



HORNELEN VIA FERRATA AS  
c/o Norway Adventures AS Urane 13  
6730 DAVIK

Saksbehandlar, innvalstelefon

Arnt Erik Nordheim, 5764 3191

## Bremanger kommune, Hornelen via ferrata. Stenging av klatresti

Vi viser til tidlegare korrespondanse, sist ved brevet vårt 21.05.2024, med innkomne merknader.

### Vedtak

**Med heimel i plan- og bygningslova § 21-4, jf. forvaltningslova § 35 andre ledd, gjer Statsforvaltaren i Vestland om vedtaket frå Bremanger formannskap 11.04.2024, sak 35/24:**

**Vi avslår søknaden frå Via ferrata Hornelen AS, og gjev ikkje løve til å setje opp mellombels stengsel for klatrestiane til Hornelen som omsøkt.**

### Bakgrunn for saka

Statsforvaltaren legg til grunn at Hornelen Via ferrata AS er godt kjent med saka. Vi gir derfor ikkje noko fullstendig gjennomgang av historikken i dette saksframlegget. Vi viser i staden til den tidlegare saksgangen, og til følgjande samandrag av hovudtrekka:

Hornelen Via ferrata AS og Bremanger Eigedom AS søkte våren 2023 om å stenge anlegget Hornelen Via ferrata for allmenn ferdsle. Området for anlegget er regulert,<sup>1</sup> der arealet er vist som landbruks-, natur- og friluftsmål (LNF), i kombinasjon med arealmål for friluftsområde (F) og tilrettelegging for etablering av Via ferrata-anlegg (VF).

Ved høyring av søknaden la Statsforvaltaren til grunn at Via ferrata-anlegget var skulle vere ope og tilgjengeleg for allmenta, jf. planomtalen pkt. 7.3, og opne fleire nye klatreruter. I fråsegna til dispensasjonssøknaden la vi derfor til grunn at ei varig stenging var i strid med planføresetnadane, og utanfor rammene for det som kunne handsamast som ein dispensasjon.<sup>2</sup>

Bremanger kommune innvilga mellombels dispensasjon for stenging av anlegget i tolv månader frå opningsdato, jf. vedtak 08.06.2023. Stenginga vart avgrensa til startpunktet på klatreløypa. Vidare

<sup>1</sup> PlanID: 201601; *Klatresti Hornelen, Via ferrata*, i kraft 20.02.2019.

<sup>2</sup> Brev 02.05.2023, vår ref. 2023/5544.



fastsette kommunen at stengselet måtte fjernast og klatreløypa opnast opp att ved utløpet av dispensasjonstida, om ikkje anna vart avklara gjennom planendring.

Statsforvaltaren i Vestland, Norges klatreforbund, Janne Midtbø og Rune Eikeland klaga alle på vedtaket om mellombels dispensasjon. Kommunen tok ikkje klagen til følge, men heldt fast ved vedtaket datert 08.06.2023.

Statsforvaltaren i Rogaland (settestatsforvaltar) gjorde vedtak i klagesaka 19.03.2024, jf. forvaltningslova § 34. Klageinstansen viste til stenginga skulle gjennomførast fysisk, med eit enkelt, mellombels stengsel, utført som ein trekonstruksjon ved startpunktet for klatreløypa. Sidan både plasseringa og tiltaket var mellombels, skulle søknaden derfor ikkje vurderast etter rettsverknaden for planar, jf. fråsegn frå Kommunal- og distriktsdepartementet 18.05.2011,<sup>3</sup> men etter særregelen i plan- og bygningslova § 30-5, som gjeld for mellombelse bygningar, konstruksjonar og anlegg.

Sjølv om dei rettslege vurderingane etter dei ulike regelsetta overlappa noko, peikte klageinstansen på at kommunen også kunne ha vurdert saka annleis, dersom dei hadde teke utgangspunkt i plan- og bygningslova § 30-5, og ikkje friluftslivformålet i reguleringsplanen. Statsforvaltaren i Rogaland oppheva derfor kommunen sitt vedtak.

Bremanger formannskap handsama søknaden på nytt i møte 11.04.2024, sak 35/24, og gjorde følgjande vedtak:

«... **FSK-035/24 Vedtak:**  
**Via ferrata Hornelen får løyve til å setje opp mellombels stengsel for klatrestiane til Hornelen fram til 01.04.2026 i samsvar med søknad, jf. plan- og bygningslova §§20-1 bokstav j, jf. 21-4 og 30-5. Kommunen skal ha melding når tiltaket er fjerna.**

...»

I saksframlegget til vedtaket heiter det, om vurderinga etter plan- og bygningslova § 20-1 første ledd bokstav j, jf. § 30-5:

«... *Vurderinga kommunen skal gjere av den mellombelse stenginga/trekonstruksjonen er såleis knytt til om tiltaket hindrar allmenn ferdsel eller friluftsliv eller på annan måte føret til vesentleg ulempe for omgjevnadane.*

*Stenging av inngangane til klatrestien vil hindre allmenta sin bruk av klatrestien, men om bruk av klatrestien kan definerast som «allmenn ferdsel eller friluftsliv» er usikkert. Dette er område som hadde liten/ingen ferdsel før klatrestien vart etablert. Det var ikkje kjende kartfesta registreringar av eksisterande klatreruter opp Hornelen, før Via ferrata Hornelen vart etablert, og det vart ikkje avdekka at klatrestien ville vere i konflikt med etablerte klatreruter på Hornelen, jf. planomtalen til detaljreguleringsplanen for klatresti Hornelen pkt. 7.2 Ei stenging av sjølve klatrestien vil såleis ikkje hindre allmenn ferdsel og friluftsliv generelt i området.*

...»

Melding om vedtaket vart sendt ut til dykk den 30.04.2024. Statsforvaltaren varsla den 21.05.2024 at vi ville vurdere å gjere om vedtaket herfrå med heimel i forvaltningslova § 35. Grunnlaget for varselet var at vi, etter ei førebels vurdering, vanskeleg kunne sjå at dei aktuelle føresegnene gav kommunen heimel for å tillate ei mellombels stenging, som i praksis hindra allmenn ferdsel og utøving av friluftsliv.

<sup>3</sup> [§ 30-5 - Reguleringsplanens virkning på midlertidige tiltak - regjeringen.no](#) (TUDEP-2011-1161-2)



Vi vil for ordens skuld nemne at vi ser at det kan bli reist spørsmål om det er rett at personar i same statsforvaltarembete avgjer saka, når Statsforvaltaren i Vestland i ein tidlegare runde klaga over vedtak om dispensasjon etter plan- og bygningslova § 19-2 for å mellombels stengje same tiltak. Statsforvaltaren i Rogaland tok i førre runde klagen til følge, men gav også rettleiing om at det er plan- og bygningslova § 30-5 som kan vere heimel for eit tiltak som går ut på å mellombels stengje.

Den siste heimelen er ikkje vurdert av Statsforvaltaren i Vestland tidlegare. Etter vårt syn er det ei ny sak med ein søknad etter ny heimel, og vi ser difor ikkje at det oppstår ugildskap etter forvaltningslova § 6. Personane som avgjer denne saka, var ikkje involverte då det vart klaga i førre runde. Ingen involverte personar i dei to rundane har personlege interesser i saka.

Hornelen Via Ferrata AS har kommentert varselet, jf. e-post 06.06.2024. Føretaket ønskjer å løfte fram at formålet med stenginga er omsynet til liv og helse. Etter dykkar vurdering er denne klatretraseen ekstremt vanskeleg, ulikt det som elles finst av likande anlegg i landet, og ligg vanskeleg til for redningsaksjonar. Gjennom dykkar driftselskap gjer de alt de kan for at folk kan ferdast trygt, inklusive kontroll med kven som ferdast i anlegget, og til kva tid.

Det er ikkje naturleg å samanlikne denne typen tilrettelagde installasjonar med allemannsretten etter friluftslova. Bruk av anlegget vil utgjere ein potensiell livsfare for uerfarne som ferdast der. Utbyggaren som har stått for denne installasjonen, har derfor eit særskilt ansvar for å beskytte allmenta mot tilfeldig bruk utan guide/førar, gjennom nettopp å stenge av anlegget.

Oppsummert meiner de at Bremanger kommune har take eit bevisst og ansvarleg val om å regulere bruken og tilgangen til Via ferrata-anlegget. Dette må også vere det mest berekraftige i eit samfunnsperspektiv, både av omsyn til tryggleiken, og for å unngå omfattande ressursbruk til moglege redningsaksjonar. Dersom Statsforvaltaren gjer om vedtaket, tek Statsforvaltaren etter dykkar syn også på seg ansvaret for framtidige uønskte hendingar. Vi viser til merknaden.

Bremanger kommune har kommentert varselet ved brev 11.06.2024. Her strekar kommunen under at alle turstiane som er etablerte i tilknytning til anlegget, med unntak av dei aktuelle installasjonane, framleis er opne for allmenn ferdsel og utøving av friluftsliv. Klatrarar kan også klatre fritt utanfor Via ferrata-anlegget, på same måte som før etableringa.

Andre Via ferrata-anlegg i landet har liknande restriksjonar for bruken som det kommunen har fastsett, slik som opningstider, krav om bestilling, aldersgrenser mv., og mange anlegg er stengde for allmenn tilgang utan guide eller førar. Ut frå dette held kommunen fast ved at mellombels stenging ikkje bryt med vilkåra i plan- og bygningslova § 30-5.

Kommunen opplyser at det no er sett i verk ein prosess for å endre detaljreguleringsplanen, med sikte på å gje heimel for stenging av klatreinstallasjonane. Stenginga som er godkjent i løyvet 30.04.2024, er mellombels i påvente av denne prosessen. Dersom Statsforvaltaren kjem til at den mellombelse stenginga lyt gjerast om, ber kommunen Statsforvaltaren rettleie om korleis dette er gjort lovleg elles i landet, for andre tilsvarande anlegg. Vi viser til merknaden.

Vi er også kjende med at Norges Klatreforbund og Nordfjord Klatreklubb har klaga på kommunen sitt vedtak, jf. klager daterte 03.05.2024 og 10.05.2024. Kommunen underretta partane om at



klagene ikkje vil bli handsama, før Statsforvaltaren har avgjort om vedtaket skal gjerast om, eller fristen for slik omgjerung er ute.

Statsforvaltaren viser elles til sakstilfanget i sin heilskap, slik dette mellom anna er gjort tilgjengeleg på nettsidene til Bremanger kommune.<sup>4</sup> Vi reknar saka som forsvarleg opplyst til å kunne ta avgjerd, jf. forvaltningslova § 17.

### **Regelverk**

Etter forvaltningslova § 35 første avsnitt kan eit forvaltningsorgan gjere om eigne vedtak dersom endringa ikkje er til skade for nokon som vedtaket rettar seg mot eller direkte tilgodeser. Organet kan også gjere om dersom vedtaket ikkje har kome fram til vedkommande part, og vedtaket heller ikkje er kunngjort offentleg, eller dersom vedtaket er ugyldig.

Dersom vilkåra ovanfor er oppfylte, kan vedtaket også gjerast om av klageinstansen, sjølv om vedtaket ikkje er klaga på.

Klageinstansen kan i tillegg endre vedtaket til skade for den det gjeld, jf. fvl. § 35 tredje ledd, også sjølv om vedtaket ikkje er ugyldig. Ei slik omgjerung må vere grunngjeven med omsynet til andre privatpersonar eller offentlege interesser. Varsel om at vedtaket kan bli overprøvd, må vere sendt parten innan tre veker, rekna frå melding om vedtaket vart sendt. Dersom vedtaket skal gjerast om, må den nye avgjerda deretter må vere teken innan tre månader, rekna frå den same fristen.

Høvet til å gjere om eit vedtak til skade for ein part, gjeld ikkje for statlege organ som er klageinstans etter forvaltningslova § 28 første til tredje setning. Statlege klageinstansar kan likevel oppheve eit kommunalt vedtak dersom avgjerda er ugyldig. Eit statleg organ kan også gjere om eit kommunalt vedtak, når vedkommande organ er klageinstans i medhald av eit særlov, jf. til dømes plan- og bygningslova § 1-9 femte ledd.

Ei nærare framstilling av reglane for når ein statleg klageinstans kan gjere om eit kommunalt vedtak, er mellom anna gitt i NOU 2019 kap. 25.2.4 (s. 402-403).

### **Statsforvaltaren si vurdering**

#### *1. Innleiing*

Vi slår først fast at Statsforvaltaren i Vestland, som klageinstans etter plan- og bygningslova,<sup>5</sup> har eit såkalla utvida høve til å endre kommunen sitt vedtak, forvaltningslova § 35 tredje avsnitt, dersom vi kjem til at vedtaket bør gjerast om.

Vidare slår vi fast at fristen for å kunne gjere om vedtaket, også ved ei mogleg endring til skade for Hornelen Via ferrata AS, er halden. Bremanger kommune sende underretning om vedtaket den 30.04.2024, og Statsforvaltaren varsla omgjerung den 21.05.2024, altså innan fristen på tre veker, jf. fvl. § 35 tredje ledd, andre setninga. Fristen for å gjere om vedtaket til ugunst for dykk, går ut den 30.07.2024. Denne fristen er også halden.

Som både kommunen og de er inne på, reiser denne saka fleire spørsmål. Dette gjeld for det første grensegangen mellom kva som er enkel tilrettelegging for allmenn ferdsel og friluftsliv i utmark, der

---

<sup>4</sup> [Postliste - Bremanger kommune](#) (sak 2023/6169)

<sup>5</sup> Pbl. § 1-9 femte ledd, jf. rundskriv T-2/09 frå Kommunal- og distriktsdepartementet.



bruken er verna av friluftsløva § 2 («allemannsretten»), og grensa mot opparbeiding av meir omfattande, lukka installasjonar og anlegg for private tilbydarar i næringsssamanheng.

Vidare er det eit spørsmål om mellombelse tiltak som strid mot arealformålet i ein reguleringsplan, skal vurderast etter rettsverknaden for arealplanar, jf. pbl. § 12-4, eller etter dei særskilte vilkåra i plan- og bygningslova § 30-5.

Til sist er det eit spørsmål om dei heimlane kommunane har vist til, kan – og i så fall om dei bør – nyttast for å avgrense ferdsla i regulerte LNF- og friluftsområde, i dette tilfellet ved å stenge tilgangen til Hornelen Via ferrata.

Spørsmåla ovanfor har generell rekkevidde, og som kommunen skriv kan løysingane oppfattast som uklare. Dette, og dei allmenne interessene saka gjeld, er bakgrunnen for at Statsforvaltaren har varsla omgjerding av vedtaket.

Vi ønskjer her å klargjere vårt syn på rettstilstanden og rettsbruken generelt, og på løyvet til den mellombelse stenginga.

## 2. *Utgangspunkt – arealplanar og mellombelse tiltak*

Det følgjer av plan- og bygningslova § 1-6 andre ledd, jf. første, at alle tiltak som er omfatta av byggesaksdelen i lova, berre kan skje dersom dei ikkje er i strid med føresegner i lova, forskrifter til lova, eller med kommune- og reguleringsplanar. Dette gjeld også for tiltak som er unnateke søknadsplikt etter plan- og bygningslova §§ 20-5 og 20-6.

Som 'tiltak' reknar ein også anna verksemd og endring av arealbruk enn byggetiltak, dersom den aktiviteten vil vere i strid med «...arealformål, planbestemmelser og hensynssoner...». Dette kan gjelde dersom det er gitt særlege forbodsreglar i plan; til dømes om bruksforbod mot hogst, eller om ferdselsrestriksjonar av omsyn til naturmiljøet. Ein aktivitet kan i somme tilfelle også vere i strid med sjølve arealformålet i ein plan, utan at det er gitt særlege føresegner. Aktiviteten vert også i slike tilfelle rekna som eit tiltak etter lova. Døme på slike 'tiltak' kan vere langvarige oppankringar eller plasseringar i strid med arealformål, når dette formålet føreset fri eller allmenn ferdsel.<sup>6</sup>

Arealformål som er angitt i planar har derimot ikkje rettsverknad for mellombelse tiltak. I lovforarbeida er dette uttrykkeleg sagt om arealformåla i både kommuneplanar og reguleringsplanar, jf. Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) s. 212 og 231. Det same er lagt til grunn i proposisjonen (s. 175) for verkeområdet til plan- og bygningslova § 1-8 andre ledd, som heller ikkje omfattar mellombelse konstruksjonar og anlegg, med mindre anna er fastsett i plan. Kommunane kan gje slike særskilte føresegner til dei ulike plantypene, jf. plan- og bygningslova §§ 11-9 nr. 6 og 12-7 nr. 2.

Kommunal- og distriktsdepartementet har følgd opp desse utgangspunkta i sin praksis, jf. TUDEP-2011-1161-2 (note 2 ovanfor), med tilvising til utsegnene i Ot.prp.nr. 45 (2007-2008) s. 250. Standpunktet er også gjenteke i ei fråsegn til Oslo kommune 27.10.2014.<sup>7</sup> I denne fråsegna går departementet først gjennom skiljet mellom permanente og mellombelse tiltak. Vidare summerer departementet opp kva unntak som gjeld når den mellombelse plasseringa skal skje for eit tidsrom på meir enn to månader, men mindre enn to år:

<sup>6</sup> [TUDEP-2014-5428-2](#) (oppankring av lekter), jf. [TUDEP-2023-931-2](#) om tiltaksomgrepet generelt.

<sup>7</sup> [TUDEP-2014-1269-3](#).



«... I tillegg til unntaket for kravet om bruk av ansvarlige foretak, legger pbl. § 20-[4] bokstav c opp til en mer forenklet behandling og vurdering av tiltak som skal stå inntil 2 år, Det vises bl.a. til at slike tiltak som en hovedregel skal behandles innen 3 uker, se pbl. § 21-7 annet og tredje ledd, at plan ikke har bindende virkning, og at lovens materielle krav gjelder kun så langt de passer, jf. pbl. § 30-5.

[...]

Departementet gjør oppmerksom på at det i forbindelse med søknad om plassering av tiltak som skal stå lengre enn 2 år, kan søkes om midlertidig dispensasjon fra lovens materielle, herunder også tekniske krav samt fra plan dersom dette er nødvendig, jf. pbl. §§ 19-2 og 19-3.

...»

Statsforvaltaren har same syn som departementet, og kan ikkje sjå at kjeldene opnar for nokon tvil på dette punktet.

Regelen vert derfor, slik Statsforvaltaren i Rogaland slo fast i vedtaket 19.03.2024, at mellombelse tiltak som skal plasserast for inntil to år, ved søknad etter pbl. kapittel 21, lyt vurderast opp mot kriteria og vilkåra i plan- og bygningslova § 30-5, og ikkje etter rettsverknaden for planar.

Dette utgangspunktet gjeld så langt ikkje anna er fastsett i den vedkommande planen, i medhald av forskrift eller andre særreglar. Ein må i tillegg ha som føresetnad at det er tale om mellombelse konstruksjonar som kan fjernast att, utan å gje varige spor eller inngrep i terrenget. For ordens skuld tek vi også med at gjentekne plasseringar på same stad, men for eit kortare tidsrom kvar gong, skal reknast som permanente tiltak.

Statsforvaltaren legg desse føresetnadane til grunn for saka. Vi går no vidare til å vurdere det konkrete stengselet som kommunen har godkjent, opp mot vilkåra i plan- og bygningslova § 30-5.

### 3. Kommunen sitt vedtak 11.04.2024. Plan- og bygningslova § 30-5

Ovanfor har vi slått fast at Bremanger formannskap handsama søknaden dykkar etter den rette regelen i møtet 11.04.2024, altså plan- og bygningslova § 30-5, i tråd med settestatsforvaltaren sine konklusjonar i vedtaket 19.03.2024. Nærare rettleiing til reglane om mellombelse konstruksjonar er mellom anna gitt i rundskriv H-9/05, som vi viser til.<sup>8</sup> Dette rundskrivet er utarbeidd etter reglane i plan- og bygningslova av 1985, men gjeld framleis så langt det passar.

Plan- og bygningslova § 30-5 er ikkje ein særskilt heimel for å krevje søknad om mellombelse tiltak, slik systemet var etter § 85 i plan- og bygningslova av 1985. Sjølv søknadsplikta følgjer i dag av §§ 20-1 bokstav j, jf. 20-2 første og andre ledd bokstav a og b, som igjen viser dei ulike opplistingane i §§ 20-3, 20-4 og 20-5. Forenkla sagt avgjer desse paragrafane omfanget av søknadsplikta, alt etter kor lenge plasseringa er meint å vare.

Plan- og bygningslova § 30-5 inneheld derimot materielle krav til tiltaket, og som må vere oppfylte for alle tiltak som fell inn under § 20-1 bokstav j, uavhengig av kor lenge tiltaket skal stå. Dette gjeld også sjølv om plasseringa skulle vere unnateke søknadsplikta, sjå plan- og bygningslova § 20-5 fjerde avsnitt.

Konstruksjonen som skal nyttast til den mellombelse stenginga i denne saka, fell inn under plan- og bygningslova § 20-4 bokstav c, altså eit søknadspliktig tiltak der tiltakshavaren sjølv kan stå som

<sup>8</sup> Sjå også [rundskriv H-9/05, kap. 4, jf. kap. 6.](#)



ansvarleg. Som nemnt ovanfor må vilkåra i § 30-5 vere oppfylte for tiltaket, jf. plan- og bygningslova § 21-4 første setning. Viss ikkje, er utgangspunktet at søknaden må avslåast. Vi ser slik på dette:

Hovud- og inngangsvilkåret i plan- og bygningslova § 30-5 er at mellombelse plasseringar ikkje må skje «... slik at de hindrer allmenn ferdsel eller friluftsliv, eller på annen måte fører til vesentlig ulempe for omgivelsene». Det avgjerande vert dermed kva verknader plasseringa får for desse omsyna. Dette må ein igjen avgjere ut frå korleis og kvar tiltaket er plassert, til dømes i eit utmarks- eller friluftsområde, der allmenta i utgangspunktet har rett til å ferdast, jf. friluftslova § 2.

Som departementet er inne på i fråsegna frå 2011 (note 3 her), må vurderinga vere konkret. Kommunen kan ikkje avslå plasseringa med tilvising til arealformålet åleine. Vurderinga må samstundes likevel ta opp om tiltaket vanskeleggjer eller fører til vesentleg ulempe for gjeldande planar for arealbruken, og dei omsyna desse byggjer på:

«... *En slik vurdering bør forankres i pbl. § 30-5 hvor de hensyn som ligger bak arealformål, hensynssoner og bestemmelser trekkes inn i vurderingen av om de forutsetninger som pbl. § 30-5 setter opp for å kunne gi tillatelse, er oppfylt. Departementet legger til grunn at også hensynet til å bevare naturmangfoldet trekkes inn i denne vurderingen. Hvis konklusjonen etter en slik vurdering blir at tiltaket kan aksepteres, vil det kunne gis tillatelse uten at det i tillegg må gjennomføres en dispensasjonsvurdering etter kapittel 19.*

...»

Arealformålet i gjeldande reguleringsplan er som nemnt eit kombinert område for friluftsliv- og LNF-formål, jf. plan- og bygningslova § 12-5 nr. 5, med opning for etablering av Via ferrata (F/VF/LNF).

Den meir overordna intensjonen for reguleringsplan som eit tilretteleggingsarbeid for friluftslivsområdet ved Hornelen, er omtala fleire stader i planomtalen, mellom anna i samandraget, i punkt 1.1 (bakgrunn og formål) og i kapittel 7 (vurderingar og konsekvensar). I punkt 7.3 er verknaden for friluftslivet særskilt vurdert. Her heiter det at hovudformålet med planforslaget har vore å legge til rette for friluftslivformål og utbetre dagens situasjon med tanke på tilkomst, så vel som etablering av Via ferrata med driftsbygg.

Noko lenger nede i det same punktet vert Via ferrata Hornelen samanlikna med liknande installasjonar i Loen (utdrag, s. 39)

«... *Slik det går fram er det planlagt å etablere eit Via Ferrata anlegg tilsvarande det i Loen. Anlegget i Loen er ope for allmenta og ein kan velje å nytte anlegget ved å følgje guida turar eller gå utan guide der ein anten leiger utstyr eller nyttar eige utstyr. Ved å halde anlegget ope vil ein oppretthalde allemannsretten i området, samt opne opp eit område for fleire brukarar enn kva som er dagens situasjon.*

...»

Slik vi les plandokumenta og påteikninga på plankartet, kan det ikkje vere tvil om at det er friluftslivformålet som er meint å vere den dominerande arealbrukskategorien innanfor formålet «F/VF/LNF».

Vidare må det vere heilt klart at etablering av private, kommersielle eller på andre måtar lukka og avstengde anlegg, i utgangspunktet er i strid med den frie ferdselen som er ein føresetnad i eit



regulert friluftsområde.<sup>9</sup> Slike anlegg høyrer i staden inn under eitt av formåla i plan- og bygningslova § 12-5 nr. 1; *begyggelse og anlegg*, som ei form for nærings-, fritids- og turistformål, idrettsanlegg, eller eit anna angitt utbyggingsformål.

Eit anna og ofte avgjerande punkt for fordelsretten, og dermed også for vurderinga i pbl. § 30-5, er i tillegg det arealet det er tale om, er innmark eller utmark etter friluftlova. Det må her trekkast eit skilje mellom tekniske inngrep, installasjonar og/eller anlegg som er tiltenkte for eit meir lukka publikum, og det som elles er enklare tilrettelegging for allment friluftsliv i medhald plan- og bygningslova § 12-5 nr. 5, jf. også friluftlova § 35 om tilretteleggingstiltak i utmark. Reguleringa til friluftsområde er eit tungt moment for at Hornelen Via ferrata frå starten av har vore meint å vere det siste. Det er ikkje avgjerande om tiltaket er utført i medhald av plan- og bygningslova, eller om tilrettelegginga har gått utover det som er fastsett i friluftlova § 35. Kva regelverk som skal nyttast for slike tilretteleggingstiltak, må gjerne avgjerast ut frå kva fysiske inngrep som krevst.<sup>10</sup>

Slik vi oppfattar kommunen og dykk, stiller de begge spørsmål om bruk av ein klatresti kan definerast som «allmenn ferdsel eller friluftsliv». Stenging vil i så fall heller ikkje vere til hinder for utøving av allemannsretten, eller med plan- og bygningslova § 30-5. Vi deler ikkje dette synet.

### *3.1. Førebels konklusjon. Plan- og bygningslova § 30-5 er ikkje oppfylt*

Den overordna tilnærminga til korleis klatreløypa skal definerast, vart etter vårt syn teken i og ved friluftformålet i reguleringsplanen, og måten dette arbeidet er framstilt på i plandokumenta. Ein naturleg konsekvens av at kommunen har opna for etablering av Via ferrata og klatreløypa som ein del av friluftformålet, er at anlegget må reknast som tilretteleggingstiltak i utmark, slik det også er framstilt i planomtalen, og ikkje som eit kommersielt innretta anlegg. Etter vårt syn har det liten eller ingen vekt om det var eksisterande klartreruter i dette området før Via ferrata Hornelen vart etablert, slik kommunen viser til, når kommunen samstundes har konkludert med at tilrettelegginga kan skje innanfor arealformålet etter pbl. § 12-5 nr. 5.

Ut frå dette må det vidare vere heilt klart at den mellombelse konstruksjonen som de har søkt om, nettopp har som formål å hindre allmenn ferdsel og utøving av friluftsliv. Inngangsvilkåret i plan- og bygningslova § 30-5 første setning, er dermed ikkje oppfylt. Når tiltaket hindrar allmenn ferdsel, og dermed også fører med seg ei vesentleg ulempe for planen, kan kommunen ikkje gje løyve til tiltaket, jf. plan- og bygningslova § 21-4 første setning. Ei godkjenning vil då i staden krevje at planen eventuellet vert endra, eller vilkåra for dispensasjon er til stades.<sup>11</sup> Som vi har skrivne i den tidlegare fråsegna 02.05.2023, er Statsforvaltaren kritisk til ein dispensasjon i denne saka.

### *3.2. Verknaden for vedtaket i sak 35/24*

Spørsmålet er dermed om løyvet frå kommunen kan bli ståande, sjølv om vilkåret i § 30-5 første setning ikkje var oppfylt. Vi legg til grunn at setninga er uttrykk for rettsbruk, og ikkje eit kommunalt skjøn. Når Statsforvaltaren har kome til at § 30-5 ikkje var stetta, betyr dette at det ikkje var lovheimel til å godkjenne tiltaket. Løyvet 11.04.2024 er derfor ugyldig og lyt gjerast om, utan omsyn til det lokale sjølvstyret, og utan omsyn til om endringa er til skade for dykk. Vi viser til forvaltningslova § 35 andre ledd, jf. første ledd bokstav c.

<sup>9</sup> Jf. m.a. Rt. 2007 s. 281 (Barka), om etablering av uteareal for barnehage i eit friområde.

<sup>10</sup> [TUDEP-2015-4662-2](#), om Via ferrata / klatrestiar i LNF-område, jf. også [TUDEP-2021-2929-3](#) («sherpatrappene»).

<sup>11</sup> [TUDEP-2011-1161-2](#) mot slutten, jf. også [H-5/09 pkt. 6.1](#) (s. 11-12).





Uavhengig av dette tek vi med at forvaltningslova § 35 tredje ledd også gjev Statsforvaltaren heimel til å overprøve det kommunale skjønnet, altså i dei tilfella lova gjev kommunen ein valfridom med tanke på om eit løyve skal gjevast, eller ikkje. Nokon slik valfridom ligg altså ikkje føre her, men vi strekar under at eit løyve til stenging etter vårt syn heller ikkje *burde* gjevast utan planending eller dispensasjon, sidan ein slik framgangsmåte undergrev formålet med reguleringsplanen. Vedtaket til kommunen, der eit planlagt, allment tilretteleggingstiltak har vorte tillate stengt, er eigna til å føre forvaltningspraksis i ei klart uheldig retning.

Omsynet til det lokale sjølvstyret kan derfor ikkje under nokon omstende tale for at vedtaket 11.04.2024 bør bli ståande, eller at det kan oppretthaldast trass i feilen. Dette gjeld utan omsyn til om avgjerda byggjer på rettsbruk eller kommunalt skjønn.

Statsforvaltaren i Vestland har derfor gjort om vedtaket frå Bremanger formannskap 11.04.2024 i sak 35/24, og avslått søknaden frå Hornelen Via ferrata AS og Bremanger Eigedom AS, om mellombels stenging av klatrestiane til Hornelen.

For informasjon om klagerett og klageinstans på vedtaket vårt, sjå oppsummeringa til sist i dette brevet.

#### 4. *Andre forhold. Rettleiing til kommunen*

Kommunen, som får kopi av dette brevet, har spurt om korleis Via ferrata-anlegg kan stengast lovleg, i og med at andre liknande installasjonar og anlegg har slike restriksjonar.

På dette punktet viser vi for første til reglane i plan- og bygningslova kapittel 12, jf. 4, og til § 12-14 om endring av gjeldande reguleringsplanar, og moglegheita til å gje føresegner til ulike arealformål. Vidare viser vi til plan- og bygningslova kapittel 13, om mellombelse forbod mot tiltak. Ferdsele og tilgang til tilrettelagde friluftsområde kan i nokon grad også regulerast direkte i medhald av friluftlova, jf. m.a. friluftlova § 14 om avgiftsbasert tilgang.

Vi går ikkje inn på kva løysingar som er valde for ulike Via ferrata-anlegg andre stader i landet, slik kommunen etterspør, men peiker her i staden på dei ulike alternativa som finst.

##### 4.1. *Omregulering etter plan- og bygningslova. Formål og føresegner*

Dersom kommunen ønskjer å endre reguleringsplanen slik dei uttrykker i merknaden, og forby ferdsele og utøving av friluftsliv medan ei slik omregulering finn stad, må dette eventuelt grunnjevast med vilkåra i plan- og bygningslova § 13-1, jf. § 1-6 første ledd, og framgangsmåten for eit slik forbod må vere følgd. Statsforvaltaren er klageinstans for både planvedtak og eventuelle vedtak om mellombelse forbod. Vi tek derfor ikkje her stilling til ei mogleg planending, om vilkåra i plan- og bygningslova § 13-1 er til stades, eller om eit mellombels forbod passar i dette høvet.

Om moglege endringar i planen, viser vi til at plan- og bygningslova i utgangspunktet ikkje opnar for å gje generelle føresegner om privat ferdsele. Slike restriksjonar kan i enkelttilfelle likevel fastsettast i medhald av plan- og bygningslova § 12-7 nr. 2; «*vilkår for eller forbud mot former for bruk av arealer*», så framt restriksjonane er nødvendige for å avvege interesser og stette ulike omsyn i eller utanfor planområdet.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Sjå evt. rettleiaren [«Reguleringsplan» \(2022\)](#) s. 140, om regulering av ferdsele og døme på relevante omsyn.



Dersom kommunen i tillegg ønskjer eller finn det nødvendig å endre friluftsføremålet, legg vi til grunn at andre aktuelle arealføremål kan vere eit av underføremåla under § 12-5 nr. 1; *bebyggelse og anlegg*, enten åleine i eller i ein kombinasjon, sjå omtalen på side 7 ovanfor. Det kan gjevast føresegnar til dei respektive arealføremåla, mellom anna om opparbeiding og vilkår for bruken, jf. ovanfor. Vi har ikkje teke stilling til om ei endring er tenleg, eller kva denne i så fall bør gå ut på.

Ferdselsretten og retten til utøving av allment friluftsliv vik for det som måtte vere fastsett i ein lovleg vedteken plan etter plan- og bygningslova, jf. friluftsløva § 19. Dette berre viser vi til.

#### *4.2. Avgiftsbasert tilgang til tilrettelagde friluftsområde. Friluftsløva § 14.*

Friluftsløva § 14 gjev kommunen heimel for å tillate avgiftsbasert tilgang til eit opparbeidd friluftsområde. Den som er eigar eller brukar av slike opparbeidde og tilrettelagde friluftsområde, kan etter løyve ta ei slik rimeleg avgift, som skal gå til dekning av kostnadene og vedlikehaldet av tilrettelegginga. Det må ikkje vere mishøve mellom dei tiltaka eigaren eller brukaren har gjort på området til fordel for friluftsfolket, og det er ikkje høve til å setje avgifta for å generere overskot eller drive kommersiell verksemd. Slik verksemd kan derimot drivast ved sidan av, og utanom rettane i friluftsløva, for eksempel ved tilbod om førar eller guida turar mot betaling.

Vi presiserer at vanlege stiar og skiløyper i utmark er ikkje omfatta av friluftsløva § 14. For at kommunen skal kunne tillate ei avgiftsløysing, må det vere ei anna form for opparbeiding eller tilrettelegging, slik som badestrender, teltplassar eller parkeringsplassar i direkte tilknytning til friluftsløva og utfartsområdet, jf. Ot.prp.nr. 27 (1995-1996) s. 8. Meir spesialiserte 'løyper', slik som avgrensa klatrestiar eller Via ferrata-anlegg, er ikkje omtala som eit alternativ. Ut frå forarbeida og ordlyden i friluftsløva § 14, legg vi likevel til grunn at slike anlegg kan omfattast av avgiftsordningar.<sup>13</sup>

Tilrettelagde friluftsområde i utmark der kommunen har gitt løyve til å ta ei tilgangsavgift, kan også stengast, men berre av omsyn til å kunne gjennomføre avgiftsinnkrevjinga. Utover dette er det ikkje høve til å avgrense ferdselsretten i friluftsområdet, med mindre anna følgjer av friluftsløva eller er fastsett i medhald av anna lovgjeving, slik som plan etter plan- og bygningslova.

Statsforvaltaren er klageinstans for kommunale vedtak etter friluftsløva § 24. Dei atterhalda vi har teke under punkt 4.1, gjeld derfor tilsvarande her.

#### *5. Oppsummering og avslutning*

Statsforvaltaren har kome til at mellombelse konstruksjonar som skal utplasserast for eit tidsrom på inntil to år, og kan fjernast utan varige inngrep, i utgangspunktet ikkje vert råka av rettsverknaden for arealplanar, men i staden skal vurderast etter vilkåra i plan- og bygningslova § 30-5, jf. §§ 21-4 og 20-1 bokstav j, slik kommunen har gjort. Vilkåra for slik godkjenning er derimot ikkje til stades.

Den mellombelse stenginga som kommunen har godkjent, har som føremål å hindre allmenn bruk av Via ferrata-anlegget utan førar eller guide, og som ein restriksjon for utøving av allmenn ferdsel og friluftsliv i utmark. Tiltaket er dermed også til vesentleg ulempe for gjennomføring av friluftsføremålet i gjeldande reguleringsplan, og i strid med føresetnaden om fri ferdsel i slike område, jf. Rt. 2007 s. 281. Kommunen kan då ikkje gje løyve i medhald av kapittel 21, jf. §§ 30-5 og 21-4 første setning.

---

<sup>13</sup> Jf. også Reusch, *Friluftsløven med kommentarer* (2016), s. 348.



Summert opp har vi omgjort løyvet frå Bremanger kommune 11.04.2024, og avslått søknaden om mellombels stenging. Dei føresegnene kommunen har vist til, gjev ikkje heimel for å godkjenne den mellombelse konstruksjonen, med mindre reguleringsplanen for Hornelen Via ferrata vert endra, eller kommunen fastset anna løysing i eller i medhald av lov, jf. friluftsløva § 19.

#### *Klagerett*

Hornelen Via ferrata AS og Bremanger Eigedom AS har klagerett på vedtaket vårt, som kjem fram på side 1 i dette brevet. Klagefristen er tre veker, rekna frå dette brevet kom fram jf. forvaltningslova §§ 28 og 29. Ei eventuell klage skal stilast til Statsforvaltaren i Vestland. Dersom vi ikkje tek klagen til følge, er det Kommunal- og distriktsdepartementet som er endeleg klageinstans.

Bremanger kommune vert underretta ved kopi av dette brevet, til liks med Vestland fylkeskommune.

Med helsing

Gunnar O. Hæreid  
ass. statsforvaltar

Sarah Kvåle Skouen  
fung. seksjonsleiar

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

Kopi til:

Bremanger kommune (ref. 24/6912)  
Vestland fylkeskommune

Postboks 104  
Postboks 7900

6721 SVELGEN  
5020 BERGEN