



Klima- og miljødepartementet  
Levert elektronisk

Deres ref:

Vår ref: 118562-1003

Oslo, 15. september 2024

## HØRINGSSVAR FRA USS – NOU 2024: 10 NY MOTORFERDSELLOV

### 1 INNLEDNING

Utmærkskommunenenes Sammenslutning (USS) inngir herved høringssvar til motorferdsellovutvalgets utredning NOU 2024:10 *Ny motorferdsellov*, som har høringsfrist 15. september 2024.

USS har 101 medlemskommuner fra 13 fylker i hele Norge. Ifølge formålsparagrafen skal USS

*«arbeide for å fremme medlemskommunenenes interesser i utmarksspørsmål av enhver karakter. Utmærkskommunenenes Sammenslutning skal søke å styrke det lokale selvstyret i saker om forvaltning av utmark og bedre samspillet mellom hensynet til natur- og miljøvern og lokal næringsutvikling. Arbeidet i Utmærkskommunenenes Sammenslutning skal skje innenfor de rammer en bærekraftig utvikling og livskraftige lokalsamfunn tilsier.»*

Arbeidet for å styrke det kommunale selvstyret i saker om motorferdsel i utmark ligger i kjernen av denne formålsparagrafen, og har stått sentralt i USS' virksomhet siden stiftelsen i 1996. Sentrale USS-kommuner har deltatt i forsøksordningen som ble innført i år 2000.

USS har siden oppstarten fremmet krav om at motorferdsel i utmark er arealbruk som på linje med andre formål burde underlegges kommunenes reguleringsmyndighet etter plan- og bygningsloven. USS har i sitt innspill til lovutvalget særlig fremhevet dette grepet som vesentlig for å ivareta mandatets føring om å styrke det lokale selvstyret. USS er derfor svært tilfreds med at utvalget har tilsluttet seg at plan- og bygningsloven gis anvendelse også for motorferdsel i utmark.

For USS er det et grunnleggende premiss at motorferdselslovgivningen legger til rette for fleksible løsninger, som kan tilpasses de lokale forhold og behov, slik at den ivaretar hensynene til kommuner som ikke ønsker slik motorferdsel, og kommuner hvor motorferdsel i utmark innenfor gitte rammer er ønskelig. Medlemskommunene i USS kjennetegnes med at de har store utmarksarealer, og bruken av utmarka er en følgelig vesentlig identitetsmarkør, både historisk og i vår tid. I mange kommuner er motorferdsel i utmark viktig for næringsvirksomhet, for å gjøre utmarka tilgjengelig, og for lokalbefolkningens livskvalitet. Alternativet vil i mange tilfelle være mer veiutbygging og vinterbrøyta veier der man på sommeren bruker vann og innsjøer som ferdelsåre. En erfaring er at særlig yngre

118562-1003/2024-08-19 Ny motorferdsellov - utkast til høringssvar fra USS

innbyggere peker på motorferdsel i utmark som viktig for at de skal velge å bli boende i distriktet. Et godt regelverk for motorferdsel i utmark, som sikrer balansen mellom bruk og vern innenfor rammene av det lokale selvstyret, er derfor god distriktpolitikk.

Behovet for lokalt selvstyre springer ut av det faktum at Norge er et langstrakt land hvor det er store variasjoner med hensyn til blant annet bosetting, klima, naturmangfold, kultur og tradisjon. Det er viktig for USS at når motorferdselens påvirkning på naturmiljøet og mennesker varierer med de konkrete forholdene, må også lovgivningen inneholde det nødvendige rom for konkrete variasjoner.

Helt overordnet betyr dette, etter USS' oppfatning, at lovgivningen på en bedre måte enn dagens regelverk må balansere hva som best kan vurderes og avveies lokalt, mot hva statens nasjonale kontrollbehov begrunner. For å oppnå denne målsetningen må det lokale selvstyret i saker som gjelder motorferdsel i utmark styrkes sammenliknet med dagens fragmenterte regelverk. Dette synet har vært førende for USS gjennom prosessen med ny lov, og legges til grunn også for dette høringssvaret.

Det er USS' syn at implementeringen av motorferdsel i utmark i plan og bygningsloven vil styrke det kommunale selvstyret og gi en fleksibilitet som ivaretar de enkelte kommunenes syn på motorferdsel i utmark. Plan- og bygningsloven er vel kjent for kommunene, og fremstår som det instrumentet som best ivaretar balansen mellom de ulike hensynene og fremstår som det minst byråkratiske alternativet.

USS har deltatt i lovutvalgets referansegruppe, og har gitt skriftlige innspill til utvalgets arbeid.

NOU 2024: 10 er omfattende (mer enn 400 sider), og utvalget foreslår en fullstendig ny motorferdsellov.

USS støtter forslaget om at det utarbeides en ny lov. Høringssvaret konsentreres særlig om det som angår kommunene og det lokale selvstyret, herunder reglene om saksbehandling og sanksjonering, samt dispensasjonshjemlene. På denne bakgrunn har vi særlig konsentrert oss om kapitlene 12, 13, 15, 18, 19, 23, 27, 28, 30 og 32.

For USS er det viktig at en ny lov også bidrar til forenkling og mer effektive og praktikable regler.

Høringssvaret er vedtatt av USS' landsstyre, etter at det har vært på intern høring blant medlemskommunene.

## **2 OVERORDNET OM MANDATET OG SENTRALE GREP I UTVALGETS UTREDNING**

Motorferdsellovutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 3. september 2021. Oppnevningen var en oppfølging av Stortingets vedtak nr. 973 av 25. mai 2021:

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

I mandatet er utvalget bedt om å vurdere reglene om motorferdsel i utmark og vassdrag og å utarbeide forslag til endringer i regelverket i tråd med Stortingets føringer.

Helt overordnet slutter USS seg til utvalgets vurdering av at det har vært nødvendig med en total gjennomgang av dagens fragmenterte regelverk, med sikte på mer tilgjengelige regler i lovens egne bestemmelser. Også den teknologiske utviklingen siden dagens lov ble vedtatt tilsier dette. USS er derfor enig i at det er grunnlag for en ny motorferdsellov som kan avløse den gjeldende loven fra 1977:

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

Dette er i tråd med de innspill som USS har gitt tidligere.

Utvalget skriver videre om sine overordnede føringer for arbeidet at det:

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

USS slutter seg til vurderingen av at motorferdsel i utmark i utgangspunktet skal være forbudt, og dermed bare skal kunne gjennomføres dersom det er gjort tillatelig etter lovens unntaksbestemmelser eller etter særskilt vedtak fra kompetent myndighetsorgan.

USS er imidlertid *kritisk* til utvalgets utledning fra dette utgangspunktet et førende prinsipp om at det ikke skal legges til rette for mer motorferdsel enn i dag, verken faktisk eller rettslig. Slik USS ser det, burde lovutvalget konsentrert seg om å revidere regelverket med sikte på å oppnå den balansen som Stortinget og regjeringen har pekt på i mandatet (sitert ovenfor).

Slik USS ser det, er det ikke noe som tilsier at det på *prinsipielt grunnlag ikke bør* kunne tillates mer motorferdsel utmark i Norge – såfremt det skjer innenfor de rammer regelverket oppstiller og de hensyn som derigjennom skal ivaretas. USS kan ikke på noen måte se at det er grunnlag for å utlede noen slik avgjørende føring fra mandatet. Det fremstår derfor som at utvalget på eget initiativ har foretatt et *politisk valg*, noe som er egnet til å svekke utredningens legitimitet. I forlengelsen av dette stiller USS spørsmål ved hvorvidt denne selvplagte føringen kan ha fått konsekvenser for utvalgets vurderinger og forslag, og anmoder departementet om å ha særlig oppmerksomhet på dette forholdet i sin videre oppfølging av saken.

### **3 UTVALGETS FORSLAG I LYS AV FØRINGEN OM STYRKING AV DET KOMMUNALE SELVSTYRET**

En sentral føring for utvalgets arbeid har som nevnt vært Stortingets vedtak nr. 973 av 25. mai 2021, hvor regjeringen ble bedt om å fremme forslag om revidering av motorferdselloven med sikte på «økt lokalt selvstyre [...]». Utvalget gir en overordnet vurdering av fordeler ved lokal forvaltning vs. statlig forvaltning på s. 139:

*«Et alternativ er å legge en større del av forvaltningen til nasjonalt nivå, for eksempel til Miljødirektoratet. Fordelen med en slik løsning er mulighet til å bygge opp et spesialisert kompetansemiljø. Ved å samle sakene i ett organ vil man også legge til rette for vurderinger av samlede virkninger og for likebehandling av saker. Ulempen med å legge beslutningsmyndigheten til organer på statlig nivå er at de vil ha langt dårligere forutsetninger*

*for å ta stilling til lokale forhold. Dette kan både gjøre at saksbehandlingen blir mer ressurskrevende, og at man får vedtak som er dårligere tilpasset lokale behov og hensyn.»*

USS slutter seg til det siste som her er uttalt. Mange av USS' medlemskommuner har imidlertid gitt innspill om at denne føringen og overordnede betraktningen synes å være tapt noe av syne av utvalget i det videre utredningsarbeidet. Kjernen i et kommunalt selvstyre er at kommunen gis rom til å treffe vedtak uavhengig av andre myndighetsorganer, herunder de statlige og regionale. Begrunnelsen for dette er at kommunen kjenner de lokale forhold best, og er nærmere til å foreta valg og avveininger i den konkrete sak. Når avgjørelsesmyndigheten endatil er lagt til lokalt folkevalgt organ, har vedtaket legitimitet i det lokalsamfunnet det angår, og presumptivt forankring i den lokale folkeviljen ettersom organet er forholdsmessig sammensatt av innbyggerne i valgting. Et reelt kommunalt selvstyre forutsetter at nasjonale myndigheter aksepterer et visst rom lokal utfoldelse – uten for snevre statlige føringer.

I lys av dette er det USS' syn at en del av utvalgets forslag som har til formål å imøtekomme føringen om å styrke det kommunale selvstyret har et visst bagatellmessig preg. USS hadde ønsket at utvalget på noen punkt gikk enda lengre i å flytte makt og myndighet til kommunene, og er særlig kritisk til at det foreslås – på en måte som norsk rett ikke kjenner andre eksempler på – at staten skal kunne inndra kommunenes myndighet når staten er uenig med kommunen, jf. punkt 5 nedenfor.

Når det er sagt, er USS samtidig tilfreds med at utvalget har fulgt vårt forslag om å erstatte dagens særegne materielle og prosessuelle regler for fastsettelse av lokale løyper for snøskuterkjøring med plan- og bygningslovens alminnelige bestemmelser. Slik USS ser det, er dette er viktig grep for å sikre mer lokalt selvstyre i tråd med Stortingets anmodningsvedtak og mandatet. Det er vår oppfatning at dette grepet er helt sentralt for å følge opp føringen fra Stortinget. Som vi redegjør for nedenfor, er det USS' syn at plan- og bygningslovens system gir en hensiktsmessig saksbehandling, medvirkning og prosess for øvrig for avveiningen av de ulike hensynene som gjør seg gjeldende. Plan- og bygningslovens system innebærer en institusjonalisering av ansvars- og myndighetsforholdet mellom våre tre forvaltningsnivåer, som passer godt inn på forvaltningen av motorferdselen i utmark.

Utvalgets forslag innebærer en flere endringer i reguleringen av motorferdsel, som i større eller mindre grad vil gi kommunene økt handlingsrom. Etter forslaget skal kommunene blant annet få

- adgang til å fastsette øvingsområder for obligatorisk kjøreopplæring,
- adgang til å utvide sesonglengden for snøskuterløyper og adgang til å åpne for uttransport av ved på barmark enten i forskrift eller etter enkelttillatelse.
- større adgang til å åpne for motorferdsel på mindre vann og til å sette begrensninger i retten til direktehjemlet ferdsel,
- myndighet til å kreve gebyr for behandling av søknader om motorferdsel.

I tillegg foreslår utvalget at vårforbudet i Nord-Troms og Finnmark fjernes, noe som innebærer at kommunene i Nord-Troms og Finnmark når forholdene ligger til rette for det, kan gi tillatelser til motorferdsel om våren.

USS støtter disse forslagene.

Utvalget skriver videre:

«For å sikre at motorferdselen som tillates, er i tråd med lovens formål, foreslår utvalget klarere retningslinjer til vedtak om motorferdsel og tydeligere krav til de tillatelsene kommunene gir. Utvalget foreslår også at regelverket skal stille krav til hvordan tillatelser om motorferdsel utformes. Vi foreslår blant annet at det stilles krav til at tillatelser skal være tidsbegrensede, at det settes begrensninger på antall turer, og at det skal brukes bestemte traseer etter nærmere angitte bestemmelser.»

Disse retningslinjene er nærmere redegjort for i utredningens kapittel 28, særlig 28.3. Utvalget foreslår bl.a. at:

- at tillatelser til motorferdsel skal være avgrenset i tid og maksimalt skal kunne gis for en periode på fire år
- at det skal være krav om at tillatelser etter nærmere angitte bestemmelser skal fastsette hvor mange turer tillatelsen gjelder og at det bare kan gis tillatelse til det antall turer som er nødvendig for å dekke transportbehovet
- at det skal være krav om at tillatelser etter nærmere angitte bestemmelser skal angi hvilken trasé eller hvilket område tillatelsen gjelder
- at det presiseres i loven at kommunen kan sette vilkår i tillatelser til motorferdsel
- at departementet får adgang til å gi forskrift med ytterligere krav til hva tillatelser om motorferdsel skal inneholde

USS' syn er at disse retningslinjene på enkelte punkter kan virke inngripende for kommunene. Dette gjelder særlig føringen om at tillatelser skal være tidsbegrensede. USS har tidligere spilt inn at tillatelser bør kunne gis med ubegrenset lengde fordi de mener det er unødvendig byråkratisk å pålegge samme søker å søke på nytt så lenge behovet for motorferdsel består. USS opprettholder dette synet.

USS er også kritisk til forslaget til § 38 andre ledd som fastslår at kommunene skal bestemme et antall turer som tillatelse etter forslaget til §§ 31–37 gjelder for. Det er USS' syn at forslaget kan ha gode grunner for seg, men at det med stor sannsynlighet vil virke byråkratisk og lite treffsikkert. USS mener at flere av formålene som hjemles i §§ 31–37 ut fra sin karakter ikke er egnet for slike begrensninger. Dette gjelder f.eks. godstransport til fritidsbolig, byggearbeid, personer med funksjonsnedsettelse og en del tilfeller som det vil kunne gis dispensasjon til etter § 37. USS mener det er sannsynlig at regelen for disse formålene vil kunne innebære at det settes en begrensning på antall turer som er høy for å unngå utilsiktede restriksjoner og behov for mer byråkrati. I så fall vil bestemmelsen sågar kunne virke mot sin hensikt.

For øvrig anser USS at forslagene til retningslinjer vil bidra til å sette tydeligere rammer for kommunenes myndighetsutøvelse, og støtter disse.

## **4 PLAN- OG BYGNINGSLOVEN – KOMMUNALT FASTSATTE LØYPER FOR REKREASJONSKJØRING OG ANDRE FORMÅL**

### **4.1 Utvalgets forslag og begrunnelse**

Utvalget foreslår at kommunen gjennom vedtak av arealplan etter plan- og bygningsloven skal kunne åpne for motorferdsel i følgende områder:

- Løyper på snødekt mark og islagte vassdrag (snøskuterløyper) med tilhørende rastesoner.
- Øvingsområder som kan benyttes i forbindelse med obligatorisk kjøreopplæring.
- Motorsportanlegg, som i den grad det gjelder terrengbaner i utmark omfattes av motorferdselloven.
- Løyper og områder for preparering for friluftslivsaktiviteter på snødekt mark og islagt vassdrag, for eksempel skiløyper, skøytebaner, hundekjøringsløyper eller sykkelløyper. Adgangen til motorferdsel i slike områder skal være begrenset til preparering av områdene.
- Landingsplasser, der det ikke kreves særskilt tillatelse for start og landing med luftfartøy.

USS støtter forslaget, som langt på vei er i tråd med vårt innspill til lovutvalget.

Utvalget foreslår ikke at det fastsettes bestemmelser i *motorferdselloven* om hvilke hensyn som skal tillegges vekt eller hvordan avveiningen mellom ulike hensyn skal foretas når kommunen vedtar planer etter plan- og bygningsloven. Utvalget viser til at plan- og bygningslovens saksbehandlingsregler skal sikre at relevante hensyn blir vurdert og veid mot hverandre, og at fastsettelse av føringer for skjønnsutøvelsen etter plan- og bygningsloven i motorferdselloven, vil bidra til å gjøre regelverket komplisert og kan skape uklare grenser for hva som må vurderes. Utvalget foreslår imidlertid å videreføre materielle bestemmelser i motorferdselloven om hvor løyper og områder for motorferdsel kan plasseres, f.eks. at snøskuterløyper ikke skal kunne legges i foreslåtte verneområder eller nasjonale villreinområder, og at løyper heller ikke skal kunne plasseres der de vil være til vesentlig skade eller ulempe for reindrifta. USS er i utgangspunktet enig i dette.

For USS er det løypene for rekreasjonskjøring et viktig anliggende. Utvalget foreslår at dagens ordning med kommunalt fastsatte forskrifter om bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag, som trådte i kraft i 2015, erstattes med en ordning hvor plan- og bygningslovens regler gis anvendelse. Utvalget foreslår slik ordlyd:

*«§ 22 Snøskuterløyper*

*Forbudet i § 7 gjelder ikke motorferdsel på snødekt mark og islagt vassdrag i løyper og rastesoner som er fastsatt i reguleringsplan etter plan- og bygningsloven. I rastesoner er det kun tillat med nødvendig ferdseil til og fra rastestedet. All ferdseil må skje innenfor rammene som er fastsatt i planen.»*

Forslaget må leses i lys av forslagene til endring i plan- og bygningsloven, hvor det foreslås å innføre

- nye arealformål til kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner som hjemler løyper og rastesoner på snødekt mark og islagt vassdrag etter motorferdselloven, jf. ny § 11-7 andre avsnitt nr. 5 bokstav c.
- hjemmel til å gi bestemmelser i arealdelen om motorferdsel i områder angitt i motorferdselloven § 19 og § 43, herunder om når og hvordan ferdseil kan skje, og hvilke transport- og fremkomstmidler som kan benyttes, jf. ny § 11-9 nr. 9
- tilføyelse i § 12-5 andre avsnitt nr. 5, hvor det tilføyes av LNFR-formålet kan innebære «*løyper og rastesoner på snødekt mark og islagt vassdrag og øvingsområder for kjøreopplæring på snødekt mark og islagt vassdrag etter motorferdselloven § 43*».

- hjemmel til å gi bestemmelser i reguleringsplan om motorferdsel i områder angitt i motorferdselloven § 19 og § 43, herunder om når og hvordan ferdsel kan skje og hvilke transport- og fremkomstmidler som kan benyttes, jf. ny § 12-7 nr. 15.

Utvalget foreslår på bakgrunn av dette at snøskuterløyper og øvingsområder skal tas inn som underformål under LNFR-områder. På grunn av løypenes omfang foreslår utvalget at disse tas inn både i plan- og bygningsloven § 11-7 om kommuneplanens arealdel og § 12-5 om reguleringsplaner. Fordi øvingsområdene vil dekke et mindre areal, og primært fremstår som egnet for regulering i reguleringsplan, foreslår utvalget at disse bare tas inn i plan- og bygningsloven § 12-5 om reguleringsplaner

Utvalget gir en grundig gjennomgang av plan- og bygningslovens system som del av begrunnelsen for å gi loven anvendelse for motorferdselløyper. Utvalget gir også en fyllestgjørende redegjørelse for tidligere prosesser og forslag om å gi plan- og bygningsloven – helt eller delvis – slik anvendelse:

- I. Utvalget peker på at planprosessen etter plan- og bygningsloven skal sikre at viktige beslutninger om arealbruk og samfunnsutvikling tas av lokale folkevalgte organer etter en grundig saksbehandling der berørte parter og interessenter har anledning til å bli hørt. Ved å regulere motorferdsel gjennom planer etter plan- og bygningsloven, peker utvalget på at det ønsker å fremme samordning av arealbruk, sikre medvirkning i beslutningsprosesser og forenkle saksbehandlingen i motorferdselsaker. Ifølge utvalget legger også planprosessen til rette for avklaring av og avveining mellom ulike sektorinteresser.
- II. Utvalget mener at plan- og bygningsloven er det beste verktøyet for å kanalisere motorferdsel i utmark. Kanalisering er ifølge utvalget ønskelig for å styre motorferdsel bort fra sårbare områder og områder der motorferdselen kommer i konflikt med andre interesser, og for å samle ferdselen slik at det totale området som påvirkes av motorferdsel reduseres.
- III. Videre peker utvalget på at det er en styrke ved plan- og bygningsloven at den er *sektornøytral*, og at ulike former for virksomhet og arealbruk er omfattet av loven. Ved å behandle motorferdsel i plansystemet, fremhever utvalget, forsterkes koblingen mellom motorferdsel og andre arealinteresser.

#### 4.2 USS syn på dagens system med forskrifter etter § 4 a

Vurderingen av forslaget må ta utgangspunkt i at motorferdsel i utmark er forbudt, jf. utvalgets forslag til § 7:

**«§ 7 Forbud mot motorferdsel i utmark og vassdrag**

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

Dette er også utgangspunktet etter dagens lovgivning.

Spørsmålet er med andre ord hvilket system – saksbehandlingsmåte og innholdsmessige regler – som skal gjelde for at kommunene på utvalgte områder kan gi unntak fra dette forbudet.

Når det gjelder snøskuterskuterløypene, innebærer dagens ordning etter motorferdsloven at kommunen kan gi tillatelse til bruk av snøskuter på nærmere angitte traséer etter § 4 a. Dagens system innebærer at håndteringen av slike motorferdselsaker er overlatt til et eget, parallelt spor på siden av kommunens alminnelige virksomhet. De materielle vilkårene for å kunne fastsette forskrift eller gi en tillatelse fremstår etter USS' syn som fremmede sammenliknet med plan- og bygningslovens alminnelige ordning. I tillegg kommer at saksbehandlingen etter motorferdsloven er langt mer tilfeldig, og langt mindre grundig og demokratisk, enn den som følger av plan- og bygningsloven.

De snøskuterløypene som kommunene kan opprette med hjemmel i motorferdsel forskriften § 4 a, har likevel tydelige likheter med ordinære plansaker:

- Løypene skal fastsettes i eget kart.
- Det skal gis bestemmelser til bruken.
- Forslag til kart og bestemmelser skal sendes på høring, med henvisning til pbl. § 11-14, jf. ovenfor. Innkomne høringsuttalelser skal vurderes og kommenteres i endelig vedtak.
- Kommunens vedtak skal kunngjøres etter reglene i pbl. § 12-12.
- Konsekvensene skal utredes.

Det følger av dette at kommunene allerede i dag skal fastsette et kart for de snøskuterløypene som opprettes etter § 4a. I tillegg skal det fastsettes skriftlige bestemmelser for bruken. Den fastsatte traséen skal endatil inntas på plankartet til kommuneplanens arealdel, men dette har ingen rettslig betydning. Utvalgets forslag retter opp disse manglene ved dagens system.

### **4.3 Nærmere om USS' støtte til forslaget om å gi plan- og bygningsloven anvendelse**

USS er tilfreds med utvalgets forslag. Den normale ordningen for å gjøre en gitt arealbruk offentligrettslig tillatelig, er at den blir gjenstand for arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. Enhver arealbruk er i utgangspunktet forbudt dersom den er i strid med det arealformål med tilhørende bestemmelser som fremgår av kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan som området er omfattet av. Altså er utgangspunktet for all arealbruk det samme som motorferdsellovens forbud såfremt det ikke er gjort tillatelig.

Dersom en gitt arealbruk skal bli tillatt etter plan- og bygningsloven, er derfor den normale fremgangsmåten at det igangsettes en prosess for å fornye eller endre planverket. For en del tiltak er det tilstrekkelig at kommuneplanens arealdel åpner for arealbruken. For andre tiltak er det nødvendig med særskilt regulering gjennom reguleringsplan. Utvalgets forslag er etter USS' oppfatning riktig innplassert i plan- og bygningslovens system.

Planprosessene etter plan- og bygningsloven er omfattende og involverende. De rettslig bindende arealplanene, kommuneplaner og reguleringsplaner, vedtas av kommunestyret, jf. hhv. §§ 11-15 og 12-12. Forut for et eventuelt vedtak er det en standardisert utrednings- og medvirkningsprosess:

- For begge plantyper gjelder at oppstart skal kunngjøres og berørte interessenter skal varsles, jf. hhv. §§ 11-12 og 12-8.
- Det skal fastsettes et planprogram, hvor det skal redegjøres for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, hvilke alternativer som vil



bli vurdert og behovet for utredninger (herunder konsekvensutredninger), jf. § 4-1. Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.

- Både kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner skal sendes på høring, og i forbindelse med høringen kan enhver komme med innspill, jf. hhv. §§ 11-14, 12-10 og 12-11. Det må synliggjøres hvordan innkomne uttalelser er vurdert.
- For begge plantyper gjelder at regionale og nasjonale myndigheter har innsigelsesrett i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde, jf. § 5-4. Dersom det er fremmet innsigelse, blir hele planen eller den delen av planen som innsigelsen gjelder uten rettsvirkning inntil innsigelsen er avklart gjennom mekling eller av departementet, jf. hhv. §§ 11-16 og 12-13.
- Endelig vedtatte planer skal kunngjøres, jf. hhv. §§ 11-15 og 12-12.
- For reguleringsplaner gjelder forvaltningslovens alminnelige regler om klage, jf. § 1-9.
- Selve planen består av et plankart med tilhørende bestemmelser som er rettslig bindende for hvilken arealbruk som skal være tillatt, i tillegg til en planbeskrivelse, jf. §§ hhv. 11-5 og 12-1.

Det ligger i dette at en fullverdig innføring av plan- og bygningslovens regler for denne type motorferdsel ikke vil medføre nevneverdig mer byråkrati enn dagens ordning. Tvert imot er det USS' syn at det vil virke effektiviserende å bringe disse prosessene ut av dagens særegne system. I tillegg vil det, som nevnt, medføre en stor fordel at også plan- og bygningslovens regler for håndtering av innsigelser, klager og domstolsprøving blir gjeldende for disse sakene.

Når det gjelder konsultasjonsplikten, kan ikke USS se at innføring av plan- og bygningsloven i seg selv vil medføre noen endring sammenliknet med dagens system med kommunale skuterløyper etter motorferdselloven, jf. KDDs «*Veileder for kommuner og fylkeskommuner om konsultasjoner med samiske interesser*» pkt. 3.5.2.

USS' syn er at plan- og bygningslovens system i sum gir et oversiktlig, forutsigbart og kvalitativt godt sett av materielle, prosessuelle og personelle regler for offentligrettslig avklaring av hvilken arealbruk som skal være tillatt. Kommunene, som er den primære arealplanmyndigheten etter loven, er som også utvalget vektlegger godt kjent med lovens ordning og har inngående kunnskap om hva som er deres myndighet og plikter. Det er en stor fordel at nesten enhver arealbruk først og fremst forutsetter en plan- og bygningsrettslig avklaring – og ikke noe annet.

Planbehandling vil gjøre det enklere å vurdere motorferdsel i sammenheng med annen virksomhet og motstående miljøhensyn, og å se annen aktivitet i sammenheng med motorferdsel. Når plansystemets funksjon som kobling mellom ulike aktiviteter og verdier styrkes, blir det enklere å vurdere de samlede belastningene på natur- og friluftinteresser. Planprosessen legger etter USS' oppfatning til rette for bred medvirkning og for at ulike interesser blir hørt. Å involvere representanter for ulike interesser på et tidlig stadium kan bidra til å tilrettelegge for kompromisser og gode løsninger. Selve planleggingsprosessen kan også bidra til å gi motorferdselreguleringen økt legitimitet. Planprosessen gir også andre kommuner anledning til å delta i prosessen gjennom innsigelser, og i kommuner der motorferdsel er et konflikttema, kan planarbeidet bidra til å avklare interesser og konflikter på et tidlig tidspunkt. Dette kan gi grunnlag for løsninger og kompromisser som kan aksepteres av flere av de som blir berørt.

USS støtter også utvalgets forslag om konsekvensutredningskravene for slike arealplaner, som bl.a. innebærer en nedre grense på 500 meter for når slik utredning er påkrevet.

Utvalget er delt i synet på om det skal kunne eksproprieres rett til snøskuterløype fastsatt i reguleringsplan. USS støtter synet til utvalgslederen med flere om at plan- og bygningslovens alminnelige system bør følges så langt som mulig, og at det unngås å lage for mange spesialløsninger, dvs. at det bør være ekspropriasjonsadgang for gjennomføring av slike reguleringsplaner på linje med andre arealformål.

Utvalget foreslår at det ikke skal gjelde noen formålsavgrensning for arealplanene som åpner for motorferdsel. I dette ligger at planen ikke kan peke på noe spesielt formål som motorferdsel på traséen må ha. Dette innebærer en viss endring sammenliknet med dagens system. USS støtter dette forslaget.

#### **4.4 Særlig om klage, innsigelse og domstolsprøving**

USS og kommunene har erfaring med at dagens regler for klagebehandling av kommunenes motorferdselsforskrifter ikke er hensiktsmessig. Mange kommuner opplever at statsforvaltere eller andre påklager kommunenes forskriftsvedtak, som etter motorferdselsforskriften § 4 a åttende ledd er mulig – til tross for at klagerett på forskriftsvedtak er et fremmedelement i norsk rett. Videre opplever kommunene at det stadig er settestatsforvaltere som får klagesakene til endelig avgjørelse, og at overordnede statlige myndigheter er svært tilbakeholdne med å involvere seg i konkrete saker.

USS' klare syn er at det er utviklet en praksis i mange områder hvor statens motorferdselspolitikk i realiteten er overlatt til saksbehandlere hos settestatsforvaltere. Vår oppfatning er at dette er en udemokratisk ordning, hvor innslaget av politisk ansvar er svakt. I tillegg kommer at det er uklart om kommunene har rettslig interesse i å få prøvet klageinstansens vedtak for domstolene. Dersom sistnevnte ikke er mulig (USS er for tiden partshjelper i en prinsipiell sak om dette spørsmålet), er motorferdselsforskriftene blant svært få vedtakstyper som kommunene ikke kan få rettslig prøving av.

En viktig fordel med utvalgets system er derfor at innsigelses-, klage-, og domstolsprøvingsordningen som gjelder for arealplaner etter plan- og bygningsloven kommer til anvendelse. Dette innebærer at:

- Nasjonale og regionale planmyndigheter får innsigelsesmyndighet, hvilket vil rydde opp i medvirkningsprosessen.
- Det blir klagerett på vedtak av reguleringsplan, med statsforvalteren som klageinstans.
- Kommunen kan velge å ta hensyn til en innsigelse, eller å ikke ta den til følge slik at spørsmålet må avgjøres av departementet.
- Plan- og bygningslovens og rundskriv H-2014-2s føringer om innsigelsesordningen kommer til anvendelse.
- Kommunen blir involvert i departementets behandling av innsigelsessaken, i motsetning til dagens behandling av klagesaker hos statsforvalterne.
- Departementets avgjørelse innebærer politisk involvering på riktig nivå, med direkte parlamentarisk ansvar overfor Stortinget.
- Kommunen kan gå til søksmål om gyldigheten av en innsigelse eller departementets avgjørelse etter pbl. § 5-7.
- Kommunen kan gå til søksmål om gyldigheten av statsforvalterens avgjørelse i klagesak i medhold av tvisteloven § 1-4 a.

I sum vil disse reglene innebære en betydelig styrking av det kommunale selvstyret fordi kommunen får mye bedre forutsetninger for å ivareta sine interesser i behandlingen av saker der andre myndighetsorganer har innvendinger.

## 5 SÆRLIG OM STATLIG KONTROLL MED KOMMUNENES MYNDIGHETSUTØVELSE

Utvalget har i kapittel 30 gjennomgått behovet for statlig kontroll med kommunenes myndighetsutøvelse. Det er i dag ingen særlige regler som gir hjemmel til å flytte myndighet fra kommunalt til statlig nivå på grunn av en kommunes angivelig manglende evne eller vilje til å etterleve motorferdselregelverket. Utvalget foreslår imidlertid flere slike hjemler i den nye loven.

Utvalget foreslår for det første en adgang til å flytte myndighet til å gi dispensasjon til motorferdsel etter den generelle dispensasjonshjemmelen i forslaget § 37 fra kommunen til staten eller fylkeskommunen. Bestemmelsen gir i første ledd kommunen myndighet til å gi dispensasjon til motorferdsel

*«dersom det er strengt nødvendig for å dekke et særskilt behov og det ikke er grunn til å anta at motorferdselen vil føre til nevneverdig skade på naturen eller vesentlig ulempe for friluftsliv eller samisk kulturutøvelse.»*

Bestemmelsen viderefører gjeldende lov § 6 med enkelte forenklinger.

Utvalget foreslår imidlertid at det i ny § 37 inntas et andre ledd som gir statlige myndigheter myndighet til å inndra kommunens dispensasjonsmyndighet etter første ledd:

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

Utvalget foreslår altså ikke at det skal være mulig å flytte myndigheten til å gi øvrige tillatelser. Bakgrunnen for dette skillet er at adgangen til å gi dispensasjon etter § 37 ifølge utvalget ikke er begrenset til motorferdsel for bestemte formål, i motsetning til andre bestemmelser. Dispensasjon kan gis for ethvert formål så lenge ferdsele er strengt nødvendig og oppfyller et særskilt behov. Dersom kommunene ikke prøver behovet for og nødvendigheten av motorferdselen strengt nok, gir denne bestemmelsen ifølge utvalget *«en betydelig mulighet til å omgå lovens grenser»*. Ifølge utvalget gir andre muligheter til å gripe inn mot ulovlige vedtak (hjemlet i andre bestemmelser) et tilstrekkelig rom for å gripe inn mot andre kommunale vedtak om motorferdsel.

USS er svært kritisk til forslaget til § 37 andre ledd. Slik også utvalget skriver, *«kjenner [vi] ikke til andre eksempler på bestemmelser i lovverket som åpner for å flytte myndighet fra kommunen til staten der myndigheten i utgangspunktet er lagt til kommunen i loven»*. Når føringen for utvalgets utredning var å styrke det kommunale selvstyret, faller forslaget langt på siden av både hva det er behov for og hva det er mulig å begrunne. Utvalget gir ingen begrunnelse for at det er nødvendig med en slik statlig mulighet til å inndra kommunal myndighet. USS anmoder departementet om å forkaste forslaget.

USS vil videre anmode departementet om å forkaste utvalgets forslag om å gi statsforvalteren mulighet til å legge ned midlertidige eller permanente forbud mot motorferdsel etter forslaget § 9 første og andre ledd:

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

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

USS er svært kritisk til forslaget. USS støtter at det i loven bør være en mekanisme som gir mulighet for å midlertidig begrense eller forby motorferdsel – hovedsakelig av hensyn til reindriften. Forslaget i til første og andre ledd går imidlertid altfor langt.

For det første er ordlyden «*eller andre interesser som denne loven skal ivareta*» altfor uklar. Heller ikke merknadene gir noen veiledning om hva slags situasjoner som kan begrunne slike begrensninger eller forbud.

For det andre kan ikke USS se at utvalget har begrunnet at *statsforvalteren* bør gis slik myndighet, verken i den generelle utredningen eller i merknadene til bestemmelsen. Når motorferdsel etter loven eller vedtak er tillatt – som er de tilfellene forslaget til § 9 gjelder – kan ikke USS på noen måte se at det er riktig å gi *statsforvalteren* myndighet til å gjøre den forbudt. Dette gjelder særlig den motorferdsel som kommunene har gjort tillatelig gjennom arealplanvedtak etter kapittel 4. En slik myndighet for statsforvalteren fremstår som både fremmed og vilkårlig, og på ingen måte i tråd med føringen til utvalget om å styrke det kommunale selvstyret. USS mener at slik kompetanse utelukkende bør ligge til kommunen i første instans.

For det tredje anser USS at forslaget til andre ledd også mangler en begrunnelse. USS anser det er tilstrekkelig med kompetanse til å midlertid begrense eller forby motorferdsel, jf. første ledd.

USS' syn er at det bør inntas en bestemmelse som gir kommunene myndighet til å vedta midlertidige begrensninger eller forbud. Det kan eventuelt konstrueres en klagerett på kommunens vedtak om å nedlegge slike restriksjoner eller avgjørelse om å ikke treffe slikt vedtak dersom initiativet kommer fra andre enn kommunen selv.

I alle tilfelle, dersom innspillene ovenfor ikke hensyntas, etterlyser USS at kommunene gis anledning til å få overprøvet statsforvalterens vedtak ved klage og domstolsprøving.

## **6 STRAFF OG REAKSJONER**

USS vil også gi enkelte merknader til utvalgets vurderinger av straff og andre reaksjoner mot ulovlig motorferdsel i utmark. USS har alltid fremhevet at motorferdselregelverkets legitimitet forutsetter at overtredelser og ulovligheter blir avdekket og sanksjonert. Det har vært et hovedanliggende for USS å påpeke at større handlingsrom for kommunene må motsvares av større ansvar for gjennomføringen av motorferdselen i tråd med den til enhver tid gjeldende regelverk.

Utvalget gir bl.a. følgende beskrivelse av omfanget av ulovlig motorferdsel i utmark:

«Ulovlig motorferdsel og reaksjoner for brudd på motorferdselloven er et tema i miljøkriminalitetsmeldingen. I meldingen legges det til grunn at det skjer mange brudd på motorferdselregelverket, og det påpekes at Statens naturoppsyn har inntrykk av at den ulovlige bruken av snøskuter er omfattende i enkelte regioner. Samtidig påpekes det at det er vanskelig å tallfeste det totale omfanget av ulovlig motorferdsel siden oppdagelsesrisikoen er lav. Beskrivelsen samsvarer med innspill utvalget har fått fra flere hold. Både Statens naturoppsyn, Økokrim og flere politidistrikt, statsforvaltere og privatpersoner har gitt uttrykk for at omfanget av ulovlig motorferdsel er betydelig. Samlet sett ser det ut til at det er mye ulovlig kjøring, at respekten for lovverket er lav i enkelte miljøer, og at det enkelte steder foregår et organisert samarbeid for å varsle om kontroller og spleise på bøter.»

Det er maktpåliggende for USS som en medlemsorganisasjon med mer enn 100 medlemskommuner med store utmarksområder å bidra til å bukt med den ulovlige kjøringen.

Konkret vil USS for det første støtte forslaget om å innføre fengselsstraff for enkelte overtredelser, jf. forslaget om at forsettlig og uaktsomme overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av motorferdselloven skal kunne straffes med bøter eller fengsel på inntil ett år, og at grove overtredelser skal kunne straffes med fengsel i inntil to år.

For det andre vil USS peke på at inndragning fremstår som et særlig egnet virkemiddel i saker om gjentatte overtredelse av motorferdselregelverket. USS ber departementet og påtalemyndigheten særlig merke seg følgende avsnitt:

«Utvalget har inntrykk av at terskelen for å inndra kjøretøy for overtredelser av motorferdselloven i praksis er lagt for høyt sammenlignet med lovgivers forutsetninger i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004). Vi mener at straffeloven § 69 gir et vidt grunnlag for å beslutte inndragning, og at denne hjemmelen er en tilstrekkelig hjemmel. Vi peker på at det er svært viktig at påtalemyndigheten følger opp føringene gitt i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) og tidligere i Ot.prp. nr. 60 (1986–87) og i Riksadvokatens håndhevingsdirektiv.»

## **7 ØVRIGE FORHOLD**

### **7.1 Tillatelse til kjøring til leide fritidsboliger**

Utvalget foreslår at kommunene skal kunne gi tillatelse til godstransport til søkers egen fritidsbolig, jf. forslaget til § 33. USS' syn er at begrensningen til «søkers egen» fritidsbolig er urimelig, ettersom også personer som leier fritidsbolig kan ha tilsvarende behov for å få transportert gods til fritidsbolig man leier – i kortere eller lengre perioder.

### **7.2 USS savner uansett en begrunnelse for utvalgets avgrensning av denne muligheten til den del av befolkningen som eier fritidsbolig. Særlig om offentlige posttjenester**

Utvalget vurderer i punkt 19.5 motorferdsel som infrastruktur som dekker viktige samfunnsbehov, med direkte hjemmel i loven. I punkt 19.5.2 skriver utvalget:

*«Utvalget foreslår videre å videreføre det generelle unntaket for motorferdsel for etablering, drift, og vedlikehold av alle slags veier.*

*Utvalget legger derimot til grunn at det per i dag ikke er noe behov for motorferdsel i utmark og vassdrag for postombringing, og viderefører derfor ikke hjemmelen for «offentlige posttjenester».* (understreket her).

Det understrekede sitatet er ikke korrekt. USS er kjent med at det finnes vegløse bygder der postombæring forutsetter motorferdsel i utmark, og der dette for mange fastboende er den eneste kontakten med omverdenen på vinteren når været kan være tøft. Det er helt vesentlig å videreføre denne ordningen både faktisk og i lovverket. USS ber departementet sikre dette.

For øvrig vil USS påpeke at det understrekede sitatet står i en viss kontrast til utvalgets egne vurderinger av behovet for motorferdsel til og fra faste bosteder som ikke kan nås på annen måte, jf. utredningens kapittel 21.2.2.

### **7.3 Særlig om gebyrer**

USS har i tidligere innspill påpekt at kommunene i større grad bør kunne få dekket sine kostnader til behandling av saker om motorferdsel gjennom gebyrinnkreving.

USS vil kort bemerke at utvalgets forslag er i tråd med våre tidligere innspill på dette punkt, og at vi støtter forslagene, jf. bl.a. forslaget til § 45.

### **7.4 Særlig om bruk av små, elektriske kjøretøy**

USS har merket seg at det enkelte ønsker å åpne for – i større eller mindre grad – bruk av små elektriske kjøretøy i utmark. Begrunnelsen er at slike har mindre støy- og skadepotensial enn tyngre motoriserte kjøretøy.

Utvalgets forslag er at kommunen får adgang til å åpne for bruk av elsykler utenfor vei og turvei i utmark eller forby eller begrense bruken av elsykler i hele eller deler av utmarka. Utvalget skriver følgende i sin begrunnelse i pkt. 24.4.3:

*«Å gi adgang til bruk av elsykler, men ikke andre transport- og fremkomstmidler med like lavt skadepotensial kan være prinsipielt problematisk og utvalget ser at det kan stilles spørsmål ved om en slik særregulering strider mot føringen om å lage et teknologinøytralt regelverk. Etter utvalget syn skiller likevel elsykler seg fra andre typer små elektriske kjøretøy fordi ferdsel med dem også krever bruk av muskelkraft. Vi legger til grunn at dette er et vesentlig argument for å behandle elsykkelen på en annen måte enn andre små elektriske kjøretøy.»*

USS slutter seg til dette. Det er ikke kun støy og fravær av dette som er sentralt for vurderingen av om motorferdsel i utmark skal være tillatt. Natur og friluftsliv kan tenkes å bli forstyrret selv om støyelementet ikke er til stede.

USS slutter seg derfor til utvalgets forslag og begrunnelse, og synes det fremstår som en god løsning at kommunene får myndighet til å utrede og regulere denne type ferdsel.

Med vennlig hilsen

**Utmarkskommunenes Sammenslutning**

Linda Døsen Stubsveen  
Leder