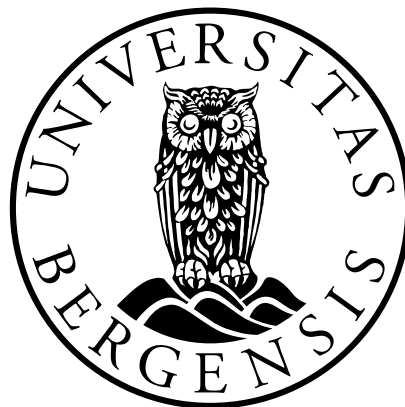


Kommunens kompetanse til å innskrenke allemannsretten med atferdsregler

*Særlig om hvordan kompetansen har utviklet seg
etter avvikling av stadfestelsesordning*

Kandidatnummer: 202

Antall ord: 14 921



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

11.12.2023

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	3
1.1	Tema og aktualitet.....	3
1.2	Presiseringer	4
1.3	Metode og kildemateriale.....	5
1.3.1	Generelt om rettskildebildet	5
1.3.2	Spesielt om forskriftene	6
2	Allemannsretten – friluftslivets rettsgrunnlag	9
2.1	Historisk utvikling.....	9
2.2	Om allemannsrettene.....	10
2.2.1	Ferdselsretten	10
2.2.2	Oppholdsretten	12
3	Hvilke endringer har skjedd med rettsstilstanden etter lovendring?	13
3.1	Bestemmelsens utforming og innhold.....	13
3.2	Hensyn.....	14
3.2.1	Friluftslivet	14
3.2.2	Friluftslivets naturgrunnlag	14
3.2.3	Forholdet til grunneier.....	15
3.2.4	Allmenningens tragedie.....	16
3.3	Lovendringen av 2020.....	17
3.3.1	Lovendringens innhold.....	17
3.3.2	Hensyn og formål med lovendringen	17
4	Medførte lovendringen en reell kompetanseutvidelse?	19
4.1	Innledning.....	19
4.2	Sikres allmennhetens interesser gjennom andre ordninger?	20
4.2.1	Klageadgang.....	20
4.2.2	Forvaltningsloven som skranke for forskrifter.....	20
4.2.3	Forskriftsveileder og mønsterforskrifter	21
4.3	Har kommunen tilsvarende kompetanse ved reguleringsplan?	23
4.3.1	Plan og bygningsloven og friluftsloven	23
4.3.2	Reguleringsplanen som innskrenkningshjemmel.....	24
4.3.3	Hvordan fungerer reguleringsplaner i kombinasjon med friluftsloven?	27

4.4	Er kommunens kompetanse utvidet?.....	27
5	Hvordan har kommunens bruk av fril. § 15 utviklet seg?	29
5.1	Innledning.....	29
5.2	Endring i utforming og innhold.....	29
5.2.1	Utforming	30
5.2.2	Innhold	31
5.2.3	Lokal variasjon.....	33
5.2.4	Hvilken utvikling ser vi?	33
5.3	Områdene som reguleres	34
5.3.1	Over tregrensen	34
5.3.2	Strandsonen	37
5.4	Formål med reguleringene	42
5.5	Klageadgangen	44
5.6	Har grunneierens posisjon blitt sterkere?	47
6	Konklusjoner og avsluttende betraktninger	49
	Litteraturliste.....	50
	Lister over tabeller, figurer o.l.....	61

1 Innledning

1.1 Tema og aktualitet

Temaet for avhandlingen er kommunens kompetanse til å innskrenke allemannsretten gjennom bruk av atferdsregler etter lov 28. juni 1957 om friluftslivet (frilufsloven eller frill.) § 15. Bestemmelsen undergikk en lovendring i 2020, som gav kommunen større frihet til å utforme forskrifter. Det er spesielt effekten av lovendringen som undersøkes i avhandlingen.

Allemannsretten er en kategori av rettigheter som gir allmennheten en rett til å utøve en viss bruk over annen manns faste eiendom, enten området er statlig eller privat eid.¹ Begrepet allemannsretten er ikke legaldefinert, men brukes både i juridisk terminologi og i dagligtalen som en samlebetegnelse på rettigheter borgeren har til å benytte naturen fritt.² I hovedsak består allemannsretten av tre hovedelementer; ferdselsretten, oppholdsretten og høstingsretten.³

I dag ser vi en økende bruk av allemannsrettene på flere måter. Bruk av naturen for rekreasjonsformål i hverdagen har blitt mer populært de siste 20 årene.⁴ I tillegg er det stadig flere som ønsker seg opplevelsesbaserte ferier i norsk natur. Dette har sammenheng med både befolkningsvekst og modernisering. Eksponering av populære naturattraksjoner på sosiale medier, medfører økt tilfart til disse stedene. Når interessen for friluftslivet kanaliseres til utvalgte plasser, øker også påkjenningen på naturgrunnet i disse områdene. Videre har spekteret av utendørsaktiviteter blitt større, og det kommer stadig nytt og bedre friluftstutstyr på markedet. Alt dette bidrar til å øke både tilgjengeligheten og bevisstheten rundt friluftslivet, som også gir et økt fotavtrykk i naturen. Som følge av dette, er behovet for å iverksette forebyggende tiltak mer presserende.

Innskrenkninger i allemannsretten med hjemmel i frilufsloven, er et virkemiddel for å skåne naturområder som er sterkt belastet av turisme. Med hjemmel i fil. § 15, kan kommunen fastsette «atferdsregler» ved forskrift, som de som ferdes på området må følge.⁵ Før 2020

¹ Falkanger og Falkanger (2022) s. 492.

² Reusch (2012) s. 13.

³ Rt. 1998 s. 1164.

⁴ Se Dalen og Oppøyen (2023) s. 21 og s. 26.

⁵ Mer om innholdet i bestemmelsen i kap. 3.2.

oppstilte loven et krav om at kommunens forskrifter måtte stadfestes av statsforvalteren.⁶ Avviklingen av denne ordningen gav kommunen et større handlingsrom til å regulere ferdsel i områder preget av høy tilfart. Før lovendring utarbeidet kommunen omtrent én forskrift i året. Etter lovendring har det årlige gjennomsnittet økt til nærmere 7 forskrifter med hjemmel i § 15.⁷ Gjennom avhandlingen skal jeg undersøke utviklingstrekkene ved rettsregelen og ved kommunens forskriftspraksis etter lovendring.

For å undersøke hvordan lovendringen har påvirket kommunens forskriftspraksis, er det en rekke underproblemstillinger som reiser seg. Først må det gjøres en vurdering av hvordan rettstilstanden vedrørende friluftsloven § 15 har endret seg. Spørsmålet blir om lovendringen også har medført et skifte i vilkårene for å gjøre innskrenkninger, eller om det nå er andre underliggende hensyn som skal søkes ivarettatt. Denne tematikken blir drøftet i kapittel 3. I kapittel 4 skal jeg ta for meg hvorvidt lovendringen faktisk innebærer en reell kompetanseutvidelse. Spørsmålet her blir om det eksisterer andre ordninger som sikrer allmennhetens interesser på samme måte som stadfestelsesordningen, eller om kommunen allerede har kompetanse til å regulere på bakgrunn av andre rettsgrunnlag. Målet med disse underproblemstillingene er å gi en redegjørelse for utviklingen av kommunens kompetansegrunnlag. Dette utgjør videre rammen for å analysere hvilke endringer som har skjedd i kommunens praksis, som behandles i kapittel 5. Avhandlingens siste del inneholder konklusjoner på de oppstilte problemstillingene og noen rettspolitiske betraktninger om hvilken betydning praksisendringen har.

1.2 Presiseringer

Hovedfokuset i avhandlingen er kommunens kompetanse til å innskrenke allemannsretten med hjemmel i fril. § 15. For å gjøre en vurdering av hvorvidt kommunens kompetanse er utvidet, blir det imidlertid også relevant å undersøke om det allerede eksisterer andre kompetansegrunnlag som rekker like langt. I kapittel 4 undersøkes derfor den kommunale kompetansen til å fatte innskrenkninger ved reguleringsplan.

⁶ Friluftsloven ble endret ved lov 19. juni 2020 nr. 85.

⁷ Tallene er basert på en gjennomlesning av alle tilgjengelige forskrifter med hjemmel i fril. § 15 på Lovdata.

De sentrale allemannsrettene i avhandlingen er ferdsels- og oppholdsretten. Av hensyn til avhandlingens omfang har jeg valgt å avgrense mot regulering av høstingsretten. I tillegg er det ferdsels- og oppholdsretten som har undergått de tydeligste forandringene.⁸

Siktemålet med avhandlingen er å gi et helhetlig bilde av hvordan kompetansen til å vedta forskrift har forandret seg. For å få frem denne oversikten, har jeg valgt et bredt nedslagsfelt. For å vise noen overordnede utviklingstrekk, bruker jeg statistikk fra alle tilgjengelige forskrifter på Lovdata. I tillegg har jeg plukket ut et utvalg forskrifter som analyseres mer inngående. Utvalget skal gi et representativt bilde av praksisen i hele landet, og gjelder derfor varierte områder.

Friluftsløven § 15 undergikk en lovendring i 1996. Det er i tillegg vanskelig å få en fullstendig oversikt over alle forskriftene som ble vedtatt før dette, ettersom det er usikkert om alle er publisert på Lovdata.⁹ I utvalget har jeg derfor også valgt å avgrense mot forskrifter som ble utarbeidet før dette.

1.3 Metode og kildemateriale

1.3.1 Generelt om rettskildebildet

Avhandlingen skal gjøre rede for kompetansen til å utforme forskrifter med hjemmel i § 15, etter gjeldende rett. Det er særlig hvilken betydning lovendringen har hatt for rettstilstanden som blir vurdert. Kommunens forskriftspraksis analyseres deretter i lys av denne redegjørelsen. Denne rettsdogmatiske analysen vil suppleres med noen rettspolitiske betraktninger avslutningsvis.

Det rettslige grunnlaget for kommunens kompetanse er friluftsløven § 15. Utgangspunktet for tolkning av lovtekst er ordlyden. En metodisk utfordring med tolkningen av bestemmelsen er at ordlyden er vid, og legger opp til kommunalt forvaltningskjønn. I tillegg er forarbeidene sparsomme med uttalelser om rekkevidden av § 15, og spesielt hva forskriftene kan inneholde.

⁸ Se kap. 5.

⁹ Reusch (2016) s. 367.

Ettersom bruk av forskriftshjemmelen beror på et konkret forvaltningsskjønn, er prøvingskompetansen avgrenset til å gjelde gyldigheten av vedtaket.¹⁰ Høyesterett har ikke behandlet gyldigheten av vedtak etter fril. § 15. Likevel nevnes bestemmelsen som et handlingsalternativ i flere dommer.¹¹ Rettsavgjørelsene er fra da stadfestelsesordningen fremdeles var gjeldende, men de utgjør likevel relevant bakgrunnsrett for redegjørelsen av bruksområdet for § 15.

Rettslitteratur kan også bidra til å utpensle bestemmelsen nærmere. Juridisk teori har i seg selv liten rettskildemessig verdi.¹² Likevel kan litteratur utgjøre relevante tolkningsbidrag for forståelsen av spesifikke rettsregler.¹³ Avhandlingen benytter derfor rettslitteratur for å klarlegge ulike forståelser av rekkevidden til fril. § 15.

I tillegg til dette finnes det også etterarbeid som kan bidra til avklaringen av hvordan bestemmelsen skal brukes i praksis. Både miljødepartementets rundskriv om friluftsløven,¹⁴ og justis- og beredskapsdepartementets veileder for lov og forskriftsarbeid,¹⁵ er relevante etterarbeider. Disse har imidlertid ikke bekreftelse fra stortinget, og har dermed ikke den samme demokratiske legitimiteten som forarbeider.¹⁶ Etterarbeider er heller ikke rettslige bindende, men inneholder likevel en del normer og prinsipper for hvordan kommunen kan bruke kompetansen til å utforme forskrifter. Både rundskrivet og veilederen blir i oppgaven brukt som sammenlikningsgrunnlag for kommunens forskrifter. For å fremme en offentlig instans sine synspunkter på selve forskriftene, har jeg valgt å bruke praksis fra klageorganet; miljødirektoratet.

1.3.2 Spesielt om forskriftene

Avhandlingens analyse er basert på en gjennomlesning av alle forskriftene utarbeidet med hjemmel i § 15 som er publisert på Lovdata. Etter 1996 er det totalt 44 gjeldende og opphevede forskrifter. Av disse ble 24 vedtatt mellom 1996-2020, og de resterende 20 forskriftene ble utformet i de 3 årene etter lovendring. Det ville blitt for omfattende om analysen skulle redegjort for alle forskriftene like inngående. En særlig metodisk utfordring

¹⁰ Eckhoff og Smith (2022) s. 543.

¹¹ Herunder spesielt Rt. 1998 s. 1164, Rt. 2007 s. 102, Rt. 2012 s. 882 og Rt. 2014 s. 36.

¹² Eckhoff (2001) s. 270.

¹³ Nygaard (2004) s. 219.

¹⁴ Rundskriv om friluftsløven (2007).

¹⁵ Veiledning om lov- og forskriftsarbeid (2000).

¹⁶ Nygaard (2004) s. 205.

som har reist seg i arbeidet, er derfor å lage et utvalg forskrifter som er egnet til å bidra til å oppklare problemstillingen. For å kunne gi en oversiktlig forklaring av hvilke forskrifter som er valgt og hvorfor, har jeg valgt å sette det inn i en tabell.¹⁷

Av forskriftene utarbeidet etter lovendring, har jeg valgt ut 12 forskjellige. Den første grupperingen av forskrifter regulerer blant annet ferdsel i strandsonen. Dette er en del av en interessant utvikling i bruken av forskriftshjemmelen, som vil videre behandles i kapittel 5.3.2. Gruppe to er valgt for å sikre et representativt bilde av utviklingen i hele Norge. Forskriftene representerer forskjellige områder, både basert på geografisk plassering og områdetype. Områdetypene varierer mellom tettsteder og byer, og mindre befolkede områder. Forskriftene fra Lofoten og Stad representerer i tillegg naturområder som er preget av mye turisme. Den tredje gruppen forskrifter regulerer områder over tregrensen, og i tilknytning til nasjonalparker. I områder som dette, ser vi også en utvikling i kommunens bruk av forskriftshjemmelen. I tillegg har jeg valgt å trekke frem forskriften fra Ullensvang, som gjelder områdene rundt Trolltunga, som også er en svært hyppig besøkt turistattraksjon.

Jeg har valgt ut 9 forskrifter som ble utarbeidet før lovendring. Den fjerde grupperingen av forskrifter er utvalgt fordi det kun er disse forskriftene fra årene 1996-2020, som gjelder reguleringer i strandsonen. Disse utgjør dermed et relevant sammenlikningsgrunnlag med den første gruppen. Den siste gruppen forskrifter, er valgt for å sikre geografisk variasjon. Øst- og Vestlandet, Midt-Norge og Nord-Norge er representert både før og etter lovendring.

¹⁷ Se *Tabell 1*, på s. 8.

Forskriftens navn:	Område:	Gruppering
<i>FOR-2023-05-31-816</i>	Nesodden, i strandsonen	Gruppe 1
<i>FOR-2023-02-09-206</i>	Fredrikstad, i strandsonen	
<i>FOR-2022-03-09-402</i>	Holmestrand, i strandsonen	
<i>FOR-2020-11-19-3369</i>	Moss, i strandsonen	
<i>FOR-2020-10-13-2429</i>	Asker, i strandsonen	
<i>FOR-2021-06-18-2147</i>	Stad, strandsonen	
<i>FOR-2021-06-18-2183</i>	Stad, strandsonen	
<i>FOR-2021-06-22-2418</i>	Lofoten, under tregrensen	
<i>FOR-2020-12-08-2922</i>	Grimstad, under tregrensen	
<i>FOR-2023-05-15-794</i>	Eidfjord, over tregrensen	Gruppe 3
<i>FOR-2021-06-15-2036</i>	Ullensvang, over tregrensen	
<i>FOR-2020-06-15-1439</i>	Dovre, over tregrensen	
<i>Lovendring juni 2020</i>		
<i>FOR-2017-07-11-1792</i>	Sogndal, strandsonen	Gruppe 4
<i>FOR-2006-07-06-1002</i>	Nøtterøy, strandsonen	
<i>FOR-1998-04-24-1564</i>	Levanger, strandsonen	
<i>FOR-1997-01-23-279</i>	Holmestrand, strandsonen	
<i>FOR-2019-05-24-671</i>	Stryn, under tregrensen	
<i>FOR-2014-08-19-1129</i>	Larvik, under tregrensen	
<i>FOR-2013-12-11-1540</i>	Grimstad, under tregrensen	
<i>FOR-1999-09-07-1033</i>	Porsanger, under tregrensen	
<i>FOR-1999-06-14-4974</i>	Time, under tregrensen	

Tabell 1: Utvalgte forskrifter

2 Allemannsretten – friluftslivets rettsgrunnlag

2.1 Historisk utvikling

I sin opprinnelige form ble allemannsretten omtalt som en uskyldig nyttesrett, der publikum hadde en nokså svak stilling overfor grunneieren.¹⁸ Allemannsretten ble tidligere brukt i forbindelse med det som var nødvendig for livets opphold.¹⁹ Siden den gang har bruken av rettigheten blitt mer sentrert rundt friluftaktiviteter. Dette ble spesielt tydelig da friluftsloven ble vedtatt i 1957. Den dynamiske utviklingen av rettsområdet har gitt allmennheten en stadig sterkere posisjon overfor grunneieren.

I 1996 fikk friluftsloven en egen formålsparagraf i § 1, jf. lov 21. juni 1996 nr. 37. Det fremgår av denne at målet med loven er å «verne friluftslivets naturgrunnlag», og «sikre allmennhetens rett til ferdsel, opphold m.v. i naturen» slik at muligheten til utøvelse av friluftsliv fremmes og bevares som en «helsefremmende, trivselskapende og miljøvennlig fritidsaktivitet». Vedtakelsen av formålsbestemmelsen tydeliggjorde lovens fokus på friluftsliv og naturvern. Hensynet til grunneieren er ikke fremmet i lovformålet.

Formålet bak lovgivningen er altså tosidig. På den ene siden skal allmennhetens rett til ferdsel og opphold i naturen bevares. På den andre siden skal loven også verne friluftslivets naturgrunnlag. Altså må det sikres at naturen ikke brukes over sin tålegrense. Disse to hensynene kommer enda sterkere til uttrykk i lovens videre bestemmelser. I første kapittel fastlegges det vi kaller allemannsrettene, som klart gir uttrykk for allmennhetens rett til friluftsliv. I kapittel 2 gis det grunnlag for å gjøre innskrenkninger i disse rettighetene. Dette er et uttrykk for kommunens ansvar for å sørge for et friluftsliv som også ivaretar naturgrunnlaget.

I Rt. 2007 s. 102 (Yxney) la Høyesterett til grunn at vedtakelsen av formålsbestemmelsen var en viktig bekreftelse på at det er rom for en dynamisk utvikling innenfor dette rettsområdet.²⁰ I tillegg påpekte førstvoterende at det neppe kan «være tvilsomt at avveiningen av de

¹⁸ Falkanger (1999) s. 174.

¹⁹ Slik også Høyesterett poengterer i Rt. 1998 s. 1164 på s. 1169.

²⁰ Rt. 2007 s. 102 avsnitt 79.

motstående interesser i dag vil falle ut til fordel for allemannsrettene i større utstrekning enn ved vedtakelsen av friluftsløven».²¹ Høyesterett gav i dommen en tydelig bekreftelse på at allmennhetens interesser overfor grunneieren, står sterkere i dag enn for 60 år siden.

Innholdet i, og bakgrunnen for allemannsrettene, er helt sentralt for å forstå hvordan disse kan reguleres. Hvilke hensyn som ligger bak rettighetene, får også betydning for hva som bør inngå i kommunens vurdering av om det er grunnlag for å gjøre innskrenkninger. I denne delen skal jeg derfor redegjøre for ferdsels- og oppholdsretten.

2.2 Om allemannsrettene

2.2.1 Ferdseisretten

Retten til å ferdes til fots i naturen er en forutsetning for å kunne benytte seg av de øvrige allemannsrettene, herunder oppholds- og høstingsrett.²² Den har derfor helt sentral betydning for friluftslivets rettslige grunnlag, og betegnes ofte som den grunnleggende allemannsretten.

Som hovedregel kan enhver ferdes i «utmark» så lenge det skjer «hensynsfullt og med tilbørlig varsomhet», jf. § 2. Friluftsløvens regler om allemannsrettene bygger på et hovedskille mellom innmark og utmark.²³ Disse begrepene er gjensidig utelukkende, og «innmark» er positivt definert i fril. § 1a.²⁴ Hvorvidt et område er innmark, beror på en objektiv vurdering av terrengforholdene på vurderingstidspunktet. Et område sin karakter kan også forandres; ny bebyggelse eller oppdyrking kan gjøre et område som tidligere var utmark, til innmark.

I § 1a første ledd gis det en oversikt over terrengtyper som skal anses som innmark. I tillegg gjelder det et vilkår om at ferdsel må være til «utilbørlig fortrengsel» for eieren.

Utilbørlighetsvilkåret tar sikte på å forby utnyttelse av allemannsrettene som strider mot rett og rimelighet, og oppstiller med dette en aktsomhetsnorm som allmennheten plikter å rette seg etter. Høyesterett har lagt til grunn at vurderingen bygger på en avveining mellom allmennhetens behov mot grunneierens ulempe.²⁵ Tilbørlighetsnormen er en rettslig standard,

²¹ Rt. 2007 s. 102 avsnitt 85.

²² Reusch (2016) s. 106.

²³ Reusch (2012) s. 183.

²⁴ Jf. F.eks. Rt. 2014 s. 36 avsnitt 55.

²⁵ Jf. f.eks. Rt. 2012 s. 882 avsnitt 40, Rt. 2005 s. 805 avsnitt 56 og Rt. 2008 s. 803 avsnitt 57.

som utvikles i takt med samfunnet. Høyesterett underbygde dette i Rt. 1998 s. 1164 (Furumoa), der det ble uttalt at også «den økte interesse for fritid og friluftaktiviteter» kan bidra til å gi et «noe annet syn på grensedragningen mellom inn- og utmark enn tidligere».²⁶

Etter fril. § 2 gir ferdselsretten rett til å ferdes både på og utenfor sti i all utmark. På innmark har en rett til å ferdes til fots når grunnen er «frosset eller snølagt» mellom 14. oktober og 30. april, jf. § 3 første ledd. Dette gjelder ikke «gårds plass eller hustomt», områder som er «inngjerdet» og andre områder der vinterferdsel vil være til «utilbørlig fortrengsel».²⁷

Det samme gjelder for ferdsel på vei eller sti i innmark som fører til utmark. Denne ferdselsretten gjelder hele året, både til fots, med hest, sykkel og liknende, så lenge den ikke er til «utilbørlig fortrengsel».²⁸ Rettigheten ble inkorporert i frilufsloven i 2011, og bidro til å styrke allemannsretten ved å tilrettelegge for allmennhetens tilgang til naturområder i utmark.²⁹ Lovendringen illustrerer en utvikling der allemannsrettene stadig blir sterkere, og grunneieren må tåle mer allemannsrettslige aktiviteter på sin grunn.

Særlig i strandområder, har ferdselsretten fått et sterkere vern. Det er ingen bestemmelser i frilufsloven som gir uttrykk for at det gjelder spesielle hensyn i strandsonen. Likevel har Høyesterett klart gitt uttrykk for dette i flere avgjørelser. I Rt. 1998 s. 1164 (Furumoa) vurderte Høyesterett om den aktuelle stranden skulle karakteriseres som innmark eller utmark. Til tross for installasjoner som var ført opp på området, ble stranden ansett som utmark og omfattet av ferdselsretten. Høyesterett kom ikke med noen prinsipielle uttalelser i denne dommen, men dette kom senere i Rt. 2005 s. 805 (Hvaler). Førstvoterende la her til grunn at «For allmennhetens behov for rekreasjon og friluftsliv står strandområder i en særstilling [...] grunneiere som bygger i strandsonen, [må] etter min mening finne seg i å få allmennheten tettere inn på seg enn det som gjelder i områder hvor allmennhetens behov for ferdsel er mindre».³⁰ Høyesterett videreførte dette synet i Rt. 2007 s. 102 (Yxney), og fremhevet at det også gjør seg gjeldende for andre allemannsretter, som bading og opphold i båt. Det samme synet ble forsterket i Rt. 2012 s. 882 (Nesodden Kyststi). Utviklingen viser at strandsonevernet har fått en stadig sterkere forankring i rettsbildet.

²⁶ Rt. 1998 s. 1164 på s. 1173.

²⁷ Jf. fril. § 3 (1) andre punktum.

²⁸ Jf. fril. § 3a (1).

²⁹ Reusch (2016) s. 139.

³⁰ Rt. 2005 s. 805 avsnitt 62.

Gjennom klare og gjentatte uttalelser har Høyesterett etablert at i strandsonen kan allemannsretten utøves nærmere bebyggelse enn sammenlignet med andre steder.³¹ Denne rettsutviklingen har imidlertid ikke blitt inntatt i lovteksten, selv om det har blitt foreslått.³² Til tross for at det ikke er kodifisert, nyter ferdselsretten i strandsonen et spesielt vern. Det er naturlig at dette inngår i kommunens vurdering når det skal vedtas forskrift.

2.2.2 Oppholdsretten

I nær sammenheng med ferdselsretten, står oppholdsretten. Vi kan se på oppholdsretten som en form for utvidet bruk av ferdselsretten.³³ Rettigheten innebærer lengre opphold på samme sted. Den omfatter alt fra å raste, bade og sole seg til å sette opp leir, tenne bål og fiske. I denne fremstillingen er det først og fremst oppholdsretten på land som er relevant.

I likhet med ferdselsretten, er forutsetningen for oppholdsretten at man befinner seg i utmark. Fril. §§ 8 og 9 er de viktigste bestemmelsene om oppholdsretten på land. Fril. § 8 gjelder bading, og grunnvilkårene er at det skjer med «rimelig avstand fra bebodd hus (hytte)», og at det ikke er til «utilbørlig fortrengsel». Høyesterett uttalte i Rt. 2007 s. 102 (Yxney) at avstandskravet ikke er et selvstendig vilkår, men et sentralt moment i den videre utilbørlighetsvurderingen.³⁴ Førstvoterende la videre til grunn at avstandskravet må vurderes ut fra omstendighetene ved situasjonen. Hvorvidt beboerne er hjemme, har stor påvirkning på hvor stor avstanden må være. For rasting og soling etter § 9 gjelder det ikke et slikt avstandsvilkår. For telting er avstandskravet spesifisert til minst 150 meter fra bebyggelse, jf. § 9 andre ledd.

All form for opphold er uansett ikke tillatt i mer enn to døgn i strekk uten grunneiers tillatelse, med mindre man befinner seg på høyfjellet eller andre områder fjernt fra bebyggelse, jf. § 9 tredje ledd. Slike områder nyter utstrakt oppholdsrett, uten samtykkekrav.

³¹ Reusch (2012) s. 199.

³² I St. meld. 39 (2000-2001) foreslo departementet at den nye frilufsloven skulle inneholde en bestemmelse om fri ferdsel i strandsonen, forslaget fikk ikke medhold i Stortinget.

³³ Reusch (2012) s. 122.

³⁴ Rt. 2007 s. 102 avsnitt 99.

3 Hvilke endringer har skjedd med rettstilstanden etter lovendring?

3.1 Bestemmelsens utforming og innhold

Som nevnt gir friluftsløven § 15 hjemmel til å fastsette «atferdsregler» for «regulering av ferdsele» i områder der «utfarten er stor». Atferdsreglene må ha «samtykke av eieren eller brukeren». Kommunens kompetanse er altså avgrenset til å gjelde for områder som er mye besøkt, og må utformes med samtykke fra grunneier. Det oppstilles ingen strenge rammer for hva atferdsreglene kan inneholde, men bestemmelsen legger frem noen hensyn som særlig skal fremmes.

Vilkåret «atferdsregel» tilsier at reglene må gjelde hvordan allemannsretten utøves.

Vurderingen av det videre innholdet i atferdsreglene er underlagt kommunens forvaltningsskjønn. På denne måten sikres det at forskriftene utformes med hensyn til lokale behov. At lokale problemstillinger får lokale løsninger, er i tråd med bestemmelsens intensjon.³⁵ Som følge av dette er det naturlig at løsningene varierer.³⁶

Gjennom atferdsregler gis det hjemmel til å både begrense og helt forby ferdseleformer som i utgangspunktet er tillatt. I forarbeidene legges det likevel til grunn at reguleringene ikke bør gå lenger enn nødvendig for å verne de aktuelle interessene.³⁷ I ettertid har

Miljøverndepartementet lagt til grunn at grensen går ved atferdsregler som er så strenge, at de i praksis innebærer totale ferdseleforbud.³⁸ Slike regler må hjemles i fril. § 16 om sperring av særlig utsatt område.

At reglene bare kan fastsettes der «utfarten er stor», gir anvisning på at det må være behov for innskrenkninger på området. Departementet legger til grunn at atferdsregler bare kan fastsettes på begrensede og konkret avgrensede områder.³⁹ Det følger videre av rundskrivet at bestemmelsen vanskelig kan brukes til å legge begrensninger på bruk av større områder, f.eks.

³⁵ Reusch (2012) s. 259.

³⁶ Reusch (2016) s. 354.

³⁷ Friluftskomiteens instilling (1954) s. 63.

³⁸ Rundskriv om friluftsløven (2007) s. 34.

³⁹ Rundskriv om friluftsløven (2007) s. 34.

forbud mot overnatting i bobiler langs lengre vegstrekninger eller forbud mot bruk av strandsonen langs lengre elvestrekninger.

At reglene må ha «samtykke av eieren eller brukeren» betyr at reglene kommunen fastsetter, må godkjennes av grunneieren. Denne samtykkekonstruksjonen kan på sett og vis bidra til å legitimere utgangspunktet om rett til fri ferdsel i privateid utmark.⁴⁰ Dette er fordi grunneieren kan initiere regulering i områder der lovlig ferdsel får uønskede virkninger. Høyesterett trekker også frem fril. § 15 som en potensiell sikkerhetsventil i de tilfellene allemannsretten går utover det grunneieren må akseptere.⁴¹ Selv om grunneieren gis anledning til å initiere regulering, er avgjørelseskompetansen likevel tillagt kommunen.

3.2 Hensyn

3.2.1 Friluftslivet

Hensynet til allmennhetens interesse i friluftsliv kommer ikke direkte frem av ordlyden i § 15, men det står sentralt i formålsbestemmelsen. Det er viktig å bemerke seg at formålsbestemmelsen spesifiserer at det er muligheten til «miljøvennlig» friluftsliv som skal bevares. Departementet underbygger dette i forarbeidene, hvor det legges til grunn at det er «det miljøvennlige (tradisjonelle) friluftslivet som loven skal beskytte».⁴² I relasjon til vurderingen av hvorvidt det skal vedtas forskrift etter § 15, må kommunen altså legge vekt på om eventuelle begrensninger i allemannsrettene utgjør inngrep i retten til å utøve et miljøvennlig friluftsliv.

3.2.2 Friluftslivets naturgrunnlag

At naturvern hensyn er en sentral del av bakgrunnen for bestemmelsen, fremgår tydelig av bestemmelsens ordlyd. Bestemmelsen angir at atferdsreglene skal særlig ta sikte på å «verne dyre- og plantelivet». Dette er også i tråd med formålsbestemmelsen i § 1, som fastslår at lovens formål er å «verne friluftslivets naturgrunnlag». Formålsbestemmelsen får praktisk betydning dersom det er tvil om hvordan loven skal tolkes og anvendes.⁴³ At hensynet til vern

⁴⁰ Reusch (2012) s. 259.

⁴¹ Jf. f.eks. Rt. 1998 s. 1164 på s. 1170.

⁴² Ot.prp.nr. 27 (1995-1996) s. 18.

⁴³ Ot.prp.nr. 27 (1995-1996) s. 15.

av naturgrunnlaget tydeliggjøres i både § 15 og formålsbestemmelsen, tilsier at dette skal få sentral betydning for kommunens avgjørelse om å vedta forskrift.

Ivaretagelse av hensynet til friluftsliv og hensynet til naturgrunnlaget, står ofte i et spenningsforhold. Allmennheten er interessert i bredest mulig tilgang til ferdsel og opphold i naturen, for å utøve friluftsliv. Naturgrunnlaget er avhengig av skånsom bruk, for at det skal tåle utnyttelsen av allemannsrettene. Harmoni mellom disse rettighetene er av helt sentral betydning for at allemannsrettene skal ha verdi. Når interessen for friluftsliv kanaliseres til enkelte områder, kan dette føre til overutnyttelse og skade på naturen. Da har vi et klassisk tilfelle av allmenningens tragedie, som jeg redegjør nærmere for i kapittel 3.2.4. Grunntanken er at de negative konsekvensene av overutnyttelse blir delt av alle, mens fordelene går til den som utnytter ressursen. Enhver har dermed et insentiv til å utnytte ressursen så mye som mulig før andre gjør det samme. Regulering, begrensning og innskrenkninger i allemannsretten er et virkemiddel som kan anvendes for å unngå slik overbruk. Å vedta innskrenkninger i allemannsretten som er godt begrunnet i ivaretagelsen av naturgrunnlaget, kan på denne måten anses som en måte å harmonere de to sidene av lovformålet.⁴⁴

3.2.3 Forholdet til grunneier

Allemannsretten utgjør et inngrep i den private eiendomsrettens sfære. Som utgangspunkt har grunneieren en svak posisjon overfor allemannsrettene. Frilufsloven er utformet slik at den legger til rette for allmennhetens utnyttelse av grunneiers eiendom, så lenge de utøves hensynsfullt og tilbørlig. Den økte frilufsinteressen, går dermed på bekostning av grunneierens private eiendomsrett.

Innskrenkninger i allemannsretten, vil i de fleste tilfeller være til gunst for grunneieren. Likevel er grunneieren avhengig av kommunens vilje til å vedta slike forskrifter. Grunneieren kan søke til kommunen om innføring av atferdsregler, dersom ferdselsretten blir en belastning på området. Backer mener at bestemmelsen bør forstås på den måten at grunneieren har krav på å få sine initiativ behandlet av kommunen.⁴⁵ Dette er imidlertid ikke avklart av lovgiver eller domstolene. En slik tolkning, gir grunneieren en sterk posisjon når det gjelder innføring

⁴⁴ Frilufskomiteéns innstilling (1954) på s. 52 og på s. 62-63, som også Jan Gudmund Aanerud refererer til i «Karnov lovkommentar til frilufsloven» (2023).

⁴⁵ Backer (2007) s. 463.

av reguleringer. Uansett vil det være opp til kommunen å vurdere hvorvidt reguleringen er nødvendig.

Samtykkekonstruksjonen gir grunneieren adgang til å søke sine interesser ivaretatt. Dette utgjør en sikkerhetsventil som skal sikre at allemannsretten ikke går på bekostning av det naturgrunnlaget og grunneieren må tåle. Dette underbygges også av Høyesterett i Rt. 1998 s. 1164 (Furumoa). Dommen omhandlet spørsmål om et område i strandsonen var innmark eller utmark, og om grunneieren kunne beholde sperringer på eiendommen. Høyesterett fremhevet i redegjørelsen at fril. §§ 15, 16 og 18 utgjør botemidler for situasjoner der allmennhetens bruk utvikler seg til å bli til fortrenghet for grunneier.⁴⁶ Førstvoterende gir uttrykk for at hensynet til grunneierens interesse i å bevare sin eiendom, ivaretas gjennom muligheten til å innføre innskrenkninger i allemannsrettene. Også i senere rettspraksis har Høyesterett nevnt § 15 som et handlingsalternativ dersom en i utgangspunktet lovlig ferdsel er til særlig ulempe for grunneieren.⁴⁷

3.2.4 Allmenningens tragedie

Kommunens adgang til å innskrenke er som nevnt et virkemiddel for å unngå overutnyttelse av naturgrunnlaget. I relasjon til dette poenget er det naturlig å trekke frem begrepet «allmenningens tragedie». Dette ble først lansert av økologen Garret Hardin i artikkelen «The Tragedy of the Commons» fra 1968.⁴⁸ Artikkelen handler om overutnyttelse av fellesressurser. Hardins grunnleggende idé er at dersom hver enkelt person handler ut fra egeninteresse, vil hun forsøke å maksimere sin nytte av en felles ressurs. Dette vil medføre at ressursen raskt vil bli overutnyttet og ødelagt. Hardin bruker flere eksempler på det han kaller «allmenninger» i sin artikkel, blant annet nevner han nasjonalparker. Parkene er åpne for alle, uten begrensninger, men er ikke bygget for å tåle påkjenningen av masseturisme. Dette medfører at de eroderer og mister sin urørte verdi.

Eksempelet med nasjonalparker som allmenninger, kan sammenliknes med allemannsretten i Norge. Naturbasert turisme utgjør en trussel for ivaretagelsen av den urørte naturen. Hardins løsning for å avverge overutnyttelse, er statlige reguleringer eller privat eiendomsrett. Ved statlig regulering av besøksretten, sikres det at parkene ikke brukes utover sin tålegrense.

⁴⁶ Rt. 1998 s. 1164 på s. 1170.

⁴⁷ Eksempelvis Rt. 2007 s. 102 og Rt. 2014 s. 36, som også vises til i Reusch (2016) s. 354.

⁴⁸ Hardin (1968).

Gjennom privat eiendomsrett sikres de samme hensyn, men staten behøver ikke bruke ressurser på regulering.

Privat eiendomsrett ville ikke vært like effektivt i Norge. Dersom området anses som utmark, vil det likevel være omfattet av allemannsretten. Samtykkekonstruksjonen i fril. § 15 gjør imidlertid at vi får en slags kombinasjon mellom Hardins to løsninger. En privat grunneier, har interesse i å sørge for at hans eiendom ikke overutnyttes, og er derfor tilbøyelig til å initiere kommunale reguleringer. Grunneierens initiativer bidrar til ivaretagelsen av naturgrunnet, men gjennomføringen er avhengig av kommunens forvaltningsmyndighet. På denne måten får vi en sammenveving av privatisering av eiendom, og offentlig regulering. Dette er en løsning som både sikrer hensynet til naturgrunnet, og hensynet til allmennheten.

3.3 Lovendringen av 2020

3.3.1 Lovendringens innhold

Lovendringen av 2020, innebar at kravet om stadfestelse fra statsforvalteren for kommunens forskrifter med hjemmel i frilufsloven, ble opphevet. Stadfestelsesordningen var begrunnet i et ønske om statlig kontroll over vedtakene fra kommunen. Poenget var at statsforvalteren skulle realitetsvurdere den interessen som begrunnet reguleringen, og vurdere om balanseforholdet mellom partene var ivaretatt.⁴⁹ På denne måten ble det foretatt en legalitetskontroll med forskriftene kommunen utformet. Avviklingen av stadfestelsesordningen gav kommunen større handlingsrom, ettersom statsforvalteren ikke lenger overvåker kommunens forskrifter.

3.3.2 Hensyn og formål med lovendringen

Hensynet med lovendringen var å sikre mer effektiv forvaltning, gjennom mindre byråkrati. Departementet viser til at det er et mål å redusere statlig overprøving av lokal forvaltning.⁵⁰ Dette har også kommet til uttrykk i ny bestemmelse i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven eller fril.). Forvaltningsloven §

⁴⁹ Reusch (2012) s. 252.

⁵⁰ Prop. 42 L (2019-2020) s. 5.

34 annet ledd fastslår nå at klageorganet skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn.⁵¹ Ved å styrke lokal forvaltning, mente departementet også at det var bedre grunnlag for å sikre naturgrunnlaget i utsatte områder.⁵² Kommunen selv er best kjent med de lokale forhold, og er dermed best egnet til å sikre god håndtering av disse.

Avviklingen av stadfestelsesordningen samsvarer etter dette godt med retten til kommunalt selvstyre, som nå er nedfelt i Grunnloven § 49. Rettigheten ble grunnlovsfestet ved vedtak 31. mars 2016.⁵³ Kodifiseringen av prinsippet skulle bidra til økt frihet til lokal skjønnsutøvelse.⁵⁴ Å gi lokale styresmakter kompetanse til å fatte avgjørelser om lokale forhold, er et helt sentralt punkt i norsk rettskultur. Hvor stor grad av ferdsel, og aktivitet som er tålegrensen for å verne naturgrunnlaget i et spesifikt område, baserer seg på lokal kunnskap. Dermed er det også naturlig at vurderingen av hvilke begrensninger som skal legges til grunn, tillegges lokal forvaltning.

Forsterkningen av det lokale selvstyret er også egnet til å få en positiv effekt for naturvern. Mindre statlig kontroll over kommunens naturvernstiltak, kan bidra til at naturgrunnlaget beskyttes i større grad. Dette er avhenger likevel av at kommunens forskrifter faktisk er begrunnet i hensynet til ivaretagelse av naturen.

⁵¹ Innst. 321 L (2019-2020) s. 2.

⁵² Prop. 42 L (2019-2020) s. 5.

⁵³ Kgl. Res. 404. 31. mars 2016.

⁵⁴ Innst. 182 S (2015-2016) s. 1.

4 Medførte lovendringen en reell kompetanseutvidelse?

4.1 Innledning

Stadfestelsesordningen hadde som formål å sikre at balanseforholdet mellom partenes interesser ble ivarettatt, gjennom en realitetsvurdering av forskriftene.⁵⁵ I lovforslaget til bortfallet av stadfestelsesordningen, la departementet til grunn at det fantes andre måter å sikre denne ivaretagelsen.⁵⁶ For det første utgjør de kommunale vedtakene forskrifter, jf. fril. § 24 tredje ledd. Dette utløser en rekke krav til utredning og involvering av de berørte parter etter fvl. § 37. For det andre kan forskriftene påklages til departementet, jf. § 24 femte ledd. I tillegg til dette, kan det også fremheves at kommunen har en nokså vidtrekkende kompetanse til å regulere områder gjennom reguleringsplan. Et spørsmål som oppstår, er dermed om bortfallet av stadfestelsesordningen egentlig innebar en reell kompetanseutvidelse for kommunen.

Ettersom innholdet og utformingen av forskriftene er underlagt forvaltningsskjønn, begrenses domstolenes prøvingskompetanse til lovligheten av vedtakene.⁵⁷ Høyesterett la i Rt. 1996 s. 78 (Bjørlo hotell) til grunn at domstolene ikke kan overprøve forvaltningens vekting av hensyn.⁵⁸ Prøvingsadgangen er dermed ikke egnet til å vurdere hvorvidt balanseforholdet mellom grunneier og allmennhetens interesser ivaretas, slik stadfestelsesordningen var ment å gjøre.

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for hvilke andre skranker som fremdeles legger rammer for kommunens kompetanse til å utarbeide forskrifter med hjemmel i friluftsløven. I tillegg skal jeg redegjøre for hvilke muligheter kommunen har til å innføre begrensninger ved reguleringsplan. På denne måten skal kapitlet gi en bedre oversikt over hvilken effekt avviklingen av stadfestelsesordningen har hatt på kommunens kompetanse til å regulere allemannsrettene.

⁵⁵ Se kap. 3.4.1

⁵⁶ Prop. 42 L (2019-2020) s. 6.

⁵⁷ Også kjent som «legalitetskontroll», se Eckhoff og Smith (2022) s. 543.

⁵⁸ Rt. 1996 s. 78 på s. 86

4.2 Sikres allmennhetens interesser gjennom andre ordninger?

4.2.1 Klageadgang

Utgangspunktet er at det ikke er klagerett for forskrifter, ettersom de ikke utgjør enkeltvedtak.⁵⁹ Kommunens forskrifter med hjemmel i frilufsloven kan likevel påklages til departementet, i medhold av § 24 femte ledd. Departementets myndighet er delegert til miljødirektoratet, jf. forskrift 15. mars 2013 nr. 283. At det eksisterer en utvidet klagerett, bidrar til ivaretagelsen av allmennhetens interesser. Frilufsloven § 24 sier ikke noe ytterligere om rekkevidden av klageinstansens kompetanse, men etter fvl. § 34 har klageinstansen rett til å prøve «alle sider av saken». Per analogi må derfor miljødirektoratet kunne prøve alle sider av saken, inkludert utøvelse av forvaltningsskjønn.

Klageadgangen kan fungere som en sikkerhetsventil for forskrifter som kanskje ikke ville blitt stadfestet av statsforvalteren. Det krever likevel aktiv handling fra klageberettigede parter. Terskelen for å klage på en forskrift kan virke høyere, enn dersom den hadde blitt luket ut gjennom stadfestelsesordningen. Det er i tillegg få som har klagerett på forskriftene. Etter § 24 femte ledd er det kun «eieren eller brukeren» av eiendommen, «statsforvalteren», «kommune» med interesse eller «interessert friluftslag», som har rettslig klageinteresse. Ettersom bestemmelsen gir en utvidet klagerett i forhold til forvaltningslovens regler, må det legges til grunn at listen over klageberettigede i § 24 er uttømmende.⁶⁰ Dette kan bidra ytterligere til å heve terskelen for å klage.

4.2.2 Forvaltningsloven som skranke for forskrifter

Kommunens vedtak etter fril. § 15 utgjør forskrifter.⁶¹ Disse må derfor etterkomme de krav som stilles til utformingen av forskrifter etter forvaltningsloven §§ 37 og 38.

Forvaltningslovens regler utgjør en skranke for hvordan forvaltningsorganet kan benytte kompetansen til å utforme forskrifter. Dette utgjør videre en ramme for avhandlingens

⁵⁹ Se Eckhoff, Smith (2022) s. 302 jf. s. 336.

⁶⁰ Zimmermann (2023).

⁶¹ Jf. fril. § 24 tredje ledd.

analyse. I kapittel 5.2 skal jeg undersøke hvordan forskriftene er utformet, derfor er det av interesse å undersøke hvilke krav som stilles til kvalitetssikringen av disse.

Kravene til utarbeidelse og utforming

Forvaltningsloven § 37 angir at forvaltningsorganet skal påse at saken er «så godt opplyst som mulig» før det treffes vedtak. I dette ligger det en plikt om å utrede saksforholdet før forskrift vedtas. Smith fremholder samtidig at utredningsplikten har liten selvstendig betydning for forskrifter, ettersom de vedtas av en kompetent myndighet.⁶² Han påpeker videre at det er vanskelig å tenke seg at en forskrift kjennes ugyldig på bakgrunn av at saken er for dårlig opplyst. For lokale forskrifter vedtatt av kommunestyret, kan det imidlertid stille seg annerledes. Kommunestyret alene, har ikke den samme erfaringen og kompetansen med utforming av lovtekst som fylkestinget, statsforvalteren, direktorater og departementer. Den tidligere statlige kontrollen bidro til å styrke kompetansegrunnlaget til den forskriftsgivende myndighet. Etter denne har blitt fjernet, er det kanskje større grunn til å vurdere om utredningsplikten overholdes.

Forvaltningsloven § 37 oppstiller krav om at interesserte organer og organisasjoner må varsles om påtenkte forskrifter, og gis anledning til å uttale seg. Berørte og interesserte parter får anledning til å fremme synspunkter som kan få betydning for utformingen. Ordningen er egnet til å synliggjøre relevante hensyn, men vektingen av interessene er likevel opp til kommunen.

Etter forvaltningsloven stilles det ikke betydelige formkrav til forskrifter. Fvl. § 38 angir at forskrifter skal inneholde en uttrykkelig henvisning til hjemmelen og forvaltningsorganet som har gitt forskriften. Videre skal den kunngjøres i Norsk Lovtidend. Kravene som stilles etter forvaltningsloven er ikke særlig spesifikke eller omfattende. Kommunen finner lite veiledning i hvordan allmennhetens interesser skal ivaretas.

4.2.3 Forskriftsveileder og mønsterforskrifter

Selv om det lokale forvaltningsorganet har god kjennskap til lokale forhold, har de ikke alltid bred innsikt i forhold utenfor deres myndighetsområde. Stadfestelsesordningen var en måte å

⁶² Eckhoff, Smith (2022) s. 341.

sikre kvalitet i forskriftsarbeidet. Den samme kvaliteten kan langt på vei sikres gjennom veiledere eller mønsterforskrifter.

Justis- og beredskapsdepartementet har utformet en veileder for forskriftsarbeid.⁶³ Veilederen er fra 2000, og oppstiller lite spesifikke råd og krav til forberedelse, innhold eller utforming. Til tross for at veilederen er relativt generell, og ikke oppdatert på 23 år, inneholder den en rekke poenger som vil være til hjelp ved utforming av forskrifter. Gjennomgang av forskriftene med hjemmel i fril. § 15, tyder imidlertid ikke på en utstrakt bruk av denne veilederen.⁶⁴

Et annet alternativ er å utarbeide mønsterforskrifter. En mønsterforskrift er en mal som angir en ferdig utformet forskriftstekst med hvilke temaer som forskriften bør regulere, og hvilke løsninger som anbefales.⁶⁵ Dette kan lette forskriftsarbeidet for kommunestyret, og bidra til å sikre mindre lokale forskjeller. Mønsterforskrifter kan virke nokså styrende for det lokale forvaltningsorganet, utformingen må derfor inneholde løsninger for flere ulike problemstillinger. Gjennomgangen av forskriftene etter fril. § 15, viser at flere kommuner står overfor de samme problemene, som kan løses på lik måte.⁶⁶

I sin opprinnelige form, hadde § 15 en bestemmelse om at departementet kunne gi veiledende mønsterforskrifter.⁶⁷ Denne muligheten ble imidlertid aldri benyttet, og den særskilte hjemmelen for å gi mønsterforskrift ble derfor fjernet ved lovendring i 1996.⁶⁸ Likevel er det fremdeles adgang til å gi den samme veiledningen gjennom for eksempel rundskriv. Miljøverndepartementet gav i 2007 et rundskriv om friluftsløven.⁶⁹ Rundskrivet inneholder veiledende uttalelser om bakgrunnen for, og hvordan bestemmelsene i loven skal anvendes. Også dette er relativt gammelt, men inneholder en rekke poenger som kan være til hjelp ved forskriftsarbeidet.

⁶³ Veiledning om lov- og forskriftsarbeid (2000).

⁶⁴ Mer om dette i kap. 5.

⁶⁵ Backer (2013) s. 34.

⁶⁶ Mer om dette i kap. 5.3.

⁶⁷ Ot.prp. nr 2 (1957) s. 35.

⁶⁸ Reusch (2016) s. 355.

⁶⁹ Rundskriv om friluftsløven (2007).

4.3 Har kommunen tilsvarende kompetanse ved reguleringsplan?

Kommunen har flere hjemmelsgrunnlag for utøvelse av forvaltningsmyndighet. Når det gjelder eiendomsforvaltning, er det lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven eller pbl.) som utgjør det primære rettsgrunnlaget. Etter plan- og bygningsloven § 12-12, gis kommunestyret kompetanse til å utarbeide reguleringsplan. En reguleringsplan er et plankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av kommunens arealer.⁷⁰ Kommunen kan gjennom arealplanlegging bestemme hva et område skal brukes til, som videre kan få virkning for frilufsloven. Spørsmålet blir om kommunen ved reguleringsplan har hjemmel til å innskrenke allemannsretten på tilsvarende måte som etter frilufsloven.

4.3.1 Plan og bygningsloven og frilufsloven

Bakgrunnen og utgangspunktet for kompetansen loven gir, finnes ofte i lovformålet. I både plan- og bygningsloven og frilufsloven er bærekraftighet, offentlige og allmenne interesser sentralt i formålsbestemmelsene. Likevel er det noen grunnleggende forskjeller. I plan- og bygningsloven fremmes lovformålene gjennom utvikling, mens etter frilufsloven skjer det gjennom vern og ivaretagelse av det eksisterende.

Denne forskjellen er tydelig også i lovens videre bestemmelser. Reguleringsplanhjemlene er langt vagere enn rammen for forskrifter etter fril. § 15. Pbl. § 12-1 angir at kommunen «skal» utarbeide reguleringsplan blant annet der det er «behov» for å sikre «vern i forhold til berørte private og offentlige interesser». Det kreves altså at kommunen utarbeider reguleringsplan, i områder der det er behov for vern av blant annet offentlige interesser. Lovteksten er utpreget vag, og kan romme en rekke ulike forhold. Ordlyden «vern [av] offentlige interesser» kan omfatte alt fra frilufsliv, miljø- og naturvern til samfunnsinfrastruktur, næringsutvikling og sysselsetting. Ordlyden gir få skranker for hvilke forhold som må begrunne reguleringsplanen, så lenge det kan påvises et behov. Departementet fremhever imidlertid at det ikke kan gis planer som regulerer privatrettslige og økonomiske forhold.⁷¹

⁷⁰ Jf. pbl. § 12-1 første ledd.

⁷¹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 233.

4.3.2 Reguleringsplanen som innskrenkningshjemmel

På generelt nivå er kommunens adgang til å utarbeide reguleringsplaner, mer inngripende overfor enkeltpersoner enn retten til å innføre atferdsregler etter fril. § 15. En reguleringsplan gir grunnlag for å ekspropriere, det kan kommunen ikke gjøre med hjemmel i friluftsløven. Ekspropriasjon er en inngripende form for myndighetsutøvelse, denne adgangen viser dermed at kommunens kompetanse til å utforme reguleringsplan er vidtrekkende.

Reguleringsplaner kan brukes til å oppstille spesifikke krav til eiendomsforvaltere. Nesodden kommune har for eksempel ved reguleringsplan lagt ned krav om fremleggelse av en miljøoppfølgingsplan før det kan utstedes rammetillatelse.⁷² Miljøoppfølgingsplanen skal blant annet redegjøre for tiltak for å hindre forurensing til grunnen, dokumentasjon av grunnundersøkelser med tiltak for å sikre stabilitet og bæreevne. I tillegg skal den inneholde dokumentasjon på at et område ikke inneholder plantedeler eller frø av arter som er registrert på norsk svarteliste. Dette er et eksempel på hvordan kommunen kan bruke reguleringsplan som virkemiddel for å ivareta naturgrunnet.

Selv om en miljøoppfølgingsplan er en effektiv måte å sørge for at fremtidig forvaltning av eiendommen skjer på en måte som ivaretar naturgrunnet, har den mindre betydning for enkeltpersoner som ferdes i området. I slike tilfeller vil atferdsregulering etter fril. § 15 være et mer effektivt virkemiddel.

Betydningen av reguleringsplanen for vurderingen av innmark/utmark:

Som nevnt i kapittel 2, beror rekkevidden av allemannsretten på grensedragningen mellom innmark og utmark. Et spørsmål som oppstår i relasjon til grensedragningen er om kommunens reguleringsplan kan trekkes inn som et tolkningsmoment. Friluftsløven inneholder ingen henvisninger til plan- og bygningsloven, når det gjelder tolkningen av innmarksbegrepet. Et område sin karakter vurderes på grunnlag av terrengets utforming på *vurderingstidspunktet*, mens en reguleringsplan sier noe om *fremtidig* arealbruk for området. Dette tilsier at reguleringsplanen ikke kan brukes som tolkningsmoment.

Departementet har imidlertid lagt til grunn i forarbeidene at «Plan og bygningsloven legger grunnlaget for disponeringen av arealet, og er derfor en svært viktig lov» for vurderingen av

⁷² Områdeplan fra Nesodden (2021) § 3.8.

om et område er å anse som innmark eller utmark.⁷³ I mange tilfeller vil kommunen ikke foreta seg noe spesielt for å gjennomføre en reguleringsplan, spesielt dersom et areal skal utgjøre et friområde. Da vil reguleringsplanen kunne utgjøre et av mange momenter som får betydning for grensedragningen mellom utmark og innmark.

Den største innvirkningen reguleringsplaner har på utøvelsen av allemannsrettene er de tilfellene der den bidrar til å endre et område sin karakter.⁷⁴ Som nevnt i kapittel 2, kan et utmarksområde endre seg over tid. Både eierens bruk og kommunale vedtak er egnet til å endre et område sin karakter, og kan få betydning for om området er forbeholdt friluftsliv. En reguleringsplan kan endre arealbruksformålet fra å være natur-, og friluftsområde, til å bli et område for bygging av småhus og hytter, eller dyrking av mark. Etter at planen er gjennomført, vil ikke allmennheten lenger ha rett til å ferdes der etter friluftslovens regler om fri ferdsel i utmark. Slike endringer kan også skje uten planregulering. For eksempel kan utmark også bli til innmark ved at grunneieren dyrker opp jorden. Selv om kommunen gjennom planverket kan initiere en områdeendring som får følger også for allemannsretten, utgjør ikke reguleringsplanen i seg selv en innskrenkning i allemannsretten.

En annen måte reguleringsplanen kan få virkning for utøvelse av allemannsretten, er dersom det angis at et område skal tilrettelegges for en spesifikk aktivitet. Slik tilrettelegging kan vanskeliggjøre utøvelse av andre allemannsrettslige aktiviteter på området. For eksempel vil tilretteleggelse av en golfbane gjøre det vanskelig for personer å gå på fotturer på området.⁷⁵ I Rt. 2014 s. 36 (Hovden) gjorde en variant av denne problematikken seg gjeldende. Spørsmålet var om en skiskole kunne drive sin virksomhet i et alpinsenter. Høyesterett kom til at nedfartene i alpinanlegget måtte anses som utmark, og at anleggseieren dermed måtte tåle bruken. Det er usikkert om avgjørelsen får overføringsverdi til andre typer tilrettelagte utmarksområder.⁷⁶ Uavhengig av den rettslige betydningen, får reguleringsplanen virkning for hvor praktisk det er å utøve allemannsretten i tilrettelagte områder.

Plan og bygningsloven § 12-7 angir rammen for planbestemmelser som kan vedtas i reguleringsplan. Etter § 12-7 nr. 2 kan det gis «vilkår for eller forbud mot former for bruk av arealer». Ordlyden tilsier at det kan gis bestemmelser som minner om atferdsregler.

⁷³ Ot. prp. nr. 27 (1995-1996) s. 8.

⁷⁴ Myklebust (2004) s. 105.

⁷⁵ Reusch (2014) s. 137.

⁷⁶ Reusch (2014) s. 137

Forarbeidene angir imidlertid at reguleringsplaner først og fremst er gjeldende for regulering av fysiske ressurser og ikke aktiviteter.⁷⁷ Dette tilsier at reguleringsplanen har mindre innvirkning på utøvelse av allemannsrettslige aktiviteter.

Kommunen har også adgang til å utforme hensynssoner etter pbl. § 12-6. Dette kan være soner som for eksempel skal tilrettelegges for bevegelseshemmede, barn eller visse aktivitetstyper. Pbl. § 12-7 nr. 2 angir at planbestemmelser skal kunne bidra til å «sikre formålet med planen». Dette tilsier at kommunen kan fastsette planbestemmelser som regulerer visse former for aktiviteter, for å ivareta hensynet i den aktuelle sonen.⁷⁸ På denne måten kan kommunen ved reguleringsplan for eksempel angi at ferdsel på sykkel, hest eller rullebrett er forbudt i et område som skal tilrettelegges for barn. Eller fastslå at det ikke er adgang til å brenne bål utenfor angitte områder. Selv om planbestemmelsene kan minne om atferdsregler, får de ikke virkning før planen iverksettes.

Regulering i strandsonen

Reguleringer som den overnevnte kan også forekomme i strandsonen. Likevel er utgangspunktet etter pbl. § 1-8 at det er et generelt byggeforbud i 100-metersbeltet. Pbl. § 11-11 nr. 5 angir at det i 100-metersbeltet kan gis bestemmelser for å sikre allmennhetens tilgang til strandsonen. Videre fastslås det også at det kan angis bestemmelser om ferdsel i områder med spesielle vernehensyn. Til dette har departementet uttalt at det forutsettes at reguleringen «ikke skal brukes til å svekke den frie ferdselsrett på land og i vassdrag som allmennheten har etter frilufsloven».⁷⁹ Videre fremheves det at ferdselsreguleringer bare kan benyttes der «særlige vernehensyn» gjør seg gjeldende. Disse må i tillegg veie tyngre enn den frie ferdselsretten på området.

Miljøverndepartementet grep inn i en reguleringsplan som var utarbeidet av Asker kommune i 2008. Reguleringsbestemmelsene innebar at ferdselen i et strandområde skulle kanaliseres i en trasé. Grunneierne fikk mulighet til å oppføre gjerder med porter. I tillegg ble retten til opphold i strandsonen begrenset ved en bestemmelse i reguleringsplanen.

Miljøverndepartementet fant de aktuelle bestemmelsene ugyldige, og fremhevet at kommunen ikke hadde adgang til å innskrenke allmennhetens rett til ferdsel etter frilufsloven gjennom

⁷⁷ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 233.

⁷⁸ Reusch (2012) s. 278.

⁷⁹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 224.

avtale med grunneierne.⁸⁰ Her ser vi at strandsonevernet også gjør seg gjeldende for reguleringsplaner.

4.3.3 Hvordan fungerer reguleringsplaner i kombinasjon med frilufsloven?

Frilufsloven beskriver hvilke rettigheter borgeren har til enhver tid i innmark og utmark. En reguleringsplan beskriver hvilke tiltak som skal innføres på et område, for å sørge for at det brukes slik det er planlagt. Selv om plan og bygningsloven og frilufsloven på denne måten er grunnleggende forskjellig, er en reguleringsplan et virkemiddel for å ivareta allemannsrettene. Tilrettelegging av utendørsaktiviteter er ikke en del av allemannsretten, det er likevel vanlig at kommuner bruker reguleringsplaner for å sikre tilrettelagt ivaretagelse av allemannsretten. For eksempel har Oslo kommune fastsatt i reguleringsplan at området rundt Tjuvholmen skal være åpent og tilgjengelig for allmennheten.⁸¹ Kommunen sørger for at det ikke er nødvendig å gå veien gjennom frilufsloven for å vurdere hvorvidt allmennheten har tilgang til det aktuelle området. På denne måten forsterkes allmennhetens rett til ferdsel i strandsonen ved hjelp av reguleringsplanen.

Det er i tillegg flere eksempler på atferdsregler som er basert på kommunens arealvurdering. For eksempel har Time kommune vedtatt forskrift som angir ferdselsforbud i områder som er «naturvernområde i reguleringsplan».⁸² Det er også flere forskrifter der bestemmelsene er avgrenset til å gjelde områder som er angitt og beskrevet i reguleringsplanen.⁸³

4.4 Er kommunens kompetanse utvidet?

Forvaltningslovens rettslige rammeverk for utforming av forskrifter er vagt, og forskriftshjemmelen legger opp til forvaltningsskjønn. I tillegg til dette er veiledningen fra departementene sparsom. Innsyn i klagesakene som står til miljødirektoratet viser at forskriftene i det vesentlige påklages på grunnlag av deres innhold, ikke hvorvidt utformingen er i tråd med forvaltningsloven.⁸⁴

⁸⁰ Reusch (2012) s. 277.

⁸¹ Reusch (2014) s. 136.

⁸² FOR-1999-06-14-4974 § 9.

⁸³ Eksempelvis FOR-2022-03-09-402 og FOR-2020-11-19-3369.

⁸⁴ Mer om klagesakene i kapittel 5.5.

For reguleringsplaner er det noe annerledes. Kravene til hvilke bestemmelser en reguleringsplan kan inneholde, er langt mer detaljerte. Det finnes i tillegg både en reguleringsplanveileder, og maler til reguleringsplan utformet av departementet.⁸⁵ Kommunens kompetanse til å utforme reguleringsplan er også vid, men har et tydeligere rettslig rammeverk enn forskriftshjemmelen. Selv om plan og bygningsloven og friluftsløven gjelder side om side, ser vi at reguleringsplaner i visse tilfeller kan sette sentrale premisser for forvaltning etter friluftsløven.⁸⁶ Rekkevidden her er likevel usikker, og som hovedregel vil reguleringsplaner bare være bestemmende for fremtidig virksomhet.⁸⁷ Dette, sammenholdt med at rammeverket for forskrifter er mindre strengt enn for reguleringsplaner, tilsier at bruk av lokale forskrifter gir et bedre grunnlag for å regulere spesifikke former for utøvelse av allemannsrettene. På bakgrunn av dette medfører lovendringen en kompetanseutvidelse for kommunen.

⁸⁵ Kommunal og distriktsdepartementet utformet den nyeste reguleringsplanveilederen i 2022, og oppdaterer jevnlig malene til bruk i reguleringsplanprosessen.

⁸⁶ Myklebust (2004) s. 104.

⁸⁷ Reusch (2012) s. 278.

5 Hvordan har kommunens bruk av fril. § 15 utviklet seg?

5.1 Innledning

Så langt ser vi at lovendringen har gitt kommunen økt handlingsfrihet. Det har ikke skjedd noe skifte i hvilke vilkår som stilles til området som skal reguleres, eller hvilke hensyn bestemmelsen søker å ivareta. Den eneste realitetsendringen i rettsregelen er at kommunen ikke lenger behøver statlig bekreftelse for gjennomføring av forskrift. Dette er dermed utgangspunktet for den videre analysen.

På overordnet grunnlag ser vi en stor økning i bruken av forskriftshjemmelen. Stadig flere områder reguleres, spesielt i relasjon til ferdsels- og oppholdsretten. Dessuten vedtar kommunene oftere forskrift som innskrenker allemannsretten i strandsonen og i høyfjellet.⁸⁸ I denne delen skal jeg redegjøre for utviklingen av kommunens bruk av forskriftshjemmelen. Analysen tar utgangspunkt i forskriftene som ble utarbeidet etter lovendring, og sammenlikner disse med forskriftene som ble stadfestet av statsforvalteren. I tillegg til dette trekker jeg paralleller til departementenes etterarbeider.⁸⁹

5.2 Endring i utforming og innhold

Enkle kjennetegn ved kommunenes utforming av forskrifter med og uten stadfestelse, gir et overordnet bilde av hvilke endringer som har skjedd. Hva som faktisk reguleres kan i tillegg si noe om utviklingen i kommunens prioriteringer. For å gi et helhetlig bilde av utviklingen, vil denne delen omfatte samtlige av de gjeldende forskriftene med hjemmel i fril. § 15, som er publisert på Lovdata.

⁸⁸ Jf. f.eks. FOR-2023-02-09-206 og FOR-2021-06-18-2147 som begge gjelder strandsonen, og FOR-2023-05-15-794 som gjelder høyfjellsområder.

⁸⁹ Herunder veiledning for lov- og forskriftsarbeid (2000) og rundskriv om friluftslivet (2007).

5.2.1 Utforming

Forskriftene skal utformes i tråd med de krav som stilles etter forvaltningslovens regler.⁹⁰ Disse er imidlertid sparsomme. Veilederen for lov og forskriftsarbeid inneholder mer detaljerte beskrivelser over hvordan forskrifter bør utformes.⁹¹ Denne utgjør derfor et godt sammenlikningsgrunnlag for å vurdere forskriftene mot gjeldende rett.

Endringer i utformingen av forskrifter kan materialisere seg på flere måter. Antall ord, bestemmelser, forbud og områder som omfattes av forskriften er enkle variabler som er egnet til å si noe om utviklingen i omfang, oppbygning og formulering. Tabellen under viser et overordnet bilde av utviklingstrekkene ved forskriftene.⁹²

<i>Antall:</i>	Ord	Bestemmelser	Innskrenkninger	Områder	Hjemler
<i>Etter lovendring</i>	300	7	3,2	3	1
<i>Før lovendring</i>	240	8	5	2	1,1

Tabell 2: Forskriftenes utforming

Som tabellen viser, har antall ord i forskriftene økt etter lovendring. Samtidig har antallet bestemmelser og innskrenkninger blitt mindre. Kommunens forskrifter bruker nå flere ord på å regulere færre rettigheter. Dette harmonerer lite med justis- og beredskapsdepartementets veileder. Departementet fremhever her at språket bør være presist, og setningene ikke for lange.⁹³ Antall ord som brukes i forskriften, er ikke et tegn på kvalitet i seg selv, men kan likevel fortelle noe om hvordan bestemmelsene formuleres.

I departementets forskriftsveileder fremheves det videre at forskriftene bør ha en struktur som sikrer at reglene når best mulig frem til dem de angår. Derfor bør regler samles i én forskrift, istedenfor å spres over en rekke mindre forskrifter.⁹⁴ Å sørge for samlede regelsett, vil ofte gjøre det enklere for borgeren å forholde seg til dem. Tabellen viser også en trend i økt antall

⁹⁰ Se kap. 4.3.

⁹¹ Veiledning om lov- og forskriftsarbeid (2000).

⁹² Tabellen er basert på en gjennomlesning av samtlige tilgjengelige og gjeldende forskrifter på Lovdata.

⁹³ Veiledning om lov- og forskriftsarbeid (2000) s. 88.

⁹⁴ Veiledning om lov- og forskriftsarbeid (2000) s. 195.

regulerte områder i én og samme forskrift. Denne utviklingen kan være positiv, ettersom regelsettene samles og det blir lettere for borgeren å få oversikt over rettskildene i en kommune. At flere områder reguleres i samme forskrift, kan også være en del av begrunnelsen for det økte gjennomsnittet i antall ord.

I forlengelse av dette er det også av interesse at bruken av kartutsnitt for å beskrive omfattede områder, har sunket. At områder beskrives med ord fremfor kart, kan også være en forklaring på den økte ordbruken. I forskriftsveilederen legger departementet til grunn at det er hensiktsmessig å benytte vedlegg i tilfeller der disse bidrar til å gjøre forskriften mer oversiktlig.⁹⁵ Et kartutsnitt vil i de fleste tilfeller gi en bedre beskrivelse av en forskrifts virkeområde, enn en forklaring av området med bruksnummer eller landemerker. Kartutsnitt bidrar dermed til å gjøre forskriften mer forståelig for den som skal forholde seg til regelsettet.

5.2.2 Innhold

Mindre omfang

Det overordnede inntrykket er at forskriftene etter lovendring forekommer hyppigere, men er mindre innholdsmessig omfattende. Et eksempel på dette er regulering av ferdselsformer. Før lovendring ble ferdsel med hund, hest og sykkel oftere regulert. Hele 77% av forskriftene gjaldt slike begrensninger i ferdsel. Etter lovendring er denne andelen redusert til 35%.⁹⁶ Her kan vi også merke oss at andelen forskrifter som inneholder rene ferdselsforbud har økt fra 18% til 25%. Her ser vi at reguleringene har beveget seg bort fra å regulere spesielle ferdselsformer, til heller å forby ferdsel generelt på området.

Videre, blir også § 15 hyppigere brukt til å innskrenke allemannsretten. Både på generelt nivå, men også sammenliknet med de øvrige hjemlene i frilufsloven. Før lovendring hadde 59% av forskriftene hjemmel i § 15. Denne andelen har økt til 95% etter lovendring. Etter lovendring er det kun ett tilfelle der en forskrift har hjemmel i en annen bestemmelse enn fril. § 15. Dette gjelder FOR-2022-12-14-2313, som fastslo forbud mot allmenn ferdsel på Hudøy i Færder kommune. Forskriften er en reutgivelse av den samme forskriften som først ble vedtatt i 2018.

⁹⁵ Veiledning om lov- og forskriftsarbeid (2000) s. 201.

⁹⁶ Prosentandelene er basert på en gjennomlesning av alle tilgjengelige forskrifter på Lovdata, med hjemmel i § 15.

Ferdselsbegrensninger etter § 16 er kun gjeldende for 5 år om gangen, slik at denne forskriften blir vedtatt på nytt hvert femte år.

Økt regulering av oppholdsrett

En annen utvikling i innholdet i forskriftene, er at aktiviteter som knytter seg til oppholdsretten hyppigere reguleres. Dette gjelder spesielt camping og overnatting, samt oppgjøring av ild og parkering over natten. Etter lovendring er det 90% av forskriftene som inneholder slike typer reguleringer. Før lovendring var denne andelen 68%. En potensiell grunn for dette kan være at interessen for friluftsliv har økt de siste årene, og behovet for vern av naturområder blir mer tydelig. Det finnes stadig flere måter å sette opp camp i naturen, og det blir i tillegg mer populært. De siste 10 årene har friluftsjinteressen vært økende, spesielt når det gjelder overnatting i naturen.⁹⁷ Det oppstår også nye former for utendørsaktiviteter, og nye måter å tilbringe tid i naturen. Dette medfører at påkjenningen på naturgrunnet blir større, og at det følgelig er større behov for innskrenkninger.

Endringen i utøvelsen har også gitt et større behov for å avklare hva et eventuelt forbud faktisk innebærer. I FOR-2023-05-31-816 har Nesodden kommune angitt en definisjonsbestemmelse i § 3 som fremhever at «telting» innebærer både «enhver oppsetting av, opphold og overnatting i telt, presenning, hengekøye, o.l.». I forskriften for Lofoten har kommunene lagt til grunn at «Bestemmelsene om telting gjelder alle typer telt, gapahuk, hengekøyer o.l.».⁹⁸ Å inkludere en definisjonsbestemmelse, gjør forskriften enklere å etterkomme for borgeren. På dette punktet er det imidlertid store forskjeller mellom kommunene. Det er flere forskrifter som regulerer telting og overnatting, men som ikke inneholder noen definisjonsbestemmelse.⁹⁹

Økende bruk av aktsomhetsnormer

Etter lovendring ser vi også en økt bruk av aktsomhetsnormer. Andelen her har økt fra 27% før lovendring, til 45% etter lovendring. Normene oppstilles gjerne innledningsvis i forskriften som en generell aktsomhetsplikt, som skal følges i det aktuelle området.¹⁰⁰ Som nevnt i kapittel 2.2.1 inneholder friluftslvsloven også indirekte et generelt aktsomhetskrav,

⁹⁷ Dalen og Oppøyen (2023) s. 40

⁹⁸ FOR-2021-06-22-2418 § 5 tredje ledd.

⁹⁹ Eksempelvis FOR-2020-11-19-3369.

¹⁰⁰ Eksempelvis FOR-2021-06-15-2036 og FOR-2021-06-22-2418.

gjennom bruken av tilbørighetsvilkåret. At forskriftene eksplisitt formulerer en slik norm, bidrar til å gjøre regelverket enklere å innrette seg etter. Utformingen av de generelle aktsomhetsnormene varierer, men innholdet er stort sett det samme. Ordene «varsomt» og «hensynsfullt» går igjen i forskriftene.¹⁰¹ På dette punkt er det lite variasjon mellom de ulike kommunene, som også bidrar til å skape et oversiktlig rettskildebilde som er enkelt å innrette seg etter. Departementet fremhever i veilederen dette er et overordnet mål ved forskrifter generelt.¹⁰² Gjengivelse av lovtekst og rettsregler vil i mange tilfeller bidra til å styrke rettsinformasjonen. Bruken av aktsomhetsnormer, er slikt sett en positiv utvikling.

5.2.3 Lokal variasjon

Som fremstillingen har vist så langt, velger kommuner ulike løsninger på utfordringene de står overfor. Bestemmelsen stenger ikke i seg selv for at det kan forekomme lokal variasjon. Gjennomgangen av forskriftene har heller ikke vist noen tendens til at de lokale forskjellene er større nå, enn da stadfestelsesordningen fremdeles var til stede.

Frilufsloven § 15 legger i tillegg opp til skjønnsutøvelse. Det har vært intensjonen med bestemmelsen at lokal problematikk skal få lokale løsninger.¹⁰³ Lovendringen har bidratt til å styrke denne intensjonen, ved å sørge for mindre statlig overprøving. At det oppstår lokal variasjon, er dermed en naturlig konsekvens av bestemmelsens utforming – både før og etter lovendringen. Dette gjelder for forskriftenes utforming, innhold og formidling. Graden av lokal variasjon som oppstår er dermed helt naturlig og forventet.

5.2.4 Hvilken utvikling ser vi?

På overordnet grunnlag ser vi at kompetansen til å vedta innskrenkningsforskrifter nå brukes hyppigere. I forlengelse av dette er det viktig å fremheve at også behovet for reguleringer er større enn før. Interessen for friluftslivet øker, og interessen senterer seg spesielt ved populære naturlige attraksjoner.¹⁰⁴ Dette medfører at behovet for å regulere atferd blir større, for å sikre tilstrekkelig ivaretagelse av naturgrunnet. Den økte friluftslivsinteressen har

¹⁰¹ Eksempelvis FOR-2023-05-31-816, FOR-2022-03-09-402, FOR-2021-06-22-2418, FOR-2021-06-15-2036, FOR-2020-11-19-3369.

¹⁰² Veiledning om lov- og forskriftsarbeid (2000) s. 201.

¹⁰³ Reusch (2016) s. 354.

¹⁰⁴ Se kapittel 1.1.

imidlertid vært gradvis,¹⁰⁵ mens den økte forskriftspraksisen har skjedd plutselig. Det er derfor grunn til å påse at kompetansen til å regulere forvaltes på forsvarlig vis og i tråd med retningslinjer som departementet har angitt.

5.3 Områdene som reguleres

Etter lovendringen ser vi også et skifte i hvilke typer områder som det innføres reguleringer i. Kommunene har nå begynt å regulere friluftsområder som befinner seg over tregrensen. Disse forskriftene har også nær tilknytning til landets nasjonalparker. Dette er områder som ikke tidligere har vært regulert. Etter avvikling av stadfestelsesordningen ser vi også at kommunen oftere går aktivt inn og regulerer strandsonen. Disse utviklingstrekkene er med på å illustrere hvordan kommunens bruk av forskriftskompetansen har endret seg. I denne delen er det forskriftene fra utvalget som analyseres.

5.3.1 Over tregrensen

Etter lovendringen, har kommunen benyttet atferdsregler til å innskrenke allemannsretten i høyfjellsområder. Ingen av forskriftene som ble utarbeidet før lovendring, og som er publisert på Lovdata, regulerer områder over tregrensen. Forskriftene etter lovendringen gjelder for Eidfjord, Ullensvang og Dovre.¹⁰⁶ Forskriftene for Eidfjord og Ullensvang, gjelder i tillegg områder innenfor nasjonalpark. Det regulerte området i Dovre, befinner seg rett utenfor nasjonalpark. Alle forskriftene gjelder regulering av oppholdsretten.

På høyfjellet eller områder langt fra bebyggelse behøves det ikke samtykke for å telte i mer enn to døgn.¹⁰⁷ De nevnte regulerte områdene, befinner seg langt fra bebyggelse, slik at de nyter utstrakt oppholdsrett. Presset på slike områder er normalt mindre enn i områder som er nær byer og tettsteder.¹⁰⁸ At reguleringen øker i mer avsidesliggende områder, tilsier både at kommunen bruker kompetansen mer utstrakt, men også at friluftsjinteressen har fått et bredere omfangsområde.

¹⁰⁵ Se Dalen og Oppøyen (2023)

¹⁰⁶ FOR-2023-05-15-794, FOR-2021-06-15-2036, FOR-2020-06-15-1439.

¹⁰⁷ Se kapittel 2.2.2.

¹⁰⁸ Rundskriv om friluftsløven (2007) s. 34.

Dovre

I 2020 utarbeidet Dovre kommune en forskrift om forbud mot motorisert villcamping på parkeringsplassen på Tverrfjellet.¹⁰⁹ Formålet med forskriften var å tilrettelegge for allmenn ferdsel for dagsturister, samt unngå unødvendig slitasje på naturen. Kommunen hadde sett at utfarten med diverse motoriserte campingkjøretøy var blitt stor, og at det var mindre plass til dagsturister.¹¹⁰ Ved å forby overnatting i bobil, campingvogn og liknende innretninger, sikres det at parkeringsplassen har plass til dagsturister.

Oppholdsforbud i mindre områder har vært vedtatt etter § 15 både før og etter lovendring, i varierende utstrekning. Forbudet på Tverrfjellet er veldig spesifikt; etter forskriftens ordlyd er det kun *motorisert* villcamping som forbys. I denne forskriften er det altså ikke nedlagt et totalforbud mot opphold. At det fremdeles er mulig å slå opp telt og andre innretninger, gjør forbudet mindre inngripende. Formålet med forskriften er også i tråd med fril. § 15 sine overordnede siktemål, som å «verne dyre- og plantelivet». Ivaretagelse av det miljøvennlige friluftslivet sikres også, som er et av friluftslovens grunnleggende formål.¹¹¹

Ullensvang

Året etter vedtok Ullensvang kommune en forskrift om atferdsregler for områdene rundt turistattraksjonen Trolltunga. I likhet med Tverrfjellet parkeringsplass er også dette et område der utfarten er stor. Til forskjell fra Tverrfjellet, befinner området seg innenfor nasjonalparken Hardangervidda. Etter forskriften er det forbudt å overnatte i telt og andre innretninger, i oppgitte områder rundt Trolltunga. Forskriften har som formål å bevare natur og villreinområder, samt holde drikkevannskilder rene.¹¹² Dette inngår i «verne dyre- og plantelivet» som i § 15 nevnes som et hensyn som særlig skal vektlegges. Forskriften angir tydelig hva som er formålet med begrensningen, og hensynet er i tråd med det som trekkes frem i § 15.

Områdene som er omfattet av oppholdsforbudet er spesifikt avgrenset, og det finnes mange andre områder langs veien til Trolltunga som fremdeles er åpen for teltoppsett. Dette bidrar også til å redusere forbudets innskrenkende karakter.

¹⁰⁹ FOR-2020-06-15-1439.

¹¹⁰ Sak nr. 45/19, Dovre.

¹¹¹ Se kap. 3.2.1.

¹¹² Jf. FOR-2021-06-15-2036 § 1.

Eidfjord

På Tinnhølvegen i Eidfjord kommune ble det i mai 2023 vedtatt en forskrift om atferdsregler og parkering. Formålet med forskriften er å hindre unødvendig slitasje på terreng, samt forstyrrelse av dyreliv, spesielt villrein.¹¹³ Forskriften forbyr parkering utenom parkeringsplassen på Tinnhølen. I tillegg forbys telting i en sone på 400 meter rundt parkeringsområdet, og 200 meter på hver side av Tinnhølvegen. Veien som er regulert er om lag 12 km lang, og ligger innenfor Hardangervidda nasjonalpark.

Forskriftens formål er i tråd med siktemålene i fril. § 15. Til tross for dette er det et svært stort område som er omfattet av oppholdsforbudet. I departementets rundskriv legges det til grunn at bestemmelsen vanskelig kan brukes til å legge begrensninger på større områder. Som eksempel trekkes det frem forbud mot overnatting i bobiler langs lengre veistrekninger.¹¹⁴ Departementet fremhever at det vil være vanskelig å påvise at utfarten er stor langs en så stor strekning i sin helhet. Dette poenget får relevans her. Det er vanskelig å påvise et reelt behov for et oppholdsforbud langs hele Tinnhølveien.

Hvilken utvikling ser vi?

Friluftsløven § 15 har blitt brukt til å vedta forbud mot oppslag av telt og andre innretninger for overnatting i naturen, helt siden 80-tallet.¹¹⁵ Formålet med slike forbud, er som regel å skåne sårbare naturområder, eller tilrettelegge for et bredt spekter av friluftsliv.¹¹⁶ Etter utviklingen av stadfestelsesordningen er formålene med forskriftene langt på vei de samme.

Den største forskjellen er områdene forbudene finner sted, og størrelsen på områdene. Forskriftene regulerer nå områder som nyter utstrakt oppholdsrett. Parkeringsplassen på Hjerkin og Tinnhølvegen, er områder der den frie norske høyfjellsnaturen ligger lett tilgjengelig for turister med motorkjøretøy. Enkel fremkommelighet, gjør områdene svært populære å besøke. Trolltunga er også en anerkjent turistattraksjon, som har flere enn 80 000 besøkende i året.¹¹⁷ Selv om det er områder som er omfattet av utstrakt oppholdsrett, er dette

¹¹³ Jf. FOR-2023-05-15-794 § 1.

¹¹⁴ Rundskriv om friluftsløven (2007) s. 34.

¹¹⁵ Den eldste forskriften om atferdsregler etter § 15 på Lovdata, inneholdt et forbud mot teltoppslag. Forskriften gjaldt for et område i Larvik kommune; FOR-1981-09-15-4749.

¹¹⁶ Eksempelvis FOR-2011-04-13-385, der formålet var «å forebygge skader på naturverdiene» og å «fremme mulighetene for friluftsliv på naturens premisser for alle». Også FOR-1999-09-07-1033 som hadde til formål å «sikre ro og orden, hindre forurensning og forsøpling [og] ta vare på den sårbare naturen».

¹¹⁷ <https://no.trolltunga.com/planlegg-turen-din/fjellturen-til-trolltunga/> (hentet 07.12.23)

også områder som preges av høye besøkstall. Behovet for regulering, for ivaretagelse av naturgrunnlaget, gjør seg dermed gjeldende med stor styrke.

Likevel er det grunn til å påpeke at innskrenkningene stadig får et videre nedslagsfelt. Kommunen har i årene etter lovendring, beveget seg fra å forby visse former for overnatting, til å forby all overnatting i stadig større områder. Også innenfor spesifikke reguleringsområder – som oppholdsrett i høyfjellet, ser vi altså at forskriftshjemmelen brukes mer og mer utstrakt av kommunene.

5.3.2 Strandsonen

Et annet utviklingstrekk er at regulering av allemannsretten i strandsonen har økt. Etter bortfallet av stadfestelsesordningen, gjelder 60% av forskriftene atferdsregler i strandsonen. Før lovendring var det bare 40% av forskriftene med hjemmel i § 15, som omhandlet strandsonen. Her ser vi et skifte, der kommunen oftere går aktivt inn og regulerer allemannsretten i strandsonen.

Forskriftene gjelder flere allemansrettslige aktiviteter, men først og fremst ferdsel- og oppholdsrettene. I lys av at allemansrettene i strandsonen har utviklet seg til å få et sterkere vern, er det interessant at det er en økning i trenden til regulering her.¹¹⁸

Ferdsel i strandsonen

Etter lovendring er det fem forskrifter som på ulike vis regulerer ferdsel i strandsonen.¹¹⁹ Fire av disse er endringsforskrifter av eksisterende reguleringer i strandsonen. Asker og Moss kommune hadde tidligere vedtatt forskrifter som gjaldt begrensning av allmenn ferdsel i strandsonen.¹²⁰ I forbindelse med kommunesammenslåingen i 2020, måtte disse forskriftene revideres.¹²¹ I Asker kommune vedtok kommunestyret å fornye den allerede eksisterende forskriften, uten høringsrunde. Moss kommune benyttet anledningen til å revidere forskriften, og sende den ut på ny høringsrunde.

¹¹⁸ Se kap. 2.2.1

¹¹⁹ FOR-2023-05-31-816, FOR-2023-02-09-206, FOR-2022-03-09-402, FOR-2020-11-19-3369 og FOR-2020-10-13-2429.

¹²⁰ FOR-2011-10-26-1446 og FOR-1994-05-25-462.

¹²¹ Lokale forskrifter som var utarbeidet av gamle kommuner, var kun gyldige til 31.12.2021 dersom de ikke ble fornyet av ny kommune. Se f.eks. Sak nr. 20/28343-1, Asker.

Forskriften fra Asker kommune gjaldt atferdsregler på Spirabukta på Konglungen. I forskriften forbys ferdsel ved kai, brygge og badehus. Selv om opphold på annen manns brygge ikke inngår i allemannsretten, har man rett til å gå over bryggen der den stenger for ferdsel i strandsonen.¹²² Forskriften utgjør på denne måten en innskrenkning i allmennhetens ferdselsrett. Videre presiser forskriften at det er ønskelig at ferdselen kanaliseres til en opparbeidet trasé. En ferdselstrasé er egnet til å ivareta allmennhetens ferdselsbehov, samtidig som naturområdene rundt skånes.

Ferdselstraséen som her er utarbeidet, er en sti som befinner seg litt opp fra strandlinjen. Det er også stier som fører ned til strandlinjen der ferdsel fremdeles er tillatt. Langs stien er det imidlertid satt opp flere skilt der det er presisert at området er privat, og at ferdselen skal holdes til trasé.¹²³ Dette kan få den virkning at området føles mer privat, og bidra til at ferdselen minskes i området. I lys av utviklingen av allemannsrettene i strandsonen, kan det anses betenkelig at den samme forskriften vedtas på nytt 9 år senere, uten høringsrunde.

Motsetningsvis, i Moss kommune, ble forskriften revidert før den ble vedtatt på nytt. Når det gjelder begrensninger i ferdsel, er forskriften uendret. Det er vedtatt at ferdsel gjennom «private gårdstun» er forbudt, i tillegg til all form for motorisert ferdsel og ferdsel med hest.¹²⁴ I forskriften er det retten til å ferdes i innmark som fører til utmark som er berørt. Denne rettigheten gjelder imidlertid ikke dersom ferdselen må passere gjennom «gårdsplass».¹²⁵ En «gårdsplass» er av mer privat karakter enn et «gårdstun», slik at forskriften faktisk innebærer en innskrenkning i den allmenne retten til ferdsel. Likevel finnes det alternative ferdselsårer til både strandsonen og de øvrige naturområdene på Søndre Jeløy, som ikke krever å vandre gjennom gårdstun.

Også kommunene Holmestrand og Nesodden har i senere tid revidert eksisterende forskrifter som regulerer ferdsel i strandsonen. Holmestrand kommune vedtok i 1995 en forskrift om ferdselsregler for friområdene og naturreservatet på Langøya.¹²⁶ Forskriften fastslo at ferdsel på industriområdet på øya, var forbudt uten tillatelse. Industriområdet strekker seg over store deler av strandsonen på øya, slik at virksomheten som foregår der er til hinder for at

¹²² <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/friluftsliv/friluftsliv-og-allemannsretten/ofte-stilte-sporsmal-om-allemannsretten/> (hentet 20.11.23).

¹²³ <https://www.budstikka.no/allmennhetens-tilgang-til-strendene-ved-spirabukta/o/5-55-1007325> (hentet 06.12.23).

¹²⁴ Jf. FOR-2020-11-19-3369 § 1.

¹²⁵ Jf. fril. § 3a første ledd.

¹²⁶ FOR-1995-12-20-1190.

allmennheten kan ferdes i strandsonen. Denne ble revidert i 2022, men reglene om ferdsel forble uendret.¹²⁷

I forarbeidene legges det til grunn at industriområder anses som innmark når ferdselen er til utilbørlig fortrengsel for eieren eller brukeren.¹²⁸ Industriområdet på Langøya er et deponi for farlig avfall, og området der industrien foregår er preget av dette. Industriselskapet tar imot store mengder farlig avfall og lagrer det på land og i et stort basseng på øya. Uavhengig av om ferdsel på industriområdet anses som til fortrengsel for selskapet eller ikke, er det ikke et område som egner seg særlig godt for friluftsliv.

Selv om ferdselsforbudet ble opprettholdt ved ny gjennomgang av forskriften etter 27 år, er det fremdeles et område som er sterkt preget av det forurensende avfallet som havner der. NOAH som driver avfalls-virksomheten, har et mål om å restaurere naturområdene på øya.¹²⁹ Dette må antakelig gjennomføres, før det er aktuelt å benytte seg av allemannsretten i området der industrien holder til.

Nesodden kommune vedtok først i 2007 en forskrift om regulering av ferdsel og opphold på Langøyene.¹³⁰ Også denne forskriften ble revidert i etterkant av avviklingen av stadfestelsesordning.¹³¹ Begge forskriftene spesifiserer at ferdsel skal skje varsomt og hensynsfullt. Dette er en gjengivelse og en spesifisering av reglene etter friluftsløven. Tydelige gjengivelser av regelverket på et område, er i tråd med departementets forskriftsveileder.¹³² At friluftsløvens bestemmelser gjengis i forskrift, bidrar til å tydeliggjøre hva slags atferd som er tillatt på området. Dette gjør regelsettene enklere for borgeren å forholde seg til. Videreføringen av denne bestemmelsen harmonerer med intensjonen med forskriftshjemmelen.

Et annet eksempel på den økte reguleringen i strandsonen finner vi i Fredrikstad. I februar 2023, vedtok Fredrikstad kommune atferdsregler som anga at all ferdsel på Hutholmen og Kjerringholmen er forbudt mellom 1. april og 15. juli. I tillegg er det forbudt å legge til med båt, eller andre fartøy til vanns. Denne forskriften nedlegger et omfattende ferdselsforbud i strandsonen. Miljøverndepartementet legger i rundskrivet til grunn at atferdsregler ikke kan gi

¹²⁷ FOR-2022-03-09-402.

¹²⁸Ot.prp. nr. 2 (1957) s. 7.

¹²⁹ <https://www.noah.no/langoya/> (hentet 04.12.2023).

¹³⁰ FOR-2007-07-09-1079.

¹³¹ FOR-2023-05-31-816.

¹³² Veiledning om lov- og forskriftsarbeid (2000) s. 201.

oppHAV til totale ferdselsforbud, slike må utarbeides med hjemmel i fril. § 16.¹³³ I lys av dette kan Fredrikstad kommunes forskrift virke betenkelig.

Oppholdsretten i strandsonen:

Den økte reguleringen i strandsonen, gjelder også oppholdsretten. Fire av de fem nevnte forskriftene som regulerer ferdsel, regulerer i tillegg retten til opphold i strandsonen. Utover disse er det 3 andre forskrifter i utvalget som også regulerer oppholdsrett i strandsonen.¹³⁴

Under Holmestrand kommunes revisjon av forskriften fra 1995, ble et totalforbud mot overnatting opphevet, og det ble innført tillatelse til telting i et mindre område i inntil 2 døgn.¹³⁵ Etter lovendring, åpner altså forskriften for utøvelse av oppholdsrett. Det er imidlertid kun et lite område nord på øya der telting er tillatt. Det er fremdeles forbudt å telte i naturvernområdet og på industriområdet. Det vernede området dekker hele strandsonen på østsiden av øya, og på nord- og sydspissene. Industriområdet dekker nesten hele strandsonen på vestsiden. Forskriften gjør det altså fremdeles vanskelig for besøkende å bruke Langøya til overnatting, spesielt i strandsonen. Overordnet sett utgjør forskriften en stor begrensning i allmennhetens rett til å bruke strandsonen på øya.

Også i Moss kommune ble det foreslått å åpne området for utøvelse av oppholdsrett. Forslaget som ble sendt ut på høring i 2020, innebar at det totale telteforbudet på Søndre Jeløya ble erstattet med regulering av størrelse på enkelttelt og størrelse på samlet overdekt areal for grupper med telt.¹³⁶ En slik presisering kunne vært egnet til å sørge for at forbudet ikke gikk lenger enn nødvendig for å ivareta naturgrunnlaget, slik forarbeidene presiserer.¹³⁷ Forslaget fikk imidlertid ikke medhold, og det totale forbudet mot overnatting ble opprettholdt.¹³⁸

Ved Nesodden kommunes revisjon av forskriften på Langøyene i 2023, ble reguleringen av oppholdsretten strengere. Det ble innført en teltsoneinndeling, for å kunne sørge for bedre ivaretagelse av naturgrunnlaget. Reguleringen ble vedtatt for å unngå overutnyttelse. I vedtaket er det lagt til grunn at området er sterkt plaget av festing, støy, hærverk og rus.¹³⁹ Det

¹³³ Rundskriv om frilufsloven (2007) s. 34.

¹³⁴ FOR-2021-06-18-2183, FOR-2021-06-18-2147 og FOR-2021-06-22-2418.

¹³⁵ FOR-1995-12-20-1190 § 3 og FOR-2022-03-09-402 § 3.

¹³⁶ Sak nr. 042/20, Moss.

¹³⁷ Friluftskomiteens instilling (1954) s. 63.

¹³⁸ FOR-2020-11-19-3369 § 1.

¹³⁹ Sak nr. 038/23, Nesodden.

var også vanlig at tilreisende tok seg til rette og satt opp leirplasser som ble stående hele sesongen, som grunneieren måtte rydde etter endt sesong. Forskriften ble dermed vedtatt for å tilrettelegge for friluftsliv for flere brukergrupper, sikre ro og orden, og sikre publikum uhindret tilgang til strandsonen rundt hele øya. Forskriften hadde også til hensikt å skåne naturgrunnlaget, ved å sørge for rullering av områder for teltoppslag. Forbudet mot telting i mer enn to døgn, hindrer at det blir oppsatt leirplasser som står i flere måneder, som både skaper uro og skade på naturgrunnlaget. Forskriften er dermed vedtatt for å styrke det miljøvennlige og tradisjonelle friluftslivet, og hindre overstadig bruk av naturen. Forskriften er på denne måten egnet til å sørge for harmoni mellom friluftslovens hovedformål.¹⁴⁰

I tillegg til disse, er oppholdsretten også regulert i blant annet Hoddevik og Lofoten.¹⁴¹ Begge disse forskriftene omhandler friluftsområder som i senere år har opplevd en stor økning i tilfart. Dermed har også behovet for ivaretagelse av naturgrunnlaget vist seg som vesentlig. Kommunene har i begge tilfellene vedtatt telteforbud i store strandsonerområder. I Hoddevik dekker forbudet nesten hele strandsonen i vika. I Lofoten er telting forbudt fra 1.mai til 1.oktober i flere strandsonerområder i kommunene Vågan og Moskenes. I tillegg er telting forbudt hele året på Hauklandsstranda. Det er også vedtatt forbud mot motorisert camping hele året i flere områder.

Sammenliknet med før lovendring, er de regulerte områdene nå større. Forskriftene fra Nøtterøy, Sogndal og Holmestrand som ble vedtatt før lovendringen, kan brukes som sammenlikningsgrunnlag. Nøtterøy kommune vedtok forbud mot telting nærmere enn 25 eller 50 meter fra vannkanten.¹⁴² I strandsonen utenom dette, er telting tillatt. I Sogndal og Holmestrand har kommunen vedtatt forbud mot telting i angitte naturvernområder.¹⁴³ Disse områdene er avgrensede, og telting er fremdeles tillatt i strandsonen utenfor disse områdene.

Hvilken utvikling ser vi?

Også i strandsonen er det en tendens til at områdene som reguleres stadig utvides. Dette gjelder både ferdsels- og oppholdsretten. Det er også en tendens til at strenge forbud mot utøvelse av oppholdsrett opprettholdes, og at det innføres flere slike forbud i

¹⁴⁰ Mer om dette i kap. 2.2.1.

¹⁴¹ FOR-2021-06-18-2147 og FOR-2021-06-22-2418.

¹⁴² FOR-2006-07-06-1002.

¹⁴³ FOR-2017-07-11-1792 og FOR-1997-01-23-279.

strandsonerområder. I lys av utviklingen av strandsonens vern i rettspraksis, kan det virke betenkelig at forskriftspraksisen går i denne retningen.

5.4 Formål med reguleringene

Gjennomgangen av forskriftene har også vist at det er et skifte i formålene som søkes ivaretatt. Det er likevel ikke alle forskriftene som har en tydelig angitt formålsbestemmelse, dette gjelder både forskriftene med og uten stadfestelse. Det er derfor vanskelig å vite nøyaktig hvilke grunnleggende hensyn som ligger bak forskriften. Det er også verdt å bemerke at bruken av formålsbestemmelser var mer konsekvent i årene før lovendring, enn etter.

Hensynet til vern av naturgrunnet har vært gjennomgående i forskriftspraksisen hele veien. Forskrifter som er forankret i dette hensynet er egnet til å harmonisere friluftslovens hovedformål.¹⁴⁴ Etter lovendring er det imidlertid en tendens til at hensynet til grunneieren kommer frem i forskriftens formål, på ulike måter. For eksempel legger Lofoten kommune til grunn at forskriften skal «fremme naturvennlig friluftsliv i samarbeid med grunneiere».¹⁴⁵ Ordlyden «samarbeid» gir anvisning på at grunneieren har påvirkningskraft for utarbeidelsen av atferdsregler, utover det generelle samtykkekravet i bestemmelsen. At kommunen skal fremme samarbeid med grunneieren, kan ha til hensikt å unngå at det oppstår konflikt mellom grunneieren og allmennheten.

I Hoddevik og Ervik har Stad kommune vedtatt forskrift blant annet for å «motverke ulemper for grunneigarane».¹⁴⁶ Her kommer det tydelig frem at hensynet til grunneieren er inntatt i vurderingen. Også her virker det som kommunen bruker forskriftskompetansen til å innføre konfliktdempende tiltak. Formuleringer som denne var sjeldnere før lovendringen fant sted. I avhandlingens utvalg av forskrifter før lovendring, er det kun én forskrift som eksplisitt fremhever hensynet til grunneieren.¹⁴⁷ I øvrige forskrifter er det stort sett ivaretagelsen av naturgrunnet og å sikre mulighetene for utøvelsen av friluftsliv, som inngår i formålsbestemmelsen.

¹⁴⁴ Se kap. 3.3.2.

¹⁴⁵ Jf. FOR-2021-06-22-2418 § 1.

¹⁴⁶ Jf. FOR-2021-06-18-2147 § 1, og FOR-2021-06-18-2183 § 1.

¹⁴⁷ Dette gjelder FOR-2019-05-24-671 § 1.

Et annet eksempel på hvordan hensynet til grunneierens interesser kommer frem i forskriften, er gjennom å presisere at forskriften ikke får virkning for grunneiere i område. Et eksempel på dette er Spirabukta i Asker.¹⁴⁸ Slik forskriften er vedtatt, får den en privatiserende effekt. Selv om det er lov til å oppholde seg i strandsonen utenom bryggene, har forskriften til hensikt å sørge for at ferdsel skjer på stien i skråningen. At ferdselen kanaliseres i en trasé vil være til gunst for grunneierne, som da får rett til å nyte strandlivet mer privat. Flere borgere har gitt uttrykk for sin misnøye over hvilken effekt forskriften har hatt for strandsonelivet på området.¹⁴⁹ Forskriften presiserer også at ferdselen ikke skal være til «utilbørlig fortrengsel eller ulempe for grunneierne eller andre».¹⁵⁰ Selv om det ikke kommer direkte frem av forskriftens ordlyd, virker det som at forskriftens formål er å dempe konflikt mellom strandeiere og allmennheten.

Selv om det ikke kommer direkte frem av forskriftens ordlyd, kan det virke som at forskriften er innført for å dempe konflikt mellom strandeiere og allmennheten.

Forskriften som ble vedtatt for Kjerringholmen og Nutholmen i Fredrikstad, er også et eksempel på nye hensyn som vektlegges i kommunens forskriftspraksis.¹⁵¹ Forbudet mot ferdsel og opphold på holmene, er begrunnet i hensynet til hekkende fugler, vern av naturgrunnet, samt unngåelse av brukerkonflikt. Hensynet til hekkende fugler og ivaretagelse av naturgrunnet er helt i tråd med siktemålet «verne dyre- og plantelivet», jf. § 15. Hensynet til brukerkonflikt er et hensyn som har en side til grunneierens interesser. I mange tilfeller vil grunneierens interesser avvike fra allmennhetens, dette kan være opphav til slik «brukerkonflikt» som forskriften er ment å avverge.

Samlet ser vi at kommunene i økende grad fremhever hensynet til grunneieren. Kommunene utviser i større grad velvilje til å bruke fril. § 15 som et konfliktdependende tiltak, til fordel for grunneiere. Det er også interessant å bemerke at alle de nevnte forskriftene som er vedtatt etter lovendring, omhandler strandsone-områder. Det er spesielt i disse områdene det er et skifte i hensynsvektningen.

¹⁴⁸ Jf. FOR-2020-10-13-24-29 § 1.

¹⁴⁹ <https://www.budstikka.no/allmennhetens-tilgang-til-strendene-ved-spirabukta/o/5-55-1007325> (hentet 30.11.2023).

¹⁵⁰ FOR-2020-10-13-2429 § 1 første ledd.

¹⁵¹ FOR-2023-02-09-206.

Likevel kan det argumenteres for at dette fokusskiftet er i tråd med lovgivers intensjon. Departementet fremhevet allerede i 2007, at særlig utviklingen i strandsonen har medført langt flere konflikter enn tidligere.¹⁵² Dette er spesielt fordi fokuset på strandsonevernet øker, og gir grunneiere i strandsonen større oppfordring til å sørge for ivaretagelse av områdets private karakter. Dermed oppstår det konflikt mellom grunneiere i strandsonen, og allmennheten.¹⁵³

I tillegg til dette fremhever departementet at omfanget av aktiviteter med konfliktpotensiale har økt i senere år. For eksempel riding, sykling eller andre utstyrskrevenne aktiviteter. Selv om rundskrivet er fra 2007, gjør de samme hensyn seg gjeldende 16 år senere. Omfanget av aktiviteter som kan være egnet til å skape konflikt, fortsetter å øke. Dermed øker også behovet for regulering. Departementet fremhever videre at det er kommunens oppgave å sørge for konfliktdempende tiltak. Atferdsregler kan virke konfliktdempende for ulike brukergrupper; både konflikt mellom ulike brukergrupper i allmennheten, og konflikt mellom grunneier og allmennheten.¹⁵⁴

På den andre siden har det siden 2007 også skjedd en rettsutvikling av allemannsrettens posisjon i strandsonen. Kommunens handlinger i Rt. 2012 s. 882 (Nesodden Kyststi) kan på mange måter sammenliknes med trenden vi ser i dagens forskriftspraksis i strandsonetilfellene. Dommen gjaldt også allmennhetens rett til å ferdes over annen manns grunn. At allmennhetens behov for ferdsel er stor i strandsonen, fikk betydning for avgjørelsen om at området var utmark. Kommunen hadde rett til å merke stien, og tilrettelegge for allmennhetens ferdsel. Når kommunene i økende grad benytter seg av atferdsregler til å dempe konflikter med grunneiere, blir tilfellet på sett og vis motsatt. Forbudene som legges ned er i mange tilfeller til fordel for grunneierne, på bekostning av allmennheten.

5.5 Klageadgangen

Adgangen til å klage på forskrifter med hjemmel i frilufsloven, brukes ikke særlig hyppig. Før og etter lovendring har det vært til sammen fire klagesaker til behandling hos

¹⁵² Rundskriv om frilufsloven (2007) s. 3.

¹⁵³ Dette ser vi flere eksempler på også i rettspraksis. Både Rt. 2007 s. 102 og Rt. 2012 s. 882 gjaldt utøvelse av allemannsrett på privat eiendom i strandsonen.

¹⁵⁴ Rundskriv om frilufsloven (2007) s. 35.

miljødirektoratet. To av disse gjelder samme område i Grimstad,¹⁵⁵ og de siste to gjelder forskrifter med hjemmel i §§ 2 og 16.¹⁵⁶ Klagesakene gir ikke tilstrekkelig grunnlag for å si noe om det har vært noen utvikling i bruken av klageretten. Likevel er det interessant å se nærmere på klagesakene i Grimstad kommune, som er egnet til å belyse én kommunes bruk av forskriftshjemmelen før og etter lovendring.

Grimstad kommune har regulert atferd i lysløypene på Dømmesmoen og Rosholtveien. Kommunen inngikk i 2008 en avtale med grunneieren om at det skulle utarbeides lysløyper på området. I avtalen ble det fastsatt at det skulle utarbeides atferdsregler for området, som skulle ha til hensikt å regulere bruk av hest. Kommunens første forslag til atferdsregler berørte ikke retten til ridning. Forslaget ble påklaget av grunneieren, og et forbud mot ferdsel med hest ble inntatt før statsforvalteren stadfestet vedtaket i 2013.¹⁵⁷

Ett år senere ble forskriften påklaget av Hrani Islandshestforening. Foreningen motsatte seg ikke forslaget i sin helhet, men kun at foreningen ikke kunne ride på en liten del av det angitte området (Rosholtveien), som gav tilgang til andre områder for ridning. Etter behandling ble forskriften opphevet av miljødirektoratet.

Miljødirektoratet kritiserte avtalen mellom Grimstad kommune og grunneieren. I avtalen fremstod det nærmest som et vilkår at hesteridning ble forbudt på området.¹⁵⁸

Miljødirektoratet mente at det fremstod slik at å regulere hesteridning var en motytelse for å sikre tilrettelegging av området. Det oppstod dermed tvil om kommunens hensikt.

Dette underbygges av grunneierens senere kritikk mot klagen. Det kom tydelig frem at han ikke ønsket at hesteridning skulle være tillatt på området. I flere brev til miljødirektoratet har grunneieren fremhevet ulike årsaker til hvorfor hesteridning er til bry og sjenanse på området.¹⁵⁹ Miljødirektoratet opphevet forskriften, og la i vedtaket til grunn at kommunen kunne utarbeide en ny forskrift uten forbud mot ridning, dersom grunneieren samtykket til en slik. I miljødirektoratet sitt syn var det kun bestemmelsen om rideforbud som var uforholdsmessig. Likevel ble forskriften opphevet i sin helhet. Dette var på grunn av at det var usikkert om grunneieren ville samtykke til en forskrift uten regulering av ridning.

¹⁵⁵ Sak nr. 2014/1563, Dømmesmoen og sak nr. 2021/10883, Dømmesmoen.

¹⁵⁶ Sak nr. 2019/6232, Arendal og sak nr. 2023/7624, Nordreisa.

¹⁵⁷ FOR-2013-12-11-1540 Forskrift om atferdsregler på Dømmesmoen og Rosholtveien.

¹⁵⁸ Sak nr. 2014/1563, Dømmesmoen.

¹⁵⁹ Sak nr. 2014/1563, Dømmesmoen.

I desember 2020 utarbeidet kommunen en ny forskrift som regulerte samme område. Forskriften var utformet identisk som den opphevede fra 2013, og ble i likhet med denne, påklaget av Hrani Islandshestforening. Kommunen og grunneieren fremholder nå at saken er bedre opplyst enn i 2013, og at det er undersøkt alternative traséer for ridning. I tillegg fremholder grunneieren at området faktisk er å anse som innmark, og dermed ikke omfattet av allemannsretten.¹⁶⁰ Hrani Islandshestforening er av motsatt oppfatning. Klagen ble brakt inn for miljødirektoratet i desember 2020, men er fremdeles ikke ferdigbehandlet.

Grunneieren kritiserer Hrani Islandshestforening sin klage på forskriften, i like stor grad som i 2013.¹⁶¹ Hans interesse i at det ikke skal foregå ridning på veien, kommer tydelig frem. Det fremstår fremdeles som om grunneieren nekter å samtykke til atferdsregler uten rideforbud, og at kommunen dermed igjen innarbeidet dette i forskriften for å få gjennomslag. Saken viser hvor sterkt grunneiers interesser kan stå overfor allmennheten, og hvordan grunneieren kan bruke samtykkekravet til å fremme egne interesser.

Det er svært interessant å se denne saken i lys av avgjørelser fra Høyesterett, spesielt Rt. 2012 s. 882 (Nesodden kyststi). I denne dommen angrep grunneieren kommunens søknad om å merke en planlagt kyststi. Kommunen klarte ikke å komme til en løsning med grunneieren, og søkte derfor til Direktoratet for naturforvaltning om tillatelse til merkingen. Tillatelse ble gitt, men grunneieren påklaget den til miljødepartementet, som stadfestet direktoratet sin avgjørelse. Grunneieren reiste dermed søksmål, som nådde hele veien til Høyesterett for avklaring. I alle tre instanser kom retten til den samme konklusjonen som direktoratet og departementet.

Avgjørelsens hovedspørsmål var om området skulle regnes som innmark eller utmark, og om kommunen dermed hadde anledning til å merke kyststien eller ikke. Problemstillingen berodde på om ferdselen i området var til «utilbørlig fortrengsel» for grunneieren, jf. § 1 a. Høyesterett fremhevet at ferdselsretten i utmark er gitt en sterk rettslig beskyttelse, og at grunneieren må finne seg i å få allmennheten tettere inn på seg i områder hvor ferdselsbehovet er større.

Selv om dommen gjaldt strandsonen spesifikt, får prinsippene en viss overføringsverdi også for tilfellet på Dømmesmoen. Det er tale om et område som er tilrettelagt for friluftsliv, med

¹⁶⁰ Sak nr. 2021/10883, Dømmesmoen b

¹⁶¹ Sak nr. 2021/10883, Dømmesmoen a

lysøyper og hundepark. At området er i nær tilknytning til Grimstad by, gjør at behovet for friluftsliv kanskje er enda sterkere. Ferdselsretten i utmark har som utgangspunkt et sterkt vern, i tillegg gjelder det også et område der ferdselsbehovet er stort. På denne måten kan området sammenliknes med strandområdet på Nesodden.

Kommunens håndtering i sakene er imidlertid svært forskjellige. I forbindelse med kyststien på Nesodden, har kommunen stått sterkt for friluftslivet. Kommunen har kjempet for å merke kyststien, på bekostning av grunneierens ønske. I Grimstad kommune, er det inngått avtale med grunneieren om tilrettelegging av området for friluftsliv, i bøte mot at det ikke tillates hesteridning. Grunneierens interesser er tydelige, og kommunen synes å tilrettelegge for hans behov, mot å sørge for tilrettelegging for den øvrige allmennheten.

En annen dom som er av interesse å trekke frem, er Rt. 2014 s. 36 (Hovden). Dommen omhandlet spørsmål om en kommersiell aktør hadde rett til å drive skiskole i en alpinbakke. De preparerte nedfartene ble ansett som utmark, slik at skiskolen hadde rett til å drive virksomhet. Også her gikk allmennhetens behov foran grunneierens. Høyesterett uttalte generelt at selv om «en anleggseier [må] kunne fastsette adferdsregler til ivaretagelse av sine offentligrettslige plikter og til vern om brukernes sikkerhet» kan ikke dette reguleringsbehovet «føre til at anlegget må regnes som innmark».¹⁶²

Begge dommene gir uttrykk for at allmennhetens interesser står sterkere enn grunneierens. Spesielt i områder der ferdselsbehovet er stort. I lys av dette kan det virke betenkelig at kommunen gjentatte ganger innfører restriksjoner som innfrir grunneierens ønske.

5.6 Har grunneierens posisjon blitt sterkere?

Gjennomgangen av forskriftene har vist at det kan være grunn til å vurdere om grunneierens posisjon er styrket. Samtykkekravet i bestemmelsen har vært det samme både før og etter lovendring. Som nevnt i kapittel 3, er det ofte grunneieren som initierer innskrenkninger på sin eiendom. Sakstifellet på Dømmesmoen har vist hvordan grunneieren selv kan utnytte kravet til samtykke i § 15, på en måte som går på bekostning av allmennheten. Backer poengterer i sin artikkel om lokale forskrifter, at samtykkekonstruksjonen i fril. § 15 er interessant. Han påpeker at «Her er offentligrettslig generell reguleringskompetanse avhengig

¹⁶² Rt. 2014 s. 36 avsnitt 58.

av en privatperson, og forskrifter som nevnt vil som regel komme i stand på eierens initiativ». ¹⁶³ Det er uklart om det har noen virkning at grunneieren trekker sitt samtykke etter forskriften er vedtatt. Slikt tilbakekall kan i alle fall ikke medføre bortfall helt uten videre. Dette ville gitt grunneieren en svært sterk posisjon overfor kommunens forskriftskompetanse. Denne problemstillingen har foreløpig ikke blitt aktuell, men det blir interessant å se utviklingen av klagebehandlingen i Grimstad kommune.

At forskriftskompetansen brukes hyppigere etter lovendring, er også en pekepinn på at grunneierens initiativer oftere tas til følge. Dette kan både være fordi friluftsjentressen har økt slik at behovet er større, eller at grunneieren ofte utnytter samtykkekompetansen. Uansett ser vi at det økte behovet for vern av naturområder, ofte er til gunst for grunneieren. Her er det verdt å bemerke den økte bruken av forskriftskompetansen ikke fullt ut kan begrunnes med et økt behov for den. Dette er fordi at behovet for og fokuset på naturvern har økt gradvis over lengre tid, mens den økte forskriftspraksisen har skjedd umiddelbart etter avvikling av stadfestelsesordningen.

Det er spesielt interessant å se denne utviklingen i et historisk perspektiv. Som avhandlingen har vært inne på i kapittel 2 og 3, har allmennhetens posisjon overfor grunneieren blitt stadig sterkere helt siden før allemannsrettene ble kodifisert. Dette gjelder både på generelt nivå, men også spesielt i strandsonen. Utviklingen i kommunens forskriftspraksis beveger seg på sett og vis i motsatt retning fra utviklingen i rettstilstanden.

På bakgrunn av dette kan man si at styrking av lokal forvaltning har vært egnet til å sikre ivaretagelsen av naturgrunnlaget. Samtidig kan det synes som at det har skjedd et skifte i kommunens vurdering av balanseforholdet mellom de involverte partene. Hensynet til grunneieren kommer nå tydeligere frem i forskriftene, og dette kan utgjøre en uheldig konsekvens.

¹⁶³ Backer (2013) s. 31.

6 Konklusjoner og avsluttende betraktninger

Avhandlingen har vist at lovendringen ikke medførte noen andre realitetsendringer i rettsregelen enn avvikling av stadfestelsesordningen. Funnene i kapittel 4 trekker i retning av at atferdsregler et mer effektivt virkemiddel for å gjøre innskrenkninger i allemannsretten, sammenlignet med tilsvarende kompetanse kommunene har gjennom reguleringsplan. Dermed har avviklingen av stadfestelsesordningen utvidet kommunens kompetanse til å innskrenke allemannsrettene.

Løsningen med mindre statlig overprøving av lokal forvaltning, har vist seg å være tjenlig for naturgrunnlaget. Det innføres nå flere atferdsregler enn tidligere, som gjør at flere områder skånes for påkjenningene ved naturbasert turisme. Så lenge det er et behov for regulering, og forskriftene er velbegrunnet i hensynet til ivaretagelse av naturgrunnlaget, er dette en positiv utvikling.

Departementet fremholder at det finnes andre ordninger som sørger for ivaretagelsen av allmennhetens interesser, på lik linje som stadfestelsesordningen. Til tross for dette tyder gjennomgangen av de alternative ordningene på, at disse ikke er like godt egnet til å kontrollere kommunens hensynsvekting på samme måte som statsforvalteren gjorde.

Et inntrykk etter gjennomgangen av både kommunenes forskriftspraksis og saker fra miljødirektoratet, er at det i større grad enn tidligere vedtas forskrifter som er til gunst for grunneieren og til ugunst for allmennheten. I forlengelse av dette, er inntrykket også at kommunen i større grad bruker hensynet til konfliktforebygging som et av de bærende hensyn for forskriftene. Dette er to observasjoner som har potensiale til å være en trussel for vern av friluftslivet.

For å sikre vern av allmennhetens interesser, kunne man tenkt seg løsninger som inviterer til en grundigere utredning i forkant av vedtakelsen. Som jeg har vært inne på underveis, kunne det vært opprettet mønsterforskrifter, eller en grundigere veileder for praksisen. En slik løsning ville kunne sikre ivaretagelsen av det miljøvennlige friluftslivet, uten overstadig bruk av statlig overprøving av lokal forvaltning.

Litteraturliste

Lover

Grunnloven	Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov.
Friluftsløven	Lov 28. juni 1957 om friluftslivet.
Forvaltningsloven	Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.
Plan- og bygningsloven	Lov 27. juni 2008 om planlegging og byggesaksbehandling.

Lokale forskrifter

FOR-1981-09-15-4749	Forskrift 15. september 1981 om ferdsel i Kilen friluftsområde.
FOR-1982-05-12-1141	Forskrift 12. mai 1982 om regulering av ferdselen, Tjøme.
FOR-1984-09-20-1700	Forskrift 20. september 1984 om endret ferdsel i Ølbergholmen friområde.
FOR-1986-06-19-1351	Forskrift 19. juni 1986 om regulering av ferdsel, Tjølling.
FOR-1989-06-23-595	Forskrift 23. juni 1989 for friluftsområde, Nome.
FOR-1992-05-12-595	Forskrift 12. mai 1992 om Lathari friluftsområde, Alta.
FOR-1995-04-06-1204	Forskrift 6. april 1995 om ferdselsregulering i Sjoa, Sel.
FOR-1996-07-12-1420	Forskrift 12. juli 1996 om atferdsregler for Mandals friluftsområder.

FOR-1997-01-23-279	Forskrift 23. januar 1997 om atferdsregler for friluftsområdet Garnbakken, Holmestrand.
FOR-1998-04-24-1564	Forskrift 24. april 1998 om bruk av Falstadberget friområde, Levanger.
FOR-1999-06-14-4974	Forskrift 14. juni 1999 om friluftaktiviteter i Njåskogen, Time.
FOR-1999-09-07-1033	Forskrift 7. september 1999 om atferdsregler for Brennelvneset friluftsområde, Porsanger.
FOR-2004-01-23-247	Forskrift 23. januar 2004 om begrensninger i bruk av sykkel, hest og telt mv. I Fløyenområdet, Bergen.
FOR-2006-07-06-1002	Forskrift 6. juli 2006 om regulering av ferdselen på deler av Vestre Bolærne, Nøtterøy.
FOR-2011-04-13-385	Forskrift 13. april 2011 om ferdselsregler ved Tautra med Svaet naturreservat og fugleområde, Frosta.
FOR-2013-10-14-1783	Forskrift 14. oktober 2013 om friluftaktiviteter ved Melsvatn, Time.
FOR-2013-12-11-1540	Forskrift 11. desember 2013 for lysløypa på Dømmesmoen og Rosholtveien, Grimstad.
FOR-2014-07-18-1970	Forskrift 18. juli 2014 om friluftaktiviteter ved Frøylandsvatnet, Klepp.
FOR-2014-07-18-1971	Forskrift 18. juli 2014 om friluftaktiviteter ved Kleppelunden, Klepp.
FOR-2014-08-19-1129	Forskrift 19. august 2014 om atferdsregler for Larvik Bøkeskog, Larvik.

FOR-2017-07-11-1792	Forskrift 11. juli 2017 om reglar og ferdsel for friluftsområda på Indre og Ytre Leirnes, Sogndal.
FOR-2019-05-24-671	Forskrift 24. mai 2019 om åtferdsreglar etter friluftsløva § 15, Breng i Lodalen, Stryn.
FOR-2020-06-15-1439	Forskrift 15. juni 2020 om forbud mot overnatting i bobiler og tilsvarende innretninger på Hjerkinns parkeringsplass, Dovre.
FOR-2020-06-18-1467	Forskrift 18. juni 2020 om atferdsregler i offentlig sikrede friluftsområder på Jomfruland, Kragerø.
FOR-2020-10-13-2429	Forskrift 13. oktober om atferdsregler på Spirabukta på Konglungen, Asker.
FOR-2020-11-19-3369	Forskrift 19. november 2020 om ferdselsregler for Søndre Jeløy landskapsvernområde, Moss.
FOR-2020-12-08-2922	Forskrift 8. desember 2020 om atferdsregler for lysløypa på Dømmesmoen, Grimstad.
FOR-2021-04-28-1383	Forskrift 28. april 2021 om atferdsregler etter friluftsløven § 15, Kristiansand.
FOR-2021-06-15-2036	Forskrift 15. juni 2021 om åtferdsreglar etter friluftsløva § 15, Trolltunga, Ullensvang.
FOR-2021-06-17-2143	Forskrift 17. juni 2021 om adferdsregler for Storesand friluftsområde, Hvaler.
FOR-2021-06-17-2145	Forskrift 17. juni 2021 om adferdsregler for Stuevika friluftsområde, Hvaler.
FOR-2021-06-18-2147	Forskrift 18. juni 2021 om åtferdsreglar etter friluftsløva § 15, Hoddevik, Stad.
FOR-2021-06-18-2183	Forskrift 18. juni 2021 om åtferdsreglar etter friluftsløva § 15, Ervik, Stad.

FOR-2021-06-22-2418	Forskrift 22. juni 2021 om friluftsliv for Lofoten, Røst, Værøy, Moskenes, Flakstad, Vestvågøy og Vågan kommuner.
FOR-2021-06-24-2240	Forskrift 24. juni 2021 for mye brukte friluftsområder, Aremark.
FOR-2022-03-08-365	Forskrift 8. mars 2022 om bruk av telt mv. på Tangane friluftsområde, Tokke.
FOR-2022-03-09-402	Forskrift 9. mars 2022 om ferdselsregler for friområdene og naturreservatet på Langøya, Holmestrand.
FOR-2022-06-16-2587	Forskrift 16. juni 2022 om atferdsregler for Ørekroken friluftsområde, Hvaler.
FOR-2023-02-09-206	Forskrift 9. februar 2023 om Kjerringholmen, Fredrikstad.
FOR-2023-05-15-794	Forskrift 15. mai 2023 om atferdsreglar og parkering på og ved Tinnhølvegen, Eidfjord.
FOR-2023-05-31-816	Forskrift 31. mai 2023 om regulering av ferdsel og opphold på Langøyene, Nesodden.
FOR-2023-06-20-1206	Forskrift 20. juni 2023 om atferdsreglar med heimel i friluftsløva § 15 – regulering av camping/overnatting omkring mykje brukte friluftsområde, Lom.

Opphevede lokale forskrifter

FOR-1978-07-31-3742	Forskrift 31. juli 1978 om regulering av ferdselen i Ølbergholmen friområde, Tjølling.
FOR-1988-07-20-632	Forskrift 20. juli 1988 for offentlige friluftsområder i Kragerøskjærgården, Kragerø.

FOR-1994-05-25-462	Forskrift 25. mai 1994 om ferdselsregler for Søndre Jeløy landskapsvernområde, Moss.
FOR-1995-12-20-1190	Forskrift 20. desember 1995 om ferdselsregler for friområdene og naturreservatet på Langøya, Våle.
FOR-2000-06-09-606	Forskrift 9. juni 2000 om ferdselsrestriksjoner langs Rallarveien, Hol.
FOR-2001-04-26-484	Forskrift 26. april 2001 om ferdselsrestriksjoner langs deler av Rallarvegen, Hol.
FOR-2003-06-23-818	Forskrift 23. juni 2003 om ferdselsrestriksjoner langs deler av Rallarvegen, Hol.
FOR-2002-07-05-885	Forskrift 5. juli 2002 om atferdsregler for Oscarsborg, Akershus.
FOR-2004-07-08-1158	Forskrift 8. juli 2004 om atferdsregler for Oscarsborg befestning, Akershus.
FOR-2007-07-09-1079	Forskrift 9. juli 2007 om atferdsregler for Langøyene, Nesodden.
FOR-2008-07-08-887	Forskrift 8. juli 2008 om adferdsregler etter friluftsløven § 15 og innføring av båndtvang etter hundelovens § 6, Kristiansand.
FOR-2011-10-26-1446	Forskrift 26. oktober 2011 om atferdsregler etter friluftsløven § 15, Spirabukta på Konglungen, Asker.
FOR-2015-05-18-1910	Forskrift 18. mai 2015 om atferdsregler for friluftsområdet Nettet/Kinnartangen, Hurum.
FOR-2015-05-20-533	Forskrift 20. mai 2015 om adferdsregler for Søndre Håøyas østside, Frogn.

Lovforarbeider

Friluftskomiteéens innstilling (1954)	Justis- og politidepartementets innstilling med utkast til Lov om friluftslivet m. v. Avgitt september 1954 av Friluftsløvskomiteén av 1950.
Ot.prp. nr. 27 (1995-1996)	Ot.prp. nr. 27 (1995–1996) om lov om endringer i lov av 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet.
Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)	Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan og bygningsloven) (plandelen).
Innst. 187 S (2013-2014)	Innst. 187 S. (2013-2014) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Hallgeir H Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om grunnlovsfesting av økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettigheter, med unntak av romertall IX.
Prop. 42 L (2019-2020)	Prop. 42 L (2019-2020) Endringer i friluftsløvsloven (oppfølging av kommune- og regionreformen).
Innst. 321 L (2019-2020)	Innst. 321 L (2019-2020) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i friluftsløvsloven (oppfølging av kommune- og regionreformen).

Veiledere og andre offentlige dokumenter

Reguleringsplanveileder (2022)	Veileder for reguleringsplaner i plan- og bygningsloven. Utgitt av kommunal og distriktsdepartementet i september 2022.
Veiledning om lov- og forskriftsarbeid (2000)	Veiledning om lov- og forskriftsarbeid. Utgitt av justis- og beredskapsdepartementet i mars 2000.
Rundskriv om friluftsløven (2007)	Rundskriv om lov om friluftslivet av 28. juni 1957 nr. 16. Utgitt av Miljøverndepartementet i 2007.

Rettspraksis

Rt. 1996 s. 78 (Bjørlo Hotell)
Rt. 1998 s. 1164 (Furumoa)
Rt. 2007 s. 102 (Yxney)
Rt. 2012 s. 889 (Nesodden Kyststi)
Rt. 2014 s. 36 (Hovden Alpin)

Forvaltningspraksis

Sak nr. 2014/1563, Dømmesmoen	Miljødirektoratets behandling av klage på Atferdsregler for lysløypa på Dømmesmoen og Rosholtveien i Grimstad kommune, sak nr. 2014/1563, 04.06.2014.
Sak nr. 2019/6232, Arendal	Miljødirektoratets behandling av klage på avgjørelse om å ikke stadfeste forskrift i Arendal kommune, sak nr. 2019/6232, 10.03.2020.

Sak nr. 2021/10883, Dømmesmoen a	Brev fra grunneier til miljødirektoratet vedrørende behandling av klage på Grimstad kommunes vedtak i sak 20/193, pågående sak.
Sak nr. 2021/10883, Dømmesmoen b	Brev fra grunneier til Fylkesmannen om klage på Grimstad kommune for ikke å ha overholdt avtale med grunneieren, 05.08.2020.
Sak nr. 2023/7624, Nordreisa	Miljødirektoratets behandling av klage på forskrift om hundekjøring i Reisadalen, pågående sak.

Høringsnotater og andre kommunale dokumenter

Sak nr. 45/19, Dovre	Saksfremlegg, Dovre kommune, saksnr. 45/19, 22.11.2019.
Sak nr. 042/20, Moss	Saksfremlegg, Moss kommune, saksnr. 042/20, 13.08.2020.
Sak nr. 34/20, Asker	Tilleggsnotat, Asker kommune, saksnr. 34/20, 08.09.2020.
Sak nr. 20/28343-1, Asker	Saksfremlegg, Asker kommune, saksnr. 20/28343-1, 13.10.2020.
Sak nr. 036/23, Nesodden	Saksfremlegg, Nesodden kommune, saksnr. 036/20, 15.05.2023.
Sak nr. 2022/3205, Fredrikstad	Høringsnotat, Fredrikstad kommune, saksnr. 2022/3205, 24.08.2022.
Områdeplan fra Nesodden (2021)	Områdeplan for Flaskebekk og Sjøstrand, vedtatt av Nesodden kommune 15.12.2021.

Litteratur og artikler

- Aanerud (2023) Aanerud, Jan Gudmund, «Karnov lovkommentar til frilufsloven» i Lovdata Pro (2023), hentet 30.11.2023.
- Backer (2007) Backer, Inge Lorange, «Allemannsretten i dag», i *Lov og Rett*, Vol. 46 (2007) nr. 8, s. 451-470.
- Backer (2013) Backer, Inge Lorange, «Lokale forskrifter – et interessant sidespor i rettsforskningen?», i *Forsker og formidler: Festskrift til Erik Magnus Boe*, Universitetsforlaget 2013, s. 25-43.
- Eckhoff (2001) Eckhoff, Torstein, *Rettskildelære*, 5. utg., ved Jan E. Helgesen, Oslo: Universitetsforlaget, 2001.
- Eckhoff og Smith (2022) Eckhoff, Torstein, Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 12. utgave, Oslo: Universitetsforlaget, 2022.
- Falkanger og Falkanger (2022) Falkanger, Thor og Falkanger Aage Thor, *Tingsrett*, 9. utgave, Oslo: Universitetsforlaget, 2022.
- Falkanger (1999) Falkanger, Thor, «Allemannsrett: Noen perspektiver bakover og fremover», *Lov og Rett*, vol. 38 (1999) nr. 3, s. 170-183.
- Hardin (1968) Hardin, Garrett, «The Tragedy of the Commons», *Science*, vol. 162 (1968), no. 3859, s. 1243-1248.
- Holth og Winge (2019) Holth, Fredrik og Winge, Nikolai K., *Plan- og bygningsrett – kort fortalt*, 2. utgave, Oslo: Universitetsforlaget 2019.
- Nygaard (2004) Nygaard, Nils, *Rettsgrunnlag og standpunkt*, 2. utgave, Oslo: Universitetsforlaget 2004.

- Myklebust (2004) Myklebust, Ingunn Elise, *Kystsoneforvaltning*, Det juridiske fakultets skriftserie nr. 98, Universitetet i Bergen, 2004.
- Reusch (2012) Reusch, Marianne, *Allemannsretten, friluftslivets rettsgrunnlag*, 1. utg., Oslo: Flux forlag, 2012.
- Reusch (2013) Reusch, Marianne, «Forholdet mellom friluftsløven og plan- og bygningsloven», i *Kart og plan*, vol. 73 (2013) nr. 4, s. 276-287.
- Reusch (2014) Reusch, Marianne, «Allemannsrett i tilrettelagte områder: Fri ferdsel alpinanlegg og bading på Tjuvholmen?», i *Tidsskrift for eiendomsrett*, vol. 10 (2014) nr. 2, s. 135-146.
- Reusch (2016) Reusch, Marianne, *Friluftsløven, med kommentarer*, 1. utg., Oslo: Gyldendal Juridisk, 2016.
- Dalen og Oppøyen (2023) Dalen, Håvard Bergesen og Oppøyen, Madeleine Schlyter, *Friluftsliv i Norge – Status og historisk utvikling*, publisert for SSB, 2023.
- Zimmermann (2023) Zimmermann, Liv, «Karnov lovkommentar til friluftsløven» i Lovdata Pro (2023), hentet 06.12.2023.
- Nettartikler (nyhetsartikler etc.)**
- Miljødirektoratet Miljødirektoratet, «Spørsmål og svar om allemannsretten», <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/friluftsliv/friluftsliv-og-allemannsretten/ofte-stilte-sporsmal-om-allemannsretten/> (hentet 20.11.23).

- NOAH v/ Tove Stuhr Sjøblom, «Langøya»,
<https://www.noah.no/langoya/> (hentet 04.12.23).
- Budstikka v/ Trude Nygård Evensen og Jan Sandal, «Allmennhetens tilgang til strendene ved Spirabukta», publisert 26.09.20,
<https://www.budstikka.no/allmennhetens-tilgang-til-strendene-ved-spirabukta/o/5-55-1007325>
(hentet 06.12.23).
- Trolltunga AS v/ Ullensvang kommune,
«Trolltunga tur – Eit spektakulært turmål»,
<https://no.trolltunga.com/planlegg-turen-din/fjellturen-til-trolltunga/> (hentet 07.12.23).

Lister over tabeller, figurer o.l.

Tabelloversikt:

Tabell 1: Utvalgte forskrifter

Tabell 2: Forskriftenes utforming