



UTMARKSKOMMUNENES SAMMENSLUTNING

Direktoratet for Naturforvaltning
Tungasletta 2

7485 Trondheim

Vår ref. 118562/34

Oslo, 12. september 2007

Motorferdsel – forslag til ny lov – høringsuttalelse

Utmarkskommunenes Sammenslutning – USS - har mottatt til høring forslag til ny lov om motorferdsel i utmark og vassdrag.

Vedlagt følger høringsuttalelsen fra USS, vedtatt av Landsstyret. USS består av 80 medlemskommuner, spredt over hele landet. Kjennetegnende for medlemskommunene er store utmarksarealer med betydelig statlig vern i form av arealvern og vern av rovdyr, lavt folketall og med store deler av næringsvirksomheten knyttet til primærnæringer og avledete aktiviteter som jakt og fiske, reiseliv og turisme. Av USS formålsparagraf fremgår det at organisasjonen skal ivareta medlemskommunenes interesser i utmarksspørsmål, styrke det lokale selvstyret i slike saker innenfor rammen av en bærekraftig utvikling, og bedre samspillet mellom natur- og miljøvern og lokal næringsutvikling.

Ny lov om motorferdsel i utmark og vassdrag har vært en av organisasjonens viktigste saker i de senere år. For mange medlemskommuner og deres innbyggere er motorferdsel i utmark en viktig forutsetning for å opprettholde det lokale næringslivet og bosetningen. Syv av de åtte kommunene som var med i Miljøverndepartementets forsøksprosjekt er medlemmer i USS, og USS leder var medlem av arbeidsgruppen som står bak rapporten Motorferdsel og Samfunn - MoSa.

Lovforslaget er omfattende. Den vedlagte høringsuttalelsen er i første rekke konsentrert om de forslag som har vært mest aktuelle for medlemskommunene, og kommenterer først og fremst de forslag som USS er uenig i. Høringsuttalelsen er delt i tre, hvor Del 1 omhandler det prinsipielle grunnlaget for USS arbeid med saken, Del 2 gir kommentarer til de hovedspørsmål som det nye forslaget reiser, og Del 3 inneholder synspunkter på enkelte bestemmelser i lovforslaget.

Det tas forbehold om å komme tilbake med ytterligere synspunkter innenfor høringsfristen.

Med vennlig hilsen

Utmarkskommunenes Sammenslutning

Steinar Kyrvestad
Leder

MOTORFERDSEL- FORSLAG TIL NY LOV – HØRINGSUTTALELSE

0. Sammendrag

I dette punktet følger et kort sammendrag av hovedpunktene i USS høringsuttalelse.

Kap 1: Prinsipielle utgangspunkt

Lovgivningen om motorferdsel i utmark er en viktig sak for USS og medlemskommunene. USS er verken tilhenger av en generell liberalisering eller av noen generell tilstramming i lovverket. Derimot er USS opptatt av at forvaltningen av motorferdsel *demokratiseres*, i den forstand at reguleringen av motorferdsel innlemmes i den generelle arealplanlovgivningen og hvor lokaldemokratiske prosesser foretar den nødvendige interesseavklaring og avveining. På samme måte som i arealplanlovgivningen ellers må oppgavefordelingen mellom lokalt, regionalt og nasjonalt nivå tilpasses de ulike oppgaver de enkelte forvaltningsnivåer er tildelt. Oppgavefordelingen må bygge på det grunnleggende demokratiprinsippet om at myndighetsutøvelsen i størst mulig grad skal utføres av det forvaltningsnivå som står den enkelte borger nærmest.

Motorferdsel i utmark må ses i sammenheng med andre politikkområder, og på samme måte som arealplanleggingen og –forvaltningen griper reguleringen av motorferdsel i utmark ikke bare inn i natur- og miljøvernpolitikken, men også i distrikts-og landbrukspolitikken og den generelle næringspolitikken. Motorferdsel i utmark har både åpenbare negative og positive virkninger for andre interesser, og må derfor avbalanseres i slike brede sammenhenger.

Med Norges utstrekning og mangfold, ikke minst når det gjelder våre enorme utmarksområder, må en grunnleggende premisse for motorferdsellovgivningen være at den legger til rette for fleksible løsninger. Når motorferdselens påvirkning på naturmiljøet og mennesker varierer med de konkrete forhold må lovgivningen inneholde det nødvendige rom for konkrete variasjoner.

Kap 2: Kommentarer til hovedspørsmål

I det følgende gjengis kort de hovedspørsmål hvor USS syn avviker fra DNs lovforslag. Uenigheten gjelder først og fremst reguleringen av snøskuterkjøring.

USS er uenig i DNs forslag om helt å forby såkalt *rekreasjonskjøring*. Det er USS syn at dersom det gjennom en grundig arealplanlegging og etter nødvendige konsekvensanalyser bringes på det rene at fordelene med en fast trase til såkalt rekreasjons –eller fritidskjøring er vesentlig større enn de sannsynliggjorte ulemper på natur og miljø og annen bruk av naturen, kan slik kjøring tillates i begrenset grad i faste løyper. Det samme gjelder såkalte *isfiskeløyper*, som DN foreslår å forby. I samtlige land det er naturlig å sammenligne med, er det rom for såkalt rekreasjonskjøring etter grundig forhåndsplaner.

USS er uenig i DNS restriktive holdning til *motorferdsel i utmark som ledd i utmarksnæring*. Også her finner USS DNS negative holdning mer basert på et prinsipielt syn på motorferdsel enn på grundige analyser av de nødvendige interesseavveininger. USS mener det er en inkonsekvens i DNS lovforslag når direktoratet på den ene siden fortjenestefullt foreslår at motorferdselen skal innlemmes i den generelle arealplanleggingen, men på den annen side foreslår omfattende lovmessige restriksjoner uavhengig av hva den konkrete arealplanleggingen måtte tilsi. DNS forslag innebærer en unødvendig vidtrekkende uthuling av direktoratets eget hovedgrep.

DN foreslår på enkelte områder å legge *avgjørelsesmyndigheten til fylkesmannen*. USS er sterkt uenig i dette, og kan heller ikke se at DN har fremført noen tungtveiende grunner for forslaget. DNS forslag er på dette punkt egnet til å øke den mistroen som i mange kommuner råder om DNS holdning til lokaldemokratiet.

USS er uenig i DNS forslag om å *påby leiekjøring fremfor enkelttillatelse til hytter*. USS er ikke uenig i behovet for sterk kontroll med motorferdselen i utmark, men også på dette punkt finner USS det forfeilet å foreslå en bombastisk løsning løsrevet fra de konkrete forhold og mulige beskyttelsesverdige interesser. USS er tilhenger av at kommunene etablerer insentiver for leiekjøring.

Kap 3- enkelte lovspørsmål

USS er uenig i DNS forslag om et absolutt lovbestemt forbud mot motorsportbaner større enn 500 dekar. Størrelsen vil måtte bestemmes ut fra konkrete interesseavveininger dersom det menes alvor med å innlemme motorferdselforvaltningen i den generelle arealplanleggingen.

USS er uenig i DNS forslag om å tildele SNO direkte politimyndighet. USS er tilhenger av sterke kontrollorganer og å øke oppdagelsesrisikoen ved ulovlig kjøring, men mener at politimyndighet bør tilligge politimyndigheten og ved behov kunne delegeres derfra, også til SNO.

1. Prinsipielle utgangspunkt

1.1. USS anbefaler en demokratisering av motorferdselforvaltningen

Helt fra stiftelsen av USS i 1996 har reguleringen av motorferdsel i utmark vært en viktig sak for organisasjonen, og organisasjonens syn har stått fast gjennom en rekke landsmøter. USS er verken tilhenger av en liberalisering eller av noen tilstramming for så vidt gjelder motorferdsel i utmark. USS er derimot opptatt av at *demokratiske prosesser* på lik linje med vår arealforvaltning for øvrig, i større grad enn i dag bør være retningsgivende for utformingen av den konkrete motorferdselpolitikken. En slik demokratisering har en positiv egenverdi, men vil i tillegg være et viktig grunnlag for å få frem de interessekonflikter som måtte foreligge i de berørte samfunn, både lokalt, regionalt og nasjonalt.

1.2. Motorferdsel i utmark er en del av arealforvaltningen, og må organiseres og håndteres som det

Motorferdsel i utmark og vassdrag reiser spørsmål om bruk av til dels omfattende arealer. Motorferdselen må derfor ses som en del av arealforvaltningen, og underlegges generelle arealpolitiske målsetninger, både for så vidt gjelder bruk og vern. Det er neppe noen uenighet om at slik motorferdsel kan støte an mot andre verdier samfunnet ønsker å beskytte, så som ren og uberørt natur, stillhet og ro, og at slik motorferdsel også kan være av stor samfunnsmessig nytte, som DN påpeker i sitt høringsdokument. USS slutter seg derfor til DNs utsagn om at man ved politikk- og regelutformingen må foreta avveininger mellom fordeler og ulemper ved motorferdsel i utmark, jf bla høringsdokumentet s.5.

Disse interesseavveininger kan være krevende. Dels knytter dette seg til at fordelene og ulempene varierer med den enkelte bruk og den enkelte ulempe. Eksempelvis vil barmarkskjøring gjennomgående være mer problematisk enn kjøring med snøskuter, og enhver motorferdsel vil være mer problematisk i et verneområde enn utenfor. Videre er det ofte vanskelig målbare interesser som står mot hverandre - hva betyr det for vedkommende lokalsamfunn å ha muligheter for fritidskjøring? og hva betyr det for naturmiljøet at det tillates motorferdsel i et bestemt område?

I tillegg kommer at det er store variasjoner i de ulike deler av landet for så vidt gjelder fordelene og ulempene med motorferdsel, både rent objektivt og subjektivt.

Denne spennvidden i de interesseavveiningene som må gjøres, tilsier at *motorferdsel bare bør tillates etter grundige overveielser av fordeler og ulemper.*

1.3. Oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene bør samsvare med generelle politiske og juridiske fordelingsprinsipper

Det grunnleggende utgangspunktet i spørsmål om oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene finnes i *Europarådsskarakteret om lokalt selvstyre av 1985, art 4-3* som lyder:

"Offentlig myndighetsutøvelse skal fortrinnsvis utøves av den myndighet som står den enkelte borger nærmest."

Dette utgangspunktet er allerede nedfelt i *plan- og bygningsloven av 1985*, hvor kommunene som kjent er den primære planmyndighet. Prinsippet om lokalt selvstyre bør også gjelde som hovedregel på motorferdselområdet, både fordi det er en viktig del av arealforvaltningen – og derfor bør organiseres som arealforvaltningen ellers – og fordi det er vel egnet for lokal forvaltning som utgangspunkt.

Bare der hvor det foreligger klare, identifiserbare nasjonale interesser i arealbruken bør overordnet forvaltningsmyndighet kunne overprøve de beslutninger som treffes på lokalt nivå. Hvorvidt slike nasjonale interesser foreligger i den konkrete sak, vil ofte henge nær sammen med om den aktuelle bruken kan føre til *irreversible inngrep*. Eksempelvis vil det være større grunn til overordnet myndighetsutøvelse i forbindelse med barmarkskjøring enn ved snøskuterkjøring.

1.4. Motorferdsel i utmark må ses i sammenheng med andre politikkområder

Motorferdsel i utmark kan ha både positive og negative konsekvenser for andre interesser. Det er åpenbart at slik motorferdsel kan ha negative følger for naturmiljøet og for det tradisjonelle friluftslivet, og på samme måte er det klart at motorferdsel kan være et positivt virkemiddel i utviklingen av turisme og reiseliv, og andre utmarksrelaterte aktiviteter. Dette innebærer at den offentligrettslige reguleringen av motorferdsel i utmark må ses i sammenheng med andre politikkområder som slik motorferdsel berører. USS vil særlig fremheve natur- og miljøhensyn på den ene siden og distrikts- og landbrukspolitikken på den annen side. Særlig utfordrende er det at disse ofte motstridende hensyn forvaltes ikke bare av ulike statlige sektororganer, men også av ulike forvaltningsnivåer. I lys av dette vil det i den videre prosessen mot ny motorferdsellov være viktig at også andre forvaltningsorganer enn det statlige miljøbyråkratiet fremmer sine synspunkter på den fremtidige reguleringen av motorferdselen.

1.5. Loven vil regulere motorferdselen i enorme områder og med enorme variasjoner og må derfor ha i seg nødvendig rom for fleksibilitet

Som gjeldende lov vil ny motorferdsellov gjelde for hele landet. Det innebærer at loven vil gjelde for utmarksarealer som i utstrekning *tilsvare avstanden mellom Oslo og Roma*. Allerede dette faktum viser at loven må tilpasses lokale forhold, nettopp fordi de konkrete fordeler og ulemper vil kunne variere betydelig. En motorferdsels innvirkning på naturmiljøet og på omgivelser for øvrig kan ikke måles generelt og uavhengig av de konkrete forholdene.

At forholdene varierer viser også det forhold at mens noen kommuner begrunner sitt nei til motorferdsel i utmark med et ønske om å bevare det tradisjonelle friluftslivet med stillhet og ro som de fremste elementer, påpeker andre kommuner at motorferdsel i utmark nettopp fremmer deres friluftsliv og legger friluftsopplevelser til rette for større befolkningsgrupper.

Den omstendighet at kommunene foretrekker ulike løsninger vil kunne være stimulerende både for reiseliv, lokal næringsaktivitet og distriktene generelt. Det er mange eksempler blant USS medlemskommuner på svært restriktive kommuner og kommuner med en mer liberal praksis, tilpasset lokale forhold. Ny lov om motorferdsel må legge til rette for en slik differensiert forvaltning.

1.6. Ny lov må inneholde generelle retningslinjer for det lokale skjønn som må utøves i den enkelte sak, men må ikke inneholde forhåndsbindinger av dette forvaltningsskjønnet ut over det nasjonale hensyn gjør nødvendig.

Å inkorporere motorferdselen i den generelle arealforvaltningen med plan- og bygningsloven som rettslig plattform, innebærer at arealplanleggingen skal ha som målsetning *"(...)at arealbruk... blir til størst mulig gavn for den enkelte og samfunnet,"* jf lovens formålsangivelse i §2. Planleggingen skal i følge samme bestemmelse også legge til rette for *"(...)samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser,..."*. Dette viser at vernevedtak også er

en viktig del av en kommunes arealplanlegging. Dersom nasjonale hensyn ikke klart tilsier noe annet, bør arealbruken og eventuelt vern avklares gjennom den konkrete planleggingen og ikke gjennom generelle lovreguleringer, som unndrar kommunen myndighet. Det er derfor en viktig presisering når DN i høringsdokumentet s.27 uttaler at *"(...)Folk flest bør oppfatte lovens forbud som en rimelig og forståelig avgrensing."*

2. Kommentarer til Hovedspørsmål- høringsdokumentet kap 4.

DN har i kap 4 gjennomgått åtte hovedspørsmål knyttet til den fremtidige motorferdselplaneringen. USS skal nedenfor gi sine kommentarer til de synspunkter som der er fremmet av DN, og i samme rekkefølge.

2.1. Luftfartøy og motorbåt

Om luftfartøy uttaler DN på s.37 flg:

"(...)start og landing med fly og helikopter i utmark har vært tilfredsstillende forvaltet fra kommunenes side.(...)Det registreres et økende ønske fra publikum om mer bruk av fly og helikopter knyttet til utmarksbruk i fritids-og reiselivssammenheng,(...)Direktoratet foreslår at det ved vurderinger av tillatelser om start og landing med luftfartøy og opprettelse av landingsplasser i utmark skal innføres krav om samfunnsmessig nytteverdi på lik linje med bruk av motorkjøretøy."

Deretter uttaler DN at det bare i *"helt spesielle tilfeller"* skal gis tillatelse til ren persontransport med luftfartøy, og videre at det bare *"unntaksvis"* skal gis tillatelse til bruk av luftfartøy knyttet til utmarksnæring.

Det er USS syn at bruk av luftfartøy i utmark krever en streng regulering, og USS slutter seg til forslaget om krav til samfunnsmessig nytteverdi som et grunnvilkår. USS er imidlertid skeptisk til å benytte kriterier som *"helt spesielle tilfeller"* og *"unntaksvis"* som veiledning i konkrete saker. DNs forslag i § 24 til krav om *"klar samfunnsmessig nytteverdi som overstiger ulempene for naturen og andre brukere av naturen,"* er både en mer presis formulering og et bedre forvaltningsverktøy.

Om motorfartøy uttaler DN på s.38:

"(...)det er ikke behov for større endringer når det gjelder regler for bruk av motorbåt på vann og vassdrag.(...)Gjennom den kommunale planleggingen bør det i større grad enn hva som har vært tilfelle hittil, vurderes motorbåtfrie soner i større vatn.(...)Videre skal det fremgå av motorferdselplanen hvor det er tillatt å bruke motorbåt på vann og vassdrag."

USS slutter seg til DNs syn.

2.2. Barmarkskjøring

DN uttaler på s.39:

"Direktoratet mener (derfor) at det må settes inn tiltak for å snu utviklingen i bruk av barmarkskjøretøyer i utmark, både for å begrense økt fritidsbruk av slike kjøretøy, men også for å begrense næringsbruken og nyttekjøringen til det som er strengt nødvendig."

USS slutter seg til DN's syn, både for så vidt gjelder det generelle synet på barmarkskjøring, og på forholdene nord i landet. Barmarkskjøring i sårbare naturområder er nettopp et eksempel på at motorferdsel i utmark kan gi *irreversible virkninger*. Denne erkjennelsen bør ligge til grunn for forvaltningsutøvelsen i de enkelte saker.

2.3. Rekreasjonsløyper og isfiskeløyper for snøskuter

Etter å ha referert erfaringene fra det såkalte motorferdselsforsøket og fra behandlingen av spørsmålet i prosjektet Motorferdsel og Samfunn – MoSa – uttaler DN på s. 42:

"Direktoratet mener at åpning for rekreasjonskjøring med snøskuter vil medføre et betydelig større press på naturen, med mer kjøring av de som allerede har snøskuter, samtidig som flere vil finne det interessant å skaffe seg snøskuter(..)"

Samlet kan direktoratet (likevel) ikke finne at det er mulig å etablere rekreasjonsløyper utover de som eksisterer i dag, uten at dette får store negative konsekvenser for naturen og det tradisjonelle friluftslivet i skog og fjell. Rekreasjonsløyper vil medføre større snøskuteraktivitet som skader sårbar natur, og som gir økt støy og uro. For snøskuterbruk i rekreasjonsøyemed er omkostningene større enn fordelene ved bruken."

USS støtter ikke det syn DN her forfekter, og skal bemerke:

a) DN's syn består av et sett postulater uten noen forankring i konkrete forhold, så som at en rekreasjonsløype – uansett hvor, når det kjøres på året, kjøringens utstrekning og til hvilken bruk- vil *"få store negative konsekvenser for naturen og det tradisjonelle friluftslivet"* og *(...)skader sårbar natur"*, og at ved slik kjøring er *"omkostningene større enn fordelene ved bruken."*

- Det er selvfølgelig ikke saklig grunnlag for en så kategorisk og unyansert påstand, og som skal ha gyldighet uansett hvor i norsk natur det er tale om. DN begår i sin begrunnelse for å si nei til såkalte rekreasjonsløyper den grunnleggende feil at DN's generelle holdning til snøskuterkjøring skal være avgjørende for lovreguleringen, løsrevet fra de konkrete forhold og løsrevet fra den interesseavveining som planprosessene skal gi grunnlag for.

b) Det fremgår av høringsdokumentet s. 40 at *"I andre land vi kan sammenligne oss med når det gjelder bruk av utmarka, er det tillatt med fritidskjøring i en eller annen form."* Det kan altså konstateres at andre land – det gjelder Sverige, Canada, Finland og USA- har et fundamentalt annet syn på dette spørsmålet enn Norge. Dette inkluderer Sverige, som Norge (og DN) i mange andre sammenhenger fremhever som å være lengre fremme i natur- og miljøvernsspørsmål enn Norge. – Det har formodningen mot seg at Sverige akkurat på snøskuterområdet skulle ha en politikk som *"skader sårbar natur"* og *"har store negative konsekvenser for naturen og friluftslivet."* Og det er selvfølgelig ikke dekning for å si at norsk natur og norsk friluftsliv er mer verdifullt eller mer verneverdig enn i de andre

landene som det er sammenlignet med, eller at disse landene i mindre grad enn Norge tar vare på sitt naturmiljø.

c) USS vil understreke at organisasjonen ikke har noen forutinntatt holdning til antallet snøskutere i utmark. Blant USS medlemskommuner er det både kommuner som har praktisert en svært restriktiv motorferdselpolitikk og medlemskommuner som har sett seg tjent med en noe mer liberal praksis. USS grunnleggende utgangspunkt er at dersom det ikke er tale om irreversible virkninger for natur og miljø i bred forstand, bør det gjennom grundige planprosesser og dermed konsekvensanalyser kartlegges hvorvidt fordelene feks ved en rekreasjonsløype klart vil overstige ulempene.

d) USS vil gi sin tilslutning til det synet som deler av Rådgivende gruppe i MoSa har presentert, og slik det er gjengitt i høringsdokumentet s.41. Følgende vilkår bør oppstilles som absolutte før tillatelse til fritidskjøring kan gis:

- Det skal etableres et løypenett fastlagt av kommunestyret som ledd i en motorferdselplan utarbeidet i medhold av plan-og bygningsloven
- På samme måte som i andre viktige arealplanspørsmål må slik plan bygge på konsekvensutredninger foretatt etter plan-og bygningsloven kap VII-a om konsekvensutredninger for tiltak "(...) som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser og samfunn", jf § 33-1.
- Innsigelsesinstituttet i plan- og bygningslovens plansystem må gjelde tilsvarende for slike kommunale motorferdselplaner

e) DN argumenterer mot rekreasjonskjøring som om det foreligger en stor risiko for at den kan skje i sårbare naturområder, jf uttrykket "(..) skader sårbar natur." - Også dette bygger etter USS syn på en ubegrunnet og ureflektert frykt for fritidskjøring i slike områder. For det første vil USS vise til at blant medlemskommunene er de fleste sårbare naturområder allerede underlagt en eller annen form for arealvernplan, i form av nasjonalpark, landskapsvernområde eller naturreservat. Allerede en slik plan vil være et tilstrekkelig juridisk verktøy for de sentrale myndigheter til å unngå motorferdsel i disse områdene, ved egne restriksjoner som regelmessig inntas i forvaltningsforskriftene for verneområdene.

f) For det andre vil USS vise til at en tillatelse til fritidskjøring forutsetter en forutgående demokratisk prosess basert på planfaglige vurderinger, forutsetter et flertall i kommunestyret og kan omgjøres av overordnet myndighet ved hjelp av innsigelser, enten av eget tiltak eller basert på klager fra berørte interesser, dersom overordnede hensyn skulle kreve det.

DN opplyser at ordningen med isfiskeløyper bør opphøre. USS er *ikke* enig i dette forslaget, men anbefaler i stedet at fordelene og ulempene med slike løyper bør vurderes på samme grunnlag som løyper for annen fritidskjøring. Ved en slik ordning vil isfisket i seg selv kunne anses som en type rekreasjon, som i tilfelle må avveies mot de ulemper en slik løype kan påføre andre interesser, enten det måtte være naturen selv eller andre menneskelige aktiviteter.

I høringsnotatet er det flere steder vist til erfaringene fra forsøksprosjektet med et utvalg kommuner. Som nevnt er syv av de åtte deltakende kommuner medlemmer av USS, og USS har fulgt forsøksprosjektet og evalueringen av dette tett. Det er USS syn at DN på flere områder utlegger erfaringene fra forsøkene *mer negativt enn det evalueringsrapportene gir dekning for*, og flere av forsøkskommunene har fremholdt at de ikke kjenner seg igjen i høringsnotatets beskrivelser.. Når det eksempelvis fra DN hevdes at "(...)Erfaringer fra motorferdselforsøket viser at totalt kjøreomfang økte,..." må det understrekes at det ikke forelå noen god statistikk i forsøkskommunene på det faktiske kjøreomfang før forsøksperioden. Det er videre grunn til å merke seg at NINA i sin evalueringsrapport på s.4 påpeker at "Omfanget av ulovlig kjøring er blitt redusert." i forsøkskommunene

Det er USS syn at DN i sine analyser av forsøksprosjektet helt overser det som kan kalles *legitimitetsperspektivet*: Ved en forutgående lokaldemokratisk planbehandling som grunnlag for den tillatte motorferdselen, ble det skapt en lokal legitimitet rundt den tillatte kjøringen, og samtidig et grunnlag for *sosial kontroll* knyttet til all motorferdsel. Også slike sosiologiske mekanismer vil kunne ha stor betydning for muligheten til å få gjennomført den ønskede reguleringen av motorferdselen i utmark, ikke minst fordi mesteparten av den ulovlige motorferdselen skjer i områder hvor *den formelle oppdagelsesrisikoen* er liten.

2.4. Motorisert ferdsel til næringsformål, herunder reiseliv

DN påpeker med rette at utmarksnæring er blitt en viktig innsatsfaktor for en rekke gårdsbruk i landet, og at motorferdsel ofte vil være et element i slik næringsvirksomhet. DN går likevel i mot et forslag fra deler av Rådgivende gruppe i MoSa om at reiselivsnæring i motorferdselsammenheng skal likestilles med transport i forbindelse med tradisjonelt jord-og skogbruk, og fremhever at tillatelse til enhver nyttekjøring "(...)likevel må vurderes opp mot de skader og ulemper som aktiviteten medfører, og hvordan en tillatelse vil innvirke på den totale bruken av motoriserte transportmidler i naturen i Norge." DN viser videre til at motorisert ferdsel i reiselivssammenheng står i kontrast til et reiseliv basert på ro og stillhet, og at fire av de åtte forsøkskommunene fører "(...)en restriktiv linje med hensyn til bruk av snøskuter i reiselivssammenheng."

Nedenstående synspunkter fra USS knytter seg til bruk av *snøskuter*. USS er enig i at det bør vises varsomhet med automatisk å likestille nye næringsaktiviteter i landbruket med de tradisjonelle, for så vidt gjelder anledningen til bruk av motorisert kjøretøy i utmark. USS deler det prinsipielle synet at bruk av motorisert ferdsel til slik næringsaktivitet bør underlegges grundige interesseavveininger før tillatelse i tilfelle gis.

USS er derimot *uenig* i DN's presentasjon av at motorisert reiseliv står i motsetning til et reiseliv basert på stillhet og ro. Det må ikke tapes av syne at reiseliv og turisme basert på stillhet og ro fremdeles vil være den dominerende utmarksnæringen, ikke bare i størstedelen av landet, men også i størstedelen av de kommunene hvor det kan komme på tale å åpne skuterløype til reiselivsformål eller annen utmarksnæring. Når DN på s. 44 i høringsdokumentet viser til NINAs rapport 90 om Evaluering av forsøk med ny forvaltningsordning for motorferdsel i utmark, er det nødvendig å gjengi den konklusjonen NINA har inntatt i sin rapport pkt 8.6.3 på s. 68:

"Fauske, Hattfjelldal og Vinje har ønsket å bruke forsøket som et element i satsing på reiseliv og næringsutvikling. Denne satsingen ser ut til å være mest vellykket i Fauske. Reiselivsnæringen her er godt fornøyd med etableringen av turistløypa og mener dette har styrket næringsgrunnlaget for reiseliv og servicebedrifter i Sulitjelma."

For så vidt gjelder Fauske og Hattfjelldal er det illustrerende at kommunene som ledd i arealplanleggingen under forsøksprosjektet vedtok at det aller meste av kommunenes areal helt skulle holdes utenfor område med muligheter for bruk av snøskuter. Dette viser som nevnt at det i de fleste store utmarkskommuner vil være stort rom for både utmarksnæring basert på tradisjonelle aktiviteter, og for et begrenset omfang av motorisert reiseliv.

DNs henvisning til at fire av forsøkskommunene har ført en restriktiv linje og derved viser at ulempene med motorisert reiseliv er større enn fordelene, illustrerer etter USS syn en annen viktig iakttakelse: Nettopp gjennom den lokale arealplanleggingen har disse kommunene konkludert med at motorisert reiseliv *ikke* er ønskelig, basert på *en konkret interesseavveining*. Dette viser at kommunene har et bevisst forhold til egen natur og til naturbasert reiseliv, og at kommunene selv er i stand til å prioritere det tradisjonelle reiselivet. Eksemplene fra forsøkskommunene viser også at kommunene treffer ulike valg, basert på de høyst ulike natur- og samfunnsforhold som råder mellom disse kommunene. Eksemplene fra forsøksprosjektet viser at lokaldemokratiet kan virke både aktivt og engasjert i motorferdselsaker.

Når det gjelder bruk av snøskuter til utmarksnæring, foreslår DN på s.45 *"(...)en felles bestemmelse for alle former for motorisert ferdsel der fylkesmannen etter forslag fra kommunen får myndighet til å gi tillatelse til å benytte nærmere bestemt fremkomstmiddel i forbindelse med utmarksnæring."*

DNs begrunnelse for i slike tilfelle å frata kommunen avgjørelsesmyndighet, er at *"(...)kommunen kan oppfattes som part med økonomiske interesser i saken"*.

USS registrerer forslaget og begrunnelsen med forbauselse: En kommune har som den store hovedregel en økonomisk interesse i *alle* saker kommunen har forvaltningsmyndighet i. Det gjelder enten det er tale om helse- og sosialomsorg, barnehageutbygging, skolepolitikk, arealforvaltning, byggetillatelser eller for den saks skyld innføring av eiendomsskatt. Det er ukjent for USS at noen statlig myndighet tidligere har brukt denne økonomiske interessen som en begrunnelse for å *frata* kommunen forvaltningsmyndighet.

Tvert i mot er det et sentralt element i ethvert demokrati –også lokaldemokratiet – at de beslutninger et politisk organ treffer vil ha økonomiske virkninger for omgivelser og for kommunen.

USS kan heller ikke se at det foreligger noen annen saklig begrunnelse for å frata kommunen avgjørelsesmyndighet i disse sakene. USS vil minne om at DN også foreslår innført- og det er USS tilhenger av – et krav til dokumentasjon av den aktuelle virksomheten, at kjøring i størst mulig grad skal skje etter faste traseer inntatt i kommunens motorferdselsplan, at næringen må ha et visst økonomisk omfang, at tillatelsen

gis med tidsbegrensning. Endelig vil USS vise til at statlig myndighet her som ellers når det gjelder kommunale arealvedtak etter plan-og bygningsloven, vil ha innsigelsesrett, jf lovens § 20-5.

2.5. Transport for bevegelseshemmede

DN fremhever i høringsdokumentet s. 47 at *"(...)varig bevegelseshemmede fortsatt skal ha en reell mulighet til transport til bestemte steder i naturen ved hjelp av motoriserte transportmidler."*

USS slutter seg til dette forslaget. USS er derimot *klart uenig* i DN's forslag om at *"(...)søknader om tillatelse fra denne gruppen i framtida avgjøres av fylkesmannen basert på legeerklæring."* Kravet om legeerklæring er saklig, men overføringen av myndighet fra kommunen til fylkesmannen er basert på den samme mistro og formynderholdning som forslaget kommentert i 2.4 ovenfor.

På samme måte forholder det seg til forslaget om å overføre myndigheten til å tillate såkalte pensjonistturer fra kommunen til fylkesmannen.

USS finner det beklagelig at DN gjennom disse forslagene til myndighetsoverføring – på tvers av plan-og bygningslovens system og på tvers av viktige lokaldemokratiske hensynskaper en mistillit mellom DN og kommunesektoren i motorferdselpolitikken. Slike forslag er bare egnet til å øke avstanden mellom de to forvaltningsnivåene.

Også her foreslår DN innført vilkår for å kunne gi tillatelse at kjøringen skal være inkorporert i motorferdselplan. Med det vil fylkesmannen ha sin innsigelsesrett i behold, som også nevnt ovenfor.

2.6. Leiekjøring fremfor enkelttillatelser

DN opplyser på s. 50 at et hovedgrep for å redusere motorferdsel i utmark, er å kreve økt bruk av leiekjøring fremfor enkelttillatelser. Forslaget utpensles i det følgende blant annet med følgende uttalelse:

"I gjeldende lovverk er det mulig å søke om tillatelse til bruk av snøskuter for transport til hytter som ligger mer enn 2,5 km fra vinterbrøytet vei. Dersom leiekjøring ikke er mulig, kan det i dagens regelverk åpnes for kjøring med egen snøskuter. Direktoratet fremmer nå forslag der det ikke åpnes for kjøring med egen snøskuter til disse hyttene, men hvor disse hytteeierne underlegges de samme reglene som gjelder for hytter nærmere vinterbrøytet vei enn 2,5 km. Det vil si at alle hytteeiere henvises til bruk av leiekjører for transport av varer og utstyr."

DN uttrykker i det følgende forståelse for at forslaget vil *"(...) oppleves som kontroversielt"*, men viser til at dagens praksis med rett til kjøring til egen hytte *"(...)benyttes til ulovlig kjøring med utgangspunkt i hytta."*

USS er *uenig* i DN's forslag på dette punkt.

I NINAs rapport 2006:16 heter det på s.53:

"En viss fleksibilitet i forhold til å prioritere leiekjøring i noen deler av kommunen fremfor andre, kan være riktig veg å gå for å unngå store konflikter. Det å tvinge frem en kommunal leiekjøring i områder der en har praktisert andre transportordninger, kan medføre så store konflikter at det vil virke mot sin hensikt."

USS er enig i dette, og finner DNS forslag til regulering av snøskuterkjøring til hytter for å være urealistisk og egnet til å skjerpe konfliktnivået.

For det første finner USS det som en uholdbar begrunnelse for å forby privat kjøring til hytte, at man må komme den ulovlige kjøringen til livs. USS er naturligvis enig i at ulovlig kjøring ikke bør forekomme, men viser til at straffbare handlinger må møtes med økt kontroll, sterkere sanksjoner og forebyggende arbeid, og ikke innskrenkninger i den legitime kjøringen basert på konkrete behov. I den forbindelse vises til DNS forslag i kap 5.4.3 om innføring av bøtestraff, frihetsstraff, inndragning av førerkort, overtredelsesgebyr, formell advarsel, inndragning av tillatelse mv.

For det andre er det USS syn at DN mangler en reell virkelighetsforståelse når det antas at leiekjøring fullt ut og *overalt* kan tilfredsstillende de transportbehov til hytter som oppstår i de perioder hvor snøskuterkjøring til hytter finner sted. Få om noe aktiviteter er mer preget av store *"effekttopper"* enn hytteliv til fjells. Disse effekttoppene oppstår ikke mange dager i året, men typisk i forbindelse med påskeutfart, vinterferier og juleferier. USS finner det ikke realistisk å tro at det over året *overalt* vil foreligge et så solid økonomisk grunnlag for leiekjøring at det nødvendige antall leiekjørere vil bli etablert.

USS vil videre vise til at det i mange kommuner vil være sterke lokale ønsker om å utvikle gode leieordninger. DN har selv i høringsdokumentet fremhevet at *"(...)mange kommuner med stort transportbehov har utviklet gode leiekjøringsordninger, som bla har medført minimal egenkjøring med snøskuter til større hytteområder."*

Det er USS syn at både sentrale og lokale myndigheter vil komme atskillig lenger med å regulere snøskuterkjøringen gjennom frivillige insentivordninger enn gjennom den forbudslinjen DN er talsmann for.

2.7. Motorferdselplaner

DN foreslår i kap 4.8.4 å regulere motorferdsel i utmark gjennom arealplaner etter plan-og bygningsloven, som såkalte motorferdselplaner.

USS har for mange år tilbake fremmet forslag om dette, og USS gir forslaget sin fulle støtte. USS er enig i at *"(...)forankringen av tillatelser til motorferdselplan vil være en vesentlig forbedring i forhold til dagens system med enkeltsaksbehandling"*, jf s.54.

3. Kommentarer til konkrete forslag til ny lov

Nedenfor følger kommentarer til lovforslaget, som ikke allerede er uttrykt ovenfor

3.1. Formålsbestemmelsen -§1

DN foreslår i hovedsak en videreføring av dagens formålsbestemmelse, hvor et *"samfunnsmessig helhetssyn"* skal ligge til grunn for forvaltningen, som skal ta sikte på *"å verne om naturmiljøet og fremme muligheten til å oppleve stillhet og ro i naturen."*

Landsstyret i USS har ingen innvendinger mot denne formålsangivelsen, som stiller krav for at tillatelse skal gis at de samfunnsmessige fordelene må overstige ulempene for naturmiljøet og øvrige omgivelser.

Landsstyret er imidlertid i mot forslaget til tilføyelse av at det er et formål at motorferdselen skal reguleres *"til et minimum."* For det første vil en slik formålsangivelse ikke gi noen veiledning i den konkrete interesseavveiningen og i den enkelte sak, i tillegg til de krav til interesseovervekt som allerede ligger i bestemmelsen. For det andre kan en generell målsetning om *"et minimum"* misbrukes som begrunnelse i den enkelte sak, og frikoble avgjørelsen fra den konkrete interesseavveining. For det tredje finner ikke Landsstyret DNS begrunnelse for forslaget om at det anses *"naturlig"*, inntatt på s. 79, særlig overbevisende.

3.2. Lovens virkeområde -§2

DN foreslår innført et nytt samlebegrep for kjøretøy og fartøy, som er uttrykkene i dagens lov: *"motordrevne fremkomstmidler"*. Det heter i kommentaren at *"absolutt alle former for motordrevne innretninger som kan transportere personer eller gods faller innenfor loven,.."* og deretter tilføyes at det også gjelder hittil ukjente, men alle fremtidige motordrevne fremkomstmidler.

Landsstyret har ingen innvendinger mot en så vid definisjon, men vil påpeke følgende: Det er allerede utviklet små enmanns luftfartøy som drives i kombinasjon av vind og motor og som relativt sett er svært stillegående. Når en av formålsangivelsene er å sikre *"stillhet og ro i naturen"* illustrerer dette at den konkrete interesseavveining vil kunne falle annerledes ut ved et slikt luftfartøy enn feks ved bruk av helikopter. Dette eksemplet viser at loven må bygge på et prinsipp om at en konkret interesseavveining i det enkelte tilfelle skal være avgjørende, og ikke på en forhåndantakelse om at all motorisert ferdsel, uavhengig av faktisk støy mv, vil ha negative innvirkninger på naturmiljø og den klassiske friluftsopplevelse.

I bestemmelsens tredje ledd tredje punktum defineres som utmark også *"(...)snødekt innmark"* i perioden fra og med 15.oktober og til og med 30.april." Forslaget er begrunnet med en henvisning til friluftslovens regler, og videre heter det i høringsnotatet s.57 at *"DN anser det som formålstjenlig."*

Forslaget innebærer en utvidelse av motorferdsellovens forbudsregler, og USS kan ikke se at DN har fremført særlig tungtveiende grunner for forslaget. USS går mot dette, blant annet fordi forslaget griper inn i en praksis som ikke kan ses spesielt problematisk til i dag.

3.3 Hovedregel – motorferdsel i utmark og vassdrag er forbudt -§3

Landsstyret er enig i dette rettslige utgangspunktet. Landsstyret vil likevel peke på at en generell forbudslov som det gis anledning til å dispensere fra, vil rette søkelyset mot *dispensasjonsordningen og dispensasjonspraksis*. Dersom dispensasjonsomfanget øker, vil en ureflektert observatør lett konkludere med at *loven blir uthulet eller omgått*. Også DN-rapporten bærer stedvis preg av en slik holdning når dispensasjonspraksis presenteres, (se feks s.15 og s.86)) Flere av medlemskommunene har med rette vist til at økt opparbeidelse av løypenett, økt hytttebygging, bedre kontroll med motorferdselen også er faktorer som isolert øker dispensasjonsomfanget, uten at det gir dekning for noen slutning om at det generelle forbudet dermed uthules eller omgås.

3.4 Krav til aktsomhet og dokumentasjon -§4

Det foreslås innført et nytt krav ved at *"All motorferdsel i utmark og vassdrag skal foregå med miljøtilpasset fremkomstmiddel.."* Begrepet forklares med at føreren må velge det fremkomstmiddel (snøskuter eller helikopter feks) som vil være til minst mulig ulempe.

Landsstyret har ingen innvendinger mot dette prinsippet, men det må spørres om ordvalget kan misforstås i den retning at det kan stilles krav til at det enkelte kjøretøy må tilfredsstillende bestemte miljøkrav, feks krav til støynivå. Når bestemmelsen ikke er ment å gi grunnlag for feks å kreve en spesiell type støysvak snøskuter, bør den heller ikke gis et innhold som kan forstås slik. Alternativt kan uttrykket *" med det mest miljøtilpassede fremkomstmiddel"* bedre fange opp målsetningen.

Landsstyret har ingen innvendinger til forslaget om krav til dokumentasjon og føring av kjørebok. Slike ordninger vil lette arbeidet for kontroll-og oppsynsmyndigheten.

3.5 Kommunal motorferdselplan -§7

Et hovedgrep i lovforslaget er at kommunene etter § 7 første ledd skal utføre en løpende arealplanlegging av motorferdsel etter reglene i plan-og bygningsloven, og at motorferdsel inntas som et reguleringsformål i plan-og bygningsloven.

Landsstyret gir sin fulle tilslutning til dette prinsippet. Allerede i brev 7.desember 1998 til Miljøverndepartementet fremholdt USS om dette:

"Motorferdsel i utmark er en form for arealbruk som ofte kommer i konflikt med andre bruker- eller verneinteresser. Samtidig kan det i mange tilfelle være uomgjengelig nødvendig for lokal næringsutøvelse. Dette viser at det her oppstår arealbrukskonflikter som bør finne sin løsning gjennom de ordinære arealplanbestemmelsene i plan-og bygningsloven (..)Gjennom plan-og bygningslovens bestemmelser er kommunene tillagt myndighet både som tilrettelegger for naturvern og næringsutøvelse. Motorferdsel i utmark berører begge ansvarsområder."

Forslaget er også i tråd med de prinsipielle utgangspunkter som Landsstyret har redegjort for under pkt 1 ovenfor.

USS har tidligere i sin høringsuttalelse til Planlovutvalgets forslag i NOU 2003:14 gitt sin tilslutning til forslaget der om å ta med motorferdsel i de såkalte hensynssoner etter lovforslagets § 9-8 flg

3.6 Tillatte motorferdselsformål- §8

Bestemmelsen gir anvisning på i alt åtte formål som i loven automatisk er gitt tillatelse til motorferdsel, så som politi, ambulanse, oppsyn, post, forsvaret mv.

Landsstyret vil fremheve påpekningen i høringsdokumentet om at den generelle aktsomhetsregelen i §4 også gjelder for motorferdsel etter denne bestemmelsen. Det er eksempler fra medlemskommuner på at motorferdsel både fra Forsvarets side og i forbindelse med anlegg av kraftlinjer har vært gjennomført med lavere grad av aktsomhet og miljøtilpasning enn det forslaget §4 gir påbud om.

3.7. Motorsportbane -§11

DN foreslår i lovforslagets § 11 bokstav c på bestemte vilkår å åpne for tillatelse til *"(...)kjøring i regi av motorsportklubb på opparbeidet og fysisk avgrenset terrengbane som er under 500 dekar, ligger til vinteråpen bilvei, og som i godkjent reguleringsplan etter plan- og bygningsloven er regulert til motorsportbane."*

Motorsport er en av mange viktige fritidsaktiviteter, og i store deler av landet er det et aktivt motorsportmiljø. USS slutter seg til forslaget til lovtekst, men med ett viktig unntak: USS kan verken se at det er korrekt eller hensiktsmessig å ta inn en arealbegrensning i lovteksten, slik som foreslått. Også i dette spørsmålet må de konkrete interesseavveininger foretatt gjennom ordinær arealplanbehandling være bestemmende for størrelsen på en motorsportbane. Det er naturligvis umulig på generelt grunnlag å si at en motorsportbane – uansett hvor i landet den ble lokalisert – over en bestemt størrelse vil virke negativt på naturmiljøet eller på mennesker.

3.8. Vurdering og begrunnelse av enkeltvedtak -§26

I bestemmelsen foreslås blant annet at dispensasjoner og tillatelser skal sendes det lokale statlige naturoppsynet og lokalt politi. USS har ingen bemerkninger til det, men vil *protestere mot* at tillatelsene i tillegg skal sendes *"(...)lokale organisasjoner og lag som på forhånd har bedt om kopi av alle vedtak som åpner for motorferdsel."*

DNs forslag om å sette private organisasjoner som vaktbikkjer overfor kommunale vedtak – i tillegg til alle andre foreslåtte kontrollmekanismer overfor kommunesektoren -vitner om en mistillit fra DN overfor kommunesektoren, som det er vanskelig å ta alvorlig. – USS er ukjent med at det finnes lignende eksempler fra andre samfunnssektorer hvor et statlig forvaltningsorgan på samme måte søker lovregulert sin mistro med det lokalpolitiske nivå.

3.9. Kontroll og oppsyn- §33

DN foreslår å gi SNO "(...)en komplementær hjemmel til den politiet og trafikkmyndighetene har i vegtrafikkloven § 10."

USS er på samme måte som DN opptatt av at den ulovlige motorferdsel i utmark oppdages og straffes. Viktige samfunnsmessige hensyn tilsier imidlertid varsomhet med å tildele ikke-politiorganer rene politimessige oppgaver. Det er videre slik at det over tid i mange kommuner har vokst frem kritikk mot motorferdsel i utmark foretatt av tjenestemenn i SNO, som dels sies å være for omfattende og dels uten den nødvendige behovsprøving.

Det er USS syn at politimessige oppgaver ikke på generelt grunnlag bør tildeles organer som ikke primært er satt til politimessige oppgaver, og USS motsetter seg derfor forslaget om å tildele SNO direkte politimyndighet. På den annen side er USS opptatt av å styrke kontroll-og oppsynsfunksjonene. Dette løses best ved at det bør tilligge politimyndigheten i de enkelte områder å tildele SNO den nødvendige politimyndighet.

Med vennlig hilsen
Utmarkskommunenes Sammenslutning



Steinar Kyrvestad