

SAMLET SAKSFRAMSTILLING

Arkivsak: 09/379

Endringer i frilufsloven

Saksbehandler:	Ann Kristin Halvorsrud	Arkiv: K00
----------------	------------------------	------------

Saksnr.:	Utvalg	Møtedato
PS 49/09	Kommunestyret	09.06.2009

Rådmannens forslag til vedtak:

Marker kommune støtter foreslåtte endringer i frilufsloven med unntak av §§ 3 og 9 som en ønsker å opprettholde.

Kommunestyret - 09.06.2009 sak 49/09

Behandling:

Høring v/representanten Karen Eg Taraldrud fremmet følgende forslag til endringer:

Vi konstaterer at landets universiteter ikke finnes oppført på listen over høringsinstanser. Dette er beklagelig, da flere av våre universiteter besitter rettsvitenskapelig kompetanse om allemannsrett, og driver forskning på rettsområdet.

Vi bemerker at det blant høringsinstanser er en éntydelig overvekt av organer som må antas å representere frilufslivets brukerinteresser, mens grunneierorganisasjoner finnes i betydelig mindre antall. Forholdet avspeiler trolig eksisterende antall organisasjoner, og vi går ut fra at departementet tar det med i sine vurderinger av innkomne uttalelser.

Til de enkelte endringsforslag:

Forslaget om å tillate både ferdsel og opphold i skogplantefelt er uheldig på grunn av faren for slitasje og skader på småplanter. Særlig uheldig er det å tillate fritt opphold i plantefelt – med rett til telting m.m., noe som må forventes å føre til økte skader. Dersom det er behov for å tillate ferdsel i plantefelt, bør dette kunne løses på en annen lovteknisk måte enn ved å omdefinere plantefelt. Vi tilrår en endring som åpner for ferdsel, men ikke opphold i plantefelt.

Forslaget om å tillate hest og sykkel på private veier i innmark for å komme til utmark er mest uheldig for så vidt angår hest. Muligheten for å forby dette ved samtykke fra både kommunen og fylkesmannen antas lite praktisk. Da frilufsloven ble vedtatt i 1957 fantes det et beskjedent antall hester i landet, og disse var i stor grad beskjeftiget i landbruket. I dag finnes det flere ganger så mange hester i Norge, svært ofte til sport eller fritidsbruk. Dette medfører et betydelig press på bevegelsesarealer for hestene. Behovet for skjerming av veier mot slitasje fra hester er derfor vesentlig økt siden frilufsloven ble vedtatt. Det er kjent at hestetråkk på veier uten fast dekke fører til spor og deretter erosjon, noe som særlig i våte perioder kan skape betydelig skade og kostnader.

Forslag om å lovfeste allmennhetens høstingsrett kan være en positiv endring, når endringen bidrar til å fastslå rettens omfang. Ut fra hensyn til naturressurser bør likevel rett til å ta røtter vurderes igjen. Se ellers bemerkningene til §19.

Lovforslaget omfatter endring i §9, slik at avstand for telting m.v. i forhold til bebodd hus blir skjønnsmessig i stedet for – som nå – knyttet til en bestemt avstand. Vi har ingen innvendinger til forslaget.

Vi har heller ingen endringer til forslaget om endring i §13. Det er positivt at begrepet sjikanøse stengsler går ut, og ulovlige stengsler kan dessuten tenkes å være et lettere definérbart og forståelig begrep.

Forslaget om endring i §19 ser ut til å innebære at allemannsrettene skal gå foran forskrifter etter andre lover, og dette innebærer en utvidelse av virkeområdet for rettene. Eksempelvis må da allemannsrettene antas å gå foran verne- og fredningsforskrifter etter Naturvernloven. I dag kan det i verneforskrift bestemmes at ferdsel helt eller delvis ikke skal være tillatt innen for verneområdet. Dette endringsforslag kan derfor få uønskede virkninger.

Overføring av oppgaver fra fylkesmannen til fylkeskommunen har vi ingen merknader til.

Vi er enige i at vedtak om å påby fjerning av ulovlig byggverk er enkeltvedtak, og at det derfor vil være avklarende at bestemmelsen i §24 bør justeres i samsvar med dette.

Det synes ikke vesentlig om kommunen kan forestå enkle fysiske tiltak eller tillate andre å gjøre det samme. Vi har ingen innvendinger til denne endring. Imidlertid bør det klargjøres at forhåndsvarsel til grunneier om merking, klopper og bruer må omfatte både at dette skal finne sted og utføringen av tiltakene, for å avverge skjjemmende tiltak.

Andre bemerkninger:

Frilufsloven var i utgangspunktet basert på en avveining av grunneiernes og friluftsfolkets interesser mot hverandre, og på en slik måte at friluftslivet vilkår ble styrket. Senere har loven blitt endret flere ganger, og de opprinnelige avveininger kan ikke lenger knyttes til lovens nåværende form. I 1996 fikk frilufsloven en formålsparagraf, §1. Denne bestemmelse ser det ut til å ta hensyn til friluftslivsinteresser og miljøverninteresser, men grunneiernes interesser har falt ut og nevnes ikke. Det vil være ønskelig at denne forglemmelse rettes opp.

Et annet punkt som bør vurderes er å gi rett for grunneiere til å forlange at besøkende opplyser sin identitet, slik eksempelvis reglen er etter den danske Naturbeskyttelsesloven. I dag er det slik at grunneier riktig nok kan bortvise besøkende, som opptrer hensynsløst eller skadelig, jfr. §11. For skadegjørende handlinger gjelder alminnelige erstatningsregler, noe som innebærer at grunneier må identifisere skadevolderen og gå til søksmål. Det har formodningen for seg at en plikt til å oppgi identitet for det første kan ha en preventiv virkning og for det andre gjøre det mulig å fremme eventuelle erstatningskrav.

Ved alternativ votering ble rådmannens forslag til innstilling vedtatt med 22 mot 3 stemmer.

Vedtak i kommunestyret:

Marker kommune støtter foreslåtte endringer i frilufsloven med unntak av §§ 3 og 9 som en ønsker å opprettholde.

Sammendrag:

På bakgrunn av at Miljøverndepartementet ønsker å styrke allemannsretten og at fylkeskommunen er tillagt oppgaver innen friluftsliv er foreslåtte endringer i friluftloven lagt ut til høring.

Bakgrunn:

Miljøverndepartementet har sendt på høring forslag til endringer i frilufsloven. Dette er med bakgrunn i fylkeskommunens oppgaver etter forvaltningsreformen og St.meld nr. 39 (2000-2001) "Friluftsliv – Ein veg til høgare livskvalitet" med sikte på å styrke allemannsretten.

Friluftsløven (av 28.juni 1957) bygger på en avveining mellom hensynet til uhindret utøvelse av allemannsretten og grunneiers disposisjonsrett over egen grunn. På bakgrunn av en samfunnsutvikling med økt utbyggingspress som i stadig større utstrekning medfører at det settes opp ulovlige stengsler og skapes større hindringer for friluftslivet, finner miljøverndepartementet (MD) at det er nødvendig å styrke allemannsretten ved at det gjøres endringer i friluftsløven.

Følgende endringer i loven er foreslått i forhold til disse problemstillingene og merknadene:

- § 1a. Gjeldende forbud mot ferdsel i skogplantefelt oppheves ved at ”skogplantefelt” tas ut av definisjonen av innmark i § 1a. MD mener at § 11 (regler om varsomhet) opprettholder skogbruksnæringens interesser og at allmennhetens friluftslivsinteresser blir bedre ivarettatt, eks bærplukking. MD vil også med hjemmel i § 23 utarbeide utfyllende regler til varsomhetsbestemmelsen i § 11.
- § 3 endres slik at allmennheten kan ri eller sykle over vegstrekninger i innmark som leder til utmark. Forslaget medfører tillatelse til slik ferdsel med mindre kommunen med grunneiers samtykke har vedtatt at slik ferdsel ikke skal være tillatt. MD vil gi utfyllende regler i varsomhetsbestemmelsene i § 11 for å kunne motvirke eventuell slitasjeskader.
- allmennhetens høstingsrett hjemles i ny § 5. Straffelovens § 400 regulerer høstingsretten i dag. MD foreslår at den inntas i friluftsløven, hvis den ikke reguleres av annen lovgivning.
- § 9: Forbudet mot å telte nærmere enn 150 meter fra bebodd hus eller hytte foreslås opphevet. På grunn av bolig- og hyttebebyggelse, særlig i strandsonen, er mulighetene til telting i utmark betydelig innskrenket. MD vil likestille telt med eksempel campingvogn og bobil og at plassering av disse ikke skal skje nær hus eller hytte i forhold til innsyn eller at det forstyrrer beboernes fred.
- § 13: Forbudet mot å vanskeliggjøre lovlig ferdsel ved stengsel eller på annen måte, utvides til også å omfatte vanskeliggjøring av lovlig opphold, bading og høsting.
- § 19: Bestemmelsen foreslås endret slik at det fremgår direkte av ordlyden at forholdet til andre lover reguleres likt uansett hvilken del av allemannsretten som berøres.
- § 22: Foreslås endret ved at fylkeskommunen tillegges oppgaver i tilknytning til saksbehandling hos statlig forvaltningsorgan. Fylkeskommunen kan også få andre oppgaver for å fremme friluftslivet.
- § 23: MD tar sikte på gjennom hjemmel i § 23, å gi nærmere regler til utfylling og gjennomføring av loven i følgende tilfeller i forhold til høringsforslaget. Varsomhetsregler i forbindelse med plantefelt og motvirke slitasjeskader som følge av riding på mindre private veier. Gi utfyllende regler i forbindelse med overføring av oppgaver til fylkeskommunen og utfyllende regler om friluftslørganenes myndighetsutøvelse etter § 40.
- § 24: Bestemmelsen foreslås endret slik at det fremgår direkte av lovteksten at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak gjelder både kommunens vedtak om stansing etter § 40 første ledd og fjerning av byggverk m.v. etter § 40 annet ledd.
- § 35: Bestemmelsen utvides til slik at kommunen selv får hjemmel til å gjennomføre enkle tiltak for å lette ferdsel i utmark dersom det ikke oppnås avtale med grunneier for å merke og rydde turstier, anlegge klopp eller gangbro m.v. I tillegg skal kommunen kunne gi inngrepsløyve til slike tiltak til organisasjoner som har til formål å fremme reise- og friluftsliv. Denne retten foreslås legges til kommunene når det gjelder enkle tilretteleggingstiltak noe som er i samsvar med kommunens mulighet til å ekspropriere til friluftsløformål etter plan- og bygningsloven. MD vil ha hjemmel til å

gi inngrepsløyve til regionale frilufsorganisasjoner for å dekke større sammenhengende stier som i fjellet eller strandsona.

- § 40: Det innføres en hjemmel til å ilegge tvangsmulkt dersom;
 1. ikke stengsler for lovlig utøvelse av allemannsretten fjernes eller
 2. ikke skilt som forkynner "forbud mot" lovlig utøvelse av allemannsretten fjernes

De foreslåtte endringene i frilufsloven mener MD vil få begrensede administrative og økonomiske konsekvenser. Fylkeskommunen vil få flere forvaltningsoppgaver på grunn av forvaltningsreformen. Kommuner kan få økte saksbehandlingsoppgaver dersom forbudet mot stengsler og skilt til hinder for lovlig utøvelse av allemannsretten utvides til også å omfatte lovlig opphold, bading og høsting. Forslaget om tvangsmulkt vil kunne gi kommunene øremerkede inntekter.

Vurdering:

Allemannsretten som bygger på sedvane og som er hjemlet i egen lov er unik. En ser at det på grunn av samfunnsutviklingen kan være behov for noen endringer for å skape gode rammer for frilufslivet. På den annen side skal en hegne om privatlivets fred og at tilrettelegging for allmennheten ikke skal gi store negative konsekvenser for grunneierne.

En vil komme med følgende kommentarer til de foreslåtte endringene av frilufsloven:

§ 1a: En er av den oppfatning at varsomhetsreglene kan ha samme virkning som at skogplantefelt defineres som innmark. Varsom ferdsel vil ikke skade plantene og en kan utøve enkle frilufslivsaktivitetene som for eksempel bærplukking.

§ 3: Åpne for ferdsel til hest og på sykkel på vegstrekning i innmark vil en ikke anbefale. Hardt belastede områder vil skape stor slitasje på vegen og etter hvert vil ferdselen kunne skje på innmarka utenfor vegen. Ikke sikkert at kommunene har kapasitet til å følge opp og vedta forbud. Det vil også skape usikkerhet for hvilke veier det er tillatt eller forbud å sykle og ride på.

§ 5: En har ingen merknader til forslaget om å innta høstingsdelen av allemannsretten inn i frilufsloven.

§ 9: Telting 150 meter unna i åpent landskap kan være mer forstyrrende enn 50 meter unna, bak en ås. Men, opphevelsen av grensen for telting i utmark nærmere enn 150 meter fra hus eller hytte og basere dette på skjønn ut fra hva en mener er forstyrrende for beboerne i området kan skape uklarheter. En ser i dag at flere mennesker ikke har respekt ovenfor andres behov for orden og fred, men tar seg godt til rette. Av den grunn er en skeptisk til at telting bare kan reguleres ut fra skjønn. En vil derfor anbefale at dagens regel opprettholdes.

§ 13: En støtter forslaget om å utvide begrepet i § 13 til også å omhandle lovlig opphold, bading og høsting.

En har ingen merknader til §§ 19, 22 og 24.

§ 35: I utgangspunktet bør det gjennomføres frivillige avtaler mellom organisasjoner / kommuner og grunneier. En ser at det i enkelte tilfeller er et behov for en slik hjemmel når en ikke oppnår avtale med enkelte grunneiere i større prosjekter der de aller fleste er positive til tilretteleggingstiltak eller at omkringliggende områder er ervervet eller regulert til ferdsel. En støtter derfor forslaget.

En har ingen merknader til § 40.

I forhold til økonomiske og administrative konsekvenser vil dette avhenge av kommunens størrelse i forhold til folketall og beliggenhet i forhold til fjell eller strandsonen. For alle kommuner er det viktig i kommuneplansammenheng å tilrettelegge i forhold til allemannsretten. Samtidig bør en ikke gi dispensasjoner til utbygging i utsatte områder som kan gi økte saksbehandlingsoppgaver.

Konklusjon:

I hovedsak støtter en høringsforslagets forandringer i frilufsloven som omhandler tilrettelegging i utmark, men en vil ikke gå inn for endringene i §§ 3 og 9 som åpner for ferdsel i innmark og det som kan forstyrre beboernes fred i sitt eget hjem.

Utskrift: Miljøverndepartementet, Miljøvernkonsulent Ann Kristin Halvorsrud, kommunalsjef Vidar Østenby.