

Allemannsretten i møte med masseferdsel

*Adgangen til begrensninger i ferdsel av hensyn
til naturen*

Kandidatnummer:
188

Antall ord: 14845



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

Juni 2017

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	2
1 Innledning	4
1.1 Oppgavens problemstilling og aktualitet	4
1.2 Oppgavens avgrensning	6
2 Allemannsretten og frilufsloven § 2	7
2.1 Historisk utvikling	7
2.2 Frilufsloven § 2	11
3 Hjemmel for begrensninger i allemannsretten	14
3.1 Frilufsloven	14
3.1.1 Ferdselsregulering gjennom frilufsloven § 11	14
3.1.2 Ferdselsregulering gjennom frilufsloven § 15	17
3.1.2.1 Når kan det vedtas restriksjoner?	17
3.1.2.2 Hvilke restriksjoner kan legges?	19
3.1.3 Ferdselsregulering gjennom frilufsloven § 16	21
3.1.4 Forvaltningslovens anvendelse på frilufsloven	24
3.1.5 Frilufslovens restriksjonsmuligheter oppsummert	25
3.2 Naturmangfoldloven	27
3.2.1 Introduksjon til naturmangfoldloven	27
3.2.2 Ferdselsregulering gjennom vedtak av nasjonalpark	30
3.2.2.1 Når kan det vedtas restriksjoner?	30
3.2.2.2 Hvilken ferdsel kan begrenses?	30
3.2.3 Ferdselsregulering gjennom vedtak av naturreservat	33
3.2.3.1 Når kan det vedtas restriksjoner?	33
3.2.3.2 Kan ferdsels begrenses?	34
3.2.4 Ferdselsregulering gjennom biotopvernområder	35
3.2.5 Naturmangfoldlovens restriksjonsmuligheter oppsummert	35
3.3 Plan- og bygningsloven	36
3.3.1 Introduksjon til plan- og bygningsloven	36
3.3.2 Forvaltningslovens anvendelse på plan- og bygningsloven	37
3.3.3 Ferdselsregulering gjennom kommuneplanen	39

3.3.4	Ferdselsregulering gjennom reguleringsplan.....	42
3.3.5	Plan- og bygningslovens restriksjonsmuligheter oppsummert.....	43
4	Sammenligning av adgangen til ferdselsbegrensning.....	44
5	Hva kan gjøres videre?	47
6	Kildeliste.....	50

1 Innledning

1.1 Oppgavens problemstilling og aktualitet

Ferdsl i skog, mark og på fjellet ligger dypt forankret i den norske folkesjelen. Det følger av lov 2. Juni 1957 nr. 16 om friluftslivet (frilftsloven (fril.)) § 2 at ”i utmark kan enhver ferdes til fots hele året, når det skjer hensynsfullt og med tilbørlig varsomhet.” Dette er selve kjernen i det som omtales som allemannsretten; retten til å ferdes på land og vann, høste av naturen, bade og overnatte. Allemannsretten er ikke et juridisk definert begrep, men brukes både i frilftsloven og naturmangfoldloven for å omtale retten til å ferdes hovedsakelig i utmark, men også delvis i innmark.¹

Oppgaven skal gjøre rede for problemene som oppstår i de tilfellene hvor hver og en ferdes i tråd med frilftslovens regler, men kommer i konflikt med frilftslovens formål om å ”å verne frilftslivets naturgrunnlag og sikre almenhetens rett til ferdsel, opphold m.v. i naturen, slik at muligheten til å utøve frilftsliv som en helsefremmende, trivselskapende og miljøvennlig fritidsaktivitet bevares og fremmes” jf. frilftsloven § 1 fordi den totale belastningen i området overskrider områdets bæreevne.

Det vil derfor bli reist spørsmål om hva som kan gjøres for å eventuelt avdempere problemer med stor ferdsel. Det vil bli vurdert hvilke tiltak som kan gjøres etter frilftsloven §§ 11, 15 og 16. Videre vil det bli vurdert om Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven (nml.)) §§ 33, 36 og 37, samt om Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven (pbl.)) §§ 11-8 og 12-7 kan gi grunnlag for ferdselsbegrensende tiltak.

De siste årene har oppslag i media vist at utøvelse av allemannsretten også kan ha negative konsekvenser for naturen. Det mest framtrdende eksempelet er fra Trolltunga, hvor flere reportasjer viser forurensning, forsøpling og en voldsom slitasje² etter at trafikken de siste årene har eksplodert.³ Lignende problemstillinger viser seg andre steder i landet, noe som illustreres i artikkelen ”-Turfolket ødelegger fjellet”, hvor Komsatoppen i Alta og

¹ Reusch, Marianne, *Allemannsretten: frilftslivets rettsgrunnlag*, 1. Utgave (2012) s. 20

² ”Brennpunkt - Oppdrag Trolltunga”, TV-program fra NRK Brennpunkt 23.11.2016

³ ”Formidabel økning i Trolltunga-turismen”, Artikkel fra NRK Hordaland 23.08.2016

Preikestolen i Rogaland nevnes som eksempler.⁴ Dette har ført til et behov for tiltak. Ved Preikestolen har en valgt å utbedre stien for å begrense slitasjen og forenkle turen.⁵ Men utbedringer koster både penger og reduserer inntrykket av urørt natur.

I Sogndal har det også oppstått problemer med høy slitasje som følge av en kraftig økende ferdsel. Tidligere var terrengsykling, hovedsakelig utforsykling, en fritidsaktivitet for en liten gruppe lokale, men etter positiv medieomtale ble området også populært for tilreisende. Samtidig økte andelen lokale syklistene kraftig. Dette førte til høyere ferdsel og større slitasje på stiene. Syklistene gikk derfor sammen med grunneierne og kommune, og fikk på plass ”kjøreregler” for området. En ble blant annet enige om å redusere markedsføringen av sykling fra området, begrense sykling på vått underlag, samt å ikke bruke bil som erstatning for å sykle til toppen selv.⁶ Det reiser seg derfor spørsmål om det er mulig å anvende rettsreglene til å regulere ferdselen, og dermed påvirkningen masseturisme kan ha på naturen og lokalbefolkningen som opplever økt ferdsel i sine områder.

Samtidig som en opplever problemer med økt ferdsel i enkelte områder er det klart at det er ønskelig fra myndighetene med en videre økt bruk av naturen. I siste Stortingsmelding om friluftsliv legges det opp til en generell åpning for mer av de moderne ferdselsformene, og økt tilrettelegging for at flere skal få tilgang til naturen.⁷ Det er derfor nærliggende å anta at ferdselen vil øke ytterligere, og da særlig i populære områder. En slik økning kan føre til mer press på naturen, og potensielt skadevirkninger som økt slitasje. I enkelte områder kan det derfor være behov for regulering av ferdselen.

Forskning viser at klimaet forventes å bli våtere i årene som kommer.⁸ Økt ferdsel i vått terreng vil i seg selv medføre økt slitasje og følgene knyttet til dette.⁹ Dette aktualiserer behovet for å fastsette grensene for hvor mye ferdsel en skal tillate før en vedtar restriksjoner for å ivareta formålsparagrafene i friluftsloven, og for å sikre at også framtidige generasjoner får muligheten til å drive friluftsliv.

⁴ ”-Turfolket ødelegger fjellet”, Artikkel fra NRK Troms 08.07.2014

⁵ ”Sherpasti har gitt færre ”stilettskader på Preikestolen”, Artikkel fra NRK Rogaland 04.07.2014

⁶ Konflikten er beskrevet ytterligere i ”Kippernes, Kristoffer H., «Festbrems i Sogn» i *Terrengsykkel* nr. 64 (2016) s. 20-22 s. 22” og adferdsreglene er tilgjengelig på nettsiden sognterrengsykkel.no (sist besøkt 22.05.2017)

⁷ Meld.St.18 (2015-2016) Friluftsliv – natur som kilde til helse og livskvalitet s. 7-8

⁸ Hanssen-Bauer, Inger (red. mfl), «Klima i Norge 2100 - Kunnskapsgrunnlag for klimatilpasning oppdatert i 2015», NCCS report no. 2/2015 (2015)

⁹ Øian, Hogne mfl., «Effekter av ferdsel og friluftsliv på natur - En sammenstilling av nasjonal og internasjonal litteratur», NINA rapport 1182 (2015) s. 28

Oppgaven tar for seg et spørsmål som ikke har sett rettslig prøving. Derimot har en mye lovtekst å ta utgangspunkt i, i tillegg til enkelte uttalelser i forarbeidene og formålsbestemmelser som gir videre veiledning. I følge Rt. 1998 s. 1164 (Furumoa) passer ikke allemannsretten direkte inn under et privatrettslig eller offentligrettslig institutt, men en slik inndeling ble heller ikke ansett nødvendig.¹⁰ Restriksjoner av allemannsretten i kraft av bestemmelsene avhandlingen drøfter har derimot et klart offentligrettslig preg, ettersom det gjelder vedtak i kraft av forskrift eller enkeltvedtak. Det er lite rettspraksis på området som bidrar til rettsutvikling, men Høyesterett uttaler i Rt. 2004 s. 1985 avsnitt 49 at det må gis adgang til ”en viss justering i pakt med tiden og forholdene”. Bestemmelsene i friluftsløven må derfor tolkes i lys av dagens samfunn.

1.2 Oppgavens avgrensning

Oppgaven avgrenses mot kommersiell ferdsel. Utgangspunktet er at det er tillatt å bruke ferdselsretten i utmark til kommersiell virksomhet jf. Rt. 2014 s. 36 (Hovden Alpin). Ettersom oppgaven tar for seg konsekvensene knyttet til høy ferdsel, og ikke det at kommersielle parter benytter seg av mulighetene allemannsretten gir, vil dette være en naturlig avgrensning.

Fokuset vil være å avklare lovgivningens virkemidler i de tilfeller hvor det oppstår behov for å verne naturen mot masseferdsel, og ikke eventuelle andre interesser grunneier og bruker måtte ha. Det vil likevel være naturlig å vise til regler som har som hovedformål å beskytte grunneier for å få fram hvilke virkemidler en har for å regulere ferdsel.

¹⁰ Rt. 1998 s. 1164 s. 1170

2 Allemannsretten og frilufsloven § 2.

2.1 Historisk utvikling

I den tidlige lovgivningen var allemannsretten kun spredt regulert, og omhandlet begrensede ferdsels og høstingsretter. Dette blir forklart ved at landet stort sett var spredt bebygget, og folk reiste lite.¹¹ Etter hvert som samfunnet utviklet seg, ble det også behov for å regulere ferdselen ytterligere. Ferdselen ble først delvis regulert av strandloven av 1937, før ytterligere regulering kom gjennom naturvernloven av 1954 og en ny midlertidig strandlov av 1954. Likevel så en behov for en mer helhetlig kodifisering av de lovfestede og sedvanebaserte ferdselsretter. Frilufsloven av 1957 var loven som skulle gjøre dette.¹²

Om frilufsloven kun var en kodifisering av gjeldende rett, eller om den også var en utvidelse av ferdselsretten i favør den som ferdes, kan imidlertid diskuteres. Falkanger omtaler lovfesting som en utvidelse av allmenhetens rettigheter, hvor utvidelsen var begrunnet med et ønske om å beskytte allmenhetens økende bruk av naturen til rekreasjonsformål.¹³

Det uttales i ot.prp. nr. 2 (1957) at ferdselsretten var preget mer av tiden hvor bønder hadde behov for å ferdes over hverandres eiendommer for å drive sin næring, og at den var gjensidig bebyrdende.¹⁴ Dette står i kontrast til dagens bruk, som i hovedsak er ren rekreasjon.¹⁵

Utgangspunktet for frilufsloven av 1957 var at en ønsket avklaring av hvilke rettigheter en hadde til å ferdes m.m. på annen manns grunn. Lovgivers formål med frilufsloven var altså å beskytte grunneier, samtidig som en sikret allmenheten adgang til naturen. Om naturvernet ikke var glemt, så var det i alle fall ikke særlig omtalt.¹⁶

I lovens forarbeider omtaler departementet i svært liten grad at naturvern var en av tankene bak behovet for loven. Det som nevnes er nesten utelukkende konflikten mellom grunneier og den som ferdes, og grunneiers behov for beskyttelse.¹⁷ Det framgår derimot ganske klart at lovgiver mente det var naturvernlovens oppgave å gi hjemmel for vern av naturen, og at slik

¹¹ Ot.prp. nr. 2 (1957) Om lov om frilufslivet s. 3-5

¹² Ot.prp. nr. 2 (1957) s. 6

¹³ Falkanger, Thor, «Allemannsrett, noen perspektiver bakover og framover» i Lov og rett (1999), s 170-183, s. 174

¹⁴ Ot.prp. nr. 2 (1957) s. 9

¹⁵ Dervo, Børre K. (red.), «Frilufsliv i Norge anno 2014 – Status og utfordringer» *NINA rapport 1073* (2014) s. 19

¹⁶ Falkanger (1999) s. 174-175

¹⁷ Ot.prp. nr. 2 (1957) s. 19

regulering i frilufsloven ikke var nødvendig.¹⁸ Det er likevel inntatt en henvisning i frilufsloven § 15 andre punktum om at det kan vedtas begrensninger for å ”verne dyre- og plantelivet”. Videre uttales det i kommentarene til § 11 at en skal forhindre at det legges igjen søppel av hensyn til dyrelivet.¹⁹ Så en liten innvirkning hadde naturvernet fått, selv om det nok kan tenkes at det i stor grad var påvirket av bøndenes interesse i å beskytte sine beitedyr, og dermed også egentlig var en forlengelse av grunneiervnet.

Ved lovendringen i 1996 økte en fokuset på naturvern gjennom vedtakelsen av frilufslovens formålsparagraf hvor en uttalte at

”formålet med denne loven er å verne frilufslivets naturgrunnlag og sikre almenhetens rett til ferdsel, opphold m.v. i naturen, slik at muligheten til å utøve frilufsliv som en helsefremmende, trivselskappende og miljøvennlig fritidsaktivitet bevares og fremmes” jf. fril. § 1.

Også forarbeidene til lovendringen av 1996 hadde en annen tilnærming enn tidligere. Det ble uttalt at ”endringene i frilufslivsforvaltningen vil gi kommunene bedre muligheter til å sikre en god styring innen frilufspolitikken, slik at allmenhetens rettigheter blir bedre ivaretatt og slik at det biologiske mangfoldet ikke lider skade”.²⁰ Videre ble det understreket at kommunene skal engasjere seg aktivt for å ivareta hensynet til naturgrunnlaget.²¹ Det er dermed gitt en utstrakt adgang til å vurdere konsekvensene ferdselen har for naturen når en vurderer inngrep i allemannsretten.

Endringene må sees i lys av et generelt økt fokus på miljø i lovgivningen. Vedtakelsen av Grunnloven § 110b (nå Grl. § 112) grunnlovsfestet myndighetens plikt til å ivareta miljøet for fremtidige generasjoner gjennom lover og forskrifter.²² Slik følger endringene i frilufsloven opp denne plikten.

Det klareste eksempelet på oppfyllelse av plikten til å ivareta miljøet i frilufsloven er vedtakelsen av den allerede nevnte formålsparagrafen. Det ble også tatt inn en endring i lovens § 11 om eiers bortvisningsrett, hvor en spesifiserte at også den som ”påfører miljøet skade” kan bortvises fra eiendommen²³. Lovendringen i 1996 gav dermed grunnlag for å i større grad legge vekt på hensyn ut over konflikten mellom grunneier og den som ferdes. Det

¹⁸ Ot.prp. nr. 2 (1957) s. 22

¹⁹ Ot.prp. nr. 2 (1957) s. 33

²⁰ Ot.prp. nr. 27 (1995-1996) Om lov om endringer i lov av 28. Juni 1957 nr. 16 om frilufslivet. s. 5

²¹ Ot.prp. nr. 27 (1995-1996) s. 6

²² Bugge, Hans Chr., *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 3. Utgave (2011) s. 140

²³ Ot.prp. nr. 27 (1995-1996) s. 16

er derfor interessant å se hvilke type konflikter knyttet til ferdselsrestriksjoner som ser prøving i domstolene.

Det er gjennom strandretten at en har sett mest prøving av friluftslovens ferdselsregler. Den mest sentrale dommen er Rt. 1998 s.1164 (Furumoa), hvor grunneier hadde gjerdet inn hele eiendommen, og hevdet den var innmark. Kommunen mente derimot at deler av området som var gjerdet inn var utmark, og at gjerdene utgjorde ulovlige stengsler. Høyesterett kom til at selv om området var inngjerdet og blant annet inneholdt moloer, båtslipp og utespiseplass så var stranden så langt fra boligen at ikke hele tomten kunne ansees som innmark. Høyesterett uttalte i den forbindelse at større hustomter som helhet ikke kunne ansees som innmark, men at det begrenses til den private sonen rundt huset.²⁴ Følgelig kunne ikke området gjerdes inn, og allmenheten stenges ute. Høyesterett påpekte at på tidspunkter når området brukes av grunneier, må allmenheten vise tilstrekkelig hensyn jf. §§ 2 og 11.²⁵ Videre ble det uttalt at dersom ferdselen ble særlig belastende, så kunne grunneier søke området sperret etter friluftsloven § 16.²⁶

Furumoa-dommen ble etterfulgt av Rt. 2005 s. 805 (Hvaler). Denne gangen ønsket grunneier å forby ferdsel på en sti i strandsonen til fordel for en sti lengre borte, og anførte at eiendommen måtte regnes som innmark. Under henvisning til Furumoa-dommen kom Høyesterett til at eiendommen i sin helhet ikke kunne ansees som ”hustomt” etter friluftsloven § 1 a.²⁷ Det var heller ikke adgang til å anvende bestemmelsens sekkebetegnelse om at allmenhetens bruk var ”til utilbørlig fortrenghet” for ham. Blant de sentrale momenter for avgjørelsen var det at grunneier da sjøboden ble bygget hadde akseptert allmenheten ferdes i området.²⁸

Videre i rekken av dommer hvor allmenheten ble gitt ferdselsrett på tross av påståtte ulemper fra grunneier var Rt. 2007 s. 102 (Yxney). Her gjaldt det allmenhetens adgang til holmene rundt Torsholmen som allmenheten brukte til bading og oppankring. Grunneier hevdet bruken var til fortrenghet for ham. Høyesterett mente det ikke var snakk om konkurrerende bruk, men

²⁴ Rt. 1998 s. 1164, s. 1171

²⁵ Rt. 1998 s. 1164, s. 1182

²⁶ Rt. 1998 s. 1164 s. 1174

²⁷ Rt. 2005 s. 805, avsnitt 67

²⁸ Rt. 2005 s. 805 avsnitt 71-72

en normal ferdsel i tråd med frilufsloven. Det at grunneier oppfattet bruken som forstyrrende var ikke tilstrekkelig til å begrense ferdselen.²⁹

En nyansering av rett til ferdsel i strandsonen fra de overstående dommer kom med Rt. 2008 s. 803 (Kongsbakke). Grunneier hadde her fått pålegg om å fjerne en port som kommunen mente var ulovlig. Spørsmålet var om porten begrenset ferdselen i utmark, eller om allmenhetens ferdsel ville være til ”utilbørlig fortrengsel” jf. § 1a og området derfor måtte ansees som innmark. I motsetning til i tidligere dommer, kom Høyesterett til at porten var lovlig ettersom den forhindret ferdsel direkte inn på den del av eiendommen som var i umiddelbar nærhet til husene og som måtte ansees som hustomt.³⁰ Det ble lagt vekt på at hyttene på tomten lå samlet i et tun, noe som kunne utvide innmarken noe. Samtidig kom retten til at allmenhetens ferdsel ville være til sjenanse for grunneier. Det var også en alternativ sti. Førstvoterende mente her, i motsetning til i Hvaler-dommen, at den alternative stien var bedre egnet for allmenhetens ferdsel.

Når det gjelder konflikter tilknyttet ferdselsrett, som ikke gjelder strandrett, er Rt. 2014 s. 36 (Hovden Alpin) en sentral dom. Spørsmålet var om et skisenter hadde rett til å nekte en skiskole å drive skiskolevirksomhet i anlegget. Førstvoterende kom til at nedfartene i alpinanlegget i utgangspunktet var utmark etter frilufsloven § 1a første punktum.³¹ Spørsmålet var om annen kommersiell bruk var til ”utilbørlig fortrengsel” for grunneieren jf. § 1a første ledd tredje punktum. Førstvoterende kom til at dette ikke var tilfelle. Det var ikke anført at skisenterets andre kunder ble fortrenget av bruken, og førstvoterende fant heller ikke adgang til å på generelt grunnlag avgrense mot kommersiell bruk av nedfartene.³² Derimot ble bruk av heisanlegget ansett som å falle utenfor allemannsretten, og her var alpinesenterets begrensning av instruktørens ferdsel følgelig lovlig.³³

Fra den overstående gjennomgangen av rettspraksis virker fokus å være konflikter mellom grunneiers ønske om fred og allmenhetens ønske om ferdsel og rekreasjon i utmark.

Konflikter i skjæringspunktet mellom rekreasjon og hensynet til naturen har derimot ikke sett prøving. Som vist i det overstående det likevel en praktisk problemstilling. Kanskje er noe av problemet at naturen ikke i like stor grad har noen som taler dens sak i rettssystemet. Det vil i

²⁹ Rt. 2007 s. 102, avsnitt 108

³⁰ Rt. 2008 s. 803, avsnitt 55

³¹ Rt. 2014 s. 36, avsnitt 56-57

³² Rt. 2014 s. 36, avsnitt 65

³³ Rt. 2014 s. 36, avsnitt 74

det følgende bli gjort rede for hvilke muligheter en har til å anvende hensynet til naturen for å regulere ferdselen etter frilufsloven.

2.2 Frilufsloven § 2

Frilufsloven § 2 gir adgang for ”enhver” til å ferdes i utmark såfremt det skjer ”hensynsfullt og med tilbørlig varsomhet”.

”Enhver” viser til at allemannsretten ikke er noe som kun tilfaller en bestemt gruppe personer, så fremt en ferdes i tråd med de videre vilkår. ”Enhver” innebærer ikke at ulike ferdselsformer sidestilles. Bestemmelsens andre ledd begrenser adgangen til å ferdes med hest eller sykkel på ”veg eller sti i utmark og over alt i utmark på fjellet”. Det gis også ytterligere adgang for kommuner til å forby ferdsel med hest og sykkel eller lignende.³⁴

Fra frilufslovens formål om grunneierbeskyttelse kan ordlyden ”hensynsfull og med tilbørlig varsomhet” forstås som at ferdselen skal foregå uten å påføre skade på eiendommen, eller naturen og artene som finnes der. Det at en skal opptre ”hensynsfullt” stiller en forventning om at den som ferdes blant annet ikke kaster søppel eller etterlater seg mer spor enn nødvendig. Det følger av frilufsloven § 1 at lovens formål er å ”verne frilufslivets naturgrunnlag”. Dette kommer også til uttrykk i forarbeidene, hvor det heter at ”også i forbindelse med frilufsaktiviteter må det tas hensyn til miljøet. Heri ligger at det skal tas hensyn til naturgrunnlaget og naturmiljøet”.³⁵ Fokuset på naturen i frilufsloven må sees i sammenheng med Grunnlovens § 112 om vern av naturen for fremtidige generasjoner. Selv om uttalelsene enkeltvis er lite konkret, gir de samlet uttrykk for et ønske om et frilufsliv som bevarer naturen også for fremtiden.

Det må videre vurderes hvem det er som skal ferdes ”aktsomt” jf § 2. Hvis hver og en ferdes aktsomt, kan ferdselen likevel ha negative konsekvenser dersom mange nok ferdes i samme område innenfor et gitt tidsrom. Spørsmålet er da om en kan se den samlede ferdsel under ett, noe som var oppe til behandling da frilufsloven ble vedtatt. Departementet uttalte at bestemmelsen er ”knyttet til den enkeltes egen oppførsel” og at den ikke kommer til anvendelse ”hvor det hevdes at almenhetens ferdsel i sin alminnelighet vil volde skade”.³⁶

³⁴ Fril. § 2 andre ledd

³⁵ Ot.prp. nr. 27 (1995-1996) s. 18

³⁶ Ot.prp. nr. 2 (1957) s. 25

Spørsmålet er også behandlet i rettspraksis. I Furumoa-dommen gjaldt det, som tidligere nevnt, spørsmål om grunneier måtte fjerne stengsler for allmenhetens ferdsel i strandsonen. Det lå en campingplass på naboeiendommen, noe som gjorde at grunneier fryktet høy trafikk på eiendommen hvis allmenheten fikk tilgang. Det ble ikke uttalt eksplisitt at en ikke hadde adgang til å se ferdselen samlet når en vurderer ferdselen etter § 2, men førstvoterende uttalte at hun

”er ikke uenig i at høy utnyttelse kan være belastende for eierne, og etter omstendighetene til utilbørlig fortrenghet av dem. (...) Slik jeg ser det er dette et spørsmål som vil kunne rettferdiggjøre et stengsel etter lovens § 16, såfremt det viser seg at bruken av ferdselsretten blir særlig belastende.”³⁷

Det var altså ikke aktuelt å innfortolke en kumulasjon av ferdselen i vurderingen av om tålegrensen i § 2 er overskredet. Dersom problemet er den totale ferdselen må en eventuelt anvende lovens bestemmelser om ferdselsrestriksjoner. Furumoa-dommen gjaldt et tilfelle der det var folks tilstedeværelse som i seg selv utgjorde problemet for grunneier og ikke skadene som oppstod som følge av ferdselen. Dette gjør at dommen ikke blir like relevant, men den gir likevel uttrykk for en overordnet norm om at dersom hver og en ferdes ”hensynsfullt og med tilbørlig varsomhet” jf. § 2, så er det ikke adgang til å begrense ferdselen etter bestemmelsen.

For andre aktiviteter enn ferdsel til fots, og mer bestemt ferdsel med ”ride- eller kløvhest, kjelke, tråsykkel eller lignende” har kommunen adgang til å vedta forbud i samråd med grunneier jf. fril. § 2 andre ledd. Av forarbeidene følger det at en skal ta vurderingen ut fra ”lokale forhold og behov”,³⁸ og at ”en slik adgang [til forbud for ferdsel med hest og sykkel] vil kunne ha betydning f.eks. hvor ridning eller sykling er til ulempe for turfolk til fots”.³⁹

Problemene i Sogndal kan potensielt løses gjennom å vedta forbud mot sykling etter fril. § 2 andre ledd. En vil da kunne unngå sykling på de stiene hvor en ser at slitasjen blir for høy.

Bestemmelsens formål er i følge forarbeidene å begrense ferdsel som er problematisk for dem som ferdes til fots.⁴⁰ Den kan derfor synes lite egnet til å regulere ferdsel av hensyn til naturen. En må ta i betraktning at frilufsloven ble gitt på et tidspunkt da naturvernet var tilnærmet fraværende i frilufsloven. Ettersom de første terrengsyklene ble produsert på 1970-

³⁷ Rt. 1998 s. 1164 s. 1174

³⁸ Ot.prp. nr. 27 (1995-1996) s. 18

³⁹ Ot.prp. nr. 2 (1957) s. 27

⁴⁰ Ot.prp. nr. 2 (1957) s. 27

tallet,⁴¹ kan en ikke forvente at dette er noe lovgiver tenkte på å regulere. Når allemannsretten skal sees i lys av dagens samfunnsforhold,⁴² er det derfor rimelig at en også gir hensyn til å regulere sykling av hensyn til miljøet.

Dette gjelder derimot bare dersom syklingen ikke forflytter seg til nye områder, hvor sykling ikke er forbudt etter § 2 andre ledd. En vil da risikere en konsentrasjon av sykling på noen stier, og et nytt behov for forbud. En slik situasjon vil gjerne ikke være ønskelig, da det etter hvert kan føre til store begrensninger i ferdselen. Videre virker det også som om det ønskes en liberalisering av reguleringen av ”moderne friluftaktiviteter” som sykling ut fra uttalelser i siste Stortingsmelding om friluftsliv.⁴³ En utstrakt bruk av generelle forbud mot sykling synes derfor lite ønskelig.

En ser dermed at frilufsloven § 2 ikke gir grunnlag for å gjøre generelle begrensninger i ferdselsretten, ut over forbud mot ferdsel med sykkel, hest eller lignende jf. fril. § 2 andre ledd. Det vil derfor være relevant å undersøke hvilke andre muligheter en har til å begrense ferdselen når skadene av den samlede ferdsel blir for stor.

⁴¹ Bryhn, Rolf. (2013, 19. august). Terrengsykling. I Store norske leksikon. Hentet 25. mai 2017 fra <https://snl.no/terrengsykling>.

⁴² Rt. 2004 s. 1985, avsnitt 49

⁴³ Meld. St. 18 (2015-2016 s. 31

3 Hjemmel for begrensninger i allemannsretten

3.1 Friluftsløven

3.1.1 Ferdelsesregulering gjennom friluftsløven § 11

Friluftsløvens § 11, som omhandler ferdselskultur og eiers bortvisningsrett, har en todelt funksjon. I § 11 første ledd utdypes plikten fra § 2 om å ferdes ”hensynsfullt og med tilbørlig varsomhet” ved at det legges til at enhver har plikt til å ikke ”volde skade eller ulempe for eier, bruker eller andre, eller påføre miljøet skade”. Videre er bestemmelsens andre ledd hjemmel for eiers bortvisningsrett dersom personer ikke ferdes i tråd med allemannsretten.

Ordlyden ”skade eller ulempe” jf. § 11 kan forstås slik at en ikke skal ødelegge noe på eiendommen. En skal heller ikke etterlate tydelige tegn på at en er eller har vært på eiendommen, slik at en forringer eller fortrenger andres bruk. Bestemmelsen utdyper med at en skal se til at en ikke ”etterlater seg stedet i en tilstand som kan virke skjemmende eller føre til skade eller ulempe for noen” jf. § 11 første ledd andre punktum. Forarbeidene er sparsommelige om hva bestemmelsen omfatter, men det nevnes skrap som ligger igjen, ildsteder og hugging eller skade på skogplanter og trær som eksempler.⁴⁴ Pliktene for dem som ferdes er slik utvidet at om en først driver aktivitet ut over ren ferdsel, plikter en å rydde opp etter seg før en forlater stedet. Forarbeidenes nevnte eksempel om ildsteder er i så måte en god illustrasjon. Dersom en rydder opp etter bålet, og ikke lager nytt ildsted hver gang, vil et ildsted i svært liten grad virke skjemmende for etterfølgende brukere. Ved større tilstrømninger av mennesker, som masseturisme medfører, blir dette særlig viktig. Dette harmonerer også godt med friluftsløvens formål om å verne grunneier mot negative konsekvenser av ferdselen.

Med ”skade” må det trekkes en linje mot den lovlige adgang en har til høsting etter fril. § 5. Plukking av bær i skogen og lignende vil altså ikke nødvendigvis medføre en skade, selv om en tar med seg bær fra eiendommen.

⁴⁴ ot.prp. nr. 2 (1957) s. 33

Reusch trekker linjer mellom ”skade eller ulempe” jf. § 11 og hva som regnes å være ”urimeleg eller uturvande” etter grannelova § 2.⁴⁵ Denne sammenligningen av bestemmelsene virker å være fornuftig. Begge bestemmelsene regulerer grunneiers beskyttelse mot negative konsekvenser for ens egen eiendom. Forskjellen ligger i at reglene etter grannelova gjelder situasjoner som oppstår på naboeiendommen, mens frilufsloven gjelder hendelser som skjer direkte på eiendommen. Dette fordi det som skjer direkte på eiendommen generelt påvirker grunneier mer enn det som skjer på naboeiendommen. Fra et systemperspektiv er det fornuftig med en lik tolkning av hvordan ulempen oppleves på eiendommen etter granneloven § 2 og frilufsloven § 11.

Frilufsloven § 11 andre ledd gir også et mulig grunnlag for ferdselsrestriksjon. Dersom folk opptrer ”hensynsløst eller ved utilbørlig atferd utsetter eiendommen eller berettigete interesser for skade eller ulempe” har grunneier rett til å bortvise vedkommende jf. § 11 andre ledd. Det må bemerkes at selv om bestemmelsen også gjelder for ulemper påført ”andre”, så er det kun ”eier eller bruker” som har bortvisningsrett. Dette betyr at andre som ser noen ferdes i strid med allemannsretten ikke kan benytte bortvisningsretten for å ivareta sin egen nytelse av naturen. Sett i lys av frilufslovens formål som en lov egnet til å beskytte grunneiers interesser på eiendommen gir denne avgrensningen mening. For personer som leier grunn, vil lignende hensyn som for grunneier gjøre seg gjeldende og det er derfor fornuftig at ”eier” og ”bruker” sidestilles etter frilufsloven § 11.

”Hensynsløst eller ved utilbørlig atferd” må forstås i lys av § 11 første ledd om at en skal ferdes ”hensynsfullt og varsomt.” Bestemmelsen inneholder altså en tålegrense som krever at ferdselen medfører en skade eller ulempe ut over normal ferdsel. Reusch bruker merker etter telt og plogging i preparert løype på eksempler som setter merker uten å gå over tålegrensen.⁴⁶ Det er altså personer som ikke oppfører seg i tråd med frilufslovens krav til ferdselskultur som kan bortvises.⁴⁷

Ved masseturisme, hvor hver og en som ferdes opptrer i tråd med sine plikter etter §§ 2 og 11 oppstår det et problem. Ettersom frilufsloven knytter vurderingen av ferdselen til hvert enkelt individ, og ikke gir adgang til å se ferdselen samlet,⁴⁸ passer bestemmelsen dårlig for å

⁴⁵ Reusch, Marianne, *Frilufsloven: med kommentarer* (2016), s. 286-287

⁴⁶ Reusch (2016) s. 289

⁴⁷ Ot.prp. nr. 2 (1957) s. 33

⁴⁸ Ot.prp. nr. 2 (1957) s. 25

begrense slik ferdsel. I slike tilfeller må en, som påpekt i Furumoa,⁴⁹ se til andre bestemmelser for å vedta restriksjoner. Dette vil bli behandlet i det følgende.

⁴⁹ Rt. 1998 s. 1164, s. 1175

3.1.2 Ferdelsesregulering gjennom friluftsløven § 15

3.1.2.1 Når kan det vedtas restriksjoner?

Det følger av friluftsløven § 15 første punktum at kommunen kan gi ”adferdsregler” i områder hvor utfarten er ”stor.”

Av ordlyden følger det at ferdselen må være ”stor” for at bestemmelsen kan komme til anvendelse. ”Stor” er et lite presist begrep, men det er klart at det legges opp til en konkret vurdering av om ferdselen i området er gått over en tålegrense. Dette kan tale for at det må være en markert og merkbar ferdsel for dyr, planter og mennesker i området. Det kan derfor variere mellom ulike områder hva som regnes som ”stor” ferdsel jf. fril. § 15.

Av forarbeidene følger det at når adferdsregler kan vedtas ”vil bero på lokale forhold og den overenskomst som treffes med grunneieren (brukeren)”.⁵⁰ Ut over dette gir ikke forarbeidene veiledning på hvordan terskelen skal settes i praksis. Sett i lys av at lovens hovedformål er å regulere konflikter mellom grunneier og personer som har et ønske om å ferdes i naturen, gir det klart mening å konsultere grunneier. Grunneier er ofte den som best kjenner de lokale forhold. Ved at avgjørelsen treffes i samråd med grunneier kan en dermed sikre en best mulig avvikling av ferdselen. Derimot vil en regel hvor en ikke konsulterer grunneier kunne føre til et resultat grunneier ikke selv føler seg tjent med.

Også i rettspraksis er det sparsomt med detaljer om hvordan terskelen skal settes, utover uttalelser i Furumoa⁵¹ og Yxney⁵² om at utnyttelse i strid med §§ 2 og 11 vil kunne medføre adgang til ferdelsesregulerende tiltak. Spørsmålet er derfor om formålet med loven kan bidra til å avklare nærmere hvordan en skal avgjøre om utfarten er ”stor” jf. fril. § 15 i et konkret tilfelle.

Ut fra bestemmelsens formål om å ”oppretholde ro og orden, verne dyre- og plantelivet og fremme helsetiltak og sanitære forhold” kan bestemmelsen aktualiseres gjennom at ferdselen blir så stor at det går ut over dyrelivet eller plantelivet i området, eller fortrenger bestander fra

⁵⁰ Ot.prp. nr. 2 (1957) s. 35

⁵¹ Rt. 1998 s. 1164 s. 1174

⁵² Rt. 2007 s. 102 avsnitt 91

området. Videre taler formålet for at ferdselen er stor dersom den medfører problemer med forsøpling og etterlatenskaper fra mennesker til en slik grad at en ikke lenger opplever naturen som urørt. Det kan også argumenteres for at ferdselen kan være for ”stor” hvis den frarøver inntrykket av urørt natur gjennom at en både ser og hører en tilstrekkelig mengde mennesker til en hver tid. Basert på friluftskomiteens ønske om å bevare naturen som ”et fredelig tilfluktssted” kan det synes som bestemmelsen ønsker å ivareta menneskets ønske om å kunne bruke naturen som et sted for rekreasjon borte fra den daglige støyen en omgir seg med i byen.⁵³

Med tanke på lovens formål om grunneierbeskyttelse vil det også være ønskelig å regulere ferdselen dersom den blir så ”stor” at grunneiers egen bruk fortrenses. Dersom allmenheten bruker et område svært mye til bading, teltliv og lignende, kan det tenkes at grunneier ikke lengre ønsker å selv benytte eiendommen. I slike tilfeller kan ferdselsregler etter § 15 være svært relevant.⁵⁴ Parkering i utfartsområder er et annet eksempel. Hvis parkeringsadgangen er begrenset i populære områder, kan en risikere at turister parkerer på områder som medfører store ulemper både for grunneier og andre som bruker veien. Dette bør også kunne føre til at en anser ferdselen i området som ”stor,” og en vedtar adferdsregler knyttet til parkering.⁵⁵ Ettersom fokus for avhandlingen er hensynet til naturen, vil det ikke bli gått videre inn på de tilfeller der det er aktuelt å anvende bestemmelsen av hensyn til grunneier.

Bakgrunnen for regelen framgår av Friluftskomiteens innstilling hvor det i tilknytning til reglene om varsom og hensynsfull opptreden uttales at

”Imidlertid er det klart at en slik regel vil være helt utilstrekkelig når det gjelder å gi grunneiere den spesielle beskyttelse de i mange tilfelle har et rimelig krav på. Det bør derfor også bli adgang til å regulere ferdselen ved bindende påbud og forbud, enten i den form at offentlig myndighet fastsetter ”atferdseregler” som enhver som ferdes innenfor bestemte områder er pliktige til å følge, eller ved at avgrensede områder i større eller mindre grad sperres for publikum.”⁵⁶

Videre uttales det at det kan være i strid både med allmenhetens og eierens interesser om områder som rammes av stor trafikk ”slites opp”, og at det er ønskelig at slike områder blir bevart som et fredelig tilfluktssted for mennesker som trenger ro og hvile.

⁵³ Friluftskomiteens innstilling (1954) s. 62-63

⁵⁴ Et eksempel på en slik forskrift er FOR-1986-06-19-1351 om ferdsel i friområdet Pelikanbukta. Teltning er ikke tillatt i området jf. § 8, og en har en generell varsomhetsplikt ovenfor grunneier jf. §1.

⁵⁵ Til illustrasjon ble det i FOR-1994-05-25-462 vedtatt forbud mot parkering langs private gårdsveier.

⁵⁶ Friluftskomiteens innstilling (1954) s. 52

Basert på uttalelsene i Friluftskomiteens innstilling kan det argumenteres for at ferdselen er ”stor” i de tilfellene en får så høy ferdsel at naturen endres. Dette er også i tråd med uttalelsene i forarbeidene om at avgjørelsen beror på lokale forhold,⁵⁷ da det er klart at nedbørsmengde, terrengtype og helning i stor grad vil påvirke hvordan naturen slites.⁵⁸ Hvis en ser ”stor” i sammenheng med problemene med masseferdsel er konflikten i Sogndal illustrerende. Dersom syklistene i området kun hadde syklet for egen maskin, og ikke brukt bil til å kjøre opp, ville den samme mengde syklistene rullet langt færre turer på stiene per dag. Samme mengde syklistene vil dermed føre til en mindre intensiv bruk av områdene, og det kan tenkes at terskelen for å komme til at ferdselen er ”stor” vil ligge på et større antall syklistene.

3.1.2.2 Hvilke restriksjoner kan legges?

I ordlyden ”adferdsregler” ligger det en vid adgang til å gi ulike type regler for ferdsel i området som er ment til å styre oppførselen til personer som ferdes der. Det kan tenkes reguleringer tilknyttet tider på døgnet hvor ferdsel er tillatt, regler for hvor i området en kan ferdes eller begrensninger i hva en kan ta med seg inn i og ut av området.

Bestemmelsen presiserer at det er regler til ”regulering av ferdselen” og at reglene skal ta særlig sikte på å ”oppretholde ro og orden, verne dyre- og plantelivet og fremme helsetiltak og sanitære forhold” jf. § 15. Bestemmelsens presisering peker med andre ord i retning av vid adgang til å vedta adferdsregler med hjemmel i § 15. I rundskriv om forståelsen av friluftsloven foreslås det for eksempel at det kan legges ned forbud mot støyende musikk, telting, båndtvang, overnatting i bobiler og campingvogner, bilkjøring og parkering i området og regler for landsetting og fortøyning av båt. Det påpekes at reglene må tilpasses lokale forhold og behov.⁵⁹

I forskriftspraksis ser en også et vidt spekter av ulike adferdsregler vedtatt i kraft av § 15. En har for eksempel forbud mot ferdsel utenfor stier, grusveier og grusplasser, bålforbud og båndtvang i Larvik Bøkeskog Landskapsvernområde. Vedtaket er der gjort for å beskytte skogen mot plantesykdom og for å bevare skogen som rekreasjonsområde.⁶⁰ På Langøyene i Nesodden kommune har en vedtatt regler om teltstørrelse, stilletidspunkter og grense for hvor

⁵⁷ Ot.prp. nr. 2 (1957) s. 35

⁵⁸ Effekter av ferdsel og friluftsliv på natur – NINA rapport 1182 (2015) s. 28

⁵⁹ Rundskriv ”Om lov om friluftslivet av 28. Juni 1057 nr. 16” - T-3/07 s. 34

⁶⁰ Forskrift 19. august 2014 nr. 1129.

lenge telt kan stå ubebodd. Bestemmelsen ble brukt for å få bukt med fyll, bråk og tilgrising, og reglene har som formål å fremme mulighetene for naturvennlig friluftsliv til glede for alle og å forebygge skade på naturen.⁶¹ Begge eksemplene viser hvordan områder som utsettes for store mengder ferdsel kan reguleres for å beskytte mot de negative konsekvensene av ferdselen. Samtidig bidrar adferdsreglene til å ivareta ønsket om fortsatt ferdsel i området.

Ved masseturisme virker regelen godt egnet til å gi reguleringer, med sin vide adgang til å spesifikt redusere den problematiske adferden, uten å forby den resterende ferdselen. Som en ser er det regulering av oppførselen til dem som ferdes i et område som kan vedtas i kraft av § 15. Dersom en skal stenge for ferdsel i et område vil derfor bestemmelsen komme til kort, og andre virkemidler må tas i bruk. Friluftslovens § 16 er da et av alternativene, og vil bli behandlet i det følgende.

⁶¹ Forskrift 9. juli 2007 nr. 1079.

3.1.3 Ferdelsesregulering gjennom friluftsløven § 16

Friluftsløven § 16 gir kommunen, med samtykke fra eieren eller brukeren, adgang til å vedta ”hel eller delvis” sperring av eiendommen for allmenhetens ferdsel på nærmere angitte vilkår. Det må bemerkes at bestemmelsen gir en midlertidig adgang til stenging, ettersom det ikke kan stenges for ”over 5 år av gangen” jf. § 16 andre ledd, og tidsrommet må spesifiseres. Av denne grunn er bestemmelsen mindre relevant for varige problemer enn ferdelsesregulerende tiltak etter § 15. Reaksjonsformen, hvis bestemmelsen først kommer til anvendelse, er langt strengere enn etter § 15. I stedet for å vedta regler for ferdselen gir bestemmelsen mulighet for å stenge områdene. Den gir med andre ord hjemmel for svært kraftige inngrep i allemannsretten.

Bestemmelsens krav om at eiendommen i ”særlig grad” jf. § 16 første ledd må være utsatt for allmenhetens ferdsel legger opp til en snever unntaksregel, der ferdselen på eiendommen skiller seg fra andre eiendommer. Dette tyder på at bestemmelsen har et smalere bruksområde enn regelen i § 15, om regulering av ferdsel, hvor inngangsvilkåret er at ferdselen er ”stor”.

Videre stilles det to alternative vilkår for å kunne vedta sperring. Ferdelsen må enten gjøre ”nevneverdig skade” på eiendommen, eller være til ”vesentlig hinder” for eiers eller brukers tiltenkte bruk jf. § 16 første ledd. Spørsmålet er hva som kreves etter alternativene.

I ordlyden ”nevneverdig skade” ligger det en avgrensning mot det trivielle. Det er naturlig å forstå ordlyden slik at lovgiver har ment å avgrense mot de tilfeller der ferdselen gjør en skade som får faktisk betydning for eieren. Med ”skade” kan det forstås en negativ påvirkning på eiendommens fysiske egenskaper, for eksempel gjennom ødeleggelse av naturen. En må passe seg for å sette kravet til ”nevneverdig” for høyt. Friluftskomiteens innstilling viser at det var foreslått å sette terskelen til ”betydelig”.⁶² Dette ble forkastet under behandling i Stortinget, og en vedtok en regel med det som etter ordlyden synes som en lavere terskel. Det er så vidt kommentert at en senker terskelen i forarbeidene, men senkningen er ikke begrunnet.⁶³

⁶² Friluftskomiteens innstilling (1954) s. 70

⁶³ Innst. O. XI (1957) Innstilling fra kommunalkomiteén om lov om friluftslivet s. 9

Det andre alternative vilkåret for å sperre eiendommen etter § 16 er at ferdselen må være til ”vesentlig hinder”. ”Vesentlig” legger i likhet med ”nevneverdig” opp til en vurdering av hvordan bruken får utslag for eier eller bruker av eiendommen. Men i motsetning til nevneverdig synes ”vesentlig” å legge opp til en noe høyere terskel. Dette kan kanskje forklares med at det fremstår mer rettferdig at grunneier skal tåle ferdsel på eiendommen, enn at han skal tåle at eiendommen utsettes for skade. Hvis ikke allmenhetens bruk medfører større ulemper for eier eller brukers tiltenkte bruk, kan det vanskelig sies at bruken er til ”vesentlig hinder” jf. § 16. Reusch beskriver det slik at allemannsretten ikke kan utøves på en slik måte et den fortrenger eier eller bruker av eiendommen.⁶⁴

Bestemmelsen er svært lite brukt i praksis. Høyesterett har ved et par anledninger nevnt at det er mulig å vedta begrensninger dersom allmenhetens ferdsel skaper problemer for grunneier.⁶⁵ Ut over dette virker ikke bestemmelsen å være særlig brukt.⁶⁶ Sperringen av Hudøy i Tjøme og Dvergsøya i Kristiansand er to eksempler på at det er gitt forskrifter med hjemmel i bestemmelsen.⁶⁷ Forskriften fra Dvergsøya er nå opphevet, mens forskriften på Hudøy er aktiv ut 2017.

Begge forskrifter som er gitt med hjemmel i § 16 omhandler grunneiers eller brukers sikkerhetshensyn. I forskriften på Hudøy er bestemmelsen gitt for å forby allmenheten å ferdes på området til en leirskole. Dette bidrar til sikkerheten til barna på leirskolen, og muliggjør driften. Lignende hensyn lå bak sperringen av området på Dvergsøya, hvor formålet med sperringen var å ivareta sikkerheten til kronprinsparet i deres sommerresidens. Hvis allmenheten hadde hatt adgang til ferdsel i området, som lå i strandsonen, var tanken at det ville umuliggjort kronprinsparets utnyttelse av eiendommen.⁶⁸ En ser dermed at begge forskriftene ble gitt for å sikre at grunneier eller bruker selv kunne bruke eiendommen. Uten ferdselsrestriksjoner for allmenheten ville ikke tiltenkt bruk vært mulig. For å ytterligere understreke behovet for at allmenhetens bruk skal fortrenge grunneier, kan det nevnes at forskriften på Hudøy kun forbyr allmenhetens ferdsel akkurat i perioden når leirskolen er i drift. Resten av året kan ikke leirskolen vise bort allmenheten. Dette kan også brukes som illustrasjon for hvor høy terskelen er satt for å vedta forskrifter etter bestemmelsen. Med

⁶⁴ Reusch (2016) s. 380

⁶⁵ Rt. 1998 s. 1164 (s. 1170) og Rt. 2007 s. 102 (58)

⁶⁶ Reusch (2016), s. 276-278 samt henvendelse til samtlige fylkesmenn for å avklare eventuelle upubliserede forskrifter.

⁶⁷ Se Reusch (2016) s. 377-378, Forskrift 25. mai 2010 nr. 740 Forskrift om sperring av begrenset område på Dvergsøya, gnr. 52, bnr. 1-3, Kristiansand kommune, Vest-Agder. Forskrift på Hudøy er ikke publisert.

⁶⁸ Reusch (2016) s. 377-378

mindre eier ikke kan benytte seg av eiendommen brukes ikke denne type begrensninger. Den lave bruksfrekvensen viser også at kommunene åpenbart ikke ser på bestemmelsen som en særlig relevant måte å regulere ferdselen på.

Bestemmelsen er i særlig grad myntet på de problemstillinger som oppstår hvor grunneier fortrenses av andre. Dette kan oppstå i forbindelse med masseturisme. Den tidligere nevnte Furumoa-dommen vil i så måte være illustrerende, hvor det var det fare for at campinggjester skulle fortrenge grunneier. Høyesterett uttalte at hvis dette ble tilfelle kunne grunneier søke området sperret etter § 16.⁶⁹

Det kan også tenkes at masseturisme kan føre til ”nevneverdig skade” på eiendommen jf. § 16. Hvis ferdselen i utmarksområder blir så stor at det oppstår problemer med svært høy slitasje, eller at dyr og planter blir skadelidende, kan det bestemmelsen også være aktuell. Det kan også tenkes at ferdselen fører til forsøpling som grunneier må rydde opp i, og at han dermed blir økonomisk skadelidende. Hvis slik ferdsel skjer i områder av eiendommen som grunneier ikke selv bruker, kan det oppstå skader selv om han ikke fortrenses. Det er ikke nødvendigvis slik at grunneier anser den skadelige ferdselen som problematisk, fordi en ikke opplever de økonomiske konsekvensene. I slike tilfeller kan det være vanskelig å få vedtatt restriksjoner etter § 16, ettersom grunneier ikke ser seg tjent med arbeidet som følger med å få vedtatt sperring.

Det må til sist nevnes at grunneier har en sikkerhetsventil gjennom frilufsloven § 18 dersom eiendommen ”i særlig grad er utsatt for allmenhetens ferdsel” og kommunen nekter å vedta begrensninger, eller en eventuell sperring ikke er tilstrekkelig for å beskytte området. I slike tilfeller kan grunneier kreve at kommunen innløser eiendommen. Dette ivaretar ytterligere hensynet til grunneier.

Som vist er bestemmelsen lite i bruk. Noe av forklaringen på dette kan være at kommunen anser seg tjent med å anvende andre reguleringshjemler. Som eksemplifisert i det overstående, brukes adferdsregler etter § 15 i større grad, selv om naturvernet heller ikke der har fått spesielt stor plass.

⁶⁹ Rt. 1998 s. 1164 (s. 1174)

3.1.4 Forvaltningslovens anvendelse på frilufsloven

For vedtak om ferdselsregler eller forbud etter frilufsloven §§ 15 og 16 gjelder Lov 10. februar 1967 om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven, fvl) kapittel VII om forskrifter jf. fril. § 24 tredje ledd. Vedtak om ferdselsregulering etter frilufsloven §§ 15 og 16 regnes derfor som forskrift. Som følge av dette gjelder forvaltningslovens krav til saksbehandling. Etter fvl. § 37 første ledd skal saken være ”så godt opplyst som mulig”. I tillegg skal relevante offentlige og private institusjoner, organisasjoner og grupper ”gis anledning til å uttale sig” når forskrift skal gis, endres eller oppheves jf. fvl. § 37 andre ledd. Det følger en viss adgang til å unnlate forhåndsvarsel for høring dersom det må ”ansees åpenbart unødvendig” jf. fvl. § 37 tredje ledd bokstav c. Reusch mener dette for eksempel vil gjøre seg gjeldende i små kommuner hvor det er god oversikt over eiendomsforhold og brukerinteresser.⁷⁰

Selv om en som hovedregel følger de saksbehandlingsregler som følger av forvaltningsloven §§ 37 til 40, gir frilufsloven § 24 enkelte særregler.

Etter frilufsloven § 24 fjerde ledd følger det at vedtak etter frilufsloven §§ 15 og 16 skal kunngjøres i ”en eller flere aviser som er alminnelig lest på stedet”. Dette til forskjell fra utgangspunktet hvor det følger at forskrifter skal ”kunngjøres i Norsk Lovtidend” jf. fvl. § 38 bokstav b. Selv om bestemmelsens ordlyd ikke krever kunngjøring i Norsk Lovtidend, følger det av forarbeidene at regelen om lokal kunngjøring er ment å komme i tillegg til kunngjøring etter forvaltningslovens regler.⁷¹

Videre gir bestemmelsen en delvis utvidelse av klageretten. Etter forvaltningsloven er det ikke grunnlag for å klage på forskrifter. Etter frilufsloven § 2 andre ledd, §§ 15 og 16 kan en derimot klage inn ”fylkesmannens vedtak” for departementet.

Ettersom det er ”fylkesmannens vedtak” som kan klages inn, avgrenser ordlyden mot kommunale vedtak. Det følger av frilufsloven § 2 andre ledd andre punktum, § 15 tredje punktum og § 16 andre ledd at ”kommunens vedtak må stadfestes av fylkesmannen”. Det er

⁷⁰ Reusch (2016) s. 445

⁷¹ Ot.prp. nr. 27 (1995-1996) s. 22

denne stadfestingen det gis adgang til å klage på. En konsekvens av dette er at det ikke gis klagerett i de tilfellene hvor kommunen avslår en søknad om regulering etter frilufsloven.⁷²

Klageadgangen gjelder kun "eieren eller brukeren av den grunn vedtaket gjelder, av den kommune hvor grunnen ligger, av annen kommune som er interessert i at retten til ferdsel ikke innskrenkes på denne måte, av fylkeskommunen eller av et interessert friluftslag." jf. fril. § 24 femte ledd. En ser altså at klageadgangen er begrenset til personer med direkte tilknytning til eiendommen eller offentlige organer. Dette medfører en begrensning av klageretten sammenlignet med adgangen til å klage på enkeltvedtak etter fvl. § 28 hvor personer med "rettslig klageinteresse" har klagerett. Dette betyr at privatpersoner som ikke enten er "eieren eller brukeren" ikke selv har klagerett på vedtak etter fril. §§ 2, 15 og 16. Allmenhetens klageinteresse er i stedet ivaretatt gjennom at "friluftslag" jf. fril. § 24 femte ledd er gitt klagerett.

3.1.5 Frilufslovens restriksjonsmuligheter oppsummert

Som vist i det overstående har man flere ulike grunnlag for å begrense ferdselen. For avhandlingens formål om å klarlegge begrensingsmuligheter av hensyn til naturen synes frilufsloven § 11 om grunneiers rett til å bortvise å være minst egnet. Dette fordi retten til bortvisning betinger at hver og en som bortvises oppfører seg i strid med allemannsretten, og at grunneier anser det som hans plikt å bortvise personer som utviser slik atferd. Frilufsloven § 16 om sperring av særlig utsatt område virker heller ikke å være spesielt egnet til bruk for vern av naturen. Bestemmelsen har strenge vilkår og virker svært inngripende, noe som gjør at andre regler synes mer praktiske i bruk. Basert på hvor lite § 16 brukes, virker det heller ikke som forvaltningen anser det som en praktisk regel. Den mest praktiske begrensingsregelen virker derfor å være § 15, hvor en gjennom adgangen til å vedta "adferdsregler" har en relativt vid adgang til å gi restriksjoner.

En gjennomgang av forskriftene som er gitt i kraft av § 15 viser at vern av grunneiers rettigheter, å sikre allmenhetens bruk av strandsonen og å regulere konflikt mellom forskjellige brukergrupper er de mest vanlige adferdsreglene. Det gis også enkelte forskrifter med fokus på vern av naturen, men omfanget er begrenset.

⁷² Ot.prp. nr. 27 (1995-1996) s. 22

Det følger av frilufsloven § 19 at “utøvelse av allemannsretten etter denne lov gjelder med de begrensninger som følger av annen lovgivning eller av forskrifter gitt i medhold av lov.” En ser at ”annen lovgivning” er gitt forrang foran frilufsloven ved motstrid. Med det gir en lovgivning som for eksempel plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven forrang. Ettersom en også gir ”forskrifter gitt i medhold av lov” forrang, er det klart at også forskrifter gitt både i kraft av frilufsloven, men også andre lover, vil kunne innskrenke ferdselsretten etter frilufsloven. Det vil derfor være av interesse å analysere andre reglers potensial til ferdselsrestriksjoner med formål om naturvern.

3.2 Naturmangfoldloven

3.2.1 Introduksjon til naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven ble vedtatt i 2009 med formål om å ta inn mål og generelle prinsipper for bærekraftig bruk av naturens mangfold. Det var også ansett nødvendig å få inn nye virkemidler for ivaretagelse av naturtyper og arter.⁷³ Det følger av naturmangfoldloven § 1 at lovens formål er at

”naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden (...)”.

I tillegg til å gi direkte regler om vern av naturmangfoldet, gir også naturmangfoldloven hjemmel for prinsipper som skal legges til grunn ved beslutninger i forvaltningen. Det følger av nml. § 7 at prinsippene i §§ 8 til 12 skal legges til grunn ved ”utøving av offentlig myndighet”. Etter forarbeidene er ”utøving av offentlig myndighet” jf. § 7 i hovedsak forskrifter og enkeltvedtak, men kan også innbefatte tildeling av tilskudd, noe som kan ha stor påvirkning for ivaretagelse av naturmangfoldet.⁷⁴

Det overordnede prinsippet for kunnskapsgrunnlaget ved beslutninger som ”berører naturmangfoldet” følger av naturmangfoldloven § 8. En skal så langt det er rimelig ”bygge på vitenskapelig kunnskap” om det biologiske mangfoldet, samt de effekter en i forkant vet vil ha en påvirkning på naturmangfoldet jf. nml § 8. Videre følger det at kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et ”rimelig forhold” til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet. Forholdsmessighetskravet følger slik opp forvaltningslovens utredningsplikt, hvor det heter at saken skal være ”så godt opplyst som mulig” før en treffer vedtak jf. fvl. § 17, men en har en strengere begrensning i hvilke hensyn en kan legge vekt på. Etter naturmangfoldloven skal avgjørelser bygge på ”vitenskapelig kunnskap” jf. nml. § 7 første ledd og ”kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen” jf. nml. § 7 andre ledd.

For de tilfeller der kunnskapsgrunnlaget er usikkert gir naturmangfoldloven § 9 hjemmel for avgjørelsesgrunnlaget gjennom føre-var-prinsippet. Her heter det at

⁷³ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold s. 13

⁷⁴ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 378

”når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. Foreligger risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, skal ikke mangel på kunnskap brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe forvaltningsvedtak.”

En kan se av ordlyden ”uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap” at bestemmelsen kommer til anvendelse i de tilfellene hvor en ikke har tilstrekkelig ”vitenskapelig kunnskap” jf. § 8 å legge vekt på. Dette understrekes også i forarbeidene til naturmangfoldloven hvor det påpekes at bestemmelsen gjelder både hvor det er mangel på kunnskap om hvilke arter som vil bli berørt og hvilken effekt en påvirkning vil ha.⁷⁵ I slike tilfeller har en da et grunnlag for enten å ikke gi tillatelse til den som søker om det, eller å fatte vedtak om vern for å bevare naturmangfoldet.

Med ordlyden ”vesentlig” og ”alvorlig eller irreversibel” legges det opp til en høy terskel før bestemmelsen kommer til anvendelse. Det må trekkes en grense mot de tilfellene hvor vedtaket i liten grad kan tenkes å påvirke naturmiljøet, selv om det kan tenkes en påvirkning. Det følger av forarbeidene at relevante momenter er om naturen er truet eller sårbar, og eventuelt hvor varig skaden er. Det skal også legges vekt på om vedtaket vil gjøre det vanskeligere å opprettholde målet som følger av nml. §§ 4 og 5 om å ivareta arts mangfoldet i deres naturlige utbredelsesområde.⁷⁶

Når en ved vedtak etter naturmangfoldloven skal legge til grunn vitenskapelig kunnskap med en forsiktig holdning for å bevare naturmangfoldet, bør også vedtak etter andre lover, som kan få konsekvenser for det samme naturmangfoldet, anvende det samme prinsippet. Ut fra et systemperspektiv virker det derfor fornuftig at prinsippene for saksbehandling etter naturmangfoldloven også blir gjeldende under annen ”utøving av offentlig myndighet” jf. nml. § 7. Dette vil kunne gi en mer helhetlig forvaltning av naturmangfoldet.

Ettersom formålet med loven er å beskytte naturen, er den ikke foreslått som virkemiddel for å sikre visse former for bruk fremfor andre. Dette får utslag i at en ikke skal nevne bruksformer i vernebestemmelser etter loven med mindre en anser dem å bidra positivt for å oppnå formålet med vernet.⁷⁷ Det gjør også at vern etter naturmangfoldloven skiller seg fra vern etter friluftsløven, hvor det i langt større grad fokuseres på hvordan ferdselen forringer eiers og brukers interesser på eiendommen, selv om naturvern også er nevnt som en grunn til

⁷⁵ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 380-381

⁷⁶ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 381

⁷⁷ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 17

vern etter friluftsløven. Miljøverndepartementet virker å ha samme tolkning, og legger i rundskriv til lov om friluftslivet til grunn at føre-var-prinsippet også gjelder for friluftsløven.⁷⁸ Dette kan for eksempel få betydning når en vurderer vedtak om adferdsregler eller sperring etter fril. §§ 15 og 16. Dersom adferden eller ferdselen en ønsker å forby har stort potensial for å skade arter som lever i området vil dette være et relevant moment i avgjørelsen om bruk av restriksjoner. Et eksempel på at en vedtok adferdsregler etter friluftsløven § 15 for å beskytte artsmangfoldet er forskrift om ferdselsregler på Langøya. Her påpekte en i adferdsreglene at også døde trær og planter i naturreservatet på øyen er fredet. Dette blant annet av hensyn til sjeldne insektarter.⁷⁹ På denne måten utfyller man pliktene som allerede følger i verneområdet etter verneforskriften.⁸⁰

Det følger av naturmangfoldloven § 34 at det er ”kongen i statsråd” som vedtar verneområder ved ”forskrift”. Vernevedtakene er altså nasjonale vedtak. Samtidig som det muliggjør vedtak på tvers av kommune- og fylkesgrenser på en enkel måte, gjør dette også at verneområder etter naturmangfoldloven kanskje ikke er like egnet som vernemetode for mindre områder, hvor spørsmålene i større grad er knyttet til lokale forhold. Videre følger det av § 34 andre ledd at ovenfor ”grunneiere og rettighetshavere som blir berørt av forskriften, følger forvaltningslovens regler om enkeltvedtak”. En gir altså en noe utvidet adgang til innsyn, uttalelsesrett og klagebehandling sammenlignet med de tilfellene der en skulle fulgt reglene om saksbehandling for forskrift. Basert på at verneforskrifter etter naturmangfoldloven til dels kan gjøre inngripende begrensninger i grunneiers eller brukers rett til å benytte eiendommen, gir dette mening. I det følgende vil jeg gi en oversikt over de ulike formene for verneområder som kan vedtas etter naturmangfoldloven, og vurdere i hvilken grad de kan være aktuelle å anvende for å verne naturen mot masseferdsel.

⁷⁸ Rundskriv ”Om lov om friluftslivet av 28. Juni 1057 nr. 16” - T-3/07 s. 34

⁷⁹ Forskrift 20. desember 1995 nr. 1190 om ferdselsregler på Langøya

⁸⁰ Forskrift 15. januar 1988 nr. 27 Forskrift om fredning for Langøya naturreservat, Re kommune, Vestfold.

3.2.2 Ferdelsesregulering gjennom vedtak av nasjonalpark

3.2.2.1 Når kan det vedtas restriksjoner?

Naturmangfoldloven § 35 gir adgang til å verne ”større naturområder” som inneholder ”særegne eller representative økosystemer eller landskap som er uten naturinngrep” som nasjonalpark.

Bestemmelsen tar i følge Ot.prp.nr. 52 sikte på verne ”større, sammenhengende økosystemer”. Det settes også en grense mot områder utsatt for ”aktiv bearbeiding av naturen, f.eks jordbrukslandskap”, samtidig som det ikke utelukkes at områder som har vært utsatt for ”ekstensiv utmarksbruk” fremdeles i det vesentlige fremstår som et naturområde. Det utelukkes heller ikke at eksistens av kulturminner og mindre innmarkspregede arealer som en setervoll kan inngå i en nasjonalpark. Videre stiller også forarbeidene krav om at naturområdet enten inneholder særegne eller representative økosystemer eller landskap, eller at det er representativt for en bestemt naturtype. I betydningen av ”nasjonalpark” jf. nml. § 35 ligger det også at det er områder som ”bør ha verneverdier av nasjonal eller internasjonal betydning”.⁸¹

Begrensningen i hvilke områder som kan fredes utgjør dermed en forskjell fra de generelle reglene for ferdelsesrestriksjoner. Mens adgangen til å gi ferdelsesrestriksjoner etter friluftsløven §§ 15 og 16 gjelder generelt i utmark, er det som vist særlige vilkår for at et område skal vedtas som nasjonalpark, og at en kan få ferdelsesrestriksjoner som følge av dette. Hvis en derimot først har med nasjonalpark å gjøre, er forarbeidene mer utførlige når det gjelder ferdsel som påfører området negative konsekvenser enn det friluftsløvens forarbeider er.

3.2.2.2 Hvilken ferdsel kan begrenses?

Som en ser av naturmangfoldloven § 35 andre ledd første punktum skal ”ingen varig påvirkning av naturmiljø eller kulturminner” finne sted. Det stilles derimot unntak der det er nødvendig for å ivareta verneformålet. Forarbeidene nevner også at forbigående påvirkning ikke nødvendigvis vil være forbudt, og at bestemmelsen ikke må forstås helt absolutt.

⁸¹ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 409-410

Mennesker har ferdes i norsk natur gjennom århundrer noe som har satt spor.⁸² Dette kan eksemplifiseres med at stier oppstod i nasjonalparkområdet fordi det på et tidspunkt foregikk ferdsel der, og gjerne før området ble vernet som nasjonalpark. Samtidig er det klart at mange stier ville grodd igjen uten en kontinuerlig bruk. På denne måten er ferdsel i seg selv med på å opprettholde varige endringer i naturmiljøet. Forarbeidene tar også tak i dette og anmerker at all vedvarende virksomhet med unntak av ”visse former for høsting, skånsom tilrettelegging for turisme med sikte på å oppleve natur- og kulturarven i nasjonalparken, og i noen tilfeller slått eller beite” vil være forbudt. ”Skånsom tilrettelegging” definerer forarbeidene som mindre tiltak som merking av stier og eventuelt omdisponering av eksisterende bygninger.⁸³

Det følger klart av ordlyden at ”ferdsel til fots” er tillatt så lenge den er i tråd med friluftslovens regler jf. nml. § 35 andre ledd tredje punktum, men at ”annen aktivitet som kan skade formålet med vernet, og sikre en uforstyrret opplevelse av naturen” kan forbys jf. nml. § 35. Ordlyden ”annen aktivitet” kan forstås som en bred hjemmel med adgang til å forby tilnærmet alt som vernemyndighetene finner at kan skade verneformålet. Dette støttes også av forarbeidene, hvor det uttales at ”all aktivitet som ikke anses som ferdsel til fots kan reguleres”. Sykling, ridning, kiting og hundekjøring nevnes som aktiviteter som kan reguleres hvis en finner det nødvendig for å ivareta verneformålet. Det uttales også at ferdsel til fots kan reguleres dersom det er ”nødvendig for å bevare verneverdiene i området”. Dette kan være aktuelt der ”større grupper i reiselivs eller annen sammenheng gir eller forventes å gi uheldige slitasjeskader eller forstyrning.” Forarbeidene legger derfor opp til at en i verneforskriften kan ta inn søknadsplikt for å drive organisert aktivitet i nasjonalparker.⁸⁴

En ser dermed at det i likhet med regulering etter friluftslovens §§ 15 og 16 legges opp til at negative konsekvenser av ferdsel skal kunne reguleres. Men i motsetning til sperring etter fril. § 16 synes ikke regelen å legge opp til fullstendig sperring for ferdsel til fots. Dette gir også mening, da fril. § 16 gjelder for mindre områder, mens en nasjonalpark kan strekke seg over svært store områder. Et totalt forbud mot å bevege seg på stiene i en nasjonalpark vil derfor i større grad få konsekvenser for mulighetene til ferdsel i naturområder enn begrensningene etter friluftsloven. Det må likevel bemerkes at en også etter nml. § 35 andre ledd siste punktum har adgang til å forby ferdsel til fots i små områder. Betingelsen er at det ”er nødvendig for å bevare planter eller dyr, kulturminner eller geologiske forekomster” jf. nml. §

⁸² Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 410

⁸³ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s.410

⁸⁴ Ot.prp.nr. 52 (2008-2009)s. 411

35 andre ledd siste punktum. Forskjellene på adgangen til å sperre for aktivitet etter frilufsloven § 16 og naturmangfoldloven § 35 må sees i lys av formålet med vernet. Mens frilufsloven har som hovedformål å beskytte grunneier fra å fortrennes fra å utnytte egen eiendom, er formålet bak naturmangfoldloven vern av naturen i seg selv. På denne måten blir sperring av mindre områder i nasjonalparker naturmangfoldlovens variant av sperring av område etter frilufsloven § 16.

Samtidig kan det nok tenkes at vern gjennom nasjonalpark vil få konsekvenser for vernevedtak etter frilufsloven. I områder som blir ansett som verneverdige skal det gjerne mindre til før en anser at ferdsel gjør "nevneverdig skade" jf. fril. § 16 sammenlignet med utenfor nasjonalpark.

3.2.3 Ferdseisregulering gjennom vedtak av naturreservat

3.2.3.1 Når kan det vedtas restriksjoner?

Bestemmelsen har en rekke alternative inngangsvilkår. Det følger av § 37 første og andre ledd at

”Som naturreservat kan vernes områder som

- a) inneholder truet, sjelden eller sårbar natur,
- b) representerer en bestemt type natur,
- c) på annen måte har særlig betydning for biologisk mangfold
- d) utgjør en spesiell geologisk forekomst, eller
- e) har særlig naturvitenskapelig verdi.

Som naturreservat kan også vernes et område som er egnet til ved fri utvikling eller aktive gjenopprettingstiltak å få verneverdier som nevnt i første ledd.”

Det er tilstrekkelig at et av alternativene i første ledd er oppfylt for at en skal kunne verne etter bestemmelsen. For vern etter bokstav a er det rødlistens kategorier som er avgjørende. Kategoriene for truede arter og naturtyper (CR, EN og VU) kan føre til vern, mens de utestående kategorier ikke er tilstrekkelig til å oppfylle kravet.⁸⁵ ”Bestemt type natur” i bestemmelsens bokstav b skal etter forarbeidene forstås likt som etter § 33 bokstav a, og må kunne karakteriseres ved bestemte kjennetegn, som f.eks edelløvsskog, rikmyr eller kvartærgeologisk forekomst.⁸⁶ Bokstav c er en samlebetegnelse for andre biologisk viktige områder, og da gjerne områder med hensynskrevende arter eller områder som har en rik flora eller fauna, eller områder som har hatt særlig biologisk stabilitet over tid.⁸⁷ Bokstav d påpeker at også geologiske forekomster kan vernes, og bokstav e påpeker at naturvitenskapelige verdier kan vernes. Dette kan sammenfalle med andre verdier, men ut fra forarbeidene har dette blitt lagt til for å særlig framheve den vitenskapelige og forskningsmessige verdien.⁸⁸ Videre presiseres det i forarbeidene at vilkårene er av naturfaglig karakter, og kulturelle, identitetsskapende eller opplevelsesmessige verneverdier ikke er av betydning for vern etter

⁸⁵ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 414

⁸⁶ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 414

⁸⁷ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 414

⁸⁸ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 414

bestemmelsen.⁸⁹ Etter bestemmelsens andre ledd kan en også verne områder som gjennom utvikling eller tiltak kan få verneverdier som etter bestemmelsens første ledd.

Første ledd knytter seg til det biologiske mangfoldet. Det er altså ikke slik at områder som tidligere har vært utsatt for inngrep ikke kan vernes etter bestemmelsen.⁹⁰ På denne måten skiller bestemmelsen seg fra vern etter § 35, hvor det er langt strengere krav til at områdene er fri for inngrep.

3.2.3.2 Kan ferdsels begrenses?

Det følger av tredje ledd andre punktum at et naturreservat kan ”totalfredes mot all virksomhet, tiltak og ferdsel” jf. § 37. Etter ordlyden gir bestemmelsen en veldig vid adgang til å vedta restriksjoner. Dette viser også at bestemmelsen er en streng verneform. Dette støttes også av uttalelser i forarbeidene om at ”det alt vesentlige av virksomhet kan båndlegges hvis det er nødvendig for å oppnå verneformålet”.⁹¹ Forarbeidene påpeker at en fullstendig fredning likevel ikke alltid er nødvendig, og at visse tiltak, som sanking av bær og sopp eller jakt og fiske normalt kan fortsette der det ikke er i strid med verneformålet.⁹² En ser på denne måten at selv om bestemmelsens ordlyd i utgangspunktet virker streng, så må en avgjøre ut fra bestemmelsens verneformål om en skal forby ferdsel eller ikke.

⁸⁹ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 415

⁹⁰ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 415

⁹¹ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 17

⁹² Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 415

3.2.4 Ferdelsesregulering gjennom biotopvernområder

Naturmangfoldloven har også en bestemmelse for vern av områder som ”har eller kan få særskilt betydning som økologisk funksjonsområde” jf. nml § 38, som typisk er områder for beite og jakt, opphold, ferdsel eller yngling for en eller flere arter.⁹³ I disse områdene kan ferdsel begrenses dersom det kan ”påvirke eller forstyrre arten og dens livsbetingelser” jf. nml. § 38.

Vilkåret for ferdselsrestriksjoner er at ferdselen må kunne ”påvirke eller forstyrre arten og dens livsbetingelser” jf. § 37. Ordlyden legger derfor opp til ferdsel i områdene i utgangspunktet skal tillates, men en skal kunne begrense ferdsel dersom en frykter for negative konsekvenser for artens livsbetingelser i området jf. §§ 9 og 10. Forarbeidene bidrar til forståelsen av ”livsbetingelser”. Det menes for eksempel ”vannhusholdning, forurensning eller arter som er viktige for den økologiske funksjonen for denne arten. For eksempel plantelivet i et beiteområde for en bestemt art”.⁹⁴

Naturmangfoldloven § 37 skiller seg klart fra de andre bestemmelsene om vern på et område. Bestemmelsen gir, avhengig av sitt formål, mulighet til rådighetsbegrensninger også for korte tidsperioder i løpet av året. Dette gjelder for eksempel i hekkeområder hvor det kun er nødvendig med ferdselsbegrensninger til begrensede tider på året.⁹⁵

3.2.5 Naturmangfoldlovens restriksjonsmuligheter oppsummert

Som en ser i det overstående er vern av områder gjennom vedtak etter naturmangfoldloven i hovedsak forbeholdt naturtyper som har en spesiell kvalitet, enten det er gjennom natur eller dyrearter. Dette gir en høy terskel for å vedta vern. Ut fra avhandlingens formål om å undersøke generelle hjemler for restriksjoner i utmarksområder er naturmangfoldloven derfor mindre egnet til dette enn friluftsløven.

⁹³ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 416

⁹⁴ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 416

⁹⁵ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 416

3.3 Plan- og bygningsloven

3.3.1 Introduksjon til plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven ble vedtatt i 2008 og er en sektorovergripende lov for arealplanlegging på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå. Loven skulle videreføre viktige prinsipper fra den eksisterende planlovgivning, og bygge på godt utviklet praksis fra kommuner og fylkeskommuner, men få en ny struktur for å gjøre den enklere å bruke.⁹⁶

Det følger av lovens § 1-1 at den skal ”fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner”. Loven skal slik ivareta retten til et sunt miljø også for kommende generasjoner som følger av Grunnloven § 112. Dette har den til felles med formålsbestemmelsene etter naturmangfoldloven og friluftsløven. I følge forarbeidene har også ”hensyn som miljø, helse og samfunnsikkerhet fått sterkere fokus.”⁹⁷

Kommunen er gitt adgang til å regulere arealbruken innad i kommunen. Dette i hovedsak gjennom to typer regulering; kommuneplan i pbl. kapittel 11 og reguleringsplan i pbl. kapittel 12.

Kommuneplanen er en fullstendig og overordnet oversikt over arealplanleggingen i kommunen. Den deles inn i to deler: En samfunnsdel, som ”skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon” jf. pbl. § 11-2, og en arealdel, som ”viser sammenhengen mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruk” jf. § 11-5.

Kommuneplanens samfunnsdel ”skal legges til grunn for kommunens egen virksomhet og for statens og regionale myndigheters virksomhet i kommunen”. Følgelig får ikke samfunnsdelen direkte rettsvirkning for private. Det får derimot kommuneplanens arealdel gjennom at den ”fastsetter framtidig arealbruk for området og er ved kommunestyrets vedtak bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i § 1-6” jf. pbl. § 11-6 første ledd.

Kommuneplanens arealdel skal inneholde arealkart for ”hele kommunen”, og ”skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak som kan settes i verk, samt viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene” jf. § 11-5

⁹⁶ Ot.prp. nr.32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen) s. 6

⁹⁷ Ot.prp. nr.32 (2007-2008) s. 5

første og andre ledd. Kommuneplanen er altså en oversiktsplan som senere kan fylles ut og konkretiseres gjennom reguleringsplaner.⁹⁸

Reguleringsplan er ”et plankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser” jf. pbl. § 12-1 første ledd. Reguleringsplaner skal utarbeides til områder hvor det ”følger av loven eller kommuneplanens arealdel” samt der det ellers er behov ”for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser” jf. § 12-1 andre ledd.

Etter § 12-1 andre ledd første punktum heter det at kommunestyret ”skal sørge for” at det utarbeides reguleringsplaner. Ordlyden taler med det for at det ikke er nødvendig at kommunestyret selv utarbeider reguleringsplanen, men kan overlate dette til andre. Dette henger sammen med at ”private, tiltakshavere, organisasjoner og andre myndigheter” har rett til å fremme forslag om detaljregulering etter pbl. § 12-3 andre ledd. I tillegg kan kommunen ”overlate til andre myndigheter og private å utarbeide forslag til områderegulering” jf. § 12-2 andre ledd andre punktum. I en slik prosess er derimot den som utarbeider områdereguleringen langt mer bundet til kommunen, og selv om private står for hele eller deler av det planfaglige arbeidet, er det kommunen som har ansvar for rammer, innhold og framdrift for planen.⁹⁹

3.3.2 Forvaltningslovens anvendelse på plan- og bygningsloven

Ved saksbehandling etter plan- og bygningsloven får forvaltningsloven anvendelse jf. pbl. § 1-9, men det gjøres noen unntak for ”de særlige bestemmelser som er gitt i denne loven”. Det følger av forarbeidene til bestemmelsen at en anser kommuneplan som forskrift og reguleringsplan som enkeltvedtak. Det har vært rettet kritikk mot inndelingen i juridisk teori, hvor det innvendes at også kommuneplanens arealdel retter seg mot ”bestemte personer.”¹⁰⁰ Skulle kommuneplanens arealdel kun få virkning for en enkelt eller svært få eiendommer uttales det i forarbeidene en adgang til å anvende reglene for enkeltvedtak analogisk.¹⁰¹

⁹⁸ Ot.prp. nr.32 (2007-2008) s. 125

⁹⁹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 229

¹⁰⁰ Pedersen, Odd Jarl mfl., *Plan og bygningsrett*, 2. Utgave (2015), s. 164

¹⁰¹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 176

Inndelingen får betydning for reglene om klagerett, ettersom ”enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken” jf. fvl. § 28. Følgelig er det i utgangspunktet kun reguleringsplan som kan påklages. Adgangen til å klage på reguleringsplan begrenses riktignok ytterligere i pbl. § 1-9, men klagebegrensningen gjelder forhold hvor det allerede er fattet bindende vedtak i reguleringsplan. Det er følgelig ikke relevant i denne sammenheng ettersom det er vedtak i form av kommuneplan og reguleringsplan som skal behandles.

Ved behandling og vedtakelse av reguleringsplan skal kommunen varsle ”registrerte grunneier og festere”, ”så vidt mulig andre rettighetshavere” og ”naboer (...) når de blir direkte berørt” jf. pbl. § 12-10 andre ledd og pbl. § 12-12 tredje ledd. Vedtakelsen av reguleringsplanen kan påklages jf. pbl. § 1-9. Reglene minner dermed om forvaltningslovens, hvor en ”part” jf. § 2 bokstav e har krav på forhåndsvarsling og rett til å klage på enkeltvedtak jf. fvl. §§ 16 og 28. Plan og bygningslovens regler følger dermed godt opp forvaltningslovens saksbehandlingsregler.

3.3.3 Ferdelsesregulering gjennom kommuneplanen

I kommuneplanens arealdel kan det vedtas hensynssoner i kraft av pbl. § 11-8. Regelen var ny i plan- og bygningsloven av 2008, og målet var å vise soner hvor det var særlige hensyn og restriksjoner med betydning for bruk av arealene.¹⁰² Hensynssoner viser hvilke hensyn en ønsker å prioritere i området, uavhengig av arealbruken som planlegges der. Hensynssonen blir så styrende for nye reguleringsplaner i området og gir veiledning i behandlingen av dispensasjonssøknader.¹⁰³

Av bestemmelsen følger det at en i kommuneplanens arealdel i nødvendig utstrekning skal ”vise hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av areal.” jf. § 11-8 første ledd. Som en ser av § 11-8 tredje ledd bokstav c) kan det vedtas ”sone med særlig hensyn til landbruk, reindrift, friluftsliv (...).” Det er altså mulig å vedta hensynssoner som skal verne blant annet friluftslivet.

Men hensynssoner sier i seg selv ingenting om at en kan vedta bindende bestemmelser om arealbruken i disse sonene, eller at det foreligger restriksjoner i bruken. Innjord påpeker at om en skal en vedta restriksjoner, må dette gjøres gjennom bestemmelser til kommuneplanen. Hjemmel til dette følger av pbl. §§ 11-9 til 11-11.¹⁰⁴

For avhandlingens tema er det pbl. § 11-11 nr. 6 som er relevant. Den lyder

”§11-11: Til arealformålene nr. 5 og 6 i § 11-7 kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser om:

(...)

6. ferdsel i områder med spesielle vernehensyn og på sjøen”.

En ser her at det er en direkte adgang til å gi ferdelsesrestriksjoner i områder avsatt til landbruks-, natur- og friluftsmål, samt reindrift, jf. § 11-7 nr. 5 og til bruk og vern av sjø og vassdrag jf. § 11-7 nr.6, men det stilles vilkår om at det foreligger ”spesielle vernehensyn”. Ordlyden kan forstås som en streng unntaksregel, der kun særegne forhold kan gjøre at en fraviker utgangspunktet om fri ferdsel i kraft av allemannsretten. Dette påpekes også i forarbeidene hvor det uttales at ”det er en forutsetning at slik regulering ikke skal brukes til å

¹⁰² Ot.prp. nr.32 (2007-2008) s. 9

¹⁰³ Ot.prp. nr.32 (2007-2008) s. 217

¹⁰⁴ Innjord, Frode (red), *Plan- og bygningsloven med kommentarer*, bind 1 (2010), s. 248

svekke den frie ferdselsrett på land og i vassdrag som allmenheten har etter frilufsloven.”¹⁰⁵ Videre uttales det at reguleringer og begrensninger i ferdsel må begrunnes med ”særlige vernehensyn” som veier tyngre enn allemannsretten, og at det gjelder kun for et avgrenset område. Forarbeidene nevner kalvingsområder og hekkeområder som de mest typiske områdene hvor ferdsel kan begrenses.¹⁰⁶

Det kan kun i ”nødvendig utstrekning” gis bestemmelser etter § 11-11 første ledd. I ordlyden ”nødvendig” kan det innfortolkes at det har vist seg et behov for slik regulering. Dette henger sammen med naturmangfoldloven § 8 og dens forholdsmessighetskrav. Dersom det er snakk om et begrenset skadepotensial i et lite område, skal det nok mer til enn dersom det er stor fare for alvorlige konsekvenser i et større område før en vedtar restriksjoner i kraft av bestemmelsen.

Hvis en har vedtatt vern etter nml. skal dette markeres som hensynssone i kommuneplanen jf. pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav c. En kan derfor her trekke en linje til naturmangfoldloven. I tilfeller der det ikke er vedtatt ferdselsrestriksjoner i vernevedtaket i kraft av naturmangfoldloven, kan en i stedet vedta restriksjoner i kraft av plan- og bygningsloven. Dette kan være aktuelt i områder i en nasjonalparker der det gjør seg gjeldende særlige vernehensyn ut over resten av nasjonalparken, og en derfor ønsker å vedta restriksjoner gjennom kommuneplanen. Det kan også være aktuelt i randsonen til nasjonalparker.¹⁰⁷

Ut over dette gir rettspraksis og forskriftspraksis lite veiledning i hvor terskelen skal settes, og i hvilke tilfeller bestemmelsen kan være aktuell. En må derfor se til kommuneplanens arealdel i den enkelte kommune for eksempler på hvordan regelen blir tolket.

Tilknyttet problemstillingen om masseturisme virker regelen å være praktisk. På Trolltunga, som tidligere benyttet som eksempel, er beskyttelse av villreins kalvingsområder mot forstyrrende ferdsel et område kommunen jobber med.¹⁰⁸ Dette er også en aktuell problemstilling andre steder i landet.¹⁰⁹ I tredje høringsforslag til kommuneplan i Ringebu kommune er det inntatt et forslag om forbud av kiting i kraft av pbl. § 11-11 nr. 6 for å verne

¹⁰⁵ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 224

¹⁰⁶ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 224-225

¹⁰⁷ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 219

¹⁰⁸ Odda kommune uttaler i e-postkorrespondanse at det ikke er ønskelig med høy ferdsel innover på vidda fra stien til Trolltunga for å beskytte reinsdyrstammen som lever på vidda.

¹⁰⁹ Fylkesmannen i Oppland opplyser i epost at det for tiden jobbes aktivt med regulering tilknyttet villreinsproblematikken.

villreinen.¹¹⁰ Dette vil til en viss grad gjøre inngrep i allemannsretten, samtidig som det er egnet til å verne reinsdyrene. Men med tanke på masseturisme er dette lite relevant, da de aller fleste ferdselsformer fremdeles er tillatt.

¹¹⁰ Kommuneplanens arealdel 2015-2027 § 5-6 - Planbestemmelser og retningslinjer - Versjon 06.03.2017 - s. 25, samt Kommuneplanens arealdel 2015-2027 – planbeskrivelse- pr.22.03.2017 s. 85

3.3.4 Ferdseisregulering gjennom reguleringsplan

Det følger av plan- og bygningsloven § 12-7 at en i reguleringsplan ”i nødvendig utstrekning” kan gi ”bestemmelser” til arealformål om forhold listet opp i bestemmelsen. Av plan- og bygningslovens forarbeider følger det at bestemmelsens opplisting er uttømmende og skal dekke alle relevante forhold.¹¹¹

Etter § 12-7 nr. 1 kan det gis bestemmelser om ”bruk av arealer”. Ordlyden av bestemmelsen tyder på en vidtgående adgang til å vedta ulike begrensninger for området. Av forarbeidene følger det at dette er en generell begrensningshjemmel som gjelder for alle typer arealer i reguleringsplanen, og eksemplifiserer med regulering av ”ferdsel, aktiviteter eller virksomheter som kan være i motstrid med miljøkrav i område- eller detaljplanen”.¹¹² En ser dermed en direkte adgang til å regulere ferdselen. Innjord sammenligner adgangen til å vedta bestemmelser etter § 12-7 nr. 1 med adgangen til å vedta bestemmelser til kommuneplanens arealformål etter § 11-11 nr. 6. Sammenligningen gir mening ettersom bestemmelsene om arealformål i kommuneplan og reguleringsplan jf. §§ 11-7 og 12-5 er svært like, og en adgang til å vedta bestemmelser etter dem følgelig også bør være tilsvarende. Ut fra ordlyden fremstår likevel bestemmelsene som ulik, ettersom ”spesielle vernehensyn” må gjøres gjeldende for å vedta ferdselsrestriksjoner etter § 11-11 nr. 6. Forarbeidene bidrar til å redusere forskjellen. For å styre ferdsel med bestemmelser etter § 12-7 må ferdselen være i ”motstrid med miljøkrav i område- eller detaljplanen”.¹¹³ Forskjellen er nok derfor langt mindre enn den først fremstår.

Av § 12-7 nr. 2 og ordlyden ”vilkår for bruk av arealer” og ”forbud mot bruk” følger det at en kan vedta restriksjoner eller forbud for området for å ivareta ”formålet med planen”. Dette betyr at kommunen i områder som er regulert til LNF(R)-områder jf. pbl. § 12-5 (5) med fokus på ”naturvern” eller ”friluftsområder” kan vedta begrensninger som er egnet til å fremme vern av naturen. Det følger av bestemmelsens forarbeider at miljøhensyn er relevant i bruk av bestemmelsen, men det bemerkes at bestemmelser etter § 12-7 nr. 2 i utgangspunktet gjelder ”regulering av fysiske ressurser og ikke aktivitet og virksomhet som sådan”, men at

¹¹¹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 232

¹¹² Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 233

¹¹³ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 233

dette må begrunnes i ”konkrete virkninger i forhold til planens mål og innhold”¹¹⁴ Med andre ord skal bestemmelsen kun brukes der det er absolutt nødvendig for å gi området de fysiske egenskaper som reguleringsplanen tilsier. Eksempler på slik regulering av ferdselen er skytebaner og industriområder, hvor allmenhetens ferdsel kan være til fortrengsel for den bruk som foregår i området.¹¹⁵ Bestemmelsen blir derfor mindre relevant i de tilfeller en snakker om masseturisme, som denne avhandlingen omtaler.

3.3.5 Plan- og bygningslovens restriksjonsmuligheter oppsummert

Som en ser i det overstående, legger regulering etter plan- og bygningsloven opp til at det kan gis bestemmelser om ferdsel i områder hvor en har verneverdig natur. I områder hvor det utelukkende er høy ferdsel som er problematisk, noe det gjerne kan være i tilknytning til masseturisme, men hvor en kun har å gjøre med vanlig norsk natur, synes vern etter plan- og bygningsloven som et mindre egnet alternativ enn friluftsløven.

¹¹⁴ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 233

¹¹⁵ Innjord (2010) s. 341

4 Sammenligning av adgangen til ferdselsbegrensning

Som en ser av den overstående framstillingen har de forskjellige bestemmelsene ulike vilkår for å begrense ferdsel. Det laveste inngangsvilkåret for å vedta begrensninger finner man i frilufsloven § 15, hvor en kan stille svært spesifikke og til dels lite inngripende reguleringer dersom ferdselen er ”stor”. Frilufsloven § 16 har strengere inngangsvilkår, hvor det i tillegg til at eiendommen i ”særlig grad” utsettes for ferdsel kreves negative konsekvenser av ferdselen i form av ”nevneverdig skade” eller at allmenheten er ”til vesentlig hinder” for eier.

Vilkårene for å opprette verneområde etter naturmangfoldloven § 35 synes å være noe høyere, ettersom områdene må være uten særlig påvirkning fra menneskelig aktivitet. Det er generelt langt større områder som vernes i kraft av bestemmelsen, enn de mer begrensede områder etter frilufsloven §§ 15 og 16. Bare i kraft av sin størrelse vil nasjonalparken medføre begrensninger i ferdselen, ettersom det i en del tilfeller vil være krevende å komme seg til de mest avsidesliggende områdene i nasjonalparken. Strengere vilkår for vern kan derfor være naturlig.

De strengeste vilkårene for å vedta verneområde følger av naturmangfoldloven §§ 37 og 38. Naturmangfoldloven § 37 krever sjelden eller spesielt verneverdig natur, mens § 38 krever at det er et særlig viktig område for en art. Når bestemmelsene samtidig har en vid adgang til strenge ferdselsrestriksjoner, harmonerer dette godt med resten av reglene.

Sett i sammenheng med det sterke vernet ferdselsretten har etter frilufsloven, og de kraftige restriksjonsmuligheter en har etter naturmangfoldloven, hvis det først gjelder viktige arter, synes plan- og bygningslovens vilkår for inngrep også svært fornuftig. Vern etter plan- og bygningsloven brukes gjerne dersom områder har særskilte verneverdier, men ikke oppfyller de øvrige kravene til nasjonalpark, eller i områder som grenser til nasjonalpark. Som omtalt ovenfor er et av eksemplene at en vedtar forbud mot kiting av hensyn til villreinen i Ringebu kommune. Det vil være fornuftig å kunne gi et sterkt vern i de områdene hvor det er snakk om sårbare arter, samtidig som en er klar på at adgangen er en relativt snever unntaksregel som kun skal brukes der det er et stort behov.

Ettersom vern etter naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven stiller strengere krav til områdene som skal vernes for at bestemmelsene skal være aktuelle, framstår dette som mer spesialiserte regler enn friluftslovens. Men hvis bestemmelsenes inngangsvilkår først er oppfylt, er ikke nødvendigvis forskjellene like store. For situasjoner hvor det er fare for naturmangfoldet, har en i alle lovene en vid adgang til å ferdselsrestriksjoner.

Den mildeste formen for restriksjoner følger av friluftsloven § 15, hvor en kun har adgang til å regulere ferdselen som foregår i området gjennom atferdsregler. Bestemmelsen er dermed godt egnet i områder hvor mengden personer som ferdes er bærekraftig, men hvor måten en ferdes på gjør at en overskrider tålegrensen for området. Det harmonerer derfor godt med at bestemmelsen også har de minst strenge inngangsvilkårene.

Etter både friluftsloven §16, naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven har en i større grad adgang til å forby et vidt spekter av ulike typer ferdsel, og i større grad stenge folk ute fra områder. Ferdsel til fots virker å ha et særlig vern, og kan kun forbys i tilfeller hvor ferdsel fører til skade på naturen, slik at en kun i mindre områder, eller dersom områdene har så sårbare arter eller natur at det er absolutt nødvendig, at en kan forby ferdsel til fots.

Det finnes i dag 37 nasjonalparker på Fastlands-Norge,¹¹⁶ mens det kun er 26 aktive forskrifter om ferdselsregulering etter friluftsloven §§ 15 og 16.¹¹⁷ Dette kan tyde på at Kongen i Statsråd finner det enklere å anvende reglene i naturmangfoldloven enn kommunene finner det å anvende reglene i friluftsloven. Som tidligere beskrevet er en stor andel av forskriftene etter § 15 hovedsakelig gitt for å ivareta beskyttelse av grunneiere eller å løse opp i konflikter mellom ulike brukergrupper. Forskrifter som har naturvern som formål er i liten grad gitt etter friluftslovens § 15. Dette tatt i betraktning, virker det som om lovgiver i langt større grad ser på naturmangfoldloven som en egnet hjemmel for naturvern, og eventuelt supplerer med forbud etter plan og bygningsloven, som forbudet mot kiting i Ringeby.¹¹⁸

Når en sammenligner muligheten grunneier har til påvirkning etter plan- og bygningsloven og friluftsloven kommer det også fram forskjeller. Etter fril. §§ 15 og 16 er det ”kommunen med samtykke fra eieren” som vedtar forskrifter om adferdsregler eller ferdselsforbud. Hvis en derimot ser til plan- og bygningsloven er det klart at reguleringsplan kan vedtas uten samtykke fra grunneier, og at kommunen på denne måten ikke trenger å få tillatelse fra

¹¹⁶ <http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Verneomrader/Norges-nasjonalparker/> (10.03.2017)

¹¹⁷ Rettskildesøk på aktive lokale og sentrale forskrifter i lovdata knyttet til fril. §§ 15 og 16 utført 10.3.2017

¹¹⁸ Kommuneplanens arealdel 2015-2027 § 5-6 - Planbestemmelser og retningslinjer - Versjon 06.03.2017

grunneiere i området for å vedta restriksjoner. Samtidig kan også grunneier komme med forslag til reguleringsplan gjennom adgangen til privat detaljregulering i pbl. § 12-3 andre ledd, og har alltid rett til å uttale seg til reguleringsforslag og klage på planvedtaket jf. §§ 12-10 og 12-12. Grunneier har gjennom denne adgangen mulighet til å forme ferdselsreglene, om enn bare i et begrenset område. Tatt i betraktning de strengere vilkårene for å vedta restriksjoner etter plan og bygningsloven enn friluftsløven, virker både muligheten vil å vedta restriksjoner uten grunneiers samtykke og adgangen til å overlate til grunneier å utarbeide reguleringsplan fornuftig.

5 Hva kan gjøres videre?

Allemannsretten står sterkt i det norske samfunnet i dag. Den er grunnsteinen i tilgangen til norsk natur, som brukes både av lokale og turister til både rekreasjon og trening. Med tilreisende fører det også med seg inntekter for kommunene, ved at de legger igjen penger i lokalmiljøet gjennom overnatting, handel og turistattraksjoner. Dette gjør at både kommuner, lokale bedriftseiere og staten Norge har interesse av turismen. Dette gjør også at grensedragningen for hvilken ferdsel som skal tillates, og hvilken som skal forbys blir vanskeligere, ettersom det ikke utelukkende er hensynet til naturen som vektlegges.

Ut fra stortingsmelding om friluftsliv synes det å være et ønske om liberalisering av bruk av ferdselsrestriksjoner, ettersom man uttaler et ønske om høyere bruk av naturen, og mener at forskjellige regler for hvordan man kan benytte områder er en barriere for enkel bruk.¹¹⁹ Dersom bruken øker, kan dette føre til mer slitasje.¹²⁰ I slike tilfeller vil det oppstå behov for klare regler for når en kan verne naturen, også utenfor de tilfeller hvor spesielle vernehensyn gjør seg gjeldende.

I utgangspunktet synes dagens regler å gi gode muligheter for å regulere ferdselen av hensyn til naturen. Spesielt friluftsloven § 15 gir mulighet til å vedta et vidt spekter av regler for å styre ferdselen til dem som ferdes. For tilfellene hvor en enten opplever særlig store problemer, eller har spesielt beskyttelsesverdige interesser, har en også mer spesialiserte regler i friluftsloven § 16, naturmangfoldlovens verneregler og reguleringer etter plan- og bygningsloven. Likevel ser en at bestemmelsene brukes lite. Dette kan delvis tenkes å være begrunnet med at kommunene anser de positive effektene av ferdselen som så store at det ikke er ønskelig å regulere ferdselen. Det kan også tenkes at kommunene synes bestemmelsene er vanskelige å anvende, ettersom bestemmelsene er lite presise på når de kommer til anvendelse og hvilke restriksjoner en mener kan gis i kraft av dem. Eventuelt kan det også tenkes at kommunene ikke ønsker å sette stengsler for utnyttelse av naturen i større grad enn absolutt nødvendig.

Det må påpekes at deler av problemene, forsøplingen av naturen, er ferdsel som er i strid med allemannsretten, men som likevel skjer. Dette gjør at det kan stilles spørsmålstegn ved

¹¹⁹ Se Meld. St.18 (2015-2016) om hvordan begrensninger i allemannsretten kan bli problemer for et aktivt friluftsliv.

¹²⁰ NINA rapport 1182 (2015) s. 28

håndhevingen av frilufsloven §§ 2 og 11 som gir reglene om god ferdselskultur. Kanskje vil det å faktisk håndheve reglene strengere være en effektiv måte å redusere belastningen på naturen på. Problemet er at slik håndheving vil være ekstremt ressurskrevende, og derfor ikke er særlig realistisk.

Et skritt i retning av et sterkere vern av naturen kan være å presisere frilufsloven § 15 ytterligere, og gi mer tydelige bestemmelser som er egnet til å verne vanlig norsk natur. For eksempel vil en eksplisitt adgang til å begrense ferdsel i perioder når naturen er særlig sårbar, for eksempel ved større nedbørsmengder, kunne gi en bedre ivaretagelse av naturen.

Samtidig kan det argumenteres for at en bør se på innholdet av ”hensynsfull og med tilbørlig aktsomhet” jf. fril. § 2. Selv om det faller utenfor oppgavens formål, er det klart at en av de mest effektive måtene en kan beskytte naturen på, vil være å i større grad regulere organisert ferdsel. En endring til å se gruppeferdsel samlet, vil derfor kunne være et godt egnet virkemiddel.

Reusch nevner Island som et land med allemannsrett som er langt mer ”moderne og innrettet mot å håndtere problemstillinger knyttet til blant annet organisert og kommersiell utnyttelse av allemannsretten”.¹²¹ Men verken islandsk eller andre lands rett synes å være særlig mer egnet til å regulere skader på naturen som oppstår som følge av ikke-organisert høy ferdsel.¹²² En har riktignok en regel i den islandske naturvernloven § 19 som gir adgang til å sperre for ferdsel i områder hvor en ser mye skader.¹²³ Men ut fra bestemmelsens ordlyd synes ikke denne å gå lengre enn adgangen en har etter fril. § 16. For problemene som avhandlingen skisserer knyttet til masseferdsel i vanlig norsk natur, som verken er kommersiell eller organisert, må en derfor se etter andre løsninger. Det er likevel ett interessant trekk ved den islandske § 19. Etter bestemmelsens andre ledd skal myndighetene hver høst kontrollere sårbare områder, og vurdere hel eller delvis stengning dersom en ser for mye påvirkning. En slik regel er godt egnet for vern av naturen, ettersom en ikke sperrer før en ser at det faktisk problemer tilknyttet for høy ferdsel. Faren er at eventuelt er for sent.

En slik lov kunne også vært aktuell i frilufsloven. Det mest nærliggende vil være å modifisere frilufsloven § 16, slik at en ved høy slitasje kan stenge raskt og midlertidig for å beskytte naturen. Spørsmålet blir hvem som skal ha ansvaret for slik kontrollvirksomhet.

¹²¹ Reusch (2012) s. 74

¹²² Basert på gjennomgangen i Reusch (2012) kapittel 3 s. 60-104

¹²³ The Nature Conservation Act no. 44, 22 march 1999 (engelsk oversettelse)

Grunneier er nok i mange tilfeller den som kjenner best til forholdene på eiendommen. Men å pålegge grunneier merarbeid knyttet til ferdselen, i form av å drive kontrollvirksomhet på egen eiendom, vil være direkte i strid med lovens formål om grunneierved. Det kan nok være nærliggende å se til kommunen for slik kontrollvirksomhet ettersom det er der kompetansen til å vedta eventuelle begrensninger ligger. Eventuelt kan også friluftslag eller lignende, som er aktive brukere av områdene, drive rapportering til den kommunale myndighet, som så tar avgjørelsene.

Det kan også stilles spørsmålsteget ved hvem som skal vedta eventuelle restriksjoner. Som vist er det kongen i statsråd som er ansvarlig for vedtak etter naturmangfoldloven.¹²⁴ På denne måten sikrer en at naturforvaltningen i landet gjøres med et overordnet perspektiv i bakhodet. Andre restriksjoner vedtas derimot av kommunene selv.¹²⁵ Dette bidrar til å sikre det kommunale selvstyret, samtidig som en også legger beslutningene nærmere problemene. Utfordringen blir eventuelt i de tilfellene hvor kommunene har så sterke økonomiske interesser av ferdselen at en ikke ønsker å vedta restriksjoner av hensyn til miljøet. I slike tilfeller blir naturen fort den skadelidende.

Dersom en først ikke ønsker å vedta restriksjoner i ferdsel, blir eventuelt tilrettelegging av naturen et viktig virkemiddel. En ser dette gjøres flere steder, blant annet på Preikestolen.¹²⁶ På denne måten gjør en naturen egnet til å motstå høyere ferdsel. Slik tilrettelegging vil nok være det mest forenelige med målet om å få flere ut i naturen for å bruke den som kilde til helse og livskvalitet.¹²⁷

Som avhandlingen viser, finnes det muligheter for begrensninger i allemannsretten av hensyn til naturen. Om den stadig økende ferdselen i enkelte områder vil føre til at bruken av begrensningmulighetene øker, det gjenstår å se.

¹²⁴ Jf. nml. § 34 første ledd

¹²⁵ jf. fril. §§ 15 og 16 eller pbl. §§ 11-15 og 12-12, såfremt det ikke reises innsigelse mot reguleringsplan eller kommuneplan og beslutningsmyndigheten flyttes til departementet for avgjørelse.

¹²⁶ ”Sherpasti har gitt færre ”stilettskader på Preikestolen”, Artikkel fra NRK Rogaland 04.07.2014

¹²⁷ Meld. st.18 (2015-2016) s. 7

6 Kildeliste

Lover:

Lov 10. februar 1957 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Lov 2. Juni 1957 nr. 16 om friluftslivet (friluftsløven)

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

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

Internasjonal rett:

The Nature Conservation Act no. 44, 22 march 1999 (engelsk oversettelse)

Forskrifter:

Forskrift 19. juni 1986 nr. 1351 om regulering av ferdselen på friområdet Pelikanbukta, Tjølling kommune, Vestfold (FOR-19-06-1986-1351)

Forskrift 25. mai 1994 nr. 462 om ferdselsregler for Søndre Jeløy landskapsvernområde, Moss kommune, Østfold (FOR-25-06-1994-462)

Forskrift 20. desember 1995 nr. 1190 om ferdselsregler på Langøya (FOR-1995-12-20-1190)

Forskrift 09. juli 2007 nr. 1079 Atferdsregler for Langøyene, Nesodden kommune, Akershus (FOR-2007-07-09-1079)

Forskrift 19. august 2014 nr. 1129 om atferdsregler for Larvik Bøkeskog, Larvik kommune, Vestfold (FOR-2014-08-19-1129)

Forskrift 25. mai 2010 nr. 740 Forskrift om sperring av begrenset område på Dvergsøya, gnr. 52, bnr. 1-3, Kristiansand kommune, Vest-Agder (FOR-2010-05-25-740)

Forskrift 15. januar 1988 nr. 27 Forskrift om fredning for Langøya naturreservat, Re kommune, Vestfold

Ringebu kommune - Kommuneplanens arealdel 2015-2027 – planbeskrivelse- pr.22.03.2017

Ringebu kommune - Kommuneplanens arealdel 2015-2027 - Planbestemmelser og retningslinjer - Versjon 06.03.2017

Forarbeider:

Friluftskomiteens innstilling (1954) – Vedlegg til Ot. prp. nr. 2 (1957)

Innst. O. XI (1957) Innstilling fra kommunalkomiteén om lov om friluftslivet

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

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

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

Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)

Meldinger til Stortinget:

Meld. st.18 (2015-2016) – Friluftsliv – natur som kilde til helse og livskvalitet

Rettspraksis:

Rt. 1998 s. 1164 – Furumoa-dommen

Rt. 2005 s. 805 – Hvaler dommen

Rt. 2007 s. 102 – Yxney-dommen

Rt. 2008 s. 803 – Kongsbakke-dommen

Rt. 2014 s. 36 – Hovden Alpin

Rt. 2004 s. 1985 – Barns fiskerett

Rundskriv:

Rundskriv ”Om lov om friluftslivet av 28. Juni 1957 nr. 16” - T-3/07

Litteratur (forkortelser i parantes):

Backer, Inge Lorange, «Allemannsretten i dag» i *Lov og rett* (2007), s. 451-570 (Backer, 2007)

Bugge, Hans Chr., *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 3. Utgave (2011), (Bugge, 2011)

Dervo, Børre K. (red.), «Friluftsliv i Norge anno 2014 – Status og utfordringer» *NINA rapport 1073* (2014) (NINA rapport 1073)

Falkanger, Thor, «Allemannsrett, noen perspektiver bakover og framover» i *Lov og rett* (1999), s 170-183, (Falkanger, 1999)

Hanssen-Bauer, Inger (red. mfl), «Klima i Norge 2100 - Kunnskapsgrunnlag for klimatilpasning oppdatert i 2015», *NCCS report no. 2/2015* (2015)

Innjord, Frode (red), *Plan- og bygningsloven med kommentarer*, bind 1 (2010), (Innjord,2010)

Pedersen, Odd Jarl mfl., *Plan og bygningsrett*, 2. Utgave (2015), (Pedersen, 2016)

Reusch, Marianne, *Allemannsretten: friluftslivets rettsgrunnlag*, 1. Utgave (2012) (Reusch, 2012)

Reusch, Marianne, *Friluftsloven: med kommentarer* (2016), (Reusch, 2016)

Øian, Hogne mfl., «Effekter av ferdsel og friluftsliv på natur - En sammenstilling av nasjonal og internasjonal litteratur», *NINA rapport 1182* (2015) (NINA rapport 1182)

Bryhn, Rolf. (2013, 19. august). Terrengsykling. I Store norske leksikon. Hentet 25. mai 2017 fra <https://snl.no/terrengsykling>.

Andre artikler:

Hauso, Tale og Hella, Asle, *Formidabel økning i Trolltunga-turismen* (2016), <https://www.nrk.no/hordaland/formidabel-okning-i-trolltunga-turismen-1.13102229>, [sist åpnet 22.05.2017]

Isungset, Odd (red mfl), *Brennpunkt - Alarm Trolltunga* (2016), <https://tv.nrk.no/serie/brennpunkt/mddp11001716/23-11-2016> [sist åpnet: 22.05.2017]

Miljødirektoratet, *Norges Nasjonalparker* (2017) <http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Verneomrader/Norges-nasjonalparker/> [sist åpnet: 22.05.2017]

Sogn terrengsykkel, <http://www.sognterrengsykkel.no/> [sist åpnet: 22.05.2017]

Stenberg, Inger Johanne og Grimen, Bjørn, *Sherpasti har gitt færre «stilettskader» på Preikestolen* (2014), <https://www.nrk.no/rogaland/faerre-skader-seg-pa-preikestolen-1.11811007>, [sist åpnet: 22.05.2017]

Kippernes, Kristoffer H., «Festbrems i Sogn» i *Terrengsykkel* nr. 64 (2016) s. 20-22

Sætermo, Stian og Bye, Kristian Sønvisen, *Turfolket ødelegger fjellet* (2014), <https://www.nrk.no/troms/slitasje-etter-toppturer-1.11818195> [sist åpnet: 22.05.2017]