



STORTINGET

Innst. 321 L

(2019–2020)

Innstilling til Stortinget
fra energi- og miljøkomiteen

Prop. 42 L (2019–2020)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i frilufsloven (oppfølging av kommune- og regionreformen)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Klima- og miljødepartementet foreslår i proposisjonen endringer i lov 28. juni 1957 nr. 16 om frilufsloven (frilufsloven). Departementet foreslår å oppheve kravet i loven om at fylkesmannen må stadfeste adferdsregler som kommunen utarbeider etter frilufsloven. Videre foreslår departementet å oppheve bestemmelsen om at departementet kan instruere fylkeskommunene på frilufsområdet gjennom retningslinjer. Slik oppgavetildeling vil i stedet fastsettes i form av forskrift.

1.2 Bakgrunn for lovforslaget

I Meld. St. 14 (2014–2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner – jf. 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 frilufsloven § 15. Etter denne bestemmelsen kan kommunen, på områder der ferdselen er stor, fastsette atferdsregler som enhver som ferdes på området, plikter å følge.

Hvem som skal tildele oppgaver til kommunesektoren, og hvordan dette skal skje, er i dag regulert i frilufsloven § 22 annet ledd. I forbindelse med arbeidet med kommunereformen har departementet funnet

grunn til å vurdere om bestemmelsen i dag er hensiktsmessig.

1.3 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringen å oppheve kravet om fylkesmannens stadfesting av vedtak etter frilufsloven § 15. Det gjelder imidlertid krav om stadfesting fra fylkesmannen også for kommunalt fastsatte ferdselsrestriksjoner etter frilufsloven § 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, og 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 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 frilufsloven legges til Kongen.

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

1.4 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.

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 allmennhetens interesser i stor grad ivaretas ved at kommunens lokale forskrifter om adferdsregler etter friluftsløven § 24 kan påklages til departementet av en rekke instanser. Departementets myndighet her er delegert til Miljødirektoratet ved vedtak 21. juni 1996. Departementet vurderer etter dette at det ikke er grunn til å videreføre noen av særbestemmelsene om at kommunens vedtak etter friluftsløven må stadfestes av fylkesmannen. Følgelig foreslås opphevet § 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».

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 friluftsløven 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 allmannsretten.

Myndigheten til å instruere og tildele oppgaver til fylkeskommunen

I dag har departementet en hjemmel i friluftsløven § 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 friluftsløven. Departementet foreslo i høringen at kompetansen til å tillegge fylkeskommunen oppgaver i forskrift flyttes fra departementet til Kongen. Departementet er kommet til at den gjeldende bestemmelsen i § 22 andre ledd, tredje setning, ikke endres.

Friluftsløven § 22 andre ledd, andre setning indikerer at statlige myndigheter kan instruere fylkeskommunene. Departementet mener bestemmelsen ikke har noen berettiget funksjon, og foreslår å oppheve den. Som en konsekvens av dette blir § 22 annet ledd tredje punktum nytt annet punktum.

1.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det utarbeides, så vidt departementet har oversikt over, forholdsvis få kommunale forskrifter etter friluftsløven. Endringene i friluftsløven vil derfor etter departementets vurdering ha ubetydelige økonomiske og administrative 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.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Åsmund Aukrust, Espen Barth Eide, Ruth Grung, Else-May Norderhus og Runar Sjøstad, fra Høyre, Liv Kari Eskeland, Stefan Heggelund, Aase Simonsen og Lene Westgaard-Halle, fra Fremskrittspartiet, Jon Georg Dale og Terje Halleland, fra Senterpartiet, Sandra Borch og Ole André Myhrvold, fra Sosialistisk Venstreparti, Lars Haltbrekken, fra Venstre, lederen Ketil Kjenseth, fra Kristelig Folkeparti, Tore Storehaug, og fra Miljøpartiet De Grønne, Une Bastholm, viser til proposisjonen, der regjeringen foreslår endringer i friluftsløven som en oppfølging av kommune- og regionreformen. Regjeringen foreslår å oppheve kravet i loven om at fylkesmannen må stadfeste adferdsregler som kommunen utarbeider etter friluftsløven. Regjeringen foreslår videre å oppheve bestemmelsen om at departementet kan instruere fylkeskommunene på friluftsområdet gjennom retningslinjer. Slik oppgavetildeling vil i stedet fastsettes i form av forskrift.

Komiteen viser til at departementet mottok innspill fra 49 høringsinstanser, og at synspunktene i hovedsak gjelder fylkesmannens myndighet til å stadfeste kommunalt fastsatte adferdsregler.

Komiteen merker seg at noen høringsinstanser mener dagens regler ivaretar allmennhetens interesser og allemannsretten. Videre menes det at forslaget vil medføre økt risiko for ulike ferdselsregler på tvers av kommunegrenser eller ferdselsregler det ikke er lovlig grunnlag for.

Andre høringsinstanser, blant annet Norges Bonde- lag, støtter forslaget. I de høringsinnspillene som er positive til forslaget, vises det til at endringen vil gi fylkeskommunene og kommunene større frihet til å finne egnede løsninger på lokale utfordringer. Det menes også at grunneiere, på grunn av økt turisme, opplever fysiske hindringer til og bruken av sin egen eiendom, i tillegg til at disse områdene ofte blir forsøpelt.

Komiteen er opptatt av at allemannsretten skal bevares. I Norge skal vi ha muligheten til å bruke og nyte vår unike natur. For å bevare Norges naturarv for dagens og fremtidens generasjoner kreves også regler for å regulere ferdsel i attraktive friluftsområder som sikrer ro og orden, verner dyre- og planteliv og fremmer helsetiltak og sanitære forhold.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti mener det er et mål å redusere statlig overprøving av lokal forvaltning. Flertallet mener allmennhetens interesser fortsatt ivaretas selv om fylkesmannen ikke må stadfeste vedtak. De kommunale vedtakene er å anse som forskrifter etter forvaltningsloven, noe som stiller krav til utredning og involvering av berørte parter. Høringsuttalelser gir mulighet til å samordne reguleringer på tvers av kommunegrenser. Adferdsregler etter friluftsloven kan påklages til departementet av en rekke instanser.

Flertallet synes det er uholdbart at landbrukseiendommer forsøples, og at bonden i enkelte tilfeller blir hindret i å utføre sitt arbeid. Derfor mener disse medlemmer det er viktig at man lokalt kan finne gode løsninger, for eksempel for reiseliv og jordbruk.

Flertallet støtter regjeringens forslag.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet ser på overføring av oppgaver fra staten som positivt. Disse medlemmer ser at oppgaver til kommunen som gjelder friluftsloven, vil stille krav til kommunenes utarbeidelse av lokalt regelverk. Videre ser disse medlemmer at lokale og tilpassede bestemmelser på dette området kan være med på å styrke lokale grunneieres råderett over egen eiendom. Disse medlemmer synes dette er positivt, og støtter dette. Disse medlemmer viser til at noen av høringssvarene inn-

kommet i saken trekker frem bekymring for allemannsretten, særlig ser disse medlemmer at dette er særlig fremtredende blant friluftsansisasjonene. Disse medlemmer merker seg denne bekymringen, men mener at kommunene er fullt ut i stand til å balansere hensynet mellom allemannsrett og privat eiendomsrett, og ser positivt på muligheten for større lokal tilpasning på dette området. Disse medlemmer vil understreke at mange grunneiere i dag erfarer betydelig belastning på sine eiendommer når det gjelder ferdsel, særlig i enkelte deler av landet hvor reiselivet står sterkt, og mener at muligheten til å komme frem til lokale og tilpassede løsninger i disse tilfellene kan tjene både friluftsliv, reiseliv og grunneiere.

Disse medlemmer registrerer at den reelle oppgaveoverføringen som regjeringen har varslet, har mistet mye av sitt innhold ved at oppgaver som var varslet overført, trekkes tilbake. Disse medlemmer mener at det svekker inntrykket av at regjeringen faktisk ønsker en styrking av kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Disse medlemmer er derfor positive til at oppgavene på området som denne saken omhandler, gjennomføres i tråd med det som har vært holdt frem som intensjon for både kommune- og regionreform.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne viser til at friluftslivet er en bærebjelke i det norske samfunnet. Friluftsloven ble i sin tid etablert for å beskytte områdene det utøves friluftsliv i, og sikre allmennhetens rett til ferdsel, opphold mv. i naturen. Muligheten til å utøve friluftsliv som en helsefremmende, trivselsskapende og miljøvennlig fritidsaktivitet må bevares og fremmes.

Disse medlemmer viser til at eventuelle lokale forskrifter som regulerer friluftslivet, må være oversiktlige og enkle å forholde seg til, på tvers av kommunegrenser, og de kan ikke være til hinder for allemannsretten. Disse medlemmer mener forslaget kan skape en oppstykket forvaltning av friluftslivet som kan skape et uoversiktlig lappeteppes av forskjellige regler og ferdselsrestriksjoner. Det vil fungere som barriere for allmennhetens mulighet til å drive friluftsliv, og det kan på sikt bidra til å svekke allemannsretten. Disse medlemmer viser til at noe av hensikten med lovendringen er å forenkle systemet. Disse medlemmer vil peke på at ulike regler i ulike kommuner ikke trenger å være en forenkling for enkeltmennesket i friluftssammenheng, snarere tvert imot. Disse medlemmer vil vise til Meld. St. 18 (2015–2016) «Friluftsliv – Natur som kilde til helse og livskvalitet». Der står følgende:

«(...) 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.»

Disse medlemmer viser videre til den delen av svaret fra statsråden til komiteen som dreier seg om kommunenes kapasitet og miljø- og friluftsfaglige kompetanse til å ivareta allmennhetens interesser og allemannsretten slik endringene legger opp til. I sitt svar forutsetter statsråden at kommunene har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til de oppgavene kommunene allerede har. Disse medlemmer vil vise til forskning som viser at mangel på miljøkompetanse og kapasitet svekker muligheten for å ivareta kommunens ansvar som miljømyndighet på en tilfredsstillende måte (EVAPLAN 2008). Rapporten Studie av kommunal og fylkeskommunal planlegging for nærtur av Grande og Thorén (2018) påpeker at friluftslivet i liten grad er tilstrekkelig organisert i norske kommuner. Studien avdekker et behov for flere ressurspersoner med fagkompetanse og kapasitet som dedikeres til å jobbe med kommunens nærtur- og friluftslivarbeid.

Disse medlemmer mener fylkesmannens kontrollfunksjon sikrer en god oversikt over alle atferdsregler og ferdselsrestriksjoner. Fylkesmannen kan derfor vurdere behovet for tiltak ut fra helhetlige konsekvenser og samlet virkning, slik at allmennhetens interesser og allemannsretten ivaretas på tvers av kommunegrensene. En ordinær høringsrunde vil ikke kunne samordne alle reguleringer på tvers av kommunegrensene slik departementet argumenterer for i forslaget.

Disse medlemmer viser til statsrådets svar, hvor han sier:

«Med lovforslaget vil Fylkesmannen kunne klage over dei lokalt fastsette forskriftene. Fylkesmannen har difor framleis ein kontrollfunksjon dersom fylkesmannen ser grunn til det.»

Disse medlemmer er enig i det, men viser til at den sittende regjering har hatt som mål å redusere innsigelser fra fylkesmennene og har gitt beskjed til fylkesmennene om at terskelen for å fremme innsigelser skal være høyere enn tidligere. Disse medlemmer frykter at regjeringens uttalte mål om færre innsigelser fører til at fylkesmennenes mulighet til å fremme innsigelser i liten grad vil bli brukt, selv i tilfeller der det kan være behov for det.

Disse medlemmer mener derfor at fylkesmannen må beholde dagens kontrollfunksjon mht. stadfesting av kommunalt fastsatte atferdsregler og ferdselsrestriksjoner. Disse medlemmer går av hensyn til allemannsretten og tryggingen av denne for framtida, mot den foreslåtte lovendringen.

3. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak 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:

§ 15 *Regulering av ferdsel på visse friluftsområde*

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 friluftslivets formål 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 fyl-

keskommunen 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.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 26. mai 2020

Ketil Kjenseth

leder

Stefan Heggelund

ordfører

