tilfelle kan også andre bestemmelser ha relevans i denne sammenheng.

5.3.1 Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven er det generelle lovverket for helhetlig samfunnsplanlegging og arealbruksstyring. Veier generelt fanges opp av loven som tiltak som er avhengig av søknad og byggetillatelse etter § 93, 1. ledd bokstav j. Det er imidlertid gjennom forskrift av 22.01.97, nr. 34 til §93, 2. ledd og § 84, gjort visse unntak blant annet for landbruksveier. Unntakene innebærer fritak fra byggesaksbehandling og unntak fra visse materielle krav i lovens byggesaksdel. Vilkårene for unntak fra byggesaksbehandling framgår blant annet av forskriftenes § 4. Planbestemmelsene i loven gjelder fullt ut så langt de rekkes, også for tiltak som omfattes av unntaksforskriftene.

Når det gjelder rekkevidden av planbestemmelsene på dette området vises det til Miljøverndepartementets veiledere «Kommuneplanens arealdel T-1127» og «Reguleringsplan og bebyggelsesplan T-1128». Veilederne er for tiden under revisjon, og kan ventes å foreligge i ny utgave i løpet av 1998.

5.3.2 Jordskifteloven

I følge jordskifteloven kan eiendommer som det er vanskelig å utnytte på tjenlig måte «etter tid og tilhøve», legges under jordskifte. Tradisjonelt innebærer dette bytting av grunn og avløsning av rettigheter, men etter jordskifteloven §2 bokstav e kan jordskifte også gå ut på å «skipe sams tiltak» for å lette driften av den enkelte eiendom. Som regel vil «sams tiltak» i skog dreie seg om bygging av veger, der siktemålet er å løse et felles transportproblem for flere eiendommer samtidig.

Forutsetningene for at slike saker kan fremmes er at tiltaket omfatter minst to eiendommer og at veganlegget totalt sett er lønnsomt. Det er ikke nødvendig at en overvekt av partene er interessert i tiltaket, men jordskifte kan ikke fremmes dersom ulempe er større enn nytten for den enkelte part. For skogsveger regnes nytten vanligvis ut etter gevinst ved innspart terrengtransport, og det er også vanlig å trekke fra eventuelle offentlige tilskudd når byggekostnadene skal beregnes. Gjennomføringen av tiltaket krever at veganlegget er godkjent av offentlige myndigheter på vanlig måte (bl.a. etter landbruksvegforskriften).

Jordskifteretten kan også ta i bruk grunn til vegformål fra eiendommer som ikke har nytte av tiltaket og dermed ikke er en del av jordskiftet, dersom dette er nødvendig for å få til tjenlige vegløsninger for de berørte eiendommer. I slike tilfelle holder jordskifteretten også skjønnet. Alle grunneiere og bruksrettshavere i det aktuelle området kan kreve jordskifte for å få til fellesløsninger, og det er tilstrekkelig at en part setter fram slikt krav. I tillegg kan Landbruksdepartementet, eventuelt det organ departementet har gitt fullmakt, kreve jordskifte når det finner at tiltak som blir gjort mulig ved tilskudd fra staten får større nyttevirkning dersom det blir holdt jordskifte. Ut fra denne bestemmelsen er det ikke uvanlig at skogbruksmyndighetene fremmer krav om jordskifte for å få til vegløsninger i skog.

5.3.3 Friluftsloven

Lov om friluftslivet av 28. juni 1957 er først og fremst relatert til ferdselsrett i terrenget (innmark og utmark). Lovens §4 gjelder imidlertid ferdsel på veg, og lyder:

«Når ikke annet er bestemt, kan eier av privat veg forby ferdsel med hestekjøretøy, motorvogn (derunder sykkel med hjelpemotor), og parkering på eller langs vegen. Ved offentlig veg er det tillatt å parkere i utmark, såfremt det ikke volder nevneverdig skade eller ulempe.»

Vanligvis er det altså opp til vegens eier å bestemme om kjøring på privat veg skal være tillatt. Adgangen til å begrense bruken av privat veg på denne måten kan imidlertid være innskrenket, f. eks. ved at det i forbindelse med offentlige tilskudd er satt betingelser om at vegen skal være åpen for alminnelig ferdsel.

I utgangspunktet er det fri adgang til annen ferdsel på private veger (riding, sykling o.l.), men lokale restriksjoner kan fastsettes, jf §2 annet ledd:

«Det samme gjelder ferdsel med ride- eller kløvhest, kjelke, tråsykkel eller liknende på veg eller sti i utmark og over alt på fjellet, såfremt ikke kommunen med samtykke av eieren eller brukeren har forbudt slik ferdsel på nærmere angitte strekninger. Kommunens vedtak må stadfestes av fylkesmannen.»

5.3.4 Lov om motorferdsel i utmark

Motorferdselloven setter generelt forbud mot motorisert ferdsel i utmark. Forholdet til veg omhandles i § 2 tredje ledd, som lyder:

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

Traktorveger og ubrøytete bilveger er altså etter motorferdselloven å anse som utmark, og motorferdsel utenom nødvendig kjøring under utøvelse av næringsvirksomhet er derfor forbudt. Det spiller i denne sammenheng ingen rolle om vegen er offentlig eller privat.

I tillegg gir motorferdselloven etter § 7 annet ledd Miljøverndepartementet anledning til å forby kjøring på privat bilveg i områder med spesielle og sårbare miljøkvaliteter:

«Departementet kan for særlig verdifulle natur- og friluftsområder ved forskrift forby eller gi nærmere bestemmelser for motorferdsel som ikke er tillatt etter § 4 første ledd, herunder også for motorferdsel på privat veg».

Bestemmelsen kom inn i loven i 1988, men har hittil ikke vært benyttet.

5.3.5 Kulturminneloven

Lov om kulturminner krever at når det etter annen lov treffes vedtak som påvirker kulturminneresursene, skal det legges vekt på kulturminnelovens formål om vern av denne delen av vår kulturarv som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning. Loven freder automatisk alle faste kulturminner eldre enn 1537, og alle samiske kulturminner eldre enn 100 år. Til de automatisk fredete kulturminnene hører også en sikringssone på minimum fem meter. Tilsvarende løse kulturminner og mynter eldre enn 1650 er statens eiendom, dersom eierskap ikke kan avklares. Dette samme gjelder mer enn 100 år gamle skipsfunn, som også finnes i vassdrag og myrområder i innlandet. Loven gir adgang til å vedtaksfredet enkeltkulturminner, områder rundt fredete kulturminner eller større kulturmiljøer som også kan omfatte skogarealer.

Automatisk fredete kulturminner finnes i varierende omfang i alle norske skogområder, tidvis med svært stor tetthet. I forhold til vegbygging kan slike kulturminner representere både et punktproblem som enkeltkulturminne, et linjeproblem som for eksempel lengre dyregravsystemer eller gamle vegfar, og et arealproblem knyttet til stor tetthet av kulturminner og systemer av sammenhengende kulturminner, som jernutvinningsanlegg og kullgroper.

Sentrale bestemmelser i kulturminneloven:

§ 3: Forbud mot å sette igang tiltak som blant annet kan endre, skjemme, skade eller ødelegge fredete kulturminner.

§ 8: Planer for tiltak som kan føre til inngrep i fredete kulturminner skal meldes til kulturminnemyndighetene som avgjør om og i tilfelle på hvilken måte tiltaket kan realiseres. Dersom det under gjennomføring av et arbeid viser seg at automatisk fredete kulturminner kan bli berørt, skal kulturminnemyndighetene varsles og arbeidet stanses i den utstrekning det kan berøre kulturminner.

§ 9: Ved planlegging av offentlige og større private tiltak skal det undersøkes om tiltaket vil virke inn på automatisk fredete kulturminner.

5.3.6 Vassdragsloven

Vassdragsloven er meget omfattende, og kan ha relevans til skoglig virksomhet på flere områder. Mest aktuelt i forhold til bygging av skogsveger er kapittel 9 og 10.

§ 101 gir generelt forbud mot tiltak som kan føre til utrasing.

«Uten særlig adkomst eller hjemmel i lov må ingen foreta seg noe med egen eller andres grunn som kan ventes å medføre skade ved utrasing i vassdrag»

Tiende kapittel omhandler alminnelige bestemmelser om tiltak i vassdrag, og i § 104 heter det.

«1. Når det kan skje uten uforholdsmessig utgift eller ulempe, skal tiltak i vassdrag gjennomføres slik at de er så lite til skade eller ulempe for allmenne interesser som mulig.

2. Uten tillatelse fra Kongen må det ikke iverksettes noe vassdragstiltak som kan ventes å medføre skade eller ulempe av noen betydning for allmenne interesser».

Kongens myndighet i slike tilfelle er lagt til Olje- og energidepartementet. Spørsmålet om veien kan bygges uten at det oppstår konsesjonsplikt kan etter § 112 forelegges en skjønnsrett i stedet for

vassdragsmyndighetene. Til slikt skjønn skal fylkesmannen stevnes for å ivareta allmenne interesser (§130 nr 5). Skjønnsretten kan også fastsette forskrift for hvordan anlegget skal brukes og passes. Dersom det i ettertid viser seg at tiltaket volder skade på allmenne interesser, kan det i henhold til §113 nr 2 kreves nytt skjønn innen en tiårs frist. Skjønnsretten kan da påby endringer i selve anlegget eller den måten anlegget blir vedlikeholdt eller brukt.

Dersom skjønnet kommer til at allmenne interesser blir skadelidende, skal altså Olje- og energidepartementet ved NVE eventuelt gi tillatelse til vegbyggingen gjennom en konsesjonsbehandling. Disse bestemmelsene gjelder uavhengig av om vassdraget er vernet eller ikke, men terskelen for konsesjonsbehandling vil vanligvis være lavere for varig verna vassdrag enn for andre vassdrag.

Det arbeides for tiden med en ny «Vannressurslov», og intensjonen er at denne skal komme til erstatning for nåværende vassdragslov. Veggruppa har ikke vurdert hvilke mulige konsekvenser dette kan få i forhold til bygging av skogsveger.

5.3.7 Veglova

Veglova regulerer i hovedsak forhold som har med offentlige veger å gjøre, men noen bestemmelser gjelder også private veger.

Tillatelse til å bygge avkjøring fra offentlig veg må innhentes av vegsjefen i vedkommende fylke når det gjelder riks- og fylkesveger, og av kommunen når det gjelder kommunal veg, såfremt slik avkjøring ikke er vedtatt i reguleringsplan etter plan- og bygningsloven. Vegsjef eller kommune kan også påby eksisterende avkjørsler fra offentlig veg flyttet eller endret. (§§ 40, 41)

I veglova er det også bestemmelser om at vegsjefen kan kontrollere om private veger som er åpne for alminnelig ferdsel er trygge nok. Hvis ikke, kan han pålegge den ansvarlige for vegen å sette opp varselsskilt, pålegge at vegen skal stenges for utenforstående, eller sørge for at vegen blir sperra (§56).

5.3.8 Naturvernloven

Generelt krever naturvernloven at alle inngrep i naturen skal skje på en måte som ikke gjør vesentlig skade på naturmiljøet, og at planer om slike inngrep skal forelegges vedkommende myndighet etter naturvernloven til uttalelse før de iverksettes. De høringsbestemmelser som er tatt inn i «landbruksvegforskriften» er i samsvar med dette kravet.

I forbindelse med vegbygging er naturvernlovens viktigste bidrag at den gir hjemmel for å verne spesielle naturområder og naturforekomster. Vernet kan være mer eller mindre restriktivt i forhold til skogbruk, avhengig av hva verneformålet er. I nasjonalparker og naturreservater kan skogbruksvirksomhet bare foregå i henhold til de vernebestemmelsene som er fastsatt i det enkelte tilfellet.

Landskapsvernområder innebærer oftest et mindre restriktivt vern, og skogbruksvirksomhet som ikke er i strid med verneformålet kan foregå i noen landskapsvernområder (§ 5):

«For å bevare egenartet eller vakkert natur- eller kulturlandskap kan arealer legges ut som landskapsvernområde. I landskapsvernområder må det ikke iverksettes tiltak som vesentlig kan endre landskapets art eller karakter. Fylkesmannen avgjør i tvilstilfelle om et tiltak må anses å ville endre landskapets art eller karakter vesentlig.»

Særpregede enkeltforekomster fredes gjerne som naturminne, og vegbygging vil vanligvis være forbudt på de arealene som er fredet rundt et slik naturminne.

Naturvernloven har egne erstatningsregler som kommer til anvendelse ved ulike verneinngrep.

6 Vurdering av framtidig vegbygging i skogbruket

6.1 Tidligere beregninger av vegbyggingsbehovet i skogbruket

Både skogforskningen og skogbruksmyndighetene har regelmessig utført beregninger over forventet behov for skogsveger i framtida.

I 1974 gjennomførte professor Ivar Samset en større analyse av skogarealenes tilgjengelighet og det framtidige behov for nye skogsbilveger i Norge. På det tidspunkt hadde vi 29 000 km skogsbilveger, og Samset beregnet at for å få tilfredsstillende tilgjengelighet til skogarealene ville det være nødvendig å bygge ytterligere 38 000 km. Det framtidige skogsbilvegnettet ville i så fall bli i alt ca 67 000 km.

I 1986 gjennomførte Skogavdelingen i LD en ny registrering og undersøkelse i fylkene for å finne eksisterende lengde og framtidig behov for skogsveger. Det ble da regnet ut at vi hadde 38 000 km skogsbilveger, og at det framtidige behovet (innen år 2006) ble anslått til 25 000 km nye veger. Dette gir i sum 63 000 km skogsbilveger.

Andre private veger og offentlige veger med betydning for skogbruket kommer i tillegg i begge disse undersøkelsene. Dersom vi går ut fra at samlet lengde av slike veger har vært ca 20 000 km i hele denne perioden, viser begge disse undersøkelsene et framtidig behov for samlet lengde bilveger i skog i størrelsesorden 85 000 km.

Som vist i kapittel 4 har vi i dag ca 45 000 km skogsbilveger i Norge, i tillegg til 20 000 km andre veger med betydning for skogbruket. Samlet gir dette en vegtetthet på ca 9 m/ha som gjennomsnitt for alt produktivt skogareal. Forutsatt at hoveddelen av dette vegnettet ligger i områder som er egnet for et aktivt skogbruk, innebærer det at vi i dag har en vegtetthet på ca 11 m/ha på den økonomisk drivverdige delen av arealet (anslått til 60 000 km²).

En utbygging av vegnettet i henhold til behovstallene fra de refererte undersøkelsene, tilsier at det gjenstår å bygge ca 20 000 km skogsbilveger i Norge. Dersom vi forutsetter at denne utbyggingen konsentreres om den økonomisk drivverdige delen av skogarealet, vil dette gi en framtidig vegtetthet på ca 14 m/ha i gjennomsnitt for denne delen av skogarealet. Dette samsvarer bra med det som internasjonalt regnes som optimal vegtetthet når vegene er bygget med effektiv linjeføring (jf kap 4.3.5).

Imidlertid vil skognæringens framtidige behov for nybygging og opprusting av skogsbilveger være påvirket av blant annet tilgjengelig teknologi, aktuelle driftsmetoder og økonomiske rammebetingelser for skogbruket framover. Kravene til vegtetthet har hittil økt i takt med metodeutvikling og mekanisering, og det er ingen tegn som tyder på at denne utviklingen har stoppet opp. Trenden med at de manuelle kostnadene øker vesentlig mer enn både råstoffpris og maskinkostnader ser ut til å fortsette, og dette medfører ventelig et fortsatt press i retning av økt mekanisering og rasjonalisering også i tida som kommer.

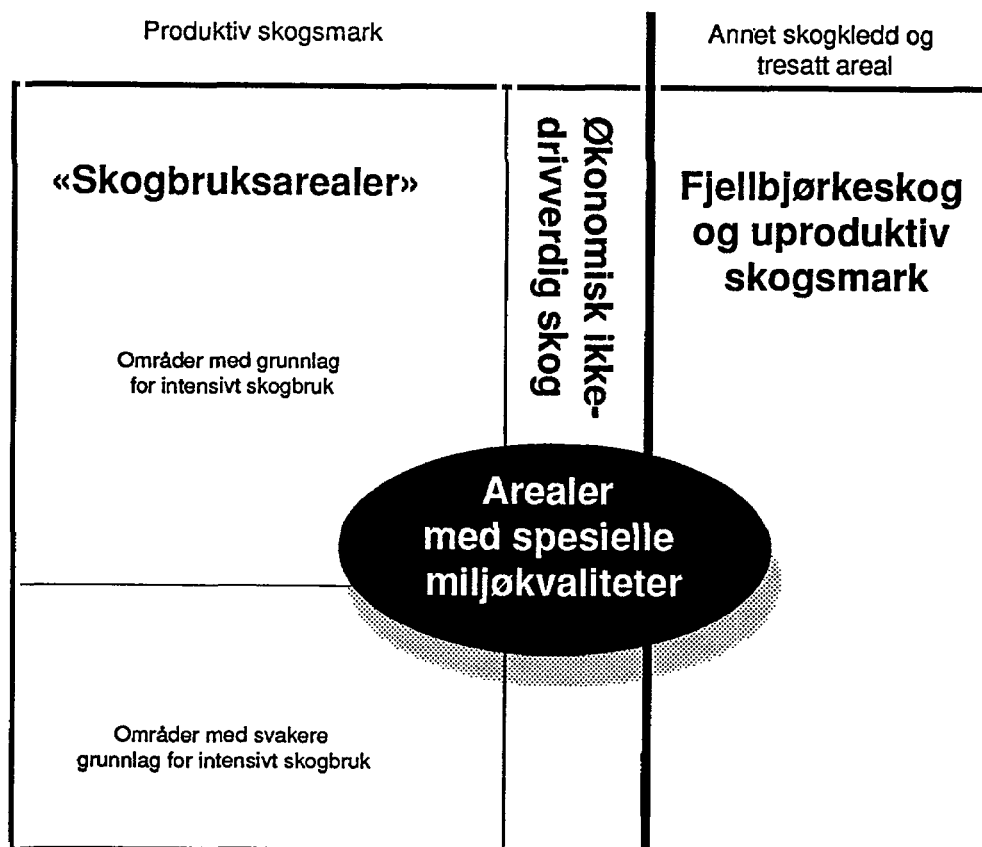
På den annen side fører denne utviklingen til at stadig større skogarealer blir økonomisk sett mindre interessante for næringsmessig skogsdrift, og på denne delen av arealet blir grunnlaget for nye investeringer i skogsbilveger redusert.

6.2 Tilpasning til arealenes produktivitet, økonomiske bæreevne og miljøverdier

Som vist i kapittel 3 er det skogkledde arealet i Norge i alt ca 120 000 km² (skogkledd og tresatt areal over og under barskoggrensa), og dette utgjør ca 37% av Norges landareal. Av dette regner vi med at grovt sett halvparten (60 000 km²) er arealer som i dag er egnet for et aktivt skogbruk («skogbruksarealer»). Den andre halvparten er skog som av produksjonsmessige, tekniske eller økonomiske årsaker i dag ikke er egnet til næringsmessig skogbruksvirksomhet.

Veggruppa mener at de analysene av framtidig vegbehov som er utført tidligere ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til at mulighetene for og ønskeligheten av vegbygging varierer med arealenes produktivitet, økonomiske bæreevne og forskjellige miljøverdier. Veggruppa har derfor utformet en modell for arealsortering der både skogfaglige og miljømessige kriterier legges til grunn. Modellen skal tjene som et verktøy for bedre å kunne ivareta miljøinteressene på de områdene dette er viktigst, samtidig som det næringsmessige behovet for nye skogsveger blir ivaretatt på de arealene som er best egnet for et aktivt skogbruk.

Denne analysemodellen gir også grunnlaget for en rekke av de konkrete anbefalingene veggruppa har kommet fram til. Prinsippene for modellen er vist i figur 6.



Figur 6. Prinsipp for inndeling av skogarealet i arealkategorier

I modellen deles skogarealet i produktiv skogsmark og annet skogkledd og tresatt areal. Fra det produktive skogarealet skilles den delen som ikke er økonomisk drivverdig, og vi står tilbake med et «skogbruksareal» som er egnet for aktiv skogbruksdrift av forskjellig intensitet. I skoglig planlegging er det ofte hensiktsmessig å skille ut vernskog og bratt terreng (driftstekniske spesialområder) som egne tema, og disse spesialområdene er derfor omtalt spesielt senere i kapitlet.

I tillegg finnes det en rekke større og mindre arealer med spesielle miljøkvaliteter, og disse er markert med en oval som berører alle arealkategorier. Av spesielle areal typer som inngår i denne kategorien, behandler veggruppa spesielt områder med formell miljøstatus, inngrepsfrie områder, områder langs vassdrag og områder med andre spesielle miljøkvaliteter (nøkkelbiotoper, kulturminner mm.). I det følgende er de ulike arealkategoriene i modellen nærmere beskrevet og vurdert med hensyn til framtidig bygging av skogsveger.

Modellens anvendelighet som praktisk planverktøy forutsetter at både miljø- og skogbruksinteressene er kartfestet og prioritert etter viktighet i de kommunale oversiktsplanene.

6.2.1 «Skogbruksarealer» (arealer egnet for aktivt skogbruk)

Med arealer egnet for et aktivt skogbruk mener veggruppa skogarealer der produksjonsevne, kubikkmasse og teknisk tilgjengelighet gjør det lønnsomt å drive et næringsrettet skogbruk. Veggruppa understreker at hensikten med skogbrukets framtidige vegbygging er å betjene disse arealene. Men også innenfor denne arealkategorien varierer det biologiske og økonomiske grunnlaget for næringsvirksomhet betydelig, fra den lett tilgjengelige og høggproduktive skogsmarka til de midlere og lavere boniteter med et betydelig svakere grunnlag for investeringer. Dette innebærer at det vil være riktig med en bevisst differensiering av vegtettheten etter arealenes økonomiske produksjonsevne.

I Nord-Trøndelag er det i forbindelse med utarbeidelse av «Strategisk plan for landbruk» startet et arbeid med å konkretisere vegbehovet på forskjellige arealtyper. I denne sammenheng er det satt mål om vegtetthet på 15 m/ha på det intensivt drevne og 7 m/ha på det mindre intensivt drevne arealet. Man har også gjort anslag over hvor store arealer og hvor mange kilometer veg som finnes i de forskjellige kategoriene i dag. På denne bakgrunn er det i den strategiske planen satt mål for vegbygging fordelt på arealkategorier for kommende tiårsperiode, og resultatet samlet sett er et redusert vegbehov i forhold til det som gjennomsnittsbetraktninger for hele det produktive skogarealet tidligere viste.

Veggruppa mener at dette er en fornuftig tilnærming til problematikken. Områder der det er grunnlag for et intensivt skogbruk bør ha relativt stor vegtetthet, mens de svakere arealene planlegges med et mer glissent vegnett. I praksis har skogbruket allerede tilpasset seg dette prinsippet, noe som kommer til uttrykk gjennom den variasjon i vegtetthet som i dag kan registreres mellom forskjellige områder innenfor det produktive skogarealet.

6.2.2 Økonomisk ikke drivverdig skog

Norsk institutt for jord- og skogkartlegging (NIJOS) har beregnet at årlig brutto skogtilvekst i Norge nå er 26 mill. m³, og at stående volum med bark i 1995 var ca 750 mill m³. Brutto balansekvantum er beregnet til ca 18 mill m³, men i dette tallet er det ikke gjort fradrag for topp, avfall og svinn og for de miljøhensyn som skal tas i skogbehandlingen. Beregningen omfatter hele det produktive skogarealet, og det er således ikke korrigert for at en del av dette ikke er teknisk tilgjengelig og/eller økonomisk drivverdig. Landbruksdepartementet har tidligere anslått hvor mye disse forholdene innvirker på det nytbare balansekvantumet, men særlig er usikkerheten stor omkring størrelsen på «null-områdene». Som beskrevet i kapittel 2 blir det antatt at dette dreier seg om nær 18% av det produktive skogarealet, og at andelen slikt areal har økt i de senere år.

For å få bedre grunnlag til å bedømme disse forholdene ga Landbruksdepartementet støtte til gjennomføring av et prøveprosjekt i Aust-Agder, der formålet var å vurdere hvor stor del av det produktive skogarealet som er økonomisk drivverdig med dagens vegnett, med et fullt utbygd vegnett og under forskjellige økonomiske forutsetninger. Prosjektet skulle også gi svar på hvordan de ulike alternativene ville slå ut på balansekvantumet i fylket.

Prosjektet ble gjennomført i 1995/96 av NORSKOG og NIJOS i samarbeid med fylkesmannens landbruksavdeling. Vurderingene av tilgjengelighet og økonomisk drivverdig ble knyttet til NIJOS' faste prøveflater der alle skoglige data er kjent. Resultatet av undersøkelsen viser at ca 80% av det produktive skogarealet er økonomisk drivverdig med dagens vegnett, mens denne andelen vil øke til ca 87% dersom det gjennomføres en lønnsom utbygging av vegnettet. Utslagene er noe mindre på balansekvantum før og etter vegbygging (86% og 92%), og forklaringen på dette er at vegnettet er mest utbygd på de beste skogarealene.

Prøveprosjektet ga verdifull kunnskap om hvor stor del av arealet som har vegatkomst i dag, og hvor stor del som vurderes som aktuelt for vegbygging i framtida. Landbruksdepartementet har derfor besluttet å gjennomføre tilsvarende undersøkelser i alle fylker, og resultatene fra dette arbeidet ventes ferdig våren 1998.

På de arealene som etter denne undersøkelsen ikke vil bli økonomisk drivverdige, er det ikke næringsmessig grunnlag for å bygge nye skogsveger. I Aust-Agder ser dette ut til å gjelde ca 13% av det produktive skogarealet.

6.2.3 Bratt og vanskelig terreng

Omtrent en fjerdedel av Norges samlede skogressurser befinner seg i bratt og vanskelig terreng. Deler av dette terrenget er ikke økonomisk drivverdig, mens i andre områder er det store kubikkmasser og muligheter for økonomisk lønnsom drift. På sikt vil det få betydelige konsekvenser for det årlige hogstkvantum dersom det vanskelige terrenget blir avskrevet som drivverdige arealer, og det er derfor et skogpolitisk mål at også disse ressursene skal kunne utnyttes på en bærekraftig måte. Dette er bakgrunnen for at det så tidlig som i 1977 ble innført en tilskuddsordning for drift i bratt og vanskelig terreng. Tilskuddet gir også myndighetene anledning til å stille krav til miljøhensyn i forbindelse med driftene.

Til tross for tilskuddsordningen står skogbruket overfor en rekke vanskelige utfordringer når det gjelder driften av disse arealene. Utfordringene omfatter kostnadsnivå og lønnsomhet, opplæring og rekruttering, planlegging og organisering og utvikling av utstyr og metoder. Små og få oppdrag fører i sin tur til at mange gir opp dette arbeidet, og tilgangen på kvalifiserte entreprenører og egnet utstyr blir gradvis mer begrenset. Miljøutfordringene er også store i det vanskelige terrenget. Dette er knyttet til faren for erosjon og terrengskader ved inngrep i slik terreng, og til at det visuelle intrykket av hogstinngrep og vegbygging blir ekstra tydelig i det bratte terrenget. I tillegg vil den vanskelige tilgjengeligheten komplisere skogbehandlingen omkring eventuelle nøkkelbiotoper og andre miljøkvaliteter i dette terrenget.

Dårlig tilgjengelighet og svak økonomi har i tillegg til de øvrige vanskelighetene ført til at driftskvantumet i vanskelig terreng har avtatt over lang tid, og i dag er årsavvirkningen med vinsj- og kabelkransystemer kun ca 150 000 m³. Sett ut fra tilgjengelige ressurser i dette terrenget, ville det vært forsvarlig med en mangedobling av dette kvantumet.

Det er også i det vanskelige terrenget det generelt sett er dårligst vegdekning i forhold til ressursgrunnlaget, og en relativt stor del av skogbrukets udekkede vegbehov knytter seg derfor til slike terrengetyper. De tekniske, økonomiske og miljømessige utfordringene slik vegbygging byr på, tilsier at det må stilles strengere krav til plangrunnlag og plandokumenter og til byggeteknisk utførelse i denne type terreng enn ved vegbygging generelt.

6.2.4 Fjellbjørkeskog og uproduktiv skogsmark

Den halvparten av det totale skogarealet som er lite egnet for et aktivt skogbruk består av fjellbjørkeskog og andre skogtyper med lav virkesproduksjon, slik som trebevokste fjellrabber og myrer og klimautsatt skog opp mot fjellet og ut mot havet.

I hovedregelen er det ikke aktuelt å bygge nye skogsbilveger på denne delen av skogarealet. Imidlertid vil alltid større og mindre områder med lavproduktiv skog finnes i blanding med produktive skogarealer, og vi kan få unntak fra hovedregelen når slike arealer må passeres for å skaffe atkomst til innenforliggende produktiv skog. Fjellbjørkeskogen kan i mange tilfelle danne produktive bestand, men lav virkespris og høye driftskostnader fører som regel til at bygging av skogsbilveger likevel ikke kan la seg forsvare.

6.2.5 Vernskogen

I følge skogbruksloven § 32 kan departementet bestemme at skog skal være vernskog når den «...tjener til vern mot skred og ras, elvebrudd, skadeflom, sandflukt eller lignende, eller er til særlig vern for annen skog, dyrket jord eller bebyggelse». Det samme gjelder «skog som på grunn av sin beliggenhet har så vanskelige foryngelsesforhold at den kan ødelegges ved feilaktig hogst». Vernskogen finnes både opp mot snaufjellet og ut mot kysten, og alle kommuner med vernskog har en definert og kartfestet vernskogsgrense og kommunale bestemmelser for hogst og stell av vernskogen.

Disse arealene består av både produktiv skogsmark og annet skogareal, og den produktive delen inneholder både arealer som er egnet for et aktivt skogbruk, og arealer som ikke er økonomisk drivverdige. Vernskogen faller derfor ikke uten videre inn i den ene eller andre arealkategorien i sorteringsmodellen, og i den produktive delen er det fortsatt behov for å bygge nye skogsveger. Imidlertid følger det av denne skogtypens spesielle funksjon og typiske beliggenhet at det vanligvis ikke er grunnlag for stor vegbyggingsaktivitet. Veggruppa mener at de kommunale vernskogbestemmelsene sammen med forskrift om landbruksveger stort sett gir tilstrekkelig mulighet til å ivareta vernskogens spesielle funksjon også i forhold til bygging av skogsveger.

6.2.6 Områder med formell miljøstatus

Områder som er vernet etter naturvernloven (landskapsvernområder, reservater og nasjonalparker) eller kulturminneloven (kulturmiljøer og områdevern rundt fredete kulturminner) forvaltes etter disse og i henhold til de vernebestemmelsene som er fastsatt for det enkelte området, og vanligvis vil det ikke være aktuelt å bygge veger i slike områder. Selv i de områdene der ordinært skogbruk er tillatt, vil det oftest være spesielle bestemmelser om bl.a. vegbygging, der det stilles ekstra krav til planlegging og utføring av arbeidet. Veggruppa anser derfor ikke disse områdene som problematiske i forhold til spørsmålet om nye skogsveger. Bruk av vernevedtak etter naturvernloven, kulturminneloven eller plan- og bygningsloven vil totalt sett omfatte forholdsvis små arealer, og vil derfor ikke kunne fungere som noe viktig virkemiddel for den generelle avveining mellom skogbruksinteresser og miljøverdier i spørsmålet om vegbygging.

6.2.7 Inngrepsfrie naturområder.

I kapittel 3.2.2 er det beskrevet hva som legges i begrepet «inngrepsfrie naturområder» i DN-rapport 1995-6, og det er vist at definisjonen av begrepet «tyngre tekniske inngrep» er direkte bestemmende for omfanget av inngrepsfrie områder. Skogsbilveger har en relativt entydig definisjon, og disse vil også bli nøyaktig kartfestet gjennom arbeidet med VBASE.

Traktorveger inngår ikke i den ordinære VBASE, og er en mere uensartet gruppe. Alle traktorveger som er bygget med statstilskudd, og Statskogs tilsvarende vegnett er allikevel forsøkt registrert. Derimot er ikke alle traktorveger som er bygget uten statstilskudd registrert og kartfestet. Dette innebærer at det kan eksistere traktorveger inne i områder som i dag har status som inngrepsfrie, og en framtidig ajourføring av skogbrukets vegnett kan derfor bety en ytterligere reduksjon av disse områdene. Allerede i de reviderte kart som kommer våren 1998 vil en få en klar pekepinn på dette, da kommunene her blant annet skal ha lagt inn alle kjente traktorveger.

På grunn av at databasen med det totale skogkledde arealet i Norge ikke er kjørt opp mot databasen med de inngrepsfrie områdene, vet vi i dag ikke hvor store skogareal som inngår hverken i de villmarkspregede områdene eller i de inngrepsfrie områdene for øvrig. Det er imidlertid klart at de villmarkspregede områdene hovedsakelig består av fjell og uproduktive skogområder.

Et estimat fra Nord-Trøndelag viser at av 5 300 km² villmarkspregede områder er kun 310 km² skogkledde. Dette utgjør 3 % av det samlede skogkledde arealet i fylket, men veggruppa finner det nærliggende å anta at lite av disse skogarealene er økonomisk drivverdige. Denne antakelsen støt-

tes av en undersøkelse som er utført i forbindelse med det store prosjektet «Levende skog». Denne viser at innenfor villmarkspregede områder sør for Troms er det bare 160 km² produktiv skog, og at behovet for nye skogsveger er meget lite inne i disse områdene.

Imidlertid vil inngrep i de omkringliggende inngrepsfrie områdene (inngrepsfri sone 1 og 2) ha konsekvenser for de villmarkspregede områdene, og disse områdene utgjør et langt større areal og kan inneholde betydelige skogressurser. Rent matematisk vil et minst mulig areal (et punkt) som ligger 5 km fra nærmeste tekniske inngrep representere et inngrepsfritt område på 78,5 km² (en sirkel med radius 5 km). Dersom det villmarkspregede området utgjør et areal, vil det totale inngrepsfrie området øke raskt. Av de villmarkspregede områdene i Sør- og Midt-Norge som utgjør større arealer er det i all hovedsak snakk om områder som er vernet etter naturvernloven (Børgefjell, Gressåmoen, Femundsmarka, Trollheimen, Dovrefjell, Rondane, Jotunheimen, Jostedalsbreen og Hardangervidda). I utkanten av disse nasjonalparkene vil det være inngrepsfrie områder med økonomisk drivverdig skog som ikke er vernet etter naturvernloven.

I Nord-Trøndelag inneholder disse 5-kilometersonene 1 500 km² skogsmark, og dette utgjør 18% av alt skogkledd areal i fylket. Det er imidlertid grunn til å anta at en stor del av dette er uproduktiv og lavproduktiv skog, men tilgjengelige data gir ikke mulighet til å kvantifisere dette nærmere. Analysen som er utført for «Levende skog» viser imidlertid at disse arealene inneholder hele 2900 km² produktiv skog med en samlet kubikkmasse på 21 mill. m³ samlet for Norge sør for Troms. Av dette arealet anslås det at 1 000 km² er uaktuelle for vegbygging blant annet fordi arealene ikke er økonomisk drivverdige, og at ytterligere 1 500 km² kan drives uten vegbygging, men da med redusert inntekt for skogeierne. Den samme analysen anslår behovet for bilveger i de villmarkspregede områdene med tilhørende 5-kilometersone til ca 370 km; det aller meste i 5-kilometer-sonen. Sett i sammenheng med det samlede behovet for skogsveger i Norge er dette lite, men lokalt og på eienomsnivå kan en stor del av de utnyttbare skogressursene befinne seg i slike områder. I analysen er produktiv skog i eksisterende verneområder ikke trukket fra i arealoppgavene.

Særlig i Sør- og Midt-Norge er det en rekke større og mindre inngrepsfrie områder som ikke ligger i sammenheng med villmarkspregede områder, og som kun består av sone 1 og 2 slik de er definert i kap.3.2.2. I disse områdene er det sannsynlig at andelen skogkledd areal er betydelig større.

Den miljøpolitiske målsettingen om ikke å redusere de inngrepsfrie områdene ytterligere omfatter også disse områdene, og for en del av skogkommunene på Østlandet vil inngrepsfri sone 1 og 2 kunne berøre vesentlige deler av det produktive skogarealet. Veggruppa anser derfor at potensialet for konflikter omkring vegbygging i skogbruket er vel så stort på disse arealene som i tilknytning til de villmarkspregede områdene.

Det er enighet i veggruppa om at det er en stor utfordring å håndtere dette spørsmålet bevisst og målrettet framover, men det er samtidig åpenbare og uavklarte problemstillinger knyttet til konsekvensene av de ulike valg. Derfor er det nødvendig å kartlegge hvor store produktive og økonomisk drivverdige skogarealer som inngår i de inngrepsfrie områdene rundt de «villmarkspregede områdene». Disse problemstillingene vil bli behandlet videre i kap.7.2.3.

6.2.8 Områder langs varig verna vassdrag

Det er 341 vassdrag i Norge som er varig verna mot kraftutbygging. Vassdragsbeltet (vannstrengen med et inntil 100 meters belte på begge sider) langs disse vassdragene dekker i alt ca 1 700 km², hvorav ca 1 000 km² er skogkledd. Arealberegningene er utført av Norges vassdrags- og energiverk på oppdrag fra Landbruksdepartementet, og omfatter hovedvassdraget med større sideelver og vann. Skogarealet er hentet fra N250 (digitalt kart over Norge, 1:250 000), og inneholder derfor både «skogbruksarealer» og andre kategorier skogsmark. Materialet gir ikke grunnlag for en mer detaljert analyse av skogarealet. Dersom man tar med vassdragsbeltet også langs mindre sideelver og bekker, vil det berørte skogarealet øke betydelig.

For enkelte kommuner er situasjonen at de har store deler av sitt skogareal innenfor nedslagsfeltet til varig verna vassdrag, og generelle restriksjoner på vegbygging i vassdragsbeltet vil for disse kommunene og for skogbruksnæringen kunne medføre betydelige økonomiske og administrative konsekvenser. Veggruppa vil i denne sammenheng særlig peke på at den effekten vassdragsbeltet langs sideelvene har som stengsel for atkomsten til bakenforliggende arealer er et langt større problem for skogbruket enn størrelsen på det skogarealet som ligger i vassdragsbeltet. Imidlertid er dette vanligvis LNF-områder i kommuneplanens arealdel, og det betyr at ordinær skogbruksvirksomhet i dag er tillatt i samsvar med planformålet, herunder bygging av skogsveger.

Veggruppa mener likevel at intensjonene i Rikspolitiske retningslinjer for verna vassdrag (RPR) om å bevare vassdragenes egenart må få innvirkning også på behandlingen av skogsvegsaker. I første rekke vil dette gjelde saker som faller innenfor klasse 3 etter modellen for differensiert forvaltning. Foreløpig er det laget slike forvaltningsplaner bare for 20 av de verna vassdragene, men veggruppa forutsetter at det allikevel er mulig å anvende de prinsippene som ligger til grunn for klassesdelingen når aktuelle vegprosjekter skal vurderes.

I «Forskrift om planlegging og godkjenning av veger for landbruksformål» er det tatt hensyn til disse forholdene ved at det er laget bestemmelser om spesielle saksbehandlingsrutiner for søknader som berører vassdragsbeltet. Dette innebærer at hver enkelt søknad som berører disse arealene skal vurderes også av miljøvermyndighet på fylkesnivå før det fattes vedtak, og at påviste miljøverdier blir tatt hensyn til i den videre saksbehandling. Veggruppa forutsetter at også miljøvermyndighetene foretar sin vurdering i henhold til klasseindelingen og vassdragets egenart i det enkelte tilfelle.

6.2.9 Områder med andre spesielle miljøkvaliteter

Med andre spesielle miljøkvaliteter forstår veggruppa områder med stort biologisk mangfold (nøkkelbiotoper, se kapittel 3.2.4), kulturminner og andre miljøkvaliteter. Veggruppa legger til grunn at dette dreier seg om forekomster som hver for seg har begrenset arealomfang. Mange av kulturminnene har et formelt vern ved at de er automatisk fredet som punktforekomster. Imidlertid kan mengde og tetthet av slike punktforekomster kan være så stor, at det også får konsekvenser for forvaltningen av større områder.

De siste årene har forskjellige private personer og organisasjoner registrert en rekke områder som verneverdige, og vegbygging og hogst i disse områdene har ført til en del sterke konflikter. Grunnlaget for disse registreringene og metodikken i registreringsarbeidet har i liten grad vært dokumentert, og dette innebærer en risiko for at det blir gitt feilaktige råd til skogeierne om hva som er nødvendige miljøhensyn i det aktuelle området. Blant annet av denne grunn har Landbruksdepartementet nå satt igang et landsomfattende prosjekt for systematisk og vitenskapelig fundert registrering av nøkkelbiotoper i skog.

Når spesielle miljøkvaliteter er kartlagt i et område eller oppdages under planleggingen, må vegen planlegges og bygges slik at konflikter i størst mulig grad unngås. I henhold til «Forskrift om planlegging og godkjenning av veier for landbruksformål» kan kommunen «..sette vilkår for linjeføring, teknisk utforming og miljømessig tilpasning av veien. For veier for skogbruksformål kan det dessuten settes vilkår for skogsdrift på avgrensede arealer innenfor veiens dekningsområde dersom dette er påkrevd for å ivareta dokumenterte miljøverdier» (§ 3-4).

Ved utformingen av forskriftsteksten var det nøkkelbiotoper, kulturminner, verdifulle kantsoner og andre spesielle områder av begrenset utstrekning det var tenkt på da det ble gitt slik mulighet for å sette vilkår, og veggruppa forutsetter at kommunene benytter denne muligheten aktivt for å løse konfliktsituasjoner.

Miljøhensyn kan medføre økte kostnader eller tapte inntekter i form av dyrere vegbygging, forlenget terrengtransport, restriksjoner på hogstføring eller andre tiltak som følger av de vilkår kom-

munen setter, og veggruppa mener at skogbruket til en viss grad må akseptere slike økte kostnader og/eller tap av inntekter. Nødvendige hensyn til nøkkelbiotoper, kulturminner og kantsoner faller vanligvis i denne kategorien.

I forbindelse med verneplan for barskog ble det registrert en rekke områder som senere er tatt ut av verneplanen (bruttolista). Etter som verneplanarbeidet blir fullført, blir disse områdene frigitt og skal fortsatt forvaltes etter bestemmelsene i skogbruksloven. Dette betyr at søknader om bygging av skogsveger i slike områder skal behandles etter landbruksvegforskriften, og at i den grad disse områdene inneholder nøkkelbiotoper eller andre spesielle miljøforekomster skal disse ivaretas gjennom denne behandlingen.

6.3 Oversiktsplanlegging i skogbruket

Som en oppfølging av anbefalinger i St.prp. nr. 8 (1992-93) Landbruk i utvikling, er det lagt opp til at det skal utarbeides kommunevise, tiltaksrettede oversiktsplaner for skogbruket. Landbruksdepartementet utarbeidet i 1993 veilederen "Oversiktsplanlegging i skogbruket" der det gis retningslinjer for planarbeidet.

Oversiktsplanleggingen i skogbruket skal utføres med sikte på å klargjøre og styrke skogbrukets næringsmessige betydning og utviklingsmuligheter i kommunen. Planene bør også bidra til en bedre samfunnsmessig styring av virkemiddelbruken knyttet til skogbruk.

Oversiktsplanene skal utformes med utgangspunkt i arealvurderinger, vegvurderinger, utfordringer knyttet til næringsutvikling, sysselsetting, miljøvern m.m., slik at de blir et konstruktivt bidrag i arbeidet med å nå de overordnede skogpolitiske mål, samt de mål kommunestyret har satt for utvikling i kommunen. Det er derfor naturlig at arbeidet med oversiktsplanene etter hvert tilpasses kommuneplanprosessen i den enkelte kommune.

Mulighetene som ligger i gode oversiktsplaner for alle kommuner er åpenbare. Utfordringene ligger i å legge ambisjonsnivået riktig ved første gangs utarbeiding av plan, slik at det på den ene side ikke blir en uoverkommelig stor oppgave som det er vanskelig å ta fatt på, og på den annen side ikke blir så overfladisk at dokumentet ikke blir et hjelpemiddel i planlegging, veiledning og forvaltning. Framdrift og status på arbeidet varierer en del over landet, men alle fylker er nå i gang med dette arbeidet.

6.3.1 Hovedplan for skogsveger

Det framtidige behovet for nye veger varierer mye fra område til område. Modellen for arealsortering som veggruppa skisserer gir heller ikke noe endelig svar på omfang og lokalisering av nye skogsveger. Det er derfor behov for et planverktøy på lokalt nivå, der behovet for nye skogsveger konkret avveies mot arealenes miljøkvaliteter og deretter kartfestes. Veggruppa mener at hovedplan for skogsveger i den enkelte kommune kan bli et slikt verktøy.

Hovedplan for skogsveger er en viktig og nødvendig del av oversiktsplanleggingen, og det synes som om det er tjenlig å starte prosessen med å lage en slik hovedplan. Gjennom arbeidet med vegplanen blir det gjort så mange vurderinger av skogarealene, at det er lite som skal til før man har en arealbeskrivelse som også kan tjene andre formål. En gjennomarbeidet hovedplan vil på kommunenivå vise det framtidige behovet for skogsveger og hvor disse er lokalisert.

En del kommuner har kommet langt i denne prosessen, og veggruppa har hentet inn foreløpige tall fra noen kommuner i forskjellige landsdeler for å se om den konkrete vurderingen av det framtidige vegbehovet samsvarer med de overordnede beregningene veggruppa har gjort.

Åmot i Hedmark er en betydelig jord- og skogkommune med lange skogbrukstradisjoner og et godt utbygd vegnett. Kommunen har et totalareal på 135 000 hektar, og av dette er 90 000 hektar produktiv skog. I følge VBASE er det 924 km skogsbilveger i kommunen, og det er i tillegg 180 km offentlige veger som har betydning for skogbruk. Dette gir en vegtetthet i dag på 12,2 m/ha.

Det er laget hovedplan for skogsveger i kommunen, og i denne prosessen ble kommunen inndelt i 11 planområder. I sum er det kommet fram behov for 123 km nye veger, fordelt på 106 anlegg. Ingen av de foreslåtte nyanleggene berører vernskogarealer eller arealer som kan karakteriseres som villmarkspregede, men er små forlengelser og forgreining av vegnettet på allerede berørte arealer. Etter utbygging vil vegtettheten bli 13,6 m/ha i gjennomsnitt for kommunen, men vil variere fra ca 22 m/ha i det mest utbygde til ca 8 m/ha i det minst utbygde delplanområdet.

Eksemplet viser at for en typisk skogkommune på Østlandet er det meget stor variasjon i vegtetthet mellom områder innen kommunen, og at det gjenstår å bygge ca 15% av skogsvegnettet. Bare en mindre del av dette vil berøre områder der det ikke er bygd veger tidligere.

I Vest- og Nord-Norge er vegdekningen i dag langt lavere enn i skogstrøkene på Østlandet og i Trøndelag. Dette er lett forklarlig ut fra historiske og topografiske forhold, men når skogen på de nye skogarealene etter hvert blir hogstmoden, vil behovet for nye atkomstveger øke sterkt. Det er derfor klare politiske målsetninger om å øke byggingen av bilveger i disse områdene. Blant annet kommer dette til uttrykk i de næringsstrategier som «Styringsgruppen for kontakt med Nord-Norge» har utarbeidet, der en av anbefalingene går ut på at Landbruksdepartementet skal prioritere ressurser til investeringer i skogsbilveger i landsdelen.

Til forskjell fra skogstrøkene er atkomsten til den produktive skogen hittil i større grad løst gjennom bygging av traktorveger. Årsakene til dette ligger dels i vanskelige terrengforhold og eiendomsstruktur, og dels i tilgjengelige ressurser i forhold til vegbyggingskostnadene. Noen av traktorvegene er bygd slik at de senere kan rustes opp til bilveger, men for store deler av arealet vil atkomsten bli basert på traktorveger også i framtida. Disse forholdene gjør at vegtettheten av bilveger sannsynligvis aldri vil bli like høy i Vest- og Nord-Norge som den er på Østlandet.

Som eksempel fra skogrelsingsstrøkene har vi hentet tall fra Møre og Romsdal, som er det fylket som er kommet lengst med arbeidet med hovedplaner i denne delen av landet. Også i dette fylket er det store variasjoner mellom distrikter og kommuner. Molde kommune har i dag 75 km skogsbilveger og 19 km offentlig veg i skog på et produktivt skogareal på 13 000 hektar, og dette gir en vegdekning på 7,2 m/ha. Det foreligger planer om å bygge 31 km nye bilveger og bygge om 15 km traktorveger til bilveger, slik at framtidig vegdekning blir 10,8 m/ha.

I Ørsta er det også utarbeidet hovedplan veg for hele kommunen. Der er det produktive skogarealet 6.600 hektar, og det er i dag 26 km skogsbilveger og 10 km offentlige veger som dekker dette arealet. Dette gir en vegdekning i dag på 5,5 m/ha, og det planlegges å bygge 18 km nye bilveger slik at framtidig vegdekning blir 8,2 m/ha.

Det er også laget hovedplaner for deler av andre kommuner, og totalt for det arealet en til nå har oversikt over er vegtettheten i gjennomsnitt 6,5 m/ha og planlegges økt til 10,3 m/ha. Dette vil innebære ca 75% økning av den totale lengden av bilvegene i disse områdene.

6.3.2 Utbyggingsbehov vurdert ut fra hovedplanene

Hovedplan for skogsveger i Åmot viser et behov for å utvide skogsbilvegnettet med 15%. Denne kommunen har sannsynligvis et bedre utbygd vegnett enn gjennomsnittet for kommunene på Østlandet og i Trøndelag, og at det prosentvise behovet for nye skogsbilveger i dette området derfor er noe større. Dersom det forutsettes at skogsvegnettet økes med 25% i skogstrøkene, gir det et byggebehov i størrelsesorden 10 000 km nye veger i disse delene av landet.

Dersom tallene fra Møre og Romsdal viser et representativt gjennomsnitt for skogreisingsfylkene, innebærer dette at det totale behovet for nye bilveger være i størrelsesorden 6000 km før vegnettet er ferdig utbygd i Vest- og Nord-Norge.

Forutsatt at de valgte kommunene er representative for sine områder, tyder disse eksemplene på at det totale vegbyggingsbehovet i Norge er i størrelsesorden 15 000 km. Dette ligger i nedre området av tidligere beregninger av det framtidige vegbehovet. Forklaringen på dette er sannsynligvis at det gjennom planarbeidet er foretatt en bedre tilpassing både til miljøverdier i området og til arealenes økonomiske bæreevne enn det som er mulig ved beregninger på makronivå.

6.4 Veggruppas vurdering av det framtidige vegbyggingsbehovet

Tidligere beregninger av skogbrukets vegbehov viser at det ut fra en næringsmessig betraktning gjenstår å bygge 15-20 000 km nye skogsbilveger i Norge, i størrelsesorden 20-30% økning av det vegnettet som i dag betjener skogbruket. Dette anslaget er dels basert på analyser av optimal vegtetthet på det produktive skogarealet, og dels på budsjettall fra landbruksavdelingene og på prognoser ut fra hovedplan for skogsveger for de kommunene som har utarbeidet slike.

Veggruppa understreker at dette tallet reflekterer skogbrukets beregnede behov. Endringer i forutsetninger og rammebetingelser vil kunne påvirke det endelige utbyggingsvolumet betydelig, og veggruppa vil i denne sammenheng spesielt peke på følgende forhold:

- Anslaget over framtidig vegbehov bygger delvis på den statistikken vi i dag har over eksisterende veger. Vegstatistikken inneholder feilkilder, men VBASE vil etter hvert gi oss korrekte oppgaver over eksisterende bilvegnett. Foreløpige tall fra VBASE i fem fylker viser noe avvik fra gjeldende statistikk. Imidlertid ser ikke avviket ut til å være systematisk, og det er derfor vanskelig å si hvilken invirkning dette eventuelt vil få på oppgavene over eksisterende veglengde og derigjennom på vurderingen av framtidig vegbehov på landsbasis.
- Arealoppgavene over økonomisk ikke drivbare områder er hittil basert på vurderinger fra landbruksavdelingene i fylkene. Det er nå satt igang et mer omfattende arbeid med å vurdere omfanget av disse områdene, og dette vil gi bedre tall i løpet av 1998. Imidlertid kan man slå fast at de økonomiske rammebetingelsene for skogbruk har hatt en klart negativ trend over en lengre periode, og dette har ført til at de økonomisk ikke drivbare områdene har økt i omfang. Dersom denne utviklingen fortsetter, vil det i sin tur føre til en reduksjon i det samlede vegbehov.
- Vegbehovet er vurdert ut fra dagens teknologi, og utvikling av metoder og utstyr kan endre forholdet mellom de forskjellige kostnadsfaktorene. Dette kan også slå ut begge veier i behovsvurderingen, avhengig av om terrengtransport eller vegtransport har den relativt sterkeste kostnadsveksten. Utviklingen av kostnadene til bygging og vedlikehold av veger vil også innvirke på byggeaktiviteten.

- Det er ikke fullt ut tatt hensyn til eventuelle restriksjoner på vegbygging i områder med spesielle miljøkvaliteter. Vi har i dag ikke grunnlag for å anslå hvor store arealer dette dreier seg om, og hvor sterkt det vil slå ut på det samlede vegbehov. I noen områder vil denne faktoren føre til mindre vegbygging, og vil således bidra til en reduksjon av det aktuelle utbyggingsvolum.
- Forskjellige hogst- og behandlingsformer krever forskjellig tilgjengelighet til skogarealene. Generelt vil et mer intensivt skogbruk med detaljert skogbehandling og hogster for naturfornyelse kreve et tettere vegnett enn mere ekstensive driftsformer. Videre vil en økt andel barmarksdrifter føre til et større behov for veger, blant annet for å begrense kjøreskadene ved terrengtransport. Utviklingen på disse områdene vil mest sannsynlig virke til at det framtidige vegbehovet øker.
- I siste femårsperiode er det bygget i gjennomsnitt ca 400 km nye skogsbilveger pr år, og med en slik aktivitet i framtida vil det ta 40 år å bygge 16 000 km nye veger. Dette betyr at selve tidsaspektet innebærer en usikkerhet som gjør at et absolutt tall for framtidig vegbyggingsbehov er vanskelig å anslå.

Ut fra disse vurderingene finner ikke veggruppa at det er grunnlag for sette et konkret måltall for framtidig vegbehov i skogbruket, men ser det som sannsynlig at det framtidige byggevolumet vil være noe lavere, men i samme størrelsesorden som det tidligere beregninger viser. Behovet for nye skogsveger må løpende vurderes etter som data- og beregningsgrunnlaget bedres og forutsetningene for øvrig endrer seg.

Veggruppa mener at det viktigste er å legge grunnlag for gode planprosesser og saksbehandlingsrutiner i kommunene, slik at det blir gjort en grundig avveining mellom nærings- og miljøinteressene både i overordnede planer og i forbindelse med den enkelte vegsøknad. Dette vil sikre at de «riktige» vegene bygges, og det er viktigere enn hvor mange kilometer veg som til slutt blir resultatet.

7 Konklusjoner, anbefalinger og konsekvenser

Veggruppa har sett på den historiske bakgrunn for bygging av skogsveger, og utarbeidet statistikk som viser hva som i dag finnes av skogsbilveger i det enkelte fylke og i landet samlet. Videre har gruppa pekt på skogsvegernes sentrale betydning for tilgjengeligheten til skogarealene og som grunnlag for å drive et økonomisk lønnsomt skogbruk. Det er videre enighet om at skogbruket fortsatt har behov for å bygge nye skogsbilveger og for å modernisere en stor del av det eksisterende vegnettet.

Veggruppa har også konstatert at det kan oppstå miljøkonflikter i forbindelse med bygging av skogsveger. Det kan være miljømessig uheldig at skogarealene åpnes opp og blir lettere tilgjengelige, og selve veginngrepet kan ha negativ innvirkning på landskapsbildet. Lokalt kan bevaringsverdige kulturminner og andre miljøkvaliteter bli ødelagt av anleggsaktiviteten.

7.1 Forutsetninger for anbefalingene

7.1.1 Grunnleggende forutsetninger

På bakgrunn av tilgjengelig informasjon og diskusjonene i gruppa, fremmer veggruppa en rekke anbefalinger vedrørende planlegging, saksbehandling og virkemiddelbruk i forbindelse med skogsvegbygging. Gruppas vurderinger og anbefalinger bygger på følgende forutsetninger:

- *For å imøtekomme skogbruksnæringens behov for en tilfredsstillende infrastruktur er det nødvendig med en videre utbygging og modernisering av skogsvegnettet i Norge.*
- *Det er i mange områder en reell miljøkonflikt ved bygging av skogsveger, og bygging av nye veger må i sterkere grad enn før tilpasses miljøkvalitetene i det enkelte skogområde og begrenses til de skogarealene der det kan drives et langsiktig, økonomisk skogbruk.*

Veggruppa mener at god planlegging og hensynsfull bygging og bruk av vegene gjør det mulig å kombinere vegbygging med nødvendige miljøhensyn på største delen av det produktive skogarealet. På noen arealkategorier er det imidlertid ikke tilstrekkelig at det blir tatt generelle miljøhensyn, og i slike områder er det nødvendig med et høyere restriksjonsnivå for å kunne ta nødvendig hensyn til miljøinteressene. Veggruppa har også lagt stor vekt på at man må differensiere vegtettheten etter skogens produksjonspotensial og økonomiske bæreevne og etter miljøkvalitetene i området, fra et minimum med veger i noen områder til relativt stor vegtetthet i andre.

Veggruppa forutsetter at generelle miljøhensyn blir ivaretatt ved all planlegging, godkjenning og bygging av skogsveger. Det er i de senere år nedlagt et betydelig arbeid for å heve kompetansen og forbedre praksis innenfor dette området, og veggruppa understreker at arbeidet med denne kvalitetssikringen må fortsette.

7.1.2 Datagrunnlag

Veggruppa mener at det er viktig å etablere et bedre grunnlag for behovsanalyser og planlegging enn det som finnes i dag, og å få kartfestet all informasjon som kan være relevant i forbindelse med planlegging både på overordnet og detaljert nivå. I denne sammenheng er ferdigstilling av VBASE og av analysen over økonomisk drivverdige arealer sentrale. Dette er også viktig i forhold til kartlegging av områder som tidligere ikke er berørt av tekniske inngrep, og diskusjonen omkring disse områdene.

Statens Kartverk regner med å ha etablert VBASE i hele landet i løpet av 1998, og veggruppa forutsetter at fylkene etablerer nødvendig kompetanse og kapasitet for å få VBASE operativ i forbindelse med planarbeid, herunder hovedplan for skogsveger. VBASE er nærmere omtalt under kapittel 4.3.

De anslagene over økonomisk drivbart skogareal som ligger til grunn for veggruppas vurderinger, bygger på tidligere vurderinger utført ved landbruksavdelingene i det enkelte fylke. Det er ønskelig å etterprøve disse tallene og skaffe sikrere oversikt over hvor stor del av det produktive skogarealet det er aktuelt å drive et økonomisk skogbruk på ved varierende utbyggingsgrad av vegnettet. Veggruppa kom derfor i oktober 1996 til den konklusjon at det burde gjennomføres en landsdekkende analyse etter modell fra det prøveprosjektet som ble gjennomført i Aust-Agder i 1995, og Landbruksdepartementet har på denne bakgrunn gitt NIJOS i oppdrag å gjennomføre en slik analyse. Prosjektet ventes avsluttet med rapportering våren 1998, og veggruppa forutsetter at fylkene utfører sin del av dette arbeidet og deretter følger det opp. Prosjektet er nærmere beskrevet i kapittel 6.2.

Det er også en forutsetning at registreringer av relevante miljødata kartfestes og gjøres tilgjengelig for kommunene i forbindelse med utarbeidelse av oversiktsplan for skogbruk og hovedplan for skogsveger.

7.1.3 Oversiktsplan for skogbruk i kommunene.

Som tidligere beskrevet er det først gjennom utarbeidelse av hovedplaner for skogsveger i hver enkelt kommune at det framtidige behov for nye skogsbilveger vil bli konkretisert. Hovedplan for skogsveger er en viktig del av oversiktsplan for skogbruk, som i tillegg skal vise skogbrukets arealinteresser generelt i kommunen, og *veggruppa forutsetter* at alle kommuner med skoginteresser nå fullfører sine oversiktsplaner. Mange kommuner er allerede kommet langt med dette arbeidet, og planer for nye skogsveger i disse kommunene er kartfestet og for en stor del avveid i forhold til eventuelle arealkonflikter. Det endelige estimat på framtidig vegbehov vil ikke foreligge før tallene fra den enkelte kommune summeres opp på fylkesnivå, og deretter på landsbasis. Arbeidet med oversiktsplaner er nærmere beskrevet under kapittel 6.3.

7.2 Arealinndeling og planlegging

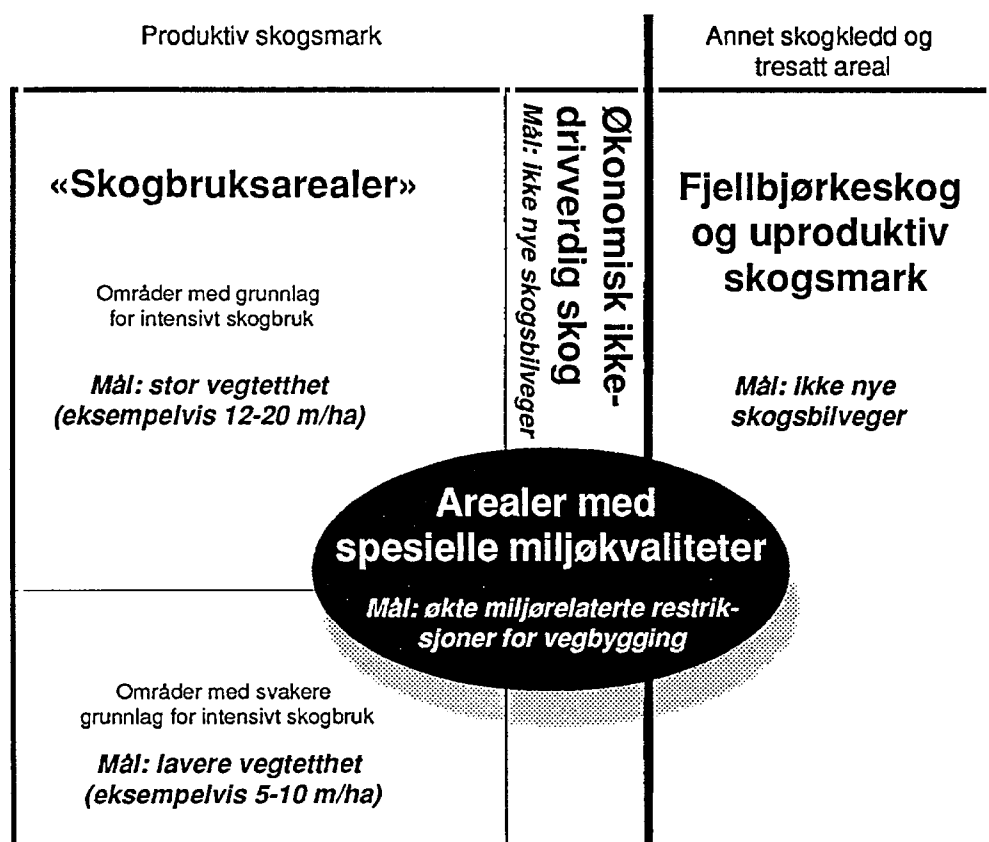
7.2.1 Hovedprinsipper

Veggruppa har i kapittel 6 skissert en modell for inndeling av skogarealet i kategorier etter produktivitet, økonomisk bæreevne og miljøkvaliteter. Utfra denne inndelingen anbefaler veggruppa et sett med *hovedprinsipper* for vegbyggingsaktivitet på de forskjellige arealkategoriene:

- Framtidig bygging av skogsbilveger skal styres til den delen av skogarealet som er egnet for et aktivt skogbruk, «skogbruksarealene». Målet er et rasjonelt og miljøtilpasset vegnett der vegtettheten er differensiert etter arealenes økonomiske bæreevne. På arealer med grunnlag for et intensivt skogbruk innebærer dette et relativt tett vegnett (vegtetthet 12-20 m/ha), og på arealer med svakere grunnlag for et aktivt skogbruk en lavere vegtetthet (5-10 m/ha).
- På uproduktiv skogsmark, i fjellbjørkeskogen og på den ikke økonomisk drivverdige del av skogarealet er det et mål å ikke bygge nye skogsbilveger.
- På arealer som inneholder spesielle miljøkvaliteter forutsetter veggruppa at vegbygging underlegges et økt restriksjonsnivå, og at det blir foretatt en reell avveining mellom næringsinteressene og miljøinteressene i det enkelte tilfelle. Ved økende konfliktgrad må kravene til dokumentasjon både av miljøverdier og næringsmessig nytte øke tilsvarende. De arealkategoriene og miljøverdiene veggruppa har drøftet i denne sammenheng, er nærmere beskrevet i kapittel 2 og kapittel 6.

- *Veggruppas anbefaler* at arbeidet med kommunevise oversiktsplaner for skogbruk prioriteres på alle forvaltningsnivå, og at Landbruksdepartementet tar i bruk tilgjengelige virkemidler for å stimulere fylker og kommuner til å prioriterer dette arbeidet. *Veggruppas anbefaler* at arealvurderingene i de kommunale oversiktsplanene bygger på de prinsippene som veggruppa har trukket opp i sin modell for arealsortering.

Av figur 7 framgår veggruppas anbefalte prinsipper for framtidig vegbyggingsaktivitet for de ulike arealkategoriene.



Figur 7. Anbefalt vegbyggingsaktivitet på forskjellige arealkategorier

Når det gjelder områder med spesielle miljøkvaliteter, finner veggruppa at det er hensiktsmessig å etablere mere omfattende rutiner og vurderingskriterier for vegbygging enn i de «ordinære» skogområdene. Gruppa fremmer derfor et sett med anbefalinger vedrørende behandling av utbyggingsprosjekter som berører disse områdene, og forutsetter at anbefalingene kan bli retningsgivende for den lokale og regionale vurdering og saksbehandling av vegsaker i slike områder.

7.2.2 Områder med formell miljøstatus.

Veggruppa forutsetter at vernebestemmelsene for det enkelte område med formell miljøstatus er utfyllende når det gjelder næringsvirksomhet i området, og har derfor ingen konkrete anbefalinger knyttet til disse.

7.2.3 Inngrepsfrie naturområder

Inngrepsfrie naturområder har på kort tid blitt et av de mest aktuelle begrep i norsk miljødebatt, og fra miljømyndighetenes side legges det opp til at bevaring av slike områder skal tillegges stor vekt ved framtidig arealplanlegging og arealbruk.

Veggruppa har vist at skogbruket har næringsinteresser innenfor de inngrepsfrie naturområdene, og kan lokalt bli betydelig berørt av eventuelle restriksjoner på vegbygging. Det er imidlertid uklart hvor store skogressurser som blir berørt av de inngrepsfrie sonene, og *veggruppa anbefaler* at det blir satt i gang arbeid for å kvantifisere og kartfeste dette på fylkesnivå.

Det er enighet i veggruppa om at de «villmarkspregede områdene» har verdi som urørt natur i seg selv og dessuten stor opplevelsesverdi for deler av friluftslivet. Veggruppa anser det som en naturlig del av skogbrukets sektoransvar for miljøvern å bidra til å bevare slike områder som et fellesgode for samfunnet. På denne bakgrunn *anbefaler veggruppa* at vegplaner som berører «villmarkspregede områder» (områder mer enn 5 km fra nærmeste tekniske inngrep) skal underlegges vurdering av miljøvernmyndighetene på fylkesnivå, slik som allerede fastsatt i landbruksvegforskriften. Det skal legges vekt på å begrense vegbygging som ytterligere reduserer omfanget av «villmarkspregede områder», men verdien av å opprettholde slike områder må i det enkelte tilfellet veies mot de næringsmessige konsekvenser det vil ha å nekte vegbygging. Der forholdene ligger til rette for det, bør det blant annet ved aktiv bruk av tilskuddsordningene stimuleres til at alternative transportmetoder velges (f.eks. vinterbilveger).

Når det gjelder øvrige «inngrepsfrie soner» (sone 1 og 2), er det gruppas vurdering at søknad om bygging av skogsveger skal underlegges en ordinær saksgang, der kommunen vurderer disse områdenes lokale og regionale verdi som natur-, friluft- og rekreasjonsområder opp mot arealenes betydning i næringssammenheng. *Veggruppa anbefaler* at kommunene ved utarbeidelse av oversiktsplaner for skogbruket legger spesiell vekt på å vurdere mulige konflikter mellom nærings- og miljøinteressene i disse områdene, og søker å finne fleksible løsninger på dette når hovedplan for skogsveger utformes i den enkelte kommune.

7.2.4 Arealer langs varig verna vassdrag.

NVE har på oppdrag fra Landbruksdepartementet utarbeidet en oversikt som viser at vassdragsbeltet langs varig verna vassdrag inneholder relativt store skogarealer (se kapittel 6.2.7). I dette materialet er det ikke skilt mellom skog med forskjellig produksjonsevne og områdene er ikke skilt i forvaltningsklasser. Veggruppa antar derfor at det er en relativt liten del av dette bruttoarealet som er konfliktfylt i forhold til vegbygging og skogbruk. Et stort bruttoareal betyr allikevel at relativt mange vegsøknader vil måtte behandles av fylkesmannens miljøvernavdeling. *Veggruppa anbefaler* at kommuner med varig verna vassdrag deler arealene langs disse inn i klasser etter samme prinsipp som i rikspolitiske retningslinjer, og lager differensierte forvaltningsplaner for de vassdragsnære arealene. Det forutsettes at Fylkesmannen er en aktiv pådriver i dette arbeidet, blant annet ved å bidra med prioritering av områder ut fra et regionalt perspektiv. Bygging av skogsveger i de vassdragnære områdene bør foregå i henhold til prinsippene for slike forvaltningsplaner. Dette innebærer at det legges et relativt høyt restriksjonsnivå på vegbygging i de minst påvirkede områdene (forvaltningsklasse 3), mens generelle aktsomhetsregler og flerbruksbetraktninger skal gjelde i forvaltningsklasse 1 og 2.

Veggruppa mener at med de presiseringer som her er gitt, vil de rutinene som er etablert for behandling av vegsøknader i «forskrift om planlegging og bygging av landbruksveger» gi en tilfredsstillende styringsmulighet for vegbygging i slike områder. Gjennom aktiv bruk av statstilskudd til skogsveger og ved å stimulere til bruk av alternative framdriftsmetoder, kan skogbruksmyndighetene om ønskelig styre vegbyggingen i slike områder ytterligere. I de tilfellene selve vannstrengen direkte berøres av vegbygging eller massetak, skal Norges Vassdrags- og Energiverk (NVE) ha saken til vurdering i henhold til §§ 104-106 i vassdragsloven. NVE skal vurdere om det

planlagte tiltaket er til slik ulempe for allmenne interesser at konsesjonsbehandling er nødvendig. NVE ber i de fleste tilfelle Fylkesmannens miljøvernavdeling om å vurdere forholdet til de allmenne interesser.

I landbruksvegforskriften er ikke NVE spesielt nevnt som høringspart. *Veggruppa presiserer* at kommunene allikevel har ansvar for at de sakene det gjelder oversendes NVE til vurdering etter vassdragsloven. Dette følger av § 3-1 i forskriften, der det heter at kommunen skal innhente de uttalelser som er nødvendige (jf forvaltningslovens generelle bestemmelse om at en sak skal være tilstrekkelig opplyst før det treffes vedtak).

7.2.5 Områder med andre spesielle miljøkvaliteter

Gjennom fastsetting av «Forskrift om planlegging og godkjenning av veier for landbruksformål» er det lagt til rette for å ivareta miljøforekomster av begrenset utstrekning (fra punktforekomster og opp til noen få dekar). Dette kan gjøres både ved å tilpasse vegens linjeføring og utforming, og ved at det settes vilkår for skogsdrift på avgrensede arealer innenfor vegens dekningsområde.

Veggruppa forutsetter at kommunene innhenter nødvendige opplysninger om spesielle miljøkvaliteter i vegens dekningsområde, og benytter den muligheten som forskriften gir til å sette slike betingelser at miljøet blir minst mulig skadelidende. I denne sammenheng er det primært tenkt på nøkkelbiotoper, kulturminner, kantsoner og viktige bo- og leveområder for vilt. Kilder for opplysninger om slike miljøkvaliteter er Landbruksdepartementets miljøregistreringsprogram og miljøforvaltningens miljødatabaser.

I enkelte sammenhenger finnes det spesielle miljøkvaliteter som er knyttet til hele eller større deler av vegens dekningsområde, og som kan bli påvirket negativt av vegbyggingen. Eksempler på dette er spesielle områder for friluftslivet (bynære friluftsområder) og områder som inneholder spesielle miljøforekomster av noe større arealomfang.

Veggruppa anbefaler at kommunene tar spesielt hensyn til de registrerte verdiene i slike områder i forbindelse med godkjenningsprosessen, eventuelt ved å søke alternative framdriftsformer der det er mulig. I slike områder, som for eksempel bynære friluftsområder, vil det derfor være behov for en mer detaljert og omfattende planlegging og høringsprosess enn i ordinære skogområder.

7.3 Virkemiddelbruk

De virkemidlene myndighetene rår over for å styre vegbyggingen i skogbruket er utførlig beskrevet i kapittel 5. I dette kapitlet behandles derfor bare de områdene der veggruppa fremmer konkrete anbefalinger. Dette omfatter både legale og økonomiske virkemidler og andre relevante tiltak innenfor saksområdet.

7.3.1 Forskrift om planlegging og godkjenning av veier for landbruksformål

Den nye landbruksveiforskriften har trådt i kraft i løpet av veggruppas funksjonstid, og er utformet blant annet på bakgrunn av det arbeidet som har pågått i veggruppa. Det fremmes derfor ingen forslag til endringer i forskriftsteksten, men *veggruppa anbefaler* at de utdypinger og presiseringer som kommer fram i veggruppas rapport blir lagt til grunn ved behandling av saker etter forskriften både på kommune og fylkesplan.

I fylkesmannsembetet ligger det en spesiell utfordring i behandling av saker der det oppstår faglig uenighet mellom landbruksavdelingen og miljøvernavdelingen. Etter veggruppas mening er det embedsledelsens ansvar å påse at det utarbeides prinsipper og rutiner for behandling av slike saker, slik at eventuelle konflikter blir håndtert på en ryddig måte.

Veggruppa anbefaler at det følges nøye opp om forskriftenes intensjoner blir fulgt i praksis, både med hensyn til saksbehandling og landbruksfaglig og miljømessig kvalitet på arbeidet.

Oppfølgingen bør innpasses i det systemet som allerede er etablert for resultat- og miljøkontroll i skogbruket, og *veggruppa anbefaler* at det blir foretatt en grundig evaluering av dette systemet når resultatene for 1997 foreligger, og at nødvendige forbedringer deretter blir foretatt.

7.3.2 Kriterier for avgjørelse i enkeltsaker

Gjennom «forskrift om planlegging og godkjenning av veier for landbruksformål» er kommunen gitt anledning til å begrense eller nekte bygging av skogsveger. Vedtaket må bygge på den forutsetning at «de landbruksressurser vegen har betydning for skal kunne utnyttes på en rasjonell og regningssvarende måte» (§ 3-3). Under denne forutsetningen mener veggruppa at følgende kriterier skal legges til grunn for behandlingen av enkeltsaker:

- Når det kan dokumenteres at et planlagt vegprosjekt gir vesentlige negative miljøkonsekvenser, og det samtidig finnes alternativ veg- eller transportløsning som også gir grunnlag for rasjonell og regningssvarende drift, *skal* vegsøknaden avslås.
- Når det ikke kan påvises at et planlagt vegprosjekt gir økt lønnsomhet eller andre driftsmessige fordeler, *bør* vegen nektes bygget uavhengig av om det finnes alternative veg- eller transportløsninger for vegens dekningsområde.
- Når det finnes et klart bedre alternativ utfra en helhetlig vurdering *bør* søknaden avslås selv om den planlagte vegen ikke er spesielt uheldig i miljøsammenheng.

Veggruppa anbefaler at disse prinsippene blir tatt til følge ved behandlingen av skogsvegsaker på kommunalt og regionalt nivå.

Veggruppa viser for øvrig til de mulighetene landbruksvegforskriften gir til å sette vilkår i forbindelse med godkjenning av vegsøknader (§ 3-4, omtalt i kapittel 6.2.9).

Skogbruksloven hjemler imidlertid ikke adgang til å pålegge så strenge restriksjoner på vegbygging eller drift at det området vegen skal betjene ikke lenger kan drives regningssvarende. Dersom konfliktområdet er av en slik art at det ikke er mulig å kombinere nødvendige miljøhensyn med et regningssvarende skogbruk, *anbefaler veggruppa* at miljøkvalitetene eventuelt sikres gjennom vernevedtak etter naturvernloven, plan- og bygningsloven, kulturminneloven eller annet lovverk.

Veggruppa har her lagt til grunn gjeldende tolkning av skogbruksloven når det gjelder begrepet «regningssvarende drift». Gruppa konstaterer samtidig at det fortsatt er en viss uenighet omkring forståelsen av dette begrepet både når det gjelder hvilke økonomiske begrensninger det innebærer og hvilke landbruksarealer som skal ligge til grunn for vurderingen. *Veggruppa anbefaler* derfor at dette spørsmålet blir tatt opp til vurdering ved en framtidig revisjon av skogbruksloven.

7.3.3 Tilskudd til bygging av skogsveger

Reglene for hvordan tilskuddsmidlene skal anvendes er gitt i «forskrift om tilskudd til bygging av skogsveier» og *veggruppa anbefaler* at det snarest mulig blir foretatt en full gjennomgang av denne forskriften. Den ble sist endret i 1994, men denne revisjonen hadde først og fremst som siktemål å oppdatere forskriften i forhold til organisasjonsmessige endringer i forvaltningsapparatet (kommunalisering og opprettelse av landbruksavdelinger under fylkesmennene). Siktemålet nå vil være å ta inn bestemmelser som fører til at bruk av tilskudd ytterligere sikrer at skogsvegene bygges i samsvar med intensjonene i vegforskriften og etter veggruppas øvrige anbefalinger.

Veggruppa anbefaler at følgende forhold spesielt blir ivaretatt ved endringen:

- En klarere presisering av kravene til lønnsomhet for skogsveger som blir tildelt tilskudd.
- Utvidet mulighet for å benytte tilskudd til å kompensere for økte kostnader som følge av miljømessige tilpasninger.

- Presisering av kravene til teknisk vegplan, økonomiske beregninger, beregningsgrunnlag for tilskudd og annen nødvendig dokumentasjon.

Spørsmålet om et vegprosjekt skal tillates realisert avgjøres ordinært i forbindelse med behandling etter «landbruksvegforskriften», og veggruppa mener at vurdering av søknader om statstilskudd ikke skal være en ny prøving av legitimiteten til vegprosjektet. Imidlertid kan det i forbindelse med tildeling av tilskudd settes krav om miljøhensyn som er mer omfattende enn det som eventuelt er fastlagt ved godkjenning av vegprosjektet, og økte kostnader i denne forbindelse kan eventuelt kompenseres gjennom bruk av forhøyet tilskuddssats.

Det er vegens næringsmessige nytte som skal ligge til grunn for prioritering mellom søknader og fastsetting av tilskuddsprosent, og vegprosjekt med meget lav nytteverdi skal nedprioriteres eller avslås. Det samme gjelder dersom vegprosjektet viser høy privatøkonomisk nytte og kan realiseres uten tilskudd av offentlige midler. Som et hjelpemiddel i denne sammenheng har Landbruksdepartementet utarbeidet et vurderingsskjema med tilhørende retningslinjer (M-016).

Veggruppa anbefaler at dette skjemaet blir revidert og at retningslinjene endres i tråd med de føringer som ligger i den nye forskriften og med veggruppas anbefalinger for øvrig.

7.3.4 Reaksjonsformer

Den primære målsettingen er å ha så gode saksbehandlingsrutiner og å drive så god planlegging og kontroll at alle konfliktsaker er utredet og avklart før vegbygging starter. Realistisk sett vil det allikevel komme tilfeller der veger er bygget uten tillatelse, eller at vilkår som blir lagt til grunn for en godkjennelse ikke blir fulgt opp.

Skogbruksloven anviser noen aktuelle reaksjonsformer i slike tilfelle. Det mest opplagte er å nekte bruk av skogavgift til tiltaket, eventuelt kreve tilbakebetalt skogavgift som allerede er utbetalt. Bruk av offentlig tilskudd skal naturligvis heller ikke forekomme i slike tilfelle.

Skogoppsynet kan også gi vedkommende skogeier en advarsel, eventuelt innføre meldeplikt på alle tiltak på eiendommen dersom det vurderes som hensiktsmessig.

Forskriften har ingen egen straffebestemmelse, men skogbrukslovens § 52 kommer til anvendelse dersom forskriftsbruddet kan sies å være forsettlig eller uaktsomt. Dette innebærer at skogoppsynet kan begjære påtale, og at påtalemakten kan ilegge bøter.

Veggruppa mener det er viktig at de mulighetene til å reagere på regelbrudd som ligger i lovverket blir brukt i de tilfellene der det er saklige grunner for det.

I noen sammenhenger vil det være ønskelig å kunne pålegge reparasjoner av terrengskader som følger av vegbygging eller terrengtransport i sårbart terreng. Det er begrensninger i skogbrukslovens hjemmel til å gi slike pålegg, og *veggruppa anbefaler* at dette følges opp i framtidige revisjoner av lov og aktuelle forskrifter.

7.3.5 Vegnormaler og annet veiledningsmaterielt

Standardkravene til skogsveger som bygges med statstilskudd er fastsatt i «Normaler for landbruksveier med byggebeskrivelse» fra juli 1997. De nye normalene er resultatet av en revisjonsprosess som har pågått i flere år. Selv om en modernisering av de tekniske og geometriske krav til vegene var hovedhensikten med revisjonen, så er også kravene til miljømessig tilpasning gjennom linjeføring, bygging og opprydding skjerpet i forhold til de gamle normalene for skogsveger.

Veggruppa anbefaler at de nye vegnormalene følges opp blant annet ved gjennomgang av det øvrige veiledningsmaterialet som er utarbeidet innenfor dette området. Dette gjelder spesielt veilederen «Skogsvegbygging med miljøhensyn», som ble utgitt av Landbruksdepartementet i 1991.

7.3.6 Planlegging, kompetanse og kvalitetssikring

Tilfredsstillende teknisk kvalitet og god miljømessig tilpassing av det framtidige vegnettet er avhengig av at forvaltningsapparat, planleggere, entreprenører og skogeiere har tilstrekkelig kompetanse og ferdigheter innenfor de aktuelle fagområdene. Veggruppa ser det derfor som avgjørende at ny kunnskap og endrede politiske signaler blir gjort tilgjengelig og forstått i alle utøvende ledd i denne sammenheng. *Veggruppa anbefaler* derfor at de anbefalinger som kommer fram i rapporten blir gjort til tema på alle relevante fagsamlinger for planleggere og forvaltningspersonell. Gruppa peker spesielt på at samling for fylkesskogmestrene i tekniske fag og det årlige fagkurset for vegplanleggere i skogbruket bør ha veggruppas rapport som et sentralt tema dette året. Det samme gjelder tilsvarende samlinger i miljøforvaltningen.

Veggruppa anbefaler også at fylkesmennene tar opp veggruppas rapport på felles samlinger for regional skogbruks- og miljø- og kulturminneforvaltning.

I forbindelse med det store prosjektet for registrering av miljøverdier i skog, har Landbruksdepartementet allerede initiert et opplæringsprogram rettet mot planleggere i skogbruket. *Veggruppa anbefaler* at sentrale tema fra gruppas arbeid blir tatt med også i dette opplæringsprogrammet.

For å sikre at ny kunnskap og endrede signaler innenfor dette fagfeltet når helt ut til det utførende ledd, er det nødvendig at det utarbeides en informasjonsstrategi rettet mot skogeiere og entreprenører og mot brukere av fellesgodene i utmarka.

Veggruppa anbefaler at vedtakene i kommunen kvalitetssikres ved at aktuelle miljøhensyn og vilkår for vegbygging i den forbindelse kommer tydelig fram i alle vegplaner, anbudsdokumenter og kontraktsformular mellom byggherre og entreprenør, og at resultatene evalueres fortløpende gjennom kommunenes tilsyn med og sluttkontroll av anleggene.

7.3.7 Resultatkontroll

Skogsveger har siden 1994 vært underlagt systemet med miljø- og resultatkontroll i skogbruket. Veggruppa mener at dette systemet har bidratt til å høyne både teknisk kvalitet og miljømessig tilpassing av skogsvegene. *Veggruppa anbefaler* derfor at dette systemet videreføres og utvikles på en slik måte at arealvirkningene av de ulike tiltakene i skogbruket blir tydeligere fokusert.

7.3.8 Alternative transportløsninger

Veggruppa har diskutert ulike alternativer til bygging av permanente veger for å løse skogbrukets transportbehov, og anbefaler at følgende metoder blir vurdert i de tilfellene tungtveiende grunner tilsier at vegbygging bør unngås:

Vinterbilveger

Veggruppa har fulgt et vinterbilvegprosjekt i Rendalen nøye, og har befart området både før, under og etter gjennomføring av skogsdrifta. Prosjektet er nå slutført på en svært tilfredsstillende måte, og resultatene vil bli dokumentert og presentert gjennom et videogram som viser hele prosessen fra tidlig planlegging, forberedelse i marka, anlegg og vedlikehold av selve transportbanen og resultatet sommeren etter at drifta ble gjennomført. Alle kostnadene ved prosjektet er også nøye dokumentert, og regnskapet viser at metoden har tilfredsstillende lønnsomhet ved slike forutsetninger som de man hadde i dette tilfellet.

Veggruppa anbefaler at Landbruksdepartementet støtter mangfoldiggjøring og distribusjon av videogram og annen informasjon om dette prosjektet, slik at erfaringene fra Rendalen kan bli gjort kjent også i andre områder der forholdene ligger til rette for denne driftsmetoden.

En betydelig del av kostnadene ved anlegg av vinterbilveger knytter seg til pakking og vedlikehold

av selve kjørebane. Slike kostnader er direkte knyttet til årets drift, og kan ikke ansees som varige investeringer. Det betyr at de faller utenfor de formål det er anledning til å finansiere med skogavgift, og de gir ikke grunnlag for tildeling av statstilskudd etter dagens regelverk. Eventuelt tilskudd til pakking og vedlikehold av vinterbilveger må derfor betraktes som et driftstilskudd, og er nærmere omtalt i kapittel 7.3. Varige investeringer som planering på fastmark, bruer og stikkrenner kan imidlertid betraktes på samme måte som for eksempel traktorveger, og vurderes ut fra dette i tilskuddssammenheng.

Snøskuter/beltetraktor

I Namsskogan kommune er det gjennomført et prøveprosjekt der snøskuter benyttes til terrengtransport fram til leveringssted. I prosjektet utprøves forskjellige skutertyper, og det blir drevet både metode- og utstyrsutvikling. Man antar at metoden egner seg særlig godt til drift i fjellskog, drift av små kvanta spesialsortement, til drift på bæresvak mark og i områder med sterke verneinteresser. Veggruppa anser disse forsøkene som interessante med tanke på å utvikle alternative driftsmetoder, der miljøhensyn tilsier at vegbygging bør unngås og forholdene ellers ligger til rette for slike metoder.

På denne bakgrunn *anbefaler veggruppa* at forsøkene videreføres med tanke på å komme fram til anbefalte utstyrskombinasjoner og metoder. *Veggruppa anbefaler* også at fylkene vurderer å gi tilskudd fra regionale BU-midler til slik type drifter på linje med tilskudd til drift i vanskelig terreng, og viser til at den sentrale BU-forskriften gir hjemmel for å lage regler for slike tilskudd. Det må forutsettes at hogstformen er forsvarlig i en langsiktig ressursforvaltning, og at det av tekniske, økonomiske eller miljømessige årsaker ikke er ønskelig eller aktuelt med vegbygging.

Is- og vanntransport.

Det er lang tradisjon for å benytte vannveiene til tømmertransport i Norge. Stor risiko og høyt kostnadsnivå har imidlertid ført til at fløting, varping og transport over islagte vann så og si har blitt uaktuelt. Veggruppa ser det ikke som forsvarlig å anbefale at disse transportformene blir gjenopptatt i noe omfang. I spesielle tilfelle kan det likevel være aktuelt med tømmertransport over åpent vann eller is, for eksempel når spesielle miljøforhold tilsier at vegbygging vil få svært uheldige konsekvenser. Det forutsettes at de ansvarlige for slike drifter har nødvendig kompetanse om de aktuelle metodene og de faremomenter slikt arbeid innebærer, og at alle forhold omkring sikkerhet for mannskap og forsikring av utstyr blir tilfredsstillende ivarettatt.

7.3.9 Driftstilskudd

Generelt

Veggruppa har drøftet bruk av driftstilskudd som et generelt virkemiddel og som kompensasjon for økte kostnader i de tilfelle der vegbygging blir nektet ut fra miljøhensyn.

I dag eksisterer det to generelle ordninger med driftstilskudd i skogbruket; tilskudd til drift i vanskelig terreng, og tilskudd til førstegangs tynning. Begge ordningene ble i 1994 overført til BU-systemet som regionale virkemidler, og det er nå opp til det enkelte fylket, innenfor visse skranker, å bestemme både omfang av og regelverk for disse ordningene. Landbruksdepartementet ser det som uaktuelt å gjeninnføre en statlig ordning med generelle driftstilskudd, både fordi hensynet til internasjonale avtaler (EØS-avtalen) neppe tillater det, og fordi slike generelle ordninger har vist seg lite kostnadseffektive.

Veggruppa mener derfor at i den grad det er aktuelt å bruke driftstilskudd som et virkemiddel for å unngå vegbygging, må dette kanaliseres gjennom de regionale ordningene. *Veggruppa anbefaler* at fylkene åpner mulighet for dette i spesielle tilfelle, når en på den måten kan sikre fordelaktige effekter i forhold til konkrete miljøverdier; eventuelt i forbindelse med utprøving av nye driftsmetoder. Slike tilskudd må ikke innføres på generell basis, men behandles på bakgrunn av prosjekt-

søknader i det enkelte tilfelle. Dette kan være områder som er prioritert som spesielt sårbare på fylkesnivå eller i de kommunale oversiktsplanene.

Vanskelig terreng

I Norge befinner en relativt stor del av det produktive skogarealet og de hogstmodne kubikkmasse seg i vanskelig terreng, og dette fører til spesielle utfordringer både teknisk, økonomisk og miljømessig. Disse problemstillingene er nærmere beskrevet i kapittel 6.2.3.

*Veggrupp*a anbefaler at Landbruksdepartementet initierer en utredning av hele problemkomplekset omkring skogsdrift i vanskelig terreng. Utredningen bør ta for seg ressursgrunnlaget, miljøutfordringene, aktuelle driftsmetoder og aktuelle tiltak for å tilpasse avvirkningen i slik terreng innenfor rammen av et bærekraftig skogbruk. Siden vegbygging i det bratte terrenget er spesielt utfordrende, bør metoder som fører til minst mulig terrenginnngrep vies spesiell oppmerksomhet i utredningen.

*Veggrupp*a anbefaler også at fylkene aktivt bruker ordningen med tilskudd til drift i vanskelig terreng for å fremme bruk av de mest miljøvennlige driftsmetodene under slike terrengforhold. Gjennom forhåndsgodkjenning av søknader blir kommunen gitt anledning til å sette miljørelaterte vilkår til både hogst og transport, og *Veggrupp*a anbefaler at denne muligheten blir benyttet.

Regelverket for tilskuddsordningen omfatter i de fleste fylker også lang terrengtransport. Dette tilsier at det også er mulig for fylkene å bruke ordningen i de tilfelle det er ønskelig å bruke vinterbiler eller andre alternativer til bygging av permanente veger. *Veggrupp*a anbefaler at fylkene vurderer slik bruk av driftstilskuddet som ledd i en målrettet politikk på dette området.

7.4 Konsekvenser av anbefalingene

En del av *Veggrupp*as anbefalinger vil få både økonomiske, administrative og praktiske konsekvenser. *Veggrupp*a finner ikke at det er grunnlag for konkret tallfesting av disse konsekvensene, og vil derfor nøye seg med en verbal omtale av hvordan anbefalingene i sum kan tenkes å virke for forvaltningen (administrativt), for skogbruksnæringa og for miljøinteressene.

7.4.1 Administrative konsekvenser

Mange av *Veggrupp*as anbefalinger bygger på en forutsetning om at alle kommuner med skogarealer utarbeider oversiktsplaner for skogbruk, der både viktige næringsinteresser og miljøinteresser identifiseres og kartfestes. Dette arbeidet er godt i gang i de fleste fylker, men *Veggrupp*a mener det er ønskelig å prioritere dette arbeidet enda sterkere heretter. Ressursinnsatsen når det gjelder datainnsamling og planlegging bør derfor samlet sett økes en del de nærmeste årene, uten at *Veggrupp*a har funnet grunnlag for å kvantifisere dette.

Det er også nødvendig at både kompetanse og kapasitet vedrørende bruk av geografiske informasjonssystemer styrkes i de fleste fylker. Konsekvensene av *Veggrupp*as anbefalinger for ressursbruken på dette feltet antas å være marginal, da dette arbeidet allerede er i gang både i fylker og kommuner. Dette er i tillegg kompetanse og utstyr som både fylker og kommuner også vil ha nytte av i mange andre sammenhenger.

Når det gjelder behandling av enkeltsaker regner *Veggrupp*a med en rasjonalisering i de kommunene som har ferdige oversiktsplaner for skogbruk. Alle søknader som er i samsvar med kommunens hovedplan for skogsveger bør kunne gis en forenklet saksbehandling. *Veggrupp*as klargjøring av kriterier for avgjørelse i enkeltsaker vil også kunne bidra til dette.

På den annen side legges det opp til en mer omfattende saksbehandling i de vanskelige tilfellene, og det kreves bedre dokumentasjon både når det gjelder forventede fordeler av vegbyggingen og mulige ulemper. Dette betyr at noen saker vil bli betydelig mere arbeidskrevende enn tidligere. Samlet sett regner *Veggrupp*a med at kvaliteten i saksbehandlingen vil bli bedre med omtrent samme ressursbruk som tidligere.

Innarbeiding av nye rutiner vil etter hvert også kunne føre til mer samordnet saksbehandling og bedre samarbeid mellom skogbruks- og miljøforvaltningen på kommunalt og regionalt nivå. Dette kan føre til færre antall konflikt- og klagesaker som har sitt utspring i faglig uenighet i forvaltningen. Antall klager fra søkere eller øvrige høringsinstanser vil neppe bli påvirket av veggruppas arbeid.

Veggruppa anbefaler også en gjennomgang av forskrift om statstilskudd og de tilhørende rutiner og hjelpemidler. Sammen med annen oppfølging av veggruppas arbeid, anslår gruppa dette til å utgjøre inntil ett årsverk i landbruksforvaltningen i løpet av en treårsperiode.

7.4.2 Konsekvenser for skogbruket

Veggruppa anbefaler å differensiere vegtettheten etter arealenes produksjon og økonomiske bæreevne. Samtidig er det et viktig prinsipp at utbygging av nye veger skal inngå i helhetlige løsninger for alle interesser og interessenter som blir berørt. Dette vil bidra til å sikre riktige investeringer og rasjonelle løsninger på skogbrukets behov for transport av tømmer og atkomst til skogarealene, og vil således kunne ha positive konsekvenser for skogbruket samlet sett.

Samtidig legges det større vekt enn før på skogbrukets sektoransvar når det gjelder å ivareta miljøinteressene. Dette kan i noen tilfelle bety både tapte inntekter ved at det legges restriksjoner på hogst i deler av vegens dekningsområde, og økte utgifter i forbindelse med utvidet miljøhensyn og eventuelt dyrere vegløsninger. De anbefalinger som ligger i veggruppas rapport er imidlertid bare en del av en helhetlig politikk på dette området, og det er derfor vanskelig å kvantifisere hvilket bidrag dette gir til de samlede miljøkostnadene for skogbruket.

I forbindelse med prosjektet «Levende skog» er det utført enkle konsekvensanalyser for alternative restriksjoner på vegbygging i inngrepsfrie områder og langs verna vassdrag. Imidlertid fremmer ikke veggruppa forslag som utelukker vegbygging på disse arealkategoriene, men anbefaler at miljøinteressene skal veies mot næringsinteressene i det enkelte område og tilfelle og at det skal søkes alternative løsninger der det er mulig. De negative konsekvensene for skogbruket vil derfor avhenge av hvordan avveiningene mellom nærings- og miljøinteressene blir gjort i den kommunale og regionale behandlingen. I tillegg er de ressursene som blir berørt av eventuelle restriksjoner foreløpig så dårlig kartlagt at veggruppa ikke mener det er grunnlag for å kvantifisere eventuelle konsekvenser av disse anbefalingene.

Veggruppas anbefalinger medfører økte krav til kompetanse i skogbruket og til planlegging også på detaljnivå. Dette vil medføre kostnader i forbindelse med kurs og etterutdanning, og økte planleggingskostnader som må dekkes av skogbruket selv.

Samlet sett antar veggruppa at skogbruket blir påført økte kostnader dersom veggruppas forslag blir gjennomført. Veggruppa finner imidlertid ikke grunnlag for å kvantifisere dette nærmere.

7.4.3 Konsekvenser for miljøinteressene

Det er veggruppas intensjon at de anbefalingene som fremmes i denne rapporten skal bidra til at man ved planlegging og bygging av skogsveger skal ta større hensyn til viktige miljøverdier i framtida enn det som er tilfelle i dag. Veggruppa mener derfor at konsekvensene av gruppas anbefalinger er positive for miljøinteressene i forhold til dagens situasjon.

Dette vil komme til uttrykk gjennom at miljøverdiene skal tillegges større vekt ved vurdering av vegprosjekt i spesielle områder, slik som inngrepsfrie områder og arealer nær varig verna vassdrag. Det legges også opp til en sterkere differensiering av vegtetthet og vegstandard på alle arealer med produktiv skog, og dette innebærer mindre vegbygging i store områder som er lite egnet for et aktivt skogbruk. Kommunale oversiktsplaner for skogbruk er det planverktøyet som veggruppa anbefaler at kommunene bruker i denne sammenheng.

I tillegg vil veggruppas anbefalinger for behandling av enkeltsaker etter landbruksvegforskriften og for bruk av statstilskudd til skogsveger føre til en større vektlegging av miljøverdier som nøkkelbiotoper, kulturminner mm. Det anbefales også at det i større grad enn før blir satt vilkår om å ta spesielle miljøhensyn når et vegprosjekt skal gjennomføres.

Gruppen har ikke grunnlag for å kvantifisere miljøgevinstene, men forutsetter at dette er et tema som vil bli fulgt opp blant annet gjennom miljøovervåkings- og resultatrapportssystemene.