



U i T

**NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET**

Det juridiske fakultet

Begrensninger allmennhetens ferdselsrett

Pål Anders Ellefsen

Liten masteroppgave i studieprogram JUR-3902 vår 2019



Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Tema og problemstilling.....	1
1.2	Formålet med oppgaven	1
1.3	Rettskildebilde og avgrensning	2
1.4	Generelt om allemannsretten	3
1.5	Hensyn i allemannsretten og veien videre	5
2	Ferdseil	6
2.1	Ferdseilsretten.....	6
2.1.1	Ferdseil til fots.....	8
2.1.2	Langrenn.....	8
2.1.3	Annen form for ski	8
2.1.4	Ferdseil på sykkel	9
2.2	Ferdseil i innmark	10
2.2.1	Ferdseil på vei eller sti i innmark	11
3	Begrensninger i ferdselsretten	12
3.1	Begrensninger etter friluftsløven	12
3.2	Innmark.....	12
3.3	Utmark.....	14
3.4	Grunneiers muligheter til å begrense ferdsel	15
3.4.1	Grunneiers bortvisningsrett	16
3.5	Offentlig forvaltnings kompetanse til å begrense ferdsel	18
3.5.1	Forvaltningens kompetanse til å begrense ferdsel.....	19
3.5.2	Forvaltningens mulighet til å forby ferdsel på angitte strekninger	22
3.5.3	Forvaltningens mulighet til å sperre for ferdsel	22
3.5.4	Begrense ferdsel med bruk av avgift.....	27
3.6	Organisasjoner og foreninger	29

3.6.1	Mulighet til å påvirke forvaltningsvedtak	30
3.6.2	Klageadgang i forvaltningssaker	31
3.6.3	Adgang til å reise søksmål	32
3.7	Friluftsråd	33
4	Konfliktene i friluftslivet.....	34
4.1	Konflikter mellom de som utøver allemannsretten	34
4.2	Hensynsregelen.....	35
4.2.1	Konflikter utenfor tilrettelagt område	36
4.2.2	Konflikter i tilrettelagt område.....	36
4.3	Konflikter mellom grunneiere og brukere av ferdselsretten.....	38
4.3.1	Konflikter i strandsonen	39
5	Konklusjon	41
	Kildeliste	43

1 Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Frilufsloven § 2 gir alle mennesker rett til å ferdes mer eller mindre fritt i naturen.¹ Dette kalles allmenhetens ferdselsrett. Allemannsretten gir også en begrenset rett til å slå opp telt og plukke bær og sopp i naturen for alle som ferdes der. Retten er en begrensning i grunneiers private eiendomsrett som gir brukere rettigheter på annens eiendom. I Norge har vi lang tradisjon for å benytte oss av allemannsretten når vi går turer i skog og mark sommer som vinter. Retten begrenser seg ikke bare til å gå til fots i naturen, men frilufsloven gir også tillatelse til å bruke andre fremkomstmåter i naturen.

Inntoget av flere og flere brukere av naturen og nye måter å ta i bruk naturen på gjør at det for grunneiere, kommune og andre brukere kan være nødvendig eller ønskelig å kunne begrense den frie ferdselen etter allemannsretten. Begrunnelsene for en begrensning kan være mange, blant annet økt slitasje på sårbare naturområder, ulemper for grunneier, ødelegging av næringsgrunnlag eller interessekonflikter mellom forskjellige bruksformer i de samme naturområdene.

Spørsmålet er hvordan og på hvilket grunnlag kan ferdselsretten begrenses og hvor går grensene for ferdselsretten.

1.2 Formålet med oppgaven

Det er stadig konflikter mellom brukere og grunneiere samt mellom brukere av naturen. Hver vinter slås det opp i nasjonale og lokale medier om konflikter i skiløypa mellom langrennsløpere, syklende og gående.² Det kan også leses om konflikter mellom grunneiere og brukere av allemannsretten på grunneiers mark.³ Siden frilufsloven ble vedtatt i 1957 har det skjedd presiseringer i rettspraksis som gjør det vanskelig å lese direkte fra loven hvilke muligheter det finnes på å begrense allmenhetens ferdsel. Formålet med oppgaven er å belyse hvilke muligheter det finnes for å begrense allmenhetens ferdselsrett i naturen for å

¹ Lov 29. juni 1957 nr.16 om frilufslivet (frilufsloven)

² Artikkel i NRK 31. desember 2017 https://www.nrk.no/finnmark/konflikt-mellom-skilopere-og-gaende_-_-_ta-ski-pa-beina-1.13844129

³ Artikkel fra iTromsø 27.juni 2018 <https://www.itromso.no/pluss/eksklusiv/2018/06/27/I-denne-bygda-brygger-det-opp-mot-storkrangel-mellom-stisyklister-og-bygdefolket-17017170.ece>

løse eller redusere konfliktnivået mellom partene, og for best mulig å kunne ivareta allemannsretten også i fremtiden.

Marianne Reusch skriver på nettsiden sin allemannsretten.no at «Manglende kunnskap og forståelse om allemannsrettens grenser, kan på sikt bidra til å undergrave den retten til fri ferdsel i naturen som så mange setter pris på.»⁴ Denne kommentaren illustrerer viktigheten med å kjenne til reglene i friluftslivet og begrensningene i blant annet ferdselsretten, og for å unngå at friluftslivet blir regulert til ugunst for de som utøver allemannsretten.

1.3 Rettskildebilde og avgrensning

Allemannsretten ligger under fast eiendoms rettsforhold og er en del av den statiske tingsretten. Det er lite rettskildemateriell som omhandler konflikter mellom de som utøver ferdselsretten i allemannsretten. Men det finnes en del praksis, spesielt for grunneierkonflikter i strandsonen. Det mest sentrale lovverket er friluftsløven og forarbeidene til loven fra 1957, og oppgaven vil i stor grad basere seg på disse to kildene. Den dominerende delen av den juridiske teorien består av artikler i tillegg til Marianne Reuschs doktoravhandling om allemannsretten.

Opgaven avgrenses mot motorferdsel som ikke er en del av allemannsretten.⁵ Oppgaven vil primært omhandle de begrensingsmåter og løsninger som ligger innenfor friluftsløven. Og oppgaven avgrenses til kun å gjelde ferdsel på land, og primært den alminnelige ferdsel, slik at allemannsretten etter friluftsløven §§ 6, 7, 8 og 10 blir ikke behandlet. Plan og bygningsloven vil bli anvendt i liten grad, mens det avgrenses helt mot andre lovers begrensingsmuligheter etter friluftsløven §19.⁶ Herunder naturmangfoldloven, reindriftsløven, og lov om forbud om fallskjermhopping.^{7 8 9}

⁴ Reusch, Marianne (2018): 'Allemannsrettens grenser'

<<https://allemannsrett.wordpress.com/2018/11/23/allemannsrettens-grenser/>>, [20.03.2019]

⁵ Lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven)

⁶ Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

⁷ Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)

⁸ Lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift (reindriftsløven)

⁹ Lov 12. juni 1987 nr. 57 om forbud mot fallskjermhopping m.v. innenfor visse fjellområder

1.4 Generelt om allemannsretten

Ferdselsretten er en begrensning i grunneiers rett til å fritt disponere eiendommen, med andre ord en slags begrensning i grunneiers råderett som gir allmenheten adgang til å bruke naturen på annen manns eiendom.

Allemannsretten er delt i tre forskjellige rettigheter som er ferdselsretten, høstingsretten og oppholdsretten. Den viktigste av disse tre rettighetene er allmennhetens ferdselsrett.

Ferdselsretten går kort forklart ut på at man kan ferdes fritt i naturen uten tillatelse fra den som eier grunnen. Uten ferdselsretten hadde det ikke vært mulig å praktisere høstingsretten eller oppholdsretten, og disse to rettighetene har sitt naturlige opphav i ferdselsretten.

Ferdselsretten vil bli nærmere behandlet i punkt 2.1.

I tillegg til ferdselsretten finnes det også en rett til å høste av naturen. Høstingsretten er etter ferdselsretten den viktigste rettigheten i allemannsretten. Høstingsretten gir de som ferdes i naturen rett til å høste bær, nøtter og ville blomster. Hjemmel finnes i friluftsløven § 5 første ledd hvor det står at «Under ferdsel i utmark kan allmennheten høste ville nøtter som skal spises på stedet og plukke og ta med seg ville blomster, planter, bær og vill sopp, samt røtter av ville urter, når det skjer hensynsfullt og med tilbørlig varsomhet». Som det følger av lovteksten kan alt som høstes tas med hjem for å brukes eller spises senere. Forutsetningen oppstilt i forarbeidene er at det som plukkes med må være av liten eller ingen verdi og gjøres på en bærekraftig måte.¹⁰ Det er ikke bare det som vokser i naturen som kan høstes, men også snegler og blåskjell som man finner i fjæra kan høstes til eget bruk. Høstingsretten har ikke alltid vært en del av friluftsløven, men har vært sedvane og en del av den tidligere straffeløven før den ble tatt inn i friluftsløven ved en lovendring.¹¹

Retten til å raste og slå opp telt er den siste retten som kan utledes direkte fra friluftsløven.

Retten står beskrevet i friluftsløven § 9:

«Plass til rasting, solbad, overnatting eller liknende må ikke tas i innmark uten eierens eller brukerens samtykke.

I utmark må plass som nevnt i foregående ledd ikke tas til utilbørlig fortrensning eller ulempe for andre. Rasting eller teltning må ikke skje når det kan medføre nevneverdig

¹⁰ Prop.88 L (2010–2011) Endringer i friluftsløven og straffeløven, side 39 og 40

¹¹ Lov 16. september 2011 om endringer i friluftsløven og straffeløven

skade på ungskog, eller skogforyngelsesfelt. Telt må ikke settes opp så nær bebodd hus (hytte) at det forstyrrer beboernes fred og i hvert fall ikke nærmere enn 150 meter».

Det følger av ordlyden at det ikke kan slås opp telt eller rastes i innmark uten samtykke fra grunneier, og i tillegg gjelder en begrensning på å slå opp telt og rasting nærmere enn 150 meter fra bebodde hus. Dette er for å unngå sjenanse for beboere i området hvor det teltes, og av respekt for privatlivets fred. Det finnes likevel et unntak fra avstandsbegrensningen i frilufslovens § 9 andre ledd hvor det heter at «Reglene om avstand fra bebyggelse gjelder likevel ikke på område som særskilt er innredet for telting». Slike områder kan være campingplasser, rasteplasser eller andre steder hvor det er satt av areal for telting og rasting. Med rasting menes ikke alle stopp som man gjør langs veien. Det er kun stopp av en viss varighet som omfattes, noe som fremkommer av en uttalelse i forarbeidene:

«... bestemmelsen [tar] her sikte på plass som inntas til hvile, rasting, solbad eller liknende opphold som ikke er av helt ubetydelig varighet under ferdselen.

Bestemmelsen omfatter altså ikke tilfelle hvor ferdefolk stanser opp et øyeblikk for å puste ut eller nyte utsikt. Derimot får den anvendelse når folk slår seg til på et sted, f. eks. for å innta måltid, spille grammofon, bade, hvile m. v.».¹²

Oppholdet skal heller ikke være til «fortrengsel» for andre. Dette betyr at det ikke kan slås opp telt på en badestrand til fortrengsel og sjenanse for andre som ønsker å benytte stranden for eksempel til solbading eller til å bade.

Det følger av frilufsloven § 5 tredje ledd at

«Telting eller annet opphold er ikke tillatt i mer enn 2 døgn om gangen uten eierens eller brukerens samtykke. Samtykke til lengre opphold trengs likevel ikke på høgfjellet eller på område fjernt fra bebyggelse, med mindre det må regnes med at oppholdet kan medføre nevneverdig skade eller ulempe.»

Oppholdet kan ikke vare lengre enn i to døgn uten samtykke fra grunneier. I en uttalelse i forarbeidene anså Oslo og Omland Frilufsråd dette som en innskrenkning av det som før 1957 var gjeldende rett: «Styret er av den oppfatning at Frilufslovkomitéens forslag om at

¹² Ot.prp.nr.2 (1957) Om lov om frilufslivet, side 30

telting bare skal være tillatt i 2 døgn, ikke er i samsvar med gjeldende rett. Styrets medlemmer kan ikke gå med på en slik vesentlig innskrenkning i den någjeldende ferdselsrett». ¹³ Oslo og Omland Friluftsråd mente det var tilstrekkelig med en tekst hvor grunneier kunne bortvise folk som slo opp telt hvis de voldte skade eller ulempe. I de samme forarbeidene uttalte Norges Jeger- og fiskeforbund at forslaget ikke gikk langt nok i å innskrenke tiden man kunne oppholde seg på grunneiers eiendom. Norges Jeger- og fiskeforbund argumenterte for en kraftigere innskrenkning i retten til å slå opp telt, med grunnlag i grunneiers behov for å hindre ulovlig jakt og fiske: «Videre bør det ikke være adgang til telting i mere enn et døgn uten at eierens eller brukerens samtykke er innhentet. ... Dette er ønskelig av hensyn til kontrollen med ulovlig jakt og fiske, og ikke minst ønskelig av hensyn til kontroll med bruk av ild i skog og mark.». ¹⁴ På høyfjellet og langt fra bebyggelse gjelder ikke regelen om å måtte innhente samtykke for telting i mer enn to døgn. For telting i høyfjellet vil det fortsatt påhvile de som telter et ansvar for at det ikke oppstår skade eller ulempe.

1.5 Hensyn i allemannsretten og veien videre

Allemannsrettens innhold handler om enkelte rettigheter på annen manns eiendom uten at det foreligger noen servitutt eller avtale for rettighetene. Og grunneier ønsker i mest mulig grad å bestemme hvem som skal få bruke hans eiendom, og hvordan den og ressursene på eiendommen skal brukes. Det er derfor to sentrale motstående hensyn i allemannsretten. Det ene er hensynet til grunneiers råderett, mens det andre er hensynet til å kunne ferdes fritt i naturen.

Grunneier er lovlig eier av en eiendom og har derfor som utgangspunkt råderett til å gjøre som han ønsker på eiendommen. Råderetten er begrenset av avtale og lov, og her kommer allemannsretten inn som i dag er en rettighet som begrenser grunneiers rett til fritt å disponere eiendommen som han vil.

Oppgaven vil først ta for seg ferdsel i punkt 2 før begrensningene i ferdselsretten behandles i punkt 3. Til slutt ses det på noen av konfliktene i utførelsen av allemannsretten i punkt 4 og konklusjon i punkt 5.

¹³ Ot.prp.nr.2 (1957) Om lov om friluftslivet, side 31

¹⁴ Ot.prp.nr.2 (1957) Om lov om friluftslivet, side 31

2 Ferdsel

2.1 Ferdselelretten

Før oppgaven kan ta for seg begrensningene i ferdselsretten må det først forklares hvor ferdselsretten kommer fra og hva innholdet er.

Norge er et langstrakt og et stort land, men selv om vi har store arealer er det relativt lite mennesker her. Det bor ca. 5,3 millioner innbyggere i Norge, og det er i gjennomsnitt 15 innbyggere per kvadratkilometer med landareal.¹⁵ ¹⁶ I tillegg har Norge en stor grad av sentralisering, og nesten 82% av landets befolkning bor i dag i tettsteder.¹⁷ Dette betyr at store deler av landarealet ikke er befolket. Faktisk er i underkant av 2% av landarealet bebygd areal, og mesteparten av dette er vei.¹⁸ I følge tallene om arealbruk og arealressurser fra Statistisk sentralbyrå (SSB) er 3,4% av landområdet tatt i bruk som jordbruksareal noe som gjør at ca. 95% av arealet i Norge er arealer som ikke er bebygd eller kultivert. Av dette ubenyttede arealet er det skog, vidde og fjell som dominerer. Dette er områder som er populære friluftsområder for befolkningen i Norge. Fjellområder som Lyngen, Sunnmørsalpene og Jotunheimen er kjente fjellområder som brukes både av innbyggere i Norge, og utenlandske turister. Hardangervidda er et av de mest kjente viddene i Norge, og mange velger å legge ferien hit. I tillegg finnes det store skogsområder som oslomarka som er populære friluftslivsområder. Rundt 95% av befolkningen benytter seg av en eller annen form for friluftsliv, og 78% har vært på fottur i skogen eller på fjellet det siste året.¹⁹ Kort oppsummert kan det legges til grunn at friluftsliv er en naturlig del av det norske folks liv, og en rettighet som har lagt til rette for at friluftsliv er en så stor del av det norske folks liv er allemannsretten.

I lang tid har innbyggere i Norge nytt godt av allemannsretten. Allemannsretten er et knippe rettigheter som gir mennesker rettigheter på annen manns eiendom. Fra tidlig av var allemannsretten ulovfestet og betegnet som «den uskyldige nyttesrett» og ansett som så lite

¹⁵ Statistisk sentralbyrå: Befolkning i Norge, <<https://www.ssb.no/befolkning/faktaside/befolkningen>>, [22.04.2019]

¹⁶ Forente Nasjoner: Befolkningstetthet, <<https://www.fn.no/Statistikk/Befolkningstetthet>>, [22.04.2019]

¹⁷ Statistisk sentralbyrå: Tettsteders befolkning og areal, <<https://www.ssb.no/befteft>>, [22.04.2019]

¹⁸ Statistisk sentralbyrå: Arealbruk og arealressurser, <<https://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/arealstat>>, [22.04.2019]

¹⁹ Statistisk sentralbyrå: Idrett og friluftsliv, levekårsundersøkelsen, <<https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/statistikker/fritid>>, [22.04.2019]

inngrepene i grunneiers rådighet at retten måtte ansees som en form for tålt bruk.²⁰ I 1957 kom Friluftsløven som lovfestet allemannsretten.²¹ Løven hadde ingen formålsparagraf da den kom i 1957, men dette ble lagt til ved lovendring i 1996. I friluftsløven § 1 står det etter lovendringen: «Formålet med denne løven er å verne friluftsløvens naturgrunnlag og sikre almenhetens rett til ferdsel, opphold m.v. i naturen, slik at muligheten til å utøve friluftsliv som en helsefremmende, trivselskappende og miljøvennlig fritidsaktivitet bevarer og fremmes». Formålsparagrafen har to hensikter. Den ene er å verne om allemannsretten og gi alle rett til å bruke naturen. Det andre er å verne grunnlaget for allemannsretten, altså naturen. Det kan derfor virke som det allerede i formålsparagrafen ligger en begrensning som sier noe om ferdselsrettens grenser. Det er ikke tillatt å bruke naturen på en slik måte at naturen tar skade.

Det er flere som har tatt til ordet for å grunnlovsfeste allemannsretten, og flere politiske partier har dette i partiprogrammet sitt.^{22 23 24} I 2015 kom det et forslag om å grunnlovsfeste allemannsretten.²⁵ Forslaget ble behandlet i januar 2019, men fikk ikke flertall i Stortinget.²⁶ Argumentene for å grunnlovsfeste allemannsretten er blant annet for å skape en balanse i løven mellom eiendomsretten som er grunnlovsfestet i § 105 og allemannsretten. Det er i utgangspunktet ikke snakk om å utvide allemannsretten, men å likestille allemannsretten med eiendomsretten som allerede er grunnlovsfestet.²⁷

Ferdselsretten er nok den viktigste av allemannsrettene. Den gir grunnlaget for de øvrige rettighetene som gir rett til å slå opp telt på annen mansk eiendom og høste av naturen. Uten ferdselsretten ville de andre rettighetene blitt umulige å praktisere.

²⁰ Falkanger, Thor og Aage Thor Falkanger (2016): Tingsrett. 8. utg. Oslo: Universitetsforlaget AS. s. 483

²¹ Lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftsløvet (friluftsløven)

²² Arbeiderpartiet om friluftsløvpolitikken <<https://www.arbeiderpartiet.no/politikken/friluftsliv/>>, [21.04.2019]

²³ Sosialistisk Venstreparti om friluftsløvpolitikken <<https://www.sv.no/sv-fra-a-til-a/friluftsliv/>>, [21.04.2019]

²⁴ Miljøpartiet de grønne: 'Ta vare på framtida, arbeidsprogram 2017-2021' side 74, <http://d3n8a8pro7vnmx.cloudfront.net/mdg/legacy_url/168/Arbeidsprogram-2018.pdf?1554817397>, [21.04.2019]

²⁵ Grunnlovsforslag 2 (2015–2016): Grunnlovsforslag fra Karin Andersen, Heikki Eidsvoll Holmås og Bård Vegar Solhjell. Dokument 12:2 (2015–2016)

²⁶ Innst.134 S (2018–2019) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovsforslag fra Karin Andersen, Heikki Eidsvoll Holmås og Bård Vegar Solhjell om å grunnlovsfeste allemannsretten

²⁷ Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov

2.1.1 Ferdsel til fots

Ferdsel til fots er den mest vanlige formen for friluftsliv, og hele 78% av befolkningen benytter seg av allemannsretten gjennom fotturer i naturen.²⁸ Fotturer er en helt naturlig del av menneskets natur. Vi mennesker er tross alt skapt med armer og ben slik at det er helt naturlig at fotturer er den grunnleggende måten å benytte ferdselsretten på.

Frilufsloven § 2 første ledd står det: «I utmark kan enhver ferdes til fots hele året». Regelen gir mer eller mindre fullmakt for alle å ferdes fritt i utmark så lenge de velger å gå til fots. Det er kun til fots at ferdselsretten er ubegrenset både når det gjelder tid og sted så lenge det er snakk om utmark, men i forarbeidene likestilles ferdsel på ski med ferdsel til fots.²⁹

2.1.2 Langrenn

Langrenn er Norges nasjonalsport og er en vesentlig del av det Norske friluftslivet. I levekårsundersøkelsen svarte 34% at de gikk minst en kort tur på ski i løpet av året. Hvis tallene er representativ for befolkningen for øvrig betyr det at ca. 1,8 millioner mennesker benytter seg av ski som friluftaktivitet. Det tilrettelegges i stor grad for bruk av langrennski i Norge. Det er mange idrettsklubber og kommuner som trækker skiløyper og byr på lysløyper på vinterstid. Frilufsloven tar utgangspunkt i at ferdsel med ski er likestilt med ferdsel til fots, og over alt hvor man kan ferdes til fots kan man derfor også bevege seg på ski. Det vil si at når man praktiserer langrenn kan en bevege seg også utenfor sti og vei, samt tilrettelagte løyper og spor.

2.1.3 Annen form for ski

Etter at frilufsloven ble vedtatt utviklet skisporten seg og i dag finnes det skityper som åpner nye muligheter. Blant annet åpner det for friluftsliv i nytt terreng som tidligere var umulig eller ekstremt krevende å bevege seg i. Nye skiformer som randonee og snowboard har blitt veldig populære, og den erkenorske telemarksstilen har utviklet seg med nytt utstyr som har forskjøvet potensialet til sporten siden frilufsloven ble vedtatt. Frilufsloven er dynamisk og vil også omfatte andre former for ski enn langrenn.³⁰ Derfor kan de som går på toppstur vinterstid bevege seg like fritt i naturen som om de var til fots.

²⁸ Se fotnote 9

²⁹ Ot.prp.nr.2 (1957) Om lov om friluftsliv side 26.

³⁰ HR-2007-238-A – Rt-2007-102, avsnitt 78 og 79

2.1.4 Ferdsel på sykkel

I frilufsloven § 2 andre ledd gjelder de samme reglene som i §2 første ledd for: «ride- eller kløvhest, kjelke, tråsykkel eller liknende på veg eller sti i utmark og over alt i utmark på fjellet». Begrepet «tråsykkel» omfatter alle former for moderne tråsykler. Terrengsykkel er blitt et populært fremkomstmiddel i det moderne friluftslivet, og det arrangeres konkurranser som går i terreng som tidligere ble ansett for kun å være mulig å passere for mennesker til fots. Selv om moderne sykler kan brukes i naturen betyr det ikke at de kan brukes over alt. Etter lovteksten er sykler begrenset til å bruke sti eller vei i utmark. Det er ikke lov for syklister å sykle der hvor det ikke allerede finnes sti eller vei, og dette er nok en regel som ikke alle er klar over eksisterer. Hvis man vil bevege seg utenfor sti og veg må man parkere sykkelen og gå, eller man kan trille sykkelen utenfor sti og veg. Hensynet bak bestemmelsen ligger nok i det at ride og kløvhest samt terrengsykkel kunne skade sårbar natur og det er derfor mest hensiktsmessig at disse forholder seg til stier for å begrense skadene på naturen.

Det har vært gjort flere forskningsprosjekt for å prøve å avklare om sykling fører til større slitasje på naturen enn ferdsel til fots. Men enn så lenge har det ikke vært mulig å etablere en sammenheng mellom økt slitasje ved bruk av terrengsykkel i naturen. I en undersøkelse utført av Norsk institutt for naturforskning (NINA) i 2016 kunne de ikke konkludere med at det var noen forskjell på bruk av terrengsykkel, ferdsel til fots eller bruk av ride- og kløvhest når det gjelder slitasje på naturen og vegetasjonen rundt stiene.³¹ Det var den totale belastningen som var avgjørende for hvor mye slitasje en sti fikk, og ikke nødvendigvis hva slags bruk stien ble utsatt for.

En interessant uttalelse kommer i sammendraget av rapporten:

«Med økte bruk og en eventuell endring i lovverket vil det trengs en mer aktiv forvaltning både i og utenfor verneområdene overfor det stadig mer mangfoldige friluftslivet. Våre funn viser hvor slitasjeutfordringene er størst, og gir dermed informasjon om hvor det eventuelt bør prioriteres innsats for å legge om stien eller forsterke underlaget. Dersom tiltak skal ha ønsket effekt, må de imidlertid treffe både de forskjellige brukergruppene og verneinteressene. Det er ikke usann-synlig at

³¹ Hagen, D., Evju, M., Olsen, S.L., Andersen, O. og Vistad, O.I. 2016. Effekt av sykling og ridning på vegetasjon langs stier. Resultater fra en feltstudie. - NINA Rapport 1288. 50 s.

forholdet mellom ulike friluftslivsaktiviteter kan bli en vel så stor utfordring framover som friluftslivets effekt på naturen.»

Her ber NINA om at det kreves en mer aktiv forvaltning av naturen og friluftslivet for å ivareta både interessene til brukere, naturen og grunneiere. Rapporten sier at en aktiv forvaltning av stiene kan føre til utfordringer. Ikke bare skal forvaltningen sørge for løsninger som tar hensyn til naturen, men også forvaltning av et aktivt friluftsliv. Med flere og nye brukergrupper i naturen vil det oppstå konflikter. Hvis enkelte grupper blir utelukket fra enkelte stier eller områder vil kanskje situasjonen tilspisse seg, og det blir en utfordring for forvaltningen å finne gode løsninger som skal ivareta alle sider av friluftslivet.

2.2 Ferdsl i innmark

Ferdsl i innmark skiller seg fra reglene om ferdsel i utmark, og er mye strengere for når og hvor du kan ferdes på innmark. Frilufsloven § 3 første ledd sier:

«I innmark kan enhver ferdes til fots i den tid marken er frosset eller snølagt, dog ikke i tidsrommet fra 30. april til 14. oktober. Denne ferdselsrett gjelder likevel ikke på gårdsplass eller hustomt, inngjerdet hage eller park og annet for særskilt øyemed inngjerdet område hvor allmenhetens vinterferdsel vil være til utilbørlig fortrensel for eier eller bruker.»

Så lenge bakken er frossen og innenfor tidsrommet 30. april til 14. oktober kan man bevege seg til fots over innmark. Siden bruk av ski er likestilt med det å gå til fots kan man også velge å benytte ski når man krysser frossen innmark. Andre måter å ferdes i naturen på som for eksempel bruk av sykkel eller hest vil ikke være tillat over innmark. Retten til å ferdes over frossen innmark gjelder ikke i det du beveger deg inn på noens hustomt, hage eller lignende område som er inngjerdet. Ferdslsretten over frossen innmark har som formål å lette ferdsel mellom innmark og utmark og samtidig sørge for å ivareta grunneiers interesser med at man ikke skal skade grunnen. I tillegg vil det bli lettere for folk å benytte skiløyper på vinterstid som går over innmark, da man slipper å innhente tillatelse for å krysse innmarka når bakken er frossen.

2.2.1 Ferdsel på vei eller sti i innmark

I 2011 ble det lagt til en ny regel om ferdsel på vei eller sti i innmark i frilufsloven § 3a.³² Tidligere fulgte en ikke helt tilsvarende rettighet av forarbeidene hvor Justis- og politidepartementet uttaler: «Om sommeren må almenhetens ferdsel i innmark holde seg til veger eller stier som er åpne for alminnelig ferdsel. Noen uttrykkelig bestemmelse om almenhetens rett til slik ferdsel har man funnet det overflødig å gi». ³³ Denne uttalelsen gav rett til å bruke vei som var åpen for alminnelig ferdsel i innmark, mens veier som var ment brukt kun av grunneier eller noen i hans sted var ikke mulige å bruke uten samtykke. Frilufsloven § 3 a sier i første ledd:

«Ferdsl i innmark som fører til utmark,

- a) til fots på vei eller sti,
- b) på vei eller opparbeidet sti med ride- eller kløvhest, tråsykkel, kjelke eller liknende, med unntak av organisert aktivitet som sykkeløp og rideklubbaktivitet,

er tillatt hele året, hvis ferdselen kan skje uten å passere gjennom gårdsplass eller over hustomt eller uten på annen måte å være til utilbørlig fortrengsel eller ulempe for eier eller bruker.»

Ut fra ordlyden er det et krav til at innmarken må føre til utmark slik at man i utgangspunktet ikke kan krysse sti eller vei i innmark for å ta en snarvei som ikke fører til utmark.

Miljøverndepartementet uttaler i forarbeidet: «Dette [lovforslaget] er ikke ment som en tilrettelegging for de som ønsker å ferdes på veg i innmark alene, eksempelvis i form av å ri eller sykle frem og tilbake eller i ring på veg eller sti i innmark.» ³⁴ Det er med andre ord åpnet for en begrenset ferdsel på sti og vei i innmark, og det er ikke tillatt å bruke disse områdene uten å raskest mulig komme seg fra innmark til utmark. Det er ingen hensyn som taler for at det ikke skal være lov å ta seg fra utmark på samme måte. For ferdsel til fots sier loven at man kan bruke all sti og vei uansett om den er opparbeidet eller ikke. For andre godkjente måter å bruke vei og sti på etter bokstav b, må stien være opparbeidet. Det betyr at man ikke kan bruke en naturlig sti eller dyretråkk når man sykler på terrengsykkel i innmark. Stien må være opparbeidet, det vil si at det må være en sti som er laget av mennesker og ment

³² Lov 16. september 2001 nr. 41 om endringer i frilufsloven og straffeloven

³³ Ot.prp.nr.2 (1957) Om lov om frilufslivet, side 27

³⁴ Prop.88 L (2010–2011) Endringer i frilufsloven og straffeloven, side 39

å brukes til ferdsel. I tillegg er det ikke lov å bruke disse veiene til organiserte aktiviteter som sykkelritt og ridestevne. Dette begrunner miljøverndepartementet med at man ønsker å unngå økt slitasje på underlaget.³⁵ For øvrig vises det til at ferdsel skal gjøres hensynsfullt. I tillegg gir ikke regelen rett til ferdsel over gårdsplass, hustomt eller annet område hvor ferdsel vil være til fortrengsel for grunneier. Det kan jo tenkes at stiene fører forbi hustomten før den som bruker ferdselsretten når utmark. I de tilfellene vil det ikke være tillat å bruke den aktuelle stien, og andre muligheter må prøves.

3 Begrensninger i ferdselsretten

3.1 Begrensninger etter frilufsloven

Frilufsloven setter en del begrensninger i allmennhetens ferdselsrett. Begrensningene er for det meste listet opp i frilufslovens kapittel 2, men også andre begrensninger eksisterer.

3.2 Innmark

Retten til å kunne ferdes fritt i naturen begrenser seg til hva slags område det er snakk om. Frilufsloven skiller mellom innmark og utmark, og det gjelder forskjellige regler for ferdsel i hvert av områdene. Behovet for å skille mellom det som er innmark og utmark stammer fra respekten for grunneiers interesser og privatlivets fred. Det er nok bred enighet om at få eller ingen ønsker å ha fremmede mennesker som nyter en piknik i hagene sine. Ei heller et busslass med turister på guidet segwaytur gjennom dyrket mark som kan ødelegge avlinger og næringsgrunnlaget for bønder, og ødelegge for matproduksjon til samfunnet.

Frilufsloven definerer innmark i § 1a første ledd:

«Som innmark eller like med innmark reknes i denne lov gårdsplass, hustomt, dyrket mark, engslått og kulturbeite samt liknende område hvor almenhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrengsel for eier eller bruker. Udyrkete, mindre grunnstykker som ligger i dyrket mark eller engslått eller er gjerdet inn sammen med slikt område, reknes også like med innmark. Det samme gjelder område for industrielt eller annet

³⁵ Prop.88 L (2010–2011) Endringer i frilufsloven og straffeloven, side 39

særlig øyemed hvor almenhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrensel for eier, bruker eller andre.»

Lovteksten er ikke uttømmende noe uttrykket «liknende område hvor almenhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrensel for eier eller bruker» tilsier. Et spørsmål domstolene ofte må behandle i saker om allemannsretten, er om et område er innmark eller utmark, og da gjerne om det er snakk om en hustomt eller «liknende område». I en Høyesterettsdom fra 2008, den såkalte Kongsbakke-dommen, hadde fylkesmannen vedtatt fjerning av en port som var satt opp for å hindre mennesker å benytte en sti som gikk mellom to hytter ned til en strand.³⁶ I avnitt 56 sier førstevoterende:

«På denne bakgrunn anser jeg spørsmålet om det aktuelle området i sin helhet kan anses som «hustomt» for tvilsomt. Jeg finner det imidlertid ikke nødvendig å ta endelig stilling til spørsmålet da jeg er kommet til at arealet kan anses som et «liknende område hvor almenhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrensel for eier eller bruker». Også i forhold til dette alternativet vil de forhold som taler for å anse arealet som «hustomt» ha relevans. Men også andre forhold av betydelig vekt må trekkes inn i vurderingen etter dette alternativet».

Høyesterett mente det aktuelle arealet hvor stien gikk hadde et visst utmarkspreget og kunne ikke kalles for «hustomt», men spørsmålet ble heller om arealet var et «liknende område» noe førstevoterende konkluderte med etter å ha gjort en helhetlig vurdering av området.

I Furumoadommen vurderte Høyesterett om hustomt var hele eiendommen som huset sto på, og om begrepet kunne brukes om stranden som lå 65 meter fra huset. Saken omhandlet grunneiers rett til å ha gjerder i strandsonen for å begrense allmenhetens ferdsel over eiendommen som han anså som hustomt og dyrket mark og derfor innmark. Eiendommen var over 13 mål stor og Høyesterett kunne ikke se at en slik stor eiendom skulle regnes som hustomt: «Stilt overfor de interesser som ferdselsretten representerer, må uttrykket hustomt begrenses til den mer private sonen rundt bolighuset». ³⁷ Det er altså områdene i umiddelbar tilknytning til huset som regnes som hustomt, og ikke hele eiendommen huset står på. Dette betyr at det må gjøres en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle om hva som er hustomt. For at grunnen skal være innmark må ferdsel over eiendommen være til «utilbørlig fortrensel»

³⁶ Kongsbakkedommen HR-2008-981-A - Rt-2008-803

³⁷ Norges Høyesterett, HR-1998-34-A – Rt-1998-1164 , Furumoasaken, side 1171

for grunneieren. Dette er et strengt vilkår noe førstevoterende også sier i Furumoasaken. Høyesterett uttalte her at «Det skjønnstema bestemmelsen anviser – utilbørlig fortrengsel for eier eller bruker – innebærer etter mitt syn at det må stilles høye krav for at noe med hjemmel i denne bestemmelse skal kunne rubriseres som innmark». ³⁸ Det er derfor en viss terskel for at ferdsel over eiendommen skal være til utilbørlig fortrengsel, og det må nok være mer enn bare det at grunneier ikke ønsker at andre skal kunne bruke eiendommen til å ferdes over. I samme avsnitt sier førstevoterende: «Det må også forutsettes at det som skal vurderes opp mot ulempen for eieren, er en ferdselsrett som utøves i samsvar med lovens § 2 og § 11. Blir ferdselsretten utøvd i strid med dette, må eieren benytte de botemidler som loven gir anvisning på». Det kan altså ikke legges til grunn at grunneier har opplevd at noen mennesker ikke har vist tilstrekkelig hensyn når de har ferdes over eiendommen, eller at noen kan komme til å opptre hensynsløst om de får ferdes over eiendommen. Men det må legges til grunn at de som ferdes over eiendommen følger de regler som er satt i frilufsloven for hensynsfull ferdsel. Ved de tilfellene hvor enkeltpersoner eller grupper ikke ferdes over eiendommen etter lovens ordlyd, så finnes det andre sanksjonsmetoder i frilufsloven som skal brukes.

3.3 Utmark

Frilufslovens definisjon av utmark står i frilufsloven § 2 andre ledd og er: «Med utmark mener denne lov udyrket mark som etter foregående ledd ikke reknes like med innmark». Det er et absolutt krav at jorden ikke skal være dyrket. Hvis jorden åpenbart er kultivert for jordbruksformål mener lovgiver det alltid vil være snakk om innmark. Marken kan heller ikke være «like med innmark» etter første ledd. Et tenkt grensetilfelle vil være skogsplantefelt som ikke er kultivert for jordbruksformål, men ofte er plantefeltene laget for å kunne høste av dem i fremtiden til eksempelvis ved, tømmer eller tenkt solgt til annen industri som trenger trevirke. Det er derfor lett å tenke at skogplantefelt er «like med innmark», men samtidig så kan et skogplantefelt være vanskelig å skille fra naturlig skog for øvrig, spesielt når trærne har vokst noen år og plantefeltet har grodd igjen. Skogplantefelt ble tidligere regnet som innmark etter frilufsloven, men etter en regelendring i 2011 ble skogplantefelt fjernet som innmark i lovteksten. I lovforarbeidene står det at «Bestemmelsen er endret ved at «skogplantefelt» er tatt ut av lovteksten. Det innebærer at skogplantefelt ikke lenger regnes som innmark. Dette

³⁸ HR-1998-34-A – Rt-1998-1164 , Furumoasaken, side 1172

betyr at ferdsel i skogplantefelt nå faller inn under § 2 om ferdsel i utmark».³⁹ Utvalget snevret inn definisjonen av innmark og utvidet allemannsretten ved å tillate ferdsel i større områder enn det som fantes tidligere. Avgjørelsen var ubegrunnet, men det kan tenkes flere grunner til en forenkling av hva som er utmark. Det at skogplantefelt kan være vanskelig å skille fra øvrig natur og dermed et område som potensielt lett kan føre til konflikter kan nok være en av årsakene til at skogplantefelt ble utmark etter 2011. Skogplantefelt har ikke nødvendigvis behov for et utvidet vern over det vanlig skog har, og det er først og fremst i de første årene etter planting at plantefeltene er mest sårbare. Til dette svarer departementet:

«All ferdsel i skogplantefelt må imidlertid skje på en hensynsfull og varsom måte og bare såfremt slik ferdsel ikke fører til nevneverdig skade, jf. § 2 annet ledd.

Ferdselsretten i skogplantefelt vil derfor i praksis begrense seg til kun å gjelde ferdsel til fots ettersom ferdsel med hest, sykkel, kjelke eller liknende ikke er tillatt i selve skogplantefeltet, men kun på veg eller sti gjennom skogplantefelt, jf. § 2 annet ledd».

Departementet mener friluftslovens hensynsplikt ivaretar skogplantefelts behov for vern i tilstrekkelig grad, og derfor er det ikke behov for en egen regel hvor skogplantefelt regnes som innmark.

3.4 Grunneiers muligheter til å begrense ferdsel

Grunneier er en som eier en grunneiendom. I norsk rett er utgangspunktet at den som eier en eiendom har full rådighet over eiendommen. Men det finnes begrensninger i denne rådigheten som grunneieren har. Allemannsretten er en slik begrensning i rådigheten. Men allemannsretten gir ikke alle rett til å gjøre hva de vil på annen manns eiendom. Det er nødvendig for grunneier å kunne begrense retten til å ferdes på eiendommen for å kunne ivareta sine interesser samt at grunneier har et ansvar for å ivareta naturen. Siden grunneier har full rådighetsrett til å nekte andre som ikke har hjemmel i lov til å bruke eiendommen sin.

Historisk sett så har grunneieren hatt et behov for å beskytte sin eiendom og sine interesser. Utenom behovet for å beskytte og verne om innmark og engslått hadde grunneier behov for å beskytte utmark også. Det kan være et behov for å ivareta eiendommens dyreliv som kan ha vært et viktig livsgrunnlag for grunneier gjennom jakt og fiske på eiendommen. Andre hensyn

³⁹ Prop.88 L (2010–2011) Endringer i friluftsloven og straffeloven, side 39

er skogbruk eller høsting fra naturen som næringsgrunnlag eller som selvforsyning av mat. I tillegg var det vanlig å la husdyr gå i utmark for å beite. I dag har samfunnet og grunneiers behov forandret seg betydelig. Det er kommet nye metoder for å drive landbruk som gjør høsting fra innmark mer effektiv. Det lagres store mengder dyrefor til vinterbruk, og dyra står gjerne på bås hele året. Det er ikke lenger behov for å la dyra beite i utmark for å få nok næring alle steder. Grunneier kan være selvforsynt med mat på andre måter enn ved å gå på jakt, og i dag er jakt mer en hobby enn noe som er nødvendig for å forsyne husholdningen med nok mat. Skogdriften er ikke den samme som den en gang var. Mye av produksjonen av papir og virke er flyttet til lavkostland, og sammen med inntoget av internett har ført til at skogen som ble plantet på 50- og 60tallet får stå i fred. Det kan stilles spørsmål om grunneier har behov for det samme vernet mot allemannsretten som han hadde da frilufsloven ble vedtatt. Samtidig så har tilretteleggingen av naturen blitt større enn den var da frilufsloven ble vedtatt og det har oppstått nye interesser for grunneier, og i større grad enn før er det kommet nye kommersielle interesser inn i frilufslivet. Eksempler på nye interessere for grunneier kan være at områder som tidligere ble brukt til landbruk og skogdrift benyttes til andre formål som golfbaner og opplevelsesparker.^{40 41}

3.4.1 Grunneiers bortvisningsrett

Frilufsloven § 11 andre ledd gir grunneier en utvidet skjønnsmessig bortvisningsrett. I loven står det «Grunnens eier eller bruker har rett til å vise bort folk som opptre hensynsløst eller ved utilbørlig atferd utsetter eiendommen eller berettigete interesser for skade eller ulempe». Når det gjelder den personelle kompetansen er «grunneier» ikke problematisk. «Grunneier» er den som eier eiendommen hvor allemannsretten utøves. Når det gjelder spørsmålet om hvem som er «bruker» så sikter ikke lovgiver til andre personer som utøver allemannsretten. Men med bruker menes en person som bruker eiendommen i grunneiers sted.⁴² Det er kun de som grunneier vurderer til å opptre hensynsløst, altså personer som ikke kan oppholde seg på samme område som andre uten å komme i direkte konflikt med eller forstyrre andres mulighet til å bruke naturen. I tillegg til personer som med sin opptreden utgjør en ulempe for grunneier eller bruker.

⁴⁰ Norsk golf, <<https://www.norskgolf.no/artikler/nyheter/planlegger-storre-golfbane>> [16.05.2019]

⁴¹ Helgelendingen, Zipline i Mosjøen, <<https://www.helg.no/nyheter/mosjoen/zipliner/zipliner-i-mosjoen-kan-bli-attrakativt-for-kurs-og-konferansegjester/s/5-24-195775>> [16.05.2019]

⁴² Rundskriv fra Miljøverndepartementet T-2007-3 side 29.

I forarbeidene står det «Det er anerkjent at grunneier og bruker i noen utstrekning ved lovlig (straffri) selvtekt kan vise bort uvedkommende som ferdes ulovlig på hans grunn, forutsatt at det skjer uten vold».⁴³ Denne retten er begrenset til å gjelde de tilfeller hvor man kan identifisere personene som har opptrådt på en slik klanderverdig måte at de kan bortvises fra eiendommen, og vil ikke gjelde for andre brukere og kan nok neppe utvides til å gjelde en gruppe brukere. En forutsetning er altså at bortvisningsretten er kun en rett til muntlig å bortvise noen fra eiendommen, selvtekt ut over dette må nok vurderes etter straffelovens regler om selvtekt i § 19.⁴⁴ Det er heller ikke lov med trusler og skremslar for å fjerne brukere av naturen fra eiendommen. Fra en dom i Frostating lagmannsrett ble en mann dømt til fengsel for å ha avfyrt skremmeskudd mot to jenter som red på hest over en traktorvei og over innmark.⁴⁵

Hva som regnes som adferd som «utsetter eiendommen eller berettigete interesser for skade eller ulempe» sier forarbeidene for eksempel at forsøpling og det å etterlate ting i naturen som kan være til ulempe for andre eller være til fare for dyr ikke er tillat, og vil nok falle inn under ulempebegrepet.⁴⁶ Miljødepartementet har vurdert og uttalt om utøving av paintballaktivitet: «Departementet har antatt at denne typen aktivitet går ut over den rett til hensynsfull og varsom ferdsel som frilufsloven gir. Avholdelse av slike kamper må derfor skje i samråd med grunneier, og kampene må legges til egnede områder der ulempe for andre unngås».⁴⁷ Uttalelsen er ikke videre begrunnet, men det kan tyde på at det er nok at det er en teoretisk ulempe og ulempen trenger heller ikke å ha oppstått. Det er tilstrekkelig at potensialet til ulempe i aktiviteten alene er tilstrekkelig for at grunneier kan bortvise de som driver med ikke avtalt paintballaktivitet.

I Høyesterett har det kommet fram at det er et skille i gjennomslagskraften til allemannsretten avhengig av hva grunneiers interesser er. Hvis det er snakk om næringsinteresser som opplever ulempe eller skade vil det lettere utløse en bortvisningsrett for grunneier enn i de tilfellene hvor grunneier blir hindret i å bruke eiendommen uforstyrret til eget frilufsformål. I avsnitt 70 sier Høyesterett «Allemannsretten vil, selv om den standard loven benytter er den

⁴³ Ot.prp.nr. 2 (1957) side 33.

⁴⁴ Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff § 19 «En handling som ellers ville være straffbar, er lovlig når den som har retten, handler for å gjenopprette en ulovlig endret tilstand, og det ville være urimelig å måtte vente på myndighetenes bistand. Makt mot en person kan bare brukes når rettskrenkelsen er åpenbar, og må ikke gå lenger enn forsvarlig»

⁴⁵ RG 2007 496

⁴⁶ Ot.prp.nr.2 (1957) side 33

⁴⁷ Rundskriv fra Miljøverndepartementet T-2007-3 side 29.

samme, ha vesentlig vanskeligere for å få gjennomslag i forhold til grunneiers næringsinteresser enn i forhold til dennes ønske om uforstyrret bruk av eiendommen til rekreasjonsformål». ⁴⁸ I dommen ønsket grunneier å hindre samt bortvise mennesker fra eiendommen hans som besto av flere holmer og skjær i sjøen hvor mange mennesker ankret opp med båter, rastet, solbadet og badet. Høyesterett kom til samme konklusjon som de to tidligere instanser, og gav ikke grunneier medhold i å kunne bortvise mennesker fra eiendommen.

3.5 Offentlig forvaltnings kompetanse til å begrense ferdsel

De offentlige organene i friluftslivsforvaltningen er listet opp i friluftslvsloven § 21. Disse er Klima- og miljødepartementet, Miljødirektoratet, Fylkesmannen, fylkeskommunen og kommunen. Oppgavene til disse forvaltningsorganene står beskrevet i friluftslvsloven § 22. I første ledd står det «De enkelte organer etter § 21 skal utføre de oppgaver som direkte er tillagt dem etter loven, og har ellers et generelt ansvar for å fremme almenhetens friluftslvsinteresser». Organene har med andre ord et ansvar for å sørge for at allmenhetens friluftslvsinteresser blir ivaretatt. I forarbeidene sier miljøverndepartementet: «Som det framgår av forslaget til § 22 første ledd og annet ledd første punktum, vil friluftslvsorganene også ha et ansvar utover det som følger direkte av de øvrige bestemmelser i friluftslvsloven». ⁴⁹ Med dette mener departementet at forvaltningen har et ansvar for å fremme friluftslvsinteresser i spørsmål og vedtak som omhandler andre regler enn friluftslvsloven. Dette er videre presisert i friluftslvsloven § 22 andre ledd hvor det står i første setning: «Kommunen, fylkeskommunen og fylkesmannen skal arbeide for å fremme friluftslvsformål innen sitt område». Eksempler kan være at kommunen og fylkeskommunen må ta hensyn til friluftslvet når det fattes vedtak etter plan og bygningsloven. Miljøverndepartementet uttaler:

«Foruten å medvirke til at det i planarbeidet og i enkeltsaker etter plan- og bygningsloven tas hensyn til friluftslvsinteressene, innebærer det også f.eks. medvirkning i andre inngrepssaker, medvirkning i arbeidet med sikring og forvaltning av offentlige friluftslvsområder, medvirkning i andre saker av interesse for friluftslvet, samt ivaretagelse av allmenne friluftslvsinteresser ellers.» ⁵⁰

⁴⁸ Norges Høyesterett, HR-2007-238-A – Rt-2007-102, avsnitt 70

⁴⁹ Ot.prp.nr.27 (1995–1996) Om lov om endringer i lov av 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslvet, side 12

⁵⁰ Se note 41

Dette betyr at forvaltningen ikke kan holde seg passiv i de sakene som berører innbyggernes friluftslivsinteresser. Forvaltningen må medvirke til å sikre offentlige friluftsområder og ivareta allmenne friluftslivsinteresser og må ta friluftslivets behov i vurderingen når det skjer vedtak etter andre regler enn friluftsloven.

3.5.1 Forvaltningens kompetanse til å begrense ferdsel

Forvaltningen har ansvar for å fatte vedtak etter forvaltningsloven. Noe av det ansvaret forvaltningen har i tillegg til å fremme friluftslivets interesser er å begrense ferdsel der det er nødvendig. Forvaltningens kompetanse til å begrense allmenhetens ferdsel finnes først og fremst i Friluftslovens §§ 15 og 16.

I Friluftsloven § 15 står det:

«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. Kommunens vedtak må stadfestes av fylkesmannen»

Denne regelen går på regulering av ferdsel på utfartsområde hvor det er stor trafikk. Første setning inneholder tilfellet og vilkårene for å kunne begrense ferdselen. Mens andre setning inneholder formålet og hensynene bak regelen. Det er enkelte vilkår som må tilfredsstilles. Eier eller noen som bruker eiendommen i hans sted må gi samtykke til at ferdselen skal reduseres i området. I tillegg må det være snakk om at ferdselen skal være stor. Hvor stor ferdselen skal være for at den regnes som stor må nok vurderes fra tilfelle til tilfelle opp mot formålet med reglene samt opp mot friluftsloven § 16 vilkår om «særlig ferdsel» som må anses som et strengere vilkår. Noen utfartssteder kan gå igjennom eller være i nærheten av områder med sårbar natur eller dyreliv. Da kan det tenkes en lavere terskel for å begrense ferdselen enn i områder som er tilrettelagt for ferdsel og ikke står i fare for å forstyrre sårbare miljø. I tillegg må regelen vurderes opp mot formålet i friluftsloven, og det at loven skal sikre allmenhetens rett til ferdsel. Likevel må det regnes med at regelen er mest aktuell på områder som opplever stort press og mye trafikk. Dette vil gjerne være friluftsområder rundt store byer, og populære turiststeder som trekker til seg mye mennesker.

Denne regelen gir ikke kommunen hjemmel til å hindre ferdsel, bare begrense ferdselen og gi veiledende regler som alle skal følge som ferdes der hvor reglene gjelder. I et rundskriv fra miljøverndepartementet står det blant annet hva som ikke regelen kan brukes til å begrense:

«Restriksjoner kan bare legges på klart begrensede og konkret avgrensede områder. Bestemmelsen kan vanskelig brukes til å legge begrensninger på bruk av større områder, f.eks. forbud mot overnatting i bobiler langs lengre vegstrekninger eller forbud mot bruk av strandsonen langs lengre elvestrekninger. Det kan vanskelig sies at utfarten er stor langs en større slik strekning i sin helhet. Heller ikke vil § 15 kunne brukes til å begrense ferdselen i skiløyper/lysløyper eller andre ferdselsårer generelt (f.eks. hundeforbud i skiløyper).»⁵¹

Det kan altså ikke bestemmes at det ikke er lov å sette opp telt i hele kommunen eller at det ikke er lov å bo i campingbil langs kommunens veinett. Uttalelsen fra Miljøverndepartementet drar i retning av at det kun er mindre mer oversiktlige og godt avgrensede områder som adferdsreglene kan gjelde for. Departementet mener også at regelen ikke kan brukes til å begrense ferdselen i ferdselsårer som skiløyper.

Reusch sier seg ikke enig i Miljøverndepartementets uttalelse om at reglene ikke kan brukes på større områder. Reusch mener tvert i mot at reglene kan brukes på større områder, og miljøverndepartementet ikke har vært konsekvent i håndteringen av regelverket.⁵² Reusch viser til adferdsregler som Miljøverndepartementet har fastsatt for ferdsel i skjærgårdsparkområder og andre friluftsområder i Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder.⁵³ Atferdsreglene er vide, men som Reusch er inne på selv er de ikke gitt i forskrifts form. I atferdsreglene står det i innledningen «Departementet ser det som ønskelig at kommunene på denne kyststrekningen vedtar regler etter friluftsløven § 15, første ledd, for friluftslivsområder som kommunene eier eller har råderett over, og særlig hvis det er gitt statlig tilskudd til sikring og tilrettelegging.» Dette er altså ikke atferdsregler som Miljøverndepartementet har vedtatt innført, men en oppfordring til kommunene for å innføre disse reglene. Det er riktig nok ikke heldig at miljøverndepartementet ønsker at kommunene skal innføre adferdsregler over store områder i strid med deres eget rundskriv, men jeg mener at man ikke kan utlede en rett til å kunne begrense et større område med bakgrunn i en oppfordring fra

⁵¹ Rundskriv fra Miljøverndepartementet, T-2007-3, side 34

⁵² Marianne Reusch, *Allemannsretten. Friluftslivets rettsgrunnlag*, side 262-264

⁵³ Atferdsregler fastsatt av Miljøverndepartementet 19. mai 1995, i medhold av § 15 annet ledd i friluftsløven

Miljøverndepartementet. Jeg er ikke helt uenig i at reglene kan brukes til å regulere større områder, men disse områdene må være godt avgrensede, noe Reusch også mener. Problemet med å avgrense større områder er at hvis områdene blir store og inneholder større inngrep i ferdsele kan det komme på kant med formålet i frilufsloven §§ 1 og 15. Hvis reglene som i tilfelle oppfordringen fra Miljøverndepartementet skal gjelde over større områder med den hensikt at det skal bli mer oversiktlig for de som ferdes i området så vil ikke det være i tråd med å «sikre almenhetens rett til ferdsel, opphold mv.», i henhold til frilufsloven § 1. Det vil sannsynligvis ikke være i henhold til § 15 sin overskrift om at den gjelder for «visse frilufsområde» som tilsier en noe snevrere forståelse enn tre fylker, og jeg kan vanskelig se at så store områder er så tungt trafikkert at det er snakk om «område hvor utfarten er stor».

Isolert sett kan det sikkert være stor belastning på enkelte områder innenfor dette større området, men i så måte er det i følge ordlyden det området som opplever stor belastning som skal gis atferdsregler, og ikke hele fylket. Det kan også være at årsakene til hvorfor hvert enkelt område opplever stor belastning er forskjellige, og derfor trenger forskjellige avbøtende tiltak. Da er det ikke i tråd med formålet å begrense en større del av ferdsele enn nødvendig bare for å lage like regler. Det kan godt være at større områder kan ferdselsreguleres etter frilufsloven § 15, men det er lite forarbeider på bruk av § 15, og det taler for å bruke en streng ordlydsfortolkning, slik at hvis det skal være snakk om større områder, så må det være på grunnlag av at hele området opplever stor belastning og at området må reguleres for å kunne ivareta «ro og orden, verne dyre- og plantelivet og fremme helsetiltak og sanitære forhold.»⁵⁴

Inngrepet må også vurderes i forhold til proporsjonalitetsprinsippet i forvaltningsloven hvor størrelsen på inngrepet må vurderes i forhold til formålet med vedtaket. Dette tilsier at det ikke skal begrenses for ferdsel i et område som er større enn det som er nødvendig for å beskytte de områdene som er utsatt for stor trafikk.

Vedtaket krever samtykke fra grunneier, og det er også mulig for grunneier å be kommunen om å vurdere vedtak om begrensning av ferdsel. Et eventuelt vedtak må stadfestes av fylkesmannen.

⁵⁴ Lov 28. juni 1957 nr. 16 om frilufslivet (frilufsloven) § 15

3.5.2 Forvaltningens mulighet til å forby ferdsel på angitte strekninger

Kommunen har mulighet til å forby ferdsel etter friluftsløven §2 andre ledd på enkelte strekninger, og hjemmelen finnes i samme regel. Det kreves samtykke fra grunneier og vedtaket må stadfestes av fylkesmannen. I Odelstingsproposisjonen til loven fremkommer det at fylkesmannen må vurdere vedtak i forhold til allmenne friluftssinteresser.⁵⁵ Samme sted fremkommer det at kommunen er nærmest til å gjøre vurderinger av de lokale forhold og behov, og dette ansvaret påhviler derfor kommunen. Forbudsmuligheten fremstår som en mulighet for å forby for eksempel ridning eller terrengsykkel på en eller flere gitte strekninger, men regelen strekker seg ikke så langt som §§ 15 og 16 både når det gjelder hva slags ferdsel som kan forbys, eller for hvor stort område forbudet gjelder. Denne muligheten er nok mest hensiktsmessig å bruke på enkelte stier hvor det kanskje er mange fotgjengere slik at for eksempel ridning vil være til vesentlig ulempe for de andre som ferdes på stedet.

3.5.3 Forvaltningens mulighet til å sperre for ferdsel

Forvaltningen har hjemmel til å sperre for allmenhetens ferdsel i naturen gjennom friluftsløven § 16. Her står det i første ledd at

«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, når ferdselen gjør nevneverdig skade på den eller er til vesentlig hinder for den bruk som eieren eller brukeren gjør eller ønsker å gjøre av den.»

Det første vilkåret er at eiendommen må i «særlig grad» bli utsatt for allmenhetens ferdsel. Dette må sees på som et strengt vilkår. Vilkåret i § 15 var at utfarten må være «stor», og selv denne må kunne sies å utgjøre en betydelig terskel før forvaltningen kan fatte vedtak. «Særlig» blir i dette tilfellet mer som at ferdselen utgjør en ekstrem belastning, men samtidig må det tenkes at det må kunne gripes inn før naturen får irreversibel skade. I tillegg er det to alternative tilleggsvilkår. Det ene er at ferdselen må utgjøre en nevneverdig skade på eiendommen, eller være til vesentlig hinder for grunneiers tenkte bruk av eiendommen. At skaden skal være «nevneverdig» forstås som at skaden må være noe mer enn det som man kan forvente ved normal ferdsel. Dette er neppe et strengt vilkår men sett i sammenheng med at ferdselen må være «særlig» så er det likevel en viss terskel før det kan vedtas ferdselsforbud. Det alternative vilkåret om at grunneier eller noen i hans sted blir hindret i å

⁵⁵ Ot.prp.nr.27 (1995–1996) Om lov om endringer i lov av 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet, side 18

bruke den som tenkt må nok også vurderes i sammenheng med hva grunneier eller bruker har tenkt å bruke eiendommen til. Høyesterett hadde denne uttalelsen i Yxney-dommen: «Allemannsretten vil, selv om den standard loven benytter er den samme, ha vesentlig vanskeligere for å få gjennomslag i forhold til grunneiers næringsinteresser enn i forhold til dennes ønske om uforstyrret bruk av eiendommen til rekreasjonsformål.»⁵⁶ Denne uttalelsen kom i sammenheng med en redegjørelse for de hensyn som førstevoterende mente lå bak allemannsretten. Uttalelsen er generell og burde også ha betydning for vurderingen om allmenhetens ferdsel er til vesentlig hinder for grunneiers bruk av eiendommen. I de tilfeller hvor grunneier kun ønsker at det eksisterer en ikke bruk av allemannsretten på eiendommen, fordi grunneier ønsker å bruke grunnen selv til fritidsformål, står grunneiers rett svakere enn hvis det var legitime næringsinteresser som ble lidende av allmenhetens ferdsel på eiendommen.

I Friluftsløven § 16 andre ledd står det: «Sperring fastsettes for et bestemt tidsrom, ikke over 5 år om gangen. Kommunens vedtak må stadfestes av fylkesmannen.» Sperringen har en tidsbegrensning på maksimalt fem år. Det er altså ikke snakk om en permanent sperring for ferdsel, men kun en midlertidlig sperring. Normalt vil slike områder som opplever stort press være områder som er viktige friluftsområder for allmenheten, og det er derfor viktig at slike områder ikke blir permanent utilgjengelige. Kommunens vedtak må stadfestes av fylkesmannen, og i forarbeidene begrunner miljøverndepartementet stadfestelsesvilkåret «Det foreslås at kommunens vedtak skal stadfestes av fylkesmannen, ettersom det dreier seg om inngripende vedtak i forhold til allmenheten.»⁵⁷

Forarbeidene beskriver regelen følgende «Den gir grunneiere (brukere) adgang til ved offentlig løyve å få sin eiendom helt eller delvis sperret for almenheten i tilfelle hvor en massetilstrømming er til vesentlig hinder for hans eget bruk.»⁵⁸ Det er mulig å bare delvis stenge for ferdsel. Ordlyden i «hel eller delvis sperring av eiendommen» tilsier at det er snakk om en sperring av all ferdsel på eiendommen, men at sperringen kan begrense seg til ikke å gjelde hele eiendommen. I rundskriv fra miljøverndepartementet står det «Hele eller deler av eiendommen kan bli avsperrret, for hele året, eller for et bestemt tidsrom, og forbudet kan gjelde for all ferdsel, eller bare for visse aktiviteter, f.eks. bading, rasting eller telting.»⁵⁹

⁵⁶ HR-2007-238-A – Rt-2007-102, Yxney-dommen, avsnitt 70

⁵⁷ Ot.prp.nr.27 (1995–1996) Om lov om endringer i lov av 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet, side 9

⁵⁸ Ot.prp.nr.2 (1957) Om lov om friluftslivet, side 36

⁵⁹ T-2007-3, side 35

Denne forståelsen fremstår som noe forvirrende. At eiendommen kan sperres for bare deler av året, eller i et bestemt tidsrom er en fornuftig forståelse og i tråd med at regelen kun oppstiller en tidsavgrenset mulighet for å sperre for ferdsel. Men at regelen kan brukes til å begrense noen former for ferdsel eller aktivitet mens andre tillates kan ikke leses av ordlyd eller av forarbeidene. Denne tolkningen kan være problematisk siden det skaper liten eller ingen forskjell mellom bestemmelsene i friluftsløven §§ 15 og 16. Som beskrevet i punkt 3.6.1 kan kommunen allerede hindre folk å sette opp telt gjennom § 15 som har en lavere terskel for å kunne bli tatt i bruk. Det er ingen ting i veien for at § 16 ikke også kan begrense enkelte aktiviteter, og noen ganger kan det være praktisk. For eksempel kan det tenkes at all ferdsel sperres for noen måneder på høsten, mens telting er forbudt hele året i samme område. Likevel må formålet med regelen være å sperre for ferdsel på et mer generelt grunnlag enn å begrense enkelte aktiviteter som kan gjøres etter § 15.

Vilkårene for at regelen skal bli tatt i bruk må ansees som strenge. Men virkningene av et slikt vedtak er også en stor inngripen i allemannsretten. Reusch beskriver sperringhjemmelen som «det ytterste vern en grunneier har dersom hans eiendom er særlig utsatt for allmennhetens ferdsel.»⁶⁰ Denne kommentaren er inspirert av flere andre teoretikere og Miljøverndepartementet ber kommunene i rundskriv om å vise måtehold ved bruk av denne regelen:

«For viktige friluftsområder der det er vesentlige konflikter med grunneier, og denne ønsker sperring, bør kommunen være varsom med å bestemme dette. Istedet bør kommunen søke andre løsninger som ivaretar allmennhetens interesser, f.eks. gjennom avtale søke å erverve eiendommen eller inngå servitutavtale som sikrer allmennhetens muligheter til fortsatt bruk av området, etterkomme krav om innløsning, eller eventuelt gå til ekspropriasjon. Utarbeiding av reguleringsplan for området kan ofte være et egnet virkemiddel til få klarlagt og løst interessekonflikter.»⁶¹

Miljøverndepartementet ber kommunene om å strekke seg langt for å finne en alternativ løsning som ikke innebærer sperring av ferdsel for allmenheten. Erverve eiendom, etterkomme innløsning etter friluftsløven § 18 og ekspropriasjon nevnes som eksempel på alternative løsninger. Men for at kommunene skal strekke seg så langt så må det være det

⁶⁰ Marianne Reusch, *Allemannsretten. Friluftslivets rettsgrunnlag*, side 265

⁶¹ T-2007-3, side 35

snakk om «viktige friluftsområder». De alminnelige friluftsområdene vil ikke utløse et like stort behov for kommunene å finne en alternativ løsning enn det frilufsloven § 16 gir hjemmel for.

Frilufsloven § 16 er en snever regel og det var bare mulig å finne tre tilfeller hvor regelen har vært brukt. Disse tre tilfellene vil jeg komme tilbake til. Det at det finnes lite praksis på bruken av regelen gjør at Reusch kaller den for «frilufslovens mest oppskrytte bestemmelse.»⁶² På samme side nevner Reusch at bruk av frilufsloven § 16 ble nevnt i Furumoadommen som et tiltak som grunneier kunne søke om. I Furumoadommen uttaler Høyesterett:

«Så lenge ferdselens omfang imidlertid er usikker, mener jeg ikke at dette forhold kan hensyntas i denne sammenheng. Slik jeg ser det, er dette et spørsmål som vil kunne rettferdiggjøre et stengsel etter lovens § 16, såfremt det viser seg at bruken av ferdselsretten blir særlig belastende.»⁶³

Uttalelsen kom i sammenheng med vurdering av om trafikk over eiendommen fra en nærliggende campingplass kunne utgjøre en fremtidig særlig belastning for grunneier. I Furumoadommen konkluderte Høyesterett med at mulig fremtidig bruk ikke kunne hjemle bruk av frilufsloven § 16, men det var den faktiske bruken som måtte legges til grunn. I dette tilfellet var det ikke noe trafikk fra campingplassen siden grunneier hadde sperret av med gjerde. Denne uttalelsen har blitt dempet i en senere Høyesterettsdom «Førstvoterende [i Furumoadommen] ga på side 1174 uttrykk for at høy utnyttelse etter omstendighetene kan være til fortrensel for eierne, men uttalte at

«så lenge ferdselens omfang ... er usikker, mener jeg ikke at dette forhold kan hensyntas i denne sammenheng». Hun føyde til at skulle det vise seg at «ferdselsretten blir særlig belastende», kan det rettferdiggjøre et stengsel etter frilufsloven § 16. Rekkevidden av disse uttalelsene kan – som lagmannsretten i vår sak peker på – være noe usikker».⁶⁴

I denne dommen mener Høyesterett at det kanskje kan være tilfeller hvor man må legge fremtidig bruk til grunn. Det kan nok være hensiktsmessig å se på mulighetene for at

⁶² Marianne Reusch, *Allemannsretten. Friluftslivets rettsgrunnlag*, side 265 og 266

⁶³ HR-1998-34-A – Rt-1998-1164, Furumoadommen, side 1174

⁶⁴ HR-2012-1183-A – Rt-2012-882, avsnitt 54

fremtidig bruk kan bli så stor og belastende for grunneier eller naturen at det kan lages et forbud mot ferdsel etter frilufsloven § 16. Men vilkårene i frilufsloven § 16 setter ikke opp fremtidig belastning som et vurderingstema, men sier «blir» istedenfor «kan bli» og man må derfor vurdere faktisk belastning og ikke teoretisk fremtidig belastning. Det vil være nærmest umulig å innfri vilkårene for sperring av ferdsel uten at det finnes ferdsel, eller bare begrenset ferdsel på stedet. Til slutt vil sperring av ferdsel kun være en midlertidig løsning, slik at en mer permanent løsning må uansett utfordres.

De tre tilfellene som var mulig å finne hvor frilufsloven § 16 var brukt. Den ene var en forskrift som sperret for ferdsel rundt kronprinsparets hytte på sørlandet.⁶⁵ Reusch har kritisert bruken av frilufsloven § 16 for å sørge for sikkerheten til kronprinsparet, og jeg stiller meg bak hennes syn på saken og vil ikke gå nærmere inn på forskriften her.⁶⁶ Forskriften ble opphevet i 2015. Den andre forskriften gjelder for et område i Frogn kommune i Akershus.⁶⁷ Forskriften inneholder forbud mot ferdsel og adferdsregler som gjelder for området. For eksempel er det forbud mot ferdsel for enkelte områder, det er forbud mot oppankring og ilandstigning fra båt, og forbud mot enkelte frilufsformer som klatring og sykling. Noen av hensynene bak var faren for at de som ferdes der skulle skade seg på farlige objekter under bakken, og hensyn til vegetasjon og dyreliv. Forskriften ble opphevet i 2009. Den siste forskriften omhandler et periodevis ferdselsforbud på Hudøy i Færder Kommune i Vestfold.⁶⁸ I saksdokumentene fremkommer det at ferdselsforbudet er begrunnet med arrangement av sommerleirskole for barn på Hudøy, og at allmenhetens ferdsel vil potensielt være til hinder for at leirskolen kan gjennomføres. Etter en interessevurdering og det at det finnes gode alternativer for allmenheten å ferdes på i tidsrommet ferdselsforbudet gjelder gis det en anbefaling om å gjennomføre ferdselsforbud.⁶⁹ Ferdselsforbudet fremstår som noe enkelt begrunnet fra kommunen i og med at de ikke vurderer om ferdselen er «særlig», men konkluderer med at den kan være stor og kan komme i konflikt med sommerleiren som arrangeres der uten å vurdere om ferdselen er til «vesentlig hinder» for leirskolen. I tillegg legges det vekt på at befolkningen synes å respektere ferdselsforbudet som allerede eksisterer der. Jeg kan ikke se at om befolkningen er lovlydig og respekterer forskrifter ved ikke å bryte

⁶⁵ Forskrift 25. mai 2010 nr. 740 om sperring av begrenset område på Dvergsøya, gnr. 52, bnr. 1-3, Kristiansand kommune, Vest-Agder

⁶⁶ Marianne Reusch, *Allemannsretten. Frilufslevets rettsgrunnlag*, side 266 og 267

⁶⁷ Forskrift 08. juli 2004 nr. 1158 om atferdsregler for Oscarsborg befestning, Søndre og Nordre Kaholmen, Bergholmen og Forsvarets eiendom på Søndre Håøya, Frogn kommune, Akershus

⁶⁸ Forskrift 04. juli 2018 nr. 1145 om sperring av allmenn ferdsel, Hudøy, Færder kommune, Vestfold

⁶⁹ Se vedlegg, saksdokument fra Færder Kommune

dem, at det automatisk gir grunnlag for en videreføring av et eksisterende forbud. Motsatt kan jeg ikke se at hvis befolkningen ikke respekterte forbudet, at det skulle bety at forbudet måtte oppheves. Alt i alt fremstår forskriften som mer riktig begrunnet enn ferdselsforbudet for kronprinsparets hyttetomt.

Ferdselsforbud etter frilufsloven § 16 er ikke mye benyttet, og det fremkommer også av loven at dette skal være et snevert unntak fra retten til å fritt ferdes i naturen. Likevel er muligheten for å kunne gi ferdselsforbud nødvendig. Men så langt det går skal og bør forvaltningen prøve å finne alternative løsninger før ferdselsforbud vedtas.

3.5.4 Begrense ferdsel med bruk av avgift

En mulighet til å begrense ferdsel er å kreve avgift for å ferdes i tilrettelagt område. Dette er et unntak fra gratisprinsippet i allemannsretten. Om gratisprinsippet uttalte Miljøverndepartementet i rundskriv følgende: «Allemannsretten gir en rett for alle til ferdsel og opphold; en rett som er gratis. Det kan dermed ikke tas betalt for utøvelse av allemannsrett.»⁷⁰

Hjemmelen finnes i frilufsloven § 14 og lyder «Ferdselsrett etter denne lov er ikke til hinder for at eier eller bruker etter løyve av kommunen kan kreve en rimelig avgift for adgangen til badestrand, teltplass eller annet opparbeidet frilufsområde, men avgiften må ikke stå i misforhold til de tiltak eier eller bruker har gjort på området til fordel for frilufsfolket. Det kan settes vilkår for slikt løyve».

Det kan altså kreves en «rimelig» avgift for adgang til tilrettelagte frilufsområder. Med ordlyden «rimelig» avgift forstås at størrelsen på avgiften ikke kan bestemmes ut fra tilbud og etterspørsel, men må settes i forhold til verdien på tilretteleggingen som har blitt gjort på området det kreves avgift for. Under utarbeidelse av forandringer til loven uttalte Miljøverndepartementet seg på spørsmål om det måtte innhentes tillatelse før avgift kunne fastsettes:

«Departementet foreslår at § 14 endres slik at det etter første ledd alltid må innhentes tillatelse fra kommunen før atkomstavgift fastsettes. Dette vil sikre kommunen bedre

⁷⁰ T-2007-3, side 32

muligheter til å styre avgiftsinnkrevningen slik at allmennhetens friluftsinnteresser og hensynet til allmenn ferdsel blir tilstrekkelig ivaretatt.»⁷¹

Fra tidligere erfaringer mente departementet at det var nødvendig å sørge for en kontroll over avgiftene for å sikre allmennheten tilgang til friluftsområder som var avgiftsbelagte.

Kommunen har et ansvar å fremme friluftslivets interesser etter frilufsloven § 22, så det å måtte søke om løyve for å kunne fastsette avgift virker som et fornuftig vilkår. Frilufsloven og allemannsretten er ikke til for å ivareta næringslivets interesser og behov for å kunne kreve avgift. Dette uttalte Miljøverndepartementet om avgift i næringsvirksomhet:

«Bestemmelsen gjelder ikke i forbindelse med ordinær forretningsbasert næringsvirksomhet. Inngangspenger vil her kunne tas uavhengig av frilufsloven § 14. Områder som er unntatt fra alminnelig ferdselsrett – områder som er å anse som innmark, herunder områder «for industrielt eller annet særlig øyemed hvor allmennhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrengsel for eier, bruker eller andre » (jf frilufsloven § 1), vil falle utenfor bestemmelsen.»⁷²

Næringsvirksomhet som er etablert i områder hvor allmenhetens ferdsel vil være til fortrengsel for brukeren faller utenfor frilufslovens virkeområde. Disse kan derfor fritt fastsette den avgiften de ønsker for tilgang til sine områder. Eksempler på slike områder kan være fornøylesparker og badeparker. Nordkapplataet er et område hvor det har vært mye strid rundt hvor stor avgift næringslivet der kunne ta for at folk skulle besøke anleggene deres. Nordkapplataet ligger i Nordkapp kommune i Finnmark og er et populært turistmål. På plataet har det blitt bygget et opplevelsessenter og det har blitt krevd, og kreves fortsatt en avgift for å komme inn på nordkapplataet.⁷³ Sivilombudsmannen har vurdert om det kan kreves samme avgift for de som bare vil se nordkapplataet som for de som ønsker å benytte seg av opplevelsessenteret.⁷⁴ Sivilombudsmannen kom til en konklusjon hvor det skulle lite til før et friluftsområde var ansett som opparbeidet, og at en parkeringsplass var nok til å kunne kreve avgift. I spørsmålet om det kunne kreves felles avgift for besøk av nordkapplataet og opplevelsessenteret mente Sivilombudsmannen at opplevelsessenteret var å anse som et selvstendig tiltak og ikke en del av et opparbeidet friluftsområde. Det var derfor

⁷¹ Ot.prp.nr.27 (1995–1996) Om lov om endringer i lov av 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet, side 7 og 8

⁷² Ot.prp.nr.27 (1995–1996) Om lov om endringer i lov av 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet, side 8

⁷³ Visit Nordkapp <<http://www.visitnordkapp.net/no/apningstider>> [15.05.2019]

⁷⁴ SOMB-1992-58 (1992 S 157)

ikke hjemmel i frilufsloven §14 for å kunne kreve avgift for opplevelsessenteret fra de som kun ønsket å besøke Nordkappplatået. Det måtte kreves en avgift fra de som skulle besøke Nordkappplatået, mens de som ville besøke opplevelsessenteret må løse egen billett.

Det er ikke adgang til å kreve avgift for bruk av skiløyper, stier og lignende. Det fremkommer både i en uttalelse fra Miljøverndepartementet i forarbeidene, og i tillegg i departementets rundskriv.^{75 76} I Miljøverndepartementets rundskriv går departementet langt i å antyde at ferdsel i skiløyper, på stier og i alpinanlegg skal være fri. For alpinbakker er kun tillat å ta betalt for bruk av heisanlegg. Det er altså de mer avgrensede områdene hvor det har blitt tilrettelagt for å drive med friluftsliv at det er lov å kreve betaling. Hensynet bak er at friluftslivet skal være gratis og lett tilgjengelig for alle, slik at det ikke skal bli klasseforskjeller i hvem som kan nytte allemannsretten.

Det kan virke som det må være et visst press på området før det kan kreves avgift. Hvis det skulle vært mulig å kreve avgift i områder hvor det er lite ferdsel annet enn grunneierens egen ville kanskje denne regelen blitt misbrukt for å gi grunneier større arealer i utmark som han til en viss grad kunne bruke som om det var innmark. Miljøverndepartementet uttaler i rundskrivet: «Miljøverndepartementet ser det som ønskelig at minst mulig utmarksareal unndras allmenn ferdselsrett ved at det innføres betalingsordninger.»⁷⁷ Kommunen er derfor nødt til å være restriktive med hvilke områder de gir løyve for å kreve betaling for å sikre allmennhetens friluftslivsinteresser.

3.6 Organisasjoner og foreninger

Det finnes mange organisasjoner og foreninger som har frilufsloven som interesseområde. Det kan være seg organisasjoner som skal ivareta en liten gruppe mennesker som driver med en bestemt eller flere aktiviteter i lokalsamfunnet, til store organisasjoner som Den Norske turistforening (DNT). DNT er Norges største interesseorganisasjon for friluftsliv og har over 300.000 medlemmer på landsbasis og 57 medlemsforeninger og tilknyttede lokallag.⁷⁸ DNT skriver selv på sin hjemmeside angående deres samfunnsansvar: «DNT ønsker at flest mulig skal få oppleve glede i naturen, nå og i framtiden. Det er fellesnevneren for vårt engasjement

⁷⁵ Ot.prp.nr.27 (1995–1996) Om lov om endringer i lov av 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet, side 8

⁷⁶ T-2007-3, side 33

⁷⁷ T-2007-3, side 32

⁷⁸ Den Norske turistforening, om DNT <<https://www.dnt.no/om/>> [08.05.2019]

for folkehelse, naturforvaltning og skole.» De har med andre ord naturforvaltning som en del av sitt samfunnsansvar.

3.6.1 Mulighet til å påvirke forvaltningsvedtak

Men det er ikke slik at ikke andre organisasjoner som ikke har friluftslivsinteresser som sitt hovedområde ikke kan delta i spørsmål om allemannsrett og ferdsel. Naturvernforbundet er Norges eldste interesseorganisasjon for natur- og miljøvern. Naturvernforbundet har interesse av å ivareta naturen, og i spørsmål hvor ferdsel kan påføre naturen skade vil det være naturlig at begrensning av ferdsel kan være i Naturvernforbundets interesse. Og det finnes også organisasjoner for næringslivets interesser, og en næring som naturlig ligger i naturen er kraftproduksjon. Norge har i lang tid hatt produksjon av kraft gjennom vannkraft. Utbygging av vannkraft har vakt mange reaksjoner opp gjennom årene, og toppet seg nok ved utbyggingen av Altavassdraget som i sin tur var starten på en styrking av Norske samers rettigheter og opprettelsen av Sametinget.⁷⁹ Også friluftslivet lider av kraftutbygging, og med inntøget av klimaforandringer presser samfunnet på for mer grønn teknologi innenfor kraftproduksjon. Vindmøller er blitt et satsningsområde for kraftselskapene i Norge, og utenlandske selskaper som ønsker å etablere seg i Norge. Energi Norge er kraftprodusentenes interesseorganisasjon og de ønsker at Norge skal utbygge mer av naturen for å produsere vindkraft. Organisasjonene har særdeles motstridende interesser, men de har noen ting til felles, og det er blant annet natur og utmark, herunder allemannsretten.

Med mange og til dels store organisasjoner som alle har synspunkt på allemannsretten eller de områdene hvor allemannsretten utøves så må disse ha muligheten til å ha en reell påvirkningskraft på forvaltningen av friluftslivet. Foreninger og interesseorganisasjoners klageadgang i forvaltningssaker følger av forvaltningsloven.⁸⁰ Det står i friluftsloven § 24 første ledd «Når ikke annet er bestemt, gjelder forvaltningsloven for behandling av saker etter denne lov». I forvaltningsloven § 37 første og andre ledd kommer det fram at private og offentlige organisasjoner har rett til å uttale seg i saker som angår dem. Det er forvaltningsorganet sitt ansvar å innhente den informasjonen som er nødvendig for å kunne fatte et informert vedtak i en sak. I § 37 første og andre ledd står det:

⁷⁹ Store Norske leksikon ved Mikkel Berg-Nordlie, Alta-saken <<https://snl.no/Alta-saken>> [08.05.2019]

⁸⁰ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

«Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Offentlige og private institusjoner og organisasjoner for de erverv, fag eller interessegrupper som forskriftene skal gjelde eller gjelder for eller hvis interesser særlig berøres, skal gis anledning til å uttale sig før forskriften blir utferdiget, endret eller opphevet.»

På denne måten vil interesseorganisasjoner kunne uttale seg og påvirke vedtak i forvaltningen som er av interesse for deres medlemmer og fagområde før de blir vedtatt. For eksempel vil et vedtak om utbygging av vindmøller kunne påvirke interessene til alle de tre interesseorganisasjonene som allerede er nevnt. Friluftslivsorganisasjonene vil kanskje poengtere at utbygging av vindmøller og veier vil ødelegge for enkelte aktiviteter som kiting, som på samme måte som vindmøller er avhengig av store åpne områder med mye vind. Miljøvernorganisasjonene vil poengtere at utbygging av vindkraft vil ødelegge store og sårbare naturområder, og kraftindustriens interesser ligger kanskje i å kunne begrense ferdsele i området hvor vindmøllene skal stå, i alle fall for perioden hvor arbeidet pågår. Alle de nevnte organisasjonene vil i slike tilfeller sannsynligvis ha muligheten til å uttale seg før vedtak fattes.

3.6.2 Klageadgang i forvaltningssaker

Interesseorganisasjoner kan også ha mulighet til å klage på forvaltningsvedtak som er fattet. I forvaltningsloven § 28 står det at «Enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken». Det er åpenbart at foreninger som er part i en sak også må ha klagerett på lik linje med alle andre, men det er ikke like åpenbart i de tilfeller hvor organisasjonene ikke er part. Vilkåret «rettslig klageinteresse» er en vid formulering som skal omfatte alle som har en interesse i vedtaket. For om organisasjoner har rettslig interesse vil det være avgjørende om saken er innenfor deres interesseområde. I forarbeidene til forvaltningsloven skriver Justis- og politidepartementet:

«I mange tilfelle varetar en forening eller en organisasjon sine medlemmers interesse på en slik måte at et vedtak må sies å vedkomme foreningen, og det vil være naturlig at foreningen har klagerett. I andre tilfelle er dette hverken rimelig eller naturlig. Det

må bero på om vedtaket i det individuelle tilfelle kan sies å vedkomme foreningen eller den organisasjon det er tale om.»⁸¹

For at en interesseorganisasjon skal ha klagerett i et forvaltningsvedtak må vedtaket treffe de interessene som organisasjonen er opprettet for å verne og arbeide med. For forvaltningsvedtak angående ferdsel vil det ofte være snakk om å begrense ferdsel siden folk i utgangspunktet kan ferdes fritt i naturen. Det kan være begrensning av ferdsel i sårbare områder, eller innføring av naturområder. På denne måten kan organisasjoner og foreninger være med å påvirke spørsmål om ferdsel i naturen, og blant annet begrense denne. Et eksempel er markaloven som forvalter naturområdene rundt Oslo.⁸² Formålet med markaloven står i § 1 og er å «... fremme og tilrettelegge for friluftsliv, naturopplevelse og idrett. Loven skal sikre Markas grenser og bevare et rikt og variert landskap og natur- og kulturmiljø med kulturminner.» For best mulig å kunne ivareta formålet har organisasjoner som har sine interesseområder innenfor det formålet skal beskytte en utvidet klagerett. Denne klageretten belager seg ikke på at organisasjonen må ha rettslig interesse etter forvaltningsloven for å kunne klage, men kan klage på alle vedtak fattet for områdene hvor markaloven gjelder. Den utvidede klageretten for organisasjoner står i markaloven § 16 andre ledd: «Organisasjoner som har friluftsliv, idrett, naturvern eller kulturvern som formål kan påklage vedtak fattet av kommunen etter § 5, § 7 første ledd, § 9 og § 10. Ellers gjelder reglene om klage i forvaltningsloven tilsvarende». Siste setning tilsier at organisasjoner som ikke har klagerett direkte fra markaloven kan fortsatt ha klagerett etter forvaltningslovens regler.

3.6.3 Adgang til å reise søksmål

Organisasjoner har også mulighet til å opptre på vegne av allmenheten og reise søksmål om forhold innenfor de interesseområdene organisasjonen har. Dette fremkommer av tvisteloven § 1-4 første ledd: «Foreninger og stiftelser kan reise søksmål i eget navn om forhold som det ligger innenfor organisasjonens formål og naturlige virkeområde å ivareta, når vilkårene ellers i § 1-3 er oppfylt». Reusch uttaler at «De aller fleste friluftsforeninger, turistforeninger, idrettslag og velforeninger vil etter dette trolig ha søksmålsadgang i saker som gjelder allemannsrett såfremt organisasjonen fremstår som en naturlig representant for

⁸¹ Ot.prp.nr.38 (1964-1965) Om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), side 98

⁸² Lov 05. juni 2009 nr. 35 om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner (markaloven)

friluftinteressene i saken.»⁸³ Denne adgangen til å reise søksmål er viktig for ivaretagelsen av de rettigheter som grupper har. Det kan være enkeltpersoner som ikke har tilstrekkelig tilknytning til en sak og ikke kan reise søksmål, men en interesseorganisasjon som denne personen er tilknyttet til kan reise sak så lenge saken ligger innenfor organisasjonens formål og virkeområde. På denne måten kan man ivareta interessene til en større andel personer som alene ikke ville vært i stand til eller hatt god nok tilknytning til saken eller rettslig interesse for å reise søksmål.

3.7 Friluftsråd

Friluftsråd er et samarbeid mellom to eller flere kommuner og eventuelt organisasjoner.⁸⁴ Hjemmel for å opprette friluftsråd finnes i kommuneloven § 27 mv. om interkommunalt samarbeid.⁸⁵ Det er 27 interkommunale friluftsråd i Norge, og totalt er det 223 medlemskommuner i friluftsrådene.⁸⁶

Det står i kommuneloven § 27 nummer en at «To eller flere kommuner, to eller flere fylkeskommuner, eller en eller flere kommuner og en eller flere fylkeskommuner, kan opprette et eget styre til løsning av felles oppgaver.» Dette er altså et samarbeid i de tilfellene kommunene er små eller ikke har ressurser alene til å kunne ivareta forpliktelser etter friluftsløven. En positiv effekt av et interkommunalt samarbeid er at kommunene kan legge til rette for et friluftsliv som ikke begrenses av kommunegrenser eller kommuneøkonomi. På denne måten kan friluftsråd kanskje bidra til et bedre friluftslivstilbud enn det kommunene alene klarer.

Sammensetningen av friluftsråd bestemmes av kommunestyret og fylkestinget som har mandat til å opprette interkommunale samarbeid etter Kommuneloven § 27 første ledd. Friluftsrådet kan ikke fatte vedtak utenom det som omhandler den daglige driften og organisering.⁸⁷ Friluftsrådene har derfor i utgangspunktet mer en rådgivende og veiledende funksjon, hvor kommunene selv treffer vedtak på bakgrunn av friluftsrådets arbeid. Dette må sies å være en god løsning da det kan være problematisk at et friluftsråd med mange

⁸³ Marianne Reusch, *Allemannsretten. friluftslivets rettsgrunnlag*, side 389

⁸⁴ Friluftsrådernes Landsforbund, om friluftsråd <<https://www.friluftsrad.no/medlems-friluftsrad/om-friluftsrad>> [09.05.2019]

⁸⁵ Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

⁸⁶ Friluftsrådernes Landsforbund, medlemskommuner <<https://www.friluftsrad.no/medlems-friluftsrad/medlemskommuner>> [09.05.2019]

⁸⁷ Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 27

forskjellige medlemskommuner skulle hatt mandat til å fatte bindende vedtak for alle kommunene. Det ville ikke vært i tråd med prinsippene om kommunalt selvstyre og lokaldemokrati. Friluftsrådene har derfor ikke noen direkte vedtaksmyndighet i spørsmål som angår ferdselsretten, men kun en rådgivende myndighet i spørsmål om allemannsrett og friluftsliv.

4 Konfliktene i friluftslivet

4.1 Konflikter mellom de som utøver allemannsretten

En type konflikter er konflikter mellom forskjellige brukere av ferdselsretten. Denne typen konflikter er ikke noe nytt, men et problem som er økende grunnet flere brukere og nye måter å bruke naturen på enn da frilufsloven ble vedtatt. Da frilufsloven ble vedtatt var ferdsel til fots og på ski den type ferdsel som ferdselsretten først og fremst var beregnet for. Senere har vi fått nye måter å bevege oss på. Terrengsykkel, elsykkel, basehopping og elvepadling er eksempel på nye ferdselsmåter som har blitt populære i etterkant av frilufsloven.

Konfliktene oppstår gjerne der det er tilrettelagt for annen aktivitet, for eksempel i langrennsløyper hvor det ofte oppstår konflikter mellom de som går på langrenn og gående, men det finnes også eksempler på konflikter mellom brukere som er tiltenkt de samme områdene. I langrennssporet kan det oppstå konflikter mellom de som bruker klassisk skiteknikk og de som bruker skøyting eller friteknikk. Andre kjente konflikter er konflikt mellom de som går på ski i alpinbakken mot den normale fartsretningen. Tidligere var det de på telemarksski og fjellski som gikk i bakken, men disse var så få at de fikk gjerne gå i fred og det eksisterte et stille samtykke til at disse kunne benytte bakkene i flere anlegg. Senere har den teknologiske utviklingen gjort at randoneesporten har fått en eksplosiv vekst og disse brukerne har også tatt i bruk alpinbakker for trening og i perioder hvor det er kun kunstsneen i anlegg som det er mulig å gå på.

Men det er ikke bare i de områdene som er tilrettelagt for en eller flere aktiviteter hvor brukerkonfliktene kan oppstå. Også i områder hvor det ikke finnes noen form for tilrettelegging oppstår det konflikter. Terrengsykling har eksistert lenge før frilufsloven ble

vedtatt, men det var først i 1978 den spesialtilpassede terrengsykkelen ble introdusert.⁸⁸⁹ Det var derfor ikke mulig for lovutvalget å forutse at terrengsykkel skulle føre til konflikter på stier i naturen.

Frilufsloven regulerer ikke konflikter mellom brukergrupper spesielt. Slike konflikter må normalt løses etter hensynsregelen i frilufsloven § 11.

4.2 Hensynsregelen

Hensynsregelen i frilufsloven § 11 første ledd sier følgende: «Enhver som ferdes eller oppholder seg på annen manns grunn eller på sjøen utenfor, skal opptre hensynsfullt og varsomt for ikke å volde skade eller ulempe for eier, bruker eller andre, eller påføre miljøet skade»

Regelen gjelder for alle som beveger seg og oppholder seg i naturen. Det kan se ut som fra lovteksten at reglene ikke gjelder for grunneier siden det står at regelen gjelder på «annen manns grunn», men det fremkommer ikke noen steder i forarbeider at de samme hensynsreglene ikke skal gjelde også for grunneier. De som ferdes i naturen skal på en slik måte at de ikke er til fare for «andre» som er ute i naturen. Med «andre» menes gående, syklende og alle som bruker naturen. Det stilles ingen krav til at det bare skal tas hensyn til «andre» som bruker naturen på samme tidspunkt som en selv bruker naturen, slik at det kan ikke legges igjen søppel og gjenstander slik som hermetikkbokser og annet skarpt avfall som andre brukere av naturen kan komme til å trække på eller på andre måter skade seg på.⁹⁰ Det er normalt ikke forsøpling av naturen som er kjernen i konfliktene mellom forskjellige brukere i moderne tid. Konfliktene stammer oftere fra det at den ene gruppen føler seg fortrent fra området av andre grupper. Fortrengselen kan enten komme fra at aktiviteten som gjøres av den ene gruppen føles ubehagelig for den andre gruppen. Eksempler kan være moderne stisykling som skjer i stor hastighet på stier til fjells og i skogen kan virke skremmende på de som ferdes til fots på den samme stien. Eller en tilrettelagt langrennsløype som blir ødelagt av gående som trækker i stykker sporene.

⁸⁸ Fleck, Fiona (2001): 'End of road for Swiss army bike' <<https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/switzerland/1317723/End-of-road-for-Swiss-army-bike.html>>, [20.03.2019]

⁸⁹ Wikipedia: 'Joe Breeze', <https://en.wikipedia.org/wiki/Joe_Breeze>, [20.03.2019]

⁹⁰ Ot.prp.nr. 2 (1957) side 33. «Videre har man tatt med et påbud om at ferdafolk skal rydde opp etter seg og ikke etterlate f. eks. glass, papir, hermetikkbokser eller annet avfall som kan virke skjemmende eller føre til skade eller ulempe for noen»

Regelen er et uttrykk for ferdselsrettens grense i utmark. Kort sagt vil det å opptre i naturen på en slik måte at man er til ulempe for andre eller naturen, så er man ikke lenger i tråd med ferdselsretten i allemannsretten.

4.2.1 Konflikter utenfor tilrettelagt område

For den typen konflikter som skjer i områder som ikke er tilrettelagt for noen spesiell aktivitet blir hensynsregelen veldig vag. Det kreves at brukere av naturen skal være «hensynsfull» og «varsom» både overfor grunneier og andre samt naturen i seg selv. Det er med andre ord snakk om at det må brukes normal folkeskikk når man skal ferdes i naturen. Man må ta hensyn til andres og deres behov, og ferdselen skal ikke foregå på en slik måte at naturen tar skade av det.

4.2.2 Konflikter i tilrettelagt område

Med tilrettelagt område menes i denne sammenheng skiløyper, alpinbakker og andre opparbeidede områder hvor det foregår ferdsel, og ikke badeplasser og teltplasser.

I tilrettelagte områder er det fortsatt hensynsregelen som gjelder. For disse tilfellene vil man i større grad også ta hensyn til «grunneier» og «bruker[s]» interesse. Grunneier kan ha interesser i aktiviteten som foregår på hans eller hennes eiendom, og bruker som kan være en ideell organisasjon, kommersiell virksomhet har interesse av at aktiviteten de legger til rette for ikke blir fortrent av andre. I tillegg må de som skal bruke tilrettelagt anlegg til annen aktivitet enn det er tilrettelagt for også ta hensyn til «andre» som i dette tilfellet blir de som bruker området i henhold til hva det er tilrettelagt for.

Hovdendommen i Høyesterett omhandlet et tilfelle der en kommersiell skiskole gikk til sak mot et alpinanlegg med påstand om at de hadde rett til å drive med skiskole i anlegget.⁹¹ Skiskolen vant frem i saken og hadde rett til å drive med skiskoleaktivitet da nedfartene i alpinanlegget ble ansett som utmark.⁹²

Hovdendommen er den første dommen som tar for seg interessekonflikter i tilrettelagte områder. I avsnitt 58 i Hovdendommen sier Høyesterett:

⁹¹ HR-2014-178-A – Rt-2014-36

⁹² HR-2014-178-A – Rt-2014-36 avsnitt 56 «Jeg kan heller ikke se det annerledes enn at de typiske nedfartene i et alpinanlegg må regnes som utmark i lovens forstand. Selv om de berørte områdene har vært gjenstand for adskillig opparbeidelse og til dels er tilsådd for å holde jordmassene på plass, er det unaturlig å se dem som «dyrket mark, engslått og kulturbeite»

«At nedfartene også brukes av andre skiløpere enn dem som bruker anlegget med hjelp av anleggseierens heiser, vil under normale forhold knapt være til fysisk fortrensel for den sistnevnte gruppens bruk av anlegget. Særlig stor publikumstilstrømming, eller visse grupper organiserte bruk av deler av nedfartene, kan nok likevel tenkes å føre til problemer fra tid til annen».

Om Høyesterett her sikter til de som kun bruker anlegget på den måten som anlegget er tiltenkt eller om de også sikter til de som anvender anlegget til andre aktiviteter enn det som er tilrettelagt for er usikkert, men det at Høyesterett bruker det vide uttrykket «andre skiløpere» kan tyde på at de har hatt mer enn bare alpinister i tankene. Videre i samme avsnitt sier Høyesterett «Videre må en anleggseier kunne fastsette adferdsregler til ivaretagelse av sine offentligrettslige plikter og til vern om brukernes sikkerhet». Disse adferdsreglene skal altså kun ivareta anleggets offentligrettslige plikter, og brukernes sikkerhet. Det er ikke dermed sagt at det er fritt fram for anleggseier å forby all ferdsel som ikke er den samme som anlegget tilrettelegger for. Med «adferdsregler» så forstås det som at det kan bestemmes hvordan man kan oppholde seg og bevege seg i anlegget for å ivareta sikkerheten for alle som bruker anlegget. Samtidig har ikke anleggseier plikt utenom avtale til å tilrettelegge for annen ferdsel i anlegget, slik at på enkelte steder hvor ferdsel for andre brukere ikke kan gjøres trygg uten tilrettelegging må det være mulighet til å forby annen ferdsel. Et slik forbud vil nok ikke strekke seg lenger enn det aktuelle området hvor annen ferdsel ikke kan utføres trygt i anlegget. Og et ferdselsforbud eller ferdselsbegrensning som skal gjelde hele anlegget må nok vedtas etter frilufsloven §§ 15 og 16. Det kan lages regler som forbyr ferdsel eller adferd som er til fare for brukere av anlegget, mens bruk av anlegget som normalt ikke vil være til fare for andre vil falle utenfor muligheten til å forby ferdsel. Dette er en utvidet forståelse av det som uttales i forarbeidene til hensynsregelen i frilufsloven § 11. De som ikke følger de adferdsreglene som anleggseier har bestemt kan normalt bortvises fra området.

Marianne Reusch har i en artikkel om randonnee i alpinbakker skrevet at

«I områder som er lovlig tilrettelagt, kan det fastsettes ordens- og sikkerhetsregler for å ivareta formålet med tilretteleggingen. Dette kan for eksempel være trenings- og kamptider på en fotballøkke, fartsretning i en sykkel- eller skiløype, ferdselsforbud i nærheten av snøkanoner, eller restriksjoner i adgangen til å gå oppover nedfartene i alpinbakken. Det kan fastsettes bestemmelser som gir uttrykk for frilufslovens hensynsregel, og bestemmelser som er nødvendige for å ivareta formålet med

tilretteleggingen. Den juridiske siden av dette er at både friluftsløvsloven og plan- og bygningsloven gir hjemmel for ordens- og sikkerhetsregler i tilrettelagte områder. Begge disse lovene legger føringer for hva som er lovlig ferdsel i et utendørs idrettsanlegg eller tilrettelagt uteområde.»⁹³

Reusch mener at adferdsreglene ikke kan strekke seg lengre enn det formålet med tilretteleggingen, hensynsregelen eller plan og bygningsloven gir hjemmel til.

Et annet tilfelle er hvor ferdsel ikke nødvendigvis er til fortrensel eller fare for de brukere som området er tiltenkt, men vil være til ulempe for brukerne. Et eksempel er fotgjengere i langrennssporet. Det er ikke uvanlig å lese i avisen eller på internett om konflikter mellom gående og de som går på langrennsski i skiløypen.⁹⁴ Skifolket anklager gående for å ødelegge sporene og gjøre det vanskelig eller mindre fornøydlig å bruke skiløypene.

Det er også konflikter mellom samme brukere, for eksempel mener enkelte at de som driver med skøyting, eller friteknikk i langrenn gjør like stor skade som de som ferdes til fots i skiløypa. Etter mal fra Hovdendommen har nok de som drifter langrennsløyper også mulighet til å bestemme ferdselsregler i langrennsløypa, men siden ferdselsreglene skal ivareta sikkerheten til de som ferdes i løypa kan nok ikke retten til å vedta forbud strekke seg like langt som for alpinbakker.

4.3 Konflikter mellom grunneiere og brukere av ferdselsretten

Den vanligste konflikten er nok konflikter mellom grunneiere og brukere av ferdselsretten. De som utøver ferdselsretten ønsker å oppholde og bevege seg i naturen, mens grunneieren helst ikke vil ha noen som ferdes på sin eiendom. De mest åpenbare konfliktene oppstår når brukere av naturen kommer nært opptil der hvor grunneier selv ferdes eller oppholder seg. Grunneier føler det som at han mister noe av privatlivets fred, og i tillegg kan trafikk over eiendommen virke forstyrrende, spesielt hvis man tidligere ikke har vært vant med trafikk på eiendommen. Andre ting som bekymrer er økt slitasje på veier og stier, mens noen liker ikke at folk kommer og plukker bær og sopp på eiendommen sin da man mener å ha en enerett på alt som vokser på egen eiendom. En av de aller mest aktuelle problemstillingene er de som oppstår i strandsonen. Det kan være at grunneier har huset sitt helt ved strandkanten, og

⁹³ Marianne Reusch (2017): 'Randonnee i alpinbakker', <<https://allemannsrett.wordpress.com/2017/03/31/randonnee-i-alpinbakker/>> [21.03.2019]

⁹⁴ Se note 2

ønsker ikke at noen skal ferdes rett ved huset sitt. Det kan være at man ønsker å ha en privat rett til stranden for å kunne bade og sole seg, eller at man ikke ønsker stor trafikk over eiendommen.

Det er ikke bare i sjøkanten hvor konfliktene oppstår. Også i skog og på fjellet kan det oppstå konflikter. Det kan være terrengsyklister som tar seg til rette og lager nye stier og installasjoner som kun tilgodeser syklistene. Og det kan være konflikter i forbindelse med telting og rasting på eiendommen.

En annen rot til konflikter er ulovlig bruk av skilt og stengsel i inn og utmark. Det er ikke uvanlig at noen inngjerder områder hvor ferdselsretten gjelder, eller setter opp skilt om ferdsel forbudt uten å ha søkt og fått innvilget tillatelse til å sette opp skilt og stengsel. Slike skilt og stengsel må fjernes så lenge det ikke er gitt tillatelse etter friluftsløven §16, jmfør friluftsløven §§ 13 og 40.

4.3.1 Konflikter i strandsonen

Lite er så betent som konflikter i strandsonen. Mange har fritidshus, eller bor i strandsonen og ønsker å begrense ferdselen i strandsonen. Strandsonen er et friluftsområde som har stor interesse både for de som driver med friluftsliv, og fordi det er gjerne slik at det å ha en hytte eller et hus med strandtomt er noe mange ønsker seg. I motsetning til i annen utmark som fjell og skog er strandsonen en begrenset ressurs, spesielt i tettbygd strøk. Med økt bebyggelse i strandsonen blir dette et pressområde hvor det oppstår kryssende interesser. Familier som ønsker å spasere og nyte en fin dag på stranden kan virke forstyrrende på de som bor og oppholder seg i strandsonen. Motsatt kan grunneier av strandsonen virke som et hinder av allemannsretten som normalt gjelder i strandsonen for folk som ferdes der. Høyesterett har uttalt i Hvalerdommen at

«For allmennhetens behov for rekreasjon og friluftsliv står strandområder i en særstilling. Som følge av den store betydning slike områder har for allmennhetens friluftsliv må grunneiere som bygger i strandsonen, etter min mening finne seg i å få allmennheten tettere inn på seg enn det som gjelder i områder hvor allmennhetens behov for ferdsel er mindre.»⁹⁵

⁹⁵ HR-2005-989-A - Rt-2005-805, Hvalerdommen, avsnitt 62

Det ligger derfor som en forutsetning at hvis man får bygge i strandsonen må man også akseptere at allmennheten kan komme til å komme tettere inn på dine private områder rundt eiendommen enn som vil være normalt i et nabolag utenfor strandsonen.

Strandsonen blir stadig mer utbygget, og det blir vanskeligere og vanskeligere å kunne ferdes i strandsonen uten å treffe på et hinder. På NRK sine nyhetssider står det at 9 av 10 har fått dispensasjon til å kunne bygge innenfor 100-metersbeltet i strandsonen, og det føres en slepphendt friluftslivspolitik i kommunene.⁹⁶ Med mange som får dispensasjon for å bygge i strandsonen så øker det utilgjengeligheten av disse arealene for allmenheten. I følge tall fra SSB viser det seg at bare 30% av arealet innenfor 100-metersbeltet i Oslo og Akershus er tilgjengelig for ferdsel, resten er utbygd og avstengt.⁹⁷ Dette er en betydelig trussel for utøvelsen av friluftslivet i strandsonen som står i fare for å bli utryddet hvis utviklingen får fortsette.

Den raske utbyggingstakten og stadige dispensasjoner for bygging i strandsonen fører til at det kommer til å bli flere konflikter mellom de som utøver allemannsretten og grunneiere som eier hus eller hytte i strandsonen. 100-metersbeltet i strandsonen er hjemlet i Plan- og bygningsloven § 1-8.⁹⁸ I plan- og bygningsloven § 1-8 første ledd står det: «I 100-metersbeltet langs sjøen og langs vassdrag skal det tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser.» Bakgrunnen for det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet er begrunnet med hensyn til naturmiljø, friluftsliv og andre allmenne interesser. Det er med andre ord bestemt av lovgiver at kommunene er pliktige til å ta hensyn til allemannsretten når de skal bestemme hvor det er lov å bygge i nærheten av sjø og vassdrag. Miljøverndepartementet uttaler i forarbeidene til loven at «I områder med sterk konkurranse om strandsonen er det spesielt viktig å unngå bygging, av hensyn til allmenne interesser.»⁹⁹ I områder hvor det er mange som bruker strandsonen til friluftsmål, eller andre legitime formål så skal det altså mere til for at bygging i strandsonen kan tillates. For eksempel vil en badestrand som hele byens befolkning bruker regelmessig føre til at en byggetillatelse i dette området skal mye til å få godkjent.

⁹⁶ Randi Berdal Hagen, Anne Lognvik og Kurt Inge Dale, artikkel på <https://www.nrk.no/telemark/kommunane-seier-ofte-ja-til-bygging-i-strandsona-1.14515653> [09.05.2019]

⁹⁷ SSB <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/artikler-og-publikasjoner/30-prosent-av-strandsonen-innerst-i-oslofjorden-er-tilgjengelig> [09.05.2019]

⁹⁸ Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

⁹⁹ Ot.prp.nr.32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), side 176

Oslo og Akershus er de to tettest befolkede fylkene i landet, og fylkene har en begrenset kystlinje.¹⁰⁰ Det er da naturlig at de har mer av arealet som er bebygd i strandsonen enn det vil være ellers i landet. Men hvis dette skal være et eksempel på hva som kan vente med økt sentralisering og flytting fra landet og inn til byene så vil retten til ferdsel i strandsonen være alvorlig truet i fremtiden.

I plan- og bygningsloven § 1-8 andre ledd står det: «Andre tiltak etter § 1-6 første ledd enn fasadeendringer kan ikke settes i verk nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved alminnelig høyvann.» Dette er uttrykket for det generelle byggeforbudet i strandsonen. Det er ikke lov å sette i verk andre tiltak enn fasadeendringer i strandsonen. Det vil si at du kan forandre på fasaden på huset ditt ved for eksempel å male eller skifte bordkledning, men du har ikke lov til å bygge på huset ditt uten å søke om og få innvilget dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 19-1. Byggeforbudet vil også gjelde for gjerder i strandsonen, og det er derfor ikke lov å sette opp gjerder mellom eiendommer i henhold til grannegjerdelova § 6.¹⁰¹ Dette står også i forarbeidene: «Det vide begrepet «andre tiltak» dekker også gjerder, som tidligere.»¹⁰²

Gjennom plan og bygningsloven kan forvaltningen skape mange konflikter ved å tillate bygging i eller ved strandsonen. Samtidig kan forvaltningen også unngå at konflikter oppstår ved å ikke tillate utbygging i de samme områdene. Dette er kanskje spesielt viktig for områder i tettbygde strøk eller hvor det er en utstrakt utøvelse av allemannsretten. Men det må også gjøres en vurdering av hvordan områdene kan bli brukt i fremtiden slik at fremtidige konflikter kan unngås i størst mulig grad. Skal det tillates bygging i strandsonen må det i så fall vurderes hvordan det best mulig kan tilrettelegges for allmenhetens frie ferdsel.

5 Konklusjon

For å unngå konflikter mellom brukere av ferdselsretten, og/eller mellom grunneier, kan forvaltningen foreta restriksjoner i den alminnelige ferdselsretten, enten ved å begrense noen typer ferdsel, begrense ferdsel for en strekke, eller å forby ferdsel i et område.

¹⁰⁰ SSB befolkningstetthet etter fylke <<https://www.ssb.no/a/aarbok/tab/tab-050.html>> [09.05.2019]

¹⁰¹ LOV-1961-05-05 Lov om grannegjerde (grannegjerdelova)

¹⁰² Ot.prp.nr.32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), side 175

I tilfeller hvor området er tilrettelagt for en bestemt aktivitet som i alpinanlegg kan driver lage regler for å ivareta sikkerheten til de som bruker det tilrettelagte anlegget. Denne retten strekker seg ikke langt, og i alle fall ikke så langt som reglene i frilufsloven §§ 15 og 16. Det kan derfor ikke lages et generelt forbud mot ferdsel i et anlegg basert på retten til å lage sikkerhetsregler.

Grunneier har en viss bortvisningsrett basert på en legitimert selvtekt, men denne kan ikke sies å være særlig praktisk løsning. Grunneier har ikke lov å sette opp stengsler i utmark uten først å søke og få godkjent sperring av utfartsområde. Det kan kreves avgift for enkelte områder, men også her skal ferdselen begrenses i minst mulig grad, og ferdsel i naturen skal som hovedregel være gratis.

I de tilfellene hvor det er konflikter mellom de som utøver ferdselsrett er det vanlig sunn folkeskikk som gjelder. Det gjelder å ta hensyn til de rundt og naturen. Tas det tilstrekkelig hensyn og man ferdes i tråd med hensynsregelen i frilufsloven så burde det ikke oppstå mange konflikter. For de tilfellene hvor alminnelig hensyn ikke er nok må det vurderes andre tiltak fra forvaltningsmyndighetene.

For ferdsel i strandsonen er nok det mest effektive virkemiddelet for å unngå konflikter å gi færre tillatelser til å bygge i strandsonen. For de tilfellene hvor kommunen likevel ønsker at grunneier skal få bygge i strandsonen må det vurderes avbøtende tiltak eller at byggingen foregår på vilkår om at allmennhetens ferdsel skal ivaretas, og at grunneier må akseptere å få allmennheten tettere på seg.

Kildeliste

Litteraturliste

Falkanger, Thor og Aage Thor Falkanger, *Tingsrett*, 8. utgave (Oslo 2016)

Hagen, D. mfl., *Effekt av sykling og ridning på vegetasjon langs stier. Resultater fra en feltstudie. - NINA Rapport 1288. 50 s.* (2016)

Reusch, Marianne, *Allemannsretten. Friluftslivets rettsgrunnlag* (Oslo 2012)

Lover

Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov

Lov 29. juni 1957 nr.16 om friluftslivet (friluftsloven)

Lov 05. mai 1961 om grannegjerde (grannegjerdelova)

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven)

Lov 12. juni 1987 nr. 57 om forbud mot fallskjermhopping m.v. innenfor visse fjellområder

Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Lov 16. september 2001 nr. 41 om endringer i friluftsloven og straffeloven

Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff

Lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift (reindriftsloven)

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

Lov 05. juni 2009 nr. 35 om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner (markaloven)

Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)

Forskrift

Forskrift 08. juli 2004 nr. 1158 om atferdsregler for Oscarsborg befestning, Søndre og Nordre Kaholmen, Bergholmen og Forsvarets eiendom på Søndre Håøya, Frogn kommune, Akershus

Forskrift 25. mai 2010 nr. 740 om sperring av begrenset område på Dvergsøya, gnr. 52, bnr. 1-3, Kristiansand kommune, Vest-Agder

Forskrift 04. juli 2018 nr. 1145 om sperring av allmenn ferdsel, Hudøy, Færder kommune, Vestfold

Forarbeider

Ot.prp.nr.2 (1957) Om lov om friluftslivet

Ot.prp.nr.38 (1964-1965) Om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Ot.prp.nr.27 (1995–1996) Om lov om endringer i lov av 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet

Ot.prp.nr.32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)

Prop.88 L (2010–2011) Endringer i friluftsløven og straffeløven

Grunnlovsforslag 2 (2015–2016), Grunnlovsforslag fra Karin Andersen, Heikki Eidsvoll Holmås og Bård Vegar Solhjell. Dokument 12:2 (2015–2016)

Innst.134 S (2018–2019) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovsforslag fra Karin Andersen, Heikki Eidsvoll Holmås og Bård Vegar Solhjell om å grunnlovfeste allemannsretten

Rundskriv og andre document

Atferdsregler fastsatt av Miljøverndepartementet 19. mai 1995, i medhold av § 15 annet ledd i friluftsløven

T-2007-3, rundskriv fra Miljøverndepartementet

Dommer

HR-1998-34-A – Rt-1998-1164 , Furumoasaken

HR-2005-989-A - Rt-2005-805, Hvalerdommen

HR-2007-238-A – Rt-2007-102, Yxney-dommen

HR-2008-981-A - Rt-2008-803, Kongsbakkedommen

HR-2012-1183-A – Rt-2012-882

HR-2014-178-A – Rt-2014-36

RG 2007 496 (Frostating lagmannsrett)

Uttalelser fra Sivilombudsmannen

SOMB-1992-58 (1992 S 157)

Internett

Arbeiderpartiet om friluftslivpolitikken,

<<https://www.arbeiderpartiet.no/politikken/friluftsliv/>>

Den Norske turistforening, *om DNT*, <<https://www.dnt.no/om/>>

Fleck, Fiona, *End of road for Swiss army bike* (2001),

<<https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/switzerland/1317723/End-of-road-for-Swiss-army-bike.html>>

Forente Nasjoner, *Befolkningstetthet*, <<https://www.fn.no/Statistikk/Befolkningstetthet>>

Friluftsrådernes Landsforbund, *medlemskommuner*, <<https://www.friluftsrad.no/medlems-friluftsrad/medlemskommuner>>

Friluftsrådernes Landsforbund, *om friluftsråd*, <<https://www.friluftsrad.no/medlems-friluftsrad/om-friluftsrad>>

Hagen, Randi Berdal mfl., artikkel på www.nrk.no,

<<https://www.nrk.no/telemark/kommunane-seier-ofte-ja-til-bygging-i-strandsona-1.14515653>>

Helgelendingen, Zipline i Mosjøen, <<https://www.helg.no/nyheter/mosjoen/zipliner/zipliner-i-mosjoen-kan-bli-attraktivt-for-kurs-og-konferansegjester/s/5-24-195775>>

iTromsø 27.juni 2018 <<https://www.itromso.no/pluss/eksklusiv/2018/06/27/I-denne-bygda-brygger-det-opp-mot-storkrangel-mellom-stisyklister-og-bygdefolket-17017170.ece>>

Miljøpartiet de grønne, *Ta vare på framtida, arbeidsprogram 2017-2021*, <http://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/mdg/legacy_url/168/Arbeidsprogram-2018.pdf?1554817397>

Norsk golf, <<https://www.norskgolf.no/artikler/nyheter/planlegger-storre-golfbane>>

NRK 31. desember 2017 <https://www.nrk.no/finnmark/konflikt-mellom-skilopere-og-gaende_-_ta-ski-pa-beina-1.13844129>

Reusch, Marianne, *Allemannsrettens grenser* (2018) <<https://allemannsrett.wordpress.com/2018/11/23/allemannsrettens-grenser/>>, [20.03.2019]

Reusch, Marianne, *Randonnee i alpinbakker* (2017), <<https://allemannsrett.wordpress.com/2017/03/31/randonnee-i-alpinbakker/>>

Sosialistisk Venstreparti om friluftslivspolitikken, <<https://www.sv.no/sv-fra-a-til-a/friluftsliv/>>

Statistisk sentralbyrå, <<https://www.ssb.no/natur-og-miljo/artikler-og-publikasjoner/30-prosent-av-strandsonen-innerst-i-oslofjorden-er-tilgjengelig>>

Statistisk sentralbyrå, *befolkningstetthet etter fylke*, <<https://www.ssb.no/a/aarbok/tab/tab-050.html>>

Statistisk sentralbyrå: Arealbruk og arealressurser, <<https://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/arealstat>>

Statistisk sentralbyrå: Befolkning i Norge, <<https://www.ssb.no/befolkning/faktaside/befolkningen>>

Statistisk sentralbyrå: Idrett og friluftsliv, levekårsundersøkelsen, <<https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/statistikker/fritid>>

Statistisk sentralbyrå: Tettsteders befolkning og areal, <<https://www.ssb.no/bef tett>>

Store Norske leksikon ved Mikkel Berg-Nordlie, *Alta-saken*, <<https://snl.no/Alta-saken>>

Visit Nordkapp, <<http://www.visitnordkapp.net/no/apningstider>>

Wikipedia, *Joe Breeze*, <https://en.wikipedia.org/wiki/Joe_Breeze>

Vedlegg

saksdokument fra Færder Kommune