



Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO
Att. Gvein Robert

Saksbehandler, innvalgstelefon
Sigurd Anders Svalestad, 33371190

Uttalelse til endring i frilufsloven i forbindelse med regionreformen og kommunereformen

Vi viser til departementets høringsbrev og til melding om utsatt frist til 10. juni.

En av de foreslåtte endringene er at det ikke lenger skal kreves stadfesting av kommunale forskrifter etter frilufslovens regler.

Fylkesmannen har jevnlig fått spørsmål om hvordan kommunale forskrifter om atferdsregler etter frilufsloven § 15 kan brukes til å redusere brukerkonflikter. Normalt har enkeltpersoner og kommunale saksbehandlere i, eller etter, telefonsamtaler akseptert at forskrift er uegnet eller at reglene ikke gir lovlig grunnlag for å bruke virkemiddelet. Siden slike saker i de aller fleste tilfelle er løst med informasjon om gjeldende regler i telefonsamtale, har vi ikke dokumentasjon av omfanget av slike henvendelser. Vi legger ved to eksempler hvor det ble nødvendig med skriftlig svar. Muntlig informasjon har fungert godt fordi kravet om stadfesting har vært lovfestet.

Dersom forslaget om å ta bort kravet om stadfesting av kommunale forskrifter gjennomføres, ligger det til rette for økt bruk av forskrifter i strid med regjeringens intensjon om å redusere omfanget av forskrifter. Det ene vedlagte eksempelet dokumenterer også faren for ulike regler i nabokommuner, dersom det ikke opprettholdes myndighet på regionalt nivå til å avvise uhjemlede forslag.

Det synes naturlig at denne myndigheten legges til fylkeskommunene.

Med hilsen

Olav Sandlund
Assisterende direktør i Miljøavdelingen

Sigurd Anders Svalestad
senioringeniør

Dokumentet er elektronisk godkjent

Vedlegg:

1 Avviste atferdsregler



2 Avviser forslag til forskrift friluftsloven

Kopi til:

forum for natur og friluftsliv Vestfold

Vestfold fylkeskommune

Postboks 2163 3103 TØNSBERG

forum for natur og friluftsliv

Telemark

Telemark fylkeskommune

Postboks 2844 3702 SKIEN



Fylkesmannen i Vestfold

Stokke kommune

Vår saksbehandler / telefon:
Sigurd Anders Svalestad
33 37 11 90

Deres referanse:

Vår referanse:
2015/2425
Arkivnr: 441

Vår dato:
24.06.2015

Frarådning om å legge arbeid i forskrift om regulering av ferdsel og opphold for gbnr 8/5 - Olsåsen - Stokke

Fylkesmannen fraråder at det lages en forskrift for å begrense allmennhetens lovlige ferdsel på en nyregulert del av kyststien. Vi anbefaler heller at det tilrettelegges for å unngå ferdsel utenfor stien.

Vi viser til kommunens brev datert 5. juni, til Fylkesmannens avslag på klage om merking av kyststien datert 26. mai 2014 og til Miljødirektoratets svar på spørsmål om organisert ferdsel datert 20. mars i år.

Stokke kommune ber om vurdering av mulighet for å begrense allmennhetens rettigheter i utmarka på gbnr 8/5. Eier opplever store ulemper særlig knyttet til at mange går utenfor kyststien over hans fritidseiendom. Stien passerer over fritidseiendommen om lag 25 meter nedenfor huset, i størrelsesorden 10 meter fra vannet. Han oppgir at ulempen er til stede i juli i den tid Oslofjord Convention Senter har høysesong. Omfanget av brukere på senteret er i samme størrelse som innbyggerantallet i kommunen. Med kun 300 meter avstand til senteret og 400 meter videre til opparbeidet friområde ved fjorden, alt på kyststien, er det ingen tvil om at mange brukere passerer eiendommen. Kommunen skriver at 500- 1000 personer passerer daglig. Fylkesmannen ble orientert om belastningen av ferdselen i møte med Sødal. Etter vedtaket av reguleringsplanen i 2012, peker eier på at erfaringene viser brudd på forutsetninger i Frilufsloven § 11 om hensynsfull ferdsel og forutsetningen i reguleringsplanen om at ferdselen skal følge stiens avtalte trasé. Ulempene presiseres til at en del personer ikke følger stien, men kommer opp til huset, noen går ut på eiers brygge og at små barn uten voksne har gitt grunn til uro for ulykker. Eier sammenligner med Frilufsloven § 10 om friluftsmøte, og oppfordrer til å regulere ferdselen med forskrift ut fra denne regelen.

Kommunen har orientert om ønsket om forskrift for å regulere ferdselen og om ønske om alternativ trase forbi Sødals eiendom.

Lovgrunnlag

Kommunen har myndighet til å regulere ferdsel etter Frilufsloven §§ 2, 3a, 15 og 16 med forskrifter som kan innskrenke allmennhetens rettigheter.

Aktuelle tilbakemeldinger i tidligere behandling hos Fylkesmannen og Miljødirektoratet

«Vi er ikke i tvil om at innmarka rundt denne hytta ikke når ned til stitraseen. Vi viser til Høyesteretts vurdering i Hvaler-saken (Rt. 2005, s. 805), som gjorde det klart at grunneiere nær

Fylkesmannen i Vestfold

Telefon: 33 37 10 00
Telefaks: 33 37 11 35
E-post: fmvepostmottak@fylkesmannen.no
www.fylkesmannen.no/vestfold

Postadresse:
Postboks 2076
3103 Tønsberg
Orgnr. 974762501

Besøksadresse:
Statens Park - Hus I
Anton Jenssens gate 4

strender må «finne seg i å få allmenheten tettere inn på seg enn det som gjelder i områder hvor allmenhetens behov for ferdsel er mindre».

Brukerne av Brunstad konferansesenter er også en del av allmennheten. Friluftsløven gir ikke spesielle regler for personer som inngår i kommersielle sammenhenger. «Allmennheten» er ikke begrenset til kommunens innbyggere.

Kommunen har i reguleringsbestemmelsene satt krav om at hvem som helst kan bruke kyststien forbi konferansesenteret. Stien over gbnr 8/5 blir derfor del av en sammenhengende kyststi uavhengig av konferansesenteret.

...

I mange år har staten oppfordret kommunene til å prioritere tilrettelegging for friluftsliv selv om avstanden til etablerte fritidsboliger er relativt kort.

...

Nødvendig skilting av stien må skje på en slik måte at dette ikke kommer i strid med friluftsløvens bestemmelser. I den forbindelse kan eier selv utforme og sette opp den nødvendige informasjonen. Dette gjelder både skilt og fysisk tilrettelegging på egen eiendom, som kan bidra til å styre ferdselen innenfor den sonen kommunen har pekt på.»

Fra Miljødirektoratets brev:

Hvor det ikke foreligger et arrangement i form av skiløp, orienteringsløp eller lignende skal det i utgangspunktet mye til før ferdsel etter friluftsløven kan nektes. Skade og/eller ulempe må kunne være påviselig. At enkeltpersoner ikke forholder seg til regelverket kan i utgangspunktet ikke brukes som argument for å nekte alle ferdsel.

Særlig mye skal til om ferdselen ikke gjør klart observerbar skade i terrenget, medfører uakseptabel støy eller lignende forhold. Hvor det foreligger mer visuell ulempe/skade ved at mennesker passerer forbi i utmarka må grunneier ha en høy toleranse for dette.

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen forstår at ferdselen har økt kraftig etter vedtak av reguleringsplanen. Vi er heller ikke i tvil om at dette oppleves som en stor ulempe for eier. I vårt brev av 26. mai 2014 har vi imidlertid lagt Høyesteretts vurdering av slike forhold til grunn, som sitert tidligere. De som har hus ved sjøen, må finne seg i å oppleve allmenn ferdsel tettere ved sine hus enn andre steder utenfor byene. I dette tilfellet er kyststien etablert ved reguleringsplan så sent som 7. mai 2012.

Hensikten med en kyststi er å øke ferdselen. Som vi har sitert fra vårt forrige brev, gir ikke Friluftsløven adgang til å behandle kommersielle arrangementer på en annen måte enn andre arrangementer. Deltagerne på Oslofjord Convention Senter skal behandles som en del av allmennheten. Miljødirektoratet har også gitt en helt klar retningslinje; enkeltpersoners regelverksbrudd gir ikke grunn til å nekte allmenn ferdsel. Vi kan ikke se at noen av eksemplene på ulemper som er anført når opp til den generelle grense som er beskrevet av direktoratet.

Friluftsløven § 3a har en ordlyd som gjelder lignende situasjoner; «*Ferdsel i innmark som fører til utmark... med unntak av organisert aktivitet som sykkeløp og rideklubbaktivitet, er tillatt hele året, hvis ferdselen kan skje uten å passere gjennom gårds plass eller over hustomt eller uten på annen måte å være til utilbørlig fortrengsel eller ulempe for eier eller bruker.*» I vårt siterte brev fra i fjor, slo vi fast at kyststien ikke går i innmark på denne eiendommen. Denne paragrafen gir derfor ikke lovgrunnlag for forskrift i denne saken.

I møte med Sødal har vi orientert om erfaringer med kanalisering av ferdsel ved grundig tilrettelegging. Fysiske tiltak kan gjøre det så foretrukket å holde seg til en sti at svært få velger å gå utenom. Vi ser det som en fordel at eier selv kan velge tiltak innenfor rammen av reguleringsplanen. Fylkesmannen er innstilt på å godkjenne forvaltningsplan for friområdet med mer omfattende tiltak over svabergene på begge sider av eiendommen, og på Sødals eiendom, enn det som ellers er vanlig langs strendene. Dette vil åpne mulighet for økonomisk tilskudd til slike tiltak. Inntil slike kanalisierende tiltak er gjort og utprøvd fraråder vi at det legges arbeid i å utarbeide en forskrift.

Konklusjon

Fylkesmannen anbefaler at tiltak for kanalisering av ferdselen til stien gjøres.

Med hilsen
Miljø- og samfunnssikkerhetsavdelingen

Elisabet Rui
fylkesmiljøvernssjef

Sigurd Anders Svalestad
overingeniør

Kopi til:
Arne Sødal
Miljødirektoratet
Forum for natur og
friluftsliv i Vestfold
Vestfold fylkeskommune



Fylkesmannen i Vestfold

Stokke kommune
Postboks 124
3161 Stokke

Vår saksbehandler / telefon:
Sigurd Anders Svalestad
33 37 11 90

Deres referanse:

Vår referanse:
2015/5959
Arkivnr: 441

Vår dato:
28.06.2016

Atferdsregler - friluftslovens §§ 2, 3a og 15 – Stokke kommune

Fylkesmannen har ikke lovlig adgang til å stadfeste adferdsreglene i nåværende form.

Kommunen sendte adferdsreglene til stadfesting 28. oktober 2015 og ga skriftlig tilleggsinformasjon 9. desember. Vi hadde møte med kommunens I. L. Birkeland 13. juni. Vi beklager at vi ikke har svart tidligere.

Innholdet i reglene

Kommunen forbyr telting på Vårnes, bruk av hest i to friområder og i flere løyper, bruk av ild utenom angitt sted på alle kommunale friområder og skriver at det kun er tillatt å ferdes med ski i preparerte skispor. Kommunen kan gjøre unntak fra reglene. Kommunen oppgir §§ 2, 3, og 15 som hjemmel for forskriften.

Uttalelser

Kommunen har hatt utkast til atferdsregler på høring. Tre friluftsansjoner og en en privat grunneier sendte uttalelser. Forum for Natur og Friluftsliv Vestfold ga innspill på vegne av natur- og friluftsansjonene i Vestfold. FNF er opprettet av Friluftslivets fellesorganisasjon, Friluftsrådernes Landsforbund og Samarbeidsrådet for naturvernsaker. I Vestfold står det ca 20 000 medlemmer bak disse organisasjonene.

Organisasjonene er kritiske til innføring av adferdsregler. De skriver at dagens lovverk er tilstrekkelig, kommunen gir ikke tilstrekkelig oversikt over dagens konfliktområder og viser heller ikke hvordan virkninger av reglene kan etterprøves. Videre skriver organisasjonene at det er krevende å håndheve slike regler og at det er vanskelig for brukere å orientere seg om ulike sett av regler i vårt lille fylke. Oslofjordens friluftsråd peker på behov for områder der kajakkpadlere kan telte og at dette ikke bør hindres unødige. Turistforeningen og Forum for Natur og Friluftsliv Vestfold skriver at det ikke er behov for adferdsregler i Stokke.

Kommunen skriver følgende om grunneierens uttalelse: «*Grunneier i Storås med veirett på skogsvei(er) der skiløypa Storåsrunden går. Ønsker ikke å få begrensninger for hest på sin grunn i forhold til framtidige inntekts- og utviklingsmuligheter. Påpeker interessekonflikten som ligger i at skiløper ligger i veitrase. Viser til framforhandla avtale om Glovaveien og ber om at dette arbeidet gjenopptas.*»

Fylkesmannens rolle og lovens regler

I Klima- og miljødepartementets rundskriv [T-3/07 Om lov om friluftslivet](#) fra 2007 er oppgaven beskrevet slik; «*Kommunens vedtak skal stadfestes av fylkesmannen. Fylkesmannen skal ivareta rettssikkerhetshensyn generelt og i forhold til grunneiers interesser, og må vurdere og etterse at slike vedtak ikke gir utilsiktede eller uheldige virkninger for friluftsliv i regional sammenheng.*»

Friluftsloven §§ 2, 3a og 15 krever grunneiers samtykke for å legge restriksjoner på allmennhetens rettigheter. ferdselen. § 2 begrenser også adgangen til restriksjoner til «nærmere angitte strekninger.» I oven nevnte rundskriv angir departementet tilsvarende for § 15; «*Heller ikke vil § 15 kunne brukes til å begrense ferdselen i skiløyper/lysløyper eller andre ferdselsårer generelt (f.eks. hundeforbud i skiløyper)*»

§15 stiller også vilkåret at innskrenkninger av allmennhetens rettigheter bare kan gis for «*område hvor utfarten er stor*». Departementet skriver at atferdsregler kan brukes til å forebygge ulemper; «*Regler kan imidlertid fastsettes for å forebygge at problemer oppstår, dersom det er en såpass omfattende utfart at problemer åpenbart kan forutses.*»

§ 24 3. ledd krever at kommunens vedtak etter §§ 2, 3a og 15 behandles etter forvaltningslovens regler for forskrifter.

Fylkesmannens vurdering

Kommunen har ikke dokumentert at grunneiere har gitt samtykke til restriksjonene på ferdselen. Derimot har den eneste eieren som har avgitt uttalelse innvendinger mot reglene.

Kommunen skrev følgende om Vårnes i saksforberedelsen: «*Området er ikke mye brukt, og med bakgrunn i mottatte høringsuttalelser om hensyn til teltmuligheter for kajakkpadlere bør det ikke innføres begrensninger i retten til telt, det er også mobilt sommertoalett på stedet som ivaretar sanitære forhold.*» Forslaget til vedtak, og vedtaket, omfatter likevel forbud mot telting på Vårnes. Kommunen bør avklare dette.

Dersom det er riktig at Vårnes ikke er mye brukt, er det grunn til å anta at det samme gjelder for friområder i innlandet som Kulerødvannet?

Ett av formålene med lovens krav om at restriksjoner på allmennhetens rettigheter skal behandles som forskrifter, er å sikre brukermedvirkning. Fylkesmannen kan ikke se at kommunen har synliggjort argumenter for å se bort fra brukerorganisasjonenes uttalelser i i vedtaket.

Kommunens atferdsregler i nåværende form følger ikke følgende krav i Friluftsloven:
Kravet om at eierne må gi samtykke til restriksjoner er ikke dokumentert.
Kravet om at områdene skal være mye brukt synes ikke å være fulgt.

Dersom kommunen dokumenterer at kravene i Friluftsløven følges, kan Fylkesmannen stadfeste kommunens atferdsregler.

Med hilsen
Miljø- og samfunnsikkerhetsavdelingen

Arne Christian Geving
fylkesmiljøvernssjef

Sigurd Anders Svalestad
overingeniør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.