



NESODDEN KOMMUNE
Postboks 123
1451 NESODDTANGEN

Saksbehandler, innvalgstelefon
Anine Eitrem Landmark, 69247514

Fylkesmannen stadfester forskrift om midlertidig sperring av Langøyene - Nesodden kommune

I forbindelse med planlagt opprydning og anleggsarbeid på Langøyene har Nesodden kommune vedtatt lokal forskrift om midlertidig sperring av Langøyene for allmenn ferdsel og opphold med hjemmel i frilufsloven § 16. Planlagt anleggsperioden er 2 år fra 01.01.2020. Forskriften oppheves ved ferdigstilling av arbeidet.

Fylkesmannen har vurdert at vilkårene etter frilufsloven § 16 første ledd er oppfylt. Videre har vi vurdert at bestemmelsen om «håndhevelse» i utkast til forskriften § 5 kommer i konflikt med frilufsloven kapittel VI om reaksjoner ved overtredelse. Forutsatt at denne delen av forskriften utelates, stadfestes forskriften med hjemmel i frilufsloven § 16 annet ledd. Forskriften sendes til kunngjøring i Lovdata den dagen vedtaket stadfestes. Fylkesmannens vedtak kan påklages til Miljødirektoratet. Klagefristen er 3 uker og eventuell klage sendes til Fylkesmannen.

Bakgrunn

Vi viser til oversendelse av lokal forskrift for stadfestelse datert 02.03.2020 fra Nesodden kommune. Kommunen har på forespørsel fra grunneier, Oslo kommune, vedtatt lokal forskrift som forbyr allmenn ferdsel og opphold på Langøyene inntil planlagt opprydningsarbeid er ferdigstilt. Forskriften ble vedtatt 25.02.2020 av virksomhetsleder i Plan, bygg og geodata, i tråd med delegeringsreglement til Nesodden kommune.

Opprydning- og anleggsarbeidene på øya omfatter blant annet plombering av den gamle søppelfyllingen mellom Nordre og Søndre Langøya med nye rene masser, og etablering av offentlig vann- og avløpsnett. Det skal bygges nye toalettfasiliteter og byggverk knyttet til drift og infrastruktur samt etablering av sikre grill og bålplasser. Dette vil føre til stor aktivitet på og i sjøområdene rundt øya, med tilføring av masser på sjøbunn og frakt av masser til land.

Kommunen har vurdert at det er uforsvarlig å tillate opphold og ferdsel for allmennheten på øya mens arbeidene pågår. Midlertidig sperring av Langøyene innebærer at det ikke vil være mulig for allmennheten å komme til strendene eller fergekai inntil arbeidet er ferdigstilt. Området mellom nordre og søndre Langøya vil være et anleggsområde, og vil derfor være avstengt med byggegjerder.



Vi viser til vedlagt vedtaksdokument og utkast til forskriften.

Forskriftens hjemmelsgrunnlag

Friluftsløven § 16 gir hjemmel for å helt eller delvis sperre særlig utsatt område dersom ferdselen er til skade eller vesentlig hinder for grunneier. Sperring av området kan bare fastsettes for et begrenset tidsrom på inntil 5 år om gangen. Området kan ikke sperres uten at det foreligger samtykke fra grunneier.

Det fremgår av bestemmelsens annet ledd at forskriften skal stadfestes av Fylkesmannen. Dette skal sikre statlig kontroll med at allmenhetens interesser blir tilstrekkelig ivaretatt.

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen skal undersøke om forvaltningslovens saksbehandlingsregler er fulgt, og om forskriften er vedtatt i samsvar med forskriftshjemmelen. Fylkesmannen skal også vurdere og godkjenne innholdet i forskriften.

Vurdering av kommunens saksbehandling

Det framgår av friluftsløven § 24 tredje ledd at vedtak om midlertidig sperring med hjemmel i friluftsløven § 16 er å anse som en forskrift i henhold til forvaltningsloven. Forvaltningslovens kapittel VII om forskrifter kommer derfor til anvendelse.

I henhold til forvaltningsloven § 37 skal kommunen påse at saken er så godt opplyst som mulig før forskriftsvedtaket treffes. I samarbeid med Maritim naturoppsyn utfører Bymiljøetaten regelmessig oppsyn på øya. I mottatt samlerapport for Langøyene 2019 beskrives driftsoppgaver, tiltak på øya, erfaringer, episoder og utfordringer fra siste året. Vi vurderer at Bymiljøetaten ved Oslo kommune har tilstrekkelig erfaring med ferdsel og opphold på Langøyene gjennom sin drift og oppsyn. Vi anser derfor at saken er tilstrekkelig utredet på bakgrunn av Bymiljøetatens rapport.

Den 29.01.2020 annonserte kommunen varsel om forskriften i kommunens lokalavis, Amta. Forskriften er også sendt på høring til berørte interesser. Frist for å sende inn kommentarer til forskriften ble satt til 20.02.2020. Kommunen har mottatt høringssvar fra Ruter, Fiskeridirektoratet og Viken fylkeskommune. Høringssvarene inneholdt ingen innvendinger til forskriften. Vi finner derfor ikke grunn til å utdype disse nærmere. Vi viser til vedlagt annonse i lokalavis og adresseliste til mottakere av eget varsel samt høringssvar. Vi vurderer at berørte interesser har fått anledning til å uttale seg, og at saken er tilstrekkelig opplyst i tråd med forvaltningsloven § 37.

Videre stiller forvaltningsloven § 38 krav til form og kunngjøring av forskriften. Forskriften oppfylder lovens formkrav. Den formelle kunngjøringen i Norsk Lovtidend skjer først etter at Fylkesmannen har stadfestet forskriften.

Etter dette vurderer vi at forskriften oppfylder forvaltningslovens krav til saksbehandlingen.

Vurdering av anvendelsesområde til friluftsløven § 16

Friluftsløven § 16 er svært lite brukt i praksis. Per dags dato er ingen forskrifter med hjemmel i bestemmelsen registrert i Norsk Lovtidend. Kommunen er gitt andre virkemidler som kan ivareta hensynet til allmenhetens helse, miljø og sikkerhet, blant annet gjennom orden og atferdsregler i lokal forskrift med hjemmel i friluftsløven § 15, eller gjennom bestemmelser i reguleringsplanen for området. Området kan også sperres gjennom politivedtekter. Ordlyden i friluftsløven § 16 taler for at sperring av eiendommen i hovedsak skal beskytte grunneiers interesser. Bestemmelsen ble fastsatt



som en mekanisme for å unngå at den frie ferdselsretten skulle føre til unødig stor belastning for den enkelte grunneier. Det er derfor ikke åpenbart at hensynet til allmenhetens helse, miljø og sikkerhet kan begrunne et forskriftsvedtak om sperring med hjemmel i frilufsloven § 16.

Som ansvarlig for drift og oppsyn med besøkende er det i kommunens interesse at frilufsområdet sperrer under anleggsperioden. Vi vurderer derfor at hensynet til å sikre kommunens mulighet til å ivareta helse, miljø og sikkerheten på Langøyene, er i samsvar med de hensyn som frilufsloven § 16 er ment ivareta. Denne forståelsen er også i tråd frilufslovens formål, som er å bevare muligheten til å utøve frilufsliv som en helsefremmende, trivselskappende og miljøvennlig fritidsaktivitet, jf. frilufsloven § 1. Det er imidlertid ikke kurant å utelukke allmenheten fra et område der ferdselsretten i utgangspunktet gjelder. Loven oppstiller derfor strenge vilkår som må være oppfylt for å sperre eiendommen.

Vurdering av lovens vilkår

For det første må eiendommen være utsatt for ferdsel i «særlig grad». Det fremgår av samlerapport for Langøyene at passasjertall fra Ruter viser at det har vært over 50 000 besøkende på Langøya i 2019. Det er opplyst at dette er en tilbakegang fra 2018, og at det trolig skyldes ustabil vær sammenliknet med 2018. Det er imidlertid observert 250 telt på øya i 2019, mot 150 telt på det meste i 2018. I tillegg til besøkende som ankommer øya med ferge, må det tas i betraktning at besøkende også tar seg ut til øya med egen båt. Rapporten viser blant annet til båter som ligger fortøyd til land over lenger tid. Basert på samlerapporten fra 2019 vurderer vi at Langøyene i særlig grad er utsatt for ferdsel.

Det andre vilkåret som må være oppfylt, er at ferdselen gjør «nevneverdig skade» eller er til «vesentlig hinder» for grunneier. Som utgangspunkt må man se an hvordan allmenhetens bruk av område utvikler seg før det treffes beslutning om sperring. Forskrift om midlertidig sperring kan imidlertid fastsettes for å forebygge at problemer oppstår, dersom det er en såpass omfattende utfart at problemer åpenbart kan forutses.

Rapporten fra Bymiljøetaten viser at det er et stort behov for kontinuerlig drift og vakthold på Langøyene. Kommunen har hatt en rekke utfordringer med besøkende på øya. Rapporten viser til tilfeller av forsøpling, privatisering, telt som står for tett, ulovlig hogst og hærverk. Videre har det vært flere episoder der politiet har vært tilkalt på grunn av bråk og konflikter på øya. Bypatroljen har i samarbeid Maritim naturoppsyn gjennomført jevnlig patruljer og fortløpende teltoppsyn. Det fremgår av rapporten at telt og opphold på øya medfører svært mye søppel, som kontinuerlig må ryddes opp og fjernes.

«Normal» drift og vakthold vil ikke kunne opprettholdes under anleggsperioden. Videre vil dagens toaletter og vannposten ligge innenfor anleggsområdet, som vil være stengt med byggegjerder. Allmenheten vil derfor ikke ha tilgang på toaletter eller vann på øya. Vi vurderer at midlertidig sperring av øya under anleggsperioden er nødvendig for å forhindre nevneverdig skade som følge av ødelegelser, hærverk og forsøpling på øya.

Sperring av området kan bare fastsettes for et begrenset tidsrom på inntil 5 år om gangen. Forskriften § 4 tar høyde for at forskriften skal oppheves ved ferdigstillelse av arbeidet, da det ikke lenger er behov for å begrense allmenhetens opphold og ferdsel på Langøyene. Forskriften tar forbehold om at det kan forekomme forsinkelser i arbeidet. Planlagt anleggsperioden er 2 år fra 01.01.2020. På denne bakgrunn vurderer vi at vilkårene for å midlertidig sperre Langøyene for allmenheten er oppfylt.



Behovet for sperring og ulempene for friluftslivet

Selv om vilkårene for å sperre eiendommen er til stede, må det foretas en avveining av behovet for sperring opp mot ulempene for friluftslivet, før sperring eventuelt besluttes. I dette tilfelle er det tale om å sperre et område som er av betydelig interesse for friluftslivet. Vi er imidlertid av den oppfatning at området vil ha mindre verdi for friluftslivet under anleggsperioden, både på grunn av omfattende anleggsarbeider, og fordi det er stor risiko for ukontrollert forsøpling, hærverk og ødeleggelser, som følge av at Bymiljøetaten ikke vil kunne opprettholde nødvendig drift, vakthold og regelmessig opprydning på øya. Det må også tas i betraktning at hensikten med opprydningsarbeidet er å tilrettelegge for friluftslivet og ivareta Langøyene som rekreasjonsområde i fremtiden. Vi vurderer derfor at midlertidig sperring i forbindelse med opprydningsarbeidet vil komme friluftslivet til gode.

Håndhevelse av forskriften

Friluftsloven kapittel VI «reaksjoner ved overtredelse mv.» oppstiller egne regler for håndheving av loven. Håndheving av eventuelle overtredelser av ferdselsforbudet på Langøyene må derfor skje i henhold til friluftsloven kapittel VI. Forskriftshjemmelen i § 16 gir ikke adgang til å fravike disse bestemmelsene. Nesodden kommune har derfor ikke adgang til å gi Oslo kommune ved Bymiljøetaten fullmakt til å fastsette egne bestemmelser om håndheving av forskriften, slik det fremgår av kommunens utkast til forskriftsvedtaket i § 5:

«Nesodden kommune gir Oslo kommune ved Bymiljøetaten fullmakt til å finne en egnet løsning for den administrative og den praktiske gjennomføringen for håndhevelse av bestemmelser gitt i medhold av denne forskrift, herunder etablere konkrete rutiner og egne bestemmelser for håndhevelsen av forskriften».

Vi vurderer at bestemmelsen om «håndhevelse» i § 5 kommer i konflikt med friluftsloven kapittel VI. Stadfestelse av kommunens forskriftsvedtak forutsetter derfor at bestemmelsen i § 5 utelates. Vi har vurdert at dette er en endring som ikke påvirker berørte interesser på en slik måte at nytt forhåndsvarsel og høring er påkrevd. Etter avtale med Nesodden kommune utelater vi derfor bestemmelsen i § 5 fra den endelige forskriften.

Vi vil imidlertid understreke at Oslo kommune, i egenskap av å være grunneier, står fritt til å etablere egne rutiner, holde tilsyn med øye, informere allmenheten og finne andre egne løsninger for å forebygge brudd på forskriften. Dette følger av kommunes eiendomsrett til Langøyene. Vi understreker at det generelle forbudet i friluftsloven § 13 mot stengsler og forbudsskilt i utmark, ikke gjelder dersom det finnes en «særskilt hjemmel» som tillater at grunneier oppfører sperringer eller skilt. Forskrift vedtatt med hjemmel i friluftsloven § 16 utgjør en slik særskilt hjemmel. Kommunen kan altså oppføre skilt som opplyser om ferdselsforbudet på øya eller sperre eiendommen med gjerder, så langt det er nødvendig for å sikre at ferdselsforbudet overholdes. Videre kan kommunen bortvise den som ikke overholder ferdselsforbudet ved å ta seg inn på eiendommen under anleggsperioden med hjemmel i friluftsloven § 11 annet ledd, jf. § 16. Siden dette er rettigheter som allerede følger av friluftsloven, ser vi ikke grunn til å presisere dette nærmere i forskriften.

Konklusjon

Utover bestemmelsen om håndhevelse i forskriftsvedtaket § 5, finner vi at forskriften er vedtatt i samsvar med forskriftshjemmelen i friluftsloven § 16 og forvaltningslovens krav til saksbehandlingen. Vi har vurdert at det er nødvendig å sperre Langøyene for allmenhetens ferdsel under anleggsperioden, og at innholdet i forskriften er i samsvar med de hensyn som friluftsloven skal ivareta. På denne bakgrunn stadfestes forskrift om midlertidig sperring av Langøyene.

Kunngjøring



Forskriften må kunngjøres for å være gyldig, jf. forvaltningsloven § 38. Fylkesmannen sender forskriften til kunngjøring i Norsk Lovtidend. I henhold til friluftsløven § 24 tredje ledd skal Nesodden kommune sørge for at forskriften straks blir kunngjort i en eller flere aviser som er alminnelig lest på stedet, og om nødvendig ved oppslag på eiendommen eller på annen hensiktsmessig måte. Vi understreker behovet for skilting på fergekaia med informasjon om ferdselsforbudet. Videre skal kommunen sende kunngjøring av forskriften til alle berørte myndigheter og interesseorganisasjoner som mottok varsel fra kommunen.

Fylkesmannens vedtak

Med hjemmel i friluftsløven § 16 annet ledd stadfester Fylkesmannen forskrift om midlertidig sperring av Langøyene i Nesodden kommune. Bestemmelsen om håndheving i kommunens forskriftsvedtak § 5 stadfestes ikke.

Klage

Fylkesmannens vedtak om å stadfeste forskriften kan påklages til Miljødirektoratet, jf. friluftsløven § 24. Fylkeskommunen, rettighetshavere, friluftsråd eller nabokommuner har klagerett. Klagen skal sendes Fylkesmannen innen 3 uker.

Med hilsen

Karsten Butenschøn
seksjonssjef
Klima- og miljøvernavdelingen

Anine Eitrem Landmark
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Vedlegg:

- 1 Gbnr 22 - Langøyene - Vedtak av forskrift om midlertidig sperring av Langøyene i Nesodden kommune(2)
- 2 Utkast Forskrift om midlertidig sperring av Langøyene i Nesodden kommune (pdf)(1215377)
- 3 Utklipp publisering varsel amta(1227663)
- 4 Adresseliste_Langøyene_1(1227669)(1)
- 5 Merknader samlet(1227774)
- 6 Oversendelse av varsel om forskrift - Nesodden - 2/2 - Langøyene - midlertidig sperring

Kopi til:

OSLO KOMMUNE BYMILJØETATEN Postboks 636 Løren 0507 OSLO