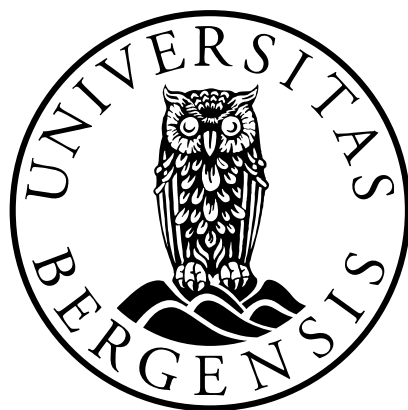


Adgangen til å kreve avgift for tilgang til friluftsområder

Kandidatnummer: 74

Antall ord: 11 783



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

11.12.2017

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	2
1 Innledning.....	4
1.1 Problemstillingen og dens aktualitet	4
1.2 Avgrensninger	5
1.3 Kilder og metode	6
1.3.1 Lov og forarbeider.....	6
1.3.2 Rettspraksis	7
1.3.3 Sivilombudsmannens uttalelser.....	7
1.3.4 Miljødepartementets rundskriv	10
2 Betalingskrav som unntak fra gratisprinsippet.....	12
2.1 Utgangspunktet om fri ferdselsrett.....	12
2.1.1 Ferdselsretten etter friluftsløven § 2 og gratisprinsippet.....	12
2.1.2 Ferdselsretten og gratisprinsippet i lys av samfunnsutviklingen	14
2.1.3 Gratisprinsippets begrunnelse i lys av samfunnsutviklingen	15
3 Adgangen til å kreve avgift	16
3.1 Innledning.....	16
3.2 Friluftsløven § 14	16
3.2.1 Bakgrunn og presentasjon	16
3.2.2 Hvem kan kreve avgift?	17
3.2.3 Hvilke områder kan det kreves avgift for tilgang til?	19
3.2.4 Graden av tilrettelegging.....	21
3.2.5 Hvilke typer tiltak eller opparbeidelse kan avgiftsbelegges.....	21
3.2.6 Formålet med tilretteleggingen	24
3.2.7 Størrelsen på avgiften.....	29
3.2.8 Løyve fra kommunen	32
4 Oppsummering og refleksjoner.....	33
4.1 Oppsummering gjeldende rett	33
4.2 Refleksjoner	34
Litteraturliste	37

1 Innledning

1.1 Problemstillingen og dens aktualitet

I denne oppgaven vil jeg drøfte adgangen til å kreve betaling for tilgang til opparbeidede friluftsområder. Allemannsretten er i hovedsak lovfestet i lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet (frilftsloven), og gir alle uavhengig av nasjonalitet en begrenset adgang til å benytte seg av eiendom som en annen eier, for eksempel til ferdsel eller kortvarig opphold på fremmed eiendom, uten vederlag. Frilftsloven § 14 fastslår imidlertid at eier eller tiltakshaver har en viss mulighet til å ta betalt for tilgang til friluftsområder, dersom området er tilrettelagt for frilftsfolket. Jeg vil drøfte nærmere vilkårene for å kunne ta vederlag og hvor stort vederlag det er mulig å ta.

Problemstillingen er aktuelt fordi både nordmenn og turister deltar i friluftslivet i stadig økende grad, noe som fører til at friluftsområdene generelt blir benyttet i større grad. Særlig gjelder dette kjente og spesielle turistmål som Trolltunga, Preikestolen, Besseggen, samt visse steder i Lofoten og i Jotunheimen. Den økte tilstrømmingen skaper nye utfordringer både når det gjelder slitasje på de aktuelle naturområdene, og når det gjelder sikkerheten for de som ferdes. Dersom det for eksempel oppstår trengsel på toppen av Preikestolen eller Trolltunga, vil dette utgjøre en fare for de som befinner seg der. Antallet redningsaksjoner har også økt de seneste årene, ofte fordi de som har lagt ut på tur ikke er kledd godt nok eller mangler annet nødvendig utstyr. I dag baseres finansieringen av de frivillige organisasjonene som driver redningsaksjoner og iverksetter andre sikkerhetstiltak i stor grad på frivillighet og dugnadsvirksomhet. Det økte presset reiser en rekke spørsmål om hvem som har ansvaret for å betale de økte kostnadene. Det har blant annet vært diskutert om en mulig løsning kan være å ta inngangspenger til de mest utsatte turistmagnetene, eller andre former for brukerbetaling. Jeg vil drøfte om frilftsloven § 14 kan gi hjemmel for brukerbetaling i slike tilfeller.

Diskusjonen rundt avgiftsoppkreving for adgang til Nordkapp-platået har aktualisert spørsmål rundt størrelsen på en avgift med hjemmel i frilftsloven § 14. Det har bl.a. vært diskusjon mellom løyvehaver Nordkaps Vel og Miljøverndepartementet om størrelsen på avgiften. Sivilombudsmannen har tidligere behandlet spørsmål rundt adgangen til å kreve avgift i

1991,¹ og igjen tatt opp spørsmål rundt størrelsen på avgiften i 1999.² Nordkapp kommunestyre diskuterte senest i 2017 om Nordkaps Vels løyve til å kreve avgift for besøkende på Nordkapp-plataet skulle trekkes tilbake, men vedtok å opprettholde ordningen med betaling.

1.2 Avgrensninger

Rettighetene som omfattes av allemannsretten deles grovt inn i rett til ferdsel, rett til opphold og rett til høsting. Retten til ferdsel anses som den mest sentrale og grunnleggende rettigheten. Både fordi turgåing er den mest attraktive måten å utnytte naturen på, og fordi ferdselsretten er en forutsetning for å kunne benytte seg av de øvrige rettighetene.³ Ferdselsretten er nok også den rettigheten som har mest betydning i praksis, da det er flere som driver med ferdsel, for eksempel turgåing, enn de som driver med høsting, for eksempel sopp- eller bærplukking. Dersom et område blir belagt med avgift etter frilufsloven § 14, vil det alltid være en begrensning i den frie ferdselsrett, men ikke nødvendigvis en begrensning i de øvrige rettighetene. Retten til høsting vil for eksempel være betinget av at det er noe å høste i det aktuelle området. På bakgrunn av det som er nevnt ovenfor vil oppgaven avgrensnes til forholdet mellom fri ferdselsrett og unntaket i frilufsloven § 14.

Frilufslovens hovedregel om fri ferdselsrett gjelder kun så langt det ikke følger begrensninger av andre bestemmelser i frilufsloven eller andre lover, jf. frilufsloven § 19. I noen tilfeller vil spørsmål om inngangspenger være regulert i forbindelse med for eksempel en byggetillatelse. Det er spesielt aktuelt at ordninger for brukerbetaling eller inngangspenger kan etableres med hjemmel i annen lovgivning med tanke på at vi nå har en landsomfattende plan- og bygningslov. Dette var ikke tilfellet ved vedtakelsen av frilufsloven i 1957.⁴ Det vil føre for vidt å ta en systematisk gjennomgang av alle bestemmelsene som kan begrense allmennhetens frie ferdselsrett. Oppgaven avgrensnes derfor til en analyse av bestemmelsen i frilufsloven § 14, og de unntak fra hovedregelen om fri ferdselsrett den åpner for.

¹ Sak 1422/91, inntatt i SOMB-1992-58.

² Sak 1999-1342 inntatt i SOMB-2000-81.

³ Arve Martin Bjørnvik, "Kommersiell utnyttelse av allmennhetens frie ferdselsrett", *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 1999, s. 193-230 (s. 194).

⁴ Marianne Reusch, *Frilufsloven med kommentarer*, Oslo 2016, s. 44.

1.3 Kilder og metode

1.3.1 Lov og forarbeider

Adgangen til å ta avgift for tilgang til opparbeidet friluftsområde ble lovfestet med frilufsloven av 1957, i lovens § 14. Adgangen til å ta avgift er begrenset til badestrand, teltplass eller ”annet opparbeidet friluftsområde”, og størrelsen på avgiften må være ”rimelig” og ”ikke stå i misforhold” til de tiltak som er gjort på området. Bestemmelsen inneholder altså en rekke skjønsmessige vilkår som må være oppfylt før det kan kreves vederlag med hjemmel i bestemmelsen. Dette gjør at bestemmelsens innhold i stor grad må fastlegges nærmere gjennom tolkning sett i lys av andre rettskilder, før en kommer til det endelige tolkningsresultatet.

Det kommer til uttrykk i forarbeidene at loven skal regulere mange ulike tilfeller, da ”tilhøva veksler så sterkt her i landet fra det ene sted til det annet”, og at lovgiver derfor burde ”avstå fra alt for vidtgående detaljregulering”. Det ble derfor ansett hensiktsmessig at loven trakk opp ”visse hovedlinjer som stemmer med oppfatningen på de fleste steder i landet, og som i noen utstrekning kan gi plass for forskjellig anvendelse etter stedlige forhold”.⁵

Videre var det et ønske at loven skulle kunne tilpasses samfunnsutviklingen. Dette kommer til uttrykk i Høyesteretts avgjørelse inntatt i Rt. 2007 s. 102. Her gjennomgår Høyesterett rettskildebildet når det gjaldt tolkningsspørsmål rundt utøvelse av allemannsrett på noen holmer, og uttaler at ”[i] stor utstrekning fant lovgiver at det ikke var mulig, eller i hvert fall ikke ønskelig, å gå lenger enn å fastlegge hovedprinsipper ved hjelp av rettslige standarder. Den nærmere fastlegging av innholdet i de ulike standarder ble overlatt til den rettsutvikling som i siste instans vil følge av domstolenes avgjørelser”.⁶

Som en følge av lovens skjønsmessige vilkår og bruk av rettslige standarder, vil ikke loven selv gi løsningen i alle tilfeller, men man se hen til andre kilder for å komme til et endelig standpunkt.

Ved bestemmelsens vedtakelse i 1957 ble det i forarbeidene uttalt at adgangen som frilufsloven § 14 gir uttrykk for stemte med gjeldende rett.⁷ Utover dette gir ikke

⁵ Ot.prp.nr. 2 (1957) s. 6.

⁶ Rt. 2007 s. 102, avsnitt 69 og 70.

⁷ Ot.prp.nr. 2 (1957) s. 35.

forarbeidene fra 1957 noen nærmere veiledning. Ved lovendring i 1996 ble bestemmelsen drøftet noe mer vidtgående, og her gir forarbeidene mer veiledning rundt bestemmelsens rekkevidde.⁸

1.3.2 Rettspraksis

Det er per dags dato ingen avsagte dommer som avgjør spørsmål knyttet til frilufsloven § 14. I Rt. 2014 s. 36 er Høyesterett inne på bestemmelsen. De vurderer imidlertid ikke om bestemmelsens vilkår var oppfylt, da det ikke var gitt løyve fra kommunen for det aktuelle området. Høyesterett kommer likevel med noen uttalelser om bestemmelsen som vil bli behandlet senere i denne oppgaven.

Etter den siste store revideringen av frilufsloven i 1996 har Høyesterett avsagt fem prinsipielt viktige dommer knyttet til allemannsretten.⁹ I 2005 og 2007 tok Høyesterett stilling til spørsmål om henholdsvis allmennhetens ferdselsrett over strandeendom og allmennhetens rett til fortøyning av båt, rasting, solbading og bading på noen holmer. I begge dommer ble allemannsretten tillagt større vekt enn grunneiers interesser. I avgjørelsen inntatt i Rt. 2005 s. 805 ga Høyesterett uttrykk for at grunneiere som bygger i strandsonen må finne seg i å få allmennheten tettere inn på seg, da strandområder er av særlig betydning for allmennhetens mulighet for rekreasjon og friluftsliv.¹⁰ I avgjørelsen inntatt i Rt. 2007 s. 102 tolket Høyesterett de aktuelle lovbestemmelsene i frilufsloven i tråd med rettspraksis og samfunnsutviklingen ellers. Høyesterett vektla særlig at det har vært betydelig politisk oppmerksomhet omkring forholdene i strandsonen, og fremhevet den samfunnsmessige betydning av muligheten for utøvelse av friluftsliv.¹¹ Allemannsrettens stilling har betydning for tolkningen av frilufsloven generelt, og omfanget av unntaket i frilufsloven § 14. De synspunktene som kommer til uttrykk i disse dommene vil derfor kunne belyse spørsmål som bestemmelsen i frilufsloven § 14 reiser.

1.3.3 Sivilombudsmannens uttalelser

Sivilombudsmannen har som nevnt kommet med uttalelser både om adgangen til å kreve avgift og størrelsen på avgiften på Nordkapp-plataet. Disse uttalelsene gir visse retningslinjer,

⁸ Ot.prp.nr. 27 (1995-1996) s. 7-8.

⁹ Reusch (2016) s. 41.

¹⁰ Rt. 2005 s. 805, avsnitt 62.

¹¹ Rt. 2007 s. 102, avsnitt 80.

men det reiser også spørsmål om den rettskildemessige relevansen og vekten av sivilombudsmannens uttalelser.

Sivilombudsmannen er Stortingets ombudsmann, og utnevnes av Stortinget.¹² Under Ombudsmannens arbeidsoppgaver hører det å ta personlig standpunkt i alle saker som kommer inn etter klage eller som tas opp av eget initiativ, og slike standpunkt gis i en uttalelse.¹³ Det fremgår klart av forarbeidene til lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven) at disse uttalelsene ikke er bindende.¹⁴ Det uttales imidlertid at en grunnleggende forutsetning for hele ordningen er at både klageren og vedkommende forvaltningsmyndighet vil ”godta og bøye seg for hans oppfatning”.¹⁵ Selv om uttalelsene ikke er bindende, har lovgiver altså klart forutsatt at de bør tillegges vekt, i alle fall i de enkelte klagesaker som Ombudsmannen behandler.

Spørsmålet som da oppstår er om uttalelsene kan tillegges betydning utover den enkelte sak, og i så fall hvor stor betydning de skal gis.

Eckhoffs avveiningsmodell, som er grunnleggende innen norsk rettskildelære, beskriver rettanvendelsesprosessen bygd på en analyse av hvordan domstolene, særlig Høyesterett, tar stilling til rettsspørsmål i praksis.¹⁶ Det vil derfor være naturlig å se hen til om og eventuelt hvordan Høyesterett har brukt Sivilombudsmannens uttalelser i sin praksis. I en artikkel fra 1997¹⁷ gjennomgår Fliflet åtte Høyesterettsdommer¹⁸ hvor Høyesterett anvender uttalelser fra Sivilombudsmannen i sin rettslige argumentasjon. Fliflet oppsummerer gjennomgangen med å slå fast at ”ombudsmannsuttalelsene gjennomgående har vært ansett relevante, men vekten av dem har nok vært vurdert forskjellig”.¹⁹

Når det gjelder vekten av uttalelsene har Høyesterett ikke uttalt seg eksplisitt om dette i noen av de nevnte dommer. I de tre sakene hvor Høyesterett har kommet til samme konklusjon som Ombudsmannen, har uttalelsene stort sett kun blitt vist til, som støtte for Høyesteretts eget syn

¹² Lov 17. mai 1814 Kongeriket Noregs Grunnlov, § 75 bokstav l.

¹³ Forskrift 19. februar 1980 nr. 9862 Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Instruks for Sivilombudsmannen) § 9 første og annet ledd.

¹⁴ Ot.prp.nr. 30 (1959-1960) s. 20.

¹⁵ Ot.prp.nr. 30 (1959-1960) s. 20.

¹⁶ Knut Martin Tande, ”Individuelle valg og vurderinger i rettsanvendelsesprosessen”, *Jussens venner*, vol. 46 s. 1-36, (s. 4).

¹⁷ Arne Fliflet, ”Stortingets ombudsmann, forvaltningsretten og rettskildelæren” i *Festskrift til Birger Stuevold Lassen på 70-årsdagen*, Oslo 1997, Ånd og rett s. 315-324.

¹⁸ Rt. 1977 s. 1035, Rt. 1978 s. 1214, Rt. 1980 s. 1070, Rt. 1982 s. 1625, Rt. 1987 s. 351, Rt. 1993 s. 587, Rt. 1995 s. 109 og Rt. 1995 s. 1317.

¹⁹ Arne Fliflet (1997) s. 323.

på saken.²⁰ I de sakene hvor Høyesterett kom til en annen konklusjon enn Ombudsmannen, blir uttalelsene i all hovedsak også kun vist til, men ikke videre behandlet utover dette. Begrunnelsen for at uttalelsene ikke vektlegges synes imidlertid i noen saker å være fordi Høyesterett ikke er enig i synspunktet Ombudsmannen har gitt uttrykk for.²¹ Ut fra disse dommene fra Høyesterett vil vekten av en uttalelse måtte avhenge av en konkret vurdering av argumentasjonen og synspunktet i hvert enkelt tilfelle, sammenholdt med det øvrige rettskildebildet.

Den nevnte artikkel tar også for seg ulike juridiske teoretikers standpunkt når det gjelder den rettskildemessige relevans og vekt av uttalelsene. Eckhoff, Frihagen, Bernt, Doublet og Boe er alle enige om at uttalelsene er en relevant rettskilde, og at de bør tillegges stor vekt. Dette begrunnes blant annet i Ombudsmannens særlige juridiske kyndighet og at uttalelsene i stor grad blir fulgt i praksis. For ordens skyld nevnes at Fleischer imidlertid er svært kritisk til å anse uttalelsene som en rettskilde, og viser til at det ikke er noe grunnlag for en slik rettskildebruk.

Oppsummert er Sivilombudsmannens uttalelser klart av rettskildemessig relevans. Dette underbygges av at både lovgiver har forutsatt at uttalelsene bør tillegges vekt, samt at Høyesterett i de nevnte dommer har henvist til eller referert uttalelser fra Ombudsmannen.

Det er relativt stor enighet i juridisk teori om at uttalelsene bør tillegges stor rettskildemessig vekt. Det er et viktig poeng at stillingen som Sivilombudsmann ofte er fylt av personer med særlig juridisk kyndighet, noe som tilsier at uttalelsene ikke bør forkastes uten videre. Sett i sammenheng med den nevnte rettspraksis fra Høyesterett, må konklusjonen bli at man må vurdere hvor stor vekt en uttalelse skal tillegges i hvert enkelt tilfelle, basert på en vurdering av argumentasjonen og standpunktet. Det er nok trygt å si at uttalelsene ikke kan tillegges noen utslagsgivende vekt dersom andre rettskilder taler for et annet resultat eller argumentasjonen ikke er godt begrunnet. Dersom man derimot har lite andre rettskilder som kan belyse det konkrete spørsmålet, og argumentasjonen er godt begrunnet, må uttalelsene etter min mening kunne tillegges vekt.

²⁰ Dette er tilfellet i Rt. 1978 s. 1214, Rt. 1987 s. 351 og Rt. 1995 s. 1317.

²¹ Dette er tilfellet i Rt. 1977 s. 1035 og Rt. 1993 s. 587.

1.3.4 Miljødepartementets rundskriv

I 2007 kom Miljødepartementet med et rundskriv om frilufsloven. Rundskrivet skal gi ”en samlet informasjon og veiledning om tolkning og anvendelse av frilufslovens regler i praksis, rettet mot de myndigheter som har et ansvar for å ivareta og fremme friluftslivsinteressene”.²²

Departementenes rundskriv er ikke bindende, men er ment å gi uttrykk for gjeldende rett og er ofte også uttrykk for forvaltningspraksis. Andre myndigheters praksis (heretter forvaltningspraksis) er en av de syv rettskildefaktorer som Eckhoff oppstiller.²³ Høyesterett anser også forvaltningspraksis som en relevant rettskilde. Dette kommer blant annet til uttrykk i Høyesterettsdom inntatt i Rt. 1997 s. 527. I dommen ga lov og forarbeider liten veiledning, og det utslagsgivende ble da ”dels enkelte reelle hensyn, *dels sentrale myndigheters praksis* - og i lys av denne praksis - nyere lovgivning”(uthevet her). Om den aktuelle praksisen uttales det at ”statlige myndigheters praksis på vanlig vis må komme inn som en rettskildefaktor”.²⁴

Spørsmålet er om det kan oppstilles noen retningslinjer for hvor stor rettskildemessig vekt forvaltningspraksis kan tillegges.

Det er klart at forvaltningspraksis vil tillegges mindre rettskildemessig vekt enn lov og forarbeider, på grunn av disse rettskildenes demokratiske legitimitet. Dersom forvaltningspraksis taler for et annet resultat enn lov og tilhørende forarbeider, vil sistnevnte klart gå foran. Dette ble resultatet i blant annet Høyesterettsdom inntatt i Rt. 2006 s. 1601, hvor en ”entydig ligningspraksis” ikke kunne hindre at den riktige lovforståelsen etter ”[I]ovteksten sett i sammenheng med [...] lovhistorien” ble lagt til grunn.²⁵

Videre er det ikke tvilsomt at Høyesterett har det siste ordet når det gjelder rettsanvendelsen, forutsatt at det ikke dreier seg om forvaltningsskjønn.²⁶ Dommer avsagt av Høyesterett vil dermed også klart ha større rettskildemessig vekt enn forvaltningspraksis.

Det er altså først der verken lov, forarbeider eller Høyesterett gir en endelig avklaring av spørsmålet, at forvaltningspraksis kan tillegges en viss rettskildemessig vekt. Dersom forvaltningspraksisen ut fra det øvrige rettskildebildet er forsvarlig, vil hensynet til ensartet

²² Rundskriv fra Miljøverndepartementet av 28.06.2007, (T-2007-3), s. 3.

²³ Torstein Eckhoff ved Jan E. Helgesen, *Rettskildelære*, 4. utgave, Oslo 1997, s. 23.

²⁴ Rt. 1997 s. 527, på s. 533.

²⁵ Rt. 2006 s. 1601, avsnitt 31.

²⁶ GrL. § 88

praksis og likhet for loven kunne tilsi at praksisen tillegges avgjørende vekt.²⁷ Et annet moment i vurderingen av den rettskildemessige vekten, er om løsningen forvaltningspraksisen angir, er til gunst for borgeren. Dersom løsningen er til ugunst for borgeren vil dette tale for å ikke tillegge praksisen vekt.²⁸

Oppsummert vil forvaltningspraksis uttrykt i et rundskriv kunne tillegges rettskildemessig vekt til en viss grad, men kun innenfor rammene av rettskilder som lov, forarbeider og Høyesterettspraksis. Dersom disse kildene åpner for flere mulige løsninger, kan forvaltningspraksis uttrykt i et rundskriv tillegges avgjørende vekt i valget mellom de mulige løsningene.

²⁷ Torstein Eckhoff, Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 9. utgave, Oslo 2010, s. 37.

²⁸ Dette ble lagt vekt på av Høyesterett i både Rt. 2003 s. 1821 og Rt. 2006 s. 1601.

2 Betalingskrav som unntak fra gratisprinsippet

2.1 Utgangspunktet om fri ferdselsrett

Friluftslovens hovedregel er fri ferdselsrett. Før man kan drøfte i hvilken grad det kan kreves vederlag i medhold av friluftsloven § 14, er det nødvendig å klarlegge utgangspunktet om fri ferdselsrett nærmere.

2.1.1 Ferdselsretten etter friluftsloven § 2 og gratisprinsippet

Friluftsloven § 2 fastsetter at ”enhver” har rett til å ”ferdes til fots” i ”utmark” hele året. Ordlyden stiller verken krav til personen eller dens tilknytning til området, i det retten tilkommer ”enhver”. Det stilles etter ordlyden heller ikke krav til formålet med ferdselen.

En slik tolkning har også Høyesterett lagt til grunn i dom inntatt i Rt. 2014 s. 36. Saken gjaldt om driveren av en kommersiell skiskole hadde rett til å drive skiskole i anlegget til et alpenser i kraft av ferdselsretten. Høyesterett uttalte her at friluftsloven § 2 ”gir ferdselsrett uavhengig av formålet med ferdselen” og videre at ”formålsbestemmelsen i § 1 gir heller ikke grunnlag for å avgrense mot kommersiell ferdsel”. Tvert om mente Høyesterett at kommersielt organisert friluftsliv kunne bidra til å oppfylle lovens formål om å fremme friluftsliv som en helsefremmende, trivselsskapende og miljøvennlig fritidsaktivitet.²⁹ Uttalelsen må tolkes slik at ordlyden i friluftsloven § 2 gir allmennheten en ferdselsrett uavhengig av formålet med ferdselen, og at en eventuell innskrenkende tolkning av ordlyden må forankres i de hensyn som formålsbestemmelsen i friluftsloven § 1 fremmer. Hensynene fastsatt i friluftsloven § 1 tilsier altså ikke at kommersiell ferdsel burde falle utenfor, da slik ferdsel nettopp kan bidra til å oppfylle lovens formål. Det er imidlertid ikke utelukket at det kan finnes tilfeller der formålet med ferdselen ikke er i samsvar med lovens formål, og dermed at det er grunnlag for å tolke ordlyden i bestemmelsen innskrenkende.

Utgangspunktet må likevel bli, slik også Høyesterett legger til grunn, at ordlyden ikke stiller noen krav til formålet med ferdselen, og at eventuelle unntak fra dette må begrunnes.

²⁹ Rt. 2014 s. 36, avsnitt 64.

Friluftsløven § 2 gir i utgangspunktet dermed alle fysiske personer rett til ferdsel, uavhengig av tilknytning til det aktuelle området det ferdes i og uavhengig av formålet med ferdselen. Ferdslsretten har likevel sine begrensinger. Den kan i utgangspunktet kun utøves i ”utmark” og når ferdselen skjer ”hensynsfullt og med tilbørlig varsomhet”, jf. friluftsløven § 2.

Videre er utøvelse av de rettighetene som allmennheten er gitt i kraft av friluftsløven, herunder ferdselsretten, i utgangspunktet fri i betydningen kostnadsfri. Dette omtales gjerne som gratisprinsippet.

Gratisprinsippet kommer ikke direkte til uttrykk noe sted i friluftsløven eller tilhørende forarbeider. Til tross for at det ikke kommer direkte til uttrykk, må det sies å være en alminnelig godtatt forutsetning om at utøvelse av allemannsretten skal være kostnadsfri. Marianne Reusch skriver at friluftsløvens hovedregel om fri ferdsel i utmark innebærer at det ”verken skal være fysiske eller økonomiske ’stengsler’ som hindrer utøvelse av allemannsretten” og at dette utgangspunktet omtales som gratisprinsippet.³⁰ Hun begrunner ikke dette nærmere utover at dette er hovedregelen etter friluftsløven.

Reusch er imidlertid ikke alene om å legge denne forutsetningen til grunn. I 1993 ble friluftsløven § 14 endret i forbindelse med endringer i særlovgivningen for kommuner og fylkeskommuner.³¹ Departementet uttaler i forarbeidene til endringsloven at til tross for at bestemmelsen ikke brukes ofte, har det vist seg viktig å ha ordning med statlig godkjenning av kommunestyrets avgiftsvedtak ”for å sikre at prinsippene om allmennhetens rett til fri ferdsel ikke innskrenkes uten medvirkning fra statlig myndighet”.³² Her blir det å kreve avgift for ferdsel karakterisert som en innskrenkning av allmennhetens rett til fri ferdsel. Dette viser den forutsetning som gjennomgående blir lagt til grunn, om at fri ferdsel innebærer gratis ferdsel i utmark.

At ferdselsretten er ment å være fri i betydningen kostnadsfri, stemmer også godt overens med det faktum at man i friluftsløven § 14 nettopp har lovfestet en adgang til å kreve avgift for tilgang til områder hvor allmennheten i utgangspunktet har fri ferdselsrett. Det ville vært unødvendig å ha en egen bestemmelse om i hvilke tilfeller det kan kreves avgift, dersom ferdselen i utgangspunktet ikke er ment å være gratis. Det må derfor være klart at

³⁰ Reusch (2016), s. 338.

³¹ Lov 11. juni 1993 nr. 85 om endringer i særlovgivningen for kommuner og fylkeskommuner.

³² Ot. prp. nr. 59 (1992-1993) s. 82-83.

hovedregelen etter frilufsloven er at utøvelse av allemannsretten i utgangspunktet er kostnadsfri.

Begrunnelsen for gratisprinsippet synes å være todelt. I Frilufslovkomitéens innstilling fra 1954 ble det uttalt at ”utgangspunktet er at allemannsrettighetene ikke strekker seg lenger enn forenlig med eierens fornuftige økonomiske interesser og at de bare kan utøves på en slik måte at de ikke volder skade av noen betydning på vedkommende grunneiendom”, og videre at allemannsretten har sin ”karakteristikk i begrepet en uskyldig nyttesrett, dvs. en rett som presumptivt ikke skal føre til inngrep i den private eiendomsrett”.³³ Det er naturlig at denne typen ferdsel, som både var nødvendig for den som ferdes og som grunneier ikke merket noe spesielt til, skulle være gratis. Videre heter det i motivene til frilufsloven at ”alle uavhengig av stand, stilling, statsborgerskap og bostavnsforhold har rett til ferdsel i naturen”.³⁴

Begrunnelsen for gratisprinsippet er oppsummert at utøvelse av allemannsrettene skal sikre at alle, uavhengig av eierforhold og økonomiske ressurser, skal ha tilgang til naturen og at bruken ikke utgjør et inngrep i den private eiendomsrett.

2.1.2 Ferdelsesretten og gratisprinsippet i lys av samfunnsutviklingen

Etter hvert som tiden har gått, har både måten allemannsretten blir utnyttet på og dens stilling i norsk rett utviklet seg. I 1998 uttalte Høyesterett følgende om allemannsretten: ”I tidligere tider ble allemannsrettene ofte benyttet i forbindelse med det som var nødvendig til livets opphold. I våre dager er fritids- og frilufsaspektet den sterkeste begrunnelse”.³⁵ Uttalelsen viser at frilufslivet ikke bare har blitt et sentralt formål med selve utnyttelsen av allemannsretten, men også en sentral del av allemannsrettens begrunnelse. Dette ble også tydeliggjort ved lovrevisjonen av frilufsloven i 1996.³⁶ Loven fikk da en egen formålsparagraf i § 1 som lyder slik: ”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, trivselskapende og miljøvennlig fritidsaktivitet bevares og fremmes”.

³³ Fra Frilufslovkomitéens innstilling fra 1954, gjengitt i Rt. 2007 s. 102, avsnitt 72.

³⁴ Bjørnvik (1999), s. 198.

³⁵ Rt. 1998 s. 1164 på s. 1169

³⁶ Lov 21. juni 1996 nr. 37 om endringer i frilufsloven.

Som en følge av friluftslivets styrkede stilling har også allemannsrettens stilling blitt styrket. Dette kom tydelig frem i Høyesteretts avgjørelse fra 2007. Etter en generell gjennomgang av allemannsrettens utvikling, uttales det i forbindelse med konflikten mellom allmennhetens og grunneiers interesser at det ”samlet sett [...] neppe [kan] være tvilsomt at avveiningen av de motstående interesser i dag vil falle ut til fordel for allemannsrettene i større utstrekning enn ved vedtakelsen av friluftsløven”.³⁷

Da hovedregelen etter friluftsløven er fri ferdselsrett, vil en styrking av ferdselsrettens stilling også innebære at gratisprinsippets stilling har blitt styrket. Når hovedregelen står sterkt, vil terskelen for å gjøre unntak naturligvis være høyere.

2.1.3 Gratisprinsippets begrunnelse i lys av samfunnsutviklingen

Begrunnelsen for gratisprinsippet er som sagt at naturen skal være tilgjengelig for alle, og at utøvelse av allemannsretten ikke utgjør et inngrep i privat eiendomsrett som berettiger vederlag. Det kan reises spørsmål om denne begrunnelsen står like sterkt i dag, som ved friluftsløvens vedtakelse i 1957.

På de 60 årene som har gått siden friluftsløven ble vedtatt har det skjedd store endringer i Norge. Som følge av den økonomiske utviklingen har de aller fleste fått en øket økonomisk levestandard. Dette innebærer også mer fritid, som har ført til en sterk økning av deltakelsen i friluftslivet, og særlig utøving av ferdselsretten. Denne økningen har igjen, som tidligere nevnt, økt til at ferdselsrettens stilling har blitt styrket. At eiendomsforhold ikke skal være avgjørende for tilgang til naturen, er nok like aktuelt som før. Dette gjelder særlig, slik Høyesterett fremhever i sin avgjørelse fra 2005, for de naturområdene som er av særlig betydning for friluftslivet, for eksempel strandområder.³⁸ Imidlertid var det nok mer nødvendig at tilgang til disse naturområdene skulle være gratis da løven ble vedtatt, enn det er nå, sett i lys av den økonomiske veksten og den generelle økningen i nordmenns velstand.

Gratisprinsippets stilling er sterk, men samfunnsutviklingen har kanskje medført at nødvendigheten av gratisprinsippet ikke lenger er like stor. Dette skal jeg drøfte nærmere i del 4 av denne oppgaven.

³⁷ Rt. 2007 s. 102, avsnitt 85.

³⁸ Rt. 2005 s. 805, avsnitt 62.

3 Adgangen til å kreve avgift

3.1 Innledning

Adgangen eier eller bruker har til å kreve avgift for tilgang friluftsområder er betinget av at en rekke vilkår som fremgår av frilufsloven § 14 er oppfylt. I det videre skal innholdet i disse vilkårene drøftes og forsøkt klarlagt.

3.2 Frilufsloven § 14

3.2.1 Bakgrunn og presentasjon

I Frilufslovkomitéens innstilling fra 1954 fremgår det at flertallet mente at det ikke var behov for en bestemmelse om avgift for tilgang til friluftsområder. Begrunnelsen var at grunneier allerede etter gjeldende rett kunne ta en liten avgift for parkering, bading eller lignende.

Mindretallet på sin side mente at det burde kreves tillatelse fra kommunen for retten til å ta slik avgift.³⁹ Begrunnelsen for mindretallets standpunkt var hensynet til ensartet praksis, samt å lette det offentliges mulighet til å kontrollere at grunneiers tilrettelegging var tilfredsstillende og at størrelsen på avgiften var forholdsmessig sett opp med de tiltak som var gjort på stedet.⁴⁰ Departementet fremholdt at adgangen til å ta inngangspenger til et opparbeidet friluftsområde var i tråd med gjeldende rett, og fremla forslag om en ”uttrykkelig regel om adgangen til å ta slik avgift, og samtidig angi grensene for adgangen”.⁴¹

Det var altså allerede før frilufslovens vedtakelse en adgang for grunneier til å ta avgift i noen tilfeller. Med frilufsloven ble denne adgangen lovfestet og presisert, og senere betinget av løyve fra myndighetene.

Av bestemmelsen fremgår det at ferdselsrett etter frilufsloven ikke hindrer at ”eier eller bruker etter løyve fra kommunen” kan kreve ”en rimelig avgift” for adgang til ”badestrand, teltplass eller annet opparbeidet friluftsområde”, men avgiften må ”ikke stå i misforhold” til de tiltak eier eller bruker har gjort på området ”til fordel for frilufsfolket”. Som det fremgår

³⁹ Innstilling fra Frilufslovkomiteen (nedsatt ved kgl res 7. november 1950) september 1954 om forslag til lov om frilufslivet mv, s. 63-64.

⁴⁰ Gjengitt sammendrag Reusch (2016), s. 336.

⁴¹ Ot. prp. nr. 2 (1957) s. 35.

av bestemmelsens ordlyd er det en rekke begrensinger både hva gjelder selve adgangen til å ta betalt, samt hvor mye man kan ta betalt.

3.2.2 Hvem kan kreve avgift?

Adgangen til å kreve avgift er forbeholdt ”eier eller bruker” av det opparbeidede friluftsområdet, jf. frilufsloven § 14. Det vil ofte ikke by på særlig vanskeligheter å slå fast hvem som eier et friluftsområde. Imidlertid bidrar alternativet ”bruker” til at vilkårets rekkevidde blir noe mer uklart, og må fastlegges nærmere. Isolert kan ordlyden ”bruker” tilsi at enhver som benytter seg av det aktuelle området omfattes av vilkåret. En slik tolkning av vilkåret vil imidlertid gi lite mening tatt i betraktning at frilufsloven lovfester rettigheter som tilkommer allmennheten – enhver. Legger man til grunn at ”bruker” omfatter enhver som benytter seg av området, og området samtidig er underlagt allmennhetens frie ferdselsrett, ville det vært unødvendig å presisere at ”eier eller bruker” etter løyve kan kreve avgift. Så lenge de øvrige vilkår er oppfylt, ville da alle kunne få løyve til å kreve avgift.

Det er derfor mer nærliggende å tolke ”bruker” snevrere. Som et utgangspunkt kan uttrykket etter ordlyden anses å omfatte personer med enten en begrenset eller eksklusiv bruksrett over det aktuelle området, typisk bruksrettshavere som festere eller andre leietakere. Videre må denne bruksretten gi rettighetshaver adgang til å iverksette tiltak på eiendommen som er til fordel for friluftsfolket. Brukeren må altså ha en råderett som gir han rett til å foreta endringer på det aktuelle området, noe som tilsier at rettighetshavere med en mer begrenset råderett, for eksempel leietaker av en hytte på området, faller utenfor bestemmelsens virkeområde.

Verken loven selv eller forarbeidene presiserer spørsmålet om hvem som omfattes av alternativet bruker noe nærmere. Domstolene har heller ikke tatt stilling til spørsmålet. Reusch skriver at brukeren etter frilufsloven § 14 er en ”med permanent eller mer langvarig tilknytning til eiendommen, som i tomtefesteforhold, ved forpaktning og andre langsiktige leieavtaler”.⁴² Her stilles det altså krav til tilknytningens varighet, ved at den skal være permanent eller langvarig. Det er nærliggende å legge til grunn at bestemmelsen ikke er ment å omfatte de helt kortvarige leieforhold, for eksempel der en familie leier et sommerhus i tre uker. Imidlertid vil det være et stort sprik mellom de helt kortvarige leieforhold på ukesbasis og leieforhold eller andre bruksretter som er permanent eller langvarig.

⁴² Reusch (2016), s. 346.

Spørsmålet blir derfor om det er grunnlag for å stille krav til at tilknytningens varighet skal være av en viss lengde. Reusch grunngir ikke standpunktet nærmere, og hun påpeker selv at verken loven eller forarbeidene gir veiledning rundt hvem som anses som bruker i lovens forstand. Hun påpeker likevel i samme avsnitt at friluftsløven gjennomgående likestiller eier og bruker, og videre at en fester i utgangspunktet har samme rådighet over festetomten som en eier.⁴³ Det kan tenkes at begrunnelsen for å stille krav til at en brukers tilknytning skal være av en viss lengde, er for å sikre at tilknytningen skal være tilnærmet like fast som en eiers tilknytning. Dette vil likevel ikke begrunne kravet til tilknytningens varighet fullt ut, all den tid en eier når som helst i kraft av eierrådigheten kan selge eiendommen, slik at tilknytningen opphører. Det at man er eier av en eiendom medfører dermed ikke en garanti for hvor lenge eierforholdet og tilknytningen til eiendommen varer. Det synes da lite begrunnet å skulle stille opp et krav om en langvarig eller permanent tilknytning i de tilfeller personen som søker om å kunne kreve avgift er bruker og ikke eier.

Som tidligere nevnt er det kommunen som avgjør om en søknad om avgiftsinnkreving skal godkjennes, og disse avgjørelsene fattes ved forvaltningsrettslige vedtak.⁴⁴ Dersom kommunene konsekvent tolker loven slik at det er et krav om at tilknytningens varighet skal være langvarig eller permanent, kunne dette eventuelt dannet en forvaltningspraksis som kunne tillegges vekt ved tolkning av loven. Imidlertid er det ingen sikre kilder på at en slik praksis foreligger. Verken den gjennomgatte juridiske teori, rundskrivet fra Miljøverndepartementet eller andre kilder beskriver en slik praksis. En annen side av saken er at de som søker om løyve til å kreve avgift kanskje i praksis vil ha en tilknytning som er av en viss varighet, blant annet fordi det oppstilles et forholdsmessighetskrav mellom størrelsen på avgiften og ”de tiltak eier eller bruker har gjort på området”, jf. friluftsløven § 14. Det er mer nærliggende å tro at noen med en mer fast og varig tilknytning til eiendommen vil ta på seg arbeidet med å opparbeide et friluftsområde, enn noen med en mer kortvarig tilknytning. Til illustrasjon har løyveinnehaver på Nordkapp festekontrakt med grunneier, som opprinnelig gjaldt fra 1982-2011, og som nå er fornøyet til 2018.⁴⁵ Det er likevel viktig å skille mellom en bevisst praksis fra forvaltningen som et resultat av forvaltningens lovforståelse, og en praksis som etableres mer tilfeldig på grunn av hvem loven er aktuell for. Sistnevnte kan vanskelig tillegges vekt i en rettslig argumentasjon.

⁴³ Reusch (2016) s. 346.

⁴⁴ Friluftsløven § 24 annet ledd.

⁴⁵ Sak 1422/91, inntatt i SOMB-1992-58.

Det er klart at ”bruker” tilsier at den aktuelle personen må ha en tilknytning til eiendommen som er noe mer fast, slik at de helt kortvarige former for tilknytning faller utenfor. Det er likevel etter min mening ikke grunnlag for å oppstille et krav om at personer med en bruksrett i eiendommen skal ha en langvarig eller permanent tilknytning til eiendommen for at vilkåret ”bruker” anses oppfylt. Etter dette må ”bruker” omfatte personer med en bruksrett i eiendommen som er av en viss varighet, slik at de helt kortvarige tilknytninger til eiendommen faller utenfor. Videre må bruksretten være av et slikt omfang at rettighetshaver har adgang til å iverksette tiltak på eiendommen. De mest praktiske tilfeller vil nok være der brukeren fester hele det aktuelle friluftsområdet eller har en annen form for bruksrett som gir rett til å iverksette tiltak det kan kreves vederlag for. Det må for eksempel kunne godtas at eier setter bort arbeidet med å tilrettelegge området og kreve inn avgift til noen.

3.2.3 Hvilke områder kan det kreves avgift for tilgang til?

Frilufsloven § 14 fastslår at kan det kreves avgift for adgang til ”badestrand, teltplass eller annet opparbeidet friluftsområde”. Selv om det kan problematiseres hvor mye eller lite opparbeiding som skal til før en strand anses som ”badestrand” eller en plass anses som ”teltplass”, er det klart formuleringen ”annet opparbeidet friluftsområde” som volder mest tvil hva gjelder bestemmelsens anvendelsesområde, og som derfor vil bli behandlet nærmere i denne oppgaven.

Ordlyden ”friluftsområde” tilsier at det må være et område som egner seg til frilufsaktiviteter eller friluftsliv. Dette vil typisk være skog og mark og andre lignende naturområder. Imidlertid kan frilufsaktiviteter eller friluftsliv inkludere en rekke aktiviteter, som til dels kan være av svært forskjellig art. Det kan være snakk om alt fra en rolig spasertur til fartsfylt utforkjøring. Natur må likevel anses å være et sentralt stikkord for de områdene som omfattes av bestemmelsen, slik at bebygde områder eller store anlegg klart faller utenfor.

En slik avgrensing av bestemmelsens virkeområde samsvarer godt med frilufslovens formål, som er å sikre friluftslivets ”naturgrunnlag” og allmennhetens rett til ferdsel og opphold i ”naturen” slik at friluftsliv kan utøves, jf. frilufsloven § 1. Naturen blir her fremhevet som en forutsetning for friluftslivet. Det må da antakelig være et ganske stort innslag av natur før et område kan karakteriseres som et friluftsområde i frilufslovens forstand.

Frilufslovens øvrige system støtter også en slik avgrensning av bestemmelsens virkeområde. Frilufsloven § 14 angir som sagt når det kan kreves avgift for ferdsel i områder hvor allmennheten har ferdselsrett. De områdene hvor allmennheten har ferdselsrett er først og fremst utmarksområder, jf. frilufsloven § 2. I forarbeidene til endringslov av 1996 kommer det også klart frem når det gjelder bestemmelsens rekkevidde at ”områder som er unntatt alminnelig ferdselsrett – områder som er å anse som innmark [...] vil falle utenfor bestemmelsen”.⁴⁶ De områder hvor allmennheten ikke har ferdselsrett, vil ikke kunne avgiftsbelegges med hjemmel i frilufsloven § 14. En avgift må da eventuelt ha hjemmel i andre lovbestemmelser. Senere uttales det at frilufsloven § 14 “vil ha betydning og komme til anvendelse først og fremst i tilknytning til ordinære utmarksområder”.⁴⁷ De områdene som kan avgiftsbelegges etter bestemmelsen i § 14 må som det klare utgangspunkt da være områder som etter frilufsloven er å anse som utmark.

Frilufsloven definerer begrepene innmark og utmark i § 1a. Her fremgår det at med utmark menes ”udyrtet mark som etter foregående ledd ikke reknes like med innmark”, jf. frilufsloven § 1a, annet ledd. I bestemmelsens første ledd, første punktum defineres innmark som ”gårdsplass, hustomt, dyrtet mark, engslått og kulturbeite samt liknede område hvor almenhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrenghet for eier eller bruker”. Videre regnes ”udyrtete, mindre grunnstykker som ligger i dyrtet mark eller engslått eller er gjerdet inn sammen med slikt område” som innmark, jf. første ledd, annet punktum. Endelig regnes ”område for industrielt eller annet særlig øyemed hvor almenhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrenghet for eier, bruker eller andre” som innmark, jf. første ledd, tredje punktum. Et fellestrekk for de typer områder som etter loven defineres som innmark, er at de er bebygde eller opparbeidede eller tilrettelagte i stor grad. De områdene som defineres som utmark, og som kan avgiftsbelegges etter frilufslovens § 14, vil ha større innslag av natur.

Imidlertid er det klart at det ikke kreves et område med uberørt natur. Bestemmelsen legger jo nettopp til rette for at eier eller bruker kan kreve avgift for tilgang til ”opparbeidede frilufsområde”. Området må være opparbeidede eller tilrettelagte på en eller annen måte, men opparbeidelsen eller tilretteleggingen må ikke være så omfattende at området har endret karakter og ikke lenger er et ”frilufsområde”. Det går altså en øvre grense for hvor mye området kan være opparbeidede eller tilrettelagte.

⁴⁶ Ot.prp.nr. 27 (1995-1996) s. 8.

⁴⁷ Ot.prp.nr. 27 (1995-1996) s. 8.

3.2.4 Graden av tilrettelegging

Det sies ikke noe uttrykkelig i frilufsloven § 14 om hvilken grad av tilrettelegging det må være tale om. Avgiften må imidlertid være ”rimelig” og ”ikke stå i misforhold til de tiltak eier eller bruker har gjort på området”. Det at bestemmelsen oppstiller et forholdsmessighetskrav mellom størrelsen på avgiften og opparbeidelsen av området, vil sannsynligvis hindre at det kreves avgift på bakgrunn av ubetydelige tiltak eller opparbeiding i svært liten grad. Loven setter slikt sett også en nedre grense for graden av tilretteleggingen.

I saken om avgift på Nordkapp fra 1992 uttaler Sivilombudsmannen seg om begrepet ”opparbeidet frilufsområde”. Spørsmålet i saken var blant annet om parkeringsplass, stier og gjerder kunne berettige avgiftsoppkreving. Ombudsmannen viste til frilufslovens forarbeider som gir parkeringsplass som eksempel, samt til Frilufslovkomitéens innstilling⁴⁸ hvor det fremgår at sanitære forhold vil være av betydning for adgangen til å kreve avgift og avgiftens størrelse. Han uttaler videre at ”de eksempler som gis i lov og forarbeider med hensyn til graden av tilrettelegging som er nødvendig for at avgift skal kunne kreves, viser at det ikke kreves særlig mye fra grunneiers side, jf. blant annet at en parkeringsplass i seg selv kan være tilstrekkelig for at det kan kreves avgift”. Sivilombudsmannen konkluderte med at det kunne kreves avgift til dekning av utgifter til inngjerding, stier, parkering mv. på Nordkappplatået.⁴⁹

På bakgrunn av lovens ordlyd, og med støtte i Sivilombudsmannens uttalelse, kreves det ikke tilrettelegging eller opparbeidelse i noen stor grad før lovens vilkår om ”badestrand, teltplass eller annet opparbeidet frilufsområde” anses oppfylt. Som det fremgår under punkt 3.2.3. går det også en øvre grense, ved at området ikke må være så opparbeidet at det ikke lenger kan anses som å være et frilufsområde i frilufsloven forstand. Dette bringer oss over på spørsmålet om hvilke typer tiltak eller opparbeidelse som da omfattes av bestemmelsen.

3.2.5 Hvilke typer tiltak eller opparbeidelse kan avgiftsbelegges

Både loven og forarbeidene gir noen konkrete retningslinjer for hvilke typer tiltak eller opparbeidelse som kan avgiftsbelegges med hjemmel i frilufsloven § 14 og hvilke som ikke kan det. Først og fremst angir lovgiver ”badestrand” og ”teltplass” som eksempler.

⁴⁸ Frilufslovkomitéens innstilling (1954), side 63.

⁴⁹ Sak 1422/91, inntatt i SOMB-1992-58.

Formuleringen ”eller annet opparbeidet friluftsområde” viser at eksemplene ikke er uttømmende.

I forarbeidene til friluftsløven fra 1957 blir det slått fast at uttrykket ”annet opparbeidet friluftsområde” også omfatter parkeringsplass.⁵⁰ I forarbeidene til endringsloven av 1996 uttales det at eksemplene nevnt i lovteksten ”antyder at bestemmelsen tar sikte på avgrensede områder for opphold og aktivitet av en viss varighet”, og videre at bestemmelsen gjelder ”parkeringsplasser som er opparbeidet i tilknytning til friluftsområder, men gir ikke hjemmel for å legge avgift på ferdsel på skiløyper, stier o.l.”.⁵¹

Høyesterett viser til denne forarbeidsuttalelsen i dom inntatt i Rt. 2014 s. 36, og uttaler at ”[h]vorvidt § 14 likevel skulle gi grunnlag for å innføre brukerbetaling for visse typer skianlegg, er det ikke nødvendig å gå nærmere inn på”.⁵² Begrunnelsen for at Høyesterett ikke gikk nærmere inn på dette spørsmålet, var at det ikke var gitt løyve fra kommunen for det aktuelle området i saken. Til tross for at Høyesterett ikke tar stilling til spørsmålet, er det verdt å merke seg at de tilsynelatende mener at forarbeidsuttalelsen om skiløyper ikke uten videre avskjærer at det kan tas avgift for tilgang til andre typer skianlegg i medhold av friluftsløven § 14.

Reusch skriver om adgangen til å ta avgift for tilgang til preparerte skiløyper i en artikkel fra 2010. Etter en gjennomgang av friluftsløven § 14, forarbeidene og Miljøverndepartementets rundskriv er konklusjonen at ”skiløpere ikke kan stenges ute fra løypenettet med krav om at bruk av løypene koster penger”. Konsekvensen blir da at skiløping også i kostnadskrevenne maskinpreparerte løyper blir gratis for de som ikke vil betale.⁵³

Parkering, bading og telting er aktiviteter som skjer over et visst tidsrom og som skjer på et begrenset område. Ferdsel på sti eller i skiløype skjer over et større område, men kan likevel skje over et visst tidsrom. De aktiviteter som er eksplisitt nevnt gir en mer konsentrert bruk på et avgrenset område, noe som kan rettferdiggjøre en avgift både fordi bruken utgjør et større inngrep på eiendommen, og fordi eier eller bruker må vedlikeholde oftere. Dette underbygges også av gratisprinsippets delbegrunnelse om at allemannsretten ikke utgjør inngrep i den private eiendomsrett. Parkering i flere timer vil kunne sies å være et større inngrep i

⁵⁰ Ot.prp. nr. 2 (1957) s. 35.

⁵¹ Ot.prp.nr. 27 (1995-1996) s. 8.

⁵² Rt. 2014 s. 36, avsnitt 63.

⁵³ Marianne Reusch, ”Langrennsavgift eller gratisløyper?”, *Nytt i privatretten nr. 1*, 2010 s. 29-30, s. 30.

eiendomsretten, enn passering på ski over privat eiendom, rett og slett fordi grunneier antakelig vil merke mer til førstnevnte aktivitet enn sistnevnte. Dette kan rettfærdiggjøre at det i første eksempel skal kunne kreves avgift, mens det i andre eksempel ikke kan kreves avgift.

På den annen side vil nok preparering av en skiløype være mer kostnadskrevende enn å legge til rette for bading. Det virker likevel ikke som om lovgiver har lagt avgjørende vekt på kostnaden ved tilretteleggingen. Det som antakelig står sentralt for lovgiver er at minst mulig områder skal avgiftsbelegges, slik at man unngår at større strekninger blir avgiftsbelagt. Dette tilsier at de tiltak som kan avgiftsbelegges må være avgrenset i areal. Dette er antakelig begrunnelsen for at det ikke er anledning til å legge avgift på ferdsel på skiløyper eller stier og lignende, da disse som oftest strekker seg over et større areal enn det for eksempel en badestrand eller en parkeringsplass gjør. Tiltaket eller opparbeidelsen må altså være avgrenset i omfang arealmessig.

Miljøverndepartementet skriver i rundskrivet fra 2007 at de ”ser det som ønskelig at minst mulig utmarksareal unndras allmenn ferdselsrett ved at det innføres betalingsordninger”. Videre står det at dersom avgiftsordninger er nødvendig, ”bør avgiften i størst mulig grad kreves inn i nær tilknytning til selve det opparbeidede anlegg, slik at det ikke lages sperringer for større områder en strengt nødvendig”.⁵⁴

Det er altså både fra lovgivers side, og fra departementets side et ønske om at minst mulig utmarksareal stenges for fri ferdsel, noe som illustrerer at gratisprinsippet står sterkt.

Når det gjelder den nærmere arealmessige avgrensningen skriver Reusch at den ofte vil gis ”naturlig ved topografiske eller andre stedlige forhold”. Videre skriver hun at det ikke er ”holdepunkter i verken lovens ordlyd, forarbeider eller andre rettskilder for å håndheve noen streng tolkning av områdets geografiske avgrensning, men lovtekstens eksempler badestrand og teltplass gir en viss veiledning på hva slags type område man har sett for seg”.⁵⁵

At spørsmålet vil løse seg i praksis etter de naturlige forhold på stedet er nok riktig. Teoretisk vil det likevel være et spørsmål om det kan fastlegges noen retningslinjer for hvor store områder som kan avgiftsbelegges etter bestemmelsen. Her mener Reusch at det ikke er holdepunkter for å tolke bestemmelsen strengt, men at lovteksten gir noen retningslinjer. Dette er jeg langt på vei enig i. Loven og forarbeidene tilsier ikke at loven skal tolkes strengt.

⁵⁴ Rundskriv T-2007-3, s. 32.

⁵⁵ Reusch (2016) s. 348-249

Et poeng er likevel at eksemplene viser at man har sett for seg et ganske avgrenset område, badestrand, teltplass og parkeringsplass. Dette tilsier da at utgangspunktet må være områder i omtrent samme størrelsesorden. Når det kommer til spørsmålet om hvor langt man så kan fravike dette utgangspunktet, gir ikke loven eller forarbeidene grunnlag for å praktisere streng noen tolkning. Likevel er det et utgangspunkt, og jo lengre man beveger seg fra dette utgangspunktet, jo mindre grunn vil det være til å anse vilkåret i frilufsloven § 14 som oppfylt.

Oppsummert angir loven og forarbeidene noen konkrete eksempler, som angir utgangspunktet for vurderingen. Jo mer det aktuelle området ligner på de konkrete eksemplene, jo større grunn er det til å anse lovens vilkår som oppfylt. Ut fra tolkningen av loven og forarbeidene er det også grunn til å oppstille en retningslinje om at tiltaket eller opparbeidelsen må være avgrenset i omfang arealmessig og legge til rette for aktivitet av en viss varighet.

3.2.6 Formålet med tilretteleggingen

Bestemmelsens formulering ”tiltak [...] til fordel for frilufsfolket”, viser videre til at det må være snakk om opparbeidelse eller andre tiltak som legger til rette for frilufsliv. Ordlyden tilsier at formålet med tilretteleggingen eller opparbeidelsen er av betydningen for om det kan kreves avgift med hjemmel i frilufsloven § 14. Det som er klart er at tilretteleggingen på en eller annen måte må gagne frilufsfolket. Imidlertid tilsier ordlyden isolert sett ikke at dette må være det eneste formålet med tilretteleggingen eller opparbeidelsen. Man kan se for seg tilfeller der et tiltak har flere formål. Det kan også tenkes tilfeller der opparbeidelsen i utgangspunktet skjer til fordel for et annet formål, for eksempel at grunneier vil lette sin egen ferdsel på eiendommen, men samtidig da også letter ferdselen for frilufsfolket. Ordlyden reiser spørsmål om hvorvidt det kun er tiltak som utelukkende gjøres til fordel for frilufsfolket som omfattes av bestemmelsen, eller om tiltak med flere formål også omfattes. Dersom sistnevnte er tilfellet, vil dette igjen reise spørsmål om hvor fremtredende frilufsformål må være før vilkåret i frilufsloven § 14 anses oppfylt.

Forarbeidene fra 1996 tilsier tilsynelatende at tiltak der formålet er næringsvirksomhet eller kommersiell utnyttelse ikke omfattes bestemmelsen. Her uttales det:

Bestemmelsen gjelder ikke i forbindelse med ordinær forretningsbasert næringsvirksomhet.

Inngangspenger vil her kunne tas uavhengig av frilufsloven § 14. Områder som er unntatt fra

alminnelig ferdselsrett - områder som er å anse som innmark, herunder områder «for industrielt eller annet særlig øyemed hvor allmennhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrengsel for eier, bruker eller andre » (jf frilufsloven § 1), vil falle utenfor bestemmelsen. Innkreving av avgifter for atkomst til slike områder, f.eks. fornøylesparker o.l. anlegg drevet på kommersielt basis, vil falle utenfor frilufslovens rekkevidde. Frilufsloven § 14 har dermed ingen betydning når det gjelder fastsettingen av inngangspenger til denne typen anlegg og andre anlegg av kommersiell karakter.⁵⁶

Særlig formuleringen om at bestemmelsen ikke kommer til anvendelse i forbindelse med ”ordinær forretningsbasert næringsvirksomhet” og ”fastsettingen av inngangspenger til denne typen anlegg og andre anlegg av kommersiell karakter”, tilsier at tiltakets formål har betydning. Nærmere bestemt at dersom formålet med tiltaket er næringsvirksomhet eller kommersiell utnyttelse, vil dette falle utenfor bestemmelsen. Uttalelsen er imidlertid ikke helt klar, noe som har blitt påpekt av både Høyesterett i avgjørelsen inntatt i Rt. 2014 s. 36 og Marianne Reuschs kommentarutgave til frilufsloven.⁵⁷

Høyesterett behandler forarbeidsuttalelsen i sin avgjørelse fra 2014. I forbindelse med spørsmålet om alpinbakken som saken omhandlet var å anse som innmark eller utmark, kommer Høyesterett inn på uttalelsen. Høyesterett bemerker først at uttalelsen ikke er klar, men legger til grunn at den må forstås slik at de inntektsmulighetene som ligger i å kreve inngangspenger til et område, ikke skal være avgjørende for om området skal anses som innmark eller utmark. Dette ville i så fall være, slik Høyesterett formulerer det, ”en alvorlig undergraving av allemannsretten”. Slik Høyesterett forstår uttalelsen i forarbeidene er lovgivers poeng å påpeke at frilufsloven § 14 ikke medfører noen innsnevring av innmarksbegrepet, og dermed heller ikke i mulighetene for kommersiell utnyttelse av innmark.⁵⁸

Reusch bemerker at uttalelsen i forarbeidene virker lite gjennomtenkt fordi det er uklart hvilke former for næringsvirksomhet det siktes til. De eksemplene som nevnes i forarbeidene (fornøylesparker og liknende anlegg drevet på kommersiell basis) vil i følge Reusch falle utenfor frilufslovens § 14’s anvendelsesområde, fordi det er områder som vil likestilles med innmark etter frilufslovens § 1a. Det som etter hennes mening er det sentrale poenget er at eksempelet fornøylespark er et tiltak som bare kan gjennomføres innen rammene av plan-og

⁵⁶ Ot.prp.nr. 27 (1995-1996) s. 8.

⁵⁷ Resuch (2016) s. 339.

⁵⁸ Rt. 2014 s. 36, avsnitt 63.

bygningssloven. Regulering av inngangspenger vil dermed ha hjemmel i annen lovgiving, som etter frilufsloven § 19 går foran frilufsloven § 14.⁵⁹

Inngangspenger til de anlegg som fremheves som eksempler i forarbeidene vil falle utenfor bestemmelsen, som følge av at området anses som innmark etter frilufsloven, eller at annen, mer spesiell lovgiving gir hjemmel for å kreve inngangspenger. Formålet til tiltaket eller opparbeidelsen er altså ikke begrunnelsen for at eksemplene ikke omfattes av frilufsloven § 14, men opparbeidelsen har medført at området ikke lenger er et ”frilufsområde”. På den annen side vil en fornøylespark vanskelig kunne sies å legge til rette for utøvelse av frilufsliv, så dette konkrete eksemplet ville nok ikke oppfylt vilkåret ”til fordel for frilufsfolket” uansett. Slik uttalelsen i forarbeidene er å forstå ifølge Høyesterett og juridisk teori, gir den ikke noe veiledning for spørsmålet om bestemmelsen omfatter tiltak med flere formål, eller tiltak hvor fordelene for frilufsfolket er en konsekvens av tiltaket, men ikke tiltakets opprinnelige formål.

Sivilombudsmannen gir uttrykk for at tiltakets formål har betydning for om frilufsloven § 14 kommer til anvendelse i sin uttalelse fra 1992. Ved vurderingen av om det kunne kreves avgift med hjemmel i frilufsloven § 14 for tilgang til Nordkapp-plataet, uttalte Ombudsmannen at området på selve plataet måtte regnes som utmarksområde. For dette området mente han videre at parkeringsplass, stier og gjerder var opparbeidelse som kunne berettigje avgift etter frilufsloven § 14. Han hadde imidlertid ”vanskelig for å akseptere at selve Nordkapphallen kan betraktes som noen del av et ’opparbeidet frilufsområde’ i frilufslovens forstand”. Han mente at anlegget, altså Nordkapphallen, måtte betraktes som et selvstendig tiltak, etablert og igangsatt med et eget formål for øye, å fremme turist- og reiselivsnæringen. Han hadde vanskelig for å se at anlegget kunne sies å være opparbeidet til fordel for frilufsfolket. Han presiserte videre at både bestemmelsens ordlyd og formål tilsier at ”frilufsformål” er noe annet enn turist- og reiselivsformål. Videre uttalte han at bestemmelsen ikke gir hjemmel for å ”kreve adgangsgavgift til et anlegg av kommersiell karakter som retter seg mot reiseliv/turisme”. Han mente på bakgrunn av dette at praksisen med at det var en felles avgift for både innendørs- og utendørsbesøkende, lå utenfor rammen av frilufsloven § 14.⁶⁰

⁵⁹ Reusch (2016) s. 339.

⁶⁰ Sak 1422/91, inntatt i SOMB-1992-58.

Det interessante med uttalelsen er at Ombudsmannen først sier at Nordkapphallen og anlegget i tilknytning til dette ikke er et ”opparbeidet friluftsområde” i friluftslovens forstand. Det må i alle fall trygt kunne legges til grunn at selve Nordkapphallen, altså bygningsmassen, er å regnes som innmark etter friluftsloven og antakelig også betinget av tillatelse i medhold av plan- og bygningsloven. Sett i lys av Reusch’s standpunkt, ville det da være nærliggende å konkludere med at Nordkapphallen ikke omfattes av bestemmelsen som en følge av dette, uten å gå noe videre inn på formålet. Begrunnelsen for at bestemmelsen ikke kommer til anvendelse er slik sett ikke at Nordkapphallen er bygd med turistnæringen som formål, men at bygningsmassen har ført til at området ikke er et ”friluftsområde”. Når det gjaldt opparbeidelsen i det området på Nordkapp-plataet som etter Ombudsmannens mening er utmark, går han ikke nærmere inn på formålet med opparbeidelsen. Her vurderer han om opparbeidelsen er av en slik art og grad som kan berettige avgiftsoppkreving. Resultatet Ombudsmannen kommer til fremstår riktig, men veien frem til resultatet er nok litt tungvint.

Det er klart at det mest fremtredende formålet med Nordkapp-hallen er turist- og reiselivsformål. Imidlertid vil tilretteleggingen på utmarksområdet også være til fordel for turistene som i utgangspunktet er der for å besøke Nordkapphallen. Dette gjør at området blir mer attraktivt for både friluftsfolket og de innendørsbesøkende. Dersom Nordkapphallen anses å fremme et selvstendig formål som reiselivsnæringen, vil vel opparbeidelse av området rundt hallen også fremme dette formålet til en viss grad. Nordkapphallen vil antakelig også øke antall tilreisende til området, med den konsekvens at flere betaler avgift for tilgang til utmarksområdet. Dette kan tilsi at så lenge opparbeidelsen er til fordel for friluftsfolket, så kan det kreves avgift etter friluftsloven § 14, selv om opparbeidelsen også fremmer andre formål. Imidlertid problematiseres dette ikke eksplisitt i Ombudsmannens uttalelse, så det er vanskelig å komme til noen klar konklusjon.

Oppsummert er ikke noe grunnlag verken i loven selv, forarbeider eller noen av de andre kildene jeg har gjennomgått som tilsier at tiltak med todelt formål faller utenfor bestemmelsen. Det avgjørende må være om opparbeidelsen eller tiltaket kan sies å være til ”fordel for friluftsfolket”. Dersom dette er tilfellet er vilkåret oppfylt, selv om formålet er todelt eller at fordelene er en konsekvens av tiltaket fremfor formålet med det.

Vilkåret ”til fordel for friluftsfolket” reiser videre spørsmål om sikkerhetstiltak på det aktuelle friluftsområdet også omfattes. Som nevnt i innledningen vil for eksempel trengsel på toppen av Trolltunga utgjøre en risiko for de som ferdes der. Spørsmålet blir da om tiltak som

generelt skal heve sikkerhetsnivået, for eksempel gjerder eller nødhytter, i det aktuelle friluftsområde kan sies å være ”til fordel for friluftsfolket”.

Ordlyden isolert utelukker ikke at tiltak som gjøres av hensyn til sikkerheten omfattes av bestemmelsen. At risiko for ulykker eller skader på steder man ferdes begrenses mest mulig, må kunne sies å være en fordel. Enkelte sikkerhetstiltak vil videre kunne bidra til å gjøre naturen mer tilgjengelig for alle, ved at det kreves mindre grad av spesielle ferdigheter for å kunne ferdes forsvarlig i naturen. Sikkerhetstiltak kan da i noen tilfeller bidra til å oppfylle friluftslovens formål.

På den annen side er sikkerhetstiltak i en annen kategori enn de eksemplene som nevnes i lov og forarbeider. Badestrand, teltplass og parkeringsplass er tiltak som letter bestemte friluftaktiviteter, og som gjør naturen mer tilgjengelig og attraktiv å bruke. Sikkerhetstiltak i seg selv vil ikke på samme direkte måte legge til rette for friluftaktiviteter, men vil fungere som en trygghet dersom noe går galt. Nødvendigheten av for eksempel en nødhytte vil jo kun gjøre seg gjeldende dersom noen blir værfast eller trenger ly av andre årsaker. I motsetning vil tilrettelegging for bading, for eksempel med å sette opp en badestige, være en mer direkte fordel for de badende og lette selve aktiviteten bading. Det kan også argumenteres for at et sikkerhetstiltak, for eksempel en nødhytte, først og fremst er til fordel for den i nød, og ikke det samlede ”friluftsfolket”. Muligens vil det være å dra ordlyden vel langt dersom ethvert sikkerhetstiltak blir ansett å være til ”fordel for friluftsfolket”.

Spørsmålet blir ikke drøftet i noen av de andre kildene jeg har gjennomgått så langt i denne oppgaven. Det er ikke godt å si om den manglende problematisering skyldes at lovgiver ikke har tenkt på det, eller om det er bevisst valg fordi man ikke ønsket å omfatte det. Dersom det skyldes at lovgiver ikke ønsket å omfatte rene sikkerhetstiltak, ville det imidlertid vært naturlig at dette ble eksplisitt nevnt, slik det ble gjort med skiløyper og stier. Den manglende omtalen gjør det vanskelig å komme til noen sikker konklusjon. Antakelig vil må man ta en konkret vurdering av om tiltak som skal sikre et friluftsområde er til ”fordel for friluftsfolket” i hvert enkelt tilfelle, sett opp mot bestemmelsens øvrige vilkår. Det er etter min mening ikke utelukket at enkelte sikkerhetstiltak kan avgiftsbelegges etter friluftsloven § 14. Det at sikkerhetstiltak ikke direkte legger til rette for utøvelse av friluftaktiviteter på samme måte som de eksemplene lovteksten nevner, vil nok likevel føre til at terskelen er høyere for å anse vilkåret ”til fordel for friluftsfolket” som oppfylt.

3.2.7 Størrelsen på avgiften

Bestemmelsen i frilufslovens § 14 setter videre grenser for hvor stor avgift som kan kreves. Avgiften må som nevnt ovenfor være ”rimelig” og ikke stå i ”misforhold til de tiltak eier eller bruker har gjort på området til fordel for frilufsfolket”. Slik bestemmelsen er formulert gir kravet om forholdsmessighet en rettesnor i rimelighetsvurderingen. Utover dette vil det måtte foretas en rimelighetsvurdering for hvert enkelt tilfelle. Spørsmålet er da om man kan utlede noen retningslinjer i form av utgangspunkter eller momenter som er relevant i rimelighetsvurderingen.

Det er mest nærliggende at forholdsmessighetskrav knytter seg til kostnadene ved tilretteleggingen, fordi det er snakk om å ta betalt. Både direkte kostnader med tilretteleggingen og kapitalkostnader dersom eier eller bruker har investert i tilrettelegging eller opparbeidelse må etter ordlyden omfattes.

Imidlertid kan det også tenkes en tilrettelegging eller opparbeidelse som rent økonomisk ikke har vært så kostbar, men der eier eller bruker har lagt ned mye tid og arbeid. Dette reiser spørsmål om det kan tas hensyn til også andre faktorer enn kostnadene ved beregningen av avgiften.

Lovens ordlyd avklarer ikke spørsmålet, og verken forarbeidene fra 1957 eller forarbeidene til endringsloven av 1996 går noe nærmere inn på det. Imidlertid blir det i forarbeidene fra 1996 uttalt at bestemmelsen anerkjenner en ”rett for eier eller bruker til innen angitte rammer å ta betalt for visse tilretteleggingstiltak som skjer til frilufsformål”.⁶¹ Dette kan leses som at det er selve tilretteleggingen det kan tas betalt for, og som berettiger at det kan tas betalt. Det kan virke som at lovgiver har ment at poenget med bestemmelsen er at eier eller tiltakshaver skal få dekt kostnadene som har gått med til tilretteleggingen. Antakelig omfattes også kostnader til vedlikehold av tilretteleggingen.

Dette virker fornuftig med tanke på at det er snakk om et område der grunneier eller andre brukere allerede må finne seg i at allmennheten ferdes. Bruken i seg selv er ikke noen grunn til at det skal kunne tas betaling, men grunneier eller bruker skal få kompensert kostnadene tilknyttet tilretteleggingen. Det er da naturlig at kompensasjonen begrenser seg til de kostnader man faktisk har hatt.

⁶¹ Ot.prp.nr. 27 (1995-1996) s. 8.

På den annen side kan det argumenteres for at å bruke tid og arbeid på å tilrettelegge for allmennhetens bruk er like verdig en kompensasjon som å bruke penger. Begge former for tilrettelegging vil oppfylle frilufsloven formål, nemlig at muligheten til friluftsliv bevares og fremmes. Dette kan tilsi at den innsats eier eller bruker har nedlagt i form av tid og arbeid burde kunne vektlegges i vurderingen av om avgiftens størrelse er forholdsmessig og dermed rimelig i frilufslovens forstand. Særlig dersom kostnadene har vært relativt små, men arbeidsinnsatsen har vært stor.

Spørsmål om størrelsen på avgiften på Nordkapp-plataet har vært tatt opp av Sivilombudsmannen i 1999. Etter et presseoppslag ble Ombudsmannen oppmerksom på at det var avholdt et møte mellom daværende miljøvernminister og løyveinnehaver på Nordkapp, Nordkaps Vel AS, angående størrelsen på atkomstavgiften på Nordkapp-plataet. Ombudsmannen fant ikke grunn til å forfølge saken ytterligere. På bakgrunn av korrespondansen mellom Miljøverndepartementet og Nordkaps Vel AS, uttalte Ombudsmannen at han hadde merket seg at departementet ba Nordkaps Vel AS vurdere å redusere størrelsen på avgiften for de utendørsbesøkende. Videre uttalte han at han forutsatte at departementet aktivt ville følge opp selskapets behandling av departementets anmodning.⁶²

Da Ombudsmannen ikke kom med noe eget syn på avgiftens størrelse, er det vanskelig ut fra denne saken å utlede noen konkrete retningslinjer for fastsettelse av størrelse på avgiften. Imidlertid blir det vist til et brev departementet sendte til Nordkaps Vel AS, der departementet redegjør for sitt syn på atkomstavgiftens størrelse. Da loven og forarbeidene ikke avgjør spørsmålet, kan det derfor være interessant å gå gjennom den forståelsen av frilufsloven departementet har lagt til grunn.

Nordkaps Vel AS hadde innført en to-prisordning, en avgift for utendørsbesøkende og en for besøkende til det utbygde turistanlegget. Avgiften til utendørsområdet, altså selve Nordkapp-plataet, reguleres av frilufsloven § 14, og det var denne departementet ba Nordkaps Vel AS vurdere å sette ned. Det var i hovedsak tre grunner for at departementet mente avgiften var for høy. Nordkaps Vel AS hadde benyttet en kapitalverdimodell (CAPM) for å beregne avgiften. Dette hadde departementet ikke innvendinger mot, men de hadde innvendinger mot noen av tallene som ble lagt inn i modellen. For det første mente de at for mye av det samlede arealet var kategorisert som tilgjengelig eller av betydning for beregningen av hvilken avgift de

⁶² Sak 1999-1342 inntatt i SOMB-2000-81.

utendørsbesøkende skulle betale. For det andre var enkelte av anleggene belastet utendørsgjestene i sin helhet. Departementet mente disse anleggene også måtte ha betydning for de innendørsbesøkende. Endelig var det ikke tatt hensyn til andre inntektsskapende elementer i anlegget, som restaurant eller salgsvirksomhet.⁶³

Når departementet kommer til den konklusjonen at avgiften er for høy basert på disse grunnene, er det klart et uttrykk for at det kun er kostnadene ved tilretteleggingen eller opparbeidelsen som skal dekkes inn gjennom avgift med hjemmel i frilufsloven § 14. Særlig fordi departementet mener at andre inntektsskapende elementer i tilknytning til området skal tas med i beregningen. Dette må da innebære at dersom man setter en avgift som samlet gir en høyere sum enn summen man har brukt på tilretteleggingen av det aktuelle området, er man utenfor frilufslovens grenser.

At det er kostnadene ved tilretteleggingen som er avgjørende for beregningen, og grensen for hvor høy avgift som kan settes, kommer også til uttrykk i Miljøverndepartementets rundskriv. Her fremgår det at dersom ”et frilufsområde blir spesielt *tilrettelagt* for allment frilufsliv, kan det tas betaling – for å dekke kostnadene med tilretteleggingen” og videre at ”[a]vgiften [...] ikke [må] stå i misforhold til de tiltak som er gjort og de kostnader som er nedlagt på området til fordel for frilufslivet.”⁶⁴ Her knyttes forholdsmessighetskravet opp mot de kostnader eier eller tiltakshaver har nedlagt på området. Avgiften må da være rimelig i forhold til både det konkrete tiltaket og til kostnadene ved tiltaket.

Reusch tar langt på vei samme standpunkt som departementet når hun skriver at ”avgiften skal kunne gi et bidrag til tilretteleggingen på stedet, for eksempel til dekning av utgifter med håndtering av søppel, drift av garderober eller toaletter”, og at ”[s]elvkost vil nok normalt angi det øvre taket på summen av inngangspenger som kan kreves”. Hun presiserer imidlertid ved å skrive at bestemmelsen ”gir i alle fall ikke hjemmel for å etablere næringsvirksomhet med sikte på å generere overskudd for eieren eller driveren”.⁶⁵

Dette siste poenget er nok en sentral del av begrunnelsen for lovens krav om at avgiften skal være forholdsmessig og rimelig. Frilufsloven § 14 er ikke ment å være en mulig inntektskilde for eier eller bruker, men skal åpne for kompensasjon der eier eller bruker har hatt kostnader ved å tilrettelegge for frilufsfolket.

⁶³ Sak 1999-1342 inntatt i SOMB-2000-81.

⁶⁴ Rundskriv T-2007-3, s. 32.

⁶⁵ Reusch (2106) s. 347.

Oppsummert er det sentrale med bestemmelsens grenser for avgiftens størrelse, at eier eller bruker ikke skal gå i overskudd. Det klare utgangspunkt blir da at man ikke kan ta mer i avgift enn det man har investert. Etter min mening må det også være anledning til å legge vekt på arbeid og tid nedlagt i tilretteleggingen, og ikke bare rene kostnader. Bestemmelsens ordlyd åpner for det, og det kan bidra til å oppfylle lovens formål. Når det er sagt vil nok de mest praktiske tilfellene være der eier eller bruker har lagt ned ressurser i form av penger, slik at kostnadene blir avgjørende for avgiftens størrelse.

3.2.8 Løyve fra kommunen

Adgangen til å kreve avgift er betinget av løyve fra kommunen. Ordningen med godkjenning fra kommunen ble tilføyd ved lovendring i 1996, slik at kommunen skulle få en bedre kontroll med avgiftsinnkrevningen og dermed bedre mulighet til å sikre hensynet til allmenne friluftsinnteresser.⁶⁶

Etter Miljøverndepartementets rundskriv om frilufsloven skal ordninger som fyller lovens vilkår ikke automatisk godkjennes, men avgjørelsen av om en avgift kan innføres vil bero på en konkret skjønsmessig vurdering. Kommunen kan også sette vilkår for tillatelsen. Det antas at søknadsplikten gjør det lettere for det offentlige å føre kontroll med at grunneiers ytelser er tilstrekkelig til at det finnes rimelig å kunne kreve avgift. Videre fremheves det at det blir enklere å føre kontroll der avgift allerede er innført, fordi kommunen kan tilbakekalle en gitt tillatelse eller gripe inn i en etablert ordning, dersom det viser seg at ordningen ikke praktiseres i tråd med lovens vilkår.⁶⁷

Selv om ordninger som fyller lovens vilkår ikke automatisk skal godkjennes, er det klart at det er et minstekrav at vilkårene i frilufsloven § 14 er oppfylt før en betalingsordning godkjennes. Bare dersom vilkårene er oppfylt og det foreligger løyve fra den aktuelle kommunen, er betalingsordningen innenfor frilufslovens rammer.

⁶⁶ Ot.prp. nr. 27 (1995-1996) s. 19.

⁶⁷ Rundskriv T-2007-3, s. 33.

4 Oppsummering og refleksjoner

4.1 Oppsummering gjeldende rett

Som gjennomgangen i kapittel 3 viser, oppstiller friluftsløven § 14 en rekke begrensninger for adgangen til å kreve avgift for tilgang til friluftsområder hvor allmennheten i utgangspunktet har fri ferdselsrett.

Det er bare ”eier eller bruker” som kan kreve avgift, og ”bruker” må her tolkes slik at det må være en person som har bruksrett i den aktuelle eiendommen, enten eksklusiv eller begrenset. Det er også naturlig å stille krav om at tilknytningen er av en viss varighet, slik at de helt kortvarige tilknytningsforhold faller utenfor. Videre må ”brukeren” ha en slik tilknytning som gir rett til å iverksette tiltak på eiendommen.

Det klare utgangspunkt er videre at det bare er områder hvor allmennhetens ellers har ferdselsrett som avgiftsbelegges etter bestemmelsen. Dette er først og fremst i utmark og det må etter lovens ordlyd være snakk om et ”friluftsområde”. I friluftsområde ligger at det må være et ganske stort innslag av natur. Det er et krav etter bestemmelsen at det aktuelle området er opparbeidet, men ikke så mye at området mister karakteren av friluftsområde. Dette gir igjen føringer for hvilke typer tiltak som omfattes av bestemmelsen, da tiltaket ikke må være av et slikt omfang at området ikke lenger er et friluftsområde. Videre må tiltaket være avgrenset geografisk. Lov og forarbeider gir noen konkrete eksempler på typer tiltak som gir veiledning. Disse eksemplene, sett i sammenheng med at det må være snakk om et tiltak som er avgrenset geografisk, gir retningslinjer for hvilke typer tiltak som omfattes.

En annen retningslinje for å avgjøre om området kan avgiftsbelegges etter bestemmelsen er formålet til det aktuelle tiltaket. Det må være snakk om tiltak gjort ”til fordel for friluftsfolket”. Så lenge dette vilkåret er oppfylt, vil tilfeller der tiltaket har flere formål eller tilfeller der fordelen for friluftsfolket er en konsekvens av tiltaket, men ikke formålet med det, også omfattes.

I tilfeller der formålet med tiltaket kan sies å være todelt, vil nok bestemmelsens føringer for størrelsen på avgiften hindre at bestemmelsen utnyttes til å tjene penger på tiltaket. Formålet med bestemmelsen er først og fremst å kompensere utgiftene ved tilretteleggingen. Et utgangspunkt er at summen av innkrevd avgift ikke skal overstige de kostnadene man har

hatt. Etter min mening må det etter gjeldende rett også være anledning til å legge vekt på tid og arbeid som eier eller bruker har lagt ned i forbindelse med tilretteleggingen, særlig dersom kostnadene har vært lave, men arbeidsinnsatsen har vært stor.

Etter gjennomgangen av samtlige vilkår, er det klart at bestemmelsens anvendelsesområde er relativt snever. Bestemmelsen legger særlig begrensninger på hvilke typer tiltak som kan avgiftsbelegges. Opparbeidelsen må både være avgrenset geografisk, ikke endre karakteren av området og være til fordel for friluftsfolket.

4.2 Refleksjoner

Etter hvert som at deltakelsen i friluftslivets har økt, har også bruken av de ulike friluftsområdene rundt om i landet stadig blitt intensifisert. Dette gjelder særlig de mer attraktive turistmålene nevnt innledningsvis. Når bruken eskalerer reiser dette også spørsmål om det er rimelig at denne bruken fortsatt skal være gratis for allmennheten. Særlig dersom den økte bruken gjør det nødvendig med sikkerhetstiltak eller redningsberedskap. I de tilfeller hvor et område ikke kan avgiftsbelegges med hjemmel i friluftsløven § 14, vil ofte de som iverksetter tiltakene, typisk grunneier, belastes kostnadene ved allmennhetens bruk av den aktuelle eiendommen.

Det er likevel et viktig poeng at allemannsretten gir adgang til en *begrenset* bruk. Bruken må videre skje hensynsfullt og utøves med varsomhet, og ikke skal være til skade eller ulempe for noen, jf. friluftsløven § 2 og § 11. Dersom bruken går utover allemannsrettens grenser, kan eier eller bruker enten nekte eller avgiftsbelegge etter avtale. I praksis er det nok et fåtall tilfeller der bruken er innenfor allemannsrettens grenser, men likevel påfører eier eller bruker kostnader som ikke kan avgiftsbelegges etter friluftsløven § 14.

Et eksempel som etter dagens lovgiving ikke kan avgiftsbelegges etter friluftsløven § 14 er preparerte skiløyper. Begrunnelsen er antakeligvis fordi lovgiver ønsker at minst mulig utmarksareal skal avgiftsbelegges. Spørsmålet er om dette er en god løsning.

Skiløping er en attraktiv friluftaktivitet, og preparerte skiløyper vil derfor helt klart være til fordel for en stor del av friluftsfolket. Det er da snakk om tilrettelegging for en friluftaktivitet som sannsynligvis stimulerer til at flere kommer seg ut og går på ski, og slikt sett oppfylles friluftsløvens formål. Når slike løyper likevel ikke kan avgiftsbelegges med hjemmel i

frilufsloven § 14, får gratisprinsippet gjennomslag. Som nevnt i punkt 2.1.3 er gratisprinsippet begrunnelse som en følge av samfunnsutviklingen mindre aktuell. Videre kan preparerte skiløyper bidra til å oppfylle lovens formål. Det synes da lite begrunnet å skulle unnta akkurat denne typen tilrettelegging. Bestemmelsen i frilufsloven § 14 setter så klare skranker for når man kan gjøre unntak fra gratisprinsippet, at det etter min mening burde være opp til en vurdering av den enkelte preparerte skiløypen sett opp mot vilkårene i bestemmelsen om det kan kreves avgift eller ikke. Særlig det at bestemmelsen ikke åpner for en avgiftsordning som gir eier eller bruker profitt, men mer en kompensasjon for kostnadene ved tilretteleggingen gjør at dette fremstår som en forsvarlig og god løsning.

Et annet eksempel hvor det ikke er helt klart om tilrettelegging kan avgiftsbelegges med hjemmel i frilufsloven § 14 er der tilrettelegging skjer av hensyn til sikkerheten for de som ferdes i området. Det at naturen er tilgjengelig for alle, medfører også at mange mennesker utnytter den. Dette kan igjen føre til at tilrettelegging av enkelte frilufsområder er ønskelig eller nødvendig av sikkerhetsmessige grunner. Allemannsretten forutsetter jo i stor grad at man tar naturen slik den er, og at alle har like stor rett til å bruke den. Da må man også akseptere situasjonen som oppstår som en følge av den samlede bruken av det aktuelle frilufsområdet. For de områdene som opplever stadig mer pågang, vil det være summen av allmennhetens bruk som skaper utfordringer, til tross for at den enkeltes ferdsel er innenfor allemannsrettens grenser. For disse områdene vil det ikke være helt urimelig at man, som en av mange brukere, bidrar til å dekke kostnadene ved nødvendige sikkerhetstiltak. Her er det behov for en rettslig avklaring.

I ytterste konsekvens vil økt trengsel kunne føre til sperring av særlig utsatte områder etter frilufsloven § 16. Imidlertid vil det helt klart være mer i tråd med frilufslovens formål og allmennhetens interesser at et område blir underlagt avgift for å avbøte belastningen på området, fremfor at det stenges helt for ferdsel.

Gratisprinsippet står likevel sterkt, og det er helt klart at den klare hovedregel er og burde være at utøvelse av allemannsretten er gratis. Imidlertid vil den økte deltakelsen i frilufslivet i noen tilfeller kreve mer tilrettelegging, som igjen fører til økte kostnader. I disse tilfellene kan en mulig løsning være at brukerne også bidrar til å dekke noe av kostnadene gjennom brukerbetaling.

Litteraturliste

Bjørnvik, Arve Martin, ”Kommersiell utnyttelse av allmennhetens frie ferdselsrett”, *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 1999, s. 193-230.

Reusch, Marianne, *Friluftsløven med kommentarer* (Oslo 2016).

Tande, Knut Martin, ”Individuelle valg og vurderinger i rettsanvendelsesprosessen”, *Jussens venner*, vol. 46 s. 1-36.

Fliflet, Arne, ”Stortingets ombudsmann, forvaltningsretten og rettskildelæren” i *Festskrift til Birger Stuevold Lassen på 70-årsdagen*, Oslo 1997, Ånd og rett s. 315-324.

Eckhoff, Torstein, ved Jan E. Helgesen, *Rettskildelære*, 4. utgave (Oslo 1997).

Eckhoff, Torstein og Eivind Smith, *Forvaltningspraksis*, 9. utgave (Oslo 2010).

Reusch, Marianne, ”Langrennsavgift eller gratisløyper?”, *Nytt i privatretten nr. 1*, 2010 s. 29-30.