

Oslo, 2. september 2022

Reisemålsutvalget

Besøksbidrag/fellesgodefinansiering og allemannsretten – oversendelse av innspill til utvalget

Vi viser til møtet med Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) 16. juni 2022 angående besøksbidrag/fellesgodefinansiering og allemannsretten. Bakgrunnen for møtet var blant annet oppslag i media om forslag om «bomring» rundt Lofoten for å kreve inn besøksbidrag som skulle finansiere tilrettelegging av stier, toaletter og parkeringsplasser m.m. på grunn av stort press fra turister, både på naturen og lokalbefolkningen.

En slik betalingsløsning vil ha store konsekvenser for allemannsretten og gratisprinsippet og vil være svært negativt for folks friluftslivsutøvelse, livskvalitet og folkehelse.

I møtet med NFD ble vi oppfordret til å sende Reisemålsutvalget våre synspunkter om forholdet mellom besøksbidrag/fellesgodefinansiering og allemannsretten. Vi oversender derfor våre synspunkter i vedlagt notat, datert 1.9.2022, som har vært grundig diskutert med våre medlemsorganisasjoner.

Norsk Friluftsliv representerer de 18 største frivillige friluftslivsorganisasjonene i Norge med nærmere 1 million medlemskap og rundt 5.000 lokale lag og foreninger. En av hovedoppgavene for Norsk Friluftsliv er å ivareta friluftslivets vilkår i Norge, herunder allemannsretten som en grunnleggende forutsetning for friluftslivet.

Vi håper utvalget vil legge våre synspunkter til grunn i sitt arbeid!

Vennlig hilsen
Norsk Friluftsliv



Bente Lier
generalsekretær



Hans Erik Lerkelund
fagsjef naturforvaltning

Kopi av dette innspillet er sendt:

- Nærings- og fiskeridepartementet
- Klima- og miljødepartementet
- Kommunal- og distriksdepartementet
- Helse- og omsorgsdepartementet
- Miljødirektoratet
- Helsedirektoratet
- Virke
- Norsk Friluftslivs medlemsorganisasjoner
- Friluftsrådenes Landsforbund
- Forum for natur og friluftsliv

Besøksbidrag/fellesgodefinansiering og allemannsretten

Notat 1.9.2022

Innledning

Allemannsretten er en gammel sedvane og tilhører hver enkelt av oss. Den ble lovfestet i friluftsløven i 1957, og gir den enkelte rett til fri ferdsel i naturen uavhengig av hvem som er grunneier. Denne retten er en svært viktig del av norsk kulturarv, og er avgjørende for folks friluftslivsutøvelse, livskvalitet og folkehelse. Over 90 % av befolkningen driver med en enn eller annen form for friluftsliv gjennom året, og friluftsliv er den desidert største fritidsaktiviteten i Norge. Allemannsretten står derfor generelt sterkt i det norske samfunnet, både politisk og blant folk flest.

Norsk friluftslivstradisjon bygger på at aktiviteten er egenorganisert, basert på egen kompetanse og ansvar for egen sikkerhet, der opplæringen både kan være formell og uformell. En viktig kilde til opplæring av egen kompetanse og erfaring foregår i dag gjennom friluftslivsorganisasjonene, som også har en viktig rolle som sosiale møteplasser og felleskapsarenaer.

Innenfor folkehelsepolitikken har Norge satt seg ambisiøse nasjonale mål og sluttet seg til WHO's mål om å redusere for tidlig død av ikke-smittsomme sykdommer med 25 prosent innen 2025 og med 30 prosent innen 2030, i tråd med FNs bærekraftmål. For å oppnå disse ambisiøse målene er det viktig å legge til rette for friluftsliv og ikke legge unødvendige hindringer i veien.

Allemannsrettens samfunnsmessige betydning går blant annet fram av *Friluftslivsmeldingen* (2015-2016) og *Handlingsplan for friluftsliv* (2018), og er et utvilsomt gode for samfunnet og for den enkelte. Samtidig kan den, der det er stor trafikk, skape noen utfordringer i form av forstyrrelser og slitasje på naturen. Finansiering av fellesgoder, som tilrettelegging av stier og løyper, toalettanlegg og håndtering av avfall, er et tema som stadig oftere dukker opp. Det er et økende press på det å kunne ta betalt for tilgang til natur, noe som er i konflikt med retten til fri ferdsel i naturen.

Disse problemstillingene er høyst aktuelle i forbindelse med flere prosesser som nå pågår, og det er viktig å ha høy bevissthet om allemannsretten og gratisprinsippet i disse prosessene, slik at vi ikke risikerer at dette blir uthult. Dette gjelder blant annet:

- Regjeringens oppnevning av et utvalg høsten 2021, som skal gi råd om reisemålsutvikling og besøksforvaltning i norske kommuner.
- Regjeringens arbeid med utvikling av tre pilotprosjekter, som skal sikre lokal verdiskaping og tilrettelegging ved å gi kommuner mulighet til å innføre besøksbidrag, jf. Hurdalsplattformen.
- Klima- og miljødepartementets (KLD) gjennomgang av friluftslovens § 14 om avgift for adgang til friluftsområde.
- Rettssaken mellom Scandic og Nordkapp kommune om tolkning av friluftslovens § 14, der staten har gått inn som parthjelp for kommunen.

Viktige prinsipper for allemannsretten

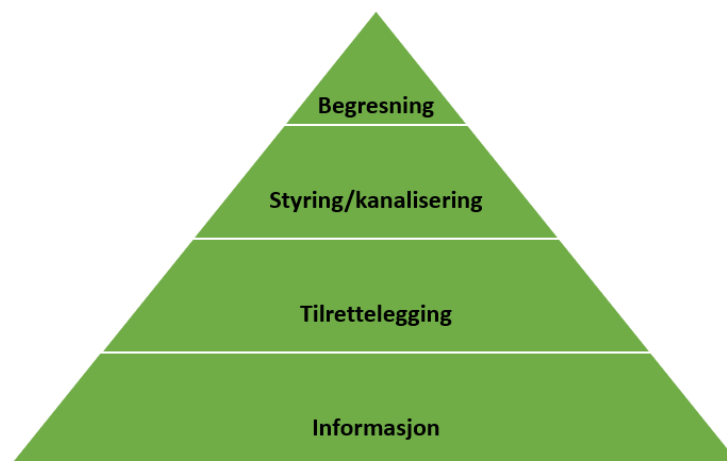
For friluftslivet er det avgjørende at allemannsretten er gratis, og at det ikke innføres ordninger eller tiltak som rokker ved det. I forvaltningen av allemannsretten er det viktig å holde noen prinsipper høyt. Disse er:

- Kunnskap om allemannsretten, både rettigheter og plikter, må opprettholdes og styrkes i befolkningen, blant annet gjennom opplæring i friluftsliv som kulturell kompetanse gjennom organisasjonene og skolen og aktivt opplysningsarbeid fra myndigheter og organisasjoner.
- Utøvelse av allemannsretten, det vil si tilgangen til norsk natur, herunder på stier og løyper, skal være gratis.
- Informasjon, tilrettelegging og kalisering skal prioriteres framfor forbud, når det er behov for å ta hensyn til sårbar natur. Et eventuelt forbud skal være siste utvei.
- Offentlige myndigheter må kun vedta restriksjoner/begrensninger i ferdsel i naturen der det etter en faglig vurdering er et helt særskilt behov, av hensyn til sårbar natur.
- Eventuelle innskrenkninger i allemannsretten må begrenses i tid og sted til det som er strengt nødvendig.
- Der det i spesielle tilfeller og i et spesifikt område innføres betaling for toaletter, avfallshåndtering og parkeringsplasser, skal dette følge selvkostprinsippet.
- Det er et offentlig ansvar å finansiere tilretteleggingstiltak som er nødvendig for å opprettholde allemannsretten i naturområder med stor belastning.
- Reiselivsnæringen må bidra til finansiering av nødvendige tilretteleggingstiltak i naturområder med stor turistvirksomhet/belastning.
- I spesielle tilfeller, der det tillates å ta brukerbetaling for tilretteleggingstiltak for å sikre allemannsretten i naturområder med stor belastning, må dette kun være et supplement til kommunal og statlig finansiering.
- Frivillig finansiering av fellesgoder, som preparering av skiløyper, må være mulig, men må ikke være eller framstå i strid med allemannsretten.

Begrensninger i allemannsretten

Av hensyn til natur og lokalbefolkningen kan det enkelte steder være behov for tiltak for å unngå eller begrense de negative effektene av ferdsel i natur- og friluftslivsområder. Det er viktig for friluftslivsorganisasjonene å understøtte at eventuelle begrensninger i allemannsretten, kun kan vurderes dersom alle andre relevante virkemidler/tiltak er utprøvd og vi fortsatt står igjen med uløste problemstillinger knyttet til sårbar natur, fare for tap av naturmangfold, eller uholdbar situasjon for lokalbefolkningen.

Tiltakene må derfor starte med informasjon, deretter tilrettelegging, så styring eller kanalisering og til slutt, hvis ikke dette er nok, vurdere begrensninger på ferdsel og/eller opphold, jf. figuren nedenfor. Slike begrensninger må i så fall avgrenses i tid og sted til det som er høyst nødvendig. Et eksempel på mulige begrensninger i allemannsretten kan være ferdselsforbud i sårbare perioder for villrein i viktige kalvingsområder, eller ferdselsforbud for å sikre trekkmuligheter mellom ulike deler av villreinområdet.



Begrensninger i ferdsel og opphold er imidlertid et svært sterkt virkemiddel. I utgangspunktet mener vi derfor myndigheten til legger begrensninger på allemannsretten skulle vært lagt til Miljødirektoratet/statsforvalteren) og ikke slik det er i dag, jf. kommunenes myndighet etter paragraf 2 og 15 i friluftsloven. Uansett må det stilles strenge krav til faglig begrunnelse for å innføre ferdselsbegrensninger. Det er avgjørende for friluftslivet at ferdselsreguleringer ikke innebærer en generell svekkelse av allemannsretten til fri ferdsel i natur, men kun en siste utvei, som unntaksvis kan komme til anvendelse der det er helt nødvendig.

Allemannsretten og reiselivet - reismålsutvalgets arbeid

Friluftslivsorganisasjonene ber om at utvalget i sitt arbeid skiller tydelig mellom det allmenne friluftslivet og det kommersielle, naturbaserte reiselivet.

I Nasjonal reiselivsstrategi 2030 (Innovasjon Norge 2021) står det blant annet:

«Vår attraktivitet som reisemål er særlig knyttet til majestetiske landskap, ikoniske utsiktspunkt, vandre- og fiskemuligheter, gode forhold for ski- og vinteraktiviteter, samt fenomener som midnattssol og nordlys. Norge har også en høy score på en internasjonal ranking av nasjoner som leverer på opplevelsesturisme (adventure tourism). Allemannsretten og vår friluftslivstradisjon er vevd inn i dette bildet. Det skaper i seg selv interesse internasjonalt, samtidig som det er en sterk driver for nordmenns reiser i eget land. Det understreker behovet for å ha håndteringsevne og regimer for god besøksforvaltning, der de besøkende møter vår natur.»

«En stor andel av de opplevelsene i Norge som bygger konkurransekraft for reiselivsnæringen forvaltes av frivillige organisasjoner. Særlig har samarbeidet med friluftslivsorganisasjonene vært viktig for utviklingen av det naturbaserte reiselivet. (.....) En fortsatt vekst i reiselivet er avhengig av at disse aktørene sikres gode, langsiktige rammevilkår for sin virksomhet og at det etableres egnede samarbeidsformer med disse.»

Satsingen på det naturbaserte reiselivet utfordrer allemannsretten og gratisprinsippet noen enkelte steder, som Lofoten, Preikestolen, Trolltunga og Geirangerfjorden. Likevel er ikke dette situasjonen de aller fleste stedene i Norge. Det er derfor viktig å ikke lage løsninger for disse stedene som utfordrer gratisprinsippet i allemannsretten, men i stedet finne løsninger som er spisset mot de stedene der det er spesielle utfordringer og kun mot de som faktisk tjener penger på kommersiell utnyttelse av allemannsretten.

Det er også viktig å ha med seg at en stor andel av det naturbaserte reiselivets infrastur er tilrettelagt av frivillige gjennom Turistforeningen og andre lag og foreninger. Verdien av dette arbeidet må anerkjennes, og det er viktig med et godt samarbeid mellom det kommersielle reiselivet og frivilligheten. Videre må de som henter sine inntekter på dette, være villige til å ta sin del av kostnadene for denne infrastrukturen.

Utvalget, som skal gi råd om reisemålsutvikling og besøksforvaltning i norske kommuner, må derfor finne løsninger for hvordan reiselivet kan være med å finansiere denne type fellesgoder og gi sitt bidrag for å dekke kostnader, som blant annet frivilligheten i stor grad bærer i dag.

På tross av hvor viktig allemannsretten og retten til fri ferdsel er for nordmenns dagligliv, er utvalgets mandat nesten utelukkende rettet mot reiselivets behov og utviklingsmuligheter. Det trekkes ikke noe skille mellom det alminnelige friluftslivet og bruk av allemannsretten for å ferdes i naturen, og kommersielt initierte satsinger innenfor reiselivet, som inkluderer bruk av allemannsretten. Det kan lett føre til forslag om besøksbidrag og betalingsløsninger, som er tilpasset reiselivets behov, men som samtidig utfordrer gratisprinsippet i

allemannsretten. Utvalget må finne løsninger for finansiering av nødvendige fellesgoder og servicetilbud som dekker reiselivets behov, uten at det kommer i konflikt med prinsippet at ferdsel i norsk natur er gratis.

Innenfor rammen av gratisprinsippet i allemannsretten, er det fornuftig å se på muligheter for betaling fra de kommersielle reiselivsaktørene for å dekke nødvendige kostnader for fellesgoder i tilknytning til deres reiselivssatsing på spesielt sterkt besøkte steder. Dette vil typisk være kostnader knyttet til parkering, toaletter, søppelhåndtering og bidrag til vedlikehold, utbedring og merking av stier og løyper, sikkerhetstiltak etc.

Friluftslivsorganisasjonene ber imidlertid utvalget fortsatt legge til grunn at betalingsløsninger og besøksbidrag for allmennheten kun skal gå til å dekke selvkost knyttet til tiltak som parkering, toaletter og søppelhåndtering. Vi vil sterkt advare mot løsninger der det legges inn en tilleggsbetaling ved betaling for parkering, toalettbruk eller tilsvarende for finansiering av andre tiltak, herunder tilretteleggingstiltak knyttet til sti, løyper, klopper og andre tiltak i utmark. Slike løsninger vil være en avgift for bruk av friluftsområder og være i strid med gratisprinsippet for å ferdes i naturen. Selv om man skulle begrense dette til å gjelde utvalgte steder med stor belastning, vil Friluftslivsorganisasjonene sterkt understreke at faren for smitteeffekt av en slik form for avgift på ferdsel i norsk natur vil være betydelig. Man må derfor overhodet ikke åpne for dette.

Endringer i Friluftslovens § 14 om avgift for adgang til friluftsområde

Parallelt med utvalgets arbeid, jobber Klima- og miljødepartementet med forslag til endringer av § 14 Avgift for adgang til friluftsområde i friluftsløven. I dag åpner denne bestemmelsen for at det kan kreves en avgift for spesielt tilrettelagte områder som badeplasser, stadionområder i skianlegg osv. For friluftslivet er det avgjørende at en framtidig lovbestemmelse også tar utgangspunkt i en tilsvarende avgrensning som ikke åpner for å avgiftsbelegge bruk av stier, løyper eller andre områder, jf. det vi skriver ovenfor og vedlagte brev til KLD fra Norsk Friluftsliv og DNT.

Pilotprosjekter med besøksbidrag

Regjeringen har i sin regjeringsplattform sett på utfordringene knyttet til finansiering av fellesgoder som en del av reiselivssatsingen og områder med stort press på definerte attraksjoner. Under punktet om reiseliv i Hurdalsplattformen heter det blant annet:

- *«Sikre lokal verdiskaping og tilrettelegging ved å gi kommuner mulighet til å innføre besøksbidrag. Det skal raskt settes i gang ett eller flere pilotprosjekter, for eksempel i Lofoten, basert på lokalt initiativ.»*

Media har omtalt en mulig modell for besøksbidrag, som vurderes i forbindelse med etablering av et pilotprosjekt i Lofoten, der de som kjører inn i en avgrenset geografisk region blir fakturert i etterkant. Betalingen vil altså påløpe uavhengig av hva den enkelte vil benytte seg av ulike tilbud og aktiviteter innenfor denne regionen. Også de som bare vil rusle en tur i fjæra og eventuelt kaste litt med fiskestanga eller kun besøke bestemor, vil også bli fakturert for dette. Dette er en modell som friluftslivsorganisasjonene ikke kan godta, da dette åpner for en indirekte betaling for ferdsel i utmark og bruk av allemannsretten. Vi er også svært bekymret for hvilke smitteeffekter dette vil ha utover landet. Overføringsverdien av pilotene vil være betydelig. Gis det rom for indirekte betaling for allemannsretten, vil hele ordningen med vår allemannsrett slik vi kjenner den i dag kunne rokkes ved. Betaling for bruk av allemannsretten vil ramme alt fra nærfriluftslivet til toppturer og lange turer i skogen eller på fjellet.

Pilotprosjekter som skal prøve ut ordninger med besøksbidrag, må derfor utformes på en måte som ikke bryter med gratisprinsippet i allemannsretten. Disse pilotprosjektene må bygge på de samme prinsippene som vi har beskrevet ovenfor når det gjelder utvalgets arbeid og KLDs arbeid med § 14 i friluftsloven.

Utover dette mener vi det er rimelig å stille krav til det kommersielle reiselivet om å bidra til lokal verdiskaping, blant annet ved å bidra til tilrettelegging og finansiering av fellesgoder.

Informasjon om allemannsretten

Som en grunnpilar for friluftslivet ligger retten til ferdsel i utmark og plikten til å ferdes på en slik måte at man tar hensyn til natur og andre som bruker området. God og målrettet informasjon om allemannsrettens rettigheter og plikter er en grunnpilar.

Friluftslivsorganisasjonene tar sin del av ansvaret for å spre informasjon til sine medlemmer og andre. Videre gjennomfører friluftslivsorganisasjonene og andre årlig en betydelig dugnadsinnsats i form av tilretteleggingstiltak, merking av stier, vedlikehold av klopper og andre tiltak for å minske slitasje og spre friluftslivsaktiviteter på større geografiske områder.

Også reiselivet har et ansvar for å spre informasjon og legge til rette for at tilbud og virksomhet innenfor reiselivet som er i tråd med rettighetene og pliktene som følger av allemannsretten til fri ferdsel i utmark. Stor belastning og slitasje på naturgrunnet som følge av reiselivssatsing, må søkes unngått. Myndighetene må sikre at informasjon om allemannsrettens retter og plikter når ut til alle aktører innenfor reiselivet, og den enkelte reiselivsaktør må følge opp overfor alle sine gjester/kunder med tilsvarende informasjon. Ferdselsretten og de andre allemannsrettene hviler nettopp på en god balanse mellom ivaretagelse av rettigheter og plikter.

Oslo, 24. mars 2021

Til Klima- og miljødepartementet

Kopi Miljødirektoratet

Utfartsparkeringer, parkeringsavgifter og friluftsliv

Vi viser til møte mellom departementet og Norsk Friluftsliv 17. februar 2021 angående utfartsparkering og friluftslovens § 14. Bakgrunnen for møtet var signaler fra departementet om de skal se på innholdet og utformingen av lovverket rundt utfartsparkering.

Praktisering av lovverket og behov for endinger

Norsk Friluftsliv gjennomførte i 2019 en undersøkelse til alle landets kommuner for å kartlegge bruken av § 14 i friluftsloven. Ifølge denne undersøkelsen, som hadde en svarprosent på over 50 %, gir kommunene generelt svært få løyver etter denne paragrafen. For parkeringsavgift, ble det kun rapportert om noen ytterst få tilfeller.

Likevel er det mange steder i Norge at det tas parkeringsavgift på utfartsparkeringer. Dette tyder på at det er mange utfartsparkeringer som drives i strid med friluftsloven, både på grunn av manglende løyve fra kommunen og et avgiftsnivå langt over selvkost. Grunnen til at dette skjer, kan skyldes flere ting, blant annet manglende kunnskap om lovverket eller at lovverket ikke er tydelig nok. I tillegg finnes det sikker også en del gråsoner, der det er uklart om parkeringsplassen og formålet med parkeringsplassen omfattes av § 14 eller ikke.

Norsk Friluftsliv og DNT mener på denne bakgrunn at det er behov for å klargjøre regelverket rundt utfartsparkeringer og muligheten til å ta inn en avgift. En slik klargjøring må ta utgangspunkt i det nasjonale målet om tilrettelegging av viktige friluftsområder og stimulere til økt friluftslivsaktivitet for alle, jf. det vi skriver nedenfor om nasjonale mål.

Vi mener derfor følgende må legges til grunn i det videre arbeidet med mulige endinger i lovverket:

- Tillatelse til å ta inn avgift for parkering på utfartsparkeringen må fortsatt ligge i friluftsloven. Vi mener flytting av bestemmelsen til annet lovverk, for eksempel til vegloven, fort vil kunne endre fokus bort fra dagens formål og over tid uthule intensjonen med lovbestemmelsen.
- Det må uttrykkes direkte i friluftsloven at § 14 også omfatter utfartsparkeringer, slik at det ikke blir noen tvil om det.
- Prinsippet om selvkost må videreføres, slik at avgiften kun kan dekke utgiftene knyttet til parkeringsplassen, i tråd med målet om at friluftsliv skal kunne utøves av alle, uavhengig av inntekt.
- Det må tydeliggjøres hvilke kostnader som kan tas inn i beregningen av avgiften, det vil si hva som ligger innenfor prinsippet om selvkost.
- Klargjøring av hvilke type parkeringsplasser som omfattes av denne bestemmelsen, slik at vi unngår gråsoner og tvil om når bestemmelsen gjelder.
- Det må utarbeides oppdatert veiledningsmateriell eller rundskriv til kommunene om friluftsloven/håndheving av § 14.

Nasjonale mål for friluftslivet

Både i stortingsmeldingen om friluftsliv, som ble lagt fram i 2016 og *Handlingsplan for friluftsliv*, som ble lagt fram i 2018, er det satt opp følgende nasjonale mål:

Friluftslivets posisjon skal ivaretas og videreutvikles gjennom ivaretagelse av allemannsretten, bevaring og tilrettelegging av viktige friluftslivsområder, og stimulering til økt friluftslivsaktivitet for alle.

I tillegg har Norge satt seg ambisiøse nasjonale mål for folkehelsepolitikken og sluttet seg til WHO's mål om å redusere for tidlig død av ikke-smittsomme sykdommer med 25 prosent innen 2025 og med 30 prosent innen 2030, i tråd med FNs bærekraftsmål.

For å oppnå disse ambisiøse målene er det viktig å legge til rette for friluftsliv og ikke legge unødvendige hindringer i veien. I *Handlingsplan for friluftsliv* er det under kapitlet om allemannsretten satt opp følgende delmål med tiltak:

Bidra til at alle kan utøve friluftsliv, uavhengig av inntekt og sosial klasse, ved å videreføre og opprettholde retten til fri ferdsel og opphold i norsk natur gjennom allemannsretten.

Regjeringen vil ikke åpne opp for økt adgang for å kreve inn betaling for ferdsel og opphold i norsk natur. Det er i dag kun i spesielle tilfeller at det kan kreves en obligatorisk avgift for å ferdes og oppholde seg i naturen. Frivillig brukerbetaling for å medvirke til for eksempel preparering av skiløyper faller utenom dette, og er en finansieringsmodell som mange steder kan være hensiktsmessig, for eksempel i hytteområder.

Det at alle gratis kan ferdes og oppholde seg i norsk natur er en viktig grunn til at friluftsliv er så utbredt i Norge og i alle sosiale lag. Forskning viser at innenfor de fleste typene fysiske aktiviteter er oppslutningen størst blant mennesker fra de høyeste sosiale lagene. Unntaket er friluftslivsaktiviteter, som har jevnere fordeling, både målt etter deres egen utdanning, foreldres utdanning, egen inntekt og husstandsinnkomst.

Regjeringen og Stortinget ønsker altså ikke å åpne opp for økt adgang til å kreve betaling for ferdsel og opphold i norsk natur.

Avslutning

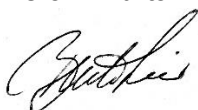
Vi opplever et stadig økende press på å tjene penger på naturen, både fra kommuner og private aktører, herunder innføring av parkeringsavgifter på utfartsparkeringer.

For å stimulere til økt deltakelse i friluftsliv og bidra til at alle kan utøve friluftsliv, uavhengig av økonomi, er det avgjørende at det legges til rette for friluftslivet. Dette er også viktig for å nå målet om økt fysisk aktivitet og redusere Norges helseutgifter. Derfor er det viktige å verne om prinsippet om at tilgang naturen skal være gratis. Bruk av parkeringsavgift bør som følge av dette begrenses til det som er ytterst nødvendig.

Vi håper derfor departementet vil legge våre innspill til grunn i det videre arbeidet!

Vennlig hilsen

Norsk Friluftsliv



Bente Lier
generalsekretær

Den Norske Turistforening



Dag Terje Klarp Solvang
generalsekretær