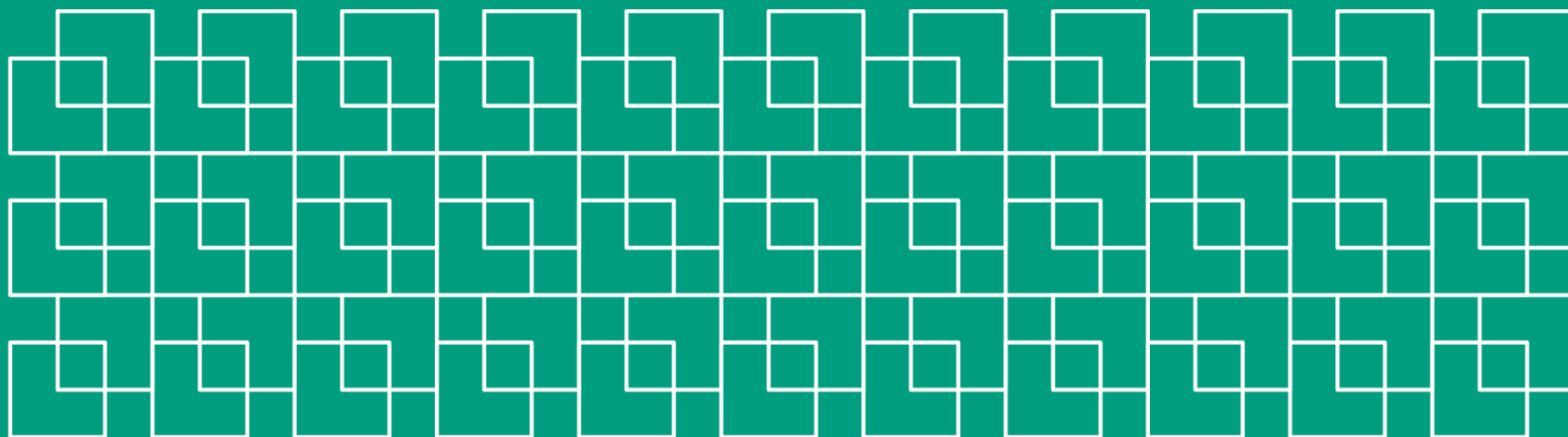


Allemannrett og besøksforvaltning, lover og regler

Innspill til verksted: «Norge som *OPPLEVELSES-
MÅL*, potensial og utfordringer»

Håvard Steinsholt, NMBU, Svolvær 2016



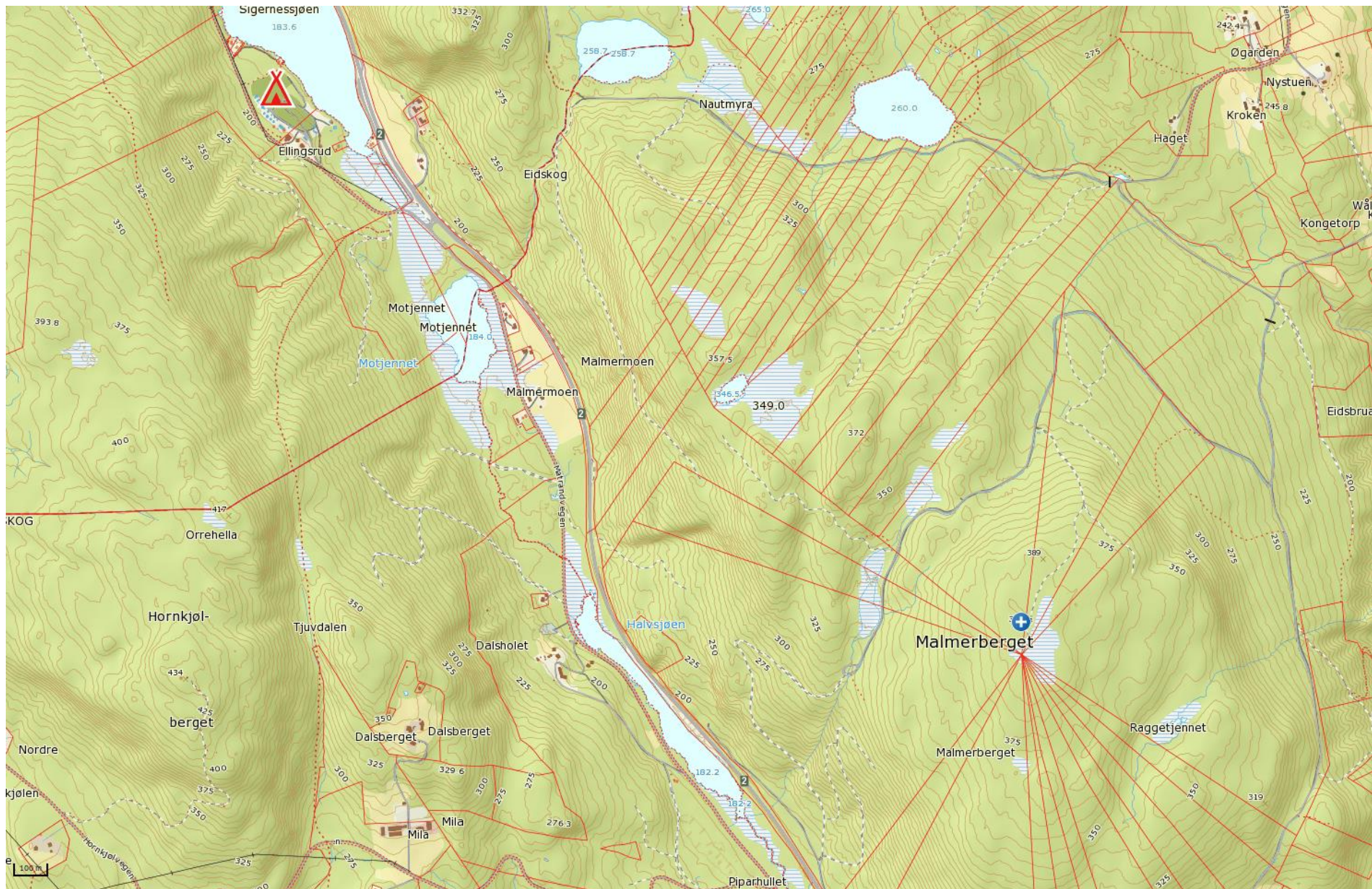
1.1. Allemannsrett: **Definisjon**

1. *“En “**allemannsrett**” er en lovlig adgang for alle og enhver til bruk av visse typer arealer eller ressurser, uavhengig av eiendoms- og eierforhold...*
2. *... ressursbruken har et legalt fotfeste - ved at den er relativt konkret beskrevet som allemannsrett i lov eller tilsvarende sikker sedvane.”*

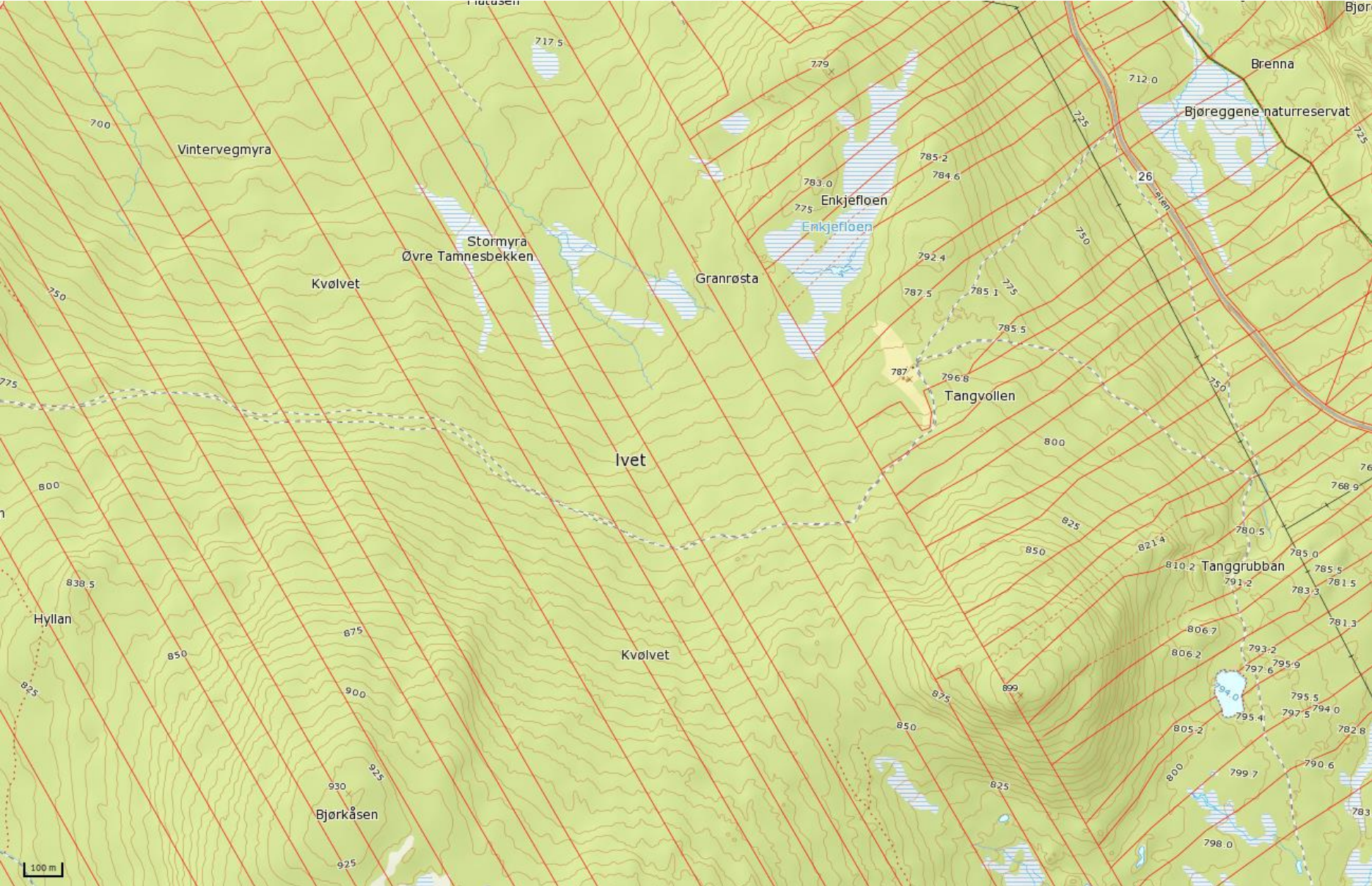
(Steinsholt, LØF 4/95 s 5).

Eiendomsstruktur i skog

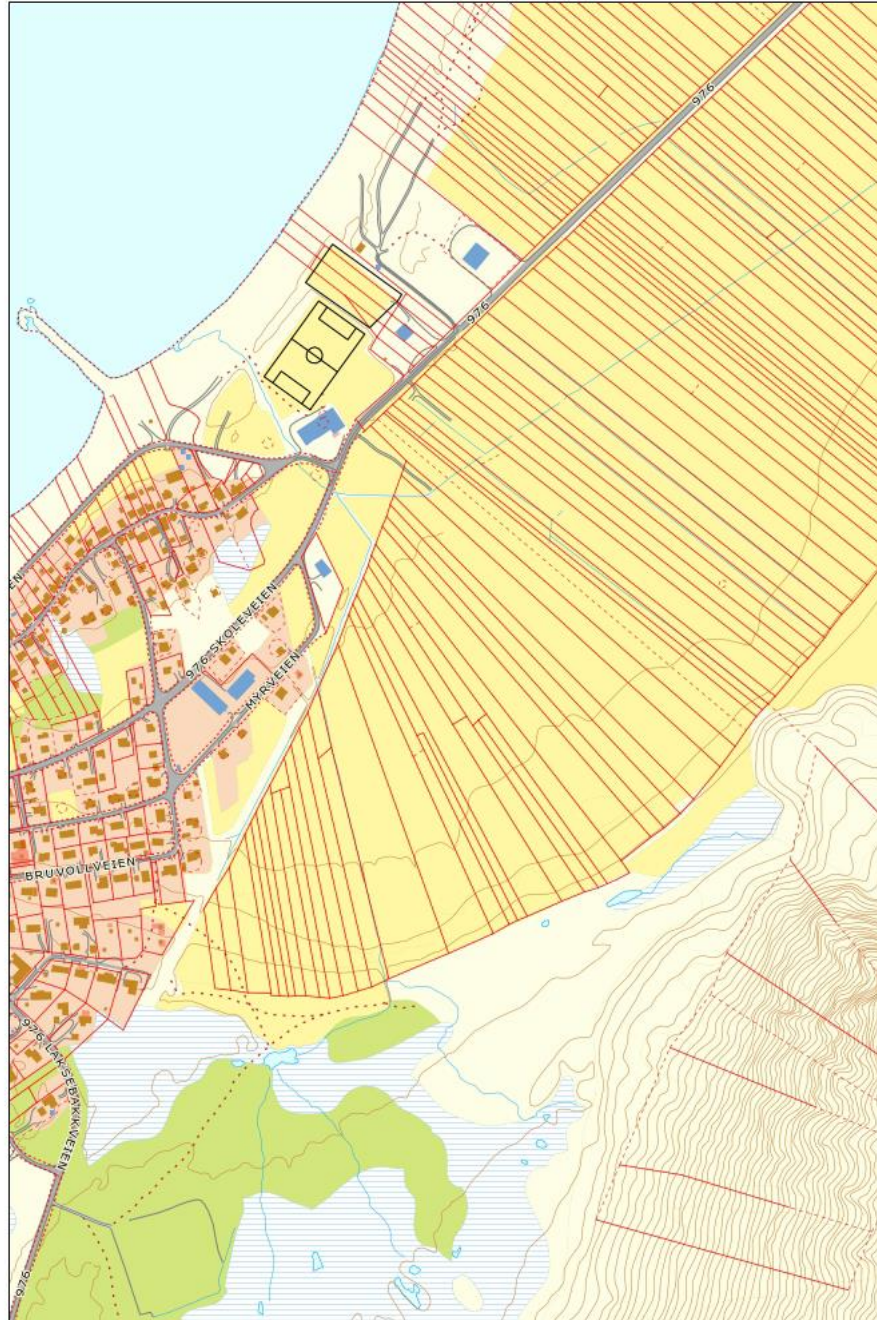
Eidskog, Hedmark

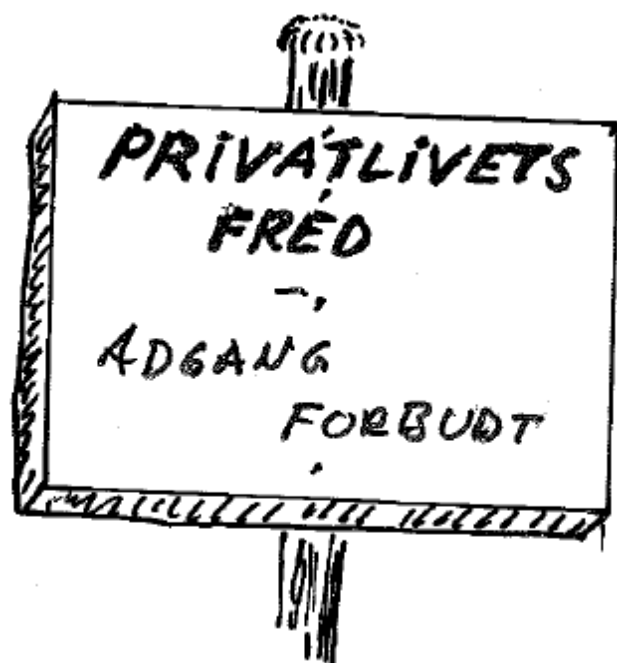
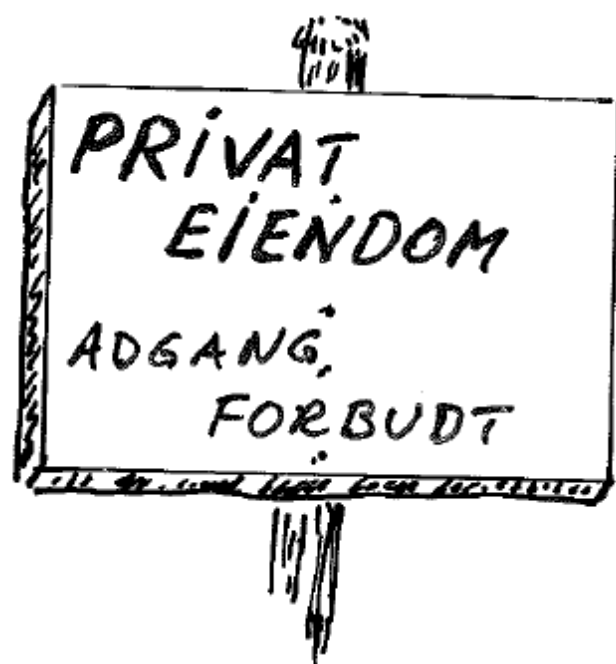


Tolga, Hedmark



Eiendomsstruktur Innmark Bleik, Nordland





1.2. Allemannsrett (ferdsel): AVGRENSING av bruken

1. Aktivitetsform

ikke-motorisert

(ferdsel eller aktivitet, prinsipielt ikke «fast adkomst»)

2. Areal-type «Slik arealet framstår»

UTMARK (vinter)

3. Faktiske /sannsynlige konsekvenser

(tålegrense: skade / plage for eier (andre, naturgrunnlaget?).

1.3. Allemannsrett: PRINSIPPER

- Ikkemotorisert ferdsel og aktivitet (herunder typer av høsting) i UTMARK er fri for alle.
- Bruk av allemannsrett skjer på utøverens eget ansvar (skade på egen person og materiell)
- Vanskelig å utpeke noen (organisasjon el.) ved planlegging og med ansvar for bruk og misbruk.
- Bruk av allemannsrett (også kommersiell) har ikke erstatningsvern ved arealbruksendringer (både grunneiers og offentlige inngrep) eller lovlig regulering av ferdsel.

1.4. Allemannsrett: PRINSIPPER næring

- Allemannsrett omfatter også organisert og/eller kommersiell utnytting, men:
 - Bruk av allemannsrett er gratis: ikke adgang til direkte betaling for bruken (unntak: godkjent avgift: FL§14).
 - Man kan ta betalt for andre tjenester knyttet til bruken av allemannsrett (overnatting, servering, utstyr, guiding osv.), men:
 - Ikke ekskudere andre (gratisbrukere eller konkurrenter)
 - «Skade og plage» skal ikke overstige tålegrense.
 - Allemannsrett gir ingen adgang til aktivitet eller tiltak innenfor grunneiers domene (bygging, merking (?), motorisert bruk av privat vei osv.)

1. 5. Allemannsrett – et solid prinsipp

- **Omforent utgangspunkt**
 - *(partipolitisk, samfunnslag / klasser, eiere og brukere)*
- **Praktisk nødvendig for velferd og viktige aktiviteter**
- **Gamle, «globale» og funksjonelt fornuftige prinsipp.**
 - *(fra 5. Mosebok 24.20-21 til FL§5)*
- **Har «konstitusjonelt» preg - oppfattes som «menneskerett»**
 - *Verdenserklæringen for menneskerettigheter, Artikkel 13.1: ?:
«Enhver har rett til å bevege seg fritt og til fritt å velge oppholdssted innenfor en stats grenser».*
- **Har fungert bra og fungerer fortsatt bra for alle** (hvis bare svake parter...)

2. Besøksforvaltning ??

Problemer ved ekstreme attraksjoner	• Slitasje, forsøpling • Kapasitet, kø: • Sikkerhet (redningsaksjoner) – ansvar • Kostnader og kostnadsdekning – tilrettelegging og drift.
Merkevare-bygging reiseliv	• Koordinering av funksjoner og kvaliteter rundt «merkenavn» / pakke av tilbud i et område.
Eksklusivisering	- Inngjerding og billettering (hindre gratis-brukere) - Hindre andre reiselivsaktører.
Nytt grep om verneområde-forvaltning	Naturvern – reiseliv – allmenn frihet Problemforståelse – perspektiv – kompetanse Teoretiske konflikter – interesseforskjeller Snusfornuft og styringsiver?
Nytt grep om utmark ut over dette ?	Som over: (Kartlegging av biomangfold og leveområder)

3.1.: Hvem kan regulere ferdsel

- 1. Grunneier**
- 2. Lovgiver**
- 3. Friluftsmyndighet (Friluftsløven)**
- 4. Planmyndighet, miljøvernmyndighet og andre arealforvaltende sektormyndigheter**

- 5. Politimyndighet; Politivedtekter, generell inngrepsrett**
- 6. Helsemyndighet; Helsevedtekter, DRIKKEVANN, generell inngrepsrett**

Reiseliv?

3.2. Utgangspunkt ALLEMANNSRETT:

- Allemannsretten gjelder all utmark!
- Allemannsrett er av PRIVATRETTSLIG karakter.
- «Alle...» er «ingen» (part)...

- VERKEN det offentlige eller private kan ved AVTALE innskrenke eller forby aktivitet innafor lovens rammer.
(Binder i beste fall bare de personer/organisasjoner som har undertegnet)

Offentlig regulering av allemannsrett krever HJEMMEL i lov
(og andre generelle saksbehandlingsprinsipp)

- Bruk ut over allemannsrett er som regel grunneierrett (eller annen særrett). *(“Krever avtale, kjøp, ekspropriasjon, “inngrepsløyve” FL §35)*

3.3. Utgangspunkt EIENDOMSRETT:

- Alt (land-) areal i Norge er EID!
- Bruk ut over allemannsrett er grunneierrett (eller annen særrett).
- Slik bruk (stibygging, utbygging, motorisert ferdsel osv. krever avtale, kjøp, ekspropriasjon (*“inngrepsløyve”* FL §35)
- Oftest vil slik bruk i tillegg kreve offentlig (plan-) tillatelse.
- OBS: «Gjennomsnittlig (av antallet) utmarkseier» i Norge pr 2016 er IKKE bonde/skogbruker og bor IKKE i bygda (mangfoldige typer av eier-interesser)

3.3.1. Grunneiers muligheter for regulering

1. **Lovlig endre arealbruken til (like med-) innmark**
evt. via reguleringsplan eller naturvern med restriksjoner e.l.
2. **Stenge eller lovlig avgiftsbelegge private veier (eller parkering) for motorferdsel osv.**
3. **Positiv tilrettelegging**
Kanalisering, alternative løsninger... (operativt!)
4. **Bruke friluftsløven direkte:**
§ 11. (Ferdskultur og eierens bortvisingsrett) (operativt?)
5. **Initiere offentlige ferdselsregulering på vilkår i friluftsløven**
§ 15. (Regulering av ferdsel på visse friluftsområde)
§ 16. (Sperring av særlig utsatt område)
§ 18. (Krav om innløsning av særlig utsatt område) (operativt?)

3.3.2. Lovgivers muligheter for regulering

- 1. Endre lovverk – f.eks. prinsippene i Friluftsløven**
- 2. Annen særlovging**
- 3. Regulering via forskrift i verneområder og tilsv. med ferdselsrestriksjoner.**

(påstand: Store muligheter for utilsiktede negative konsekvenser)

3.3.3. Friluftsmyndighet (Friluftsløven)

§ 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 oppretholde ro og orden, verne dyre- og plantelivet og fremme helsetiltak og sanitære forhold. Kommunens vedtak må stadfestes av fylkesmannen.

§ 16. (Sperring av særlig utsatt område)

Blir en eiendom i særlig grad utsatt for almenhetens ferdsel kan kommunen med samtykke av eieren eller brukeren bestemme hel eller delvis sperring av eiendommen...ikke over 5 år om gangen.

Kapasitet? Tilnærming ? Kompetanse?

3.3.4. Planmyndighet

Kommunen: Vedtak og gjennomføring.

- Ved regulering til utbygging viker allemannsrett, men først når utbygging skjer (området ikke lenger framstår som «utmark»).
- Ved forutsatt «ikke utbygging» kan restriksjoner innføres og få virkning alt ved planvedtaket:
 - PBL§12-5 nr 4: «...militære formål».*
 - PBL§12-7 nr 6: ... sikre verneverdier... kulturminner, og kulturmiljøer, ..., samt sikre naturtyper og annen verdifull natur.*
 - PBL§12-7 nr 9: Retningslinjer for særlige drifts- og skjøtselstiltak...*
- Kommunen som friluftsmyndighet.
- Positiv tilrettelegging med eller uten plan.
- Grunneierkontakt

3.3.5. - andre myndigheter

- Miljøvern - kulturvern - viltforvaltning
- Helse og samfunnssikkerhet (drikkevann osv.)
- Energi (fare)
- Forsvaret
- Politi (-vedtekter) og andre ...

Arealer med tilhørende bestemmelser / restriksjoner.

Sektor-sær-interesse oftest utgangspunkt og forrang

(bruk av allemannsrett, friluftsliv og reiseliv oftest underordnet).

- a. Foreslå
- b. Utrede (innspill (evt innsigelser) i andre planprosesser.
- c. Utforme områder og regler
- d. Forvalte

4. Praktiske problem:

- Hvor sette «porten» / hvor og hvordan ha kontroll?
- Stenge for øvrig fri ferdsel? Annen fornuftig aktivitet....
- Hvem betaler ordningene?
- Ansvar ved tilrettelegging – utvikling i framtid?
- Forholdet til Grunneiere?
- Beholde merkenavn og good-will (lokalt og nasjonalt).
- Virkninger (problem eller mulighet) for næringsliv.
- Forståelighet?



5. Problem: offentlig forvaltning

Eksempel:

Miljømyndigheten er også med Friluftsmyndigheten i Stat, Fylker og kommuner.

Miljømyndigheten er høringsinstans evt innsigelsesmyndighet ved (kommunale) planer.

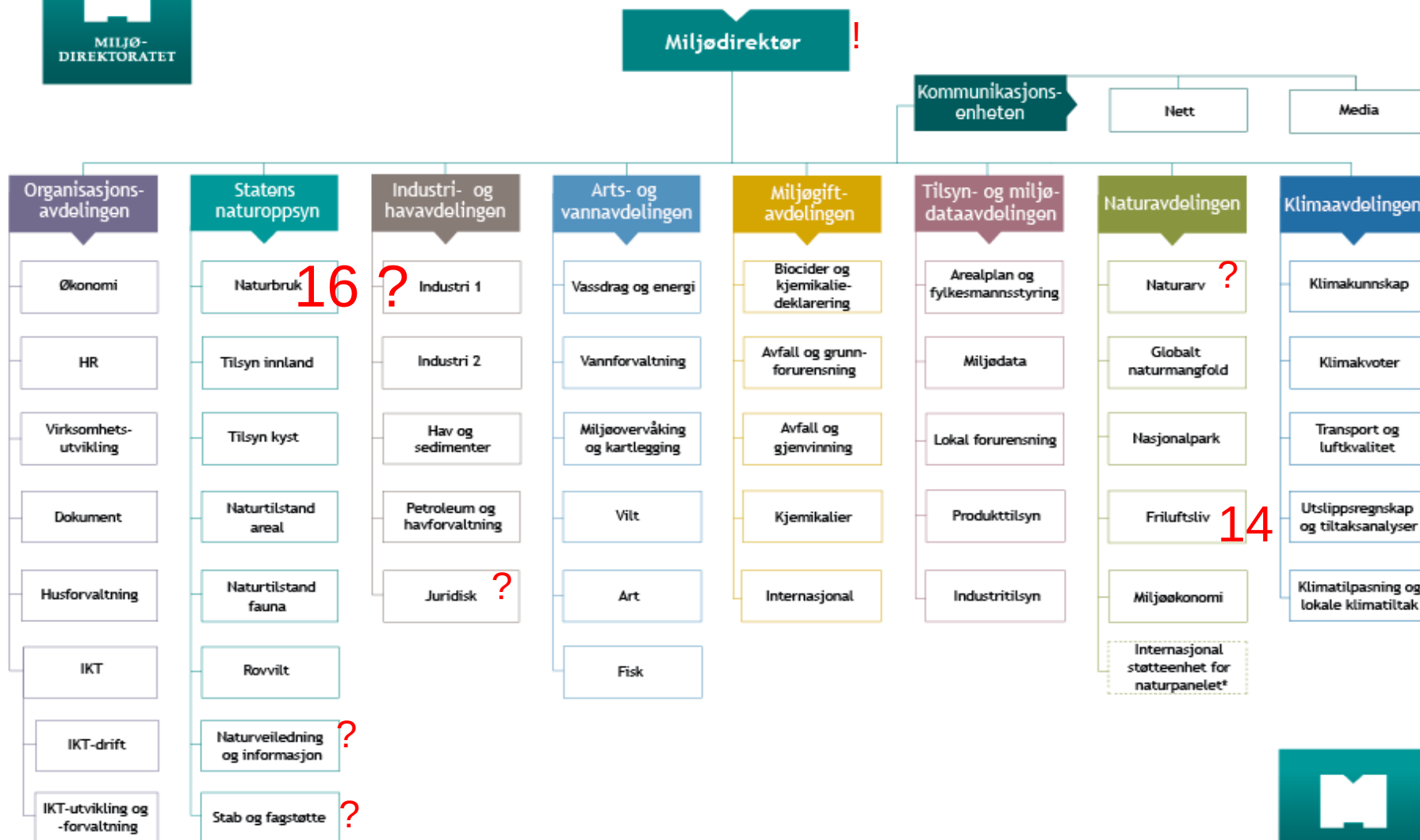
- **Kapasitet / ressursbruk / årsverk?**
- **Tilnærming / natursyn / menneskesyn ?**
- **Kompetanse ?**
- **Tradisjon...**

«PARADIGMESKIFTE»:

naturvern og friluftsliv og næring.

5.1. kapasitet....

700 ansatte +... Hva med Friluft og reiseliv...?



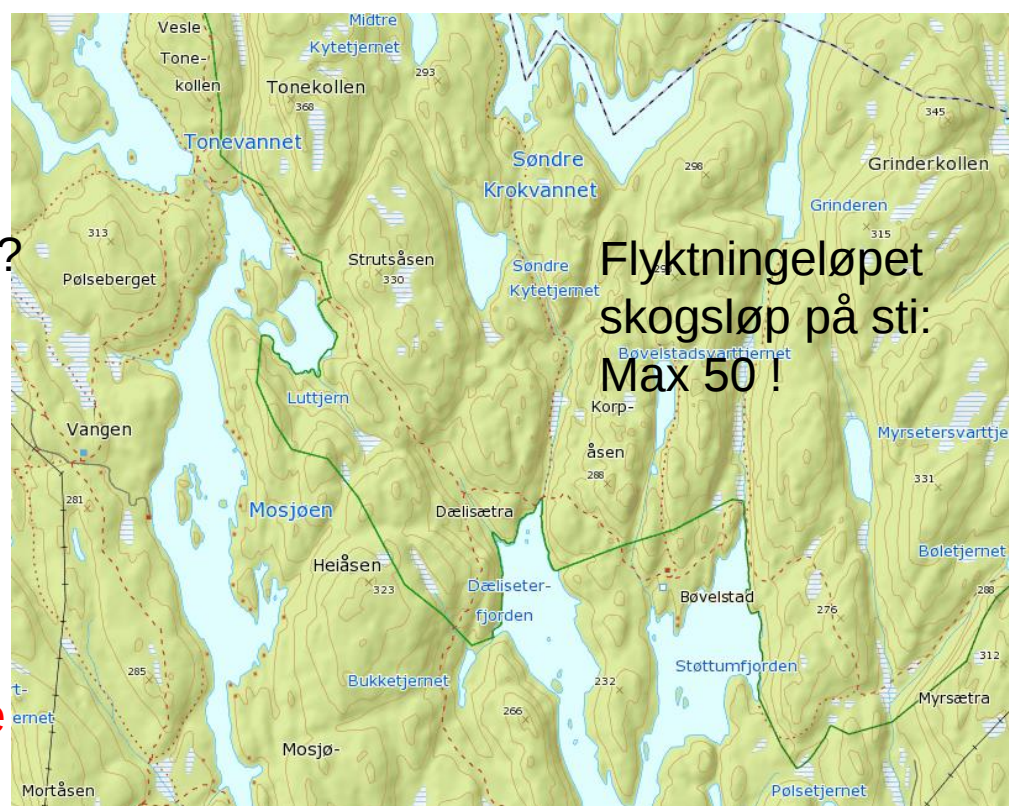
FORVALTNING :

- Regulering og oppfølging via naturforvaltningsregimet.



Kompetanse: ?
Holdninger ?
Natursyn?

Natur
«Park»
Rekreasjon
Skogskjøtsel
Reiseliv, helse
Osv.



Friluftslivsområde (avgrensning mot nord)
vernet (?) etter §11 i markaloven



Grunneierproblematikk:

Hypotetisk eksempel: Kongens utsikt opp Dronningveien:

Problem a:

Reiselivsaktørs adgang til å bruke Dronningveien opp mot destinasjon (avtaler eller ekspropriasjon).

Problem b: Besøksforvaltning:

1. Fri ferdsel.
2. Billettering til sjølkost
3. Billetering over sjølkost.

NÅR MELDER EIER SEG? (Profittdeling).

Juridisk: Hvis løyve er gitt til billettering: Er det da blitt en grunneierrett?



6. Besøksforvaltning

Problem ekstreme attraksjoner	• Slitasje, forsøpling • Kapasitet, kø: • Sikkerhet (redningsaksjoner) – ansvar • Kostnader og kostnadsdekning – tilrettelegging og drift.
Merkevare- bygging reiseliv	• Koordinering av funksjoner og kvaliteter rundt «merkenavn» / pakke av tilbud i et område.
Eksklusiv- isering	- Inngjerding og billettering (hindre gratis-brukere) - Hindre andre reiselivsaktører.
Nytt grep om verneområde- forvaltning	Naturvern – reiseliv – allmenn frihet Problemforståelse – perspektiv – kompetanse Teoretiske konflikter – interesseforskjeller Snusfornuft og styringsiver?
Nytt grep om utmark ut over dette ?	Som over: (Kartlegging av biomangfold og leveområder)