



Klima- og miljødepartementet  
Levert elektronisk

Deres ref:

Vår ref: 118562-1003

Oslo, 15. oktober 2024

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

### 1 INNLEDNING

Utmarkskommunenes Sammenslutning (USS) inngir herved høringssvar til motorferdsellovutvalgets utredning NOU 2024:10 *Ny motorferdsellov*.

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

*«arbeide for å fremme medlemskommunenes interesser i utmarksspørsmål av enhver karakter. Utmarkskommunenes 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 Utmarkskommunenes 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.

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 og har vært et viktig element i bruken av utmarka. Helt overordnet betyr dette at lovgivningen på en bedre måte enn i 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 regelverk. Dette synet, som også Stortinget har tillagt vekt, har vært førende for USS gjennom prosessen med ny lov.

Rammene for ny lov er satt gjennom Stortingets anmodningsvedtak – ny lov skal sikre *økt lokalt selvstyre og redusert byråkrati*. Hovedspørsmålet blir derfor om utvalgets lovforslag ivaretar Stortingets mål med ny lov.

Regjeringen har i mandatet gitt utvalget anledning til enten å foreslå endringer i gjeldende lov eller foreslå en ny lov. Utvalget har valgt det siste, og hvor hovedgrepet er en innlemming av motorferdsel i utmark i plan- og bygningsloven og plansystemet.

118562-1003/2024-10-15 Ny motorferdsellov - høringssvar fra USS

Dette høringsvaret er vedtatt av landsstyret i USS, etter en omfattende intern høring blant medlemskommunene.

## 2 SAMMENDRAG AV USS' SYN PÅ UTVALGETS UTREDNING OG LOVFORSLAG

Motorferdsel i utmark er arealbruk, men likevel en spesiell form arealbruk. Motorferdsel skjer regelmessig uten større varige inngrep i natur om noen, uten faste installasjoner, ingen stasjonær bruk, men likevel med noe støy og bevegelser som kan være negative for dyr og mennesker.

I flere medlemskommuner er det i dag regulert mange mil med skuterløyper, som en svært viktig del av befolkningens friluftsliv og rekreasjon. Disse skuterløypene er etablert over flere tiår med lokale prosesser, interesseavveininger og forvaltningsvedtak, og er i dag innarbeidet som en naturlig del av folks hverdag.

Svært mange av kommunene hvor motorferdsel i utmark er en viktig sak, er medlemskommuner i USS. Disse kjennetegnes ved at de har store utmarksarealer, og bruken av utmarka er følgelig en 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. En erfaring er at særlig yngre 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 distriktspolitikk. Et regelverk som gir rom for motorferdsel i utmark på grunnlag av vedtak basert på lokalt skjønn vil også redusere potensialet for ulovlig kjøring betraktelig. Sistnevnte er et vesentlig moment for mange av kommunene som har gitt innspill til USS.

Lokal råderett over egne naturressurser innenfor bærekraftige rammer er en sentral del av lokaldemokratiet. Behovet for denne råderetten springer ut av det faktum at Norge er et langstrakt land med store variasjoner i 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.

Samtlige medlemskommuner støtter Stortingets anmodningsvedtak om at reviderte regler må sikre økt lokalt selvstyre og redusert byråkrati. Det er imidlertid ulike syn på hvorvidt utvalgets hovedgrep – å innlemme motorferdselen i plan- og bygningsloven – er et riktig og hensiktsmessig grep for å nå disse målsettingene. Flere kommuner har fremført gode argumenter for at et slikt grep verken vil føre til økt lokalt selvstyre eller redusert byråkrati, mens andre medlemskommuner har fremført gode argumenter for det motsatte syn.

Landsstyret har etter omfattende drøftinger funnet det riktig *ikke å ta stilling til* utvalgets forslag om å innlemme motorferdsel i utmark i plan- og bygningsloven. Landsstyret har forståelse for de argumenter som er fremført fra begge hold, og respekterer de ulike syn på spørsmålet.

Uavhengig av hva regjeringen måtte foretrekke – å revidere gjeldende motorferdsellov eller innlemme reglene om motorferdsel i plan- og bygningsloven – har landsstyret klare synspunkter på viktige spørsmål som krever en bedre avklaring enn det utvalgets lovforslag innebærer. Stikkordsmessig gjelder dette:

- Det må vedtas en overgangsbestemmelse som fastslår at gjeldende forskrifter om løyper for snøskuterkjøring vedtatt etter dagens § 4 a i motorferdselloven og -forskriften fortsatt skal gjelde og at nye regler kommer til anvendelse på nye traseer.
- Utvalgets forslag til § 38 andre ledd om at kommunale tillatelser etter kapittel 5 maksimalt kan gis en varighet på 4 år, og at kommunene må angi et maksimum antall turer som tillatelsen gjelder for, må avvises.
- Kommunenes adgang til å gi tillatelse til motorferdsel til godstransport til fritidsbolig etter § 33, må også omfatte eiers familie og andre som f.eks. gjennom dokumenterte leieavtaler disponerer fritidsboligen.
- Utvalgets forslag til § 37 andre ledd, som gir statlige myndigheter kompetanse til å inndra kommunens dispensasjonsmyndighet etter bestemmelsens første ledd, må avvises.
- Utvalgets forslag til § 9, som gir statsforvalteren mulighet til å legge ned midlertidige eller permanente forbud mot motorferdsel som ellers er tillatt (også som følge av kommunale vedtak) må avvises.

Disse og andre deler av utvalgets lovforslag vil bli kommentert nærmere i det følgende.

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

Utvalget skriver 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 utgangspunktet om at motorferdsel skal være forbudt til at det også skal være et førende prinsipp om at det ikke skal *«legge[s] til rette for mer motorferdsel enn i dag – verken faktisk eller rettslig»*, jf. første del av sitatet ovenfor. 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.

Slik USS ser det, ligger det ingen føringer i Stortingets mandat om at en gjennomgang av regelverket bør føre til mer eller mindre motorferdsel. Det avgjørende må være at spørsmålet om motorferdsel må avgjøres med grunnlag i de rammer regelverket oppstiller og de hensyn som derigjennom skal ivaretas, blant annet gjennom konkrete interesseavveininger.

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

En sentral føring for utvalgets arbeid har 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 [...]».* USS har derfor særlig hatt formålet om å styrke det lokale selvstyret som førende for våre vurderinger av forslaget, som fullt ut er i tråd med organisasjonens formål.

Lokal råderett over egne naturressurser innenfor bærekraftige rammer er en sentral del av lokaldemokratiet. Behovet for denne råderetten springer ut av det faktum at Norge er et langstrakt land med store variasjoner i 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.

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. Regjeringen har i distriktsmeldingen – Meld.st. 27 (2022-2023) nettopp understreket behovet for at «[a]realpolitikken må tilpassast til dei lokale tilhøva», slik også de nye statlige planretningslinjene bygger på.

Mange av USS' medlemskommuner har imidlertid gitt innspill om at dette på flere punkter synes å være tapt av syne i utredningsarbeidet fra utvalgets side. 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 er presumtvt forankret i den lokale folkeviljen ettersom organet er forholdsmessig sammensatt av innbyggerne i valgting. Et reelt kommunalt selvstyre forutsetter da at nasjonale myndigheter aksepterer et visst rom for 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 bagatellmessig preg. USS hadde ønsket at utvalget på noen punkt gikk enda lengre i å flytte makt og myndighet til kommunene. USS er videre særlig kritisk til at utvalget i motsatt retning foreslår – 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 7 nedenfor.

Utvalgets forslag innebærer også 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.

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

### **5.1 Utvalgets forslag og begrunnelse**

Et sentralt grep i utvalgets forslag er å gi plan- og bygningsloven anvendelse for motorferdsel i utmark.

USS tar som nevnt innledningsvis ikke stilling til det hovedgrepet som utvalget har foreslått med å innlemme regulering av motorferdsel i utmark i plan- og bygningsloven. *Dersom* regjeringen skulle gå videre med innlemming av motorferdselen i plan- og bygningsloven som et hovedgrep, har USS derimot flere merknader. Innledningsvis bemerkes at utvalget ikke foreslår 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 her 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 derimot 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 enig i dette.

### **5.2 Plan- og bygningslovens sammenliknet med 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 ferdsele er tillatt etter kapittel 3 til 5, eller etter annen lov.»*

Dette er også utgangspunktet etter dagens lovgivning.

Spørsmålet er hvilket system for 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 motorferdsselforskriften at kommunen kan gi tillatelse til bruk av snøskuter på nærmere angitte traséer etter § 4 a.

Etter USS syn må dagens ordning videreføres så langt som mulig i nytt regelverk.

### 5.3 Konsekvensutredninger

Et særskilt tema er hvordan plan- og bygningslovens ordninger med konsekvensutredninger, som særlig reguleres av konsekvensutredningsforskriften, skal anpasses når det gjelder regulering av motorferdsel i utmark.

Etter' USS syn må denne vurderingen ta utgangspunkt i at det allerede i dag gjelder et utredningskrav for de lokale forskriftene, selv om dette ikke er direkte koblet til konsekvensutredningsforskriften. USS antar at det utredningskravet som allerede gjelder på grunnlag av motorferdselforskriften § 4 a, særlig fjerde til sjetten ledd, samt den alminnelige utredningsplikten for forskrifter i forvaltningsloven § 37, langt på vei sammenfaller med hva som følger av konsekvensutredningsforskriften.

USS kan derfor støtte utvalgets forslag om nivå på konsekvensutredningskrav, herunder en nedre grense på 500 meter for når slik utredning er påkrevet for snøskuterløyper.

### 5.4 Ekspropriasjon

Utvalget er delt i synet på om det skal kunne eksproprieres rett til snøskuterløype fastsatt i reguleringsplan. Deler av utvalget går imot å innføre adgang til ekspropriasjon til snøskuterløyper.

USS støtter dette synet.

### 5.5 Formålsavgrensning

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.

Mange kommuner har positive erfaringer med formålsbestemte løyper, særlig når det gjelder de såkalte isfiskeløypene. En konsekvens av å innføre plan- og bygningsloven er at denne type formålsangivelse ifølge utvalget ikke bør videreføres, fordi arealplaner etter utvalgets oppfatning ikke er et egnet verktøy for å avgrense personkretsen som kan benytte et planområde.

USS merker seg utvalgets begrunnelse, men stiller spørsmål ved om den er for kategorisk. Det er en rekke eksempler på at det gjennom plan- og bygningsloven kan reguleres hva slags virksomhet som skal kunne finne sted, f.eks. når arealer reguleres til næringsformål eller boligbebyggelse. USS kan ikke se at dette blir vesentlig annerledes dersom kommunene setter bestemmelser til en arealplan som fastslår hva en gitt trasé kan brukes til. Slike begrensninger vil ikke dreie seg om *hvem* som kan gjøre noe – slik utvalget skriver – men hvor en gitt aktivitet kan finne sted, f.eks. at isfiskeløyper kan benyttes til isfiske.

Utvalgets konklusjon er at snøskuterløypene må vedtas som *reguleringsplan* dersom de skal medføre tillatelse til motorferdsel, jf. forslaget til § 22. Samtidig foreslår utvalget endringer i arealformålene til både kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner, slik at kommunene rent planmessig kan forankre løypene på flere nivåer. Men dersom motorferdsel skal bli tillatt, må det altså vedtas en reguleringsplan.

USS støtter dette fordi *reguleringsplan*prosessen vil være best egnet for å få riktige utredninger og relevant medvirkning.

Dette forutsetter imidlertid at statlige og regionale myndigheter samtidig respekterer at reguleringsplan faktisk er tilstrekkelig planmessig forankring. I praksis betyr dette at det må presiseres at det ikke kan brukes som grunnlag for innsigelse eller klage mot slik reguleringsplan at den eventuelt ikke er i samsvar med kommuneplanens arealdel.

Kommunene opplever stadig at innsigelsesmyndigheter henviser til slik motstrid med overordnet plan som begrunnelse for innsigelse. Dersom utvalgets føringer om at kommunene skal stå fritt i valg av plantype rent planmessig, men at reguleringsplan er det eneste det stilles krav om for å oppnå tillatelse til motorferdsel skal stå seg, må dette følges opp i myndighetenes praksis.

USS er bekymret for at statsforvalterne eller andre vil utvikle en praksis som medfører at enhver trasé må vedtas i kommuneplan, noe som vil være sterkt uforholdsmessig, unødvendig, og en vesentlig byråkratisering sammenliknet med dagens system – i strid med mandatet.

USS ber derfor om at dette presiseres i merknadene til § 22 og de tilhørende foreslåtte endringene i plan- og bygningsloven.

## **5.6 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 fullt og helt er overlatt til settestatsforvaltere som i liten grad forholder seg til føringer fra departementet. Vår oppfatning er at dette er en udemokratisk ordning, hvor innslaget av politisk ansvar er svakt, og som representerer et brudd med det nærhetsprinsippet som lovgivningen er tuftet på.

I tillegg kommer at det er uklart om kommunene har rettslig interesse i å få prøvet klageinstansens vedtak for domstolene. USS er for tiden partshjelper i en rettssak mellom Tydal kommune og staten v/KLD som dreier seg om hvorvidt kommunen har rettslig interesse i å få prøvet gyldigheten av en settestatsforvalters vedtak om å oppheve kommunens vedtak om forskrift etter motorferdselsforskriften § 4 a. Dersom sistnevnte ikke er mulig, er motorferdselsforskriftene blant svært få vedtakstyper som kommunene ikke kan få rettslig prøving av, ettersom det følger av tvisteloven § 4 a at kommunene kan gå til søksmål i tilsvarende saker som dreier seg om overprøving av bl.a. enkeltvedtak. Også plan- og bygningsloven har en egen mekanisme for domstolskontroll med statlige- og regionale myndigheters innsigelsesvirksomhet i § 5-5. Frostating lagmannsrett kom i kjennelse 25. september 2024 til at kommunen ikke hadde rettslig interesse i saken. Dersom kjennelsen blir stående, er kommunens søksmål avvist fra domstolene – noe som vil være svært negativt for både den konkrete



saken og for det lokale selvstyret på motorferdselområdet. Det er foreløpig ikke avklart om kjennelsen vil bli anket.

Utvalget foreslår at innsigelses-, klage-, og domstolsprøvningsordningen som gjelder for arealplaner etter plan- og bygningsloven automatisk vil komme til anvendelse, herunder at:

- Nasjonale og regionale planmyndigheter får innsigelsesmyndighet.
- 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 (Kommunal- og distriktsdepartementet), 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 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.

## 5.7 Særlig om overgangsregler

Nye regler reiser spørsmål om forholdet mellom gjeldende regler og nye regler på etablerte forhold.

Mange kommuner har vært opptatt av dette i høringsrunden. Slik USS oppfatter en del kommuner, er det en vesentlig bekymring at en eventuell innføring av plan- og bygningsloven vil føre til at allerede vedtatte løyper kan stå i fare for å falle bort, eller måtte vurderes på nytt. Det samme spørsmålet vil gjelde reviderte regler innenfor motorferdselloven.

Dette spørsmålet dreier seg i realiteten om hvilke overgangsregler som skal knyttes til en ny lov. Utvalget har i liten grad problematisert spørsmålet, men foreslår slik overgangsbestemmelse:

### *«§ 56 Overgangsbestemmelser*

*Enkeltvedtak fattet etter lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven) med forskrifter som gir tillatelse til motorferdsel gjelder i opptil fem år etter at denne loven trer i kraft.*

*Forskrifter vedtatt med hjemmel i lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven) § 4 a annet avsnitt om løyper for kjøring med snøskuter på vinterføre gjelder i fem år etter at denne loven trer i kraft.*



*Kongen kan fastsette at bestemmelser i forskrift 15. mai 1988 nr. 356 for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagt vassdrag skal stå ved lag i en periode på opptil fem år etter at denne loven trer i kraft.»*

Det foreslås altså en overgangsperiode på fem år etter lovens ikrafttredelse, hvoretter gjeldende tillatelser som er gitt i enkeltvedtak eller forskrifter etter § 4 a opphører. Slike tillatelser må deretter eventuelt fornyes etter det nye regelverkets bestemmelser.

Mange kommuner har meldt en alvorlig bekymring for konsekvensene av en slik overgangsbestemmelse. For det første fordi den er kort, for det andre fordi det fremstår som uklart hva som skal til for bringe gjeldende tillatelser i samsvar med et eventuelt nytt regelverk i tråd med utvalgets forslag og endelig fordi dagens motorferdsel i kommunen bygger på et utall antall tillatelser, gitt over flere tiår, og med grunnlag i omfattende prosesser.

USS deler denne bekymringen. Utvalgets forslag til overgangsbestemmelse etterlater et bestemt inntrykk av at utvalget ikke har foretatt noen grundig vurdering av konsekvensene av forslaget til overgangsordning.

Utvalget beskriver i kapittel 34 om økonomiske og administrative konsekvenser av sine forslag at «[...] ny lov ikke vil medføre vesentlige kostnader eller administrative konsekvenser.» – USS er ikke enig i denne antakelsen. For de kommuner som har det største omfanget av snøskuterløyper – opp til flere hundre kilometer etablert gjennom tillatelser gitt over perioder på mange tiår – vil det kunne fremstå som en formidabel oppgave å videreføre dette løypenettet med grunnlag i ny lov over en fem-års periode. Utvalgets antakelse om at «kunnskapsgrunnlaget fra tidligere prosesser i stor grad kan gjenbrukes» synes løsrevet fra undersøkelser av noe slag, særlig hensett til de nye krav om oppdaterte kunnskapsgrunnlag som preger miljøretten i vår tid.

Overgangsutfordringene må ikke undervurderes, og USS må be departementet foreta grundigere analyser av disse utfordringene enn det utvalget har gjort.

Etter USS' oppfatning bør en overgangsregel gå ut på at gjeldende løyper vedtatt med hjemmel i motorferdselsforskriften § 4 a kan videreføres uten krav til nye vurderinger og interesseavveininger.

Ettersom kommunene etter gjeldende ordning skal utarbeide kart over løypene og legge disse inn i kartet til kommuneplanens arealdel, jf. § 4 a andre ledd andre og tredje punktum, samt fastsette bestemmelser om bruken, jf. tredje og fjerde punktum, kan ikke USS se noen vesentlig innvending mot en slik ordning.

Det er USS sitt syn at de overgangsutfordringer som vil oppstå best kan løses ved at gjeldende løypenett basert på tidligere vedtak i størst mulig grad gis fortsatt gyldighet uavhengig av at det innføres et nytt system for vedtakelse av nye løyper.

Etter vårt syn vil det være en hensiktsmessig grensedragnings å gi et nytt system anvendelse for nye løyper. Ved siden av de omfattende prosesser som vil måtte igangsettes i mange kommuner kommer det tilleggsmoment at både de materielle og prosessuelle reglene vil være nokså sammenfallende i nytt og gammelt system. Hensynet til å sikre at alle løyper er helt i tråd med den til enhver tid gjeldende ordning oppveier ikke for det store merarbeid det vil få for kommunene dersom hele løypenettet må

erstattes av nye reguleringsplaner. Til dette kommer at mange av kommunene dette gjelder er store i areal, men små i innbyggertall, og derfor med begrensede økonomiske ressurser og kapasitet i kommunen..

Som illustrasjon nevnes at Finnmark, Troms, Nordland og Trøndelag har 67 prosent av det totale antallet snøskutere på fastlandet, ifølge Statistisk Sentralbyrå. Men av landets innbyggere bor bare 8,8 prosent i de fire nordligste fylkene. Dette viser at det er landets mest gravgrendte kommuner som har størst omfang av snøskuterkjøring, og da trolig også mest begrensede kommunale ressurser til motorferdselforvaltningen.

På denne bakgrunn foreslår USS at overgangsbestemmelsen gis slik ordlyd i andre ledd (med utgangspunkt i utvalgets forslag til § 56):

*«Forskrifter vedtatt med hjemmel i lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven) § 4 a annet avsnitt om løyper for kjøring med snøskuter på vinterføre som er vedtatt før denne lovs ikrafttredelse, gis virkning som reguleringsplan etter § 22»*

## **6 SÆRLIG OM FØRINGER FOR KOMMUNENES ENKELTVEDTAK – AVGRENSNING AV VARIGHET OG ANTALL TURER**

Utvalget foreslår at kommunene gis myndighet til å gi tillatelse til nærmere former for motorferdsel i utmark gjennom enkeltvedtak (kapittel 5). På enkelte områder kommer dette til erstatning for dagens ordning med direkte tillatelser i motorferdsel forskriften, men i all hovedsak dreier det seg om en videreføring av dagens ordning.

Utvalget foreslår imidlertid at det stilles krav om at kommunen setter føringer for kommunenes vedtak, herunder:

- 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

Som begrunnelse for dette skriver utvalget blant annet:

*«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.»*

USS' syn er at disse retningslinjene på enkelte punkter er inngripende for kommunene og vil medføre et sterkt uforholdsmessig byråkrati som vil belaste kommunene og som er unødvendig i lys av formålet. Dette gjelder særlig føringen om at tillatelser skal være *tidsbegrensede*. USS har tidligere spilt inn at tillatelser bør kunne gis med ubegrenset lengde fordi vi mener det er unødvendig byråkratisk å pålegge samme søker å søke på nytt så lenge behovet for motorferdsel består. USS opprettholder dette synet, og ber departementet om å forkaste utvalgets forslag.

USS er også sterkt 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.

## **7 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.

## 8 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 få bukt med den ulovlige kjøringen.

Konkret vil USS for det første støtte forslaget om å innføre fengselsstraff for enkelte overtredelser, jf. forslaget om at forsettlige 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.»*

## 9 ØVRIGE FORHOLD

### 9.1 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 andre personer som disponerer fritidsboligen kan ha tilsvarende behov for å få transportert gods, f.eks. dersom man tilhører samme husstand/familie eller disponerer den på avtalegrunnlag, f.eks. leie i kortere eller lengre perioder.

USS savner uansett en begrunnelse for utvalgets avgrensning av denne muligheten til den del av befolkningen som eier fritidsbolig.

### 9.2 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 postombringning, 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.

### 9.3 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.

### 9.4 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 støy-elementet 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

**Utmarkskommunenenes Sammenslutning**

Linda Døsen Stubsveen

Leder