



Miljøverndepartementet  
Postboks 8013 Dep  
0030 Oslo

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):  
**2009/5634 ARE-FR-AS**  
Arkivkode:  
**430.2**

Dato:  
**26.06.2009**

## Høring - Forslag til endringer i frilufsloven

Direktoratet for naturforvaltning (DN) ser det som positivt at frilufsloven endres i tråd med de målsettinger som fremgår av høringsdokumentet. Som del 2 i vårt hørings svar vil vi få fremsette noen nye forslag til endringer som ikke følger av høringsbrevet.

### Del 1 Direktoratets kommentarer til de foreslåtte lovendringer.

De nærmere kommentarer knyttes til de enkelte høringsforslag.

#### 2.1 Ferdsl i plantefelt

DN er enig i at skogplantefelt som en egen innmarkskategori kan utgå. Vi vil hevde at praksis i dag er at allmennheten i stor grad ferdes også i skogplantefelt uten at dette skaper nevneverdige problemer for skogbrukere.

#### 2.2 Ferdsl med sykkel eller til hest over vegstreknninger som ligger i utmark.

DN er enig i lovendringsforslaget. Forslaget har vært fremmet også tidligere i forbindelse med St.meld nr. 39 (2000-2001) "Friluftslivsmeldingen", men ble da tatt ut fordi det kunne åpne for ferdsel gjennom gårdstun og hustomt, noe komiteen ikke ønsket. Det er derfor bra at forslaget er klar på at ferdselsretten ikke gjelder gårdstun og hustomt.

Problematikken gjelder i forhold til private landbruksveier hvor det er dyrkede arealer på hver side av veien. Som et alternativ foreslår vi at ferdselsretten i loven knyttes direkte opp mot begrepet "landbruksveier omsluttet av dyrket mark" for å utelukke ferdsel på veier gjennom innmarksalternativer som industriområder og områder for særlige øyemed. Vil vi anta at det heller ikke har vært meningen å gi ferdselsrett gjennom områder hvor sekkebestemmelsen er benyttet for å hindre ferdsel i områder opp mot hus og hytte.

Veier i innmark er et noe problematisk tema. Det blir ofte et spørsmål om veien er en del av innmarka eller om innmarka stopper der veien begynner. Særlig gjelder dette hvor vei går inn i eller tangerer hustomt. Hvor veien ikke er en del av innmarka rundt hus eller hytte vil altså allmennheten ha fulle rettigheter både til å gå og ferdes med hest og å sykle. Lovforslaget er klargjørende på dette punkt fordi det brukes uttrykk som "gjennom gårdsplass" og "over hustomt", men grensen er ikke alltid lett å trekke i praksis.

**Besøksadresse:**  
Tungasletta 2  
**Postadresse:**  
N-7485 Trondheim

**Telefon:**  
73 58 05 00  
**Telefaks:**  
73 58 05 01

**Videokonf:**  
73 90 51 40

**Internett:**  
www.dirnat.no  
**E-post:**  
Postmottak@dirnat.no

**Saksbehandler:**  
Arild Sørensen  
**Telefon:**  
73 58 09 19

Også for vei som går gjennom dyrkede arealer kan en tenke seg lignende problemstilling. Innmarka på hver side slutter der veien begynner. Vurderingen av om en har med denne type vei å gjøre vil være avhengig av veiens karakter (størrelse på veien, bredde på veiskulder, kantvegetasjon, oppbygging, formål m.m.). Ferdselsrett både til fots, med ridehest og sykkel m.m. vil da følge av de vanlige reglene om ferdselsrett og ikke av § 3 annet ledd.

Mulighetene til å begrense slik ferdsel enten veien går gjennom innmark eller utmark er tilnærmet likelydende, jf § 2 annet ledd og forslag til ny § 3 annet ledd, annen setning. Høringen gir uttrykk for at det på sikt vil bli utarbeidet retningslinjer/forskrift for ferdsel på mindre private veier. DN vil bemerke at det i en slik forskrift bør differensieres mellom veier i utmark § 2 annet ledd og veier i innmark § 3 annet ledd. Det må påligge allmennheten en noe større plikt til å ta hensyn til grunneier/bruker på innmarksveier enn på utmarksveier. I forhold til begrensinger direkte i forskriftens § 3 annet ledd annen setning er det i så henseende betryggende at denne type restriksjoner må vurderes både av kommunen og av fylkesmannen.

Når vi i avsnittet ovenfor sier at § 2 annet ledd er "tilnærmet" likelydende med § 3 annet ledd, vil vi peke på at § 3 mangler begrensningen "nærmere angitte strekninger". Det kan med dette åpne for at en kommune/fylkesmannen kan forby ferdsel på denne type innmarksveier helt generelt i deler av eller hele kommunen noe som ikke er tillatt etter § 2 annet ledd. Vi forslår at § 3 også tar inn formuleringen "nærmere angitte strekninger".

Det bør vurderes om en i lovteksten også skal ta med ferdsel til fots. Det er antatt at man kan gå på denne type veier også i dag til fots eller på ski (jf rundskriv 3/07 pkt 3.2.1. siste avsnitt), men dette følger ikke av loven. Det hadde vært klargjørende om en stadfestet denne ferdselsretten ved å ta det med også i § 3 annet ledd. Første ledd i bestemmelsen gjelder bare ferdsel på innmark om vinteren.

### 2.3 Høstingsdelen av allemannsretten

DN er enig i at høstingsdelen av allemannsretten bør inn i frilufsloven. Det hadde i den forbindelse vært ønskelig med en grundigere gjennomgang av rettstilstanden og en vurdering av om det ikke er grunnlag for å gjøre mindre justeringer. Frilufsloven hadde i sin tid som intensjon å nedtegne rettigheter danne på bakgrunn av sedvane. Ved vurderingen av hva som i dag er sedvane må det være relevant å vurdere også de forhold som har skjedd etter straffelovens vedtakelse i 1902.

En ny vurdering hadde derfor nå vært på sin plass både i forhold til straffelovens § 400, men også i forhold til den uskyldige nyttesretten, jf straffelovens § 399.

Vi viser f. eks til Inge Lorange Backer's bok "Allemannsretten i dag"(2007) hvor han sier følgende:

"Men i dag kan det vel være rom for en tolking av § 399 som vil gi straffrihet for uttak av små kvanta til egne private formål. Tas bestemmelsen på ordet, vil mange som har ventet på femmila i Kollen, være straffskyldige for granbarsengen, og det vil knapt være til å forstå om man skal straffes for å ta rekved eller tørre trær til å gjøre opp et lovlig bål."

Det har vært stilt spørsmålstegn ved allemannsretten til å høste av andre saltvannsorganismer enn de som nevnes i bestemmelsens nr. 2.

Når det gjelder multer hadde det vært ønskelig med en bredere gjennomgang av hva som ligger i straffelovens § 400 annet ledd (herunder en nærmere presisering av uttrykket "muldebærland") slik at

høsting av multer i områder omfattet av straffelovens § 400 annet ledd hadde blitt mer avklart i forbindelse med innføring av en selvstendig hjemmel i friluftsløven.

Vi viser til Inge Lorange Backers bok "Allemannsretten i dag" hvor han sier:

"Når multesesongen nærmer seg, har det årvisst kommet henvendelser til Justisdepartementet om forståelsen av « multebærland » eller om å få innskjerpet eller opphevet bestemmelsen."

Vi forstår det slik at § 400 blir stående i straffeloven slik at det blir dobbel hjemmel for straff i første ledd. Etter vår vurdering ville den beste løsning være å oppheve i alle fall straffelovens § 400. Det er tilstrekkelig hjemmel for straff i friluftsløvens § 39.

Siden § 400 annet ledd ikke synes å være en selvstendig straffebestemmelse, men en bestemmelse om retten til multebær, bør denne kunne innarbeides i friluftsløven.

Etter vår erfaring praktiseres ikke bestemmelsen av Statskog slik at det på deres arealer er tillatt å plukke for alle norske borgere.

Når det gjelder retten til multer i Finnmark er denne regulert i Finnmarksloven som har egne bestemmelser om retten til multer i Finnmark. Forslag til ny Hålogalandslov vil også ha egne bestemmelser om retten til multer i store deler av Nordland og Troms.

#### 2.4 Telting

DN er enig i høringsforslaget og de begrunnelser som forslaget bygger på. Deler av kysten har i stor grad blitt bygd ned de siste årene og et teltforbud nærmer bebodd hus og hytte enn 150 meter vil i mange områder gjøre det tilnærmet umulig å finne et sted å slå opp telt. Fordi avstanden måles ut fra den enkelte hytte vil det i praksis innebære et teltforbud de fleste steder hvor hyttene ligger nærmere hverandre enn 300 meter.

Forslaget legger opp til at det nå i større grad blir opp til den enkelte friluftslivsutøver å vurdere om teltingen vil være til skade/ulempe for grunneier/bruker/miljøet. Tatt i betraktning at telting normalt er mer belastende enn ferdsel og mer kortvarig opphold som f. eks solbading, vil det være behov for at avstanden fra bebodd hus og hytte er noe lenger enn for ferdsel. Tatt i betraktning at de fleste hytter har en privat innmarksone rundt hytta på ca 1 mål dvs. 10 til 15 meter rundt hytta er det åpenbart at adgangen til å telte må trekkes lenger ut for å unngå konflikt. Viktig at det i lovens forarbeider gir føringer for hva som må ansees som forstyrrelse. Kommentardelen til § 9 er derfor opplysende. Det bør vurderes om det bør innarbeides nærmere standarder i forskrifter etter § 23 og da særlig i forhold til bobiler og større campingtelt.

Som et alternativ vil vi foreslå at dagens metergrense på 150 meter reduseres vesentlig til f. eks 50 meter (under forutsetning at det er utmark).

#### 2.5 Sjikanøse stengsler

Forslaget tiltres.

#### 2.6 Forholdet til andre lover

Forslaget tiltres

## 2.7 Forholdet til forvaltningslovens regler om enkeltvedtak

Forslaget tiltres

### 2.8 Fjerning av ulovlige stengsler

Et meget viktig endringsforslag som vil få stor betydning for kommunenes evne til å håndtere og prioritere oppgaven med å fjerne stengsler i strid med friluftslovens § 13. Når det gjelder stengsler som har karakter av private avviser kan det oppstå tvil om hva som inngår i begrepet "fjerne". For eksempel hvor det anlegges plen vil det være naturlig at en krever at den naturlige tilstanden gjenoprettes. Slik at f. eks fyllmasse fjernes ikke bare selve plenen.

### 2.9 Retten til inngrepstillatelse etter § 35.

Vår erfaring er at kommunen i mange tilfeller er tilfreds med at loven legger avgjørelsesmyndigheten til DN som førsteinstans. Vi har generelt inntrykk av at mange kommuner ikke etterspør avgjørelsesmyndighet på dette området. Dette har sammenheng med det faktum at inngrepet ofte er belastende for forholdet mellom kommunen og eier/bruker av grunnen og at det derfor er mindre konfliktfylt å overlate denne type avgjørelser til DN. Kommunen står da kun i posisjon som søker og ikke som vedtaksmyndighet. Kommunen blir f. eks ikke i samme grad involvert i en evt klagesak hvor det bare har en rolle som part.

Det er videre grunn til anta at kommunen i vesentlig grad avlastes for arbeid ved at de ikke er avgjørelsesmyndighet, men part. Der er relativt ressurskrevende og da særlig i strandsonesaker å måtte forholde seg til sterke pressgrupper med eller uten advokater.

Til tross for dette ser vi og er enig i Miljøverndepartementets argumentasjon og da særlig i at dette er saker som primært er av lokal interesse og at kommunen derfor er det rette nivået for denne type avgjørelser, men er altså av den oppfatning at bestemmelsen står i fare for å bli mindre bruk i de områder hvor behovet er størst.

Ordlyden i bestemmelsens annet ledd bør presisere at kommunen ikke kan delegere vedtaksmyndighet til organisasjoner.

### 2.10 Stansing og fjerning av ulovlige byggverk

Av forslag til ny tekst til § 40 er det også endret ordlyd som ikke står i kursiv. Første ledd begynner med "Blir bygging" osv, mens det i gjeldende bestemmelse heter "Blir noen bygning". Vi legger til grunn at dette er en skrivefeil.

DN er enig i lovendringen selv om det kan innvendes at det er noe innkonsekvent at kommunen både kan stanse ulovlig byggearbeid og senere fjerne det, mens andre friluftslivsorganer må, dersom kommunen ikke ønsker å stanse arbeidet, vente til byggverket er oppført før de kan fjerne det. Grunneier eller den som lar oppføre byggearbeidet kan komme i vanskelig situasjon fordi kommunens unnlattelse av å gripe inn vil kunne tolkes som en aksept for at tiltaket er lovlig (for eksempel ikke i strid med § 13).

DN har ingen merknader til at det i lovteksten presiseres at også avgjørelser etter § 40 annet ledd behandles etter forvaltningslovens regler om enkeltvedtak.

## Kommentarer til endringer i § 22

Forslaget tiltres

Kommentarer til bruken av § 23.

Bruken av § 23 tiltres. Se kommentarer nedenfor.

**Del 2 Andre forslag**

Dette er forslag som det i denne omgang ikke er hørt på, men som bør vurderes når høringsforslaget skal fremmes for Stortinget.

Tilsyn og internkontroll

DN mener at det i forbindelse med lovrevisjonsarbeidet burde vært vurdert å fremme forslag om innføring av hjemme for tilsyn og internkontroll. DN har sammen med SFT og Fylkesmannen i Hordaland deltatt i en arbeidsgruppe med mandat å utarbeide en forsøksordning for systematisk tilsyn med kommunene. Hensikten med tilsynet er i større grad å få kommunene til å følge opp sine forpliktelser på miljøområdet. Som en del av mandatet har det blitt utarbeidet en veileder for systematisk tilsyn med kommunene. Veilederen inneholder både informasjon om systemrevisjon som metode (en fast del av veilederen) og informasjon om tema for tilsynet det enkelte år. (2008 var tema strandsone og avfall).

Undersøkelser foretatt av Fylkesmannen i Hordaland viser at kommunene prioriterer arbeid innenfor områder hvor det blir ført tilsyn. Dette medfører at forvaltningsområder som ikke har tilsynshjemler blir tilsvarende nedprioritert.

Det har så langt blitt gjennomført en tilsynsrunde i alle landets fylker (unntatt Finnmark) hvor til sammen 43 kommuner har blitt evaluert. Tema for denne undersøkelsen på naturforvaltningssiden var for 2008 friluftslovens § 13 om kommunens plikter i forhold til ulovlige stengsler jf friluftslovens §§ 21 og 22.

På grunn av manglende tilsynshjemmel i friluftsloven og på naturforvaltningsområdet generelt hadde tilsynet karakter av en undersøkelse, men slik at de kommuner som samtykket i tilsynet ble kontrollert som om tilsynshjemmel var innført i friluftsloven. Undersøkelsen ble gjennomført som systemrevisjon.

Høringsforslaget legger opp til utvidet delegasjon av arbeidsoppgaver til kommunen jf. særlig forslag til ny § 35, men også endringer i § 3 og de signaler som følger av kommentarer til § 23. DN mener det på dette grunnlag er nødvendig å innføre tilsynshjemmel med kommunene. Vi vil også nevne at det i denne forbindelse vil være formålstjenlig i forskrifts form (jf § 23) å nærmere presisere hva som ligger i de enkelte formuleringer i § 22 og hvilke forventninger staten her til kommunenes arbeid med friluftsloven.

DN er av den oppfatning at behovet for tilsynshjemler bør vurderes i tilknytning til alle revisjoner av lover som fra tidligere ikke har slik hjemmel. Ved innføring av ny naturmangfoldlov er innført tilsynshjemmel selv om slik hjemmel ikke er en del av de lovene denne loven erstatter. Også forslag til ny lov om motorferdsel i utmark har forslag om ny tilsynsbestemmelse.

Det bør også innføres en bestemmelse om internkontroll. Den brukte og mest egnede tilsynsmetode – systemrevisjon – har sin styrke når den kan knyttes opp mot organisasjoner/institusjoner med egne interkontrollsystemer. Systemrevisjonens primære oppgave vil da være å kontrollere at internrevisjonssystemene er på plass og fungerer etter sin intensjon.

I forbindelse med et slikt arbeid bør en vurdere alle sider av tilsynsbegrepet. Både den delen som ligger nær opp til oppsyn, kontroll og overvåkning og den delen av det som ligger opp mot kommunetilsyn herunder en hjemmel for internkontroll.

#### Friluftslovens § 1a.

DN foreslår at begrepet hustomt erstattes med "den private sone rundt hus og hytte". Selve tomtebegrepet er misvisende og er egnet til å villed. Store tomter f. eks på hyttetomter på fjellet er ikke innmark. Vi mener videre at det kunne vært sagt noe om den private sonen i strandsonen. Høyesterett har stadfestet at grunneier her må tåle å ha allmennheten nærmere innpå seg enn ellers. Vi mener en formulering rundt dette ville vært opplysende ovenfor allmennheten samtidig som det i enda større grad vil stadfeste et prinsipp i forhold til fremtidige domsavgjørelser i underretten og høyesterett.

#### § 2a Ferdsl i utmark.

DN mener at sykling og ridning overalt i fjellet er en bestemmelse som er foreldet. Bestemmelsen hviler på et verdisyn hvor skade i form av økonomisk skade for grunneier står i sentrum. Friluftsloven legger i denne forbindelse ikke tilstrekkelig vekt på at fjellnaturen ofte er mer sårbar enn naturen under skoggrensen. Vi mener denne bestemmelsen er moden for revisjon og at bestemmelsen i større grad burde hatt med en reservasjon knyttet til denne naturtypen. Det er mulig dette kan tas innarbeides som et eget ledd eller egen setning i § 11 om god ferdselskultur evt også gjøres til tema for forskrifter etter friluftslovens § 23.

#### § 4 Ferdsl med motorvogn.

Ferdsl med motorvogn er ikke en del av friluftslivsbegrepet og hører derfor systematisk sett ikke inn under loven. Bestemmelsen hadde i sin tid til formål å gjøre det enklere for folk å komme ut i naturen ved at den gjorde det mulig å kjøre på privat veier og parkere i utmark langs private veier. Det kan diskuteres om dette lenger bør være en målsetting. Uansett bør en vurdere om en skal ta inn en bestemmelse i friluftsloven som gjør bilbruk mer attraktivt og derfor tilskynder til bruk av bil til fortrensel for offentlig kommunikasjon. Bestemmelsen lar seg ikke uten videre overføre til lov om motorferdsl i utmark fordi loven tillater ferdsel på private veier, noe som ikke pr definisjon er utmark. Dersom en til tross for våre kommentarer ovenfor ønsker å beholde bestemmelsen bør det vurderes om den kan flyttes til en annen lov f. eks vegloven.

#### § 14 Avgift for adgang til friluftsområder.

Med bakgrunn i bla. Nordkappsaken mener DN det er påkrevet med en tilsvarende bestemmelse her som i §§ 2,15 og 16. om at vedtak må stadfestes av Fylkesmannen. Lovbestemmelsen oppstiller mange krav i forbindelse med et slik vedtak og det er noe uforståelig at ikke denne bestemmelsen har tilsvarende mekanisme som de nevnte bestemmelsene. Ved undersøkelse på lovdata finner en også spesielle regler om betaling av avgift for rafting i Sjoa. Disse forskriftene pålegger under gitt vilkår enkelte selskaper å betale en avgift til grunneierne. Etter lovens § 24 er vedtak etter § 14 enkeltvedtak og det er derfor ikke adgang til å fastsette forskrifter med hjemmel i bestemmelsen.

Det er ikke uvanlig at det i forbindelse med adgang til friluftslivsområder med hjemmel i friluftslovens § 14 tas parkeringsavgift på spesielt opparbeidede parkeringsplasser. DN er av den oppfatning at parkeringsavgiften bør stå i forhold til den hva det koster å ha og vedlikeholde parkeringsplassene.

Avgiften skal etter bestemmelsen være rimelig og ikke gi et overskudd. Vi mener Fylkesmannen bør føre kontroll med at avgiften holdes på et riktig nivå og ikke virker ”diskvalifiserende på noe lag av befolkningen”

Friluftslovens § 20

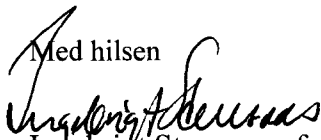
DN vil hevde at det er behov for at også enkelt personer kan bringe denne type spørsmål inn for kommunen og få en vurdering. Problemet er at mange interesserte friluftslag ikke er representert på lokalplanet og at det derfor kan være vanskelig å få disse til å ta saker som bare gjelder spørsmål av interesse for en mer begrenset krets. Ofte vil det dreie seg om hva noen grunneier kan gjøre i forhold til andre grunneier i samme område. Dette kan ha stor betydning for trivsel og bomiljøet i området. Kommuneundersøkelsen 2008 med strandsone som tema viser at bestemmelsen påfører kommunene lite merarbeid i dag. Det er liten grunn å tro at en slik lovendring vil få særlig store administrative eller økonomiske konsekvenser for kommunene.


Friluftslovens § 23

Forskriftene bør klarere definere hva som ligger i friluftslivsorganenes plikter etter lovens § 22. Dette gjelder f. eks i forhold til å fjerne ulovlige stengsler. Mange kommuner har kartlagt med det resultat at de har dokumentasjon på klart ulovlige ferdselhindre jf § 13 og som kan fjernes med hjemmel i § 40, uten at noe er gjort eller planlagt gjort for å fjerne disse. I kommuneundersøkelse er det gitt avvik på dette. Det er også gitt avvik i tilfeller hvor kommunen ikke har kartlagt verken helt eller delvis eller på annen måte kan godtgjøre at de har en viss systematisk oversikt over situasjonen i egen strandsone. Vi mener at kan utledes av pliktene i friluftslovens § 22.

Disse forventningene til aktivitet hos kommunen må utredes nærmere når/dersom det innføres tilsynshjemmel.

DN vil også foreslå at ”sekkebestemmelsen” utredes nærmere i forskriften slik at den gis et klarere og mer konsist innhold. Dette vil kunne virke styrende i forhold til fremtidige rettsavgjørelser. Slik bestemmelsen er formulert er den i stor grad altomfattende og derfor relativt uforutsigbar.

Med hilsen  
  
Ingebrigt Stensaas e.f.  
Seksjonssjef

  
Arild Sørensen