

Rundskriv, 28.06.2007

Nr.: T-3/07

Om lov om friluftslivet av 28. Juni 1957 nr. 16

7.4 Betaling i forbindelse med friluftsliv

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. Først når man går utover den alminnelige retten til ferdsel m.v., slik at grunneieren kan nekte slik bruk av eiendommen, kan det kreves betaling. Det er f.eks. ikke noe i veien for at grunneieren kan leie bort grunn til intensiv bruk som går utover allemannsretten. Det er derfor viktig å peke på at denne type avtaler formuleres slik at det av ordlyden går klart frem at det ikke er betalt for rettigheter som følger av friluftsløven.

Dersom et område blir spesielt tilrettelagt for allment friluftsliv, kan det tas betaling - for å dekke kostnadene med tilretteleggingen. Grensen for adgangen til å ta betaling i tilknytning til friluftsliv og ferdselsrett framgår av friluftsløvens § 14 om avgift for adgang til opparbeidet friluftsområde. Bestemmelsen beskytter allmennhetens rett til ferdsel og friluftsliv. Samtidig anerkjennes rett for eier eller bruker til innen angitte rammer å ta betalt for visse tilretteleggingstiltak som skjer til friluftsløvsformål. Herunder gis om nødvendig grunnlag for å stenge områder for ferdsel for å kunne gjennomføre avgiftsinnkrevingen.

Miljøverndepartementet ser det som ønskelig at minst mulig utmarksareal unndras allmenn ferdselsrett ved at det innføres betalingsordninger. Der avgiftsordninger anses nødvendig, bør avgiften i størst mulig grad kreves inn i nær tilknytning til selve det opparbeidede anlegg, slik at det ikke lages sperringer for større områder en strengt nødvendig. Obligatorisk godkjenningsordning sikrer kommunen bedre muligheter til å styre avgiftsinnkrevingen slik at allmennhetens friluftsløvsinteresser og allmenn ferdsel blir tilstrekkelig ivaretatt. Avgiftsordninger som ikke er innenfor friluftsløvens rammer, men unødig hindrer allmenn ferdsel, må nektes etablert.

Etter ordlyden i § 14 kan grunneier eller bruker kreve avgift for adgangen til badestrand, teltplass eller annet *opparbeidet friluftsområde*, etter å ha innhentet *tillatelse* fra kommunen. Det er kun tillatt å ta en rimelig avgift. Avgiften må ikke stå i misforhold til de tiltak som er gjort og de kostnader som er nedlagt på området til fordel for friluftsløvet.

Ordninger som fyller lovens vilkår, skal ikke automatisk godkjennes; avgjørelsen av om avgift skal innføres vil bero på en konkret skjønnsmessig vurdering. Kommunen kan sette vilkår for tillatelsen, f.eks. om opparbeidingen, sanitæranlegg, eller innkrevningssystemet. Søknadsplikten gjør det lettere for det offentlige å føre kontroll med at grunneierens ytelser er tilstrekkelige når det gjelder slike forhold.

Reglene om søknadsplikt antas å ha virkning også for tilfelle der avgift allerede er innført. Det vil være anledning til å tilbakekalle en gitt tillatelse, eller gripe inn i en etablert ordning, dersom det viser seg at den ikke praktiseres i samsvar med lovens vilkår. Det er viktig at kommunen følger med og tar opp med grunneier/bruker forhold som anses å falle inn under § 14.

Når det gjelder saksbehandlingen, framgår det klart av friluftslovens § 24 annet ledd, første punktum, at for behandlingen av saker etter § 14 gjelder forvaltningslovens regler om enkeltvedtak, jf nedenfor under 9.3.

Spørsmålet om å etablere avgiftsordninger har fått økende aktualitet, bl.a. som følge av økende turisme og satsing på utvikling av reiselivet.. Det har forekommet eksempler på betalingsordninger som kan anses tvilsomme i forhold til friluftsloven. Avgiftsordninger for bruk av skiløyper er i strid med friluftsloven. Ferdselen i alpinanlegg er også fri, bare heistjenester og liknende kan kreves betalt. For attraktive naturseverdigheter der det er foretatt tyngre kommersiell tilrettelegging for turister kan det ved avgiftsileggingen bli nødvendig å skille mellom tilrettelegging for opphold og ferdsel utendørs (friluftsområdet) og utgifter i tilknytning til innendørsanlegg.

Når det gjelder bestemmelsens rekkevidde, vil departementet peke på at den etter sin ordlyd gjelder for «badestrand, teltplass og annet opparbeidet friluftsområde». Eksemplene nevnt i lovteksten antyder at bestemmelsen tar sikte på *avgrensede områder for opphold* og aktivitet av en viss varighet; typisk er badeplasser og teltplasser eller campingplasser. Bestemmelsen hjemler også avgift for bruk av parkeringsplasser som er opparbeidet i tilknytning til friluftsområder, mens bompenger på veier til området i tilfelle må etableres med hjemmel i vegloven.

Bestemmelsen gir som nevnt ikke hjemmel for å legge avgift på ferdsel på skiløyper, stier o.l., selv om de er opparbeidet. Slik ferdsel er gratis. Dette ble presisert i odelstingsproposisjonen og bemerket i innstillingen fra energi- og miljøkomitéen i forbindelse med endringen av friluftsloven 21. juni 1996.

Innføring av såkalte "løypepass", destinasjonsavgifter og lignende avgifter som pålegger betaling for tilretteleggingstiltak knyttet opp mot adgangen til utøvelse av en allemannsrett, faller også utenfor hjemmelen i § 14.

Bestemmelsen har ikke betydning i forbindelse med ordinær forretningsbasert næringsvirksomhet. Inngangspenger vil her kunne tas uavhengig av friluftslovens § 14. Områder som er unntatt fra alminnelig ferdselsrett - områder som er å anse som innmark eller like med innmark, herunder områder «for industrielt eller annet særlig øyemed hvor allmennhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrensel for eier, bruker eller andre» (jf friluftslovens § 1a) - vil falle utenfor bestemmelsen. Innkreving av avgifter for atkomst til slike områder, f.eks. fornøyelsesparker o.l. anlegg som er anlagt og drevet på kommersielt basis, vil falle utenfor friluftslovens rekkevidde. Friluftslovens § 14 har dermed ingen betydning når det gjelder fastsettingen av inngangspenger til denne typen kommersielle anlegg.