



Klima- og miljødepartementet  
8013 Dep.  
0030 OSLO  
[Click here to enter text.](#)

Vår referanse: 24/01730-40  
Arkivkode: 0  
Deres referanse:  
Dato: 16.10.2024

## Høringsuttalelse – NOU 2024: 10 Ny motorferdsellov

### 1 Om høringen

Vi viser til Klima- og miljødepartementets høringsbrev 28. mai 2024 og Motorferdsellovutvalgets utredning NOU 2024: 10 *Ny motorferdsellov*. Etter å ha blitt oppnevnt 3. september 2021, overleverte utvalget 21. mai 2024 sitt forslag til ny lov. Departementet har invitert høringsinstanser og andre interesserte til en vurdering av utredningen.

Utsatt høringsfrist er satt til 20. oktober 2024.

### 2 Forslaget

Bakgrunnen for oppnevnelsen av utvalget var stortingsanmodningen 25. mai 2021 om forslag om revidert motorferdsellov med sikte på:

- økt lokalt selvstyre
- redusert byråkrati knyttet til praktiseringen av loven

Forslaget skulle samtidig ivareta hensynet til «*natur og friluftsliv*».

Utvalget har foreslått en helt ny lov. Forslaget tar fremdeles utgangspunkt i at motorferdsel i utmark er forbudt såfremt ferdselele ikke er særskilt hjemlet. Formålsbestemmelsen er imidlertid endret, og det er flere materielle endringer i tillegg til nye saksbehandlingsregler. Loven har dessuten vokst i omfang, noe som blant annet tilskrives at bestemmelser utenfor motorferdselloven er foreslått samlet i loven.

Regulering av motorferdsel har betydning for kommuner på flere måter – særlig som plan- og bygningsmyndighet og arealforvalter, men også knyttet til ansvar for naturmangfold, næringsutvikling og å skape gode steder å bo.

### 3 Vår anbefaling

Utredningen er grundig, med gjennomgående omfattende begrunnelser for forslaget. Samtidig synes utvalget å ha fristilt seg noe fra sitt mandat, ved å foreslå en ny lov fremfor revidering av den eksisterende – selv om dette er godt begrunnet. Utvalget har tilsynelatende ikke primært tatt utgangspunkt i «*økt lokalt selvstyre*» og «*redusert byråkrati*» – men løftet frem spørsmålet om «*hvilken motorferdsel en ny lov bør åpne for*» og utvalgets ønske om «*ikke å legge til rette for mer motorferdsel*». Hva sistnevnte faktisk innebærer er uklart, siden «*motorferdsel*» er en vanskelig størrelse å kvantifisere. Det prinsipielle

utgangspunkt om at det ikke kan tillates «*mer motorferdsel i utmark*», kunne uansett vært underbygget bedre.

Vi er kjent med at en rekke kommuner – basert på erfaring og behov – påpeker i sine høringssvar praktiske typetilfeller av motorferdsel som vanskeliggjøres av lovforslaget. I videre arbeid med lovforslaget er det viktig at disse innspillene blir vurdert særskilt.

Overordnet avviker forslaget og virkeområdet ikke vesentlig fra kjernen i gjeldende lov, selv om det er foreslått flere viktige endringer og det totalt sett kan fremstå som en innstramming.

Vi gir ikke selv en vurdering av hvilken motorferdsel som bør forbys eller tillates – eller omfanget av ferdselen – men vi er opptatt av at kommunene gis tillit til å vurdere dette selv i stor utstrekning. Hovedinnretningen i lovforslaget er godt, men vi ber departementet vurdere ytterligere konkrete grep i forslaget for å øke det kommunale selvstyret.

Vi utdyper våre enkelte anbefalinger og begrunnelser nedenfor, men oppsummerer de mest sentrale her:

- Vi støtter utvalgets hovedprinsipp om at motorferdsel i utmark i utgangspunktet skal være forbudt, men at enkelte formål er tillatt direkte i lovverket og at kommunene kan tillate ytterligere ferdsel, se nærmere punkt 4.2.
- Motorferdsel er arealbruk, og det er positivt at regulering av dette ligger tettere opp til plan- og bygningsloven (pbl), se nærmere punkt 4.3.
- Kommunen må blant annet kunne legge vekt på at alternativ til motorferdsel i utmark kan være utbygging av vei eller vinterbrøyting, se nærmere punkt 4.4.
- Vi stiller spørsmål ved endringen av formålsbestemmelsen, se nærmere punkt 4.5.
- Klarere retningslinjer og tydeligere krav til tillatelser er positivt, se nærmere punkt 4.6.
- Kommunene bør fritt kunne velge å gebyrlegge søknader, se nærmere punkt 4.6.
- Kommunene bør kunne legge vekt på hensyn til verdier og behov som er viktig for den enkelte kommunens innbyggere, så fremt naturen ivaretas, se nærmere punkt 4.7.
- Mulighet til å regulere ferdsel i planverket er positivt, men kommunene må likevel ha en viss fleksibilitet mtp hvilket reguleringsverktøy som er mest hensiktsmessig, se nærmere punkt 4.8.
- Overgangsordninger bør ikke være ressurskrevende for kommunene, se nærmere punkt 4.9.
- Loven bør tydelig begrense adgangen til å overprøve kommunens frie skjønn, se nærmere punkt 4.10.
- Det er behov for en lovteknisk gjennomgang, særlig av forholdet mellom kommunal og statlig myndighet, se nærmere punkt 4.11.
- Dispensasjonsbestemmelsen bør ikke avvike vesentlig fra dispensasjonsbestemmelsen i plan- og bygningsloven, se nærmere punkt 4.12.
- Staten bør ikke kunne løfte dispensasjonsmyndigheten ut fra kommunen, se nærmere punkt 4.12.
- Det er positivt at regelverket er samlet i lovs form, se nærmere punkt 4.13.
- Statsforvalteren bør ikke kunne legge ned forbud mot motorferdsel som ellers er tillatt, se nærmere punkt 4.1.
- Det er positivt med en språklig oppdatering, se nærmere punkt 4.14.
- Vi er usikre på om den foreslåtte strafferammen kan virke mot sin hensikt, se nærmere punkt 4.15.
- Ekspropriasjon bør følge pbls system, se nærmere punkt 4.16.

## 4 Vurdering

### 4.1 Generelle betraktninger

Den samlede belastningen av motorferdsel er relevant både nasjonalt, for den enkelte kommune og for kommunene som helhet. Det er positivt at utvalget har viet naturutfordringer og naturmangfold oppmerksomhet. Samtidig varierer det i stor grad fra kommune til kommune hvorvidt motorferdsel i det hele tatt reiser vesentlige problemstillinger. Dette skyldes mange forhold – som variasjon i natur, størrelse, ressurser, stedlige fritidsaktiviteter, kultur, turisme og næringsgrunnlag – for å nevne noe. Muligheten til å ferdes i utmark kan også ha betydning for bosetting, og derfor ha en side til distriktpolitikk. Motorferdselloven bør gjenspeile dette ved at rettslige løsninger tilpasses lokale forhold, uten at totalulempen ved motorferdsel i utmark går ut over bærekraft.

Vi merker oss at utvalget i flere enkelttilfeller i loven har befestet kommunen som myndighet. Det er positivt. Vi etterlyser likevel at også det overordnede inntrykket av lovforslaget samsvarer bedre med anmodningen om «*økt lokalt selvstyre*». Den foreslåtte muligheten for staten til å inndra dispensasjonsadgangen, se punkt 4.12, er et eksempel på at det er rom for å gjøre dette bedre.

For øvrig er vi særlig skeptiske til forslaget i § 9 om at statsforvalteren skal kunne legge ned midlertidig eller permanent forbud mot motorferdsel som ellers er tillatt. Dette forslaget møtes med undring, da det i realiteten gir statsforvalteren en blankofullmakt til uten videre å regulere all motorferdsel – stikk i strid med hensynet til lokalt selvstyre. Se ellers punkt 4.11 om denne bestemmelsen.

### 4.2 Videreføring av utgangspunkt

Vi støtter som nevnt hovedprinsippet om at motorferdsel i utmark i utgangspunktet skal være forbudt. Dette beror imidlertid på at merknadene vi her spiller inn blir fulgt opp. Selv om vi er enig i hovedinnretningen, mener vi at loven i større grad bør gjenspeile utvalgets uttalelse om at det har «*tiltro til at kommunene vil anvende motorferdselsregelverket på en forsvarlig måte*». Eksempelvis reflekterer ikke utvalgets behov for en «*sikkerhetsventil*» ved å «*flytte kommunens myndighet*» til et regionalt eller statlig organ en slik tiltro særlig godt, se punkt 4.12.

### 4.3 Motorferdsel er arealbruk

Ferdsel er arealbruk, og motorferdsel i utmark er likeså. Kommunen forvalter areal gjennom plan- og bygningsloven, og det er i utgangspunktet upraktisk med flere lover som regulerer arealbruken. Vi motsetter oss ikke en særskilt motorferdsellov, men er positive til at motorferdselloven og pbl er samordnet – noe som bør være mulig selv om pbl er en såkalt «*ja-lov*» og motorferdselloven er foreslått med motsatt utgangspunkt. Vi bemerker i den anledning at vi støtter den overordnede tanken som ligger til grunn for pbl; at kommunene er gitt myndighet og ansvar til å balansere lokale, regionale og nasjonale hensyn.

### 4.4 Alternativ til motorferdsel i utmark

I en del tilfeller vil alternativet til motorferdsel i utmark være veiutbygging og vinterbrøyting. Dette vil i større grad gå utover hensynet til «*natur og friluftsliv*». Det bør komme tydelig frem av loven at kommunen må ha anledning til å vektlegge dette ved vurderingen av å tillate motorferdsel.

### 4.5 Formålsbestemmelsen

Utvalget har foreslått en ny formålsbestemmelse. Kjernen synes å være uendret, men det er vanskelig å se at det ligger i mandatet å ta ut «*fremme trivselen*» som en del av formålet – selv om «*hensyn til friluftsliv*» åpenbart er knyttet til en trivselsfaktor. Dersom den nye formålsbestemmelsen – eller loven for øvrig – er ment å snevre inn kommunens anledning til å ivareta andre trivselsfaktorer enn muligheten for «*friluftsliv*», innebærer det ikke en styrking av det kommunale selvstyret.

#### 4.6 Gebyr og krav til vedtak

Utvalget foreslår klarere retningslinjer til vedtak og tydeligere krav til tillatelser som blir gitt. Dette er positivt – særlig av hensyn til kvalitetssikring, likebehandling og omfang av klager. Hvorvidt det likevel totalt sett vil utgjøre merarbeid for kommunene, kan være avhengig av kommunenes kjennskap til regelverket. Utvalget foreslår imidlertid mulighet til å kreve gebyr for behandling av søknader, noe som kan bidra til å avhjelpe ressursituasjonen. Muligheten bør være frivillig.

#### 4.7 Innbyggernes behov

Tatt i betraktning at utvalget har lagt ned et bredt og dyptpløyende arbeid, bemerker vi at hensynet til påvirkning av liv, livskvalitet og helse ikke er viet mye plass. Så lenge hensynet til naturen er ivaretatt, bør kommunen kunne legge vekt på hensyn til verdier og behov som er viktige for kommunens innbyggere – også utenfor de rene dispensasjonssakene. Dette er faktorer som kan variere fra kommune til kommune og mellom ulike tilfeller. Loven bør tydeliggjøre at den ikke uttømmende lister opp momenter som kan vektlegges.

#### 4.8 Mulighet til å legge motorferdselsområder i arealplan

Plan- og bygningsloven fungerer som samordningslov for arealdisponering. Arealplaner etter pbl legger til rette for forutsigbarhet og helhetlig forvaltning. De forutgående planprosessene innebærer medvirkning og kvalitetssikring, og er en sentral del av demokratiet generelt og lokaldemokratiet spesielt. Det er fornuftig at kommunene kan benytte planverket etter pbl for å fastsette motorferdselsområder. Grundige prosesser med medvirkning kan videre medvirke til bredere oppslutning om de bestemmelsene en arealplan fastsetter. Det samlede planverket er også egnet til å ivareta forholdet mellom total belastning på naturen og nytten ved ferdselen.

Pbl har dessuten et veletablert regelverk, og skal være godt kjent i kommunene. I en del tilfeller vil det også være slik at planprosess i større grad kan sikre en vurdering av nasjonale hensyn enn en høring av en lokal forskrift.

Samtidig er planprosesser ressurskrevende, og arealplaner er ikke alltid velegnet fremfor enkeltvedtak, forskrifter og dispensasjoner – ei heller for tiltak eller aktivitet som er ment å ha en viss varighet. Det er dessuten ikke gitt at de som i dag jobber med spørsmål om motorferdsel har kompetanse i pbl.

Det er likevel vanskelig å se noen god grunn til at ikke loven bør gi kommunen en viss fleksibilitet til selv å vurdere når arealplan brukes som verktøy for å tillate nærmere bestemt motorferdsel – ikke minst der vurdering av nasjonale hensyn ikke gjør seg gjeldende med full styrke.

En generell *plikt* til å velge planverket styrker ikke «*lokalt selvstyre*» og bidrar heller ikke til å redusere byråkrati. Vi minner i den forbindelse om at kommunen selv bestemmer hvilke områder som skal

reguleres etter pbl – ren reguleringsplikt gjelder bare unntaksvis. Det er lett å tenke seg tilfeller der arealplan vil være et overdimensjonert apparat å sette i gang.

Fleksibilitet er ikke til hinder for at bruk av arealplan kan være en normalordning, og at valg av andre reguleringsverktøy kan måtte begrunnes særskilt – eller bero på noen enkle men nærmere angitte forutsetninger. I de tilfellene der bruk av arealplan åpenbart er mest hensiktsmessig, er det dessuten grunn til å anta at kommunene også vil velge å bruke det. Uansett anbefaler vi at motorferdselloven selv foreskriver adgang til *forenklet* planendring av eksisterende arealplaner, jf plan- og bygningsloven § 12-14 andre ledd. En nærmere vurdering av nye passende arealformål vil også kunne være hensiktsmessig og redusere behovet for særskilte temaplaner.

#### **4.9 Overgang**

Lovforslaget gir nye muligheter for kommunen til å regulere motorferdsel i utmark. Vi er imidlertid i tvil om utvalget har vurdert godt nok ulempene og byrden ved å røre tillatelser og ordninger som allerede eksisterer – hvorav mange har vært godt og lovlig etablert i flere tiår. Vi ser med en viss bekymring på at kommunene blir pålagt å iverksette store og ressurskrevende prosesser, for på ny å forankre motorferdsel som er lovlig i dag. Nye konsekvensutredninger og planprosesser vil kunne ende med status quo. Dersom loven skal foreskrive nye måter å fastsette rett til motorferdsel på, bør det i større grad overlates til kommunene selv å vurdere hvordan dette skal omfatte eksisterende tillatelser og rettigheter.

#### **4.10 Fritt skjønn**

Av hensyn til det lokale selvstyret bør loven tydelig angi begrensninger i overprøving av kommunens skjønnsmessige vurderinger, jf her tilsvarende prinsipp i forvaltningsloven § 34 annet ledd.

#### **4.11 Lovteknisk regulering av forhold mellom stat og kommune**

Det bør fremgå tydeligere av loven at det i hovedsak er kommunen som regulerer motorferdselen. Et etterlatt inntrykk er at staten gjennomgående har en overprøvingsmyndighet og funksjon som «*sikkerhetsventil*» på en måte som kan skape usikkerhet i praktiseringen av bestemmelsene. Vi peker særlig på § 9 hvor *både* kommunen og statsforvalteren kan «*begrense eller forby motorferdsel*». Hvordan dette skal praktiseres ved ulikt syn i stat og kommune er uklart. Det er heller ikke utenkelig med overlappende vedtak. Samtidig skriver utvalget at bare myndigheten som har vedtatt begrensningen eller forbudet «*vil ha myndighet til å oppheve den*». Dette fremgår imidlertid ikke av bestemmelsen selv, og det er uklart om staten likevel vil kunne overprøve kommunens vedtak.

#### **4.12 Dispensasjonsbestemmelse**

Det er viktig med en dispensasjonsbestemmelse. Et regelverk om motorferdsel – enten det fastsettes i lov, i plan eller på annen måte i nasjonal eller lokal forskrift – vil alltid i større eller mindre grad være sjablongpreget. Dispensasjonsmuligheten er avgjørende for en fornuftig regelpraktisering og for regelverkets legitimitet.

Dispensasjonsbestemmelsen i den foreslåtte § 37 er bygget opp på en annen måte enn den tilsvarende bestemmelsen i plan- og bygningsloven. Vi kan ikke se at det er noen god grunn til dette avviket, og anbefaler en samordning. Bestemmelsen i pbl ivaretar det viktigste å hensynta i en dispensasjonssak, og et nødvendighetskriterium er ikke en del av dette.

Et vilkår i forslaget er at ferdselen er «*strengt*» nødvendig. Det er i utgangspunktet svært strengt med et nødvendighetskrav i det hele tatt. Både lovteknisk og språklig er det uheldig å bruke «*strengt*» i tillegg – selv om begrepet gir et signal om at dispensasjon skal være et unntak. Vurderingstemaet er uansett hvorvidt ferdselen er «*nødvendig*» eller ikke.

Annet ledd i bestemmelsen bør strykes. Det er helt særegent at staten gis mulighet til å løfte dispensasjonsmyndigheten vekk fra kommunen i saker om nasjonale og regionale interesser og hensyn. I pbl fremgår det klart at dette er hensyn som skal inngå i kommunens dispensasjonsvurdering.

#### **4.13 Lovens utforming**

Lovforslaget er blitt omfattende. 19 paragrafer i dagens lov har vokst til 57. I tillegg er det lagt opp til at flere av plan- og bygningslovens bestemmelser kommer til anvendelse. I utgangspunktet harmonerer en slik utvidelse ikke godt med hensynet til forenkling. Samtidig er vi positive til at ulikt regelverk er samlet i lovs form – herunder fra forskrift og rundskriv. Totalt sett gjør dette regelverket mer tilgjengelig. Vi påpeker likevel at større frihet for lokale vurderinger kan redusere behovet for detaljerte regler.

#### **4.14 Språklig oppdatering**

Siden nåværende lov ble vedtatt i 1977 har det vært en viss utvikling i type fremkomstmidler og teknologi. Selv om betydningen av denne utviklingen ikke skal overdrives, er det positivt med en språklig oppdatering på flere punkter.

#### **4.15 Strafferamme**

Straffebestemmelsen i gjeldende lov ble oppdatert så sent som i 2015. Strafferammen var bøter, og ble ikke endret den gangen. Utvalget har foreslått å utvide strafferammen fra bøter til fengsel i inntil to år. Det fremgår at også uaktsomhet kan gi fengselsstraff.

Vi har ingen oppfatning om den foreslåtte strafferammen generelt, men er mer usikre på om den er i tråd med allmenn rettsfølelse. Det er grunn til å vurdere om en for streng strafferamme også for mindre overtredelser kan virke mot sin hensikt – ved at anmeldelse og oppfølging uteblir grunnet bekymring for en urimelig streng reaksjon.

#### **4.16 Ekspropriasjon**

Utvalget er delt i spørsmålet om ekspropriasjon der snøskuterløype er regulert. En god løsning bør også her være å følge plan- og bygningslovens system. Det er vanskelig å se at dette bør behandles annerledes enn andre arealformål.

\*\*\*

Helge Eide  
Områdedirektør Samfunn, velferd og demokrati

Johan Nyrerød Spiten  
Avdelingsdirektør Advokatene

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur*