

Friluftsløven og allemannsretten i et samfunn i utvikling

Gunn Elin Fedreheim - Nordlandsforskning / Høgskolen i Bodø
Audun Sandberg - Høgskolen i Bodø



I denne artikkelen setter vi fokus på dagens utfordringer for friluftsløven. Vi ser spesielt på allemannsretten i det moderne samfunnet, og på hvilke utfordringer samfunnsutviklingen skaper for forvaltningen av friluftsløven. Først ser vi på den historiske utviklingen fram mot en friluftsløvslov. Deretter diskuterer vi det norske friluftslivet, og ser de nye aktivitetene som vokser fram opp mot det tradisjonelle friluftslivet. Så ser vi nærmere på friluftsløven og de retter og plikter som følger med denne.

Introduksjon

Den 28. juni 2007 feiret vi at friluftsløven er 50 år. I den sammenheng er det naturlig å diskutere om den fungerer slik det var ønsket. Løven har gjennomgått en rekke revideringer, senest i 1997. I rundskrivet fra den gang fokuseres det sterkt på å klargjøre innholdet i friluftsløven, og ikke minst allemannsretten. Formålet med løven er *”å verne friluftslivets naturgrunnlag og sikre almenhetens rett til ferdsl, opphold m.v. i naturen, slik at muligheten til å utøve friluftsliv som en helsefremmende, trivselsskapende og miljøvennlig fritidsaktivitet bevares og fremmes”* (Miljøverndepartementet T6/97:65 og T3/07). Dette innebærer at alle har rett til ferdsl, opphold, opplevelse og aktivitet i naturen, uavhengig av stand, klasse og eierskap.

Allemannsretten som begrep kan synes godt innarbeidet i norsk friluftsliv. Men når både teknologi og samfunn utvikler seg raskt, vil imidlertid forståelsen av begrepet og innholdet i det, samt hvilke plikter og rettigheter som er tilknyttet allemannsretten, være varierende. Ny rettsoppfatning og nye måter å organisere virksomhet på vil også utfordre tilvante rettigheter. Dette er med på å bidra til flere konflikter og kan føre til en svekkelse av allemannsretten på lang sikt. Det er derfor viktig at vi av og til stopper opp og ”reforhandler” den sosiale kontrakt som allemannsretten utgjør.

Fra sedvanerett til friluftsløvslov

Allemannsretten har eksistert mye lengre enn de siste femti årene, og baserer seg egentlig på to urgamle sedvaneretter. Den første er *tjo□d-veg* (folkeveg). Dette vil si den opprinnelige retten til en felles ”allfarvei” for medlemmene av en klan eller en stamme til å ferdes innen sitt territorium. Med framveksten av kongedømme og rikssamling førte behovet for varebytte og militære operasjoner til at det raskt tvang seg fram en slik allmenn rett til sikker allfarvei for alle borgere av en nasjon. Retten til å ferdes trygt på vei og sti, ikke bare på kongsvei og riksvei, ble etter hvert en offentlig rettighet garantert av kongsmakten, mot represalier fra ulike kollektive grupper som gretne klansmenn, territorielle landeveisrøvere og bygdeallmenninger. Denne utviklingen gikk med ulik fart i ulike deler av landet, så seint som på 1600-tallet måtte både færende og embetsmenn ha ”verloff” fra lokale familieoverhoder for å ferdes gjennom enkelte Siida-territorier i indre Finnmark.

Etter 1000 år er det fremdeles nasjonalstaten som er garantist for den individuelle borgers rett til å ferdes fritt. Dette skjer på samme måte som staten garanterer for de andre individuelle frihetene som ble vunnet i kjølvannet av den store franske revolusjon, deriblant også retten til privat eiendomsrett. Fundamentalt sett er allemannsretten en eiendomsrett; retten til tilgang til et område. Men den er en svak rettighet i og med at tap av allemannsrett ikke gir noen erstatning til den enkelte. På mange måter er allemannsretten derfor en ”ingenmannsrett”. Etter at den individuelle rett til å eie jord og skog ble rettslig styrket på bekostning av allmenningene utover på 1800-tallet, ble både rurale grunneierne og urbane fotturister viktige politiske faktorer. Det ble derfor et stadig økende behov for å lovfeste også den individuelle retten til fri ferdsl, og etter lang tids forarbeide og tautrekking fikk vi Lov om Friluftslivet av 28. juni 1957. Det spilte også inn at allerede i 1950-åra hadde tempoet på hytteutbygging langs kysten begynt å føre til en økende grad av konflikter knyttet til tilgang og ferdsl i disse områdene (Jensen og Hole 1958).

I tillegg til retten til fri gjennomfart er det også en ur gammel sedvanerett at allmennheten under sin ferdsl har en viss rett til andre rådigheter, gjerne kalt den *”uskyldige nyttesrett”*. Denne inkluderer gjerne retten til opphold i naturen og retten til å nytte seg av naturen. I en tid da all ferdsl gikk til fots eller til hest, var det livsnødvendig at man kunne finne mat, brensel og fór til hesten ute i naturen, at man kunne raste og hvile når det var nødvendig og at man kunne vaske seg og bade i tilgjengelige vannkilder. Disse rettighetene er logisk sett ”høstningsretter”, og det er forståelig at de derfor lett kan komme i konflikt med grunneiers egen rett til å høste av sin eiendom. Noen av disse uskyldige nyttesrettene ble tatt inn i friluftsløven i 1957: retten til rasting, telting og bading på fremmed eiendom. Men mange av de andre nyttesrettene lever et bortgjemt liv i annen lovgivning; retten til å plukke ville bær og sopp som et ”amnesti” i straffeløven, jaktforfølgelsesretten i jaktløven, retten for fiskere til å dra fisken i land på fremmed strand og den moderne retten for ungdom under 16 år til å fiske fritt. Andre mer moderne nyttesretter knyttet til friluftslivet er ikke lovfestet i det hele tatt: særlig gjelder det retten til ”ekte naturopplevelse” og retten til helsebot ved ferdsl i natur. Dette er retter som blir stadig viktigere og som trekkes fram av utøvere både av det tradisjonelle og det mer moderne friluftslivet. Utviklingen fram mot

nye friluftslivsaktiviteter vil vi gå nærmere inn på nedenfor.

Tradisjonelt norsk friluftsliv i endring

Friluftsliv ble i St.meld. nr. 40 (1986-87) *Om friluftslivet* definert som "opphold og fysisk aktivitet i friluft i fritiden med sikte på miljøforandring og naturopplevelse" (St.meld.nr. 40 (1986-87)). Definisjonen videreføres i St.meld. nr. 39 (2000-01) *Friluftsliv. Ein veg til høgare livskvalitet*, og her tas skillet mot idretten opp og diskuteres. Det konkluderes med at skillet mot idretten ikke er klart, og at man ofte kan omtale idrett som friluftsliv og omvendt. I tillegg vektlegges det at friluftslivet også inngår som en del av landbruks-, reiselivs- og helsepolitikken (St.meld.nr. 39 (2000-01)).

I St.meld. nr. 39 (2000-01) settes det tydelige mål for friluftslivet. Det strategiske målet er at "alle skal ha høve til å drive friluftsliv som helsefremjande, trivselsskapande og miljøvennleg aktivitet i nærmiljøet og i naturen elles". Videre setter meldinga opp fire nasjonale resultatmål:

1. "Friluftsliv basert på allemannsretten skal haldast i hevd i alle lag av befolkninga
2. Barn og unge skal få høve til å utvikle dugleik i friluftsliv
3. Område av verdi for friluftslivet skal sikrast slik at det fremjar miljøvennleg ferdsel, opphald og hausting, og at naturgrunnlaget blir teke vare på
4. Ved bustader, skular og barnehagar skal det vere god tilgang til trygg ferdsel, leik og annan aktivitet i ein variert og samanhengande grøntstruktur med gode samband til omkringliggjande naturområde"

Friluftslivet i dagens samfunn er ikke slik det var tidligere. Selv om friluftslivet står sterkt i det norske samfunnet, er det tradisjonelle friluftslivet i endring både sommer som vinter. Det er fremdeles fokus på turer i skog og mark, med fjerne eller høye turmål og med bærplukking, jakt og fiske som viktige tilleggsaktiviteter. Men man kan nå oppleve en større grad av andre aktiviteter i tillegg - som terrengsykling, kiting, heliskiing, fjellklatring, brevandring og grotting. Undersøkelser viser at bare en liten del av befolkningen faktisk utfører disse aktivitetene, men med stor oppmerksomhet både i media og i frilufsorganissjoner er det grunn til å regne med at frilufsaktiviteter med fart og spenning vil øke i framtida (St.meld.nr. 39 (2000-01)). Mange av disse nye aktivitetene er trendsettende og svært krevende i forhold til spesialutstyr og spesielle ferdigheter. Det skjer også en nedgang i de tradisjonelle aktivitetene, og en nedgang i ungdoms interesse for det tradisjonelle friluftslivet, mens kvinner, eldre og bygdebefolkning viser en økende interesse. Denne nedgangen er en utfordring som gir grunn til bekymring, og som Miljøverndepartementet ønsker å gjøre noe med.

I tillegg til endring i type aktivitet ser man også en endring i måten disse utføres på. Teknologiske nyvinninger, både når det gjelder tekstiler, isolerende lag og fottøy har gjort friluftslivet lettere og mer bekymringsløst. Samtidig har man bedre økonomi i Norge, og man er bedre rustet med "riktig utstyr" og villig til å reise til andre steder og til å betale for opplevelser. Vi har derfor til dels også fått et "utstyrsdrevet" friluftsliv. Videre føler de fleste at de har mindre tid til friluftsliv og ønsker mest mulig ut av den tida de har til rådighet. Det betyr at mange reiser langt for å utøve friluftsliv, og vil ha komprimerte opplevelser og høy komfort etter friluftsanstrengelsene. Dermed kan man også se på miljøkonsekvensene av det moderne friluftslivet. De nye typene aktiviteter er mer energikrevende enn de tradisjonelle, og kan dermed ha større påvirkning på miljøet (Hille et.al. 2007, Odden 2006).

I og med at måten vi utøver friluftslivet på er i endring, skjer det også en endring i hvem som utøver friluftslivet. Friluftslivet utøves på tvers av kommunegrensene, og folk som er bosatt i urbane strøk trekker mot fjellet eller kysten i sin søken etter friluftsområder. Dette innebærer både transportmessige, økonomiske og politiske aspekter. Friluftstransport øker i og med at folk i økende grad reiser med privatbil til området de skal drive friluftsliv i, noe som Hille, Aall og Grimstad-Klepp trekker fram som en negativ miljøkonsekvens av friluftslivet. Man bruker energi og tar i bruk arealer til parkering, slipper ut gasser, produserer støy og avfall, og man kan true det biologiske mangfoldet (Hille et.al. 2007, St.meld.nr. 39 (2000-01)). Økonomisk sett kan friluftslivet ha mye å si for enkelte kommuner som har stor grad av tilreisende turister. Disse må kanskje fylle bensin, kjøpe proviant eller lokalt produsert mat, spise middag, benytte lokale kulturtilbud og leie hytter. Alt dette er aktiviteter som generer mer inntekt til friluftskommunen. Men det er også politiske aspekter knyttet til framveksten av det moderne friluftslivet. Når stadig flere driver friluftsliv i en annen kommune enn der de bor, vil de også ha et legitimt ønske om å ha innflytelse på hvordan friluftskommunen forvalter friluftslivets naturgrunnlag. De kan ha forskjellige interesser avhengig av om de er hytteiere eller fotturister, men ofte vil utenbygds friluftsbukere ha mer urbane interesser knyttet til naturvern, naturopplevelse og biologisk mangfold. Disse kan komme i konflikt med de politiske oppfatningene i primærnæringsavhengige utkantkommuner og på sikt viske ut det sedvanerettslige skillet mellom "innenbygdsboende" og "utenbygdsboende" når det gjelder høsting av utmarksgoder.

Rett til uhindret og uforstyrret ferdsel (ferdselsretten)

Den kanskje mest diskuterte utfordringen for håndhevelsen av dagens friluftsliv er alle stengslene som er satt opp, og det har vanligvis vært mest fokusert på slike stengsler i forbindelse med hytter i strandsonen. Ulovlige stengsler er "fysisk hindring (hekk, gjerde og lignende), et psykisk hinder (flaggstenger, plattinger og lignende) eller skilting som har til hensikt å stoppe eller vanskeliggjøre lovlig ferdsel" (Direktoratet for Naturforvaltning 2001).

Med en økning i antall hytteutbygginger i fjellskogbeltet er det naturlig å tro at det også her etter hvert vil dannes en rekke stengsler som vil påvirke friluftslivet negativt.

Grunnprinsippet i friluftsloven er allmennhetens rett til fri ferdsel i naturen og enkelte rådigheter som hører med til ferdselen. Imidlertid gjelder ikke dette all natur, og det er her det viktigste skillet i friluftslovgivningen kommer inn; nemlig skillet mellom innmark og utmark. Allmennheten har langt større mulighet til ferdsel i utmark enn i innmark, og det er derfor klart at skillet mellom disse bør være tydelig.

Loven sier at *innmark* er "gårds plass, hustomt, dyrket mark, engslått, kultarbeite og skogplantefelt samt liknende område" (Miljøverndepartementet 1957: §1a). Men lista er ikke uttømmende, og loven nevner også andre områder som regnes som *innmark*: "udyrkete, mindre grunnstykker som ligger i dyrket mark eller engslått eller er gjerdet inn sammen med slikt område" og "område for industrielt eller annet særlig øyemed" (Miljøverndepartementet 1957: §1a). Retten til ferdsel i *innmark* er begrenset, og det er kun rett til vinterferdsel i *innmark*, dog ikke på gårds plass, hustomt, inngjerdet hage eller park. På sommerhalvåret (30.4. – 14.10. eller når marka ikke er frossen eller snølagt) må man holde seg til de veier og stier som er åpne for allmenn ferdsel. *Utmark* spesifiseres i loven som "udyrket mark som etter foregående ledd ikke regnes like med *innmark*" (Miljøverndepartementet 1957: §1a). Dette vil i praksis si de fleste vann, strender, myrstreknings, skoger og fjell i Norge. Men som nevnt ovenfor vil udyrket areal som befinner seg i dyrket areal likevel ikke regnes som *utmark*. I utmarksområdene er det tillatt å ferdes til fots hele året.

Selv om skillet mellom *innmark* og *utmark*, slik det spesifiseres i loven, er relativt tydelig definert, viser samfunnsutviklingen at det likevel oppstår uklarheter og at selve skillet er i bevegelse. De fleste konflikter som oppstår i forbindelse med ferdsel skyldes nettopp uklarheter om skillet mellom *innmark* og *utmark*. Gjennom konfliktene i forhold til strandsonen har det vist seg at det kan være nødvendig med en nærmere presisering i loven i forhold til sjø og vassdrag både i formålsparagrafen og i skillet mellom *utmark* og *innmark*. Per i dag nevnes ikke sjø og vassdrag spesifikt i friluftsloven i det hele tatt, og det er flere utfordringer knyttet til dette. Flere saker har vært oppe i domstolene når det gjelder strandsonen, og generelt gjelder et byggeforbud i strandsonen, det vil si 100 meter fra sjøen. Dette byggeforbudet skal bidra til å garantere friluftslivet fri ferdselsrett i strandsonen. I følge friluftsloven kan allmennhetens ferdsel kun nektes hvis den er til "utilbørlig fortrengsel" for grunneier (hytteeier). Men når hytteeiere har anlagt naust-terasser, badebrygger, utegriller og opparbeidede strandplener i denne sonen, så er det ikke så lett for farende å avgjøre hva som er "utilbørlig". Det er opp til hver enkelt kommune å vurdere hvordan de vil reagere på stengsler i strandsonen, men det er samtidig de som har gitt dispensasjoner til bygging i strandsonen. En rekke dommer har i senere tid gått i favør av friluftslivet og dette vil forhåpentligvis føre til en skjerpet praksis fra kommunenes side.

I forhold til hytter diskuteres det om disse kan sies å ha en "privat sfære" rundt seg. Selv på "naturtomter" setter hytteeiere ofte opp stengsler for å markere denne sfæren, spørsmålet er om denne øker ved opparbeidelse av hyttetomten. Dagens bestemmelser har regler om at telting må foregå mer enn 150 meter fra bebodd hus eller hytte, ved modifikasjon av terrenget rundt hytta øker gjerne den "psykologiske komfortdistansen" ut over dette. Resultatet er at hyttefelt i strandsonen og i fjellbjørkeskogen som regel medfører en faktisk fragmentering av friluftsområdene som er langt sterkere enn forutsatt både i dagens lov og i kommunale arealplaner. Langs enkelte kyststier kan det i sommermånedene være vanskelig å finne egnede teltplasser som er tilstrekkelig langt fra hytter og deres konstruerte "utemiljø". På mange måter har den urbane "villa-kulturen" invadert *utmark* og strandsone og gjort lovlig opphold, bading og bærplukking vanskelig. Dette representerer en utfordring som dagens friluftslav ikke har tatt høyde for.

Planering, arrondering og bearbeiding av hyttetomter er i ferd med å bli vanlig også i fjellområdene i Norge. Også ulike typer anlegg, skiheiser, spisesteder og infrastruktur som skal tjene – og tjene penger på – friluftslivet, medfører store inngrep som i mange tilfeller har redusert verdien av friluftsområdene i betydelig grad. I 2006 var det nærmere 380 000 fritidsboliger i Norge (St.meld.nr. 26 (2006-07)). Av disse fritidsboligene ligger rundt 100 000 ved sjøen, og det store flertallet ligger under 1000 moh. Økt aktivitet og utbygging/inngrep i naturen påvirker allemannsretten fordi det reduserer og fragmenterer de utmarksarealene som er tilgjengelige for fotturisme. Miljøverndepartementet ønsker en mer miljøbasert planlegging og utbygging av fritidsbebyggelse, og vektlegger en rekke faktorer som bør inkluderes i kommunenes planlegging (St.meld.nr. 26 (2006-07: 62)). For det første skal det settes klare grenser hvor hyttebygging bør unngås. I dette inngår at man skal unngå å bygge i strandsonen og for nært vann og vassdrag. Videre skal man unngå bebyggelse i store sammenhengende naturområder uten større tekniske inngrep og man skal bevare det biologiske mangfoldet (her nevnes spesielt villrein, vernede områder, friluftsområder, bymarker, kulturminner). For det andre vil Miljøverndepartementet at kommuneplanen må avklare en rekke forhold knyttet til friluftslivets naturgrunnlag, deriblant å sikre allmennhetens muligheter for uhindret ferdsel og gode opplevelser ved bruk av naturen.

Retten til fri ferdsel kan bli uthult ikke bare dersom denne blir unødvendig hindret av stengsler, men også dersom denne blir unødig forstyrret av andre typer ferdsel. Det som har størst oppmerksomhet er motorisert ferdsel i *utmark*, enten med firehjulsstrekker, terrengmotorsyssel, 4-hjuling eller snøscooter. Motorstøyen overdøver naturens egne lyder og forringer selve naturopplevelsen. Også betydningen av å ha oppnådd noe ved kun bruk av egen muskelkraft forringes når friluftsutøveren forbigjøres av motorisert kjøretøy, noe som ikke minst går ut over barns motivasjon for å gjennomføre lengre turer. Motorferdsel er i dag regulert i Lov om motorferdsel, men med en svært liberal dispensasjonspraksis i mange primærnæringskommuner, er både snøscooter-kjøring og barmarkskjøring blitt et voksende problem i mange hytteområder. Imidlertid kan også det enkle friluftslivet forstyrres av andre friluftsutøvere, terrengsykling, hestekjøring og hundespann er ofte involvert i konflikter med fotturister i nærområder til byer. I slike tilfeller kan kommunene i stor grad løse problemene ved gode arealplaner som kanalisere ulike typer ferdsel til ulike traseer. Likevel er det ønskelig at retten til uforstyrret ferdsel etter hvert tas inn i friluftslaven – i tillegg til dagens bestemmelser om at farende skal ta nødvendig hensyn til andre farende.

Det kan også være grunn til å stille spørsmål ved at skogplantefelt defineres som *innmark*. Spesielt er det uklart hvor gammelt et plantefelt må være for at det blir skog. I praksis foregår det en betydelig ferdsel i skogplantefelt, særlig i forbindelse med bærplukking, og denne ferdselen har ikke skadevirkning av betydning. Dermed burde kanskje skogplantefelt fjernes fra listen over områder som skal regnes som like med *innmark* når det gjelder ferdselsbegrensinger.

Ett annet viktig element i forhold til ferdselen er spørsmålet om ferdsel på privat vei. Friluftslovens definisjon av *innmark* og *utmark* er uklar når det gjelder private veier og veier gjennom *innmark*. Så lenge disse ikke faller inn under definisjonen av *innmark*, må de i praksis regnes som *utmark*. Ferdsel bør da

være tillatt, men ikke over tun eller gårds plasser, eller gjennom hager eller andre liknende områder.

Man må også skille mellom ferdsel til fots og annen ferdsel. Til fots er det tillatt å ferdes i utmark hele året, mens det gjelder større begrensninger i innmark (tid og sted). På sykkel er det tillatt å ferdes etter veier og stier i utmark i lavlandet, og overalt på fjellet. De samme reglene gjelder for ridning og bruk av hundespann, kjelke og spark.

For tiden skjer det store endringen i grunneierstrukturen i Norge. Dette representerer kanskje den største utfordringen for friluftslovgivning på sikt. På samme måte som det har vært staten som har garantert den enkelte borger sin rett til å ferdes fritt, har det også vært staten som en stor og dominerende grunneier som har "tålt" omfattende gratis bruk og praktisering av uskyldig nyttesrett i sin utmark. Dette forholdet er i ferd med å endres i og med at det dannes nye eierorganisasjoner med vekt på sterkere lokale rettigheter og kollektive rettigheter av allmenningskarakter. I Nord-Norge er det ennå uklart hvordan Finnmarkseiendommen kommer til å utforme betingelsene for praktisering av allemannsretten og de uskyldige nyttesretter. Ennå mer uklart er det hvordan en eventuell framtidig Hålogalandsallmenning kommer til å utforme praktiseringen av lokale, regionale og urfolksbaserte rettigheter (NOU 2007:13 A&B, NOU 2007:14). De nye eiendomsorganisasjonene skal også tjene penger, og fristelsen til å kommersialisere en stor del av naturopplevelsesgodene kan komme til å bli sterk. For Finnmarkseiendommen gir loven anledning til prisdifferensiering og fortrinnsrett avhengig av om man bor i fylket eller ikke. Finnmarkinger får jakte og fiske billigere enn folk fra resten av landet. Om lignende ordninger kan forventes også i Nordland og Troms med en framtidig Hålogalandsallmenning er høgst uklart. Uansett vil det sannsynligvis tvinge seg fram en sterkere og mer aktiv definisjon av "utmark" i framtidig friluftslovgivning – som områder hvor ferdsels-, oppholds- og høstingsretten skal gjelde uavkortet. En slik definisjon må i størst mulig grad være uttømmende og ikke bare omfatte det som er "til overs" etter at innmark og private hager er ekskludert. Den må derfor aktivt nevne de ulike kategorier som nasjonalparker, beiteland, snauffjell, barskog, myrstrekninger, samiske bruksområder (*meahcci*), fiskevann, elvebredder etc. (Schanche 2002). En slik spesifisert definisjon av områder hvor allemannsretten gjelder, i tillegg til en aktiv definisjon av innmark, kan i framtida bidra til å unngå at naturgrunnet for friluftslivet blir uthult og forringet gjennom en utvasking av begrepet "utmark".

Den uskyldige nyttesretten (oppholds- og høstingsretten)

Som nevnt ovenfor er retten til å oppholde seg i naturen ikke like vid som ferdselsretten. Selv om man har lov til å ferdes i et område betyr det ikke at man kan oppholde seg der over tid. Det samme skillet mellom innmark og utmark gjelder her, man må ha samtykke fra grunneier eller bruker for å kunne raste i innmark. Overnatting er ikke tillatt mer enn to døgn, bortsett fra på høyfjellet hvor man kan overnatte over lengre tid.

Det er glidende overganger mellom det å benytte seg av land, vann og vegetasjon på sin ferd og den bevisste "høsting" av naturens "goder". Det gamle skillet mellom det som "fortæres på stedet" og det som "tas hjem" var et forsøk på å etablere et slikt skille mellom "uskyldig nyttesrett" og annen nyttesrett. I dag er mange ulike høstingsaktiviteter viktige for friluftslivet, men på grunn av rettstradisjonen er de ikke nedsett i den nåværende friluftsløven. Retten til å plukke ville bær, sopp og blomster er nedfelt i straffelovens § 400. Man kan selvsagt diskutere om dette virkelig er en rett, i og med at det uttrykkes som at den som plukker fritas fra straff, med andre ord er det heller snakk om et "forhåndsammesti". Det vil dessuten være tillatt å plukke bær og sopp for salg, mens ville nøtter må spises på stedet (Miljøverndepartementet T-3/07). Fiske med enkel redskap i saltvann er etter hvert blitt en rett for alle og enhver, altså en allemannsrett, mens retten til jakt, laksefiske og innlandsfiske må kjøpes av grunneieren i form av jakt- eller fiskekort. Imidlertid kan barn og ungdom under 16 år fiske fritt også i ferskvann, denne adgangen er altså i ferd med å utvikle seg til en allemannsrett for et bestemt alderssegment. Retningslinjene kommer fram i lov om viltet og lov om laksefisk og innlandsfisk. Ved en revisjon av Friluftsløvgivningen er det viktig at slik rettighetsutvikling reflekteres i selve loven.

I vår moderne tid er det i tillegg blitt alt viktigere å høste også mindre spiselige "goder" fra naturen. Som nevnt har "ekte naturopplevelser" fått en økende verdi som et friluftsgode, med medfølgende tekst-, foto- og videoprodukter. Men også jakten på spenning, "adrenalinkick" og selvsrealisering er etter hvert blitt et viktig "utmarksprodukt". Likedan er høsting av helsebot, sjelefred, turvennskap og rekreasjon blitt en stadig viktigere del av motivasjonen for det moderne friluftslivet. Samlet sett er slike høstingsaktiviteter i moderne tid blitt en minst like viktig del av friluftslivet som retten til den frie ferdselen gjennom et område. Derfor bør denne type **uskyldige nyttesretter** samles, gjennomgå og lovfestes i en revisjon av Friluftsløven.

Kommunenes rolle i forvaltningen av allemannsretten

Arbeidet med å sikre friluftsområder (som landbruks-, natur- og friluftsområder) er et arbeid som har pågått i rundt 40 år i Norge (Miljøverndepartementet T-3/07). Innsatsen har da særlig vært rettet mot byer og tettsteder og kystsonen. I lovens § 34 gis det mulighet til å legge statlig grunn ut til friluftsmark for å sikre store sammenhengende friluftsområder. Det diskuteres fortsatt hvorvidt denne bestemmelsen også skal gjelde privat grunn. Til nå er det sikret rundt 2000 områder til friluftsmål (St.meld.nr. 26 (2006-07: 91)). Det er hovedsakelig strandsonen som er sikret, og dette gjør at fylker som Aust-Agder, Vest-Agder og Hordaland er blant de fylkene som har sikret flest områder til friluftsmål. Gjennom Planlovutvalgets arbeid med en gjennomgang av Plan- og bygningsloven har det blitt diskutert hvorvidt LNF-kategorien skal deles opp i landbruk, naturvern og friluftsliv. I NOU 2001:7 kom det et ønske om dette, men i NOU 2003:14 går utvalget inn for en ordning der disse ulike områdene holdes sammen, og hvor man også inkluderer reindrifta (LRNF-områder). En underdeling skal da skje gjennom område- eller detaljplanlegging (NOU 2001:7, NOU 2003:14). Denne inndeling ble videreført i lovforslaget som Regjeringen presenterte 15. februar i år. Forslaget inneholder en ny plandel av plan- og bygningsloven (Ot.prp.nr. 32 (2007-08)).

Lovforslaget går inn for en større sikring av strandsonen og innsikrenes også dispensasjonsretten til kommunene. Kommunenes rolle i forvaltningen av friluftslivet i Norge er svært viktig. Det er i første rekke kommunenes innsats som bestemmer om friluftslivets naturgrunnlag skal bestå. Ulike typer inngrep og fragmentering er den største trusselen mot friluftslivet. For at folk skal kunne utøve friluftsliv holder det ikke med allemannsrett og statlige nasjonalparker alene, det må også finnes egnede arealer for friluftsliv nært der folk bor. Det er kommunene som er ansvarlige for arealplanleggingen og dermed for å sikre og tilrettelegge arealer for friluftsliv. I dette arbeidet er plan- og bygningsloven det viktigste virkemiddelet for å sikre allemannsretten. Den nye plandelen inneholder nye bestemmelser som skal gjøre det enklere å sikre vern av friluftsområder og bymarker rundt tettsteder og byer. Miljøverndepartementet kan dessuten bestemme at arealbruken i et område ikke skal endres for en lengre periode. Strandsonen har fått særlig oppmerksomhet i det nye planlovforslaget, og det foreslås blant annet å stramme inn på byggeforbudet i 100-metersonen. Unntakene som har vært for næringsformål og tettbebygde strøk fjernes, men kommunen kan tillate nødvendige bygninger for stedbundne næringer som for eksempel reindrift, landbruk og fiske. Dispensasjonskriteriene vil bli gitt direkte i loven, og vil dermed sikre en bedre og mer enhetlig dispensasjonspraksis. Kriteriene vil ta hensyn til friluftsliv, natur, kulturmiljø og landskap for allmennheten. I enkelte kyst- og fjellområder vil dispensasjonsmyndigheten kunne bli tatt fra kommunene. Dette gjelder Oslofjordområdet, langs Sørlandskysten, sentrale deler av kysten i Rogaland, Hordaland og Trondheimsfjorden, og områder med villreinstamme.

Selv om kommunene er viktige for å sikre friluftslivets interesser, er det også viktig at forvaltningen skjer i samarbeid med andre nivåer. Fylkeskommunene jobber for å skape en helhetlig forvaltningsstrategi, og kan der bidra ved å påpeke de områder hvor det er stor lokal variasjon. Og gjennom bearbeidningen av fylkesplanen, og særskilte fylkesdelplaner i tilslutning til statlige planprosesser for nasjonalparker, kan fylkeskommune, fylkesmann og staten legge føringer for kommunenes arbeid (St.meld.nr. 39 (2000-01)).

Den siste revideringen som har blitt gjort av friluftsloven skjedde i 1996. Da kom det for første gang med en formålsparagraf inn i loven. Denne sier at formålet med loven "er å verne friluftslivets naturgrunnlag og sikre allmennhetens rett til ferdsel, opphold m.v. i naturen, slik at muligheten til å utøve friluftsliv som en helsefremmende, trivselsskapende og miljøvennlig fritidsaktivitet bevares og fremmes" (Miljøverndepartementet T-3/07:6). Videre fikk miljøhensynet enda større fokus. Dette grunngis i at noe av friluftslivets verdi består nettopp i det å oppleve naturen og miljøet mest mulig intakt. I denne revideringen av friluftsloven ble det også stilt spørsmål ved den kommersielle utnyttelsen av allemannsretten. Fra grunneierhold ble det uttrykt et ønske om en avgrensing mot kommersiell utnyttelse av allemannsretten, men grunneierne nådde ikke fram med det kravet (Brox 2001). Friluftsloven skal i utgangspunktet også beskytte grunneierne og verdien av deres utmarkseiendom, og det var derfor et viktig element i loven at allemannsretten ikke må påføre eieren skade eller ulempe. Men samfunnsutviklingen går alltid videre og det kan allerede merkes et behov for nye revideringer av loven. Da kan det godt skje at det frivillige friluftslivet slutter seg til grunneierens krav om beskyttelse mot kommersialisering av friluftsliv "på annens grunn". Dersom for eksempel en grunneier avstår fra å profitere på opplevelsverdien av utmarka si, og nye typer entreprenører går inn og etablerer opplevelsbedrifter der på grunnlag av allemannsretten og nye ideer om et "romslig" friluftsliv, så er dette potensielt konfliktfylte forhold som ikke er regulert av dagens lov, men som det er et økende press for å regulere. Loven utfordres også av at skalaen for friluftslivet er blitt mye større både i forhold til antall rettighetshavere i forhold til allemannsretten (loven skiller ikke mellom nordmenn og andre) og i forhold til tilgjengeligheten. På lengre sikt er imidlertid kanskje den største utfordringen at den økende mobiliteten fører til at stadig flere friluftsbukere kommer langveis fra og ikke nødvendigvis har til hensikt å komme tilbake til det samme området. Dette betyr at etterlevelsen av "allemannspliktene" i Friluftsloven etter hvert kan bli svakere og føre til et økende behov for overvåknings-, kontroll- og sanksjonsmekanismer i en revidert friluftslav, alternativt en utforming av bedre selvdisiplineringsmekanismer for friluftsfolket.

Referanser

Brox, Ottar (2001): *Vår felles eiendom. Tar vi vare på allemannsretten?* Pax Forlag A/S, Oslo

Direktoratet for Naturforvaltning (2001): *Bruk allemannsretten i strandsonen, men husk...*, Brosjyre, Trondheim

Hille, John, Carlo Aall og Ingunn Grimstad-Klepp (2007): *Miljøbelastninger fra norsk fritidsforbruk – en kartlegging*, VF-rapport 1/07, Sogndal

Jensen, Chr. L. og Ivar Hole (1958): *Friluftslaven av 28. juni 1957 med kommentarer*, Aschehoug, Oslo.

Miljøverndepartementet (1957): *Lov om friluftslivet*, LOV-1957-06-28-No 16, Oslo.

Miljøverndepartementet (1997): T-6/97: *Om lov om friluftslivet av 28. juni 1957 nr. 16*, Rundskriv. Oslo.

Miljøverndepartementet (2007): T-3/07: *Om lov om friluftslivet av 28. juni 1957 nr. 16*, Rundskriv. Oslo.

NOU 2001:07: *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*, Oslo.

NOU 2003:14: *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*, Oslo.

NOU 2007: 13 A&B : *Den nye Sameretten*, Oslo

NOU 2007:14: *Samisk Naturbruk og rettssituasjon fra Hedmark til Troms*, Oslo

Odden, Alf (2006): *Rapport fra konferansen Forskning i friluft 2005. Røros 1. og 2. desember*. FRIFO.

Ot.prp.nr. 32 (2007-08): *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*

(plandelen)

Schanche, Audhild (2002): Meahcci – den samiske utmarka i *Samisk Landskap og Agenda 21 – Kultur, Næring, miljøvern og demokrati*, DIEDUT nr. 1/2002, Sami Instituhtta, Kautokeino

St.meld.nr. 39 (2000-01): *Friluftsliv. Ein veg til høgare livskvalitet*, Oslo.

St.meld.nr. 40 (1986-87): *Om friluftslivet*, Oslo.

St.meld.nr. 26 (2006-07): *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*, Oslo.