Klima- og miljødepartementet

Prop. 42 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i friluftsloven
(oppfølging av kommune- og regionreformen)

Tilråding fra Klima- og miljødepartementet 14. februar 2020,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)

# Hovedinnholdet i proposisjonen

Klima- og miljødepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet (friluftsloven). Departementet foreslår å oppheve kravet i loven om at fylkesmannen må stadfeste adferdsregler som kommunen utarbeider etter friluftsloven. Videre foreslår departementet å oppheve bestemmelsen om at departementet kan instruere fylkeskommunene på friluftsområdet gjennom retningslinjer. Slik oppgavetildeling vil i stedet fastsettes i form av forskrift. Departementet hadde på høring forslag om å flytte departementets myndighet til å tildele fylkeskommunene slike oppgaver til Kongen. Departementet foreslår at denne myndigheten fortsatt er delegert til departementet.

# Bakgrunn for lovforslaget

## Fylkesmannens myndighet til å stadfeste kommunalt fastsatte adferdsregler

I Meld. St. 14 (2014–2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner og Innst. 333 S (2014–2015) står det at Klima- og miljødepartementet ville vurdere å oppheve hjemmelen for fylkesmannen til å stadfeste adferdsregler som kommunene utarbeider etter friluftsloven § 15. Etter denne bestemmelsen kan kommunen, på områder der ferdselen er stor, fastsette atferdsregler som enhver som ferdes på området plikter å følge.

## Endring i myndigheten til å instruere og tildele oppgaver til fylkeskommunen

Hvem som skal tildele oppgaver til kommunesektoren og hvordan dette skal skje er i dag regulert i friluftsloven § 22 annet ledd. I forbindelse med arbeidet med kommunereformen har departementet funnet grunn til å vurdere om bestemmelsen i dag er hensiktsmessig.

#  Gjeldende rett

## Fylkesmannens myndighet til å stadfeste kommunalt fastsatte adferdsregler

Etter friluftsloven § 15 kan kommunen, på områder der ferdselen er stor, fastsette atferdsregler som enhver som ferdes på området plikter å følge. For å sikre den statlige kontrollen med hensyn til allmennhetens interesser, er det krav om at fylkesmannen skal godkjenne kommunens forskrifter om atferd.

Atferdsregler etter § 15 kan utarbeides for å regulere ferdselen i attraktive og mye brukte friluftsområder. Reglene skal særlig ta sikte på å opprettholde ro og orden, verne dyre- og plantelivet og fremme helsetiltak og sanitære forhold. Eksempler på innhold i slike ordensregler kan være forbud mot telting eller regler for landsetting og fortøyning av båter. Kommunen kan utarbeide atferdsregler på friluftsområdet uavhengig av hvem som eier grunnen, men eier eller bruker må samtykke til slik regulering.

Det gjelder krav om stadfesting fra fylkesmannen for kommunalt fastsatte ferdselsrestriksjoner etter også andre bestemmelser i friluftsloven. Etter § 2 kan kommunen forby ferdsel med ride- eller kløvhest, kjelke, tråsykkel eller liknende på veg eller sti i utmark og over alt i utmark på fjellet, på nærmere angitte strekninger. Etter § 3 a kan kommunen gi forskrift som forbyr ferdsel i innmark på vei eller sti som fører til utmark. Paragraf 16 gir kommunen hjemmel til å vedta hel eller delvis sperring av en eiendom som i særlig grad blir utsatt for allmennhetens ferdsel, når ferdselen gjør nevneverdig skade på eiendommen eller er til vesentlig hinder for den bruk som eieren eller brukeren gjør eller ønsker å gjøre av den.

Av friluftsloven § 24 følger det at fylkesmannens vedtak om disse kommunalt fastsatte adferdsreglene kan bringes inn for departementet av eieren eller brukeren av den grunn vedtaket gjelder, av den kommunen hvor grunnen ligger, av annen kommune som er interessert i at retten til ferdsel ikke innskrenkes på denne måte, av fylkeskommunen eller av et interessert friluftslag.

## Myndigheten til å instruere og tildele oppgaver til fylkeskommunen etter friluftsloven

Det følger av friluftsloven § 22 annet ledd at «kommunen, fylkeskommunen og fylkesmannen skal arbeide for å fremme friluftsformål innen sitt område. Fylkeskommunen skal etter nærmere retningslinjer fra departementet medvirke i saksbehandlingen i saker som behandles av et statlig organ. Departementet kan tillegge fylkeskommunen ansvaret for nærmere bestemte oppgaver for å fremme og tilrettelegge for friluftslivet.» I tillegg er fylkeskommunens ansvarsområder omtalt i tidligere meldinger til Stortinget og forventningsbrev til fylkeskommunene.

# Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringen å oppheve kravet om fylkesmannens stadfesting av vedtak etter friluftsloven § 15. Dette ble varslet allerede i Meld. St. 14 (2014–2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner og Innst. 333 S (2014–2015). Det gjelder imidlertid krav om stadfesting fra fylkesmannen også for kommunalt fastsatte ferdselsrestriksjoner etter friluftsloven § 2 (ferdsel i utmark), § 3 a (ferdsel på vei eller sti i innmark) og § 16 (sperring av særlig utsatt område). Departementet kunne ikke se at det foreligger noen vesentlig sterkere begrunnelse for kravet om stadfesting for denne typen ferdselsrestriksjoner enn for ferdselsreglene etter § 15. Departementet foreslo derfor i høringen at heller ikke slike vedtak trenger å stadfestes av fylkesmannen. Som følge av disse endringsforslagene foreslo departementet videre at bestemmelsen i § 24, som i dag gjelder klage over fylkesmannens vedtak, må endres til å gjelde klage over kommunens vedtak.

Departementet foreslo videre å oppheve bestemmelsen i § 22 annet ledd om at fylkeskommunen etter nærmere retningslinjer fra departementet skal medvirke i saksbehandlingen som behandles av et statlig organ. I samme bestemmelse foreslo departementet at departementets myndighet til å gi fylkeskommunen oppgaver i henhold til friluftsloven legges til Kongen.

# Høringen

Departementet sendte høringsnotatet 14. mars 2019 til følgende høringsinstanser:

Departementene

Jernbanedirektoratet

Forsvarsbygg

Kartverket

Landbruksdirektoratet

Miljødirektoratet

Fylkesmennene

Sametinget

Fylkeskommunene

Friluftsrådenes Landsforbund

Hest og helse

Kommunesektorens organisasjon

Naturvernforbundet

Norges bondelag

Norges rytterforbund

Norges skogeierforbund

Norsk bonde- og småbrukerlag

Norsk Friluftsliv

Norsk hestesenter

Norsk fysioterapiforbund, faggruppen for ridefysioterapi

NORSKOG

SABIMA

Statskog SF

Utmarkskommunenes sammenslutning

WWF-Norge

Høringssaken ble også lagt ut på Klima- og miljødepartementets nettside.

Klima- og miljødepartementet har mottatt høringsuttalelser fra 49 instanser og organisasjoner. Høringsuttalelsene i sin helhet er å finne på Klima- og miljødepartementets nettsider.

Følgende instanser og organisasjoner uttalte seg i høringen:

Helse- og omsorgsdepartementet

Justis- og beredskapsdepartementet

Samferdselsdepartementet

Utenriksdepartementet

Fylkesmannen i Nordland

Fylkesmannen i Trøndelag

Fylkesmannen i Vestfold og Telemark

Jernbanedirektoratet

Statens kartverk

Miljødirektoratet

Aust-Agder fylkeskommune

Fellesnemnda Viken

Fellesnemnden for nye Vestfold og Telemark fylkeskommune

Finnmark fylkeskommune

Hedmark og Oppland fylkeskommune

Hordaland fylkeskommune

Møre og Romsdal fylkeskommune

Nordland fylkeskommune

Rogaland fylkeskommune

Sogn og Fjordane fylkeskommune

Troms fylkeskommune

Trøndelag fylkeskommune

Vestfold fylkeskommune

Vest-Agder fylkeskommune

Oslo kommune

Den norske turistforening

Det norske travselskap

Friluftsrådenes landsforbund

Kommunesektorens organisasjon (KS)

Landslaget for dølahest

Landslaget for nordlandshest og lynghest

NHO Reiseliv

Norges bondelag

Norges fjordhestlag

Norges Jeger- og Fiskerforbund

Norges rytterforbund

Norsk Cykleforbund

Norsk friluftsliv

Norsk hestesenter

Norsk jockeyklubb

Norsk organisasjon for terrengsykling

Syklistenes landsforening

Baklia islandshestesenter

Bodø rideklubb

Fossanmoen islandshestesenter

Skollerud gampetreff

Stiftelsen Alna ridesenter

Storhaug rideklubb

Trygvi Islandshest

# Høringsinstansenes syn

## Fylkesmannens myndighet til å stadfeste kommunalt fastsatte adferdsregler

Departementet har mottatt innspill fra 49 høringsinstanser. Merknader eller synspunkter gjelder i hovedsak Fylkesmannens myndighet til å stadfeste kommunalt fastsatte adferdsregler.

Departementene, Jernbanedirektoratet og Kartverket har ingen merknader. Miljødirektoratet støtter ikke forslaget. Av de tre fylkesmennene som har svart, har to ingen merknader. Fylkesmannen i Vestfold støtter ikke forslaget. Av de 15 fylkeskommunene (inkludert Oslo kommune) som har uttalt seg, har 6 ingen merknader, 5 har merknader, 4 støtter forslaget og 3 går mot forslaget. Av de 24 organisasjonene og stiftelsene som har svart uttrykker 18 at de er negative til forslaget, mens 3 støtter det.

Flere av fylkeskommunene har stort sett kommentert forslaget til ny forskrift om fylkeskommunenes oppgaver. Vestfold fylkeskommune, Fellesnemnden Viken, Aust-Agder fylkeskommune, Troms fylkeskommune og Trøndelag fylkeskommune er samtidig positive til forslaget til endringene i friluftsloven. Vestfold fylkeskommune og Fellesnemnden i Viken mener kommunene må sende fylkeskommunen melding om lokalt fastsatte ferdselsregler.

NHO Reiseliv, KS og Norges bondelag støtter forslaget. KS viser til at endringen vil gi fylkeskommunene og kommunene større frihet til å finne egnede løsninger på lokale utfordringer. Norges bondelag viser til at det er behov for begrensninger i allemannsretten fordi grunneiere på grunn av økt turisme nå opplever fysiske hindringer i adkomsten til og bruken av sin egen eiendom. I tillegg blir disse arealene ofte forsøplet. Troms fylkeskommune viser også til at økt turisme fører til at flere kommuner nå viser økt interesse for handlingsrommet i friluftsloven § 15.

Fylkesmannen i Vestfold, Akershus fylkeskommune på vegne på Fellesnemnda for Viken, Hedmark og Oppland fylkeskommune, Oslo kommune, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Friluftsrådenes landsforbund, Norsk Cykleforbund, Norsk friluftsliv, Norsk organisasjon for terrengsykling, Syklistenes landsforbund, Den norske turistforening, Norges rytterforbund, Det norske travselskap, Norsk jockeyklubb, Norsk hesteseenter og flere andre lokale og landsomfattende organisasjoner for hest og ridning, går mot forslaget. Disse høringsinstansene begrunner motstanden i hovedsak med at dagens regler ivaretar allmenhetens interesser og allemannsretten, eller at forslaget vil medføre økt risiko for ulike ferdselsregler på tvers av kommunegrenser eller ferdselsregler som det ikke er lovlig grunnlag for.

Fylkesmannen i Vestfold har jevnlig fått spørsmål om hvordan kommunale forskrifter kan brukes for å redusere konflikter. Kommunenes saksbehandlere har i slik dialog akseptert at forskrifter er uegnet eller ikke har lovlig grunnlag. Trygvi islandshestegård går mot forslaget og viser til at flere kommuner forbyr ridning flere steder uten at fylkesmannen stadfester disse vedtakene. Den norske turistforening viser til at det finnes en del lokale restriksjoner som etter deres syn er unødvendige og ulogiske. Dette har man etter foreningens syn bedre mulighet til å unngå ved å beholde dagens ordning. Foreningen mener at en videreføring eller styrking av allemannsretten forutsetter at man vurderer effekten av endringer nøye, slik at lovverket fortsatt bygger opp under prinsippene om rettigheter og ansvar hos utøvere av friluftsliv.

Norsk Cykleforbund, Norsk organisasjon for terrengsykling og Syklistenes landsforbund er bekymret for at relativt like saker ikke får lik behandling på tvers av kommuner og at målet om å legge til rette for ikke-motoriserte ferdselsformer ikke vil nås. Forbundene viser til eksempler på lokale vedtekter som har blitt stoppet fordi fylkesmannen har sett på helhetlige konsekvenser. De er bekymret for at allemannsretten svekkes dersom det blir ulik praktisering og håndheving på tvers av kommunegrensene.

Norges rytterforbund mener fylkesmannen i dag er et viktig kontrollorgan som sikrer at ferdsels- og oppholdsrestriksjoner vurderes nøye, blir enhetlige og kun vedtas slik at de samtidig ivaretar allemannsretten og allmenhetens interesser. Forbundet har de siste årene sett flere eksempler på kommuner og grunneiere som forbyr bruk av hest uten at dette blir stadfestet av fylkesmannen. Det norske travselskap og Norsk jockeyklubb peker i en felles høringsuttalelse at det er viktig at friluftsområdene og utmark er tilgjengelige for ungdom, hesteridning innen psykisk helse, brukere av Inn på tunet og terapiridning. Tilgjengeligheten for hest kan også ha betydning for reiselivsbransjen og kan gi landbruket nødvendige ekstrainntekter. Norsk hestesenter mener allemannsretten allerede utfordres av utbygging, dispensasjoner og ulovlige stengsler. Kontroll med uhjemlede hindringer av allemannsretten blir derfor stadig viktigere. Hestenæring bidrar til verdiskaping, sysselsetting, trivsel gjennom naturopplevelse og rekreasjon, og har betydning innenfor helse- og omsorgsarbeid.

Miljødirektoratet vurderer at forslaget kan føre til mindre kontroll av innskrenkninger i allemannsretten og i verste fall en økt og uensartet bruk av bestemmelsene. Videre viser direktoratet til at ikke alle som har en interesse i områdene som blir regulert, kan bringe en forskrift inn for departementet, og at allemannsretten da kan svekkes. Miljødirektoratet ønsker derfor primært at fylkesmannen beholder sin kontrollfunksjon. Som et alternativ kan kontrollfunksjonen opphøre kun for §§ 2 og 3 a, som ikke gir hjemmel for like omfattende innskrenkninger i allemannsretten som §§ 15 og 16.

Norges Jeger- og Fiskerforbund mener argumentet om redusert statlig detaljstyring og byråkrati er lite relevant siden fylkesmannen stadfester få vedtak årlig. Forbundet mener det fortsatt vil være behov for at noen har et ansvar for å se gjennom reglene som kommunene fastsetter, luke ut urimelige regler, samordne regler på tvers av kommunegrenser og påse at hensynet til allmennheten ivaretas. Fylkesmannen i Vestfold, Hedmark og Oppland fylkeskommune, Den norske turistforening, Friluftsrådenes landsforbund og Norges Jeger- og Fiskerforbund peker på at fylkeskommunene bør overta fylkesmannens myndighet til å stadfeste lokalt fastsatte ferdselsregler.

## Myndigheten til å instruere og tildele oppgaver til fylkeskommunen

Det er få synspunkter på forslaget til endringer i friluftsloven § 22. KS støtter forslaget om å oppheve § 22 annet ledd annet punktum.

# Departementets vurderinger

## Fylkesmannens myndighet til å stadfeste kommunalt fastsatte adferdsregler

Departementet viser til at det er et mål å redusere statlig overprøving av lokal forvaltning. Dette har også kommet til uttrykk i ny bestemmelse i forvaltningsloven § 34 annet ledd. Her fremkommer det at klageorganet skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn.

Departementet viser til at endringen kan medføre flere forskrifter enn tidligere, og en svakere kontroll med disse, men mener at allmennhetens interesser kan ivaretas på annen måte enn at kommunens vedtak i alle tilfeller må stadfestes av fylkesmannen. For det første vil de kommunale vedtakene være å anse som forskrifter etter forvaltningsloven kapittel VII, med de krav dette stiller til utredning og involvering av berørte parter, jf. forvaltningsloven § 37. Ved at fylkesmannen, fylkeskommuner og nærliggende kommuner gir høringsuttalelse, vil en dermed kunne samordne reguleringer på tvers av kommunegrenser. For det annet vil allmenhetens interesser i stor grad ivaretas ved at kommunens lokale forskrifter om adferdsregler etter friluftsloven § 24 kan påklages til departementet av en rekke instanser. Departementets myndighet her er delegert til Miljødirektoratet ved vedtak 21. juni 1996. Departementet viser også til at vedtak etter plan- og bygningsloven, som ikke må stadfestes av fylkesmannen, kan ha betydelig større virkninger for allemannsretten enn vedtak etter friluftsloven. Departementet vurderer etter dette at det ikke er grunn til å videreføre noen av særbestemmelsene om at kommunens vedtak etter friluftsloven må stadfestes av fylkesmannen. Følgelig oppheves § 2 annet ledd annet punkt, § 3 a annet ledd annet punktum, § 15 tredje punktum og § 16 annet ledd annet punktum.

Flere høringsinstanser har pekt på at fylkeskommunen i stedet for fylkesmannen bør stadfeste kommunens vedtak om adferdsregler. Departementet viser til at fylkeskommunene og kommunene etter kommuneloven i dag er likestilte forvaltningsorganer. Det er derfor ikke aktuelt å overføre denne myndigheten til fylkeskommunene.

§ 24 femte ledd gjelder i dag klage på fylkesmannens vedtak. Som en konsekvens av endringene må «Fylkesmannens vedtak» i § 24 femte ledd erstattes med «Kommunens vedtak». Det er ikke behov for en bestemmelse om at «kommunen hvor grunnen ligger» skal ha klagerett på eget vedtak. Er kommunen misfornøyd med eget vedtak, kan vedtaket omgjøres. Følgelig må også denne passusen i § 24 femte ledd oppheves.

Paragraf 24 femte gjelder i dag også klage over fylkesmannens vedtak etter § 3 tredje ledd. Paragraf 3 tredje ledd endres ikke som følge av lovforslaget. For at det fortsatt skal være klagerett over fylkesmannens vedtak etter § 3 tredje ledd, foreslår departementet å videreføre bestemmelse om dette som § 24 femte ledd nytt annet punktum. Henvisningen til § 3 tredje ledd tas ut av det som nå blir første punktum, siden første punktum heretter omhandler klage over kommunens vedtak, og ikke fylkesmannens vedtak.

Fylkesmannen kan i dag fremme innsigelse etter plan- og bygningsloven for å ivareta nasjonale eller vesentlige regionale hensyn. Når det gjelder statlig overprøving er det etter departementets vurdering grunn til å likestille kommunens vedtak om adferdsregler etter friluftsloven med kommunens vedtak etter plan- og bygningsloven. Departementet foreslår derfor at fylkesmannen i § 24 femte ledd får adgang til å bringe kommunens vedtak inn for departementet (delegert til Miljødirektoratet). Dette vil styrke ivaretaking av allemannsretten.

## Myndigheten til å instruere og tildele oppgaver til fylkeskommunen

Kommunene og fylkeskommunene er selvstendige forvaltningsnivåer, og ikke hierarkisk underordnet departementet som overordnet organ. Dette medfører at kommunene og fylkeskommunene ikke kan instrueres eller delegeres oppgaver, uten hjemmel i lov. Som utslag av dette skal kommunene og fylkeskommunene som utgangspunktet få sine oppgaver tildelt gjennom lovvedtak fra Stortinget.

I dag er har departementet en hjemmel i friluftsloven § 22 andre ledd, tredje setning til i forskrift å tillegge fylkeskommunene ansvar på friluftslivsområdet. Departementet mener det fortsatt bør være adgang til å gi fylkeskommunene slike oppgaver gjennom forskrift i stedet for at oppgavene skal fastsettes direkte i friluftsloven. En slik løsning gir mer fleksibilitet ved eventuell senere organisatoriske endringer og endringer i oppgavefordelingen mellom kommune, fylkeskommune, fylkesmann og eventuelt direktorater. Departementet foreslo i høringen at kompetansen til å tillegge fylkeskommunen oppgaver i forskrift, flyttes fra departementet til Kongen. Etter en ny vurdering av spørsmålet er departementet kommet til at den gjeldende bestemmelsen i § 22 andre ledd, tredje setning, ikke endres.

Friluftsloven § 22 andre ledd, andre setning indikerer at statlige myndigheter kan instruere fylkeskommunene. Juridisk bindende retningslinjer til fylkeskommunene om gjennomføring av oppgaver på friluftslivsfeltet, bør fremkomme av lov eller eventuelt forskrift. Slik bestemmelsen er formulert, kan den fremstå som en forpliktelse for fylkeskommunen til å følge veiledende, ikke-bindende retningslinjer. Dette er verken riktig eller heldig. Departementet mener bestemmelsen ikke noen berettiget funksjon, og foreslår å oppheve den. Som en konsekvens av dette blir § 22 annet ledd tredje punktum nytt annet punktum.

# Økonomiske og administrative konsekvenser

Det utarbeides så vidt departementet har oversikt over, forholdsvis få kommunale forskrifter etter friluftsloven. Endringene i friluftsloven vil derfor etter departementets vurdering ha ubetydelige økonomisk og administrativ konsekvenser. I den grad de vil ha konsekvenser, vil det være i form av raskere ikrafttredelse av kommunale ferdselsregler og noe mindre arbeid for fylkesmennene.

Klima- og miljødepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i friluftsloven (oppfølging av kommune- og regionreformen).

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i friluftsloven (oppfølging av kommune- og regionreformen) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i friluftsloven
(oppfølging av kommune- og regionreformen)

I

I lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet (friluftsloven) foreslås følgende endringer:

§ 2 andre ledd skal lyde:

Det samme gjelder ferdsel med ride- eller kløvhest, kjelke, tråsykkel eller liknende på veg eller sti i utmark og over alt i utmark på fjellet, såfremt ikke kommunen med samtykke av eieren eller brukeren har forbudt slik ferdsel på nærmere angitte strekninger.

§ 3 a andre ledd skal lyde:

Kommunen kan, etter samtykke fra eier eller bruker av eiendommen, gi forskrift om å forby ferdsel som er tillatt etter første ledd.

§ 15 skal lyde:

Til regulering av ferdselen på område hvor utfarten er stor, kan kommunen med samtykke av eieren eller brukeren fastsette atferdsregler som enhver som ferdes på området plikter å følge. Reglene skal særlig ta sikte på å opprettholde ro og orden, verne dyre- og plantelivet og fremme helsetiltak og sanitære forhold.

§ 16 andre ledd skal lyde:

Sperring fastsettes for et bestemt tidsrom, ikke over 5 år om gangen.

§ 22 andre ledd skal lyde:

Kommunen, fylkeskommunen og fylkesmannen skal arbeide for å fremme friluftsformål innen sitt område. Departementet kan tillegge fylkeskommunen ansvaret for nærmere bestemte oppgaver for å fremme og tilrettelegge for friluftslivet.

§ 24 femte ledd skal lyde:

Kommunens vedtak etter §§ 2 annet ledd, 3 a annet ledd, 15 og 16 kan bringes inn for departementet av eieren eller brukeren av den grunn vedtaket gjelder, av fylkesmannen, av annen kommune som er interessert i at retten til ferdsel ikke innskrenkes på denne måte, av fylkeskommunen eller av et interessert friluftslag. Fylkesmannens vedtak etter § 3 tredje ledd kan bringes inn for departementet av eieren eller brukeren av den grunn vedtaket gjelder, av den kommune hvor grunnen ligger, av annen kommune som er interessert i at retten til ferdsel ikke innskrenkes på denne måte, av fylkeskommunen eller av et interessert friluftslag.

II

Loven trer i kraft straks.