

Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep.
0030 OSLO

Sendt inn via www.regjeringen.no

Vår saksbehandler
Olav A. Røssaak

Vår dato
13.09.2024
Deres dato
28.05.2024

Vår referanse
24/00426-6
Deres referanse
24/2052

Hørings svar fra Norges Bondelag - Ny motorferdsellov

1. Innledning

Norges Bondelag viser til departementets høringsbrev av 28. mai 2024, med høringsfrist 15. september 2024.

Blant Norges Bondelags ca. 60 000 medlemmer er flertallet av de aktive bøndene i Norge. Norges Bondelags medlemmer eier, leier og bruker en vesentlig del av Norges areal. Både jordbruket og skogbruket er avhengig av motorferdsel i utmark.

Antallet aktive bønder har blitt halvert de siste 25 åra, samtidig som mengden areal i drift og antallet dyr på beite i stor grad har blitt opprettholdt. Adgangen til effektiv transport er nødvendig for å opprettholde norsk matproduksjon og sikre dyrevelferden for dyr på beite.

2. Overordnet

Det er Norges Bondelags oppfatning at Motorferdsellovutvalget har gjort et stort og godt arbeid med å modernisere loven. I det vesentlige legger loven opp til at myndighetenes håndtering av motorferdsel skal være enkel og forutsigbar. Det foreslåtte regelverket skiller mellom nyttetraffikk og rekreasjonskjøring, og vektet hensynet til naturvern ulikt for dem. Lovforslaget legger også i hovedsak opp til at loven ikke skal være en inngrepslov overfor grunneier, men bevarer grunneiers rett til å regulere og forby motorferdsel over egen eiendom.

Lovforslaget er mer omfattende enn dagens lov, blant annet fordi motorferdselsforskriftens regelverk er inkorporert. Dette gjør regelverket mer tilgjengelig for brukerne.

I det følgende vil Norges Bondelag framheve noen enkeltelementer, både elementer fra forslaget det er viktig å ta vare på og noen som kan forbedres.

3. Merknader til enkelte forslag

3.1. § 14 – Jordbruks-, skogbruks- og reindriftnæring

Norges Bondelag støtter videreføringen av at jordbruket, skogbruket og reindriften er unntatt fra forbudet for «nødvendig» kjøring.

Norges Bondelag vil framheve betydningen av utmarksbeite. Norge er blant de landene i Europa hvor beiteressursene i utmark betyr mest for landets matproduksjon. Kun 3 % av Norges fastlandsareal er jordbruksareal. Dette er en av de laveste andelene for noe land i Europa. Samtidig har Norge utmarksbeiter av høy kvalitet på 45 % av fastlandsarealet. Det er helt grunnleggende for driften på gårdsbrukene i Norge at sau og storfe henter fôr i utmarka. På innmarka dyrkes gras som beitedyra skal spise om vinteren. På utmarksbeite finner beitedyra de urtene de helst vil ha og lever fritt. Dyrevelferden på utmarksbeite er normalt svært god, så lenge sauene ikke blir jaget og drept av rovdyr. Det slippes årlig om lag 2 millioner sau og lam, 254 000 storfe, 58 000 geiter og 9 000 hester på utmarksbeite i Norge. Disse husdyrene høster fôrressurser i utmarka som tilsvarer det man ville måtte bruke 10 % av Norges fulldyrkede areal for å produsere. Beitenæringa er derfor avgjørende viktig både for sjølforsyninga og totalberedskapen i Norge.

Beitebruk i utmark forutsetter at bøndene kan frakte med seg nødvendig utstyr for å drifte beiteområdet gjennom beitesesongen. I tillegg er det behov for å bruke motorisert ferdsel i forbindelse med tilsyn og transport av mannskaper inn og ut av beiteområdet. Det kan videre oppstå hendelser, som f.eks. rovdyrangrep, som gjør at beitedyrene må samles raskt og tas ned fra beite. Bruk av motorkjøretøy i utmark er i slike tilfeller avgjørende for å sikre dyrevelferden til beitedyra. Det er viktig at transportbehovet som jordbruket har i forbindelse med beitebruk blir omtalt i lovproposisjonen, slik at hjemmelen for beitenæringas transportbehov blir tydelig og forutsigbar.

Regelen er – som loven stort sett ellers – teknologinøytral. Det er viktig. Utvalget skriver (avsnitt 20.2.3) at dagens hjemmel videreføres, men at den ikke utvides. Grensene for dagens hjemmel er skarpe og strenge, jf. HR-2023-2402-A, som utvalget viser til.

Imidlertid er det viktig å være klar over at den teknologiske utviklingen i landbruket, som i samfunnet ellers, går stadig forttere. Norges Bondelag er enig med utvalget i at dette kan gjøre oppgaver som i dag gjør motorferdsel «nødvendig», overflødige eller enklere å gjennomføre uten (eller med mindre inngripende) motorferdsel. Samtidig kan teknologiutviklingen gjøre det mulig å bruke motoriserte løsninger til oppgaver som i dag må løses manuelt. Norges Bondelag mener det er nødvendig at departementet peker på dette i sine merknader – at nødvendighetskriteriet ikke bare må forstås slik at behov for motorferdsel vil falle bort i framtida, men at behov også kan oppstå.

Utvalgets omtale av forslaget åpner i liten grad for at det kan oppstå nye driftsformer innenfor rammen av tradisjonell gardsdrift. Etter Norges Bondelags syn er det en svakhet. Ordlyden i loven stenger likevel ikke for dette.

Som skogeierorganisasjonene har pekt på i møte med utvalget (21.4.1) har endrede skatteregler ført til at mange flere skogeiendommer i dag klassifiseres som «kapitalskog» heller enn næringskog i skattemessig sammenheng. Mange av disse skogene drives imidlertid næringsmessig. Ikke minst gjelder det skoger som er del av aktive gårdsbruk. Norges Bondelag legger til grunn at bondens skogsdrift regnes som næring uavhengig av størrelsen på skogen, og om den er særskilt liknet virksomhet eller husbehovsskog.

Norges Bondelag vil imidlertid peke på at også skog som ikke ligger til et aktivt gårdsbruk forutsettes skjøttet og forvaltet skogbruksmessig, jf. skogbruksloven § 4. Dette gjelder helt uavhengig av skogeierens skattemessige status. Etter Norges Bondelags syn må alt nødvendig arbeid i skog som har som formål å gi et økonomisk utbytte, regnes som skogbruksnæring i motorferdsellovens forstand, og innenfor rammen av nødvendighetskriteriet falle innenfor direktehjemmelen i forslaget § 13.

3.2. § 9 – Myndighet til å regulere motorferdsel som ellers er tillatt

Utvalget foreslår at kommunene kan innskrenke motorferdsel som ellers er tillatt etter loven i gitte situasjoner. I bestemmelsen, som også i § 1, § 8 og § 10, har hensynet til reindriften blitt sterkere vektlagt enn i dagens regelverk.

Tredje ledd i den foreslåtte bestemmelsen er viktig. Ferdsel som er nødvendig etter §§ 11, 12, 14 og 16 kan ikke innskrenkes etter denne hjemmelen. Norges Bondelag støtter det. Det er viktig at ikke loven legger opp til en interessekamp mellom utmarksnæringer eller mellom utmarksnæringer og andre sentrale samfunnshensyn.

3.3. § 11 – Postombringing

Utvalget har ikke videreført den direkte hjemmelen i dagens lov for motorferdsel i forbindelse med postombringing, fordi det er antatt å ikke være behov for dette (19.5.2). Norges Bondelag vil bemerke at postombringing med båt og/eller over isen om vinteren, fremdeles skjer flere steder i Norge. Telemark Bondelag har trukket frem Møsstrand i Vinje kommune som et eksempel på begge deler. Det er heller ikke uvanlig at vegstrekninger blir stengt over tid, som følge av f.eks. naturulykker. I slike tilfeller vil det kunne være stort behov for å få fram post og pakker på andre måter.

Norges Bondelag mener at hjemmelen for motorferdsel for postombringing må videreføres i § 11.

3.4. § 13 – Viltforvaltning – skadefelling

Skadefelling skal sørge for at rovdyr som gjør skade i beiteområder tas ut raskt, slik at dyrelidelser unngås. Dette er videre viktig for å unngå store psykiske påkjenninger for beitebrukerne og for å sikre forutsigbarhet for beitenæringa. Statsforvalteren kan etter rovviltforskriften § 9 fatte vedtak om iverksetting av felling av rovdyr for å forhindre skade på husdyr. I slike vedtak gis normalt fellingsoppdraget til et kommunalt oppnevnt fellingslag. Selv om skadefellingslaget har i oppgave å felle det aktuelle rovdyret så raskt som mulig, må de selv innhente nødvendige tillatelser etter motorferdselloven. Etter lovforslaget er det lagt opp til vanlig dispensasjonssøknad etter § 37 også i slike tilfeller.

Skadefelling skjer på oppdrag fra det offentlige, og er et tidsavgrenset og tidskritisk tiltak. Etter Norges Bondelags mening, kan hjemmel til nødvendig motorferdsel hjemles i § 13, for eksempel som nytt punkt

c) for statsforvalter ved skadefelling av rovvilt

Alternativet til en direktehjemmel er at statsforvalteren får hjemmel etter motorferdselloven til å gi nødvendig dispensasjon for å gjennomføre skadefelling, slik at dette fremgår i fellingsvedtaket. § 37 kan i så fall gis et tillegg i første ledd:

Statsforvalteren kan gi slik tillatelse i samband med skadefellingsvedtak etter rovviltforskriften § 9.

3.5. § 28 – Utmarksnæring

Gardstilknyttet næring – det vil si næring som tar sitt utgangspunkt i gardsbruket og bruker dets ressurser – faller utenfor § 14, og er henvist til søknadsplikt etter § 28. Regelen gjelder alle utmarksnæringer. Etter denne bestemmelsen kan verken persontransport eller transport på barmark utenom lovlig etablert traktorvei, tillates. Forslaget innebærer en innstramming av dagens regelverk. Norges Bondelag går mot dette og stiller spørsmål ved om en slik innstramming er nødvendig.

Kravet om at det må gjelde et foretak som er registrert i Enhetsregisteret, er opprettholdt, mens det ikke er krav om å være registrert i Merverdiavgiftsregisteret. Utvalget peker på EØS-rettslige problemstillinger, og skriver (20.3.4.5) at det likevel forutsettes at virksomheten har en omsetning som gjør MVA-registrering mulig.

Det er viktig å være klar over at mange utmarksnæringer kan oppleve store svingninger i omsetning. Enkelte år kan være dårlige av mange grunner. Både allmenne forhold som vær, og mer tilfeldige forhold som Covid 19-nedstengingen, kan gjøre at utmarksnæringer noen år har liten eller ingen omsetning. Har et foretak omsetning under omsetningsgrensa to år på rad, skal det slettes fra Merverdiavgiftsregisteret, jf. merverdiavgiftsloven § 14-3. Norges Bondelag vil advare mot å knytte kriteriene så sterkt til MVA-pliktig omsetning. Det avgjørende for om en virksomhet er næring, er om den er egnet til å gi økonomisk utbytte over tid. Dette må vurderes i et lengre tidsperspektiv.

I paragrafen er uttrykket «lovlig etablert traktorvei» brukt, på samme måte som i § 15 og 34. I § 3 avgrensnes det på samme måte mot vei som «er lovlig opparbeidet for kjøring med bil». Norges Bondelag er enig i at det ikke kan vinnes rett med grunnlag i ulovlige tiltak.

Samtidig er det grunn til å minne om, som utvalget er inne på i merknadene til § 15, at det reglene da veien ble etablert eller oppgradert til dagens standard, som er avgjørende for om den er «lovlig» etablert eller oppgradert. Mange veier i utmark er etablert lenge før tiltaket ble søknadspliktig, og det vil da ofte være vanskelig for en søker å kunne dokumentere veianlegget. Mange søkere vil også være utenfor personkretsen som i sin tid bygde veien, og ikke ha tilgang på den dokumentasjon som måtte finnes. Dokumentasjonskravet til et veianlegg som ikke åpenbart er relativt nytt, må derfor ikke være for strengt – det må være nok for eksempel å kunne påvise veien på eldre flyfoto eller dokumentere at den er lagt ut i eldre utskiftingsforretning e.l.

3.6. § 29 – Kjøring i samband med mineralundersøkelser

Norges Bondelag støtter utvalgets forslag om at dette reguleres i motorferdselloven og håndheves av kommunene, slik vi også har svart i høringen til ny minerallov NOU 2022:8. Forvaltningen bør skje helhetlig, og lokalt i kommunene. Mineralletebransjen bør ikke ha andre regler og andre myndigheter å forholde seg til enn alle andre.

3.7. § 38 – Saksbehandlingsregler

Norges Bondelag er positiv til at det gis klare saksbehandlingsregler for kommunale tillatelser til motorferdsel som nevnt i § 38.

Tillatelser må være tidsbegrensede. Norges Bondelag peker likevel på at fire år er en svært kort tidshorisont for næringsdrift, særlig når den baseres på arealbruk og utmarksnæringer. Det bør derfor åpnes for at tillatelser etter § 27 og § 28 kan gis for lengre tid.

At omfanget av kjøringen, trasé og eventuelle vilkår for kjøringen skal gå fram av tillatelsen, vil både lette håndhevingen av regelverket og gjøre det lettere å følge.

3.8. Forslag til endring av andre lover – plankrav og ekspropriasjonsadgang etter plan- og bygningsloven

Norges Bondelag har på dette punktet bare merknader til forslaget til endringer i plan- og bygningsloven og konsekvensutredningsforskriften. Forslaget innebærer en adgang til å regulere for motorferdsel i arealplaner etter plan- og bygningsloven. Noen av utvalgets medlemmer ønsker også at plan- og bygningslovens generelle ekspropriasjonsadgang skal gjelde for løyper fastsatt i reguleringsplan.

Med unntak for øvingsområder til kjøreopplæring og preparering av skiløper mv, gjelder dette i det vesentlige rekreasjonskjøring, i hovedsak snøskuterløyper.

Norges Bondelag er enig i at behandling i en planprosess etter pbl. i noen sammenhenger kan være ønskelig, heller enn at tillatelser gis etter enkeltsaksbehandling. Planbehandling legger til rette for at berørte grunneiere og andre viktige interesser blir involvert, og at vedtaket blir demokratisk forankret lokalt.

Utvalget har funnet en god balanse, ved at planvedtaket i seg selv ikke skal gi rettsvirkninger, men at ferdsel i tråd med planen fortsatt må være tillatt etter motorferdselloven, og at ferdsel bare kan skje innenfor de rammene som motorferdselloven setter. På samme måte er det viktig at det ikke åpnes for å opprette generelle forbudssoner, som rammer ellers tillatt trafikk (15.4.4.6). Vernehensyn må ivaretas av eksisterende regelverk, særlig i pbl. og naturmangfoldloven.

Det er også viktig at det ikke stilles opp en generell plikt til å ha motorferdselsplaner i alle kommuner, da det vil kunne åpne for et press om å tilrettelegge for økt rekreasjonskjøring eller annen kjøring som det ikke er behov for. Som utvalget peker på (15.4.3) vil godt organiserte interesser – som snøskuterklubber og reindrifta – ha gode forutsetninger for å nå fram i medvirkningsprosesser. Natur- og friluftinteresser er ikke nødvendigvis tilsvarende godt organisert i møtet med en slik enkeltsak. Det samme gjelder grunneier- og landbruksinteresser. Motorferdselsplan må være et virkemiddel som bare skal brukes der det foreligger et eksisterende behov for å kanalisere ferdsel eller åpne for ny ferdsel.

Norges Bondelag er enig med utvalget i at snøskuterløyper må behandles i reguleringsplan, ikke bare i kommuneplanens arealdel. De svakheter utvalget peker på (side 174) er betydelige. Samtidig er både behovet for detaljering og ikke minst reell medvirkningsadgang avgjørende. I en kommuneplanprosess skal alle forhold i kommunen reguleres samtidig, og berørte grunneiere og andre får ikke noe særskilt varsel, i motsetning til i en reguleringsplanprosess.

Det må være krav om konsekvensutredning, i tråd med utvalgets forslag. I forslaget til endringer i konsekvensutredningsforskriften har utvalget ikke foreslått å ta med arealer for motorsport etter lovforslaget § 43 første ledd bokstav d) jf. § 24. Etter Norges Bondelags syn må de samme hensyn som gjør at permanente konkurransebaner for bil og motorsykkel er omfattet av dagens regelverk, tilsi at også arealer for motorsport etter motorferdselloven omfattes og tas inn i vedlegg II.

Etter plan- og bygningslovens system vil det kunne eksproprieres etter reguleringsplan, og forslaget innebærer at det gis ekspropriasjonsadgang til alle formålene som skal kunne reguleres. På ett punkt er utvalget delt. Norges Bondelag er enig med utvalgsmedlemmene Bartnes, Falleth, Henriksen og Kvalsvik i at det *ikke* skal innføres en ekspropriasjonsadgang til å anlegge snøskuterløyper, og støtter deres begrunnelse. Norges Bondelag har omfattende erfaring med å bistå og rådggi medlemmer som møter ønsker om å erverve rettigheter over deres eiendom. Det er en markant forskjell på prosessene som baseres på frivillighet, og der ekspropriasjon er en praktisk mulighet. Grunneier og andre rettighetshaveres faktiske mulighet til å bli hørt, påvirke og få sine legitime interesser ivaretatt, er ofte små der erverver uansett kan gjennomføre sine ønsker med tvang.

Kommunene har i dag ekspropriasjonsrett til svært mange formål, uten at det tilsier at det er nødvendig å innføre enda en ekspropriasjonsrett, til et rent hobbyformål.

I tillegg stiller Norges Bondelag spørsmål om det er nødvendig med ekspropriasjonsadgang i de andre tilfellene som omfattes av lovforslaget § 43. Løypepreparering er bare aktuelt der det allerede er etablert løyper etter avtale eller ekspropriasjon. Arealbehovet til øvingsområder og motorsport er begrenset og vil kunne dekket ved frivillige avtaler. Landingsplasser har uansett ekspropriasjonshjemmel i oreigningslova § 2.

Med vennlig hilsen

Elektronisk godkjent, uten underskrift

Erlend Stabell Daling

Olav A. Røssaak