

Oslo, 10. juni 2019

Til Klima- og miljødepartementet

## Forslag til endringer i frilufsloven og forskrift om fylkeskommunens oppgaver på friluftsområdet mv.

Norsk Friluftsliv viser til deres brev av 14.03.2019 angående høring av forslag til endringer i frilufsloven og forslag til forskrift om fylkeskommunenes oppgaver på friluftsområdet mv. (deres ref 18/4053-19).

Norsk Friluftsliv representerer de 17 største frivillige friluftslivsorganisasjonene i Norge med til sammen rundt 950.000 medlemskap og rundt 5.000 lokale lag og foreninger. En av hovedoppgavene for Norsk Friluftsliv er å ivareta allemannsretten og det enkle og naturvennlige friluftslivets vilkår i Norge, herunder lover som har betydning for natur- og friluftsliv.

### Kort oppsummering

I endringsforslaget i frilufslovens §§ 2, 3a, 15 og 16 foreslår Klima- og miljødepartementet at Fylkesmannen ikke lenger skal stadfeste vedtak om ferdsels- og oppholdsrestriksjoner som kommunene setter for nærmere avgrensede områder og strekninger, men med forutsetning om at det skjer i samtykke med eier. Ved denne endringen får kommunen større ansvar for lokalt friluftsliv.

- Vi er kritiske til at Fylkesmannen ikke lenger skal stadfeste vedtak etter §§ 2, 3a, 15 og 16. Dette vil kunne innebære en klar begrensning av frilufsloven, og allmennhetens allemannsretter. Tidligere har Fylkesmannen fungert som kontrollorgan hvor man som grunneier har visst at begrunnelsen for vedtak om ferdsels- og oppholdsrestriksjoner vurderes svært nøye, spesielt ut fra allmennhetens interesser. Allerede i dag ser vi flere ubegrunnede og for omfattende begrensninger i allemannsretten, blant annet i forbindelse med telrestriksjoner. Uten Fylkesmannens kontrollfunksjon er vi bekymret for at det åpnes opp for private forslag ovenfor kommunen til vedtak om ferdsels- og oppholdsrestriksjoner som ikke ivaretar allemannsretten og allmennhetens interesser, men bare privatrettslige forhold.
- Vi anser det som en svært bekymringsverdig utvikling hvor forvaltningsansvaret av friluftslivet i stadig større grad flyttes til kommunene, før man er sikker på at kommunene besitter nødvendig og tilstrekkelig plan, natur- og friluftslivkompetanse.
- At kommunene selv skal kunne stadfeste lokale vedtak om ferdsels- og oppholdsrestriksjoner mener vi kan føre til at allemannsretten svekkes ved ulik praktisering og håndheving på tvers av kommunegrenser. Endringsforslaget kan sådan skape en oppstykket forvaltning av friluftslivet som ikke sikrer likebehandling på tvers av kommuner. Et uoversiktlig lappeteppe av forskjellige ferdsels- og oppholdsrestriksjoner kan skape en barriere for allmennheten til å drive friluftsliv.

## **1. Kommunereformen – forslag til endringer i friluftsloven**

Forslaget om å fjerne kravet om Fylkesmannens stadfesting av ferdsels- og oppholdsrestriksjoner begrunnes ved å vise til regjeringens politikk om redusert statlig detaljstyring og byråkrati, samt regionreformen hvor Fylkesmannens ansvar og rolle innenfor friluftsliv skal overføres til de nye fylkeskommunene. Oppgaveoverføringen til det regionale folkestyrte forvaltningsnivået innebærer også et statlig ønske om at kommunene skal ha større beslutningsmyndighet over lokale anliggender innenfor forvaltningen av egne friluftslivsområder. Overføringen av ansvar er en del av statens ønske om større kommunal selvråderett, en utvikling en også ser på andre områder. Vi ønsker å kommentere følgende ved forslaget om endringer i friluftsloven;

### **Fylkesmannen som kontrollorgan**

Fylkesmannen utgjør en viktig rolle som skal arbeide for at Stortingets og Regjeringens nasjonale mål for friluftsliv, nedfelt iblant annet Meld. St. 18 (2015-2016) «Friluftsliv - Natur som kilde til helse og livskvalitet» og handlingsplanen for friluftsliv (2018), blir fulgt opp regionalt og lokalt. Vi mener forslaget om at kommunen selv skal stadfeste vedtak etter §§ 2, 3a, 15 og 16 kan åpne opp for private forslag ovenfor kommunen til vedtak om ferdsels- og oppholdsrestriksjoner som ikke ivaretar allemannsretten og allmennhetens interesser, men bare privatrettslige forhold. Det kan være grunneiere som fremmer et ønske om vedtak fordi man helt enkelt ikke vil ha turgåere på sin eiendom. Tidligere har Fylkesmannen fungert som kontrollorgan hvor grunneiere har vært innforstått med kravet om begrunnelse for vedtak om ferdsels- og oppholdsrestriksjoner vurderes svært nøye, spesielt ut fra allmennhetens interesser.

En annen innvending til endringsforslaget er at det forutsettes at fylkeskommunen som ny hovedansvarlig for regionalt friluftsliv, mer eller mindre tilfeldig fanger opp kunngjøringene om vedtak. Kommunen skal etter friluftslovens § 24 sørge for at «... vedtak etter 3 a annet ledd, 15 og 16 straks blir kunngjort i en eller flere aviser som er alminnelig lest på stedet, og om nødvendig ved oppslag på eiendommen eller på annen måte», men dette sikrer absolutt ikke brukernes mulighet til medvirkning i stor nok grad.

I høringsnotatet under punkt 2.1.3 andre ledd (s.4) refereres det til at Fylkesmannen skal fortsatt ha innsigelsesmyndighet knyttet til friluftslivsinteresser. Vi mener høringsnotatet mangler en tydelig presisering av hvordan innsigelsesrollen til Fylkesmannen skal utføres etter overføringen av oppgaver på friluftsområdet fra Fylkesmannen til fylkeskommunene. Vi ønsker å understreke viktigheten av å opprettholde kontrollfunksjonen til Fylkesmannen som innsigelsesmyndighet knyttet til friluftslivsspørsmål og allmennhetens interesser. Det er da avgjørende at Fylkesmannen besitter tilstrekkelig naturfaglig- og juridisk kompetanse, og ikke minst vedtakskompetanse i tilknytning til innsigelsesspørsmål.

### **Manglende friluftslivskompetanse i kommunene**

Kommunene har et stort ansvar for å ivareta og forvalte natur- og friluftslivsverdier. Kommunene sitter på lokalkunnskap som er svært viktig for å skape stedsspesifikke gode løsninger og lokal forankring.

Endringsforslaget hvor kommuner selv skal kunne stadfeste atferdsregler og ferdselsrestriksjoner kunne vært hensiktsmessig og gjennomførbart i kommuner hvor kompetansen om friluftsliv og helhetlig forvaltning av natur- og miljø er tilstrekkelig. En slik tenkt setting fordrer også en kommunal naturforvaltning med solid forankring til naturmangfoldloven, samt gode medvirkningsprosesser med lokalbefolkningen og brukere av arealene. Forskning viser imidlertid at mangel på miljøkompetanse og kapasitet svekker muligheten for å ivareta kommunens ansvar som miljømyndighet på en tilfredsstillende måte (EVAPLAN 2008). Nevnte rapport konkluderte med at plan- og bygningsloven i liten grad sikrer at hensyn til naturmangfold og klima blir ivaretatt.

Rapporten *Studie av kommunal og fylkeskommunal planlegging for nærtur* av Grande og Thøren (2018) påpeker at friluftslivet i liten grad er tilstrekkelig organisert i norske kommuner<sup>1</sup>. Deres konklusjon begrunnes i rapportens spørreundersøkelser av alle landets kommuner og fylkeskommuner. Grande og Thøren (2018) beskriver en situasjon hvor friluftslivet, til tross for vissheten blant politikere og ansatte om at natur- og grøntområdene utgjør den viktigste arenaen for det lokale friluftslivet, sjelden får gjennomslag i budsjett og handlingsplaner, hverken lokalt eller regionalt. Studien avdekker et behov for flere ressurspersoner med fagkompetanse og kapasitet som dedikeres til å jobbe med kommunens nærtur- og friluftslivarbeid.

### **Likebehandling på tvers av kommuner**

Forslaget til endringer i friluftsloven begrunnes med redusert statlig detaljstyring, byråkrati og økt kommunal selvråderett, men det fremkommer ingen konkrete begrunnelser med hensyn til allmennhetens interesser og utøving av friluftsliv. At kommunene selv skal kunne stadfeste lokale vedtak om ferdsels- og oppholdsrestriksjoner mener vi kan føre til at allemannsretten svekkes ved ulik praktisering og håndheving på tvers av kommunegrenser. Endringsforslaget kan sådan skape en oppstykket forvaltning av friluftslivet som ikke sikrer likebehandling på tvers av kommuner. Informasjon om vedtakene etter §§ 2, 3a, 15 og 16 er i svært liten grad tilgjengelig når turer skal planlegges, og spesifikke ferdsels- og oppholdsrestriksjoner opplyses som oftest gjennom oppslag i området. Et uoversiktlig lappeteppes av forskjellige ferdsels- og oppholdsrestriksjoner mener vi kan skape en barriere for allmennheten til å drive friluftsliv. Dette er en potensiell utvikling som ikke er i tråd med nasjonale mål for friluftslivet.

Meld. St. 18 (2015-2016) «Friluftsliv - Natur som kilde til helse og livskvalitet» (s.27-28) påpeker at; «økt bruk av forskrifter kan ensidig ramme enkelte allemannsretter. Forbud i enkelte områder eller etter visse traseer, kompenseres ikke med tilsvarende nye muligheter andre steder. Over tid kan dette redusere muligheten til utøvelse av et mangfoldig friluftsliv». Stortingsmeldingen poengterer at omfattende bruk av lokale forskrifter som regulerer friluftsliv kan gjøre det krevende å holde seg orientert om hvilke aktiviteter som kan utøves de enkelte steder. Friluftsliv handler om å ha nok attraktive arealer som vi har rett til å ferdes på, og som er tilrettelagt for bruk.

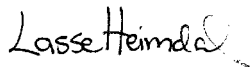
---

<sup>1</sup> [helsedirektoratet naertur 13.11. 2018 revidert studie%20\(2\)](https://helsedirektoratet.no/naertur-13.11.2018-revidert-studie%20(2))

## 2. Regionreformen

Vi har få innvendinger mot overføringen av Fylkesmannens ansvar og rolle innenfor friluftsliv til de nye fylkeskommune som en del av regionreformen. Denne omstruktureringen innebærer imidlertid overføring av et omfattende ansvar for fylkeskommunene. Regjeringens handlingsplan for friluftsliv fra 2018 sier blant annet at «det er viktig for regjeringen at friluftsliv får en bredere plass ved kommunal- og regional planlegging». Funn fra rapporten til Grande og Thøren (2018) påpeker at både kommunene og fylkeskommunene har behov for en økt satsing på miljø- og friluftslivskompetanse. Fylkeskommunene har et ansvar for å tillegge seg planfaglig og juridisk kompetanse for å tilfredsstille forvaltningsansvaret innenfor friluftsliv. Samtidig kan det nå oppstå en mulighet for kommuner og fylkeskommuner å utvikle et tettere regionalt samarbeid, og en mer samlet strategi for hvordan nærtur- og friluftslivsarbeidet skal drives på en helhetlig måte som fremmer allmennhetens interesser.

Vennlig hilsen  
Norsk Friluftsliv



Lasse Heimdal  
generalsekretær



Peter Øygard Oma  
friluftsfaglig rådgiver