



Møre og Romsdal
fylkeskommune

saksframlegg

Dato:	Referanse:	Vår saksbehandlar:
25.03.2019	27961/2019	Petter Jensen

Saksnr	Utval	Møtedato
	Kultur- og folkehelseutvalet	08.05.2019
	Fylkesrådmannens tilråding	16.05.2019
	Fylkesutvalet	03.06.2019

Høring av forslag om endringer i friluftslova, om ny forskrift om fylkeskommunen sine oppgaver på friluftslivsområdet og endringer i forskrift om tilskot til tiltak i statleg sikra friluftslivsområde

Bakgrunn

I samanheng med kommune- og regionreforma har Klima- og miljøverndepartementet lagt fram høring på endringer i lov og forskrift om friluftslivsforvaltninga. Frist for å gje høyringsinnspel er 10. juni 2019.

Høyringa kan delast i tre:

1. Forslag om endring av friluftslova
2. Forslag til forskrift om fylkeskommunen sine oppgaver på friluftslivsområdet
3. Forslag til endring i forskrift om tilskot til tiltak i statleg sikra friluftslivsområde

Forslag om endringer i friluftslova

Med bakgrunn i «Meld. St. 14 (2014-2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner», vurderer Klima- og miljøverndepartementet å oppheve heimelen som sett krav til at fylkesmannen stadfestar ferdselsreglar fastsett av kommunen etter friluftslova sin § 15. Kommunen kan fastsette ferdselsreglar i attraktive og mykje bruka friluftsområde for å oppretthalde ro og orden, verne dyre- og planteliv og fremme helsetiltak og sanitære forhold. Slike reglar kan til dømes vere forbod mot telting, eller reglar for fortøying av båtar eller liknande. I følgje høyringsnotatet er føresegna ikkje mykje brukt i praksis i dag. Kommunen kan lage ferdselsreglar også på privat grunn, men eigar eller brukar må samtykke til slik regulering. I dag må fylkesmannen gje ei stadfesting dersom kommunen skal fastsette slike reglar. Departementet foreslår no å fjerne dette kravet. Endringane inneber at kommunane sjølv må sørge for at allmenta sine interesser ikkje vert unødvendig innskrenka. Vedtak om ferdselsreglar kan likevel bringast inn for departementet.

Friluftslova § 2, 3a og 16 gjev kommunen rett til også å forby ferdsel med ride- eller kløvhest, kjelke, tråsykkel eller liknande. Dette kan gjelde på veg eller sti i utmark og over alt i utmarka på fjellet, på nærare bestemte strekningar. Kommunen kan også forby ferdsel i innmark på veg eller sti som fører til utmark, og bestemme heil eller delvis sperring av eigedom som vert utsatt for allmenta sin ferdsel. Dette gjeld når ferdselen gjer vesentleg skade på eigedom eller hindrar den

bruken eigarane ønskjer. I dag er det krav om stadfesting av fylkesmannen når kommunen fastsett slike ferdselsrestriksjonar. Departementet foreslår å fjerne dette kravet.

Det er også lagt frem forslag om å endre friluftslovens § 22. I høringsnotatet står det: «I friluftsloven § 22 andre ledd, andre setning heter det at fylkeskommunen "skal etter nærmere retningslinjer fra departementet medvirke i saksbehandlingen i saker som behandles av et statlig organ". Formuleringen indikerer at statlige myndigheter kan instruere fylkeskommunene. Juridisk bindende retningslinjer til fylkeskommunene om gjennomføring av oppgaver på friluftslivsfeltet, bør fremkomme av lov eller forskrift og bør derfor fastsettes direkte i forskriften om fylkeskommunens oppgaver. Slik § 22 andre ledd, andre setning er formulert, kan den fremstå som en forpliktelse for fylkeskommunen til å følge veiledende, ikke-bindende retningslinjer. Dette er verken riktig eller heldig. Klima- og miljødepartementet kan ikke se at § 22 andre ledd andre setning har noen berettiget funksjon, og foreslår derfor at bestemmelsen utgår.»

Ny forskrift om fylkeskommunen sine oppgaver på friluftslivsområdet

Fylkeskommunen har i dag fleire friluftslivsoppgaver:

- Fordele statlege tilskot til friluftslivsaktivitet, og følgje opp og kontrollere rapporteringar for bruk av midla (jf. forskrift 25. november 2014 nr. 1532).
- Fordele statlege tilskot til opparbeiding og tilrettelegging av statleg sikra friluftslivsområde, og følgje opp og kontrollere rapporteringar for bruk av midla (jf. forskrift 25. november 2014 nr. 1538).
- Ivareta friluftslivsinteresser i alle plansaker etter plan- og bygningsloven.
- Initiere og utarbeide regionale planar om tema som omhandlar friluftsliv.
- Rettleie og bygge opp kompetanse i kommunane innan friluftsliv, slik at det blir teke omsyn til friluftslivsinteresser i plansaker etter plan- og bygningsloven.
- Vurdere og uttale seg til Miljødirektoratet om søknader om statleg sikring av nye friluftslivsområde.
- Følgje opp kommunane og friluftsråda sitt drifts- og tilsynsansvar i dei statleg sikra friluftslivsområda.
- Bidra til at det blir utarbeidd forvaltningsplanar for dei sikra områda.
- Stimulere til friluftslivsaktivitet og til å ta vare på, og utvikle areal og anlegg for friluftsliv. Dette kan gjerast både gjennom eigne tiltak, og deltaking i statlege prosjekt. Med eigne tiltak er det meint tiltak og satsingar som vert initiert og sett i gang av fylkeskommunane sjølv, og som ikkje har statleg styring.
- Informere om allemannsretten, både når det gjeld rettar og plikter.

Per i dag finnes det ingen rettslege reguleringar av fylkeskommunen sine oppgaver på friluftslivsområde. Klima- og miljøverndepartementet har no utarbeida eit utkast til ei forskrift som stadfester dei samla konkrete oppgåvene fylkeskommunen skal ha etter 1. januar 2020. Utkast til ny forskrift ligg under pkt. 4.2 i høringsnotatet som er lagt ved denne saka (sjå vedlegg 1).

Som følgje av regionreforma er det vedtatt at fylkesmannen sitt ansvar innanfor friluftsliv skal overførast til fylkeskommunane, herunder også oppgaver knytt til statleg sikra friluftsområde og skjergardstenesta. Desse oppgåvene vil bli overført til fylkeskommunen frå 1. januar 2020. I tillegg skal nokre av oppgåvene som i dag ligg til Miljødirektoratet også overførast til fylkeskommunen.

Oppgåver knytt til dei statleg sikra områda som skal overførast er:

- Avgjere saker om midlertidig omdisponering av dei sikra områda.
- Avgjere saker om mindre grenseendringar etter nærare retningslinjer.
- Rettleie kommunar og friluftsråd i enkeltsaker, og organisere opplæring og rettleiing av kommunar og friluftsråd i form av kurs og seminar.
- Foreta kvalitetssjekk og ajourføre friluftslivsmodulen av Naturbase.
- Handtere større delar av bygningsforvaltninga på områda.
- Handtere festevilkår, sameige og retten på dei sikra områda.
- Handheve eigedomsretten og fullmakter på områda.
- Grensegang eller kartforretning for eigedom med usikre grenser.
- Skaffe oversikt over tilstanden i område og behovet for tilrettelegging og opparbeiding.
- Ivareta dei statleg sikra områda i jordskiftesaker, plansaker og nabosaker.
- Godkjenne forvaltningsplaner for dei statleg sikra områda.
- Gi uttale i saker som skal avgjerast av Miljødirektoratet.

Opplæring av fylkeskommunen til dei nye oppgåvene er starta og vil bli vidareført og forsterka i 2019. Fylkeskommunen har til no vore invitert til to informasjonsmøte med Miljødirektoratet. Her blei det informert om oppgåvene som skal førast over til fylkeskommunen. Direktoratet vil dessutan halde kurs i regionane, hausten 2019.

Oppfølging av skjergardstenesta vil også bli overført til fylkeskommunen. Dette gjeld overføring av statlege midlar til driftsområda og oppfølging av bruk og rapportering på desse midlane, samt at det er venta at fylkeskommunen skal bidra til tiltak for opplæring og kompetanseheving for Skjærgårdstjenesten.

Forslag til endring i forskrift om tilskot til tiltak i statleg sikra friluftslivsområde
Som ei følge av overføringa av oppgåver til fylkeskommunen ser departementet at det er nødvendig å tilpasse forskrifta om tilskot til tiltak i statleg sikra friluftslivsområde. I forskrifta heiter det at fylkesmannen skal godkjenne forvaltningsplanane for dei sikra områda. Godkjenning av forvaltningsplanane er ei av oppgåvene som skal overførast til fylkeskommunen. Departementet foreslår at setninga om kven som godkjenner forvaltningsplanane fell bort. I tillegg er det foreslått ei språkleg klargjering av forskrifta. Forslaga til endring er lagt frem i pkt. 4.3 i høyringsnotatet (sjå vedlegg 1).

Vurdering

I høyringa er fylkeskommunen bedt om å gi uttale både til endring i friluftslova, ny forskrift om fylkeskommunale oppgåver på feltet og endringar i forskrift om tilskot til tiltak i statleg sikra friluftslivsområde. Det er i vurderinga nedanfor størst merksemd på ny forskrift om fylkeskommunale oppgåver på feltet.

Forslaga til endringane som er lagt ut til høyring er ein konsekvens av kommune- og regionreforma, og har som hensikt å tilpasse lov og forskrift til ny organisering av forvaltninga rund friluftsliv. Det kan likevel vere grunn til å gi tilbagemelding på prinsipielle spørsmål og kommentere oppgåver som skal overførast til fylkeskommunen.

Det er lagt fram forslag om å fjerne heimelen for fylkesmannen til å stadfeste åtferdsreglar etter friluftslova § 15 og ferdsselsrestriksjonar etter friluftslova sin §§ 2, 3a og 16, og som følge av dette at § 24 endrast tilsvarande. Eit motsetningsforhold som kan drøftast her, er om nokre av forslaga eigentleg vil svekke friluftslova eller om større myndigheit til kommunane vil gje betre vilkår for å utøve

friluftslivet i lokalsamfunna. Utan ein kontrollerande instans til å stadfeste reglane, kan ein sjå føre seg at ferdselsrestriksjonar kan bli etablert på tvers av formålet med lova. Sjølv om fylkesmannen fortsatt kan reise motsegn på fagfeltet, blir kanskje noko av «sikkerhetsnettet» fjerna om ikkje fylkesmannen skal stadfeste slike. Det vil vere meir krevjande, og opplevast som ein terskel å bringe saka for departementet, enn om fylkesmannen stoppar ferdselsrestriksjonar som går på tvers av formålet med lova. Departementet peikar samtidig på at kommunane i liten grad nyttar seg av moglegheita til å lage slike ferdselsreglar. At dagens føresegn er lite bruka, kan tyde på at ei endring i liten grad vil redusere statleg detaljstyring og byråkrati slik det står i høyringsnotatet. |

Samtidig kan endringa styrke lokaldemokratiet gjennom ein større sjølvråderett for kommunane. Ei slik endring vil også stille større krav til kommunane når det gjeld friluftslivsforvaltninga. Terskelen for kommunane til å innføre ferdselsreglar vil kanskje også bli lågare, og ein kan sjå føre seg at dette kan vere med å sikre friluftslivsinteresser.

I tillegg er § 22 i friluftslova foreslått endra for å kunne gje fylkeskommunen juridisk bindande retningslinjer for gjennomføring av friluftslivsoppgåver. Retningslinjene er tenkt fastsatt i forskrift.

Fylkestinget i Møre og Romsdal har tidlegare uttalt seg positiv til at fylkeskommunen får eit meir heilskapleg ansvar for arbeidet med friluftsliv. Vurderinga har vore at overføring av ansvar, vil auke det regionalpolitiske handlingsrommet og gjere det mogleg for fylkeskommunen å utvikle ein heilskapleg og målretta politikk tilpassa regionale føresetnader og behov. Fylkesrådmannen er derfor kritisk til delar av forslag til ny forskrift om fylkeskommunen sine oppgåver på friluftsfeltet. Fylkesrådmannen stiller spørsmål ved grad av detaljnivå i forslaget til forskrift. Dette gjeld spesielt punkta der forskrifta skisserer på kva måte fylkeskommunane skal følgje opp dei ulike ansvarsområda dei skal overta, og der fylkeskommunen skal ivareta staten sine interesser. Ei slik detaljregulering vil avgrense fylkeskommunen frå å løyse oppgåvene innanfor sine rammer og på ein måte som er tilpassa behova i det enkelte fylke. Når fylkeskommunen skal overta forvaltningsoppgåvene for dei statleg sikra områda, må det også bli lagt til rette for at fylkeskommunane skal kunne gjere lokale tilpassingar og løyse dette slik dei meiner det er best. Det er fylkesrådmannen sin vurdering at ei ny forskrift bør definere oppgåvene fylkeskommunane skal ha, utan å avgrense myndigheita til å forvalte oppgåvene etter behov og politiske prioriteringar. Fylkeskommunen må kunne utvise eit regionalt skjønn for å løyse oppgåvene på ein best mogeleg måte.

Fylkesrådmannen ser også utfordringar knytt til saker kor fylkeskommunen skal representere staten, og der fylkeskommunen sjølv er motpart. Dette kan til dømes bli tilfellet i nabosaker og saker med makeskifte og varig omdisponering av areal.

Fylkesrådmannen vil vidare peike på at det er viktig at det følgjer økonomiske ressursar med dei nye oppgåvene, når desse blir fastsatt i forskrift. For å kunne følge opp ansvaret som blir tillagt fylkeskommunane er det viktig at det også følger ressursar med dei nye oppgåvene. Med utgangspunkt i erfaringar frå førre regionreform, stiller fylkesrådmannen spørsmål ved estimert tidsbruk. Særleg er dette relevant, då vi ser at fleire av oppgåvene som er tenkt overfør per i dag ikkje er oppdatert, og at godkjenning av forvaltningsplaner tek lang tid.

Møre og Romsdal fylkeskommune skal ikkje slå seg saman med andre fylkeskommunar, og ein må rekne med at kapasiteten i organisasjonen i liten grad

blir endra. Møre og Romsdal er dessutan eit fylke med forholdsvis mange statleg sikra områder. Dette betyr at vi må rekne med ei betydelig auke i arbeidsmengde om vi skal følgje forskrifta som er foreslått. Med omlag 140 statleg sikra områder vil til dømes oppgåver knytt til eigedsrettslege spørsmål, godkjenning av forvaltningsplanar og handheving av eigedsrett utgjere eit behov for å auke både kapasitet og kompetanse i organisasjonen på dette fagfeltet. Møre og Romsdal fylkeskommune får også nye oppgåve knytt til etableringa av Skjergardstenesta. Overføringane av oppgåver frå fylkesmannen og Miljødirektoratet innanfor dette området vil sette ytterlegare krav til fylkeskommunen. Fylkesrådmannen meiner at det må takast omsyn til dette, når oppgåvene blir overført og det økonomiske ansvarsprinsippet skal følgjast.

Forslag til vedtak:

1. Fylkesutvalet i Møre og Romsdal viser til tidlegare uttalar frå Møre og Romsdal fylkeskommune om at vi ønskjer eit meir heilskapleg ansvar for arbeidet med å utvikle ein målretta friluftslivspolitik, tilpassa regionale føresetnader og behov. Oppgåvene som er foreslått overført vil kunne medverke til dette.
2. Fylkesutvalet i Møre og Romsdal ser at endringane i lov og forskrift har som hensikt å tilpasse lovverket til ny organisering av den offentlege forvaltninga av friluftslivet. Fylkesutvalet er likevel kritisk til detaljnivået i forslag til ny forskrift om fylkeskommunens oppgåver på friluftsområdet. Dette gjeld spesielt punkta der forskrifta skisserer på kva måte fylkeskommunane skal følgje opp dei ulike ansvarsområda dei skal overta, og der fylkeskommunen skal ivareta staten sine interesser. Forskrifta bør definere oppgåvene fylkeskommunane skal ha, utan å avgrense vår myndigheit til å forvalte oppgåvene etter regionale behov og politiske prioriteringar.
3. Fylkesutvalet i Møre og Romsdal understrekar at det saman med større ansvar for fagfeltet også må følgje med økonomiske overføringar. Fylkesutvalet viser her til dei vurderingar som er gitt av fylkesrådmannen i saksframlegget, mellom anna knytt til estimert tidsbruk på og etterslep i oppgåvene som blir overført til fylkeskommunen.
4. Fylkesutvalet i Møre og Romsdal viser til foreslått endringar i friluftslova, § 15 og §§ 2, 3a, 16 og § 24. Fylkesutvalet er usikker på kva følger det vil ha for utøvinga av friluftslivet lokalt, dersom kravet om at fylkesmannen skal stadfeste åtferdsreglar blir fjerna.

Ottar Brage Guttelvik
fylkesrådmann

Heidi-Iren Wedlog Olsen
fylkeskultursjef

Vedlegg

1 Høringsnotat