



DET KONGELIGE  
MILJØVERNDEPARTEMENT

# Prop. 88 L

(2010–2011)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

## Endringer i friluftsløven og straffeløven



# Innhold

<b>1</b>	<b>Hovedinnholdet i proposisjonen</b> .....	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>Kapittel III Om friluftsgorganenes arbeidsoppgaver og forholdet til forvaltningsloven</b> .....	<b>25</b>
1.1	Bakgrunn .....	6	4.1	Friluftsgorganenes arbeidsoppgaver .....	25
1.2	Høringen, høringsuttalelser og hovedinntrykket fra høringen .....	6	4.1.1	Gjeldende rett .....	25
<b>2</b>	<b>Kapittel I Om ferdsel m.v.</b> .....	<b>10</b>	4.1.2	Bakgrunn for endringen .....	25
2.1	Hva som forstås med innmark og utmark .....	10	4.1.3	Høringsforslaget .....	25
2.1.1	Gjeldende rett .....	10	4.1.4	Høringsinstansenes syn .....	25
2.1.2	Bakgrunn for endringen .....	10	4.1.5	Departementets vurdering .....	26
2.1.3	Høringsforslaget .....	10	4.2	Forholdet til forvaltningsloven, herunder om kunngjøring og klage .....	26
2.1.4	Høringsinstansenes syn .....	10	4.2.1	Gjeldende rett .....	26
2.1.5	Departementets vurderinger .....	12	4.2.2	Bakgrunn for endringen .....	26
2.2	Ferdse i innmark .....	12	4.2.3	Høringsforslaget .....	26
2.2.1	Gjeldende rett .....	12	4.2.4	Høringsinstansenes syn .....	27
2.2.2	Bakgrunn for endringen .....	13	4.2.5	Departementets vurdering .....	27
2.2.3	Høringsforslaget .....	13	<b>5</b>	<b>Kapittel V Om tvangsinngrep, skjønn m.v.</b> .....	<b>28</b>
2.2.4	Høringsinstansenes syn .....	13	5.1	Tiltak og inngrepsløyve for å lette ferdsel i utmark .....	28
2.2.5	Departementets vurderinger .....	15	5.1.1	Gjeldende rett .....	28
2.3	Allmennhetens høstingsrett .....	17	5.1.2	Bakgrunn for endringen .....	28
2.3.1	Gjeldende rett .....	17	5.1.3	Høringsforslaget .....	28
2.3.2	Bakgrunn for endringen .....	18	5.1.4	Høringsinstansenes syn .....	29
2.3.3	Høringsforslaget .....	18	5.1.5	Departementets vurdering .....	31
2.3.4	Høringsinstansenes syn .....	18	<b>6</b>	<b>Kapittel VI Om reaksjoner ved overtredelse m.v.</b> .....	<b>34</b>
2.3.5	Departementets vurderinger .....	19	6.1	Stansing og fjerning av ulovlige byggverk m.v. ....	34
2.4	Rasting og telting .....	19	6.1.1	Bakgrunn for endringen .....	34
2.4.1	Gjeldende rett .....	19	6.1.2	Høringsforslaget .....	34
2.4.2	Bakgrunn for endringen .....	19	6.1.3	Høringsinstansenes syn .....	34
2.4.3	Høringsforslaget .....	20	6.1.4	Departementets vurdering .....	35
2.4.4	Høringsinstansenes syn .....	20	<b>7</b>	<b>Tilpasning av annen lovgivning</b> .....	<b>37</b>
2.4.5	Departementets vurderinger .....	21	7.1	Endringsbehov som følge av endringer i friluftsgloven .....	37
<b>3</b>	<b>Kapittel II Om ferdselsrettens utøving og innskrenkninger i ferdselsretten m.v.</b> .....	<b>22</b>	<b>8</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	<b>38</b>
3.1	Ulovlige stengsler eller forbudsskilt .....	22	<b>9</b>	<b>Merknader til bestemmelsene</b> .....	<b>39</b>
3.1.1	Gjeldende rett .....	22	9.1	Kapittel I Om ferdsel m.v. ....	39
3.1.2	Bakgrunn for endringen .....	22			
3.1.3	Høringsforslaget .....	22			
3.1.4	Høringsinstansenes syn .....	22			
3.1.5	Departementets vurderinger .....	23			
3.2	Forholdet til andre lover .....	23			
3.2.1	Gjeldende rett .....	23			
3.2.2	Bakgrunn for endringen .....	23			
3.2.3	Høringsforslaget .....	23			
3.2.4	Høringsinstansenes syn .....	23			
3.2.5	Departementets vurderinger .....	24			

9.2	Kapittel II Om ferdselsrettens utøving og innskrenkninger i ferdselsretten m.v. ....	40	9.4	Kapittel V Om tvangsinngrep, skjønn m.v. ....	42
9.3	Kapittel III Om friluftorganenes arbeidsoppgaver og forholdet til forvaltningsloven .....	40	9.5	Kapittel VI Om reaksjoner ved overtredelse m.v. ....	42
				<b>Forslag til lov om endringer i frilufsloven og straffeloven .....</b>	<b>44</b>



DET KONGELIGE  
MILJØVERNDEPARTEMENT

# Prop. 88 L

(2010–2011)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

## Endringer i frilufsloven og straffeloven

*Tilråding fra Miljøverndepartementet av 8. april 2011,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Stoltenberg II)*

### 1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Miljøverndepartementet foreslår i denne proposisjonen lovendringer med bakgrunn i St.meld. nr. 39 (2000-2001) Friluftsliv – *Ein veg til høgare livskvalitet* (friluftsmeldingen), med sikte på å styrke allemannsretten.

Regjeringen legger med dette frem lov om forslag til endringer i lov om friluftslivet av 28. juni 1957 nr. 16 (frilufsloven). I kapittel 1.2 redegjøres det for bakgrunnen for proposisjonen og for høringen. I kapittel 2 til 7 redegjøres det for forslagene til lovendringer. Kapittelinnndelingen i proposisjonen følger den samme inndeling som i frilufsloven.

Lovproposisjonen inneholder endringsforslag vedrørende allmennhetens ferdsel m.v. Dette gjelder forslaget til endring i § 1a om hva som forstås som innmark og utmark, hvor skogplantefelt gjøres om fra innmark til utmark, forslaget om ny § 3 a som medfører at allmennheten kan ferdes på veg og sti i innmark som leder til utmark og innføring av bestemmelse om høstingsretten i § 5. Også forbudet i § 9 mot å telte nærmere enn 150 meter fra bebodd hus eller hytte omhandles i dette kapitlet. Departementets opprinnelige forslag om lovendring er modifisert til oppretting av

en forskriftshjemmel for å kunne tillate telting nærmere enn 150 meter fra bebodd hus eller hytte i kystnære områder. Dette behandles i kapittel 2.

Lovproposisjonen inneholder endringsforslag om å utvide forbudet mot å vanskeliggjøre lovlig ferdsel ved stengsel eller på annen måte, til også å omfatte vanskeliggjøring av lovlig opphold, bading og høsting. Her behandles også forslaget til endringer i § 19 om forholdet til andre lover. Dette behandles i kapittel 3.

Lovproposisjonen inneholder endringsforslag knyttet til frilufsorganenes arbeidsoppgaver og forholdet til forvaltningsloven. Dette behandles i kapittel 4.

Lovproposisjonen inneholder endringsforslag om å overføre kompetansen til å foreta tiltak og inngrepsløyve for å lette ferdsel i utmark. Dette behandles i kapittel 5.

Lovproposisjonen inneholder endringsforslag om å innføre tvangsmulkt dersom ikke stengsler og forbudsskilt til hinder for lovlig ferdsel, bading, opphold og høsting fjernes. Dette behandles i kapittel 6.

Lovproposisjonen inneholder endringsforslag om tilpasning av annen lovgivning. I proposisjonen foreslås det å oppheve straffeløven av 1902 § 399 og § 400 og friluftsløven ny § 10 a i straffeløven av 2005 § 412 nr. 50 fordi de avløses av friluftsløven ny § 5 om å høste av naturens goder. Dette behandles i kapittel 7.

I proposisjonens omtales økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene. Dette behandles i kapittel 8.

Lovproposisjonen inneholder spesielle merknader til lovteksten og ny lovtekst. Dette behandles i kapittel 9 og i kapittel 10.

## 1.1 Bakgrunn

Med unntak av en del endringer av organisatorisk-administrativ karakter har friluftsløven i hovedsak substansielt bestått uendret siden den ble vedtatt i 1957. I 1996 fikk friluftsløven en formålsparagraf som lyder: "Formålet med denne loven er å verne friluftslivets naturgrunnlag og sikre almenhetens rett til ferdsel, opphold m.v. i naturen, slik at muligheten til å utøve friluftsliv som en helsefremmende, trivselskapende og miljøvennlig fritidsaktivitet bevares og fremmes."

I St.meld. nr. 39 (2000-2001) Friluftsliv – ein veg til høgare livskvalitet (friluftsmeldingen), som ble lagt fram av regjeringen Stoltenberg I, ble det foreslått en del endringer i loven.

Forslag til endringer i friluftsløven har som formål å styrke allemannsretten slik at det blir lettere for befolkningen å få tilgang til og oppleve naturen og benytte seg av den retten de allerede har.

## 1.2 Høringen, høringsuttalelser og hovedinntrykket fra høringen

Det foreslås mindre endringer i friluftsløven med bakgrunn i fylkeskommunens oppgaver etter forvaltningsreformen, jf. Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) om forvaltningsreformen. Denne lovproposisjonen fremmes på bakgrunn av høringen som hadde frist 3. juli 2009.

Dagens forbud mot ferdsel i skogplantefelt foreslås opphevet. Det ble i høringen foreslått at allmennheten skal få ferdselsrett med hest, sykkel, kjelke eller liknende på veg eller sti i innmark som fører til utmark. Departementet tar sikte på gjennom forskrift med hjemmel i friluftsløven å utdype lovens eksisterende varsomhetsregler.

Allmennhetens høstingsrett foreslås hjemlet direkte i friluftsløven, hvilket innebærer at straffeløven § 399 og § 400 oppheves.

Det foreslås at dagens forbud mot å vanskeliggjøre lovlig ferdsel ved stengsel, skilt eller på annen måte, utvides til også å omfatte vanskeligjøring av lovlig opphold, bading og høsting.

Det ble i høringen foreslått å oppheve forbudet mot å telte nærmere enn 150 meter fra bebodd hus eller hytte, men departementets opprinnelige forslag om lovendring modifiseres til oppretting av forskriftshjemmel for å kunne tillate telting nærmere enn 150 meter fra bebodd hus eller hytte i kystnære områder.

Bestemmelsene om rett til inngrepsløyve foreslås utvidet, slik at kommunen selv får hjemmel til å gjennomføre enkle tiltak for å lette ferdsel i utmark. Da det har vist seg uforholdsmessig tidkrevende for kommunene å få fjernet ulovlige stengsler, foreslås også at kommunen eller departementet kan ilegge tvangsmulkt dersom ikke stengsler eller skilt til hinder for lovlig ferdsel, bading, opphold eller høsting fjernes etter pålegg fra friluftslivsorganene.

I tillegg foreslås enkelte språklige endringer, samt at feil i lovens paragrafhenvisninger rettes.

Forslaget til endringer i friluftsløven ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene  
 Direktoratet for naturforvaltning  
 Fiskeridirektoratet  
 Riksantikvaren  
 Statens Kartverk  
 Statens Landbruksforvaltning  
 Statens forurensningstilsyn (nå Klima- og forurensningsdirektoratet)  
 Sjøfartsdirektoratet  
 Vegdirektoratet  
 Sametinget  
 Statens helsetilsyn  
 Sivilombudsmannen  
 Fylkesmennene  
 Fylkeskommunene  
 Kommunene  
 Reindriftsforvaltningen  
 Regjeringsadvokaten  
 Riksadvokaten  
 Barneombudet  
 4H Norge  
 Bergen og Omland Friluftsråd  
 Bergvesenet  
 Dalane Friluftsråd  
 Den Norske Advokatforening  
 Den Norske Turistforening  
 Det frivillige skyttervesen

Det Kgl. Selskap for Norges Vel	Norges Råfisklag
Det norske Skogselskap	Norges Skogeierforbund
Dovrefjellrådet	Norges Seilforbund
Felleskampanjen for jordas miljø og utvikling	Norges Skiforbund
Forbundet KYSTEN	Norges Skogbruksforening
Forum for utvikling og miljø	Norges Snøscooterforbund
Foreningen våre rovdyr	Norges Speiderforbund
Fortidsminneforeningen	Norges Vassdrags- og Energidirektorat
FOR-UT, Stiftelse for naturlig friluftsliv v/Espen Seierstad	Norges Vannskiforbund
Fremtiden i våre hender	Norges Velforbund
Friluftslivets fellesorganisasjon	Norsk Almenningsforbund
Friluftsrådenes Landsforbund	Norsk Biologiforening
Friluftsrådet Sør	Norsk Bergindustriforening
Friluftsrådet Region Mandal	Norsk Botanisk Forening
Friluftsrådet Vest	Norsk Campingbilforening
Friluftsrådet for Ålesund og Omland	Norsk Caravan Club
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon	Norsk Fiskerihøgskole
Greenpeace Norge	Norsk Forening mot Støy
Innovasjon Norge	Norsk Geologisk forening
Ishavskysten Friluftsråd	Norsk Industri
Jæren friluftsråd	Norsk Kennelklubb
KFUK-KFUM-speiderne	Norsk Kulturminnefond
Komiteen for natur og miljøvern	Norsk Kulturråd
Kongelig Norsk Båtforbund	Norsk Luftsportsforbund
Kulturvernets fellesorganisasjon (KORG)	Norsk Naturforvalterforening
Lister Friluftsråd, Nordberg Fort	Norske Reindriftssamers Landsforbund
Midt-Agder Friluftsråd	Norske Samers Riksforbund
Midt-Troms Friluftsråd	NORSKOG
Miljøstiftelsen Bellona	NSB
Nasjonalforeningen for folkehelsen	Ofoten Friluftsråd
Natur og Ungdom	Oslo og Omland Friluftsråd
Naturviterne	Oslofjordens Friluftsråd
Nordmøre og Romsdal Friluftsråd	Polarsirkelen Friluftsråd
Norges Bondelag	NHO Reiseliv
Norges Bonde- og Småbrukarlag	Ryfylke Friluftsråd
Norges Fiskarlag	Samenes Landsforbund
Norges Folkesportforbund	Samenes Naturressursutvalg – Goahetegearret
Norges Fjellstyresamband	SABIMA
Norges Fjelloppsnysmennsforening	Salten Friluftsråd
Norges Geologiske Undersøkelser	Scooterbrukernes Forening
Norges Handikapforbund	Senter for utvikling og miljø
Norges Hundekjøringsforbund	Skiforeningen
Norges Hytteforbund	Norsk institutt for skog og landskap
Norges Idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité	Statkraft
Norges Jeger- og Fiskerforbund	Statnett SF
Norges Kystfiskarlag	Statskog SF
Norges Klatreforbund	Syklistenes Landsforening
Norges Miljøvernforbund	Telenor ASA
Norges Naturvernforbund	Transportbedriftenes Landsforening
Norges Orienteringsforbund	Trondheimsregionens Friluftsråd
Norges Padleforbund	Utmarkskommunenes sammenslutning
Norges Rytterforbund	Vesterålen Friluftsråd
Norges Røde Kors Hjelpekorps	Villreinnemnda for Hardangervidda
	Villreinrådet i Norge
	ØKOKRIM

Fra følgende instanser har departementet mottatt svar om at de ikke har merknader til eller ikke finner grunn til å avgi høringsuttalelse til departementets forslag:

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet  
 Finansdepartementet  
 Fiskeri- og kystdepartementet  
 Fornyings- og administrasjonsdepartementet  
 Helse- og omsorgsdepartementet  
 Justis- og politidepartementet  
 Kulturdepartementet  
 Kunnskapsdepartementet  
 Nærings- og handelsdepartementet  
 Samferdselsdepartementet  
 Fiskeridirektoratet  
 Norges Vassdrags- og Energidirektorat  
 Riksantikvaren  
 Statens kartverk  
 Øvre Eiker kommune  
 Halså kommune  
 Midtre Namdal Region  
 Regjeringsadvokaten  
 Riksadvokaten  
 Reindriftsforvaltningen  
 Norsk Almennings Forbund

Departementet har mottatt uttalelse med kommentar til departementets forslag fra følgende instanser:

Landbruks- og matdepartementet  
 Arbeidsdepartementet  
 Sametinget  
 Helsedirektoratet  
 Statens landbruksforvaltning  
 Direktoratet for naturforvaltning  
 Fylkesmannen i Aust-Agder  
 Fylkesmannen i Finnmark  
 Fylkesmannen i Hedmark  
 Fylkesmannen i Hordaland  
 Fylkesmannen i Nordland  
 Fylkesmannen i Nord-Trøndelag  
 Fylkesmannen i Oppland  
 Fylkesmannen i Oslo og Akershus  
 Fylkesmannen i Telemark  
 Fylkesmannen i Vest-Agder  
 Fylkesmannen i Vestfold  
 Akershus fylkeskommune  
 Hordaland fylkeskommune  
 Nordland fylkeskommune  
 Sør-Trøndelag fylkeskommune  
 Troms fylkeskommune  
 Østfold fylkeskommune  
 Balsfjord kommune  
 Bærum kommune

Enebakk kommune  
 Frogn kommune  
 Grong kommune  
 Hamar kommune  
 Hobøl kommune  
 Kristiansand kommune  
 Larvik kommune  
 Mandal kommune  
 Marker kommune  
 Oslo kommune  
 Porsgrunn kommune  
 Re kommune  
 Rennebu kommune  
 Saltdal kommune  
 Sarpsborg kommune  
 Sirdal kommune  
 Skjåk kommune  
 Sør-Varanger kommune  
 Trondheim kommune  
 Tønsberg kommune  
 Valle kommune  
 Vågan kommune  
 Østre Toten kommune  
 Barneombudet  
 Finnmarkseiendommen  
 Statsskog SF  
 Den Norske Turistforening  
 Forum for natur og friluftsliv – Nord-Trøndelag  
 Friluftslivets fellesorganisasjon  
 Friluftsrådernes landsforbund  
 Friluftsrådet Vest  
 Grunneigernes Frittstående Organisasjon  
 Huseiernes Landsforbund  
 Ishavskystens Friluftsråd  
 Mossemarka Grunneierlag  
 Naturvernforbundet i Nord-Trøndelag  
 Naturvernforbundet i Sør-Trøndelag  
 NHO Reiseliv  
 Nordlisvegen i Hurdal  
 Norges Bondelag  
 Norges Hytteforbund  
 Norges Jeger- og Fiskeforbund  
 Norges Orienteringsforbund  
 Norges Padleforbund  
 Norges Rytterforbund  
 Norges Skogeierforbund  
 Norges Velforbund  
 Norsk Bonde- og Småbrukarlag  
 Norsk hestesenter  
 NORSKOG  
 Oslofjordens friluftsråd  
 Oslo og Omland friluftsråd  
 Salten Friluftsråd  
 Samarbeidsutvalget for Måselvassdraget  
 Statsnett SF



## Syklistenes landsforbund

I tillegg har departementet mottatt høringsuttalelser fra privatpersoner.

Innholdet i høringsuttalelsene er referert eller gjengitt i tilknytning til de enkelte paragrafer i proposisjonen hvor de er relevante. Hovedinntrykket fra høringsrunden er at det støttes opp om de langt fleste endringsforlagene. Noen av forslagene er imidlertid møtt med noe skepsis. Forslaget om å oppheve forbudet i § 9 annet ledd mot å telte nærmere enn 150 meter fra bebodd hus eller hytte har møtt mye motstand. Også forslaget om å fjerne "skogplantefelt" fra oppregningen under innmark i § 1 a første ledd har blitt møtt med skep-

sis, det samme gjelder forslaget om å tillate ferdsel på veg eller sti i innmark som fører til utmark med hest, sykkel kjelke eller liknende.

En del høringsinstanser har påpekt behov for endringer i frilufsloven utover det departementet har foreslått. Spesielt er det pekt på behov for å gi grunneier rett til å kreve at besøkende opplyser om sin identitet, reglene om bålrensing, naturvern på grunnlag av friluftsliv, etiske regler for ferdsel og opphold i utmark, regler for ferdsel i sjøen, bruk av fritids- og idrettsanlegg utenom egenesong, tilsyn og internkontroll og å gi enkeltpersoner rett etter § 20. Dette går utover rammen for de endringer som foreslås nå.

## 2 Kapittel I Om ferdsel m.v.

### 2.1 Hva som forstås med innmark og utmark

---

#### 2.1.1 Gjeldende rett

Ferdselsretten i skogplantefelt er styrt av at skogplantefelt defineres som innmark i friluftsløven § 1 a. Allmennheten har ikke rett til ferdsel i skogplantefelt i tiden 30. april til 14. oktober. På frosset eller snølagt mark i tiden 15. oktober til 29. april kan man ferdes der til fots, herunder på ski.

Skogplantefelt er områder som er beplantet eller tilsådd med skog. Det følger av merknaden til bestemmelsen i Ot. prp. nr. 2 (1957) om lov om friluftslivet at for at et område skal kunne regnes som skogplantefelt, må det ha en noenlunde tett og regelmessig beplantning. Videre er det i forarbeidene uttalt at ikke ethvert skogforyngingsfelt uten videre vil bli å likestille med innmark, men i sin alminnelighet bare i tilfelle hvor allmennhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrengsel for eier eller bruker. I rundskriv T-3/07 om lov om friluftslivet er det lagt til grunn at når plantene etter noen år er vokst til (nådd omtrent knehøyde) og blitt mer hardføre overfor ferdsel, kan ikke området lenger anses som skogplantefelt i friluftsløvens forstand, jf. nevnte uttalelse i forarbeidene. Når ferdselen er svært stor, kan likevel dette variere. Ferdselens omfang har således betydning for om et område regnes som "innmark" eller "utmark". Når snøforholdene gjør plantene særlig utsatt for toppbrekk ved skiaktivitet, må det også vises mer hensyn, jf. § 11. Eier kan da eventuelt forby ferdsel etter § 3 annet ledd.

#### 2.1.2 Bakgrunn for endringen

I St.meld. nr. 39 (2000-2001) kapittel 6.2.5.2 ble det pekt på behovet for å endre noen bestemmelser i friluftsløven som virket urimelige eller uten et reelt innhold. Forbudet mot ferdsel i skogplantefelt ble foreslått endret ved å fjerne eller avgrense forbudet og fokusere mer på plikten til varsom ferdsel der forholdene er sårbare. Det ble vist til at hogstflatene i skogplantefelt gir gode forhold

for bærplukking, ofte flere år etter avvirking, og at de nye plantene tar liten skade av varsom ferdsel.

#### 2.1.3 Høringsforslaget

I den alminnelige høringen ble det foreslått at forbudet mot ferdsel i skogplantefelt oppheves ved at "skogplantefelt" fjernes fra oppregningen av hva som er innmark i § 1 a første ledd, slik at alle skogplantefelt – uavhengig av plantehøyde – anses for å være utmark. For å sikre at ferdsel i skogplantefelt i minst mulig grad forårsaker skade, ble det foreslått at det i forskrift etter § 23 utarbeides utfyllende regler til varsomhetsbestemmelsen i § 11.

Ettersom man etter gjeldende rett har lov til å ferdes til fots i innmark i perioden 15. oktober til 29. april dersom marken er frosset eller snølagt, vil høringsforslaget innebære en utvidelse av ferdselsretten til å gjelde hele året, med de begrensninger som følger av varsomhetsbestemmelsen m.v. For ferdsel med hest, sykkel, kjelke eller liknende innebærer høringsforslaget en endring fra et ferdselsforbud til en ferdselsrett på veg eller sti i gjennom plantefelt, jf. § 2 annet ledd, ettersom skogplantefelt nå regnes som utmark. Dersom ikke skogplantefelt hadde blitt endret fra innmark til utmark, hadde ferdsel med hest, sykkel, kjelke eller liknende blitt omfattet av de nye reglene om ferdsel på vei eller opparbeidet sti i innmark som fører til utmark, se kapittel 2.2.

#### 2.1.4 Høringsinstansenes syn

Høringsforslaget har fått bred støtte blant de som har avgitt høringsuttalelser, blant annet flere fylkesmenn, fylkeskommuner, kommuner og friluftslivsorganisasjoner. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Fylkesmannen i Vest-Agder, Fylkesmannen i Vestfold, Akershus fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, Sør-Trøndelag fylkeskommune, Troms fylkeskommune, Østfold fylkeskommune, Balsfjord kommune, Hamar kommune, Hobøl kommune, Mandal kommune, Oslo kommune, Saltdal kommune, Sarpsborg kommune, Sirdal kommune, Sør-Varanger kommune, Trondheim kommune, Vågan*

*kommune, Barneombudet, Statskog, Forum for Natur og Friluftsliv Nord-Trøndelag, Norges Velforbund, Norsk Almennings Forbund, Norsk Kennel Klubb, Oslo og Omegn friluftsråd og Salten Friluftsråd støtter endringsforslaget på generelt grunnlag.*

*Fylkesmannen i Hordaland* peker på at det i dagens skogsdrift med flatehogst og planting (eventuelt frøstillingshogst) blir arealer som er viktig for allmennhetens utøvelse av allemannsretten unødig begrenset i gjeldende frilufslov. Et aktsomhetskrav som gjelder i forhold til grunneier bør være tilstrekkelig. Også *Porsgrunn kommune* støtter høringsforslaget og viser til at skogbruket fortsatt preges av monokultur. Plantefeltene er ofte både mange og store, og etter flatehogst gror feltene raskt igjen. Det kan føre til betydelig innskrenkning i ferdselsmulighetene i naturområder med intensiv skogsdrift. *Friluftsrådet Vest* har pekt på at det mange steder er etablert skogplantefelt innenfor og på tvers av viktige turområder, og plantefeltene må krysses på vei til fjells eller annet turmål. Tilsvarende uttalelser til støtte for forslaget er innkommet fra *Direktoratet for naturforvaltning, Friluftslivets fellesorganisasjon, Friluftsrådernes landsforening, Naturvernforbundet i Nord-Trøndelag, Norges Jeger og Fiskeforbund, Oslofjordens friluftsråd og Syklistenes Landsforening. Norges Orienteringsforbund* bemerker i tillegg at ferdselsforbudet i plantefelt har gitt grunnlag for sterke begrensninger for denne idretten, og vært kime til konflikter med grunneiere og rettighetshavere. Uenigheten har ofte vært knyttet til definisjonen av plantefelt.

Flere av de øvrige høringsinstansene som støtter forslaget har stor forståelse for skogeierens behov for å ivareta sine økonomiske interesser. *Fylkesmannen i Nordland* viser til at i de første årene etter planting kan plantefelt være sårbare for uvetting ferdsel. Det er derfor viktig at hensynet til skogbruksnæringen og behovet for å sikre skogforyngelsen mot unødig skade og slitasje ivaretas på en tilstrekkelig måte. *Fylkesmannen* mener at eventuelle endringer i frilufsloven må sikre både næringsinteressene og allmennhetens rettigheter til fri ferdsel og høsting av bær og sopp i slike områder. *Fylkesmannen i Nord-Trøndelag* anser ferdsel til fots som uproblematisk, men inn-til foryngelsen er godt etablert viser erfaring at det er behov for å synliggjøre behovet for at det tas hensyn i forbindelse med ulike sportsarrangementer, motorferdsel og øvelser i utmark. Varsomhetsplikten i skogplantefelt bør derfor synliggjøres i loven, og ikke bare i forskrift, noe som også støttes av *Rennebu kommune. Marker kom-*

*mune* er av den oppfatning at varsomhetsreglene kan ha samme virkning som at skogplantefelt defineres som innmark, og at ettersom varsom ferdsel ikke vil skade plantene, kan det utøves enkle friluftslivsaktiviteter som for eksempel bærplukking.

Flere høringsinstanser har vært kritiske til å oppheve ferdselsforbudet av hensyn til de betydelige økonomiske investeringene som ligger i et skogplantefelt. *Landbruks- og matdepartementet* har uttalt følgende:

”Oppbygging av skog gir økt ressurstilgang, legger grunnlag for økt hogst i framtida og er et viktig tiltak i klimapolitikken. Det investeres betydelige offentlige og private midler i planting av skog. Ferdsel i skogplantefelt kan føre til skader som medfører at lavere tetthet i foryngelsen eller fysiske skader på skogplanter som kan gi effekter på framtidig avkastning. LMD er derfor kritisk til å fjerne ferdselsforbudet i plantefelt, dersom ikke denne bestemmelsen følges opp med regler som sikrer nødvendig hensynsfull ferdsel.”

*Fylkesmennene i Aust-Agder, Oppland og Telemark* mener at dersom ferdsel i utmark blir utført på en hensynsfull måte og med en tilbørlig varsomhet, vil ikke ferdsel i skogplantefelt ha noen nevneverdig negativ betydning for grunneieren. Store orienteringsløp, skiløyper, utviklingen innenfor terrengsykling og riding og høy brukerintensitet øker imidlertid risikoen for skader. *Fylkesmennene* er av den grunn skeptiske til endringsforslaget. *Fylkesmennene* i Telemark og Oppland finner likevel at det kan gjøres unntak for hensynsfull ferdsel til fots i forbindelse med bærplukking. *Valle kommune* ser at det kan være flott for bærplukkere å få tilgang til gode bærrområder, men samtidig vil det også gi tilgang for aktivitet som kan skade ungslogen (bålbrenning, spikking av bål pinner, riding m.m.). Kommunen ønsker derfor at det bør vurderes restriksjoner i forhold til annen aktivitet enn for eksempel bærplukking.

*Frogn kommune, Grong kommune og Østre Toten kommune* går i mot endringsforslaget. Det vises til at skogplantefeltene er svært sårbare for ferdsel i de første årene. Varsomhetsplikten anses ikke som tilstrekkelig for å sikre det sårbare naturforholdet som et skogplantefelt er. *Kristiansand kommune* viser i tillegg til at ferdsel i skogplantefelt vil skape en unødig konflikt mellom grunneier og allmennheten og på sikt også svekke grunnlaget for den frie ferdsel i utmark. *Larvik kommune* peker videre på at det anses som en viktig oppgave å gi fremtidige generasjoner

muligheten til å disponere over gode skogressurser. Den lovpålagte plikt skogeier har til å sørge for tilfredsstillende foryngelse etter hogst er et virkemiddel i denne sammenheng. Det anføres at en nyanlagt tilfredsstillende foryngelse ikke må kunne skades av allmenn ferdsel. Begrunnelsen med at hogstflater er viktige bærplasser anser Larvik kommune som lite relevant.

*Norges Bondelag, Norges Skogeierforbund og NORSKOG* motsetter seg forslaget. Norges Bondelag viser til at små skogplanter kan være vanskelige å oppdage i plantefelt med vegetasjon og hogstrestre. De mener at oppheving av ferdselsforbudet derfor vil føre til skade på planter, uavhengig av de gode intensjoner den som ferdes måtte ha. Ut fra dette vil et varsomhetskrav som supplement til lovendringen i følge Norges Bondelag, gi liten – om noen – effekt. NORSKOG er av den oppfatning at plantefeltene inneholder ingen attraktive friluftslø- eller sankekvaliteter i perioden før gjenveksten er sikret. *Norsk Bonde- og Småbrukarlag* er også av den oppfatning at det generelle forbudet mot ferdsel i skogplantefelt bør videreføres for å sikre et godt tilslag av både plantet og naturlig foryngt skog. De viser til at det uansett vil være slik at eksisterende stier skal ryddes etter hogst slik at ferdsel langs disse kan foregå uhindret selv om stien for øvrig ligger i et nyetablert plantefelt.

### 2.1.5 Departementets vurderinger

Departementet viser til at allemannsretten er den viktigste bærebjelken for at alle skal kunne utøve et aktivt friluftsliv. Skogplantefelt er områder av betydning for allmennhetens ferdsel. Departementet viser i den sammenheng til den brede oppslutning endringsforslaget har fått fra fylkesmenn, fylkeskommuner, kommuner og friluftsløorganisasjoner.

Flere høringsinstanser har pekt på at et skogplantefelt rett etter planting kan være svært sårbart og at det kan få økonomiske konsekvenser for grunneieren dersom ferdselen foregår ukontrollert. Departementet viser til at konsekvensene av at skogplantefelt anses som utmark først og fremst får betydning for ferdselen til fots, jf. friluftsløven § 2 første ledd. Det vises også til at etter som man per i dag har ferdselsrett når marken er frosset eller snølagt mellom 15. oktober og 29. april, og det er da ferdselen antas å ha størst skadepotensial, antas det at utvidelsen av ferdselsretten sammen med kommende varsomhetsforskrift totalt sett vil utgjøre en forbedring for skogplantefeltene. Hensynsfull ferdsel til fots i skogplantefelt

anses av de aller fleste høringsinstansene som uproblematisk.

I den grad det finnes veg eller sti gjennom skogplantefeltet, vil lovendringen medføre at det også blir tillatt med ridning og sykling på disse såfremt slik ferdsel ikke fører til nevneverdig skade, jf. § 2 annet ledd, mens ridning og sykling i selve skogplantefeltet ikke er tillatt.

Departementet viser til at dersom allmennhetens ferdsel ikke utøves med tilstrekkelig varsomhet, kan kommunen med samtykke av eier eller bruker forby ferdsel på nærmere angitte strekninger, jf. § 2 annet ledd. Ettersom kommunens vedtak skal stadfestes av fylkesmannen og fylkesmannens vedtak kan påklages til departementet, innebærer dette en ytterligere mulighet til overprøving av kommunalt vedtak om restriksjoner på allmennhetens rett til ridning, sykling osv. Denne muligheten til overprøving høyner imidlertid ikke terskelen for når kommunen kan sette restriksjoner, og det understrekes at veien til å forby slik ferdsel ikke er lang.

Departementet viser også til at hogstflatene i skogplantefelt gir gode forhold for bærplukking, ofte flere år etter avvirking. Også i denne sammenheng er slike områder viktige for friluftslivet. Se kapittel 2.3 om § 5 og høstingsretten.

Departementet gjør oppmerksom på andre bestemmelser i friluftsløven som begrenser ferdselsretten i skogplantefelt selv om skogplantefelt nå gjøres til utmark. Blant annet må løype for skirenn, terrengløp og liknende legges slik at skade på skogforynging og ungsog og skade på gjerde så vidt mulig unngås, jf. § 10 annet ledd. Friluftsmøte, idrettsstevne og liknende sammenkomst som kan medføre nevneverdig skade eller ulempe, kan heller ikke holdes uten samtykke fra eier eller bruker av hvor avsperring foretas, samling, start eller innkomst finner sted eller hvor sammenstimling av folk for øvrig må påregnes, jf. § 10 første ledd. Etter departementets vurdering ivaretar disse bestemmelser sammen med lovendringsforslagene i utstrakt grad behovet for å unngå skade m.v. i skogplantefelt. Det vil gis varsomhetsforskrift med ytterligere presiseringer.

## 2.2 Ferdsel i innmark

### 2.2.1 Gjeldende rett

Det følger av § 3 første ledd at 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 ikke på gårds plass eller hustomt, inngjerdet hage eller

park og annet for særskilt øyemed inngjerdet område hvor allmennhetens vinterferdsel vil være til utilbørlig fortrengsel for eier eller bruker. I følge rundskriv T-3/07 kapittel 3.1 likestilles veg gjennom innmark med utmark når det gjelder ferdsel til fots på veg eller opparbeidet sti. Det betyr at det er tillatt å ferdes til fots hele året så lenge det skjer hensynsfullt og med tilbørlig varsomhet. Det er ikke tillatt å ferdes på gårds plass eller hustomt, inngjerdet hage eller park og annet for særskilt øyemed inngjerdet område hvor allmennhetens vinterferdsel vil være til utilbørlig fortrengsel for eier eller bruker, jf. § 3 første ledd.

I følge antitetisk tolkning av § 3 har ikke allmennheten lov til å ri eller sykle over innmark, heller ikke over veg eller sti i innmark. Forbudet gjelder bare for privat veg, ettersom det på offentlig veg i følge vegtrafikkloven er tillatt med all ferdsel. Forbudet er egnet til å kunne hindre ferdsel i utmark fordi man ikke når frem dit eller må ta en større omvei for å komme dit.

### 2.2.2 Bakgrunn for endringen

I St.meld. nr. 39 (2000-2001) pkt. 6.2.5.2 ble det pekt på behovet for å utvide ferdselsretten slik at det skulle bli mulig å ri og sykle på veg gjennom innmark for siden å komme over i utmark. I stortingsmeldingen ble det pekt på at forbudet mot å ri og sykle på veg i innmark som leder til utmark, hindrer videre ferdsel innover i utmarka.

### 2.2.3 Høringsforslaget

I høringsnotatet er det foreslått at det skal være adgang til å ferdes med ride- eller kløvhest, tråsykkel, kjelke eller liknende på vegstrekninger i innmark som fører til utmark uten å passere gjennom gårds plass eller over hustomt eller på annen særlig måte være til utilbørlig fortrengsel eller ulempe for eier eller bruker. Det ble foreslått at slik ferdsel ikke skal være tillatt dersom kommunen med samtykke fra eier eller bruker av eiendommen har forbudt slik ferdsel. Etter forslaget må kommunens vedtak i slike saker stadfestes av fylkesmannen for å være gyldige. Det ble også foreslått at departementet i forskrift etter frilufsloven § 23 skal gi utfyllende regler i varsomhetsbestemmelsen i § 11, for å motvirke mulige slitasjeskader som følge av riding på mindre veier.

### 2.2.4 Høringsinstansenes syn

Forslaget støttes av *Statens landbruksforvaltning, Fylkesmannen i Finnmark, Fylkesmannen i Hed-*

*mark, Fylkesmannen i Hordaland, Fylkesmannen i Nordland, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Fylkesmannen i Vestfold, Hordaland fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, Sør-Trøndelag fylkeskommune, Troms fylkeskommune, Østfold fylkeskommune, Enebakk kommune, Frogn kommune, Hamar kommune, Hobøl kommune, Kristiansand kommune, Oslo kommune, Porsgrunn kommune, Saltdal kommune, Sarpsborg kommune, Sirdal kommune, Sør-Varanger kommune, Trondheim kommune, Vågan kommune, Barneombudet, Statsskog, Den norske turistforening, Forum for natur og friluftsliv – Nord-Trøndelag, Friluftslivets fellesorganisasjon, Naturvernforbundet i Nord-Trøndelag, Naturvernforbundet i Sør-Trøndelag, Norges Orienteringsforbund, Norges Velforbund, Norsk Almenningens Forbund, Norsk Kennelforbund, Oslo og Omland Friluftsråd, Oslofjordens friluftsråd, Salten Friluftsråd og Syklistenes Landsforening.*

*Helsedirektoratet* oppfatter det som positivt at man ønsker å styrke frilufsarbeidet generelt og at folkehelseperspektivet trekkes frem spesielt som ett av flere argumenter i dette arbeidet. *Helsedirektoratet* ser positivt på endringer som kan stimulerer til sykling og andre aktiviteter i friluft. *Norsk Hestesportsenter* og *Norges Rytterforbund* er positive til at tilgangen for å ferdes med hest blir styrket. *Norsk Hestesportsenter* fremhever betydningen av god informasjonsflyt fra myndighetene til både hestemiljøer og grunneiere om innholdet i frilufsloven for å komme mulige konflikter i forkjøpet.

Flere av høringsinstansene som støtter endringsforslaget ser at forslaget kan være problematisk i forhold til slitasje på veier, men finner at dette løses ved at kommunen er gitt anledning til å lage forskrift om forbud der dette synes påkrevet. I den forbindelse uttaler *Fylkesmannen i Vest-Agder*:

”Fylkesmannen mener at dette er en hensiktsmessig endring. Dette vil lette allmennhetens ferdsel. Spesielt vil det være viktig i by- og tettstednære kulturlandskapsområder. Endringen vil sikre muligheten for bedre tilrettelegging og bruk av kulturlandskapets verdier i friluftslivssammenheng. Slike veier vil gi økt framkommelighet for brukere som er avhengig av (universell) tilrettelegging for å drive fysisk aktivitet. Etter vår mening er grunneiers interesser godt ivaretatt ved at endringen bare gjelder veier som fører til utmark, og ved at det er hjemmel for å forby slik ferdsel gjennom kommunalt vedtak.”

Andre høringsinstanser finner det problematisk å utvide retten til å ferdes med hest. *Akershus fylkeskommune* uttaler:

”Fylkesrådmannen ser dette som positivt de fleste steder, men vet av erfaring fra Akershus fylke at dette kan føre til stridigheter på enkelte veistrekninger – spesielt i forbindelse med ridning. For at lovendringen skal fungere godt er det derfor viktig at kommunene er oppmerksomme på ulemper dette kan føre til ved at flere brukergrupper bruker veiene, samt ulemper for private veieiere i forhold til vedlikehold og lignende.”

*Østre Toten kommune* viser til at ferdsel med hest over innmark foregår i store deler av kommunen uten vesentlige problemer. Kommunen har imidlertid flere såkorndyrkere som ikke tillater ferdsel med fremmed hest på veger over sin utmark. Bakgrunnen for dette er faren for spredning av floghavre, noe som også bekymrer *Fylkesmannen i Nord-Trøndelag*, *Fylkesmannen i Oppland*, *Fylkesmannen i Telemark*, *Tønsberg kommune* og *Norges Bondelag*. *Landbruks- og matdepartementet* har pekt på at det er viktig at plikten til varsom ferdsel presiseres og kommer tydelig frem dersom endringsforslaget vedtas. Også *NORSKOG* understreker i sin høringsuttalelse betydningen av varsom ferdsel ved bruk av hest:

”*NORSKOG* viser til at bruk av hest er en vesentlig belastning på vei. I teleperioden har vi sett eksempler på at veier er ridd i filler, slik at tømmertransport har måttet stanses senere i sesongen. *NORSKOG* mener derfor at det må skilles mellom ridning i privat regi under normalt omfang, og organisert ridning, som ofte følger samme trase og med større antall ryttere. Videre har det stor betydning om ridning skjer i gangfart eller galopp. Både av hensyn til veiene, sikkerheten for beboere og opplevelse av belastningen, må allemannsretten avgrenses til å gjelde ridning kun i privat regi, og da i skrittflytning. (...) Antallet hester i Norge har økt vesentlig, og da særlig i tett befolkede områder. Det er derfor objektivt et større behov for regulering enn utvidelse av denne retten.”

*Friluftsrådet Vest* mener det fortsatt er behov for særskilt tillatelse for bruk av hest for å hindre konflikter mellom utøver av allemannsretten og grunneiere.

*NORSKOG* understreker betydningen av varsom ferdsel også ved bruk av sykkel:

”For å være innenfor rammene av loven bør slik forflytning skje i lav hastighet og for øvrig slik at det ikke skaper risiko, eller er til sjenanse for eier av stien eller vegen. Det minnes om at det ikke opereres med fartsgrenser for denne type transport, og at teknologien samtidig er så utviklet at man lett kan oppnå hastigheter opp mot det man har som fartsgrense for bil på veg av høy standard. Dette vil skape risiko og utrygghet dersom det ikke settes klare rammer. *NORSKOG* mener det bør vurderes om hest og sykkel skal leies eller trilles over visse typer innmark. Traseer som er aktuelle vil nødvendigvis kunne antas å bli brukt i utstrakt omfang, siden vi her særlig snakker om tettbefolkede områder.”

*Fylkesmannen i Aust-Agder*, *Fylkesmannen i Nord-Trøndelag*, *Fylkesmannen i Oppland*, *Fylkesmannen i Telemark*, *Balsfjord kommune*, *Bærum kommune*, *Marker kommune*, *Sjåk kommune*, *Nordlisvegen i Hurdal*, *Norges Bondelag*, *Norsk Bonde- og Småbrukarlag*, og *Norsk Skogeierforbund* går imot de foreslåtte endringene i § 3, og vil ikke tillate ridning og sykling på veg i innmark som leder til utmark. Veger som går over innmark er oftest driftsveger som er anlagt i forbindelse med næringsutøvelse, for å effektivisere og rasjonalisere gårdsdrift og arealbruk. De nevnte høringsinstanser viser til at ferdsel med hest og sykkel på slike veger reiser flere problemstillinger som ikke er drøftet i høringsnotatet. I den forbindelse uttaler *Fylkesmannen i Aust-Agder*:

”Terrengsykling og bruk av hest er som tidligere nevnt i sterk vekst. Større grupper av syklistene og flere ridende blir mer og mer vanlig. Dette kan medføre trafikale sikkerhetsproblemer på gårdsplasser, betydelig vei og terrenglitasje og være til ulempe både for næringsutøvelse og andre friluftslivsaktører. Den retten næringsutøver/ grunneier har til å nekte slik aktivitet bør videreføres. Det er spesielt viktig å ha slike muligheter i områder hvor hestesentre kan føre til at totalbelastningen blir meget stor.”

Når det gjelder sikkerhetsaspektet, viser flere av høringsinstansene til at veger i innmark som leder til utmark ofte er driftsveger som brukes i ledd i gårddrift eller skogbruk. Det uttales at moderne landbruksmaskiner med redskap kan komme opp i 10-30 tonn og at redskapen kan være bredere enn selve vegen og at i perioder, f.eks. under vår- og høstsona, vil traktorer med store og tunge red-

skaper gå i skytteltrafikk mellom åker og tun – ofte så fort som traktoren er i stand til å kjøre.

Det uttales i høringsinnspillene at det lett kan oppstå situasjoner der uerfarne ryttere og syklistere – ikke sjeldent barn – får problemer med å kontrollere hesten eller sykkelen under slike forhold. I de tilfellene hvor rytter eller syklist kommer inn på vegen i stor fart, kan det bli vanskelig for bil- eller maskinfører å se vedkommende og å stanse i tide. Tilsvarende gjelder ved aking. Ved ulykker vil ofte føreren av motorkjøretøyet få erstatningsansvar. *NORSKOG* er av den oppfatning at grunneier må fritas for ansvar når andre forflytter seg på hans grunn, og som et minimum må ferdsel i organisert form skje etter avtale med grunneier.

*Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag* stiller spørsmål om grunneier står fritt til å omdisponere vegarealet, eventuelt også å stenge vegen med gjerde og/eller port i perioder dersom det er hensiktsmessig for driften.

*Direktoratet for Naturforvaltning, Sjøkommune, Norges Bondelag og Norges Skogeierforbund* viser til at det kan være vanskelig å definere hva som er veg i innmark.

*Kommunal- og regionaldepartementet* er imot stadfesting i foreslått § 3 annet ledd siste punktum fordi det strider mot prinsippene for utforming av statlig regelverk rettet mot kommunene, og representerer en uheldig svekkelse av lokal skjønnsutøvelse og handlingsrom. Kommunal- og regionaldepartementet kan ikke se at det foreligger særskilte hensyn som tilsier at kommunale vedtak må stadfestes av fylkesmannen.

## 2.2.5 Departementets vurderinger

Fordi det differensieres mellom ferdsel til fots på den ene siden, og ferdsel med hest, sykkel, kjelke eller liknende på den andre, skilles bestemmelsene om ferdsel på vei eller sti ut i en egen § 3 a.

### *Ferdsel til fots*

Departementets forslag innebærer hovedsaklig en kodifisering av ferdselsretten til fots i innmark. Kodifiseringen for ferdsel til fots på vei er i tråd med rundskriv T-3/07 kapittel 3.1 som slår fast at veg gjennom innmark likestilles med utmark når det gjelder ferdsel til fots. Regelen om at det ikke er tillatt å ferdes på gårds plass eller hustomt, inngjerdet hage eller park og annet for særskilt øyemed inngjerdet område hvor allmennhetens vinterferdsel vil være til utilbørlig fortrengsel for eier eller bruker, gjelder også her. Forslaget innebæ-

rer også en utvidelse av ferdselsrett på sti i innmark. Løven foreslås nå også å omfatte ferdsel til fots på all sti, til forskjell fra rundskrivet som sier at det kun er tillatt å ferdes på *opparbeidet* sti. Høringsforslaget innebærer således noe mer enn en ren kodifisering. Bakgrunnen for å innnta bestemmelse også om ferdsel til fots i lovteksten, er at det er ønskelig å lovfeste denne ferdselsretten samtidig som man lovfester ferdselsrett med hest, sykkel, kjelke eller liknende. Ut fra fra-det-mer-til-det-mindre-prinsippet mener departementet at det ikke er av betydning at dette ikke har vært på høring, og lovendringen for ferdsel til fots kan foretas uavhengig av det.

### *Ferdsel med hest, sykkel, kjelke eller liknende*

I høringsforslaget ble det foreslått at ferdsel med hest, sykkel, kjelke eller liknende skulle skje på vei eller sti, mens endringsforslaget som nå fremmes gjelder for veg eller *opparbeidet* sti. Dette er altså noe snevrere enn det som var på høring. I tillegg gjelder denne ferdselsretten ikke for organisert aktivitet som sykkelløp og rideklubbaktivitet. Denne modifiseringen er begrunnet i bl.a. hensynet til slitasje og skade på underlaget.

Flere av høringsinstansene påpeker at ferdsel med hest vil kunne føre til slitasje på veg og sti. Det påpekes også at ferdsel med hest, sykkel, kjelke eller liknende på vei i innmark som fører til utmark vil kunne komme i konflikt med landbruket ettersom disse vegene primært er anlagt for landbruksdrift og hvor det kjøres tunge skogsmaskiner og andre landbrukskjøretøyer, ofte med mye last. I tillegg påpekes det at ferdsel med hest på veg i innmark kan medføre fare for alvorlige personskader, grunnet at vegene benyttes til kjøring av tunge skogsmaskiner og andre landbrukskjøretøyer. Departementet viser til unntaket for organisert aktivitet som sykkelløp og rideklubbaktivitet, og til varsomhetsplikten i § 11 første ledd og grunneiers rett til å vise bort folk etter § 11 annet ledd. Departementet viser også til endringsforslaget om at ferdsel er forbudt dersom den er til utilbørlig fortrengsel eller ulempe for eier eller bruker, og at kommunen kan forby slik ferdsel etter samtykke fra eier eller bruker.

Departementet legger til grunn at den som benytter seg av denne ferdselsretten i de fleste tilfeller har til hensikt å ta seg videre i den utmarken som det føres til, og at man da i mange tilfeller er avhengig av veg eller sti i utmarken for å komme videre, men dette er ikke formulert som et krav i lovteksten. Når det nå åpnes opp for at man kan ferdes med hest, sykkel, kjelke eller liknende på

veg eller opparbeidet sti i innmark som fører til utmark, er dette for å tilrettelegge for de som ønsker å komme raskere eller lettere til utmarken. Dette 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. Det vises til høringsuttalelsene om mulige negative virkninger, herunder fare for kollisjon og slitasje, og det understrekes at ferdselen på slik veg eller opparbeidet sti bør gjøres så kort som mulig og hovedsakelig kun for å komme frem til utmark.

#### Nærmere om "eller liknende"

Reguleringen av ferdsel på veg eller sti i innmark som leder til utmark er inntatt i frilufsloven § 2 om utmark, og slik veg eller sti regnes derfor som utmark i denne sammenheng. I spørsmålet om motoriserte rullestoler kan inngå i begrepet "eller liknende", viser departementet til at ferdsel med motoriserte fremkomstmidler reguleres av lov om motorferdsel i utmark og vassdrag av 10. juni 1977 nr. 82, hvor hovedregelen er at motorferdsel i utmark er forbudt. Dette betyr at ferdsel med motoriserte rullestoler i utmark krever tillatelse eller dispensasjon etter motorferdselloven. Motorferdselloven tar imidlertid ikke sikte på å regulere bruken av ordinære, ikke-terrenggående, elektrisk drevne rullestoler. Disse er altså unntatt fra motorferdsellovens forbud mot ferdsel i utmark. I Ot.prp. nr. 2 av 1957 har man gått ut fra at ferdsel med hest og (hjul)vogn bør begrenses til åpne veier eller andre ferdselsårer der vedkommende har en særlig vegrett. Altså er ferdsel med hest tillatt, men ikke med (hjul)vogn. Dette kan være begrunnet med potensialet for skader en (hjul)vogn kan påføre underlaget. I Ot.prp.nr.27 (1995-1996) vises det til at Miljøverndepartementet har lagt til grunn at bestemmelsen om ferdsel med hest, sykkel, kjelke eller liknende også gjelder for hundspann. Dette er så langt "og liknende" er strukket. Departementet mener at i tolkningen av "og liknende" må det avgrensnes mot det som kan forårsake mer enn nevneverdig skade på underlaget, jf. begrensningen for sykkeløp og rideklubbaktivitet på vei eller opparbeidet sti i innmark som fører til utmark. Ut fra dette mener departementet at heller ikke elektrisk drevne rullestoler kan omfattes av "eller liknende" i frilufsloven.

#### Opparbeidet sti

Med opparbeidet sti menes en ferdselsåre der det er gjennomført mer eller gjerne mindre omfattende terrenginngrep som f.eks. påkjøring av grus/pukk, klopping av bekk eller legging av planker over myr, for å lette ferdselen og evt. hindre skader på omkringliggende natur/dyrket mark. Opprinnelsen til stien kan være f.eks. dyretråkk, barnetråkk eller merking av en ferdselsåre som etter noe tids bruk har behov for opprustning.

#### Generelt

Departementet foreslår for øvrig å slette henvisningen til "særlig" ("på annen særlig måte") ettersom formuleringen ikke tilfører noe innholdsmessig til paragrafen utover det å være en skranke for på hvilken måte ferdselen må være til utilbørlig fortrengsel eller ulempe, og det ikke er ønskelig å sette noen slik høy skranke. Lovens andre tilsvarende formuleringer om utilbørlig fortrengsel har ikke en slik formulering knyttet til seg, og departementet mener ikke å begrense "utilbørlig fortrengsel" i denne bestemmelsen i forhold til de andre tilsvarende bestemmelsene i loven.

Departementet foreslår å lage en hjemmel i § 3 a tilsvarende § 3 tredje ledd om å forby ferdsel over hage, plantefelt osv. som er egnet til å volde nevneverdig skade til også å omfatte ferdsel på veg eller sti i innmark. Dette vil gjøre det mulig for eier eller bruker å forby slik ferdsel, for eksempel dersom en slik strekning veg eller sti er spesielt sårbar for ferdsel, eller dersom næringsutøvelse i visse situasjoner konkret vil medføre at allmennhetens ferdsel kan volde nevneverdig skade. Eier eller bruker er da ikke avhengig av at kommunen skal vedta forbud og at fylkesmannen stadfester det, eller overlatt til § 11 annet ledd om å måtte vise bort folk i enkelttilfelle.

Departementet viser også til veglova § 1 og merknadene til § 1 i Ot.prp.nr.53 (1961-1962) *Ny veglov* for definisjon av veg. På offentlige veger er det fri ferdselsrett.

Departementet antar at det vil være hensiktsmessig at kommunen i samråd med grunneier eller bruker setter opp skilt ved begynnelsen av veger og stier i innmark. Skiltet bør opplyse om hvorvidt vegen eller stien fører til utmark eller ikke, og om den fører til en veg eller opparbeidet sti, eventuelt at vegen eller stien ikke er egnet til henholdsvis riding, sykling eller liknende.



### *Erstatningsansvar*

Dersom det oppstår skade på person eller veg ved benyttelse av ferdselsretten i denne bestemmelsen, gjelder reglene i skadeserstatningsloven, jf. frilufsloven § 12.

### *Stadfesting*

Forslaget om at fylkesmannen må stadfeste kommunens vedtak er foreslått etter mønster av § 15 om regulering av ferdsel på visse frilufsområde, § 2 annet ledd om forbud mot ferdsel på nærmere angitte strekninger i utmark og § 16 om sperring av særlig utsatt område. Endringsforslaget innebærer at saksbehandlingen blir lik for vedtak etter § 2 annet ledd, § 15 og § 16, slik at det er samsvar i prosedyren for fastsetting av de ulike typer generelle reguleringer av ferdsel, hvilket også gir en bedre sammenheng i regelverket.

## **2.3 Allmennhetens høstingsrett**

### **2.3.1 Gjeldende rett**

#### *Om høstingsretten*

Høstingsdelen av allemannsretten er ikke lovfestet, men følger av sedvanerett og av straffeloven § 400, jf. straffeloven § 399. Straffeloven er vedtatt endret, men ny straffelov er ikke satt i kraft. Bestemmelsen omtales derfor ut fra gjeldende rett.

Utgangspunktet er at det i følge straffeloven § 399 er straffbart å ta blant annet blomster og ”uhøstet eller avfallen grøde eller frukt”, hvilket omfatter blant annet nøtter, bær og sopp. Straffeloven § 400 er en modifisering av straffeloven § 399. I følge straffeloven § 400 kan man på ”uindhegnet” sted plukke ville nøtter som fortæres på stedet, og ville bær, sopp eller blomster, eller ta opp røtter av ville urter, uten å straffes. Slike handlinger er dermed rettmessige.

Det følger av straffeloven § 399 at det å ta stein, sand, leire jord, gjødsel, mineraler, torv mose, lyng, blomster, kvister, løv, never, bark, bar, tørre trær eller grener, treavfall, uhøstet eller avfallen grøde eller frukt i skog, mark eller eng, eller tang, ville østers eller skjell i vann, fjære eller strand, omfattes av bestemmelsene om tyveri, underslag eller naskeri og således er straffbart. Straffeloven § 399 er en lemping av de nevnte straffebestemmelsene og innebærer straff i form av bøter eller fengsel inntil tre måneder. Bestem-

nelsen er imidlertid ikke praktisert så strengt, og det er utviklet sedvanerett om at det f.eks. er akseptert å ta granbar for å sitte på når man ferdes i naturen om vinteren, og å ta med seg snegler, tang, tare og tomme skjell fra fjæren eller stranden.

### *Retten til plukking av multer*

Det følger av straffeloven § 400 annet ledd at § 400 første ledd om straffrihet ved plukking av ville bær ikke får anvendelse på den som plukker multer på muldebærland i Tromsø Stift uten å fortære dem på stedet. Med Tromsø Stift menes Hålogaland bispedømme, hvilket er delt opp i Sør- og Nord-Hålogaland bispedømme og omfatter Nordland, Troms og Finnmark fylker. Plukking av multer er med andre ord omfattet av den alminnelige høstingsretten, men underlagt følgende begrensninger: I Nordland, Troms og Finnmark fylker kan ikke multene på muldebærland plukkes dersom eieren eller brukeren uttrykkelig har forbudt det, og der hvor det ikke er forbudt å plukke dem må de fortæres på stedet. Regelen er ikke i veien for at grunneier kan tillate plukkere å ta med seg bærene, slik at de ikke må fortæres på stedet. For resten av landet kan multene plukkes fritt og det er ingen krav om at de må fortæres på stedet, og de kan altså tas med vekk fra der de er plukket.

I Finnmark har fylkets innbyggere en særlig rett til å plukke multer på Finnmarkseiendommens grunn, jf. finnmarksloven § 23 første ledd bokstav d. Begrensninger i denne retten må eventuelt fastsettes med hjemmel i finnmarksloven. En videre adgang til multeplukking enn det straffeloven § 400 gir rett til, kan også følge av særskilt rettsgrunnlag, eksempelvis tillatelse fra eier eller den bruksberettigede.

Departementet viser til Høyesteretts oppfatning av ”muldebærland” slik de gir uttrykk for i Rt. 1968 side 24. Her tok Høyesterett enstemmig avstand fra forsvarerens påstand om at lovens uttrykk ”muldebærland” var ensbetydende med ”multemyrer”. Høyesterett uttalte i den forbindelse at lovregelen må anvendes på enhver forekomst av multeplanter uansett voksested, forutsatt at den dekker et område av noen størrelse og har en viss rikholdighet slik at utnyttelsen har økonomisk betydning for grunneieren. Vurderingen må i følge Høyesterett nødvendigvis bli skjønnsmessig.

Det forutsettes at muldebærland bekjentgjøres ved annonsering, oppslag på stedet eller annen egnet måte.

### 2.3.2 Bakgrunn for endringen

Det vises Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 (siste delproposisjon – slutføring av spesiell del og tilpasning av annen lovgivning), side 299 om at straffeloven § 400 skal erstattes med en bestemmelse i frilufsloven. Uavhengig av dette ser departementet det som ønskelig å kodifisere gjeldende sedvanerett, samt å hjemle høstingsbestemmelsen i frilufsloven, som anses som det mest nærliggende regelverket systematisk sett.

### 2.3.3 Høringsforslaget

I høringsutkastet foreslo departementet at høstingsdelen av allemannsretten inntas i en ny § 5 – allmennhetens høstingsrett. Det bør etter departementets mening fremgå av frilufsloven at det i utmark er tillatt å høste ville nøtter som spises på stedet, og at ville blomster, planter, bær og sopp, samt røtter av ville urter, kan plukkes og tas med, og det ble derfor foreslått en kodifisering av dette. Høstingsretten slik den er definert i foreslått § 5 vil gjelde såfremt slike handlinger ikke er i strid med annen lovgivning, eksempelvis bestemmelser i eller i medhold av naturmangfoldloven. Også dersom man foretar en høsting som overskrider høstingsretten i § 5 kan man straffes for naskeri og tyveri etter de alminnelige bestemmelsene i straffeloven. Frilufsloven § 19 om forholdet til annen lovgivning foreslås endret blant annet for å presisere denne begrensningen av høstingsretten. Straffeloven § 399 er etter ordlyden i strid med den foreslåtte bestemmelsen, men siden den anses som en sovende bestemmelse som har blitt stående uendret i påvente av en ny straffelov og det er innfortolket en rettstridsreservasjon for visse former for befatning med naturprodukter, er straffansvaret allerede i dag begrenset, og ny § 5 i frilufsloven anses kun å kodifisere gjeldende rett. Ny § 5 i frilufsloven er innholdsmessig i samsvar med Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 (siste delproposisjon – slutføring av spesiell del og tilpasning av annen lovgivning), side 299, og medfører oppheving av straffeloven § 399 og § 400.

### 2.3.4 Høringsinstansenes syn

*Direktoratet for naturforvaltning, Fylkesmannen i Finnmark, Fylkesmannen i Hordaland, Fylkesmannen i Nordland, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Fylkesmannen i Vest-Agder, Fylkesmannen i Vestfold, Akershus fylkeskommune, Hordaland fylkes-*

*kommune, Nordland fylkeskommune, Sør-Trøndelag fylkeskommune, Troms fylkeskommune, Balsfjord kommune, Enebakk kommune, Frogn kommune, Halså kommune, Hamar kommune, Kristiansand kommune, Marker kommune, Oslo kommune, Porsgrunn kommune, Re kommune, Sarpsborg kommune, Sirdal kommune, Sør-Varanger kommune, Trondheim kommune, Vågan kommune, Barneombudet, Finnmarkseiendommen, Den Norske Turistforening, Friluftrådenes Landsforbund, Friluftrådet Vest, Frilufslivets fellesorganisasjon, Naturvernforbundet i Nord-Trøndelag, Norges Jeger- og Fiskeforbund, Norges Velforbund, Norsk Kennel Klub, Oslo og Omland Friluftråd, Statskog og Salten Friluftråd støtter forslaget.*

Flere av høringsinstansene peker på at det i redegjørelsen for høstingsbestemmelsen i høringsnotatet er gitt uriktige opplysninger om retten til plukking av multer. Samtidig oppfordres departementet til å klargjøre hva som ligger i begrepet "muldebærland". Enkelte høringsinstanser mener begrensningen til plukking av multer bør oppheves og at multer bør behandles på lik linje med andre bær.

*Norges Skogeierforbund* påpeker at lovendringen må følges opp i forhold til Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 (siste delproposisjon – slutføring av spesiell del og tilpasning av annen lovgivning).

*Norges Bondelag* mener en kodifisering er unødvendig i tillegg til sedvaneretten, og at det må avgrenses mot kommersiell høsting.

*Den Norske Turistforening, Frilufslivets fellesorganisasjon, Friluftrådenes Landsforbund, Norges Jeger- og Fiskeforbund, og Salten Friluftråd* mener forslaget bør utvides til også å gjelde snegler, skjell, alger, tang og annet som kan plukkes eller høstes i fjæra. *Direktoratet for naturforvaltning* viser også til at det har vært stilt spørsmål ved retten til å høste av andre saltvannsorganismer enn de som nevnes i straffeloven § 399 første ledd nr 2. *Friluftrådenes Landsforbund* og *Oslo og Omland Friluftråd* stiller spørsmål til behovet for å avgrense retten til å høste ville nøtter til nøtter som spises på stedet. *Den Norske Turistforening* og *Frilufslivets fellesorganisasjon* mener bestemmelsen er overflødig. *Oslo og Omland Friluftråd* stiller også spørsmål til hvorfor det kun er røtter av urter som kan høstes.

*Den Norske Turistforening, Frilufslivets fellesorganisasjon* og *Salten Friluftråd* viser til at Regjeringen i St.meld. nr. 39 (2000-2001) *Frilufsliv, Ein veg til høgare livskvalitet* i kapittel 5.13 sa de vil gjennomgå forutsetningene om multeplukking i

Nord-Norge med sikte på å gjøre multeplukking lettere tilgjengelig for folk flest.

*Fylkesmannen i Vestfold* viser til at en del arter er sårbare og at det derfor ikke bør gis adgang til å ta opp røtter av ville urter. Fylkesmannen uttaler at de mest sårbare artene er fredet mot innsamling, men at de fleste mangler kjennskap til hvilke arter som er fredet. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* mener bestemmelsen er for vid og ikke legger klare nok føringer for hva som kan tas med av røtter av ville urter. *Fylkesmannen i Hedmark* viser til at f.eks. enkelte planter er fredet og at det må presiseres at bestemmelsen må ses i sammenheng med frilufsloven § 19 om forholdet til andre lover. *Marker kommune* ber om at forslag til rett til å ta røtter bør revurderes av hensyn til naturressursene.

### 2.3.5 Departementets vurderinger

Departementet ser at ingen av høringsinstansene går i mot endringsforslaget. For å klargjøre rundt begrepet multebærland slik mange av høringsinstansene ber om, er det i etterkant av høringen tatt inn lovtekst i nytt annet punktum i § 5, se også punkt 2.3.1. Ny § 5 i frilufsloven innebærer en videreføring av realitetsinnholdet av straffeloven § 399 og § 400.

Departementet understreker at § 5 må ses i sammenheng med frilufsloven § 19 om forholdet til andre lover, slik at utøvelse av høstingsretten ikke kan skje i strid med annet lovverk, herunder naturmangfoldloven eller fredningsvedtak. Eksempelvis er det forbudt å plukke blomster eller røtter av ville urter som er fredet. Ved overtredelse av bestemmelsen vises det til § 39 om straff. Dersom man foretar en høsting som overskrider høstingsretten i § 5 kan man straffes for underslag, naskeri og tyveri etter de alminnelige bestemmelsene i straffeloven.

Departementet vil knytte noen vurderinger og kommentarer opp til enkelte begreper i lovteksten.

#### *Uindhegnet sted*

Straffelovens "uindhegnet [s]ted" må forstås på samme måte som "utmark" i frilufsloven. Spørsmålet om et areal er innmark eller utmark følger av lovens definisjoner, og i tvilstilfelle etter en skjønnsmessig vurdering i det enkelte tilfelle, der også lokale forhold kan få betydning. I den skjønnsmessige vurderingen har det ingen betydning hvorvidt grunnen er i offentlig eller privat eie. Normalt vil det heller ikke være avgjørende

om arealet er inngjerdet eller ikke. Rett til høsting etter sedvaneretten og straffeloven er nært knyttet til rett til ferdsel etter frilufsloven.

#### *Bærekraftig høsting*

Det forutsettes at all høsting må være bærekraftig. Når det gjelder blomster, planter, bær og vill sopp vil høsting av disse være bærekraftig, ettersom de reproduseres fra naturens side. Høsting av disse artene innebærer i sin natur en høsting av overskuddet, slik bærekraftighet defineres. Det stilles særlige krav til varsomhet ved høsting av ressurser som er begrensede, jf. prinsippet om bærekraftighet.

#### *Sanking av røtter*

Det er ikke lov til å sanke røtter av ville urter arter som er ført opp i Norsk Rødliste. Den som ønsker å sanke røtter er pliktig å orientere seg om hva som er ført opp i Norsk Rødliste slik at han ikke høster av dem.

Når det gjelder bærekraftig sanking av røtter av ville urter understreker departementet at det påligger enhver som benytter seg av denne rettigheten aldri å ta alt av røtter på et sted, men at det settes igjen nok til at urten kommer igjen.

En grunneier vil ikke kunne nekte noen å utøve høstingsdelen av allemannsretten såfremt de andre bestemmelsene i frilufsloven overholdes, som at ferdselsretten ikke overskrides. Departementet viser dessuten til at varsomhetsbestemmelsen i § 11 må overholdes i forbindelse med utøvelse av høstingsretten. Å innta høstingsretten i frilufsloven innebærer således en styrking av grunneier og bruker. Ettersom høstingsretten tidligere kun har fulgt avledet av straffeloven og ulovfestet sedvanerett har man dermed ikke har hatt hjemmel for å vise bort noen fra eiendommen etter § 11.

## 2.4 Rasting og telting

### 2.4.1 Gjeldende rett

I henhold til frilufsloven § 9 er det ikke tillatt å telte nærmere enn 150 meter fra bebodd hus eller hytte.

### 2.4.2 Bakgrunn for endringen

Utviklingen av bolig- og hyttebebyggelse har mange steder medført betydelige innskrenknin-

ger i mulighetene for telting i utmark. I størst grad gjelder dette i kystnære områder.

### 2.4.3 Høringsforslaget

I høringsnotatet ble det foreslått at forbudet i § 9 annet ledd mot å telte nærmere enn 150 meter fra bebodd hus eller hytte oppheves. Det ble også foreslått at andre lignende innretninger for overnatting likestilles med telt. På denne måten skulle det tydeliggjøres at begrensningene etter § 9 i retten til å sette opp telt også gjelder for plassering av f.eks. campingvogn eller bobil. I følge høringsforslaget burde ikke telt eller liknende innretning plasseres så nær bebodd hus eller hytte at det forstyrrer beboernes fred, og et slikt krav ble antatt å skulle være tilstrekkelig for å ivareta hensynet til beboerne, jf. at det ofte er slik at terrengforhold og vegetasjon betyr vel så mye som avstand når det gjelder innsyn og forstyrrelse av beboernes fred.

Hva som i den enkelte sak ville "forstyrre beboernes fred", måtte bero på en helhetsvurdering hvor det blant annet ble lagt vekt på avstanden til bebodd hus eller hytte, i hvor stor grad overnattingsplassen var synlig fra hus eller hytte og hvilken størrelse og beskaffenhet telt eller liknende innretning hadde. Et større telt ville f.eks. i et konkret tilfelle kunne anses som forstyrrende etter § 9, mens mindre turtelt som f.eks. lave tomannstelt, ikke ville være å anse som forstyrrende. Likeledes ville f.eks. en campingvogn eller en bobil i et konkret tilfelle kunne anses som forstyrrende, mens et telt ikke ville kunne anses forstyrrende. Det ble foreslått noen språklige endringer uten at det materielle innholdet var ment å endres.

### 2.4.4 Høringsinstansenes syn

*Direktoratet for naturforvaltning, Helsedirektoratet, Statens landbruksforvaltning, Fylkesmannen i Finnmark, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Nordland fylkeskommune, Sør-Trøndelag fylkeskommune, Enebakk kommune, Hamar kommune, Kristiansand kommune, Mandal kommune, Porsgrunn kommune, Saltdal kommune, Sør-Varanger kommune, Trondheim kommune, Barneombudet, Den norske turistforening, Friluftslivets fellesorganisasjon, Friluftsrådenes Landsforbund, Friluftsrådet Vest, Naturvernforbundet i Nord-Trøndelag, Norges Padleforbund, Norges Velforbund, Norsk Almennings Forbund, Oslofjordens friluftsråd og Syklistenes Landsforening støtter forslaget.*

*Fylkesmannen i Hordaland, Fylkesmannen i Vest-Agder, Naturvernforbundet i Sør-Trøndelag, Norges Jeger- og Fiskeforbund og Oslo og Omegn friluftsråd støtter intensjonen med forslaget, men ser at den konkrete utforming av lovbestemmelsen kan være uheldig og til dels også unødig konfliktskapende. Fylkesmannen i Vest-Agder påpeker:*

"Vi ser imidlertid at det kan medføre problemer med å håndheve en bestemmelse som baserer seg på skjønnsmessige vurderinger av hva som "forstyrrer beboernes fred". En minimumsavstand er i motsetning enkel å måle. Vi foreslår derfor at departementet vurderer å beholde en minimumsavstand mellom 150 og 50 meter. Grensen på 50 meter er valgt ut fra at dette er den avstanden som vi legger til grunn at hytter og hus påvirker allmenne interesser i 100 -metersonen, når vi analyserer influensområdet av slike byggetiltak. Da bør tilsvarende avstand være relevant når vi skal vurdere motsatt effekt. Uansett bør det utdypes hva som menes med å "forstyrre beboernes fred"."

*Fylkesmannen i Aust-Agder, Fylkesmannen i Hordaland, Fylkesmannen i Nordland, Hobøl kommune, Valle kommune og Norges Bondelag er av den oppfatning at det kan være grunn til å differensiere mellom ulike landsdeler og/eller landskapsområder. Det vises til at det i store deler av landet er uproblematisk med dagens grense på 150 meter. I åpent lende på fjellet vil grensen fortsatt være hensiktsmessig. Fylkesmannen i Hordaland uttaler at 150 meter i skog eller kupert skjærgård vil gi en unødig stor privat sone som vil hindre telting. I tillegg kommer at strandsonen og skjærgården har blitt et knapphetsgode hvor det av naturlige årsaker ikke er så mange steder det er mulig å sette opp telt.*

*Fylkesmannen i Oppland, Fylkesmannen i Telemark, Østfold fylkeskommune, Bærum kommune, Frogn kommune, Marker kommune, Re kommune, Skjåk kommune, Vågan kommune, Finnmarkseiendommen, Huseiernes Landsforbund, Norges Hytteforbund, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, NOR-SKOG og Næringslivets Hovedorganisasjon går imot forslaget. Flere viser som Fylkesmannen i Oppland til at forbudssonen på 150 meter har fungert som en god regulering mot innsyn og forstyrrelser og har skapt liten tolkningstvil. Videre kan dagens lovregel på en enkel måte håndheves ved konflikter. Næringslivets Hovedorganisasjon viser til at en oppheving av dagens forbud vil medføre at stadig flere turister vil legge seg tett inntil en reiselivsbedrift. Erfaringen tilsier at bedriftene får et*

økt press på sanitæranlegg og renovasjonsordninger uten inntekter som kompenserer for dette. Samtlige høringsinstanser er skeptiske til at retten til å ta opphold skal reguleres av utøverens skjønn. Oppheving av forbudet vil føre til flere konflikter mellom utøvere av allemannsretten, beboere og næringsdrivende.

*Fylkesmannen i Oppland, Fylkesmannen i Telemark, Frogn kommune, Vågan kommune, Finnmarkseiendommen, Norges Bondelag og Næringslivets Hovedorganisasjon* er særlig betenkte i forhold til at retten utvides til også å omfatte bobiler og campingvogner. Oppstilling og plassering av bobiler og campingvogner ute i naturen medfører allerede i dag en forurensningsfare og visuell forøpling av landskapet. Det vises til at bruk av campingvogner og bobiler har et større omfang og innebærer dermed større sjanse for at beboerne forstyrres. *Fylkesmannen i Hedmark* bemerker at en utvidelse av retten til å ta opphold i utmark med campingvogn og campingbil må vurderes i forhold til motorferdselloven. *Finnmarkseiendommen* viser til at det i forbindelse med motorisert

ferdsel i Finnmark er en omfattende bruk av store, tunge og kraftige telt – som stativlavvu, venor-gamme, lagstelt og lignende – som er utstyrt med parafin- eller vedovn. På våren nyttes disse til overnatting i forbindelse med isfiske. Langs enkelte vann har det vært registrert opp til 40 teltleire hvor det i noen tilfelle også er satt opp spesialkonstruerte telttuedoer. Slike teltleire kan i mange tilfelle stå på samme plass fra februar til begynnelsen av mai.

#### 2.4.5 Departementets vurderinger

På bakgrunn av de innkomne høringsuttalelsene vil departementet ikke fremme dette endringsforslaget og dermed opprettholdes gjeldende lovtekst. I stedet tydeliggjøres det at det gjennom forskrift kan gis tillatelse til telting nærmere enn 150 meter fra bebodd hus eller hytte i kystnære områder. Det inntas en egen varsomhetsbestemmelse i forskriften. Forskriften vil ikke gjelde for bobil, campingvogn og liknende.

## 3 Kapittel II Om ferdselsrettens utøving og innskrenkninger i ferdselsretten m.v.

### 3.1 Ulovlig stengsler eller forbudsskilt

---

#### 3.1.1 Gjeldende rett

I henhold til friluftsløven § 13 kan grunneier eller bruker ikke ved *stengsel* eller på annen måte vanskeliggjøre lovlig *ferdsel*, med mindre det tjener berettigede interesser og ikke er til utilbørlig fortrengsel for ferdselen. Det er heller ikke tillatt å sette opp *skilt* eller på annen måte kunngjøre forbud mot lovlig *ferdsel* eller *bading*.

Forbudet gjelder i dag dermed ikke *stengsler* eller annen vanskeliggjøring av lovlig opphold, bading eller høsting. Det er heller ikke forbudt å sette opp *skilt* eller på annen måte kunngjøre forbud mot lovlig opphold eller utøvelse av allmennhetens høstingsrett.

Tiltak som rammes av forbudet i § 13 er f.eks. oppsetting av gjerder, bruk av vakthund, beplantning eller dyrking som kun har til formål å hindre ferdsel. Miljøverndepartementet har lagt til grunn at også utsetting av båt med bøye eller oppsetting av flaggstang vil kunne rammes av bestemmelsen, dersom hensikten med tiltaket er å hindre eller vanskeliggjøre lovlig ferdsel eller bading.

Ved praktisering av bestemmelsen må det foretas en konkret interesseavveining mellom grunneiers interesser og hensynet til allmenn ferdsel. Dersom hindringen tjener grunneiers berettigede interesser, vil hindringen ikke rammes av forbudet med mindre det er til utilbørlig fortrengsel for allmennhetens ferdsel. Grunneier vil f.eks. kunne ha berettiget interesse av oppsetting av et gjerde for husdyr eller sperring av et farlig stup av sikkerhetsgrunner.

#### 3.1.2 Bakgrunn for endringen

Departementet mener at utøvelse av allemannsretten innenfor lovens rammer ikke bør kunne hindres av stengsler eller forbudsskilt. Stengsler og skilt rettet mot lovlig utøvelse av allemannsret-

ten bør derfor reguleres på samme måte uansett hvilken del av allemannsretten som berøres. Ettersom bestemmelsen i § 13 om stengsler kun er rettet mot ferdsel og bestemmelsen om skilt kun er rettet mot ferdsel og bading, og fordi utøvelsen av allemannsretten i dag hindres av stengsler og skilt, er det behov for å endre ordlyden slik at all lovlig opphold, bading og høsting likestilles med lovlig ferdsel.

#### 3.1.3 Høringsforslaget

I høringen ble det foreslått at forbudet mot å vanskeliggjøre lovlig ferdsel ved stengsel eller på annen måte utvides til også å omfatte vanskeliggjøring av lovlig opphold, bading og høsting. I høringen ble det også foreslått at forbudet mot å sette opp skilt eller på annen måte kunngjøre at det er forbudt å ferdes eller bade på område hvor det er adgang til det etter denne lov utvides til også å omfatte kunngjøring av forbud mot lovlig opphold og høsting.

I høringen ble det foreslått en endring av ordlyden i § 13, slik at overskriften endres fra "sjikanøse stengsler og uheimlede forbudsskilt" til "ulovlige stengsler og forbudsskilt". Endringen av overskriften er en språklig opprydning og anses ikke å medføre at bestemmelsen endres materielt. I høringen ble det også foreslått språklige endringer i lovteksten som ikke medfører materielle endringer i bestemmelsen.

#### 3.1.4 Høringsinstansenes syn

*Direktoratet for naturforvaltning, Helsedirektoratet, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Fylkesmannen i Hordaland, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Fylkesmannen i Vest-Agder, Akershus fylkeskommune, Hordaland fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, Troms fylkeskommune, Østfold fylkeskommune, Asker kommune, Enebakk kommune, Frogn kommune, Hamar kommune, Kristiansand*

*kommune, Marker kommune, Oslo kommune, Porsgrunn kommune, Sarpsborg kommune, Trondheim kommune, Vågan kommune, Østre Toten kommune, Barneombudet, Den Norske Turistforening, Forum for Natur og Friluftsliv – Nord-Trøndelag, Friluftslivets fellesorganisasjon, Friluftsrådernes Landsforbund, Naturvernforbundet i Nord-Trøndelag, Naturvernforbundet i Sør-Trøndelag, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Norsk Kennel Klub, Oslo og Omland Friluftsråd, Osloffjordens Friluftsråd, Statskog, Syklistenes Landsforening støtter forslaget.*

*Oslo og Omland Friluftsråd* mener at det bør være spesielt forbudt å stenge og/eller legge om gamle veger, stier og far, og at eventuelle gjenbygginger eller omlegginger må være underlagt strenge regler for dispensasjon med søknadsplikt til fylkeskommunen eller fylkesmannen.

*Norges Bondelag og Norges Skogeierforbund* påpeker at regelendringen ikke bør være til hinder for at det kan settes opp skilt om pågående jakt, tømmerkjøring og annet som har naturlig sammenheng med drift og utnyttelse av eiendommens ressurser, samt at man bør kunne stenge driftsveg i utmark for ferdsel f.eks. pga beite, innkjøring av avling og tømmerdrift, så lenge stengingen er begrenset til det som er nødvendig ut fra drifts- og næringsmessige behov.

Flere høringsinstanser har påpekt at å erstatte "sjikanøse" med "ulovlige" innebærer en materiell endring. Blant annet nevnes det at "sjikanøse" også omfatter psykologiske stengsler, og at denne nyansen uteblir ved å endre overskriften.

### 3.1.5 Departementets vurderinger

Departementet vurderer de språklige endringene til å være en opprydning og ikke en materiell endring av bestemmelsen. Dette gjelder både for overskriften og for selve lovteksten.

Vurderingen av hva det lovlig kan settes opp skilt om berøres ikke av denne lovendringen. Det vises til bestemmelsens ordlyd "berettigete interesser" og "utilbørlig fortrengsel" og ellers hva som er tillatt etter loven.

Departementet viser til at "opphold" i bestemmelsens ordlyd omfatter alle former for opphold som følger av frilufsloven, herunder overnatting og retten til å dra i land båt.

## 3.2 Forholdet til andre lover

### 3.2.1 Gjeldende rett

Bestemmelsen om forholdet til andre lover er etter ordlyden rettet kun mot ferdselsretten.

Bestemmelsen innebærer at ferdselsretten etter frilufsloven begrenses av annen lov og forskrift gitt i medhold av lov.

### 3.2.2 Bakgrunn for endringen

Allemannsretten inneholder flere typer rettigheter enn ferdselsrett, og all utøvelse av allemannsretten må etter departementets mening skje i overensstemmelse med annen lovgivning. Bestemmelsen bør derfor endres slik at hele allemannsretten omfattes, herunder rett til opphold, bading og høsting.

### 3.2.3 Høringsforslaget

Frilufsloven § 19 om forholdet til andre lover ble i høringsforslaget foreslått endret slik at forholdet til andre lover reguleres likt uavhengig av hvilken del av allemannsretten det gjelder. Endringen tydeliggjør at blant annet høstingsdelen av allemannsretten ikke kan utøves i strid med naturvernloven eller fredningsvedtak i medhold av lov. Det samme gjelder rett til opphold og bading.

Høringsforslaget har ved en inkurie mistet den del av bestemmelsen som omfatter forskrifter gitt i medhold av lov. Departementet understreker at forslaget til endring av § 19 ikke var ment å innebære at allemannsretten kan utøves i strid med forskrift etter andre lover.

### 3.2.4 Høringsinstansenes syn

*Direktoratet for naturforvaltning, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Fylkesmannen i Hordaland, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Fylkesmannen i Vest-Agder, Asker kommune, Nordland fylkeskommune, Troms fylkeskommune, Enebakk kommune, Hamar kommune, Kristiansand kommune, Trondheim kommune, Vågan kommune, Østre Toten kommune, Barneombudet, Friluftsrådernes Landsforbund, Naturvernforbundet i Nord-Trøndelag, Norsk Kennel Klub og Statskog støtter forslaget.*

*Marker kommune* gjør oppmerksom på at endringsforslaget ser ut til å innebære at allemannsretten ser ut til å gå foran forskrifter etter andre lover, og at dette i så fall innebærer en utvidelse av allemannsrettens virkeområde.

**3.2.5 Departementets vurderinger**

Høringsforslaget mistet ved en inkurie den del av bestemmelsen som omfatter forskrifter gitt i medhold av lov. Bestemmelsen skal inneholde en hen-

visning til forskrift gitt i medhold av lov, og dette er inntatt i den endringen som nå foreslås vedtatt. Departementet understreker at endringen av § 19 ikke innebærer at allemannsretten kan utøves i strid med forskrift etter andre lover.



## 4 Kapittel III Om friluftsløvenes arbeidsoppgaver og forholdet til forvaltningsloven

### 4.1 Friluftsløvenes arbeidsoppgaver

#### 4.1.1 Gjeldende rett

Etter friluftsløven §§ 21- 22 er fylkeskommunen allerede et "friluftslivsorgan". De oppgavene for fylkeskommunen som det legges til rette for ved den lovendringen som nå foreslås, er tillagt fylkeskommunene gjennom forvaltningsreformen og konkretisert i form av det årlige rundskrivet om tilskuddsordninger og det årlige prioriteringsbrevet til fylkeskommunen. Som en konsekvens av dette er embetsoppdraget til fylkesmennene tilsvarende endret. Lovendringen får derfor ingen selvstendig betydning, men sikrer en lovhjemmel for de oppgaver fylkeskommunen nå har fått. Gjeldende rett videreføres således.

Det vises også til fylkeskommunenes folkehelseansvar, regulert i lov om fylkeskommuners oppgaver i folkehelsearbeidet.

#### 4.1.2 Bakgrunn for endringen

Bakgrunnen for forslaget til endring av friluftsløvenes arbeidsoppgaver i § 22 følger av Ot.prp. nr 10 (2008-2009) Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen). Stortinget sluttet seg til forslaget i Ot.prp. nr. 10 (2008-2009), som ble fulgt opp i Regjeringens forslag i Innst. O. nr. 30 (2008-2009).

#### 4.1.3 Høringsforslaget

I høringen ble det foreslått at § 22 endres slik at fylkeskommunen gis ansvar for, etter nærmere retningslinjer fra departementet, å medvirke i saksbehandlingen i saker som behandles av et statlig organ. Bestemmelsen vil blant annet kunne anvendes slik at fylkeskommunen forbereder og vurderer det faglige grunnlaget for sikringssaker for Direktoratet for naturforvaltning, hvilket er i samsvar med det årlige rundskrivet om tilskudds-

ordninger som utgis av Miljøverndepartementet. I rundskrivet beskrives ordningen med statlig økonomisk medvirkning til sikring av friluftslivsområder.

I tillegg ble det foreslått at § 22 endres slik at departementet kan tillegge fylkeskommunen ansvaret for nærmere bestemte oppgaver for å fremme og tilrettelegge for friluftslivet. Den nærmere beskrivelsen av disse oppgavene vil kunne gjøres med hjemmel i eksisterende § 23 som sier at departementet "kan gi nærmere forskrifter til utfylling og gjennomføring av loven", og gjennom faglige retningslinjer og rundskriv til fylkeskommunene om hvordan ansvaret forventes ivaretatt. De nye oppgavene som fylkeskommunen får ansvar for vil i stor grad overføres fra fylkesmannen. Fylkesmennes embetsoppdrag vil bli tilsvarende endret.

#### 4.1.4 Høringsinstansenes syn

*Direktoratet for naturforvaltning, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Akershus fylkeskommune, Hordaland fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, Troms fylkeskommune, Østfold fylkeskommune, Frogn kommune, Halså kommune, Hamar kommune, Kristiansand kommune, Marker kommune, Saltdal kommune, Sirdal kommune, Vågan kommune, Østre Toten kommune, Statskog, Barneombudet, Friluftslivets fellesorganisasjon, Norges hytteforbund, Norsk Kennel Klub, Oslo og Omland Friluftsråd og Syklistenes Landsforening støtter endringsforslaget.*

*Direktoratet for naturforvaltning, Troms fylkeskommune, Østfold fylkeskommune og Friluftslivets fellesorganisasjon støtter også at nærmere beskrivelse av oppgaver etter § 22 vil gjøres ved skrift.*

*Norges Bondelag etterspør retningslinjer for hvor langt fylkeskommunen lovlig kan gå uten frivillig avtale eller erstatning til grunneier.*

*Kommunal- og regionaldepartementet ber om at det i lovproposisjonen angis hvilke statlige for-*

valtningsorgan fylkeskommunen etter endringen i § 22 skal medvirke i saksbehandlingen til.

#### 4.1.5 Departementets vurdering

Regjeringen har overført de fleste oppgavene hos fylkesmannen på friluftsområdet til fylkeskommunene. Hvilke oppgaver fylkesmannen fortsatt har fremgår av det årlige embetsoppdraget, og dreier seg i hovedsak om å føre tilsyn med at kommunene ivaretar statens interesser i de sikrede friluftsområdene, bruke sin søksmålskompetanse på vegne av staten, være stadfestings- og klageorgan på kommunale vedtak og veilede om innsigelser til arealplaner. Veilednings- og innsigelsesoppgaven er delt mellom fylkesmannen og fylkeskommunen.

Fylkeskommunen skal medvirke til å gi generell veiledning til kommuner, publikum og andre aktuelle parter knyttet til oppgavene på friluftsområdet, være talsmann for og vokter av allemannsretten, motivere kommunene til gjennom planlegging å ta vare på grønnstruktur og markaområder og legge til rette for friluftsliv, saksforberede sikringsaker for staten, forvalte de statlige tilskuddsordningene for tilrettelegging og drift av friluftsområder og til stimulering til friluftsliv i tråd med budsjettforutsetninger og rundskriv, samarbeide med de frivillige organisasjonene om stimulering til friluftsliv i et folkehelseperspektiv og samle inn, kvalitetssikre og levere data om friluftsliv.

Retningslinjer for fylkeskommunenes arbeid gis i form av det årlige rundskrivet om tilskuddsordninger samt departementets brev til fylkeskommunen om viktige prioriteringer. Her står det beskrevet hvilke saker fylkeskommunen skal medvirke i saksbehandlingen av.

De statlige forvaltningsorgan fylkeskommunen etter friluftsløven skal medvirke i saksbehandlingen til, er departementene og Direktoratet for naturforvaltning.

Hvor langt fylkeskommunen lovlig kan gå uten frivillig avtale eller erstatning til grunneier vil fremgå av de aktuelle lovhjemler som i tilfelle benyttes. I forbindelse med dette lovendringsforslaget vises særlig til kapittel 5.1 om tiltak og inngrepsløyve for å lette ferdsel i utmark etter § 35.

I tråd med høringsnotatet vil departementet gjennom forskrift med hjemmel i friluftsløven § 23 gi utdypende bestemmelser til reglene om overføringen av nye forvaltningsoppgaver til fylkeskommunen.

## 4.2 Forholdet til forvaltningsloven, herunder om kunngjøring og klage

### 4.2.1 Gjeldende rett

Gjeldende rett etter *første ledd* er at forvaltningsloven får generell anvendelse for behandling av saker etter friluftsløven. Bestemmelsens *annet ledd* gjelder hvilke saker som skal behandles etter forvaltningslovens regler for enkeltvedtak. Tilsvarende bestemmer *tredje ledd* hvilke saker som skal behandles etter forvaltningslovens regler for forskrifter. I følge *annet ledd siste punktum* kan kommunens vedtak påklages til fylkesmannen. Reglene i *fjerde ledd* omhandler kommunens plikt til å kunngjøre vedtak og på hvilken måte kunngjøringene skal skje. Det følger av *femte ledd* at fylkesmannens vedtak kan bringes inn for departementet og hvem som kan gjøre det.

### 4.2.2 Bakgrunn for endringen

Bakgrunnen for forslaget til endring av § 24 annet ledd er at det ved en inkurie ved forrige lovendring ikke ble tatt inn en henvisning til § 40 annet ledd. I følge Ot.prp. nr. 27 (1995-1996) Om lov om endringer i friluftsløven mente lovgiver å likebehandle saker etter § 40 henholdsvis første og annet ledd. Departementet vil ved denne lovendringen korrigere dette slik at det fremgår av ordlyden at også saker etter § 40 annet ledd omfattes av reglene om enkeltvedtak i forvaltningslovens kapittel IV, V og VI. Paragraf 40 annet ledd omhandler kommunens vedtak om fjerning av bygninger m.v.

Forslaget til endring av § 24 tredje ledd kommer som en følge av at friluftsløven foreslås å få en § 3 a. Det samme gjelder forslaget til endring av § 24 fjerde ledd hvor det inntas henvisning til § 3 a annet ledd. Når det gjelder henvisningen i § 24 fjerde ledd til § 3 tredje ledd, så er dette nytt innholdsmessig. Endringen av § 24 femte ledd hvor det inntas en henvisning til § 3 fjerde ledd og § 3 a annet ledd gjelder tilsvarende – som en følge av den nye bestemmelsen § 3 a, og nytt innholdsmessig når det gjelder tredje ledd.

### 4.2.3 Høringsforslaget

I høringsforslaget ble det foreslått at § 24 annet ledd endres slik at det fremgår direkte av lovteksten at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak også gjelder kommunens vedtak om fjerning av byggverk m.v. etter § 40 annet ledd.

De andre endringsforslagene i § 24 er ikke omtalt i høringsforslaget. Bakgrunnen for endringen i § 24 tredje ledd er todelt. Endringen i § 24 tredje ledd hvor det henvises til § 3 a annet ledd innebærer at reglene om forskrifter i forvaltningslovens kapittel VII gjelder behandling av saker etter § 3 a annet ledd.

I § 24 fjerde ledd pålegges kommunen en plikt til å kunngjøre vedtak etter § 3 tredje ledd og § 3 a annet ledd i avis og eventuelt ved oppslag på eiendommen eller på annen måte. Bestemmelsen om kommunens plikt til å kunngjøre vedtak har tidligere ikke gjeldt for vedtak etter § 3 og er altså en ny plikt for kommunen.

Endringen i § 24 femte ledd innebærer at fylkesmannens vedtak etter § 3 tredje ledd og § 3 a annet ledd kan bringes inn for departementet. Bestemmelsen om at fylkesmannens vedtak kan bringes inn for departementet har ikke tidligere gjeldt for vedtak etter § 3 og er således et tillegg til den gjeldende bestemmelsen.

#### 4.2.4 Høringsinstansenes syn

*Direktoratet for naturforvaltning, Fylkesmannen i Hordaland, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Akershus fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, Troms fylkeskommune, Frogn kommune, Halså kommune, Hamar kommune, Marker kommune, Saltdal kommune, Sirdal kommune, Vågan kommune, Statskog, Barneombudet, Friluftsrådernes Landsforbund, Norges hytteforbund, Norsk Kennel Klub, Oslo og Omland Friluftsråd og Syklistenes Landsforening* støtter endringsforslaget.

*Kommunal- og regionaldepartementet* mener at § 24 femte ledd må utgå. Dessuten mener de at det må utformes regler for klage over fylkeskommunale vedtak, og at Direktoratet for naturforvaltning, og ikke fylkesmannen, bør være klageinstans.

*Asker kommune* mener at § 24 annet ledd også bør vise til § 40 tredje ledd om tvangsmulkt, slik at forvaltningslovens regler i kapittel IV, V og VI om enkeltvedtak får anvendelse også her.

*Norges Bondelag* mener forslaget systematisk synes å høre hjemme i plan- og bygningsloven.

*Sarpsborg kommune* mener at § 24 annet ledd også bør omfatte saker etter § 35 annet ledd.

#### 4.2.5 Departementets vurdering

Frilufslovens § 24 gjelder forholdet til forvaltningsloven, både regler om enkeltvedtak, forskrifter, kunngjøring og klage. Presiseringene i bestemmelsen gjør det enkelt å finne ut av hvilke saksbehandlingsregler som gjelder for de forskjellige vedtakene.

I § 24 annet ledd slås det fast at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak også gjelder kommunens vedtak om fjerning av byggverk m.v. etter § 40 annet ledd.

Det er inntatt en henvisning til § 40 tredje ledd ettersom § 24 annet ledd også bør vise til bestemmelsen om tvangsmulkt, slik at forvaltningslovens regler i kapittel IV, V og VI om enkeltvedtak får anvendelse også her. Et vedtak om tvangsmulkt er et enkeltvedtak, og av den grunn endres lovteksten i § 24 annet ledd i forhold til det som ble sendt på høring, og det inntas en henvisning til § 40 tredje ledd.

Bestemmelsen i § 24 annet ledd bør også omfatte saker etter § 35 annet ledd. Eksisterende ordlyd inneholder en henvisning til § 35 første ledd. Nå når § 35 endres nødvendiggjør det en henvisning også til § 35 annet ledd for at også organisasjoners avgjørelser om å varde og merke opp ruter osv. skal regnes som enkeltvedtak og at forvaltningslovens regler i kapittel IV, V og VI gjelder. Av denne grunn endres § 24 annet ledd ytterligere i forhold til høringsforslaget og det inntas en henvisning til § 35 annet ledd.

Departementet inntar bestemmelse om at Direktoratet for naturforvaltning er klageinstans for klage over fylkeskommunens vedtak etter § 22 annet ledd i § 24 annet ledd.

*Kommunal- og regionaldepartementet* mener at § 24 femte ledd må utgå som en følge av at de mener at § 3 annet ledd siste punktum må utgå. For omtale av dette, se kapittel 2.2 om § 3.

## 5 Kapittel V Om tvangsinngrep, skjønn m.v.

### 5.1 Tiltak og inngrepsløyve for å lette ferdsl i utmark

#### 5.1.1 Gjeldende rett

Etter § 35 *første* ledd er myndigheten til å gi tillatelse til inngrep for å lette allmenn ferdsel lagt til Miljøverndepartementet. Departementet delegerer sin myndighet til Direktoratet for naturforvaltning i 1996, og Miljøverndepartementet er klageinstans for direktoratets vedtak.

Departementet kan i tillegg gi kommuner og organisasjoner tillatelse til inngrepsløyve etter søknad. Organisasjoner vil i denne sammenheng typisk være Den Norske Turistforening og lokale turistforeninger og turlag. Også idrettslag og ski-klubber o.l. kan etter sine formål falle inn under bestemmelsen.

Tillatelsen kan gis som en alminnelig eller begrenset rett til å varde og merke opp ruter i utmark. Retten til å foreta merking kan gis helt generelt for et større område og uten tidsbegrensning eller vilkår, som en alminnelig rett. Tillatelse kan også gis som en begrenset rett, slik at det settes nærmere vilkår, for eksempel begrenset til å gjelde for bestemte ruter eller til bestemte tider. Departementet kan tilbakekalle tillatelsen. Det kan i tillegg gis løyve til på bestemte steder å bygge klopper eller bruer og sette i verk andre tiltak for å lette ferdselen i utmark. Bokstav b hjemler altså at man kan foreta ulike typer terrenginngrep for å lette ferdselen i utmark. I motsetning til inngrepsløyve etter bokstav a, kan løyve etter bokstav b kun gis til enkelttilfeller og ikke på generelt grunnlag.

Tiltak etter § 35 blir i de fleste tilfeller gjennomført med frivillige avtaler etter forhandlinger mellom organisasjon eller kommune og grunneier. Det er kun i de tilfeller hvor man ikke oppnår avtale med grunneier at hjemmelen kan benyttes.

Ettersom retten til å varde og merke opp ruter i utmark i de fleste tilfelle vil kunne utøves uten å volde erstatningsbetingende skade, kan denne retten etter § 35 *første ledd bokstav a* nyttes uten forutgående skjønn. For løyve etter bokstav b derimot, skal det være forutgående skjønn, dersom

ikke departementet i det enkelte tilfellet har tillatt at løyve blir iverksatt uten forutgående skjønn. Særbestemmelsen om skjønnskostnader forhindrer at grunneier må betale saksomkostninger etter skjønnsprosessloven § 54, og sikrer at grunneier får sine saksomkostninger dekket i rimelig utstrekning.

#### 5.1.2 Bakgrunn for endringen

Bakgrunnen for endringen av bestemmelsen om inngrepsløyve for kommuner og friluftslag er at det i St. meld. nr. 39 (2000-2001) *Friluftsliv – ein veg til høgare livskvalitet*, kapittel 10.2.3 om fremtidig oppgave- og ansvarsfordeling, ble foreslått å gi kommunen hjemmel til inngrepsløyve direkte i loven. Dette ettersom kommunen står nærmest til å vurdere nødvendigheten av å vedta å disponere over privat grunn når en minnelig løsning ikke synes mulig. Det vises også til samsvaret med kommunens rett til å ekspropriere til friluftsløven etter plan- og bygningsloven.

#### 5.1.3 Høringsforslaget

I høringsforslaget ble det foreslått at § 35 *første ledd* endres slik at også kommunen får hjemmel i lov til inngrepsløyve. Forslaget innebærer at departementet/direktoratet ikke lenger skal være alene om å ha slik myndighet etter loven.

Det ble foreslått i nytt *annet ledd* at kommunen kan gi organisasjoner rett til inngrepsløyve slik som nevnt i første ledd. Organisasjoner kan få løyve også etter gjeldende lov, men da av departementet/direktoratet. Endringsforslaget gir kommunen hjemmel til å gi organisasjoner rett som nevnt i første ledd.

I tillegg ble det foreslått at departementet i nytt *tredje ledd* skal beholde sin hjemmel til å gi inngrepsløyve til regionale friluftsløven organisasjoner for å kunne dekke tilfeller som berører viktige sammenhengende ruter og turstier i for eksempel tilstøtende kommuners fjellområder eller strandområder.

Endringsforslaget i *fjerde ledd* viderefører at det ikke skal være forutgående skjønn for å varde

og merke opp ruter i utmark, i tråd med gjeldende lov. Endringsforslaget viderefører også gjeldende lovs utgangspunkt om at det skal være forutgående skjønn for løyve etter bokstav b, men at departementet i det enkelte tilfellet kan tillate at løyve blir iverksatt uten forutgående skjønn. Særbestemmelsen om skjønnskostnader videreføres også uendret.

I femte ledd i høringsforslaget var siste punktum i tidligere annet ledd om at skjønnet styres av lensmannen, namsfogden eller politistasjonssjef med sivile rettspleieoppgaver ved en inkurie falt ut. Dette er rettet opp slik at bestemmelsen videreføres uendret.

#### 5.1.4 Høringsinstansenes syn

Statens landbruksforvaltning, Fylkesmannen i Nordland, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Fylkesmannen i Oppland, Fylkesmannen i Vest-Agder, Akershus fylkeskommune, Hordaland fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, Østfold fylkeskommune, Asker kommune, Balsfjord kommune, Frogn kommune, Hamar kommune, Kristiansand kommune, Mandal kommune, Marker kommune, Trondheim kommune, Saltdal kommune, Sirdal kommune, Vågan kommune, Østre Toten kommune, Statskog, Barneombudet, Den Norske Turistforening, Friluftsrådernes Landsforbund, Friluftsrådet Vest Oslo og Omland Friluftsråd, Naturvernforbundet i Nord-Trøndelag, Norges hytteforbund, Norsk Kennel Klub og Syklistenes Landsforening støtter endringsforslaget. Sør-Varanger kommune støtter at kommunen får mer myndighet.

##### Positive til endringsforslaget

Flere høringsinstanser mener at det er positivt at inngrepsløyve legges til kommunen ved lov. Direktoratet for naturforvaltning ser og er enig i argumentene for endringsforslaget, og er særlig enig i at dette er saker som primært er av lokal interesse og at kommunen er det rette nivået. Fylkesmannen i Hordaland mener dette er et viktig endringsforslag, og at det vil lette arbeidet med kyststier, turveier m.m. Hordaland fylkeskommune mener lovendringen vil kunne sikre friluftsliv og naturbasert reiseliv. Kristiansand kommune mener endringen av § 35 vil være et viktig verktøy for å fullføre viktige turstier eller merke eksisterende turstier. Porsgrunn kommune mener det er særlig viktig å utvide bestemmelsene om rett til inngrepsløyve slik at kommunene selv får hjemmel til å gjennomføre enkle tiltak for å lette ferdsel i utmark, selv om det ikke oppnås avtale med

grunneier. Friluftsrådernes Landsforbund mener det er svært viktig at kommuner og organisasjoner kan få inngrepsløyve og peker på at økt jengroing i utmark gjør at det er et stort behov for å opprettholde stier ved å fjerne vegetasjon, og at slike tiltak ikke hindres unødige. Osloffjordens Friluftsråd er positive til kommunens rett til inngrepsløyve og viser til at dette vil kunne lette arbeidet med kyststiene.

Enkelte høringsinstanser påpeker at det kan være vanskelig for kommunen å foreta inngrep. Direktoratet for naturforvaltning uttaler at deres erfaring er at kommuner i mange tilfeller er tilfreds med at avgjørelsesmyndigheten har vært lagt til Direktoratet for naturforvaltning, og at deres generelle inntrykk er at mange kommuner ikke etterspør avgjørelsesmyndighet på dette området. Direktoratet for naturforvaltning mener dette har sammenheng med at inngrepet ofte er belastende for forholdet mellom kommunen og eier/bruker av grunnen, og at det er mindre konfliktylt å overlate denne type avgjørelser til Direktoratet for naturforvaltning. Kommunen står da kun i posisjon som søker og ikke vedtaksmyndighet og blir ikke i samme grad involvert i en eventuell klagesak hvor den bare har en rolle som part. Direktoratet for naturforvaltning mener det er grunn til å anta at kommunen i vesentlig grad avlastes for arbeid ved at de ikke er avgjørelsesmyndighet, men part. Direktoratet for naturforvaltning nevner også at det er ressurskrevende for kommunen å være avgjørelsesmyndighet, særlig i saker med sterke pressgrupper, med eller uten advokat. Det påpekes at bestemmelsen vil stå i fare for å bli mindre brukt i de områder hvor behovet er størst. Valle kommune gjør oppmerksom på at saker om inngrepsløyve er en utfordring i små samfunn.

##### Forhandling og frivillige avtaler

Flere høringsinstanser minner om at utgangspunktet er å få til frivillige avtaler med grunneier. Troms fylkeskommune mener bestemmelsen kan klargjøres og forbedres ved å tydeliggjøre at det skal innhentes tillatelse og føres forhandlinger før sak om inngrepsløyve reises. Marker kommune viser til utgangspunktet om frivillige avtaler, og ser at det i enkelte tilfeller er et behov for hjemmel, som når en ikke oppnår avtale med enkelte grunneiere i større prosjekter der de aller fleste er positive til tilretteleggingstiltak eller at omkringliggende områder er ervervet eller regulert til ferdsel. Oslo kommune ønsker å understreke at hjemmelen må brukes med fornuft og

først etter at alle andre løsninger er forsøkt. *Skjåk kommune* mener at man skal strekke seg langt for å få til minnelige avtaler for å lette ferdsel i utmark, og at det må tas hensyn til avstanden til der folk bor når man vurderer å bruke denne hjemmelen. *Den Norske Turistforening* mener det må være forhandlinger om trasé og tilretteleggingsgrad, og en samtykkeordning hvor fylkesmannen gis myndighet til å gi samtykke dersom det ikke oppnås frivillige avtaler. De mener at inngrepsløyve kun kan foretas når grunneier uten saklig grunn nekter samtykke til inngrep. *Norges Bondelag* uttaler at friluftsløvens primært bør søkes ivaretatt ved frivillige avtaler med grunneiere, og at bestemmelsen kan medvirke til at kommunen og friluftslivet ikke anstrenger seg for å komme til frivillige avtaler med grunneier, men heller tar seg til rette på tvers av grunneiers interesser. *Friluftslivets fellesorganisasjon* mener at utgangspunktet må være å få til minnelige løsninger med grunneier. *Norges Jeger- og Fiskerforbund* understreker viktigheten av at man primært bør få til løsninger med aktuelle grunneiere/rettighetshavere, og at bestemmelsene om inngrepsløyve kun bør være en ventil for tilfeller der dialog og samarbeid ikke har ført frem. *Norges Skogeierforbund* støtter ikke endringsforslaget, og mener endringsforslaget underminerer arbeidet med utvikling og praktisering av avtalebasert samarbeid mellom rettighetshaver og bruker i utmark. *Norges Skogeierforbund* sier at når ikke bare kommunene, men også lokale lag og foreninger kan få rett til å merke og opparbeide stier og turveger uten å spørre grunneier først, faller hele grunnlaget for dialog og forhandlinger bort, og konflikter og uoverensstemmelser blir igjen.

*Fylkesmannen i Oppland* mener at det bør etableres en samtykkeordning hvor fylkesmannen gis myndighet til å gi samtykke dersom det ikke oppnås frivillige avtaler, og at dette må gjelde både for kommunens og organisasjoners vedtak om inngrep.

Flere høringsinstanser mener det må tydeliggjøres i ordlyden at det skal føres forhandlinger før det foretas inngrepsløyve og at det skal innhentes tillatelse fra grunneier. *Troms fylkeskommune* og *Friluftsrådenes Landsforbund* har begge inngitt følgende endringsforslag: "Dersom eier motsetter seg tilrettelegging og merking av nye stier og ruter, kan kommunen eller organisasjoner som har til formål å fremme reise- og friluftsliv gis rett til å varde og merke opp ruter og turstier i utmark, og rett til på bestemte steder å bygge klopper eller bruer og sette i verk andre tiltak for å lette ferdselen (...)". *Den Norske Turistforening*

støtter endringsforslaget. *Norges skogeierforbund* mener det må tas inn et krav om at det skal føres forhandlinger om trasé og tilretteleggingsgrad.

*Fylkesmannen i Telemark* mener det må synliggjøres i lovteksten at kommunal hjemmel til ferdselstiltak bare gjelder hvis det ikke oppnås avtale med grunneier. *Østfold fylkeskommune* mener at loven må presisere myndighetenes plikt til å bidra til samarbeid med grunneier før det gis adgang til å ta hjemmelen i bruk. *Asker kommune* mener det bør gå klart frem av lovteksten at det skal innhentes tillatelse fra grunneier og føres forhandlinger ettersom inngrepsløyve er nødvendig kun dersom grunneier uten saklig grunn nekter å gi samtykke.

*Friluftsrådenes Landsforbund* mener at det i forskrift eller veiledning til loven bør angis prosedyre for forhandlinger før vedtak om inngrepsløyve og hvilke forhold som bør vurderes før inngrepsløyve gis. *Hordaland fylkeskommune* mener retten til inngrepsløyve bør bli nærmere presisert i lov eller forskrift.

#### "Tilrettelegging"

*Troms fylkeskommune*, *Den Norske Turistforening*, *Friluftslivets fellesorganisasjon* og *Friluftsrådenes Landsforbund* foreslår en endring av ordlyden slik at "tilrettelegging" tas inn. *Troms fylkeskommune* og *Friluftsrådenes Landsforbund* mener begrepet "tilrettelegging" vil kunne få frem at retten også kan gjelde arbeidet med rydding av vegetasjon i og langs stien, og at mange steder er dette det mest omfattende arbeidet som må gjøres for å etablere stier. *Friluftslivets fellesorganisasjon* synes det er viktig at bestemmelsen også omfatter mer enn bare merking, da blant annet rydding av vegetasjon ofte er en forutsetning for å kunne etablere ruter og stier i utmark, og at "merking" med fordel kan byttes ut med for eksempel "tilrettelegging", et begrep som bør kunne dekke de tiltakene som er nødvendig for å lette allmennhetens tilgang. *Den Norske Turistforening* mener at tilrettelegging bør brukes da det dekker de fleste mulige tiltak for å lette ferdsel/friluftsliv.

#### Delegering til organisasjoner

Flere høringsinstanser er negative til å legge myndighet om inngrepsløyve til organisasjoner. *Direktoratet for naturforvaltning* ber om at det presiseres i annet ledd at kommunen ikke kan delegerer vedtaksmyndighet til organisasjoner. *Fylkesmannen i Aust-Agder* viser til at mange organisasjoner digitaliserer stier og løyper og publiserer kart på

nett, og at slik markedsføring kan medføre uønsket vekst av aktivitet i sårbare naturområder og medføre et udekket behov for tilrettelegging av parkeringsplasser og søppelhåndtering. *Balsfjord kommune* advarer mot å gi kommersielle interesser rettigheter etter frilufsloven og påpeker at det faktiske behovet vil kunne ivaretas av kommunen. *Re kommune* mener at å gi reiselivsorganisasjoner slike rettigheter er å gå veldig langt og påpeker at dette er svært uoversiktlig pga stadig nye former for frilufsliv. *Norges Bondelag* er i mot endringsforslaget og viser til at det er særlig uheldig at inngrepsretten skal kunne utøves av andre enn offentlige myndigheter.

Andre er positive til å delegere myndighet om inngrepsløyve til organisasjoner, og ønsker å sikre seg at kommunen faktisk delegerer til organisasjonene. *Oslo og Omland Frilufsråd* mener at fylkesmannen eller fylkeskommunen bør være pliktig til å kontrollere at kommunene følger opp sine plikter vedrørende frilufslivet, og at de bør være pliktige til å pålegge kommunene som ikke følger opp sine plikter til å delegere arbeidet til organisasjoner, eventuelt melde inn til departementet eller Direktoratet for naturforvaltning. Dette vil i følge Oslo og Omland Frilufsråd gi en regional homogenitet i praktiseringen av § 35 og en lokal kontroll av kommunen. Forslaget er basert på synet om at alle landets innbyggere i praksis bør ha lik rett til å ferdes i utmark, og kommunens vilje til å håndheve bestemmelsen vil kunne variere med det politiske styret.

#### Ekspropriasjon

*Kristiansand kommune* peker på at denne inngripen i privat grunn mot grunneiers ønske er komplisert, og er usikker på om det er riktig å hjemle dette i frilufsloven, da kommunen har mulighet til å oppnå det samme etter plan- og bygningsloven og oreigningsloven. *Kristiansand kommune* viser til at det likevel kan være riktig å hjemle dette i frilufsloven, som styrer frilufsforvaltningen.

#### Erstatning

*Norges Bondelag* mener grunneier bør ha rett til å prøve skadens verdi ved skjønn etter skjønnsprosessloven § 54 når noen har tatt seg til rette på eiendommen hans. *Norges Skogeierforbund* mener det må henvises til skjønnsprosessloven § 54.

#### Klage

*Sarpsborg kommune* mener at § 24 annet ledd også bør omfatte saker etter § 35 annet ledd om klageadgang. *Den Norske Turistforening* påpeker at bestemmelsen bør inneholde hjemmel for klagemulighet til fylkeskommunen. *Frilufsrådet Vest* mener ankemuligheten bør være til fylkeskommunen. *Frilufsrådenes Landsforbund* støtter at kompetansen legges til kommunen, men ber om at det presiseres at vedtak kan ankes til fylkeskommunen. *Troms fylkeskommune* mener det bør inntas en klagemulighet til fylkeskommunen i bestemmelsen.

#### Andre innspill til endringsforslaget

*Kommunal- og regionaldepartementet* mener at fylkeskommunen bør gis samme myndighet som kommunene etter § 35. *Sør-Trøndelag fylkeskommune* mener § 35 er mangelfullt utredet og bør utgå. *Re kommune* støtter ikke endringsforslaget, og mener det vil kunne skape større konflikter. *Re kommune* mener at å kreve rettigheter for det offentlige på denne måten er ingen god vei å gå. *Naturvernforbundet i Sør-Trøndelag* spør om det ikke vil være aktuelt å bringe fylkeskommunen i en sterkere posisjon, ettersom turistruter ofte overskrider kommunegrensene. *Hordaland fylkeskommune* mener at det bør være mulig for kommunene å fastlegge et fotturnett i kommunen, tilsvarende et veinett, og at fotturnett bør kunne synliggjøres på kommuneplankartet. De mener også at prosedyrer for hvordan man kan opparbeide fotturnett fastsatt i kommuneplan bør utredes nærmere. De mener at det bør vurderes hvordan man på bakgrunn av kommuneplaner i større grad kan legge til rette for sammenhengende turveier.

*Sarpsborg kommune* ber departementet vurdere om det også skal kreves (eller i alle fall oppfordres til) at det samtidig opplyses om ferdselskultur og plikten til hensynsfull og varsom ferdsel, jf. § 11, i de tilfelle der kommunen gis adgang til å merke og tilrettelegge for allmenn ferdsel.

#### 5.1.5 Departementets vurdering

##### Endringsforslaget

Hjemmelen kan brukes til å varde og merke opp ruter og turstier. Hjemmelen kan også brukes til på bestemte steder å bygge klopper eller bruer og sette i verk andre tiltak. Eksempelvis kan man fjerne hindringer på ruten eller turstien i form av

et veltet tre eller steiner som ligger som en hindring der. Bestemmelsen kan også nyttes til å fjerne busker og kratt og forhindre gjengroing av ruten eller turstien. Bestemmelsen gir også mulighet for å tillate maskinpreparering av skiløyper, også selv om grunneier har nektet motorferdsel. Tillatelse til maskinpreparering av skiløyper kan ikke gis generelt, men for bestemte steder.

#### *Frivillige avtaler*

Tiltak som beskrevet i § 35 blir i de fleste tilfeller gjennomført med frivillige avtaler etter forhandlinger mellom organisasjon/kommune og grunneiere/brukere, uten å gjøre bruk av hjemmelen i § 35. Endringen av § 35 er ikke ment å innebære noen endring av praksis med frivillige avtaler. Miljøverndepartementet ser det som ønskelig at man oppnår enighet med grunneier. Det er likevel et behov for å ha hjemmel til inngrepsløyve i loven ettersom slik avtale ikke alltid oppnås med alle aktuelle grunneiere, og dette gjør ferdsel i utmark vanskelig for allmennheten. Bestemmelsene i § 35 gjør det da mulig å disponere over fremmed grunn. Ved den typen tilrettelegging for ferdsel det her er snakk om, gjøres store områder mer tilgjengelig for friluftsfolk. Det har riktignok bare vært fattet et fåtall vedtak etter § 35, som eksempelvis når det er én grunneier som i motsetning til alle de andre ikke vil inngå frivillig avtale, og dette stopper prosessen med å merke opp en tursti som går over flere eiendommer. Bestemmelsen gjør at det etterstrebtes å få til frivillige avtaler, og det er grunn til å tro at bestemmelsen i seg selv har bidratt til at slike spørsmål er løst i minnelighet.

Miljøverndepartementet kan ikke se behovet for samtykkeordning hvor fylkesmannen gis myndighet til å gi samtykke dersom det ikke oppnås frivillige avtaler, ettersom bestemmelsen fungerer etter hensikten slik den er i dag, og gjeldende rett på dette punktet videreføres uendret.

#### *Forhandlinger*

I høringsuttalelsene bes det om at det i forskrift eller veileder angis prosedyre for forhandlinger før vedtak om inngrepsløyve og hvilke forhold som bør vurderes før inngrepsløyve gis. Departementet ser at det kan være behov for informasjon om hva som forventes av forhandlinger før inngrep skjer, selv om endringene i § 35 kun gjelder *hvem* som har myndighet til å foreta inngrep og lovendringen derfor ikke er årsaken til at det etterspørres veiledning.

Tre av høringsinstansene har fremmet forslag om å endre ordlyd for å synliggjøre plikten til å forhandle for å få til frivillige avtaler før man foretar inngrepsløyve. Departementet ønsker en videreføring av gjeldende rett for så vidt gjelder plikt til å føre forhandlinger. Denne plikten følger av praksis og videreføres også etter lovendring. Inngrepsløyve kan således brukes kun når man etter gjennomførte forhandlinger ikke har klart å komme frem til noen frivillig avtale. Miljøverndepartementet kan ikke se behovet for å innta plikt til forhandlinger i lovens ordlyd, bestemmelsen fungerer etter hensikten slik den er i dag, og gjeldende rett på dette punktet videreføres uendret.

#### *“Tilrettelegging”*

Fire av høringsinstansene har fremmet forslag om å endre ordlyden til “tilrettelegge”. Det sies at ved å innta “tilrettelegge” kan man få frem at inngrepsløyve også kan gjelde arbeidet med rydding av vegetasjon i og langs stien, og at mange steder er dette det mest omfattende arbeidet som må gjøres for å etablere stier. Det argumenteres for at bestemmelsen bør omfatte mer enn bare merking, da blant annet rydding av vegetasjon ofte er en forutsetning for å kunne etablere ruter og stier i utmark. Departementet mener at ved å innta begrepet “tilrettelegging” i bestemmelsens ordlyd, vil bestemmelsen favne videre enn tiltenkt og at dette vil være å gå for langt. Bestemmelsen skal brukes for å varde og merke opp ruter og stier – eksempelvis sette opp skilt eller lage et merke som viser hvor stien går. Fjerning av vegetasjon vil kunne hjemles i begrepet “sette i verk andre tiltak”, men dette skal kun benyttes på bestemte steder.

#### *Å gi slik rett til organisasjoner*

Også etter ordlyden i dagens bestemmelse kan rett til inngrepsløyve gis til organisasjoner. Forskjellen er at ved lovendringen gis kommunen myndighet til å gi slik rett til organisasjoner, mens dette ved dagens ordlyd er forbeholdt departementet, delegert til Direktoratet for naturforvaltning. Departementet presiserer at kommunen kan gi rett til inngrepsløyve til organisasjoner for ett og ett tilfelle, etter søknad, og ikke på generelt grunnlag. Ved dagens ordlyd kan departementet i enkelttilfelle gi rett til inngrepsløyve til organisasjoner. Lovendringen medfører altså at også kommunen kan gi rett til inngrepsløyve til lokale organisasjoner, og departementet til regionale organisasjoner – men kun til ett og ett bestemt tiltak.



Kommunen kan altså ikke på generelt grunnlag delegere slik myndighet til organisasjoner.

Enkelte høringsinstanser ønsker å sikre seg at kommunen faktisk gir myndighet til å foreta inngrepsløyve til organisasjoner, og ønsker at fylkesmannen eller fylkeskommunen skal være pliktig til å kontrollere kommunene og pålegge dem å legge arbeidet til organisasjoner, eventuelt melde inn til departementet eller Direktoratet for naturforvaltning. Departementet viser til at hensikten med å legge slik hjemmel til kommunen er å la det være opp til kommunens skjønn hvorvidt de gir rett til inngrepsløyve til organisasjoner eller ikke. Det er ikke meningen at det skal være lik praksis over hele landet i og med at lokale forhold spiller inn, men at det er opp til det lokale selvstyre å vurdere og bestemme i hvert enkelt tilfelle. Det vises også til at departementet fortsatt har hjemmel til å fatte vedtak om inngrepsløyve også etter lovendring.

#### *Ekspropriasjon*

Det stilles spørsmål om kommunen har mulighet til å oppnå det samme som § 35 gir hjemmel til etter plan- og bygningsloven og oreigningsloven. Departementet viser til at inngrepsløyve gjelder for mindre inngrep som ikke nødvendigvis krever ekspropriasjon. Hvis inngrepet er så stort at det kreves ekspropriasjon, så kan ikke inngrepsløyve etter § 35 benyttes.

#### *Erstatning*

Departementet viser til at særbestemmelsen om skjønnskostnader forhindrer at grunneier må betale saksomkostninger etter skjønnsprosessloven § 54, og sikrer at grunneier får sine saksomkostninger dekket i rimelig utstrekning.

#### *Klage*

Departementet viser til omtale av klagerett i kapittel 4.2 om forholdet til forvaltningsloven, hvor det fremgår at det er tatt inn i § 24 annet ledd at det gis klagerett også over § 35 annet ledd. Fylkesmannen – ikke fylkeskommunen – er klageorgan.

Direktoratet for naturforvaltning er klageinstans for klage over fylkeskommunens vedtak etter § 22 annet ledd i § 24 annet ledd.

#### *Andre innspill til endringsforslaget*

Miljøverndepartementet mener at inngrepsløyve kun skal gis kommunene og ikke fylkeskommunene fordi hensikten er å sørge for at myndigheten legges på lokalt nivå. Hver kommune kan fatte vedtak etter første ledd kun innenfor sin kommune. For tilfeller på tvers av kommunegrensene må enten flere kommuner gå sammen, eller vedtak om inngrepsløyve må legges til departementet, som dessuten kan gi slik rett til organisasjoner.

Kommunen kan innta fotturnett i kommuneplanen hvis de ønsker det, så lenge det skjer innenfor kommunens geografiske grenser. Der som kommunegrenser krysses, er det departementet, delegert til Direktoratet for naturforvaltning, som kan gi inngrepsløyve til nasjonale eller regionale organisasjoner.

Departementet viser til § 11 om ferdselskultur, hvor det fremgår at enhver som ferdes eller oppholder seg på annen manns grunn skal opptre hensynsfullt og varsomt. Departementet kan ikke se det er nødvendig å pålegge at plikten etter § 11 opplyses spesielt i saker om inngrepsløyve etter som regelen gjelder all ferdsel og ikke bare der hvor det foretas inngrepsløyve.

Avhengig av tiltakets omfang, kan det være aktuelt å stille vilkår til tillatelsen. Dette vil det være opp til den som gir tillatelse å vurdere ut fra tiltakets forventede virkninger og sett i lys av den generelle vilkårs læren.

Når det gjelder innspill om kontroll av at kommunen faktisk bruker myndigheten de har fått tildelt, mener departementet at det skal være opp til kommunen selv hvorvidt den vil benytte bestemmelsen. Det vil variere fra kommune til kommune hvor mye bestemmelsen brukes. Departementet selv har fortsatt hjemmel til å gi inngrepsløyve. Delegeringen av myndigheten til Direktoratet for naturforvaltning etter gjeldende lov vil bli videreført.

## 6 Kapittel VI Om reaksjoner ved overtredelse m.v.

### 6.1 Stansing og fjerning av ulovlige byggverk m.v.

#### 6.1.1 Bakgrunn for endringen

I enkelte saksforhold kan kommunen stå i en situasjon der de ikke ønsker å følge opp med gjennomføring av tiltak. Det er derfor hensiktsmessig at andre enn kommunen har hjemmel til å gjøre det. Alle friluftslivsorganer i § 21 bør derfor kunne kreve fjerning på lik linje med kommunen etter § 40 annet ledd. Departementet, eventuelt fylkesmannen eller direktoratet ved delegering, bør av samme grunn ha anledning til å ilegge tvangsmulkt på lik linje med kommunen.

Tvangsmulkt er et nytt tiltak som ikke har vært mulig å ilegge etter friluftsløven tidligere. Bestemmelsen om tvangsmulkt følger samme mønster som reglene i plan- og bygningsloven, jf. Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) kapittel 27.16 om Kapittel 32 om ulovlighetsoppfølging.

#### 6.1.2 Høringsforslaget

I høringsforslaget ble det foreslått at fjerning av byggverk m.v. etter annet ledd kan kreves av friluftslivsorganene i § 21, og ikke bare av kommunen. De andre friluftslivsorganene er departementet, direktoratet, fylkesmannen og fylkeskommunen.

Videre ble det foreslått at det i § 40 skulle innføres et nytt tredje ledd som inneholder hjemmel for kommunen og departementet til å ilegge tvangsmulkt dersom ikke stengsler eller skilt til hinder for lovlig ferdsel, bading, opphold eller høsting fjernes etter pålegg fra friluftslivsorganene i § 21. Slik hjemmel kan delegeres fra departementet.

#### 6.1.3 Høringsinstansenes syn

*Helsedirektoratet, Statens landbruksforvaltning, Fylkesmannen i Hordaland, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Fylkesmannen i Nordland, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Fylkesmannen i Vest-Agder,*

*Akershus fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, Østfold fylkeskommune, Marker kommune, Mandal kommune, Hamar kommune, Saltdal kommune, Kristiansand kommune, Østre Toten kommune, Valle kommune, Trondheim kommune, Frogn kommune, Vågan kommune, Sirdal kommune, Sarpsborg kommune, Oslo kommune, Asker kommune, Barneombudet, Statskog, Den Norske Turistforening, Forum for Natur og Friluftsliv – Nord-Trøndelag, Friluftslivets fellesorganisasjon, Friluftsrådernes Landsforbund, Naturvernforbundet i Nord-Trøndelag, Naturvernforbundet i Sør-Trøndelag, Norges hytteforbund, Norsk Kennel Klub, Oslo og Omland Friluftsråd, Padleguiden.no og Syklistenes Landsforening støtter endringsforslaget. Sarpsborg kommune mener endringsforslaget vil bidra til å gjøre friluftsløven til et mer anvendelig verktøy i kommunens arbeid med å fremme og legge til rette for utøvelsen av friluftsliv. Friluftsrådernes Landsforbund påpeker at hjemmel til å ilegge tvangsmulkt er viktig i saker der eiere i årevis unnlater å følge opp pålegg om fjerning av ferdselshindre. Oslo og Omland Friluftsråd ber om at det fremkommer av følgeteksten til lovforslaget at dette virkemiddelet straks og i utbredt grad bør tas i bruk.*

#### *Ulovlig stengsel*

*Norges Bondelag* mener at hvis det ulovlige stengslet har sin årsak i drifting av eiendommen, herunder beiting, bør ikke tvangsmulkt tas i bruk, og at vedtak om tvangsmulkt for stengsel som skyldes drift på eiendommen bør forelegges kommunens landbruksmyndighet før vedtak.

#### *Tvangsmulkt*

*Fylkesmannen i Hedmark* mener tvangsmulkt kan være et godt virkemiddel for å få gjennomført vedtak om fjerning av stengsler, men mener ordningen ikke bør omtales som mulig inntektskilde for kommunen pga at mulkt ikke vil kunne gi inntekter av betydning. De etterlyser signaler fra departementet på hva som vil være passende stør-

relse på mulkten, og at det er ønskelig med en mest mulig lik praksis over hele landet.

*Oslofjordens Friluftsråd* støtter endringsforslaget, og mener at det bør presiseres i loven at inntektene som kommer fra tvangsmulkt anses som øremerkede midler.

#### *Tvangsgrunnlag*

*Asker kommune* mener at for at tvangsmulkten skal kunne gjennomføres, bør lovbestemmelsen angi at mulkten er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 bokstav e, samt tilsvarende bestemmelse i plan- og bygningsloven § 116 a. Det bør også angis at tvangsmulkten tilfaller kommunen. *Asker kommune* antar at også vedtak om tvangsmulkt bør være enkeltvedtak og at § 24 annet ledd bør ha en henvisning til § 40 tredje ledd.

#### **6.1.4 Departementets vurdering**

Adgangen til å følge opp ulovlige stengsler eller skilt med tvangsmulkt er ny i friluftsløven. Statlige myndigheter bør følge opp slike ulovligheter med tvangsmulkt bare i spesielle tilfeller, som hvis kommunen ikke selv følger opp et ulovlig forhold etter klageorganets omgjøring av en uhjemlet tillatelse. Behovet for fjerning eller tvangsmulkt vil særlig kunne oppstå i spesielle tilfeller, som for eksempel ved eldre stengsler eller skilt. Det er en fare for at eldre stengsler eller skilt som er ulovlig oppført kan få en slags aksept over tid fordi kommunen unnlater å pålegge dem fjernet. I slike tilfeller er det viktig at også andre enn kommunen kan pålegge fjerning og tvangsmulkt. Vedtak om tvangsmulkt er enkeltvedtak. Departementet ønsker at hjemmelen om tvangsmulkt skal være et virkningsfullt bidrag til en effektiv fjerning av ulovlige stengsler og skilt.

Ved en inkurie inneholdt høringsforslaget en mindre endring av § 40 første ledd, som nå er rettet opp til opprinnelig ordlyd.

Lovendringen i annet ledd er en utvidelse som innebærer at denne hjemmelen er lik for alle friluftslivsorganer, herunder kommunen. Tidligere var det kun kommunen som hadde hjemmel til å kunne kreve byggverk fjernet, enten de var helt eller delvis oppførte. Det understrekes at man ikke trenger å vente på at det skal være ferdig bygget for at det skal kunne fjernes. Lovendringen medfører at også friluftslivsorganer kan kreve fjernet delvis oppført byggverk, stengsel eller annen innretning, skilt eller kunngjøring. Å *fjerne* etter annet ledd er dessuten noe mer enn å *stanse*

etter første ledd, slik kun kommunen har hjemmel til.

Kapitteloverskriften endres for å bedre gjenspeile kapittelets innhold.

#### *Klage*

Klage på kommunens vedtak etter friluftsløvens § 40 om stansing og fjerning av ulovlige innretninger skal avgjøres av fylkesmannen. Dersom fylkesmannen selv klager på et slikt kommunalt vedtak, må klagen avgjøres av overordnet myndighet, dvs. Direktoratet for naturforvaltning.

#### *Ulovlig stengsel*

Flere kommuner har etter hvert registrert svært mange stengsler i strandsonen langs sjøen, og en del kommuner har også gått videre med å få ryddet opp i slike. Selv om mye da skjer i minnelighet, kan en del konflikter neppe løses annet enn ved krav om fjerning, og tvangsmulkt dersom pålegg om fjerning ikke etterkommes.

Til vurderingen av hva som er et ulovlig stengsel viser departementet til Ot.prp. nr 2 (1957) kapittel I om ferdsel m.v., merknad til § 13 om sjikanøse stengsler og uheimlede forbudsskilt, hvor det fremgår at utgangspunktet er at grunneieren ikke må legge hindringer i veien for den ferdsel loven tillater, uten at han har virkelig en akseptabel interesse i det. Dersom hindringen tjener hans berettigete interesser – f.eks. et gjerde for husdyr – vil hindringen i alminnelighet måtte godtas, forutsatt at den ikke åpenbart går lenger enn nødvendig og derfor virker til utilbørlig fortrenghet for allmennhetens lovlige ferdsel. Uttrykket "utilbørlig fortrenghet" er forholdsvis kraftig og forutsetter en ganske sterk grad av urimelighet. Det skal derfor i alminnelighet nokså mye til før grunneierens tiltak kan anses som utilbørlig, men det vil kreves mindre, jo mindre behov grunneieren har. Dette innebærer at det skal mye til for at et stengsel som er satt opp pga beiting er ulovlig. Dersom det er ulovlig kan det ilegges tvangsmulkt for disse stengslene på lik linje med andre stengsler.

#### *Tvangsmulkt og tvangsgrunnlag*

Dersom kravet om fjerning av ulovlige stengsler eller skilt ikke er etterkommet innen fastsatt frist, kan det ilegges tvangsmulkt til den ansvarlige for overtredelsen. Tvangsmulkten kan fastsettes samtidig med pålegg om fjerning og løper i så fall fra fristoverskridelsen for fjerning. Der tvangsmulkt ikke fastsettes samtidig med pålegg, skal det gis

eget forhåndsvarsel om tvangsmulkt. Tvangsmulkt kan gis som enkeltmulkt eller i form av dagbøter, eller som en kombinasjon av disse. Inntekten fra tvangsmulkt tilfaller kommunen, uavhengig av om spørsmålet er avgjort av overordnet instans. Det er opp til den som ilegger tvangsmulkten hvilken form for tvangsmulkt de ønsker å bruke og også å fastsette størrelsen på mulkten.

Innbetaling av tvangsmulkt gjør ikke stengslet eller skiltet lovlig, det må fortsatt fjernes. Tvangsmulktens antatte motiverende effekt til å rette opp det ulovlige forhold er det dominerende hensyn bak bestemmelsen. Myndighetene anbefales således å fastsette tvangsmulkten samtidig med påleg-

get om fjerning, men fristen for å fjerne må være utløpt før tvangsmulkten starter sitt løp. Det er en forutsetning for tvangsmulkt at pålegget lar seg gjennomføre. Hvis det foreligger hindringer for gjennomføring som ikke skyldes den ansvarlige, kan tvangsmulkt ikke kreves inn. Dersom tvangsmulkten ikke er innbetalt innen fastsatt tidsfrist, kan kravet brukes som særlig tvangsgrunnlag for utlegg. Tvangsmulkt etter tredje ledd et særlig tvangsgrunnlag for utlegg i henhold til lov om tvangsfullbyrdelse av 26.6.1992 (tvangsfullbyrdesloven) § 7-2 bokstav e. Dette følger direkte av tvangsfullbyrdesloven, og behøver ikke gjentas i friluftsløven.

## 7 Tilpasning av annen lovgivning

### 7.1 Endringsbehov som følge av endringer i frilufsloven

---

Bestemmelsen innebærer en kodifisering av gjeldende sedvanerett om allmennhetens høstingsrett. Ny § 5 i frilufsloven innebærer at ny straffe-

lov (lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff § 412 nr. 50 om endringer i lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet, ikke trådt i kraft) § 10 a oppheves. Den nye § 5 i frilufsloven medfører også at gjeldende straffelov (22. mai 1902 nr. 10 ) § 399 og § 400 oppheves.

## 8 Økonomiske og administrative konsekvenser

De foreslåtte endringene i frilufsloven vil få begrensede administrative og økonomiske konsekvenser.

Fylkeskommunene vil med bakgrunn i forvaltningsreformen få flere nye administrative oppgaver som det er gitt økonomisk kompensasjon for uten at det er spesifisert for hvert enkelt arbeidsområde. Mange fylkeskommuner utfører allerede i dag en rekke slike oppgaver, og bevilger betydelige økonomiske bidrag både til stimulering av frilufsaktiviteter blant annet i regi av frivillige organisasjoner, og til sikring og tilrettelegging av frilufsområder.

Kommunene vil kunne få økte saksbehandlingsoppgaver dersom forbudet mot stengsler og skilt til hinder for lovlig utøvelse av allemannsretten utvides til også å omfatte lovlig opphold, bading og høsting.

Staten bevilger betydelige midler til støtte for kommunenes arbeid med å fremme og tilrettelegge for frilufslivet. I tillegg bevilger staten betydelige midler til regional innsats i regi av interkommunale frilufsråd og Frilufsrådenes landsforbund. Staten vil også kunne støtte opp under fylkeskommunenes arbeid med dette i forbindelse med konkrete regionale innsatsbehov.

## 9 Merknader til bestemmelsene

### 9.1 Kapittel I Om ferdsel m.v.

*Til § 1 a Hva som forstås med innmark og utmark*

Bestemmelsen er endret ved at "skogplantefelt" er tatt ut av lovteksten. Det innebærer at skogplantefelt ikke lenger regnes som innmark. Dette betyr at ferdsel i skogplantefelt nå faller inn under § 2 om ferdsel i utmark. Av § 2 fremgår det at i utmark kan enhver ferdes til fots hele året, når det skjer hensynsfullt og med tilbørlig varsomhet. For ferdsel med hest, sykkel, kjelke eller liknende i skogplantefelt vil høringsforslaget innebære en endring fra et ferdselsforbud til en ferdselsrett på veg eller sti i gjennom skogplantefelt, jf. § 2 annet ledd, ettersom skogplantefelt nå regnes som utmark. 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. Lovendringen i § 1 a første ledd medfører en utvidelse av allemannsretten.

*Til § 3 Ferdsel i innmark*

Endringsforslaget innebærer en utvidelse av allemannsretten.

Lovendringen innebærer hovedsaklig en kodifisering av ferdselsretten til fots i innmark. Kodifiseringen for ferdsel til fots på veg er i tråd med rundskriv T-3/07 kapittel 3.1 som slår fast at veg gjennom innmark likestilles med utmark når det gjelder ferdsel til fots. Lovendringen innebærer også en utvidelse av ferdselsrett på sti i innmark. Bestemmelsen gir ferdselsrett for ferdsel til fots på *all* sti, til forskjell fra kun *opparbeidet* sti.

Ferdsel med hest, sykkel, kjelke eller liknende er tillatt for veg og *opparbeidet* sti i innmark som fører til utmark. Denne ferdselsretten gjelder ikke for organisert aktivitet som sykkelløp og rideklubaktivitet. Denne modifiseringen er begrunnet i

bl.a. hensynet til slitasje og skade på underlaget. I tillegg minnes det om varsomhetsplikten i § 11 første ledd og grunneiers rett til å vise bort folk etter § 11 annet ledd. Departementet viser også til at ferdsel er forbudt dersom den er til utilbørlig fortrengsel eller ulempe for eier eller bruker, og at kommunen kan forby slik ferdsel etter samtykke fra eier eller bruker.

Departementet legger til grunn at den som benytter seg av denne ferdselsretten i de fleste tilfeller har til hensikt å ta seg videre i den utmarken som det føres til, og at man da i mange tilfeller er avhengig av veg eller sti i utmarken for å komme videre. Når det nå åpnes opp for at man kan ferdes med hest, sykkel, kjelke eller liknende på veg eller opparbeidet sti i innmark som fører til utmark, er dette for å tilrettelegge for de som ønsker å komme raskere eller lettere til utmarken. Dette 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. Det vises til høringsuttalelsene om mulige negative virkninger, herunder fare for kollisjon og slitasje, og det understrekes at ferdselen på slik veg eller opparbeidet sti bør gjøres så kort som mulig og hovedsakelig kun for å komme frem til utmark.

*Til § 5 Allmennhetens høstingsrett*

Bestemmelsen innebærer en kodifisering av gjeldende sedvanerett om allmennhetens høstingsrett, og innebærer oppheving av straffeløven § 399 og § 400, jf. også Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) punkt 8.12.2.

Dette innebærer at det tilhører allemannsretten å i utmark ta en rekke naturprodukter. Forutsetningen er at produktene er av liten eller ingen verdi og at høstingen eller sankingen skjer på bærekraftig måte. Bestemmelsen i § 5 gjelder høsting av nøtter, ville blomster, planter, bær og vill sopp samt røtter av ville urter, snegler, tomme skjell, alger, tang og annet som kan plukkes eller høstes i fjæra. Disse naturgodene kan plukkes og tas med, med unntak av ville nøtter som må fortæres på stedet. Det stilles krav til varsomhet, jf. fri-

luftsloven § 11. Ved høsting av begrensede ressurser må man være spesielt varsom ettersom man der er nærmere grensen for bærekraftighet. Det vises også til kapittel 2.3.1 for ytterligere detaljer om hva som inngår i § 5.

Annet punktum innebærer at allmennhetens rett til multeplukking i de tre nordligste fylkene er mer begrenset enn det som følger av den generelle regelen i første punktum. Forslaget viderefører rettstilstanden etter straffeløven § 400 annet ledd. Retten til multeplukking på muldebærland gjelder i de tre nordligste fylkene bare så langt eieren eller den bruksberettigede ikke har nedlagt plukkeforbud, og retten er i alle tilfelle begrenset til bær som fortæres på stedet. For en nærmere redegjørelse for hva som regnes som "muldebærland", vises til punkt 2.3.1. En videre adgang til multeplukking enn det § 5 gir rett til, kan følge av særskilt rettsgrunnlag, eksempelvis tillatelse fra eier eller den bruksberettigede. På Finnmarkseiendommens grunn gir finnmarksloven § 23 første ledd bokstav d en rett til multeplukking for innbyggere i Finnmark.

#### *Til § 9 Rasting og telting*

Det gjøres ikke endringer i bestemmelsen om 150-metersgrensen for telting, men det tydeliggjøres at det gjennom forskrift kan gis tillatelse til telting nærmere enn 150 meter fra bebodd hus eller hytte i kystnære områder. Det inntas en egen varmhetsbestemmelse i forskriften.

## **9.2 Kapittel II Om ferdselsrettens utøving og innskrenkninger i ferdselsretten m.v.**

#### *Til § 13 Ulovlig stengsler eller forbudsskilt*

Bestemmelsens forbud i *første ledd* mot å vanskeliggjøre lovlig ferdsel ved stengsel eller på annen måte er utvidet til også å omfatte vanskeliggjøring av lovlig opphold, bading og høsting.

Bestemmelsens forbud i *annet ledd* mot å sette opp skilt eller på annen måte kunngjøre at det er forbudt å ferdes eller bade på område hvor det er adgang til det etter denne lov er utvidet til også å omfatte kunngjøring av forbud mot lovlig opphold og høsting.

Med lovlig "opphold" menes alle former for opphold som følger av friluftsløven, herunder overnatting og retten til å dra i land båt.

#### *Til § 19 Forholdet til andre lover*

Lovendringen innebærer at forholdet til andre lover reguleres likt uavhengig av hvilken del av allemannsretten det gjelder. Endringen tydeliggjør at allemannsretten ikke kan utøves i strid med annen lov eller forskrift. Blant annet betyr det at verken høsting, bading eller opphold kan utøves i strid med eksempelvis naturmangfoldloven eller annen lov eller forskrift.

## **9.3 Kapittel III Om friluftsløvenes arbeidsoppgaver og forholdet til forvaltningsloven**

#### *Til § 22 Friluftsløvenes arbeidsoppgaver*

Lovendringen bygger på Ot.prp. nr 10 (2008-2009) Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen) og gir fylkeskommunen nye ansvarsoppgaver i tråd med forvaltningsreformen. Endringen er i annet ledd annet og tredje punktum. Tidligere siste del av annet ledd utgjør nytt tredje ledd.

Etter *annet ledd* skal fylkeskommunen "etter nærmere retningslinjer fra departementet medvirke i saksbehandlingen i saker som behandles av et statlig organ", og departementet kan "tillegge fylkeskommunen ansvaret for nærmere bestemte oppgaver for å fremme og tilrettelegge for friluftslivet". Retningslinjer gis i form av det årlige rundskrivet om tilskuddsordninger samt departementenes årlige prioriteringsbrev til fylkeskommunen. Her står det beskrevet hvilke saker fylkeskommunen skal medvirke i saksbehandlingen av og hvilket ansvar fylkeskommunen har for nærmere bestemte oppgaver. Fylkesmannens oppgaver fremgår av det årlige embetsoppdraget.

Fylkeskommunen får ansvar for følgende hovedoppgaver innen friluftsliv:

- Fylkeskommunen skal være talsmann for og vokter av allemannsretten.
- Fylkeskommunen skal motivere kommunene til gjennom planlegging å ta vare på grønnsstruktur og markaområder, og legge til rette for friluftsliv.
- Fylkeskommunen skal saksforberede sikringsaker for staten.
- Fylkeskommunen skal forvalte de statlige tilskuddsordningene for tilrettelegging og drift av friluftsområder og til stimulering til friluftsliv i tråd med budsjettforutsetninger og rundskriv.



- Fylkeskommunen skal samarbeide med de frivillige organisasjonene om stimulering til friluftsliv i et folkehelseperspektiv, som ledd i næringsutvikling mv.
- Fylkeskommunen skal samle inn, kvalitetssikre og levere data om friluftsliv.
- Fylkeskommunen skal gi generell veiledning til kommuner, publikum og andre aktuelle parter knyttet til oppgavene på friluftsområdet.

Kartlegging av viktige områder for friluftsliv, som ikke skal sikres som særskilte friluftsområder, er overført til fylkeskommunen sammen med kvalitetssikring av data for skjærgårdsparker og innlegging av data i Naturbasen fra kartleggingsprosjekter utført i sammenheng med konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven. Direktoratet for naturforvaltnings håndbok som beskriver metodikk for kartlegging og verdisetting av arealer for friluftsliv vil danne grunnlaget for fylkeskommunens arbeid.

Fylkeskommunens oppgaver etter frilufsloven bør sees i sammenheng med det ansvar som fylkeskommunen har etter lov 19. juni 2009 nr. 65 om fylkeskommuners oppgaver i folkehelsearbeidet (folkehelseloven). Det følger bl.a. av folkehelseloven at fylkeskommunen skal ha ansvar for å ha oversikt over faktorer som kan virke inn på helsestilstanden. Tilgang og tilgjengelighet til friluftsområder er viktig for befolkningens helse og trivsel, bl.a. for fysisk aktivitet, rekreasjon mv. Videre skal fylkeskommunen etter loven fremme folkehelse innen de oppgaversom fylkeskommunen er tillagt, herunder friluftsliv.

#### *Til § 24 Forholdet til forvaltningsloven, herunder kunngjøring og klage*

I § 24 annet ledd slås det fast at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak også gjelder kommunens vedtak om fjerning av byggverk m.v. etter § 40 annet ledd. Dette skal regnes som enkeltvedtak og forvaltningslovens regler i kapittel IV, V og VI gjelder. Bestemmelsen svarer til endringsforslaget som var på høring, men inneholder i tillegg en henvisning til § 35 annet ledd. Således skal også saker etter § 35 annet ledd om organisasjoners avgjørelser om å varde og merke opp ruter osv. regnes som enkeltvedtak. Bestemmelsen inneholder også en henvisning til § 40 tredje ledd om tvangsmulkt, slik at forvaltningslovens regler i kapittel IV, V og VI om enkeltvedtak får anvendelse også her.

I § 24 tredje ledd slås det fast at kommunale vedtak etter frilufsloven § 3 annet ledd er å regne som forskrift i forhold til forvaltningsloven. For behandlingen av disse sakene gjelder altså reglene om forskrifter i forvaltningslovens kapittel VII. Frilufsloven § 3 annet ledd omhandler ferdsel til fots eller med ride- eller kløvhest, tråsykkel, kjelke eller liknende på veg eller sti i innmark som fører til utmark. Henvisningen til § 3 annet ledd har således en innholdsmessig betydning ettersom § 3 annet ledd har nytt innhold. Henvisningen i § 24 fjerde ledd til § 3 fjerde ledd er imidlertid kun en teknisk endring og innebærer en videreføring av gjeldende rett om at saker om tidsrom for ubetinget forbud om ferdsel i innmark skal behandles etter reglene om forskrifter i forvaltningslovens kapittel VII.

I § 24 fjerde ledd pålegges kommunen en kunngjøringsplikt for så vidt gjelder vedtak etter § 3 annet og fjerde ledd. Henvisningen til § 3 annet ledd har sin begrunnelse i det nye § 3 annet ledd, mens for fjerde ledd – som ikke er nytt – er kommunens kunngjøringsplikt en ny plikt for kommunen uavhengig av nytt annet ledd i § 3. Kunngjøringen skal skje i en eller flere aviser som er alminnelig lest på stedet, og om nødvendig ved oppslag på eiendommen eller på annen måte. Med "annen måte" menes en måte som oppfyller formålet – å nå ut til de det gjelder. Det er den myndighet som vedtar reglene som skal betale kunngjøringen, dvs. kommunen i saker etter § 3 annet ledd og fylkesmannen i saker etter § 3 fjerde ledd. Bakgrunnen for endringen i fjerde ledd er i tillegg til en lettere overholdelse av regelverket ved opplysning av borgerne, offentlighetshensynet og demokratihensynet.

Paragraf 24 femte ledd inneholder regler om klage. Bestemmelsen innebærer at fylkesmannens vedtak etter § 3 annet og fjerde ledd kan bringes inn for departementet for overprøving. Dermed gis det en mulighet for overprøving av fylkesmannens stadfestelsesvedtak om ferdsel med ride- eller kløvhest osv. på vei eller sti i innmark som fører til utmark. Samme overprøvelsesmulighet gjelder for fylkesmannens vedtak etter § 3 fjerde ledd om forkorting eller forlenging av tidsrommet for forbud mot å ferdes i innmark.

Overprøving er en styrking av rettsikkerheten, og helt i tråd med den alminnelige klageretten etter forvaltningsloven. Hvem som har klagerett videreføres uendret.

## 9.4 Kapittel V Om tvangsinngrep, skjønn m.v.

*Til § 35 Tiltak og inngrepsløyve for å lette ferdsel i utmark*

I § 35 *første ledd* slås det fast at kommunen har hjemmel til å varde og merke opp ruter og turstier i utmark. Etter første ledd har kommunen også hjemmel til på bestemte steder å bygge klopper eller bruer og sette i verk andre tiltak for å lette ferdselen langs ruter og turstier i utmark.

I § 35 *annet ledd* har kommunen fått hjemmel til å gi organisasjoner rett til å varde og merke opp ruter og turstier i utmark. Organisasjonene må ha til formål å fremme reise- og friluftsliv. Retten de får kan ikke være større eller gå lenger enn det som følger av første ledd om ruter og turstier, og retten gjelder ikke bygging av klopper eller bruer eller andre tiltak for å lette ferdselen langs ruter og stier i utmark. For at organisasjoner skal få rett etter annet ledd må det foreligge søknad. I søknaden må det angis hvilket tiltak organisasjonen ønsker å gjennomføre, herunder på hvilket sted tiltaket vil være. For at organisasjonene skal få en rett til å bygge klopper eller bruer eller andre tiltak for å lette ferdselen langs ruter og stier i utmark, må det delegeres fra departementet. Ordlyden "lag" er endret til "organisasjoner" av hensyn til naturlig språkbruk, og ikke for å foreta realitetsendring.

I § 35 *tredje ledd* har departementet hjemmel til å gi regionale organisasjoner hjemmel som nevnt i første ledd for ruter og turstier som berører flere kommuner. Dette er en utvidet myndighet sammenlignet med hva kommunene kan gi organisasjoner rett til etter annet ledd. Organisasjonene må ha til formål å fremme reise- og friluftsliv, og her som i annet ledd kan ikke retten de får være større eller gå lenger enn det som følger av første ledd. Departementet beholder således sin hjemmel til å gi inngrepsløyve til regionale friluftslivorganisasjoner for å kunne dekke tilfeller som berører viktige sammenhengende ruter og turstier i for eksempel tilstøtende kommuners fjellområder eller strandområder.

Endringsforslaget i *fjerde ledd* viderefører gjeldende lov om at det ikke skal være forutgående skjønn for å varde og merke opp ruter i utmark. Endringsforslaget viderefører også gjeldende lovs utgangspunkt om at det skal være forutgående skjønn for løyve etter bokstav b, men at kommunen eller departementet i det enkelte tilfellet kan tillate at løyve blir iverksatt uten forutgående skjønn. Særbestemmelsen om skjønnskostnader

videreføres også uendret. Henvisningen til skjønnsprosessloven kapittel 2 er tatt ut pga språklig forenkling.

Etter § 35 *femte ledd* kan eier eller bruker kreve erstatningsspørsmålet avgjort ved skjønn dersom utøvelsen av myndighet etter første, annet eller tredje ledd volder skade. I saker etter første og annet ledd skal kommunen, og i saker etter tredje ledd skal departementet, erstatte skjønnskostnadene når ikke skjønnet finner å burde gjøre unntak. Dersom erstatningssøkeren har avslått et rimelig forlikstilbud eller uten rimelig grunn har forlangt skjønn, kan skjønnet gjøre unntak slik at kommunen likevel ikke erstatter skjønnskostnadene.

Etter § 35 *sjette ledd* kan kommunen avgjøre om og i tilfelle på hvilken måte merking skal tillates dersom eier eller bruker motsetter seg merking etter første eller annet ledd. Tilsvarende avgjør departementet for merking etter tredje ledd. Bestemmelsen er innholdsmessig en videreføring av gjeldende lov, og endringen gjelder kun *hvem* som kan avgjøre om tillatelse av merking. Bestemmelsen gjelder også varding selv om det ikke følger av ordlyden direkte. Bestemmelsen omhandler også varsling av merking. For bygging av klopper eller bruer eller andre tiltak skal det i utgangspunktet være skjønn og dette vil ivareta varsling. I de tilfeller hvor departementet tillater at løyve blir iverksatt uten forutgående skjønn, må således varsling skje på annen måte.

## 9.5 Kapittel VI Om reaksjoner ved overtredelse m.v.

Kapitteloverskriften endres for å bedre gjenspeile kapittelets innhold.

*Til § 40 Stansing og fjerning av ulovlige byggverk, tvangsmulkt m.v.*

Lovendringen i § 40 *annet ledd* er en utvidelse som innebærer at denne hjemmelen er lik for alle friluftslivsorganer, herunder kommunen.

Endringsforslaget i § 40 *tredje ledd* innebærer at dersom kravet om fjerning av stengsler eller skilt ikke er etterkommet innen fastsatt frist, kan det ilegges tvangsmulkt til den ansvarlige for overtredelsen. Tvangsmulkten kan fastsettes samtidig med pålegg om fjerning og løper i så fall fra fristoverskridelsen for fjerning. Der tvangsmulkt ikke fastsettes samtidig med pålegg, skal det gis eget forhåndsvarsel om tvangsmulkt. Tvangsmulkt kan ilegges som enkeltmulkt eller i form av

dagbøter, eller som en kombinasjon av løpende mulkt og engangsbeløp. Dagbøter vil kunne ha en annen effekt enn enkeltmulkt, ettersom dagbøter løper hver dag helt til kravet om fjerning er oppfylt. Innbetaling av tvangsmulkt gjør ikke stengsel eller skiltet lovlig – det må fortsatt fjernes. Tvangsmulkten antatte motiverende effekt til å rette opp det ulovlige forhold er det dominerende hensyn bak bestemmelsen. Myndighetene anbefales således å fastsette tvangsmulkten samtidig med pålegget om fjerning, men fristen for å fjerne må være utløpt før tvangsmulkten starter sitt løp. Det er en forutsetning for tvangsmulkt at pålegget lar seg gjennomføre. Hvis det foreligger hindringer for gjennomføring som ikke skyldes den ansvarlige, kan tvangsmulkt ikke kreves inn.

Tvangsmulkten tilfaller kommunen, uavhengig av om tvangsmulkten er ilagt av overordnet instans.

Dersom tvangsmulkten ikke er innbetalt innen fastsatt tidsfrist, kan kravet brukes som særlig tvangsgrunnlag for utlegg. Tvangsmulkt etter tredje ledd er særlig tvangsgrunnlag for utlegg i henhold til lov om tvangsfullbyrdelse av 26.6.1992 (tvangsfullbyrdelsesloven) § 7-2 bokstav e. Dette følger direkte av tvangsfullbyrdelsesloven, og behøver ikke gjentas i friluftsløven.

Miljøverndepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i friluftsløven og straffeløven.

---

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i friluftsløven og straffeløven i samsvar med vedlagt forslag.

---

## Forslag

### til lov om endringer i friluftsløven og straffeløven

#### I

I lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet gjøres følgende endringer:

§ 1 a første ledd første punktum skal lyde:  
Som innmark eller like med innmark reknes i denne lov gårds plass, hustomt, dyrket mark, engslått og kulturbeite samt liknende område hvor almenhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrenghet for eier eller bruker.

§ 3 a skal lyde:

§ 3 a (*Ferdsel på vei eller sti i innmark*)

Ferdsel 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 gårds plass eller over hustomt eller uten på annen måte å være til utilbørlig fortrenghet eller ulempe for eier eller bruker.

Kommunen kan, etter samtykke fra eier eller bruker av eiendommen, gi forskrift om å forby ferdsel som er tillatt etter første ledd. Forskriften må stadfestes av fylkesmannen.

Eier eller bruker kan forby ferdsel som er tillatt etter første ledd, hvis ferdselen er egnet til å volde nevneverdig skade.

§ 5 skal lyde:

§ 5 (*Almenhetens høstingsrett*)

*Under ferdsel i utmark kan almenheten 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. For multer på muldebærland i Nordland, Troms og Finnmark gjelder dette bare når eier eller bruker ikke har nedlagt forbud mot plukking, og kun for multer som skal spises på stedet.*

§ 9 annet ledd nytt femte punktum skal lyde:

*Departementet kan gi forskrift om å tillate telting nærmere enn 150 meter fra bebodd hus (hytte) i kystnære områder.*

§ 13 skal lyde:

§ 13 (*Ulovlig stengsel eller forbudsskilt*)

Eier eller bruker av grunn må ikke ved stengsel eller på annen måte *vanskeliggjøre ferdsel, opphold, bading eller høsting* som er tillatt i denne lov, med mindre det tjener hans berettigede interesser og ikke er til utilbørlig fortrenghet for almenhetens *utøvelse av allemannsrett*.

Uten særskilt *hjemmel er det ikke tillatt* å sette opp skilt eller på annen måte kunngjøre *forbud mot ferdsel, opphold, bading eller høsting som er tillatt* i denne lov.

Stengsel, skilt eller kunngjøring som er i strid med denne paragraf, kan kreves fjernet etter § 40.

§ 19 skal lyde:

§ 19 (*Forholdet til andre lover*)

*Utøvelse av allemannsretten* etter denne lov gjelder med de *begrensninger* som følger av annen *lovgivning* eller av *forskrifter* gitt i medhold av lov.

§ 22 annet ledd skal lyde:

Kommunen, fylkeskommunen og fylkesmannen skal arbeide for å fremme friluftsløvsformål innen sitt område. *Fylkeskommunen skal etter nærmere retningslinjer fra departementet medvirke i saksbehandlingen i saker som behandles av et statlig organ. Departementet kan tillegge fylkeskommunen ansvaret for nærmere bestemte oppgaver for å fremme og tilrettelegge for friluftslivet.*

§ 24 skal lyde:

§ 24 (*Forholdet til forvaltningsloven, herunder om kunngjøring og klage*)

Når ikke annet er bestemt, gjelder forvaltningsloven for behandling av saker etter denne lov.

For behandlingen av saker etter §§ 14, 18 første ledd, 35 første, *annet og tredje* ledd og 40 første, *annet og tredje* ledd gjelder reglene om enkeltvedtak i forvaltningslovens kapittel IV, V og VI. Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen. Fylkeskommunens vedtak kan påklages til Direktoratet for naturforvaltning.

For behandling av saker etter §§ 2 annet

ledd, 3 tredje ledd, 3 a annet ledd, 9 fjerde ledd, 15, 16 og 34 gjelder reglene om forskrifter i forvaltningslovens kapittel VII.

Kommunen sørger for at vedtak etter §§ 2 annet ledd, 3 tredje ledd, 3 a annet ledd, 15 og 16 straks blir kunngjort i en eller flere aviser som er alminnelig lest på stedet, og om nødvendig ved oppslag på eiendommen eller på annen måte.

Fylkesmannens vedtak etter §§ 2 annet ledd, 3 tredje ledd, 3 a annet ledd, 15 og 16 kan bringes inn for departementet av eieren eller brukeren av den grunn vedtaket gjelder, av den kommune hvor grunnen ligger, av annen kommune som er interessert i at retten til ferdsel ikke innskrenkes på denne måte, av fylkeskommunen eller av et interessert friluftslag.

§ 35 skal lyde:

§ 35 (*Tiltak og inngrepsløyve for å lette ferdsel i utmark*)

*Kommunen kan varde og merke opp ruter og turstier i utmark, og den kan på bestemte steder bygge klopper eller bruer og sette i verk andre tiltak for å lette ferdselen langs ruter og turstier i utmark.*

*Kommunen kan gi organisasjoner som har til formål å fremme reise- og friluftsliv, rett til å varde og merke opp ruter og turstier i utmark.*

*Departementet kan gi regionale organisasjoner som har til formål å fremme reise- og friluftsliv, rett som nevnt i første ledd for ruter og turstier som berører flere kommuner.*

*Rett til å varde og merke opp ruter og turstier i utmark kan utøves uten forutgående skjønn. Tilsvarende gjelder rett til å bygge klopper eller bruer og sette i verk andre tiltak for å lette ferdselen langs ruter og turstier i utmark dersom kommunen eller departementet i det enkelte tilfelle bestemmer det.*

*Volder utøvelsen av myndighet skade, kan eieren (eller brukeren) kreve erstatningsspørsmålet avgjort ved skjønn. I saker etter første og annet ledd skal kommunen, og i saker etter tredje ledd skal departementet, erstatte eierens (eller brukerens) skjønnskostnader når ikke skjønnet finner å burde gjøre unntak, fordi erstatningssøkeren har avslått et rimelig forlikstilbud eller uten rimelig grunn har forlangt skjønn. Skjønnet styres av lensmannen, namsfogden eller politistasjonssjef med sivile rettspleieoppgaver.*

Ved merking av ruter skal eieren (eller brukeren) varsles i god tid før merkingen blir satt i verk. Motsetter han seg merking etter første eller

*annet ledd, avgjør kommunen om og i tilfelle på hvilken måte merking skal tillates. Tilsvarende avgjør departementet for merking etter tredje ledd.*

Overskriften i kapittel VI skal lyde:

*Om reaksjoner ved overtredelse m.v.*

§ 40 skal lyde:

§ 40 (*Stansing, fjerning av ulovlige byggverk, tvangsmulkt m.v.*)

Blir noen bygning, inngjerding eller annet arbeid påbegynt i strid med forbud eller pålegg gitt i medhold av denne lov, kan kommunen kreve arbeidet stanset.

Helt eller delvis oppført byggverk, stengsel eller annen innretning, skilt eller kunngjøring som strider mot forbud eller pålegg gitt i eller i medhold av loven, kan *frilufsorganene som nevnt i § 21* kreve fjernet på den skyldiges kostnad.

*Kommunen eller departementet kan ilegge tvangsmulkt dersom ikke stengsler eller skilt til hinder for lovlig ferdsel, bading, opphold eller høsting fjernes etter pålegg fra frilufsorganene som nevnt i § 21. Tvangsmulkten kan fastsettes samtidig med pålegg om fjerning og løper i så fall fra fristoverskridelsen for fjerning. Der tvangsmulkt ikke fastsettes samtidig med pålegg, skal det gis eget forhåndsvarsel om tvangsmulkt. Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forhold varer, som et engangsbeløp eller som en kombinasjon av løpende mulkt og engangsbeløp. Tvangsmulkten ilegges den ansvarlige for overtredelsen, og tilfaller kommunen.*

Om nødvendig kan politiets hjelp kreves til gjennomføring av tiltak etter denne paragraf.

## II

Straffeloven 22. mai 1902 nr. 10 §§ 399 og 400 oppheves.

## III

I lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff § 412 nr. 50 om endringer i lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet oppheves ny § 10 a.

## IV

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.







Trykk: AS O. Fredt Arnesen. April 2011

241491