

ALLEMANNSRETTE – ET HISTORISK TILBAKEBLIKK OG STATUS I DAG*

Av ekspedisjonssjef dr. jur. Inge Lorange Backer

1 TRE GRUPPER AV ALLEMANNSRETTER OG DERES GRUNNLAG

- Ferdselsretter, oppholdsretter og høstingsretter

La meg først inndele allemannsrettene i tre grupper: ferdselsretter, oppholdsretter, og høstingsretter. Vi finner allemannsretter både til lands og til vanns. Allemannsretten til sjøfiske er blitt et mer brennende spørsmål etter at utlendinger ikke får ta ut av landet mer enn 15 kg fisk.¹ Jeg skal imidlertid i all hovedsak holde meg til allemannsretten til lands.

Ferdsels- og oppholdsrettene har stort sett sitt lovgrunnlag i frilufsloven. Høstingsrettene er spredt på straffeloven og forskjellig naturressurslovgivning. For en avgrenset krets av personer kan man også tenke seg hevd og alders tids bruk som et grunnlag for allemannsrett ut over det som lovgivningen gir, men det har liten betydning for denne konferansens rettspolitiske perspektiv.

2 DEN HISTORISKE BAKGRUNNEN

- Ressursutnytting, kontakt og samferdsel
- Omfang: ”uskyldig nyttesrett”

De historiske røtter for allemannsretten ligger i en tid da vi var få, vi var spredt og vi levde av de ressurser naturen ga. Mange var avhengige av allemannsretten for å komme frem til ressursene. Relativ ressursriksom i naturen kunne gjøre at det var nok å ta av for enhver.

Allemannsretten tjente altså som grunnlag for kontakt, samferdsel og ressursutnytting.

* Innledningen bygger på en artikkel publisert i tidsskriftet Lov og Rett 2007 s. 451-70. – Kulepunktene under hvert punkt gjengir de punkter som var tatt inn i den disposisjonen som ble utlevert på konferansen. På noen få punkter går innlegget nedenfor litt ut over det som ble fremført muntlig.

¹ Se forskrift 1. juni 2006 nr. 570 om utførselskvote av fisk og fiskevarer fra sportsfiske (gitt med hjemmel i lov 6. juni 1997 nr. 32 om innførsle- og utførslerregulering §§ 1 og 3).

Enten det var fordi utøvingen var beskjedent eller det var store ressurser å ta av, ble den gjerne betegnet som en ”uskyldig nyttesrett”.

Den tid er for lengst forbi da allemannsretten utgjorde et alminnelig grunnlag for kommunikasjon. Allemannsretten betydde mye som grunnlag for matauk under krigen. Men i dag er det ikke mange som tjener til livets opphold ved å høste av naturen på grunnlag av allemannsretten.

3 RETTSUTVIKLINGEN

- Fra sedvanerett til friluftslav
- Friluftslaven av 1957: 20 års forspill
- 50 år uten totalrevisjon. Areal sikring og lovformål. Konfliktbildet før og nå
- Høstingsretter: Straffelov og særlovgivning

Den historiske bakgrunnen viser tydelig at allemannsretten er blitt til ved sedvane. Noen spredte lovbestemmelser kom etter hvert til. Christian V’s Norske Lov hadde f.eks. bestemmelser om fedrifter med beiterett underveis. Men det var sedvaneretten som rådet – kanskje med lokalt preg – frem til lovfestingen av ferdsls- og oppholdsrettene i friluftslaven av 1957.

Friluftslaven hadde en lang tilblivelseshistorie. Utviklingen langs Oslofjorden foranlediget Trygve Lie i 1937 på vegne av regjeringen Nygaardsvold til å fremme et lovforslag for å sikre allmennhetens rett til å bade i utmarka. Det ble ikke vedtatt. Stortingsflertallet ville ha en bredere utredning. En komité ble nedsatt i 1938, og så kom krigen. En ny komité - Friluftslavkomiteen ble deretter oppnevnt i 1950, kom med sin utredning i 1954, og loven altså i 1957.

Friluftslaven har i disse 50 årene blitt endret noen ganger, men ikke med noen gjennomgående revisjon.

To trekk peker seg ut i endringene:

- Reglene om areal sikring – med adgang til å nedlegge byggeforbud – ble tatt ut av loven i 1989. De hadde

bakgrunn i den midlertidige strandloven fra 1954, men ble helt avløst av plan- og bygningslovens system i 1989

- Formålsparagrafen som kom inn i 1996 sammen med noen mindre endringer, gjenspeiler at allemannsrettens tyngdepunkt i mer enn en menneskealder ligget i friluftslivet og den betydning det har for folkehelsen og for kontakten og tilhørigheten med naturen.

Frilufsloven skulle i 1957 skifte sol og vind mellom byfolk og bonde. Nyeste rettspraksis gjelder i stedet konflikter mellom hytteeiere og dem som vandrer forbi, enten det er stedets innbyggere, turister eller andre hyttefolk. Med samfunnsutviklingen reiser allemannsretten i dag til dels andre konflikter enn de som var tydeligst da loven ble til. Det skyldes både ny rikdom og endringer i bosettings- og næringsstrukturen, og ny teknologi som har gitt grunnlag for andre driftsformer og frilufsaktiviteter enn før. Særlig når vi går ut over det enkle frilufsliv, er allmennheten ikke lenger nødvendigvis en homogen gruppe uten kryssende interesser.

For høstingsrettene er utviklingen annerledes. Jeg ser bort fra jakt, fiske og næringsskogbruket, hvor grunneierens rett er helt dominerende. Utgangspunktet i straffeloven 1902 kommer jeg tilbake til.² I mellomkrigstiden la en offentlig komité frem forslag til lov om retten til ville bær. Lovgivernes interesse for dette avtok raskt etter krigen. Bare moltekrigene i Nord-Norge holdt den oppe – og førte til moltekartloven av 1970 med forbud mot å plukke multer når hamsen følger med. Moltekartloven overlevde til matloven og Mattilsynet kom i 2003. Jeg håper normen om ikke å plukke multer før de er modne, i mellomtiden er internalisert i befolkningen.

4 HVEM KAN PÅBEROPE SEG ALLEMANNSRETTEEN – OG FOR HVILKET FORMÅL?

- Innlendinger og utlendinger. Universell utforming
- Formål: Rekreasjon, atkomst, næring, kunnskapstignelse og kontroll

² Se avsnitt 7.

Det ligger i navnet hvem som kan påberope seg allemannsretten: det er hver og en. Allemannsretten er universell og demokratisk – den gjelder uavhengig av alder, økonomi og nasjonalitet. Til forskjell fra allmenningsretten er den ikke avhengig av at man eier et bruk i bygda.

Det er altså med allemannsretten som med offentlighetsprinsippet: Den er på ingen måte forbeholdt innenbygdsboende eller nordmenn. Dette utgangspunktet holder som kjent ikke alltid stikk for høstingsrettene. Barn under 16 år har sin egen rett til å fiske med stang og håndsnøre etter innlandsfisk,³ men jeg kaller også det en allemannsrett. Retten til multeplukking i Finnmark har etter jordsalgsloven vært begrenset til finnmarkinger,⁴ og nå går finnmarksloven lenger i å forbeholde høsting av forskjellige naturressurser for finnmarkingene og til dels folk i det enkelte bygdelag.⁵ I statsallmenningene skiller fjelloven mellom innlendinger og utlendinger når det gjelder retten til småviltjakt og fiske.⁶

Fra tid til annen har man luftet spørsmålet om ikke EØS-avtalen stiller krav om at rettighetene må gjelde for EØS-borgere like mye som for innlendinger. Det skyldes avtalens prinsipper om fri bevegelighet, selv om artikkel 125 bestemmer at avtalen ikke på noen måte berører avtalepartenes regler om eiendomsretten. Jeg skal ikke si noe nærmere om dette. Men den svenske miljørettsprofessor Staffan Westerlunds frykt fra 1991 om at allemannsretten ikke ville tåle trykket av Europas føtter,⁷ er så langt blitt gjort til skamme. Han var kanskje mer redd for for mye tråkk enn for mye jus.

En særskilt utfordring ligger i dag i prinsippet om universell utforming: tilgjengelighet for alle uavhengig av (nedsatt) funksjonsevne. Naturen stiller ofte krav om mestringskompetanse. Så spørsmålet er hvilket krav funksjonshemmete skal ha på tilrettelegging, og om den

³ Lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v. § 18.

⁴ Se lov 12. mars 1965 om statens umatrikulerte grunn i Finnmark § 5 a.

⁵ Se lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark §§ 22-24. Bestemmelsene skiller mellom rettigheter for innbyggere i Finnmark (§ 23), i den enkelte finnmarkskommune (§ 22 og for bygdefolk (§ 24). På de fleste punkter innebærer de en større rett overfor Finnmarkseiendommen som grunneier enn den som ville følge av alminnelige allemannsrettslige regler.

⁶ Se lov 6. juni 1975 nr. 31 om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane §§ 23 og 28.

⁷ Se Staffan Westerlund: EGs miljöregler ur svenskt perspektiv (1991) s. 143-50.

tilrettelegging som faktisk skjer, må gjøres slik at det åpner området for dem som har nedsatt funksjonsevne.

Kan enhver utnytte allemannsretten uansett hvilket formål det er for? Friluftsloven har som sagt til formål å fremme friluftslivet. Men de rettighetene som loven gir, kan også brukes til andre formål – enten det er befaringer med tanke på annen utnytting etter ekspropriasjon, vitenskapelig feltarbeid, oppsyn og håndheving av regler i utmarka eller å komme til og fra en hytte eller annen bygning uten veiforbindelse.

Men det er situasjoner hvor selve formålet medfører en belastning som gjør at allemannsretten blir overskredet. Slik kan man se det når høsting i næring er utelukket fordi den som vil plukke multer i Nord-Norge må spise dem på stedet.⁸ Dette kan også reise spørsmål om reiselivsnæringen fritt kan benytte turmål på andres grunn som trekkplaster.

5 FERDSSELSRETTE

- Umotorisert ferdsel: Innmark og utmark. Forskjellige ferdselsformer: Med hund, sykling, skiseiling
- Stier
- Motorisert terrengkjøring, Rt. 1973 s. 869

For ferdselsretten er grensen mellom innmark og utmark det grunnleggende skillet så lenge vi snakker om umotorisert ferdsel.

Skillet mellom innmark og utmark har hevd i landbruket og tjener først og fremst til å avgrense landbrukets interesser mot allmennhetens interesse i ferdsel og opphold. Men friluftslovens grensedragnings bærer litt preg av de driftsformer i landbruket som var aktuelle da loven ble vedtatt, og i forhold til andre utnyttingsmåter kan den reise nye spørsmål.

Klassifiseringen av et gitt areal kan endre seg med bruken. Oppdyrking og bebyggelse gjør utmark til innmark, mens gjengroing, nedlegging og fraflytting kan gjøre det som var innmark, til utmark.

⁸ Se bl.a. straffeloven 1902 § 400 annet ledd.

Ferdsel med egne krefter kan være av ulike slag: med hund, på sykkel, skiseiling mv. Nye ferdselsformer er her underveis.

I *utmark* angir frilufsloven selv et større spekter av tillatte ferdselsformer enn i *innmark*. Sykling er i *utmark* lovlig på veier og stier og overalt på fjellet. Regelen er vel ned årene blitt både mer aktuell og mer kontroversiell, i takt med utbredelsen av tursykling og moderne terrengsykler. Terrengsykling kan raskt medføre slitasje på stiene, og raske syklistene kan komme brått på fotfolket. Det viktigste svaret – og begrensningen – fremgår av kravene til hensynsfullhet og varsomhet i både § 2 og § 11.

For vanlig ferdsel til fots skiller ikke frilufsloven mellom ferdsel på stier og ellers. Allmennheten har altså like stor rett til å ta seg frem over alt ellers i naturen som den har på stier i *utmark*. Eller omvendt: Allemannsretten er ikke bedre beskyttet på stier enn i terrenget ellers.

Bare på et par punkter kan det få betydning at det er tale om en sti. At det er tale om en sti som har vært brukt av allmennheten, kan få betydning ved avveiningsreglene i *innmarksdefinisjonen*.⁹ Og ved hogst er skogeieren pliktig til å rydde opp i hogstavfall og utbedre kjøreskader i vanlig brukte stier.¹⁰

La gå at begrepet sti ikke er entydig: det kan dekke alt fra en kjerrevei til et dyretråkk eller merket trasé. Likevel kan man rettspolitisk spørre hvorfor ikke allmennhetens ferdselsrett står sterkere på sti enn utenfor fotefar.

Høyesterett avklarte i *Rt. 1973 s. 869* at motorisert ferdsel faller utenfor ferdselsretten. Saken gjaldt et tilfelle hvor staten som grunneier hadde nedlagt forbud mot snøscooterkjøring, noe Høyesterett mente det var full adgang til. Frilufslovens ordlyd og oppbygging tilsier etter min mening at all terrengkjøring i *utmarka* er forbudt uten grunneierens tillatelse, både barmarkskjøring med terrengmotorsykler og snøscooterkjøring. For kjøring på privat vei er lovens ordning derimot at dette er lovlig så lenge grunneieren ikke aktivt har

⁹ I denne retning Høyesteretts dom i *Rt.*[Norsk Retstidende] 2005 s. 805 avsnitt 72.

¹⁰ Se skogbruksloven 27. mai 2005 nr. 31 § 8 første ledd og forskrift 7. juni 2006 nr. 593 om berekraftig skogbruk § 5 annet og tredje ledd.

nedlagt et forbud. Men staten – nå Statskog – har siden 1984 inntatt den holdning at den ikke vil bruke sin eierrådighet til å regulere terrengkjøring, og det innebærer vel implisitt at der terrengkjøring er lovlig etter motorferdselloven, vil den også være lovlig i forhold til staten som grunneier. På privat grunn stiller det seg etter min mening annerledes. Med den rettsavklaringen som fant sted i 1973, og så omstridt som terrengkjøringen er, kan det iallfall ikke være grunnlag for å si at det er etablert noen sedvanerett som går ut over frilufsloven og tillater terrengkjøring på privat eiendom, enten det er på bar mark eller på vinterføre.

6 OPPHOLDSRETTENE

- Rasting på hyttetrappen, husvogn og bobiler
- Andre oppholdsaktiviteter: Bål, hundedressur og skytetrening

Oppholdsrettene etter frilufsloven omfatter rasting, bading og solbading, telting og annen overnatting, og lignende. Uten slike oppholdsretter ville mange si at ferdselsretten ville gi mye slit og liten glede. På den annen side er det naturlig at vilkårene for oppholdsrettene er strammere enn for ferdselsretten.

Også for oppholdsrettene har utviklingen gått sin gang siden loven ble vedtatt. Den som ville ha teltet i 1957, kommer kanskje kjørende med bil eller husvogn i dag.

Hvilken adgang har grunneieren til å motsette seg oppholdsaktiviteter som ikke er nevnt i frilufsloven? Kaffebålet har lang tradisjon. Når det er lovlig senhøstes og vinterstid etter brannlovgivningen,¹¹ kan grunneieren likevel motsette seg at andre gjør opp ild på hans eiendom? Formodentlig må grunneieren kunne gjøre det hvis det gjelder innmark, der allmennheten ikke har noen vanlig oppholdsrett i det hele tatt, men antakelig ikke i utmark – så lenge bålet nøres opp med god ferdselskultur.

Trening til jakten kan trenge samtykke fra grunneieren. Slik er det med hundetrening i utmarka.¹² Og skytetrening må på

¹¹ Reglene finnes bortgjemt i en forskrift, se forskrift 26. juni 2002 nr. 847 om brannforebyggende tiltak og tilsyn § 8-2.

¹² Se hundeloven 4. juli 2003 nr. 74 § 8.

ulovfestet grunnlag kreve samtykke fra grunneieren – rent bortsett fra de krav som følger av våpenlovgivningen.

7 HØSTINGSRETTENE

- Dyreriket, planteriket og mineralriket
- Straffelovens uskyld (straffeloven 1902 §§ 399-400)
- Multer og moltekartloven (se avsnitt 3 og 4 foran)

Straffeloven 1902 gjør det lovlig å høste ville bær og sopp – men den som tar løv, tang, mineraler og annet, straffes – skjønt mildere enn for vanlig tyveri og naskeri. Hvis man tar straffeloven på ordet, vil mange som har ventet på femmila i Kollen være straffskyldige for granbarsengen, og det vil knapt være til å forstå om man skal straffes for å ta rekved eller tørre trær til å gjøre opp et lovlig bål. Disse bestemmelsene vil ikke overleve den nye straffeloven som er under vedtakelse, og i en eller annen form vil de nok bli flyttet til frilufsloven.

8 TILRETTELEGGING FOR BRUK AV ALLEMANNSRETTENE

- Hovedregelen. Inngrepsløyve etter friluftsl. § 35
- Modifikasjon ved håndmakt?
- Vedlikehold av tilretteleggingstiltak. Fare for erstatningsansvar (Stryn sommarskisenter)?

Bruk av allemannsretten forutsetter at man tar naturen som den er. Allemannsretten gir i utgangspunktet ingen rett til å treffe tiltak for å lette ferdselen, hverken med merking, rydding eller annen tilrettelegging. I praksis får kommunen eller interesserte frilufs- og reiselivsorganisasjoner dette til gjennom kontakt med grunneierne, hvis da ikke grunneierne på eget initiativ gjør det. Fører ikke dette frem, gir frilufsloven § 35 en hjemmel til å få rett til å merke og varde ruter og utføre fysiske tiltak for å lette ferdselen. Denne bestemmelsen er relativt sjelden i bruk, men striden om kvisting ved Hellevassbu sør på Hardangervidda er et eksempel.

Men ofte trengs bare en liten utbedring for å rette opp den skade som naturen selv har gjort. Er et tre falt over stien, eller er den rast ut i flommen, må hvem som helst – også et friluftslag – kunne foreta noen beskjedne tiltak ved håndmakt for å gjenopprette tilstanden. Blir en sti i utmarka som brukes

av alle i et grannelag, overgrodd, bør også hvem som helst av naboene kunne foreta en rimelig beskjæring for å lette ferdselen.

Enten det er grunneieren selv eller andre som merker en sti eller bygger en bro, er det tale om tiltak som er utsatt for vær og vind. Har allmennheten rettslig krav på å få ferdes i tillit til at merkingen fører frem og broen holder? Kan den som har sørget for tilretteleggingen, risikere å bli holdt erstatningsansvarlig for en ulykke fordi det ikke er holdt skikkelig ved like? Høyesterett har ilagt erstatningsansvar for uaktsomhet ved sviktende eller misvisende tilrettelegging fra et sommerskisenters side, jf. *Rt. 2000 s. 1991* og *2001 s. 1221*. For min del anser jeg det ganske fremmed for norsk rett med et slikt erstatningsansvar i tilknytning til allemannsretten når det ikke er tale om noen tilrettelegging i direkte næringsøyemed. I Norge må man selv ta ansvaret når man ferdes ute i kraft av allemannsretten. Det er ikke noen grunn til å legge vekt på om tiltaket er satt i verk for å lette allmennhetens ferdsel eller av andre grunner, f.eks. av hensyn til grunneierne selv. Bare dersom tilretteleggingen kan karakteriseres som en direkte felle, kan det bli tale om et ansvar. Mangelfullt vedlikehold er ikke nok. Selv om rekkverket er vaklevorent og broplankene råtnet, vil ikke det medføre noe erstatningsansvar overfor den som faller i elven.

9 EN PREKÆR RETT? ALLEMANNSRETTENES VERN MOT FAKTISK OMDISPONERING

- Hovedregelen: Grunneieren står fritt
- Modifikasjoner: Arealplaner, offentlig tillatelse, generelle regler
- Et alminnelig prinsipp om utøving av grunneierretten under rimelig hensyn til allemannsretten?

Allemannsrettene har en prekær stilling i den forstand at de viker for grunneierens utnyttning av sin eiendom. Tradisjonelt er utgangspunktet at grunneieren står helt fritt til å endre utnyttningen av sin eiendom på en måte som spolerer allemannsretten, enten det skjer ved at området går over fra utmark til innmark eller på annen måte. Det eneste er at grunneieren ikke kan foreta faktiske disposisjoner som reelt

sett ikke har noe annet formål enn å forhindre allemannsretten i å bli utøvd.¹³

Dette utgangspunktet trenger noen modifikasjoner, iallfall av pedagogiske grunner.

For det første: Hvis omdisponeringen står i strid med en bindende arealplan, må planen endres, eller dispensasjon gis. Planprosessen eller dispensasjonssaken vil da gi mulighet for å ivareta allemannsretten. Blir omdisponeringen behandlet som en mindre vesentlig planendring eller som en dispensasjonssak, gir det riktig nok ikke noen sikkerhet for at friluftinteresserte blir varslet og hørt før kommunen tar avgjørelsen. Det taler for at en omdisponering som står i strid med en arealplan og som berører friluftinteresser av betydning, blir behandlet som en ordinær planendring.

For det annet: Dersom den nye utnyttingen trenger en offentlig tillatelse som gis etter fritt skjønn, kan hensynet til allemannsretten begrunne et avslag på søknaden eller vilkår for å avbøte ulempene for allemannsretten. Slik er det naturligvis når det trengs dispensasjon fra strandvernet etter plan- og bygningsloven (pbl.) § 17-2. Er det bare en byggetillatelse som trengs, står kommunen derimot ikke så fritt, men det kan være at f.eks. en annen plassering på tomten i medhold av pbl. § 70 nr. 1 vil være nok til å ivareta allmennhetens interesser, jf. *Rt. 1995 s. 1939*. En annen mulighet er at kommunen nedlegger midlertidig bygge- og deleforbud og søker å ivareta hensynet til allemannsretten gjennom en reguleringsplan eller bebyggelsesplan.

For det tredje gir enkelte lover anvisning på at grunneierens virksomhet skal utøves på en måte som tar rimelig hensyn til friluftinteressene. Et eksempel er regelen i skogbruksloven § 8 første ledd om å ta hensyn til miljøverdiene ved hogst.

Kan man ta et skritt videre og innføre som alminnelig regel at grunneieren må utøve sin rådighet på en måte som tar rimelig hensyn til allemannsretten? Dette har mest for seg i forhold til stier og etablerte ferdselsårer og vil bety at grunneieren, hvis han vil blokkere stien for andre formål, normalt må sørge for å

¹³ Jf. Agder lagmannsretts dom i *RG [Rettens Gang] 1995 s. 1184*.

anvise en alternativ trasé. For allemannsretten gjelder jo at den må utøves under hensyntaken til grunneieren, og en regel som nevnt kan bidra til balanse i forholdet mellom grunneierretten og allemannsretten. Men den siste Sandefjorddommen i Høyesterett (*Rt. 2007 s. 102*) viser nok at vi ennå ikke er kommet så langt.

10 EN PREKÆR RETT? GRUNNEIERENS VERN MOT ALLMENNHETEN

- Ulemper og totalbelastning
- Samtykke til organiserte enkeltarrangementer, atferdsregler og sperring
- Tilrettelegging og kanalisering: Omskiping, opparbeiding av alternativer og skilting?

Allemannsretten kan bli en reell ulempe for grunneieren. Selv om hver enkelt utøver allemannsretten i samsvar med god ferdselskultur, kan både summen av enkeltindivider og organisert ferdsel bli en stor belastning. Disse ulempene kan oppleves forskjellig. For en grunneier som lever av eiendommen, kan det føles særskilt ille hvis han opplever det som at han på denne måten gir et bidrag til andres næringsinntekt – enten det gjelder tettstedets hotell eller turoperatører annetsteds, eller naboenes utparsellering av hyttetomter til god pris takket være allemannsretten på hans eiendom.¹⁴ Den typiske hytteeier er kanskje mer opptatt av muligheten av å nyte fred og ro for seg selv. Noen av dem mener vel også at de har betalt i dyre dommer nettopp for at andre skal holde seg unna.

Gjelder det organiserte enkeltarrangementer med tilstrømning av deltakere eller publikum, gir frilufsloven § 10 grunneieren et vern mot at eiendommen blir brukt til sammenstimling ved at arrangementet krever grunneierens samtykke. Men denne regelen gjelder ikke når tilstrømningen skyldes enkeltpersoner – heller ikke når turistbrosjyrer anviser den aktuelle traseen, badeplassen eller utsiktspunktet. Her må grunneieren i stedet

¹⁴ En beslektet problemstilling kan oppstå ved ekspropriasjon av bruksrettigheter til et alpinanlegg i tilknytning til et hytteområde, jf. *Rt. 2005 s. 1255*.

søke å få fastsatt atferdsregler etter § 15 eller sperret eiendommen etter § 16.¹⁵

I noen tilfelle kan nok ulempene for grunneieren langt på vei løses ved å legge om den aktuelle traseen. Bygger ferdseien på en servitutt, gir servituttloven mulighet for en slik omskiping. For allemannsretter har vi ingen slik lovregel.¹⁶ Er grunneieren avskåret fra å løse problemet på egen hånd?

Forbudet i friluftsløven § 13 mot sjikanøse stengsler og annen vanskeligjøring av ferdseien kan neppe være noen hindring for at grunneieren opparbeider en trasé som er bedre egnet fra hans synspunkt, og merker den som en oppfordring til bruk. Et forbudsskilt eller sperring rettet mot bruk av den opprinnelige stien kan derimot fort komme i strid med § 13.

Forbudet i § 13 mot å sette opp forbudsskilt beskytter bare selve ferdseieretten. Det kan ikke være til hinder for at grunneieren setter opp skilt med oppfordring til hensynsfull ferdseil – f.eks. om å ta med søppel.

11 ALLEMANNSRETT MOT BETALING?

- Gratisprinsippet også for fjellkunder, skogskunder og strandkunder?
- Unntaket: Friluftsløven § 14. Atkomstavgiften til Nordkapp
- Løypeavgifter og strandavgifter – for fjellkunder?

Allemannsrettene er gratis. Men det vil ikke vare lenge hvis det blir vanlig å se på dem som bruker allemannsretten som fjellkunder, skogskunder og strandkunder. Språk er makt, og den som vinner språket, kan vinne virkeligheten.

I dag kan grunneieren bare kreve betaling når loven åpner for det. Og det gjør den ikke – bortsett fra friluftsløven § 14 om avgift for tilgang til opparbeidet friluftsområde. I mange år var den knapt i bruk. Men så fant noen ut at man kunne tjene penger på å bruke den på Nordkappplatået, iallfall til å dekke

¹⁵ Fra grunneiersynspunkt har disse reglene – og § 2 annet ledd – nå den svakhet at de er formet som en regel om myndighet for kommunen, med samtykke fra eieren eller brukeren. Men de bør forstås slik at en grunneier har krav på at kommunen behandler og tar stilling til et forslag fra grunneieren om forskrift etter bestemmelsene, jf. om behandlingsmåten friluftsløven § 24 tredje til femte ledd.

¹⁶ Er det tale om en trasé som er merket etter avtale med grunneieren, kan omlegging tenkes på grunnlag av en revisjon av avtalen etter avtaleloven § 36. Er det gitt inngrepsløyve til merking etter friluftsløven § 35, kan en utvidende tolking av § 35 tredje ledd gi departementet myndighet til å beslutte omlegging av en merket trasé.

inn investeringer. Lovligheten av avgiften hadde fortjent en rettslig prøving. Men saken førte til en endring i § 14, slik at avgift nå krever løyve av kommunen.

Tidens tanker om å unngå krysssubsidiering og la brukerne av en tjeneste betale for den, til dels kombinert med økonomiske innstramminger i kommunene, frister noen til å tenke på løypeavgift for opparbeiding og preparering av skiløyper. En slik avgift er det ingen hjemmel for i § 14. Selv et løypenett kan ikke karakteriseres som et opparbeidet friluftsområde. Men det er ikke noe rettslig hinder for at hotellene legger en løypeavgift på regningen, eller oppfordrer hytteeierne til å betale et beløp i sesongen for preparering – eller å oppfordre til medlemskap i Skiforeningen fordi man får gode løyper igjen. Om avgiften på en parkeringsplass lovlig kan settes så høyt at den dekker løypekostnadene, kan vel avhenge av om parkeringsplassen er i innmark eller utmark.

12 KAN KOMMUNEN REGULERE BORT ALLEMANNSRETTEEN?

- Utgangspunkter
- Kan arealplaner påvirke allemannsretten direkte?
- Innskrenkning: Ferdselforbud i landbruksområde eller naturvernområde
- Utvidelse: Ferdselfrett over dyrket mark

Hva betyr arealplanleggingen i kommunene for allemannsretten?

- Arealplanen kan opprettholde allemannsretten ved å beskytte mot ny arealbruk som gjør utmark til innmark.
- På den annen side kan den faktiske gjennomføringen av en arealplan medføre at et område går over fra utmark til innmark.
- En reguleringsplan (eller bebyggelsesplan) kan gi grunnlag for tilretteleggingstiltak ved ekspropriasjon av arealer som er lagt ut til friområder eller friluftsområder.

Ett spørsmål står igjen: Kan arealplaner påvirke allemannsretten direkte? Dette er ikke særlig godt avklart.

Men antakelig er det slik at når man legger ut områder til naturvernområder i reguleringsplanen, kan det gis reguleringsbestemmelser som begrenser allemannsretten.

Kanskje gjelder det samme i det som i reguleringsplanen er gjort til landbruksområde eller spesialområde for vannforsyning.

Kan planvedtaket på den annen side *utvide* allemannsretten? Utlegging som LNF-område i kommuneplanens arealdel eller som friområde eller friluftsområde i reguleringsplanen kan ha til formål å styrke allemannsretten. Men heller ikke her kan vel selve planvedtaket ha noen betydning for klassifikasjonen som innmark eller utmark, kanskje med en liten reservasjon for utpregete grensetilfelle.

Reguleringsbestemmelser for å utvide allemannsretten kan være av forskjellige slag og gjelde ulike situasjoner. Ta som eksempel en reguleringsbestemmelse som gir rett til å ferdes til fots etter en bestemt trasé gjennom dyrket mark. Vi savner en slik ”public right of way” gjennom landbruksområder som man ofte finner i England. Hvis det gjelder et udyrket areal som reguleres til landbruksområde – f.eks. for å dyrke opp en myr som det har gått en sti over – kan man nok med en reguleringsbestemmelse sikre stien også etter oppdyrkingen.

Et annet eksempel kan gjelde rett til motorisert terrengkjøring etter bestemte traseer eller mer generelt.¹⁷ La gå at dette vil være en utvidelse av allemannsretten som ikke harmonerer godt med friluftslovens formål å fremme det enkle friluftslivet. I dag vil en slik reguleringsplan ikke ha noen virkning, for terrengkjøringen må under enhver omstendighet ha hjemmel i motorferdselloven for å være lovlig. Ser vi bort fra dette, står det for meg som rimelig klart at en slik utvidelse av retten til terrengkjøring bare kan gjennomføres ved ekspropriasjon på grunnlag av reguleringsplanen.

13 KAN KOMMUNEN AVTALE BORT ALLEMANNSRETTEEN?

Allemannsretten er en lovfestet rett. Derfor er utgangspunktet at kommunen ikke kan begrense den ved avtale med grunneieren. Men det kan være noen modifikasjoner i dette.

¹⁷ I så fall gjøres det trolig mest naturlig ved å regulere traseen til offentlig trafikkområde eller spesialområde, men man kunne nok også tenke seg regulering til friluftsområde med angivelse av traseer for terrengkjøring. Som følge av motorferdsellovens regler har spørsmålet for tiden liten aktualitet. Jeg ser ellers bort fra fastsetting av traseer for bruk av terrenggående maskiner i f.eks. skogbruk. Slike traseer kan bli fastsatt i nedhold av forskrifter etter skogbruksloven §§ 4 eller 13, eller i reguleringsplan der formålet er landbruk eller skogbruk.

For det første åpner frilufsloven for at kommunen med eierens samtykke og fylkesmannens stadfesting forby bl.a. ridning og sykling på veier og stier og overalt i fjellet. For det annet kan kommunen ved utbyggingsavtaler i samband med arealplaner etter plan- og bygningsloven legge ut områder til bebyggelse, slik at de mister sin status som utmark. For det tredje kan det reises spørsmål om en kommune har en viss adgang til å forhandle seg til fordeler for allmennheten – en utvidet allemannsrett – mot til gjengjeld å gi en tillatelse som stenger allmennheten ute et annet sted. Til en viss grad kan dette spørsmålet melde seg fordi flere av allemannsrettene er uskarpt avgrenset. En avtale eller felles forståelse mellom kommunen og grunneieren kan da i praksis gjøre at kommunen avstår fra å håndheve allemannsretten lenger enn det som følger av avtalen.

14 ALLEMANNSRETTENS KVALITET – TILRETTELEGGING ELLER NATUROPPLEVELSER?

- Utøving av egne ferdigheter
- Variasjon i landskapsbildet og biologisk mangfold
- Kulturminner
- Et landskap i bruk, eller et landskap i forfall
- Forstyrrelser

Slik allemannsretten er sikret i frilufsloven, gir den først og fremst tilgang til naturen. Så kan den som gjør bruk av allemannsretten, utøve sine ferdigheter der, og i noen tilfelle ønske seg en tilrettelegging for at ferdighetene kan utøves mer effektivt.

Allemannsrettens kvalitet er ikke bare spørsmål om et sted for å utøve sportslige eller andre ferdigheter. Den opplevelsen som landskapsbildet med variasjonen i det og biologisk mangfold kan gi, er for mange en viktig side av allemannsretten. Kulturminner som spor av tidligere tiders bruk av og tilpasning til naturen kan høyne gleden ved å bruke allemannsretten ytterligere. Slike kvaliteter må sikres gjennom andre regler enn frilufsloven. Fra et juridisk ståsted gjelder langt på vei det samme når man skal håndtere en motsetning mellom tilrettelegging og naturopplevelse.

Allemannsrettens kvalitet er ofte vår for forstyrrelser – som være av ulike slag og oppleves forskjellig av forskjellige utøvere. Det kan f. gjelde støy – ikke minst motorstøy, råsykling eller halsende bikkjer, for å ta noen eksempler. Ulike utøvere av allemannsretten må her respektere friluftslovens prinsipp om god ferdselskultur (§ 11). Mot andre forstyrrelser må man søke beskyttelse i regler utenfor friluftsloven.

15 ALLEMANNSRETTE OG LOVGIVERNE

- Stortingets frihet
- Innskrenkning av allemannsrettene
- Utvidelse av allemannsrettene. Rt. 2004 s. 1985 (laksel. § 18). Ferdselsrett langs sjøen 25 m fra hus
- Ligger allemannsretten fast, eller står lovgiverne fritt til å innskrenke eller utvide den?

Utgangspunktet blir som ellers: Stortinget står fritt. Spørsmålet er bare om endringer i allemannsretten kan utløse en rett til erstatning.

En *innskrenkning* av allemannsrettene ved lov kan vanskelig tenkes å gi noen rett til erstatning. Selv ikke en innskrenkning ved enkeltstående ekspropriasjonsinngrep vil gjøre det, iallfall ikke uten at inngrepet rammer en begrenset krets som retten har særskilt betydning for gjennom fast og varig bruk.¹⁸

Spørsmålet står i en annen stilling ved *utvidelse* av allemannsretten. Men grensen mellom grunneiernes og allmennhetens rett har aldri ligget helt fast,¹⁹ og det er liten grunn til at den nåværende avgrensning skal ha erstatningsvern i alle detaljer. At en utvidet allemannsrett innebærer en viss rådighet over privat eiendom, er ikke avgjørende for erstatningsspørsmålet så lenge grunneieren ikke blir avskåret fra tilsvarende bruk. En tommelfingerregel kan være at iallfall justeringer som ligger innenfor rammen av det som rimelig kan anses for en uskyldig nyttesrett, kan gjøres erstatningsfritt.

Når det gjelder høstingsrettene, godtok Høyesterett i 2004 bestemmelsen i laksefiskloven § 18 som gir barn under 16 år

¹⁸ Jf. Rt. 1953 s. 1166 (Vinstra) og 1985 s. 247 (Kåfjord).

¹⁹ Jaktretten er et godt eksempel. Småviltjakt uten hund var en allemannsrett før jaktloven 20. mai 1899, og det samme gjaldt jakt på rovvilt frem til 1932. Se før jaktloven av 1899 Christian V's Norske Lov 5-10-2.

en vederlagsfri rett til fiske etter innlandsfisk med stang eller håndsnøre (*Rt. 2004 s. 1985*). Domspremissene kan gi grunn til å spørre om Stortinget kunne ha gått særlig mye lenger i å utvide allemannsretten uten å utløse erstatningsplikt. Men for andre høstingsretter kan samfunnsutviklingen ha utvidet rammen for det som kan anses som en uskyldig nyttesrett. Det kan ikke utløse noen erstatningsplikt om man f.eks. endrer straffeloven 1902 § 399 slik at folk i utmarka fritt kan ta lyng, lav og mose til privat bruk.

Antakelig kan Stortinget gå lenger i å utvide ferdsels- og oppholdsrettene uten at det inntrer noen erstatningsplikt. Regjeringen Stoltenberg I foreslo i den siste stortingsmeldingen om friluftslivet å gi allmennheten ferdselsrett i innmark og utmark langs sjøen, så sant det er minst 25 meter fra vannkanten til nærmeste hytte.²⁰ Det er en rimelig hypotese at dette kan gjøres ved en generell lovendring uten å betale erstatning til noen.

16 ALLEMANNSRETTENS FREMTID

- Allemannsrettens betydning for folkehelsen og for bærekraftig utvikling
- Allemannsretten står støtt som rettsinstitutt
- Men blir den alltid respektert? Pressituasjoner
- Allemannsrettens fremtid: Ikke bare et spørsmål om tilgang til natur, men også om naturkvalitet.

Etter min mening står prinsippet om allemannsretten – særlig ferdselsretten – sterkt i norsk rett, også med fremtiden for øye. Høyesteretts tre dommer fra 1998, 2005 og 2007 har bidradd til å understreke dette. Samtidig kan det reises spørsmål om allemannsretten blir respektert i mindre grad enn før. Tvistene i strandsonen er et eksempel på det.

Også utenom strandsonen er allemannsretten utsatt for et visst press. Nedbygging og mer intensiv drift kan gjøre at allmennheten mister tilgangen til arealer som før var tilgjengelige i kraft av allemannsretten. Fortetting i nærområder og utvikling av hytteområder kan lett gå ut over

²⁰ Se St.meld. nr. 39 (2000-2001) s. 55-56. Forslaget er hittil ikke fulgt opp.

allmennhetens tilgang hvis den ikke blir sikret gjennom planleggingen. På den annen side gjør nedlegging, gjengroing og fraflytting at det som før var innmark, nå blir utmark. Kommersiell utnytting kan medføre en intensiv bruk av allemannsretten som kan være uheldig både økologisk og i forhold til de grunneiere som berøres, og kan i verste fall bidra til å redusere allemannsrettens legitimitet. Forventninger om såkalt standardheving gjennom tilretteleggingstiltak kan øke presset for prising av allemannsretten og true gratisprinsippet i allemannsretten, men det er lov å konstatere at avgiften på Nordkaplataet ikke har dannet skole.

I våre dager må ikke allemannsrettens betydning for folkehelsen og for en bærekraftig utvikling undervurderes. Allemannsrettene – særlig ferdselsretten – gir befolkningen mulighet for en kontakt med naturen som fremmer en slik naturforståelse som er vesentlig for at vi kan innrette menneskelig virksomhet innenfor de rammer som er gitt oss på denne kloden. Allemannsretten gir mulighet til mosjon som er så vesentlig for folkehelsen. Det er et forebyggende helsetiltak som ikke trenger store samfunnsmessige eller individuelle investeringer.

Allemannsrettens verdi består ikke bare i tilgangen til områdene, men også i naturkvaliteten. Den må vi sikre også med andre midler enn dem som tradisjonelt ligger i reglene om allemannsretten.