

Allmennhetens tilgjengelighet i strandsonen.

Den vanskelige utmarksvurderingen

Gro Koppen - Universitetet for miljø- og biovitenskap

Knut Bjørn Stokke - Universitetet for miljø- og biovitenskap



Målet for denne artikkelen er å illustrere den vanskelige grensedragningen mellom innmark og utmark i strandsonen gjennom to konkrete saker etter friluftsløven; gjerdesakene på Konglungen i Asker og på Ursvikstrand på Nesodden. Sakene omhandler lovligheten av gjerder og skilt i strandsonen, og krever en avklaring av hvorvidt Konglungen og Ursvikstrand er å regne som innmark eller utmark i henhold til friluftsløven. Gjennom analyse av offentlig tilgjengelige saksdokumenter studeres friluftsløvsmyndighetenes lovtolkning og bruk av forvaltningsskjønn. Artikkelenes hovedfunn er at grensedragningen mellom innmark og utmark i strandsonen langt i fra er en enkel oppgave, heller ikke for friluftsløvsmyndighetene. I lys av strandsonesakene reflekterer vi til slutt over hvilke følger uklarhet og uenighet mellom myndighetene har å si for folks opplevde juridiske tilgjengelighet i strandsonen.

English summary:

Public right of access to the shoreline.

The purpose of this paper is to illustrate the difficult demarcation between cultivated and uncultivated land in two cases concerning the public right of access according to the Norwegian Outdoor Recreation Act; on Konglungen in Asker municipality and on Ursvikstrand in Nesodden municipality. The cases concern the legality of fences and signs near the shoreline, and demand a clarification of the areas character as either cultivated or uncultivated land. Through analysis of publicly available documents from these two cases, the recreational authorities' legal interpretation and use of discretion are studied. The main finding of this paper is that the demarcation between cultivated and uncultivated land is especially difficult near the shoreline, also for the recreational authorities. Based on the cases of Konglungen and Ursvikstrand, we also reflect upon the consequences these difficulties have in terms of peoples' perceived legal accessibility to the shoreline.

Keywords: legal accessibility, perceived accessibility, Norwegian Outdoor Recreation Act, uncultivated land, shoreline

Bakgrunn

Det er et nasjonalt mål å gjøre strandsonen tilgjengelig for allmennhetens friluftsliv, og Regjeringen har signalisert å trappe opp innsatsen for å sikre allmennhetens rettigheter på kyst- og strandstrekninger (St.meld. nr. 39 2000-2001). En nylig gjennomført studie bekrefter at kystområdene er attraktive og brukes mye av mange. I Kristiansand oppga hele 63 % av den voksne befolkningen at de bruker kystsområdene en eller flere ganger i uken gjennom sommerhalvåret (Stokke et al. 2008).

Omfattende utbygging og privatisering av strandsonen i løpet av de siste tiårene har imidlertid redusert allmennhetens friluftsmuligheter i disse områdene. Ved at tidligere utmarksarealer er omgjort til innmark, er det flere steder blitt vanskeligere å komme ned til strandsonen og å ferdes langs stranden. Dette gjelder særlig langs Skagerrakkysten, men presset på strandsonen er økende også vest og nord i landet, særlig i nærheten av byer og tettsteder (SSB 2004, Stokke et al. 2008). Privatiseringen har skjedd og skjer på tross av byggeforbudet i 100-metersbeltet og stadige signaler fra Miljøverndepartementet om en innskjerpet strandsonopolitikk. Langs Oslofjorden og på Sørlandet er det i dag mindre utbygging av nye hytter, og privatiseringen er i hovedsak knyttet til utvidelser eller rehabiliteringer av eksisterende hytter, bygging av annekser, brygger, og lignende (Tennøy 2000).

Den økende graden av privatisering i strandsonen innebærer at grensen mellom hva som defineres som innmark og hva som defineres som utmark etter friluftsløven er blitt mer uklar, noe som igjen har medført flere konflikter om hvor langt hensynet til privatlivets fred for grunneierne skal gå og hvor brede ferdsels- og oppholdsrettigheter allmennheten skal ha. Grensedragningen mellom utmark og innmark i strandsonen kompliseres ytterligere på grunn av de mange mindre, privatiserende tiltak som ofte gjøres i tilknytning til allerede bebygde eiendom langs kysten. Dette kan være anleggelse av plen og annen beplantning ned mot sjøen, bygging av brygger, inngjerding av eiendommer eller lignende, som gjør at den private sfæren rundt bebyggelsen utvides og at større deler av eiendommene oppleves som privat. Også plassering av hagemøbler, blomsterkrukker med videre ned mot sjøen kan gi det som i utgangspunktet har vært utmarksområder en mer privat karakter. Slike tiltak kan ha en

privatiserende effekt utover det rent juridiske, ved at mange vegrer seg for å ferdes på områder som har en privat karakter.

I Østfold er ferdselshindringer langs kysten blitt kartlagt, og kartleggingen viste at det var gjerder, trapper, gangveier, løse gjenstander, brygger og stupebrett som var de hyppigste hindrene for allmenn ferdsel, med over halvparten av alle registrerte hindre (Fylkesmannen i Østfold 2002). En spørreskjemaundersøkelse i Kristiansand og Bodø viser at om lag ¾ av den voksne befolkningen mener at myndighetene burde øke innsatsen for å gjøre kystområdene mer tilgjengelige for alle (Stokke et al. 2008).

I henhold til frilufsloven § 13 har kommunen som frilufsmyndighet mulighet til å kreve fjerning av såkalte sjikanøse stengsler i strandsonen dersom det hindrer allmennhetens lovlige utøvelse av allemannsretten. Det avgjørende spørsmålet i så måte er om arealet vurderes som innmark eller utmark. Om det aktuelle området er privat eller offentlig eiendom har ingen betydning.

Målet for denne artikkelen er å illustrere den vanskelige grensedragningen mellom innmark og utmark i strandsonen gjennom to konkrete saker etter frilufsloven; gjerdesakene på Konglungen i Asker og på Ursvikstrand på Nesodden. Sakene omhandler lovligheten av gjerder og skilt i strandsonen, og krever en avklaring av hvorvidt strandområdene på Konglungen og Ursvikstrand er å regne som innmark eller utmark i henhold til frilufsloven. Sakene viser at grensedragningen mellom innmark og utmark langt fra er en enkel oppgave, heller ikke for frilufsmyndighetene. Problemstillingene lyder som følger:

- Hvordan anvender frilufsmyndighetene (kommunene, Fylkesmannen og Miljøverndepartementet) sitt forvaltningsskjønn i disse sakene? Hvor trekkes grensen mellom innmark og utmark i strandsonen?
- Hvilke følger har den vanskelige grensedragningen mellom innmark og utmark i strandsonen for folks opplevde tilgjengelighet i strandsonen?

Artikkelen er basert på offentlig tilgjengelige dokumenter og korrespondanse knyttet til strandsonesakene for Konglungen og Ursvikstrand. Landskapsmessig er disse to områdene sammenlignbare. Både Konglungen og Ursvikstrand har en relativt bebygd strandsoner med brygger og moloer, med naturlig vegetasjon i bakkant, og boligbebyggelse trukket lenger fra sjøen. Juridisk skiller sakene seg fra hverandre ved at gjerdesaken på Konglungen opprinnelig var en reguleringssak etter plan- og bygningsloven, mens gjerdesaken på Ursvikstrand direkte gjaldt en avklaring i forhold til frilufsloven. Uavhengig av sakenes juridiske utgangspunkt, er det imidlertid den samme vurderingen som er gjort i begge sakene; er strandområdet å regne som innmark eller utmark? Utfallet av denne vurderingen var ulik i de to sakene, noe som gjør det interessant å sammenligne dem.

Miljøverndepartementet har behandlet begge sakene, i tillegg til kommunene og Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Før vi ser på myndighetenes argumenter i de to sakene, vil vi gjøre rede for det juridiske utgangspunktet for ferdsel og opphold i strandsonen etter frilufsloven.

Juridisk utgangspunkt for ferdsel og opphold i strandsonen

Frilufsloven utgjør det juridiske utgangspunktet for allmennhetens frilufsliv, og prinsippet om allemannsretten slås fast allerede i lovens formålsparagraf (§ 1):

"Formålet med denne loven er å verne frilufslivets naturgrunnlag og sikre allmennhetens 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."

Allmannsretten omfatter både rett til ferdsel (§ 2) og til opphold (bading § 8 og rasting og telting § 9). Generelt er adgangen til opphold mindre vid enn adgangen til ferdsel. Alle disse paragrafene knytter allmennhetens rettigheter til områder som klassifiseres som utmark, som gir langt videre adgang enn i innmark. Skillet mellom innmark og utmark står derfor helt sentralt i frilufsloven og trekkes opp § 1a:

"Som innmark eller like med innmark reknes i denne lov gårdsplass, hustomt, dyrket mark, engslått, kulturbeite og skogsplantefelt samt liknende område hvor allmennhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrensel for eier eller bruker. (...)

Med utmark mener denne lov udyrket mark som etter foregående ledd ikke reknes like med innmark."

I strandsonen er det gjerne innmarkskategoriene "hustomt" og "liknende område hvor allmennhetens ferdsel og opphold vil være til utilbørlig fortrensel for eier eller bruker" som vil være gjenstand for tvil og usikkerhet. Miljøverndepartementet, som frilufsmyndighet, har forsøkt å klargjøre skillet mellom innmark og utmark tydeligere gjennom flere rundskriv. Det siste og gjeldende er Rundskriv T-3/07. Rundskrivet gir anvisninger for hvordan frilufsloven skal tolkes og anvendes i praksis, samt hvilke prinsipper som skal legges til grunn for vurdering av områder. Det presiseres at det ikke har noen betydning om grunnen er i offentlig eller privat eie.

I rundskrivet er det særlig forsøk på å gjøre avklaringer på begrepet "hustomt" og sekkebestemmelsen "liknende områder". Det siste rundskrivet har erstattet tidligere rundskriv, og i det siste rundskrivet blir det presisert at samfunnsutviklingen har gitt behov for en oppdatert veiledning på dette området. Det gjelder særlig i forhold til strandsonen.

Rundskrivet definerer hustomten som det arealet omkring boliger og hytter hvor eieren skal ha "krav på beskyttelse av privatlivets fred". Det settes ingen fast arealgrense for hva som skal regnes som

hustomt i friluftslovens forstand, dette skal vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle (rundskriv T-3/07, side 9). Rundskrivet viser til to viktige høyesterettsdommer om vurderingen av "hustomt"-begrepet knyttet til strandsonen, Furumoa-dommen (jfr Rt. 1998 side 1164) og Hvaler-dommen (jfr Rt. 2005 side 805):

"Furumoa-saken gjaldt ferdsel i strandsonen forbi en boligeiendom i Sandefjord. Eiendommen (13,5 dekar) var opparbeidet slik at det er lite av åpenbart utmarkspreg. Høyesterett uttalte her at innmarksdelen må begrenses til den mer private sonen rundt huset. Dette ble ikke nærmere konkretisert, men belyser at utearealer tilknyttet bebyggelse eiendom kan ha et opparbeidet preg i noe større omfang enn det som beskyttes av friluftslovens hustomtbegrep. Følgelig vil ferdsel være tillatt på areal med slikt preg i strandsonen, når forholdene samlet vurdert er slik at hensynet til privatlivets fred nærmest boligen overholdes (...)."

"Hvaler-saken gjaldt saken allmenn ferdsel på en sti ca 20 meter fra en fritidsbolig og ca 7,5 meter fra et tilhørende anneks (tidligere sjøbod) i strandkanten. Her påpekte Høyesterett at ved fastleggelse av hustomt etter friluftsloven må det i tillegg til arealets størrelse blant annet tas hensyn til terrengforhold, arrondering og tomtens plassering. Ved avgrensningen fant Høyesterett imidlertid ikke grunnlag for noe prinsipielt skille mellom boliger for helårsbruk (fast bolig) og fritidsboliger. Videre ble det påpekt at selv om man også for et anneks må regne med en viss privat sone, må denne være atskillig mindre enn for hovedhuset. Ut fra forholdene samlet vurdert falt da stien her utenfor hustomtbegrepet, og kan benyttes til allmenn ferdsel."

"Terrengforhold vil spille en viktig rolle i vurderingen av interessekonflikt mellom eierens behov for privatlivets fred og allmennhetens rett til ferdsel m.v. Er det en kolle, skrent eller tett vegetasjon mellom de arealer som benyttes av allmennheten og hus/hytte, vil avstand spille mindre rolle. Motsatt vil den spille større rolle i åpent landskap. Tomtens arrondering (form) og bebyggelsens karakter (bortsett fra boligens størrelse) vil spille en viss rolle, for eksempel om en bolig har terrasse og uteplass bare på en side. Det er da naturlig å holde mer avstand den veien."

Når det gjelder kategorien "liknende område hvor allmennhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrensel for eier, bruker eller andre", er rundskrivet lite konkret når det gjelder forhold i strandsonen. Men ifølge Reusch (2010) ble det i forarbeidene til friluftsloven påpekt at man bevisst ikke ønsket å gi noen uttømmende oppregning av denne sekkebestemmelsen, men ha en fleksibel regel som ville kunne fange opp lokale forhold og uforutsette problemstillinger.

I Rundskriv T-3/07 slår man fast at særlig "Hvaler-dommen" fra 2005 hadde en prinsipiell uttalelse som er viktig for vurderingen av grensen mellom innmark og utmark i strandsonen. Et hovedbudskap i denne dommen er at allmennhetens behov for rekreasjon og friluftsliv står i særstilling i strandområder. På grunn av den store betydning slike områder har for allmennhetens friluftsliv, påpekes det at grunneiere som bygger i strandsonen må finne seg i å få allmennheten tettere inn på seg enn i andre områder hvor allmennhetens behov for ferdsel er mindre.

Om brygger skal anses som innmark eller utmark, er et vanskelig spørsmål i følge rundskrivet. Selv om friluftsloven ikke gir noen direkte hjemmel til ferdsel eller opphold på private brygger, påpekes det "at man kan passere over den del av en brygge i utmark som ligger på land, når dette ikke gir ulempe for eierens bruk" (rundskriv T-3/07 side 11).

Friluftsloven slår videre fast at eier eller bruker ikke må hindre eller vanskeliggjøre lovlig ferdsel i utmark. "Uten særskilt heimel må ingen sette opp skilt eller på annen måte kunngjøre at det er forbudt å ferdes eller bade på område hvor det er adgang til det etter denne lov. Stengsel, skilt eller kunngjøring som er i strid med denne paragraf, kan kreves fjernet etter § 40 i denne lov" (friluftsloven § 13, 2. og 3. ledd).

Etter friluftsloven er ferdselsretten generelt videre enn oppholdsretten. Oppholdsretten er også knyttet til utmark, men det blir påpekt i loven at resting, solbad, overnatting eller lignende her ikke må være "utilbørlig fortrensel eller ulempe for andre" (§9, 2. ledd). Retten til bading i utmark må skje "i rimelig avstand fra bebodd hus (hytte) og uten utilbørlig fortrensel eller ulempe for andre" (§ 8). Det påpekes i Rundskriv T-3/07 side 21 at hva som ligger i dette "vil bero på en skjønnsmessig avveining mellom grunneiers interesser og allmennhetens interesser, der sunn fornuft vil spille inn. Det må stilles ganske strenge krav til hva som er fortrensel eller ulempe, det er ikke nok at opphold vil virke sjenerende eller at man ikke ønsker andres tilstedeværelse".

Et hovedinntrykk etter gjennomgangen av friluftsloven og Rundskriv T-3/07 er at det er mange uklarheter når det gjelder hva som må regnes som innmark og hva som må regnes som utmark. Dette gjelder særlig i strandsonen på Sør- og Østlandet som i stor grad er utbygd av hytter og tilhørende tiltak og privatisering ned til sjøen. Dette blir også påpekt i Reusch sin gjennomgang av utmarksbegrepet i friluftsloven.

"Den norske modellen med å fastlegge arealer for ferdselsrett etter en vurdering av begrepene innmark og utmark skaper tolkningsvanskeligheter. Grensetilfellene kan være vanskelige å ta stilling til både for grunneiere, forvaltningsmyndigheter og den enkelte representant for allmennheten" (Reusch 2010:7).

Myndighetenes grensedragnin

I det følgende vil vi se på hvilke vurderinger som er blitt gjort av ulike friluftsmyndigheter i de to gjerdesakene på Konglungen og Ursvikstrand. Sakene illustrerer den vanskelige grensedragningen mellom innmark og utmark i strandsonen.

Konglungen

I 1966 fikk Asker kommune overdratt et område på 20 dekar av eiendommen Ovnsbråten på Konglungen, ytterst på Løkeneshalvøya. Arealet som ble overdratt utgjør i dag deler av friområdet Spirabukta. I henhold til avtalen som ble inngått med grunneierne i forbindelse med overdragelsen, skulle kommunen som en motytelse oppføre et gjerde i friområdets grenselinje mot nord, fra sjøen og opp til Løkenesveien. Gjerdet stenger allmennhetens adkomst nordøstover langs stranden (se bilde 1 og 2). Det ligger her enkelte private brygger og båthus. Boligbebyggelsen ligger i hovedsak mer enn 70 meter fra strandkanten. Med unntak av det bolignære arealet, er området ellers preget av naturlig vegetasjon.



Bilde 1. Gjerdet på Konglungen sett fra friområdet Spirabukta. (Foto: Gro Koppen)



Bilde 2. Gjerdet på Konglungen hindrer ferdsel langs stranden. (Foto: Gro Koppen)

I 2003 startet kommunen arbeidet med en reguleringsplan for Konglungen, og i forbindelse med reguleringsplanarbeidet inngikk kommunen en ny avtale med grunneierne i området. Denne avtalen åpnet for at kommunen kunne sette en port inn i gjerdet og at allmennheten slik fikk ferdselsrett i området. I avtalen heter det at:

"Grunneierne gir allmennheten tillatelse til ferdsel innenfor virkeområdet. Grunneierne kan sette opp skilte mot bebyggelsen som orienterer allmennheten om ferdselsbruken og lignende. Kommunen kan åpne gjerde mot G. nr 56 bnr. 123, friområdet på Spira, med en port med en bredde på 1 meter. Plassering av port avtales med grunneier. Kommunen forplikter seg til å sette opp skilt ved porten, som forteller allmennheten hvilke rettigheter de har i området og hva som ikke er tillatt. Med ferdsel menes turgåing, men ikke opphold, rasting, telting (...)."

Asker kommunestyre vedtok 13. mars 2007 en reguleringsplan for Konglungen. I planen ble det vist til avtalene kommunen hadde inngått med grunneierne i denne delen av planområdet. I reguleringsplanen ble arealene nærmest boligene og arealene rundt båthus og brygger avsatt som spesialområde naturvern. De øvrige områdene nær sjøen er avsatt som spesialområde naturvern/friluftsliv. For spesialområdet naturvern/friluftsliv (omtalt som område SV1b) gjaldt reguleringsbestemmelsen § 18, pkt 1:

"Hensikten med området er å sikre eksisterende naturmiljøer med sårbare og rødlistede arter, områdenes landskapsmessige verdier og legge til rette for en allmenn ferdsel inn i området."

I område SV1b defineres en ferdselstrasé i samarbeid men grunneiere i området. Traséen anlegges slik at de særlige naturkvalitetene tas hensyn til i størst mulig grad. Ferdselele inn i område SV1b skal etableres gjennom en port i gjerdet mot vest."

Ferdselele skal skje på en slik måte at de private bryggeområdene ikke blir unødige forstyrret. Reguleringsplanen åpner ikke for allmennhetens rett til varig opphold i spesialområdet."

Et mindretall av kommunestyrets representanter krevde imidlertid en lovlighetskontroll av reguleringsplanen. De ønsket en juridisk vurdering av grunnlaget for reguleringsvedtaket, i forhold til den privatrettslige avtalen, rikspolitiske retningslinjer for Oslofjorden og friluftsløven. Miljøverndepartementet ble spesielt bedt om å vurdere lovligheten av reguleringsbestemmelsene § 18, punkt 1, 3. ledd om allmennhetens rettigheter til opphold i området SV1b.

I utgangspunktet skulle lovlighetskontrollen behandles av Fylkesmannen, men på grunn av sakens prinsipielle karakter besluttet Miljøverndepartementet å overta saken. Fylkesmannen hadde opprinnelig en innsigelse til planforslaget, men denne ble senere trukket. Bakgrunnen for dette var at Fylkesmannen så det som positivt at kommunen hadde inngått en ny avtale med grunneierne som åpnet for ferdsel, og at det skulle anlegges en sti gjennom området. De aksepterte også at gjerdet fikk stå, mot at det ble satt inn en port for å sikre allmennheten adgang til området.

I og med at allemannsretten i hovedsak er knyttet til utmark, foretok Miljøverndepartementet en befaring i området for å vurdere hvorvidt den aktuelle strandstrekningen var å anse som innmark eller utmark. Miljøverndepartementet mente at området er å vurdere som utmark, og viste i sin vurdering til hustomtkategorien i friluftsløven:

"Befaringen viste etter Miljøverndepartementets vurdering at det meste av den aktuelle strandstrekningen må anses som utmark etter friluftsløven. Boligene i området ligger i hovedsak mer enn 70 meter fra sjøen, og har hager og annet opparbeidet uteareal som i det vesentlige avgrenser det som må anses som hustomt etter friluftsløven på en hensiktsmessig måte. Terrenget skråner også til dels mye mot sjøen, noe som reduserer innsyn og mulig sjenanse for boligene. Langs stranden er det private badehus og brygger m.v., men stranden for øvrig må anses som utmark."

På bakgrunn av denne vurderingen mente Miljøverndepartementet at gjerdet var et ulovlig stengsel i henhold til friluftsløven § 13, og at reguleringsbestemmelsen § 18 punkt 1, 2. ledd om port derfor var ugyldig. I Miljøverndepartementets brev til kommunen heter det at:

"Avtalen åpner (...) for allmenn ferdsel, men begrenser atkomsten til en port i gjerdet. Befaringen viste at porten er planlagt i nettingsgjerdet et stykke opp fra stranden, mens planegjerdet ned mot sjøen skal beholdes. Etter departementets mening er dette ikke en tilfredsstillende løsning. Det er nettopp strandstrekningen som er av interesse for allmennheten."

Miljøverndepartementet mente videre at reguleringsbestemmelsen § 18, punkt 1, 3. ledd måtte anses ugyldig, da den begrenset den alminnelige oppholdsretten som følger av friluftsløven § 8 og 9. Miljøverndepartementet la vekt på at bebyggelsen lå såpass tilbaketrukket fra stranden at vanlig opphold i forbindelse med friluftsløven ikke ville være så sjenerende for grunneierne at begrensningen kunne aksepteres:

"Retten til ferdsel og opphold følger av friluftsløvens bestemmelser. Den tilhørende avtalen kan ikke gjennomføres på de punktene som innskrenker retten til ferdsel og opphold i strid med friluftsløven."

"(...) Det vil også være adgang til opphold av en viss varighet knyttet til aktiviteter som utgjør en naturlig del av ferdselen, for eksempel i forbindelse med rasting, bading og fiske. Selv om det er vedtatt en reguleringsplan for området etter plan- og bygningsloven, vil retten til ferdsel og opphold som utgangspunkt følge av friluftsløven."

Av Miljøverndepartementets brev til kommunen vedrørende lovlighetskontrollen av reguleringsplanen, går det også frem at Miljøverndepartementet frykter at en begrensning i oppholdsretten kan skape en uheldig presedens i lignende saker:

"Det kan ikke aksepteres at ordinære strandstrekninger privatiseres på en slik måte. Det er viktig at allmennhetens rett til ferdsel og opphold på strandstrekninger langs sjøen ikke forhindres. (...) Dersom det aksepteres at ferdsel og opphold forhindres i dette tilfellet, vil det danne uheldig presedens i forhold

til andre lignende saker.”

I etterkant av lovlighetskontrollen for reguleringsplanen på Konglungen, oversendte Miljøverndepartementet sitt brev til orientering til alle fylkesmenn og fylkeskommuner på grunn av sakens prinsipielle interesse. Miljøverndepartementets argumenter i saken presenteres også i en artikkel i Planjuss (1/2009).

Ursvikstrand

Ursvikstrand ligger på Nesoddens østside, mot Bunnefjorden. Eiendommen er på om lag 1700 m², og har en strandlinje på rundt 60 meter. I vest grenser eiendommen mot Ursvikveien som er en del av den merkede kyststien på østsiden av Nesodden. I syd grenser Ursvikstrand mot en fritidseiendom og en kommunal strandeiendom hvor allmennheten har rett til ferdsel og opphold. Denne eiendommen har lenger syd en atkomst via sti fra Ursvikveien, slik at det er mulig å ta en avstikker fra kyststien inn i dette området.

Saken startet i 2003 da Plan- og miljøavdelingen i Nesodden kommune mottok en henvendelse om lovligheten av inngjerding og skilting av eiendommen Ursvikstrand. Mot utmarkseiendommen i syd gikk gjerdet helt ned til vannet. I gjerdet mot Ursvikveien i øst var det satt inn en port som sto ulåst. På denne porten hang et skilt med teksten: *”Kun for andelseier A/L Ursvikstrand”*. I 2007 ble saken videre fulgt opp gjennom en større oppfølging av stengsler og ulovlige byggearbeider i Nesoddens strandsone.

For å kunne ta stilling til om allmennheten etter friluftsløven har rett til ferdsel og opphold på eiendommen, vurderte Plan- og miljøavdelingen hvorvidt Ursvikstrand var å regne som innmark eller utmark. I kommunens beskrivelse av eiendommen heter det at:

”Ursvikstrand er forholdsvis bratt og består for en stor del av bart fjell, men også en del vegetasjon. Eiendommen er opparbeidet med to brygger; en i nordenden og en i sørenden, samt en betong-”hylle” nede ved stranden, hvor folk kan ligge/sitte og sole seg.”

”Eiendommen Ursvikstrand er ingen bolig- eller fritidseiendom, men et ”friområde” som eies og forvaltes av andelseierne. Etter plan- og miljøavdelingens vurdering faller eiendommen ikke inn under friluftsløvens definisjon av innmark. Det at eiendommen er pent opparbeidet og påkostet gjennom mange år, er i seg selv ikke et argument for at eiendommen kan betraktes som innmark. Plan- og miljøavdelingen anser derfor eiendommen som utmark.”

Bilde 3 viser moloen langs strandkanten og bryggen i nordenden av Ursvikstrand, samt det mer naturlige terrenget med svaberg og vegetasjon i bakkant.



Bilde 3. Ursvikstrand sett mot nord. (Foto: Gro Koppen)

Andelslaget hevdet på sin side at eiendommen er å regne som innmark i henhold til friluftsløvens § 1a, i og med at allmenn ferdsel vil være til *”utilbørlig fortrengsel”* for eierne:

”Ursvikstrand faller klart inn under dette begrepet. Moloen der eierne/brukerne ligger og soler seg er knappe 2 meter bredt. Det er opplagt at ferdsel, det at folk strener over brukeren, vil være til utilbørlig fortrengsel.”

"Ursvikstrand er en liten strand med dertil liten kapasitet. Det skal ikke mye tilstrømming fra nærliggende områder til før eierne er fortrengt."

"Utstrakt benyttelse til bading vil videre i stor grad være utilbørlig fortrengsel for brukerne da stranden kun har morgensol. Om ettermiddagen er det kun sol på moloene som stikker ut i vannet og er forlenget med brygger. Benytter allmennheten bryggene, hvilket de naturlig vil gjøre for å bade, er eier/bruker straks fortrengt på ettermiddagen når folk flest har fri."

Andelslaget argumenterte også for at eiendommen måtte regnes som en del av fritidsboligenes private sone:

"(...) stranden er selve grunnlaget for sommergjestene og deres hytter, videre for fastboende og deres samhörighet. Fritidsbeboerne drar nettopp på hytta for å kunne gå på stranden og bade. Det er der de tilbringer mesteparten av fritiden sin om været tillater det. Dette faktum gjør stranden til like mye fritidseiendom som hyttene i seg selv."

"Tomten benyttes hyppig av eierne i sommerhalvåret, og fungerer i realiteten som en hage hvor eierne har behov for å ha en viss intimsone."

Andelslaget viste videre til Furumoa-dommen, som de mente *"antydde at opparbeidelse av molo ville trekke i retning av innmark"*:

"På vår strand er det opparbeidet molo langs hele eiendommen. Til og med stranden er opparbeidet i form av innkjøpt sand. Uten denne opparbeidelsen ville området vært en fjellskrent som gikk rett ned i vannet med gjørmebunn. Dette faktum trekker også i retning av at Ursvikstrand må anses som innmark."

"Om moloen ikke hadde vært der hadde man vasset i vann og gjørme, og ingen ville nok ferdes der. Det er videre byggverket i seg selv (moloen) som gjør at det er en badeplass på stedet. Øvrige del av Ursvikstrand er stort sett ulendt terreng. Veien rett ovenfor utgjør dessuten en langt mer naturlig ferdselsåre."

Uenigheten mellom andelslaget og kommunen, gjaldt særlig lovligheten av ferdsel og opphold på moloen og bryggene nede ved sjøen. Andelslaget viste til miljøvernminister Helen Bjørnøy sitt svar på et spørsmål fra Christian Tybring-Gjedde (FrP) i Stortinget. Spørsmålet til statsråden lød: *"Har allmennheten rett til å raste og bade fra en brygge eller molo uten eierens tillatelse?"* Tybring-Gjedde ønsket en avklaring på hvorvidt brygger og moloer generelt er å anse som innmark eller utmark.

I Bjørnøy sitt svar (datert 24. september 2007) heter det blant annet:

"Brygge eller molo vil i de fleste tilfeller være å anse som like med innmark. Men allmenn adgang kan også være gjenstand for tvil, for eksempel når en enkel brygge eller molo, som ikke utgjør del av opparbeidet privat strand, er omgitt av utmark. Å gå over en brygge i utmark når man er på tur langs sjøen vil neppe innebære slik ulempe for eier at dette krever tillatelse, selv om rasting på og bading fra brygga krever tillatelse. Brygge eller molo kan også være offentlig anlagt for friluftsliv eller annet samfunnsformål som gir allmennheten adgang til regulert bruk."

Andelslaget hevdet på bakgrunn av dette svaret at moloen og bryggene måtte anses som innmark i og med at de var en del av en opparbeidet strand.

Kommunen var enig i at man ut fra friluftsløven ikke kunne tolke noen direkte hjemmel til ferdsel eller opphold på private brygger, men viste på sin side til Rundskriv T-3/07 som sier at det må kunne legges til grunn *"at man kan passere over den del av en brygge i utmark som ligger på land, når dette ikke gir ulempe for eierens bruk"*. Ut fra dette argumenterte kommunen med følgende:

"Det aktuelle området sørøst på gnr/bnr 2/730 vil uansett være et ferdselsareal all den tid det er knutepunktet mellom trapp, molo/brygge og det oppmurte arealet mellom de to moloene/bryggene. At allmennheten passerer eiendomsgrensen, streifer innom den vestre delen av molo/brygge (den delen som ligger på land) og benytter trappen opp til utmarksarealet vest for det opparbeidede arealene langs sjøen kan kommunen vanskelig se at vil medføre ulempe for eierens bruk."

Bilde 4 viser gjerdet i sydenden av Ursvikstrand og knutepunktet mellom brygge, molo og trapp.



Bilde 4. Gjerdet i syd av eiendommen, med knutepunktet mellom trapp, brygge og molo. (Foto: Nesodden kommune)

I et tilsvarende til kommunen presiserte andelslaget at de også anså trappen som en integrert del av bryggen, og at den derfor var å anse som innmark. A/L Ursvikstrand mente at en ferdsel slik kommunen skisserte ville være til fortrenghet for andelslagets medlemmer:

"En ferdsel slik kommunen skisserer vil direkte berøre den mest brukte delen av moloen, der folk sitter tettest og familiene med de aller minste barna sitter. Det skal ikke mye praktisk sans til for å forstå at ferdsel tvers over tepper og håndklær med småbarn og spedbarn, mat, etc. vil være til utilbørlig fortrenghet for eier."

For kommunen, som vurderte eiendommen som utmark, ble spørsmålet videre om gjerdet og skiltet hindret folk i å utøve allemannsretten, og dermed var å anse som et sjikanøst stengsel etter frilufsloven § 13. I syd gikk gjerdet helt ned til vannet, og sperrte ferdsel langs stranden. I gjerdet mot Ursviksveien i vest var det riktignok en ulåst port, slik at det fysisk var mulig å ta seg inn i området. Kommunen anså likevel gjerdet som et stengsel for lovlig ferdsel og opphold:

"Det er ellers rimelig å anta at gjerdet også fungerer som et psykisk hinder; at det får folk til å holde

seg vekk fra området selv om de ikke er fullstendig fysisk utestengt."

Kommunen vurderte også skiltet ved porten som ulovlig, ved at det hadde til hensikt å stoppe eller vanskeliggjøre lovlig ferdsel. I utgangspunktet lød skiltteksten: *"Kun for andelseier A/L Ursvikstrand"*. I løpet av saksgangen endret andelslaget skiltteksten til *"A/L Ursvikstrand. Her kan du ferdes. Molo og brygge er forbeholdt andelseiere. Vennligst lukk porten etter deg"*. Kommunen mente denne skiltteksten ga uriktig informasjon og virket avvisende, da det utelukket å informere om at allmennheten i tillegg til ferdselsrett også hadde oppholdsrett i området.

Nesodden kommune vedtok 12. august 2008 fjerning av stengsler i strandsonen etter friluftslovens § 40. A/L Ursvikstrand påklaget vedtaket til Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Etter en befaring av eiendommen vurderte imidlertid Fylkesmannen også bryggene og moloen som utmark, og tolket slik utmarksbegrepet videre enn kommunen. I sin vurdering viste også Fylkesmannen til Rundskriv T-3/07 hvor det heter at:

"For øvrig kan mur- eller steinbrygger som ligger langs svaberg uten markert skille mot fjellet bak lett framstå som en helhet, og hvorvidt allmennheten da ferdes over eller rett bak en slik brygge har som regel liten betydning for eiers bruk."

30. januar 2009 stadfestet Fylkesmannen Nesodden kommune sitt vedtak om fjerning av deler av gjerde og skilt på Ursvikstrand.

24. august 2010 inngikk A/L Ursvikstrand en forliksavtale med Miljøverndepartementet. I orienteringsbrevet som Miljøverndepartementet sendte Nesodden kommune og Fylkesmannen i Oslo og Akershus, heter det at forliket innebærer at Fylkesmannens vedtak faller bort, og dermed også kommunens vedtak om fjerning av skilt og gjerde. I forkant av forliket er eiendommens status som innmark eller utmark vurdert:

"Forliket er basert på en grundig vurdering av de faktiske forholdene på eiendommen, vurdert opp mot rettstilstanden som gjelder for henholdsvis ferdsel, opphold og bading. Det er herunder lagt vekt på den spesielle eierkonstellasjonen med mange hjemmelsberettigede, samt stedets opparbeidede og bolignære bruksformål."

I henhold til forliksavtalen skulle det eksisterende skiltet erstattes med et skilt med følgende tekst (se bilde 5):

"Velkommen til A/L Ursvikstrand. Her kan du ferdes hensynsfullt hele året. Vennligst lukk porten etter deg. A/L Ursvikstrand er bolignært og privat opparbeidet med brygger/båtplasser. Bading og rasting er i utgangspunktet forbeholdt eierne (friluftsloven § 8 og 9). Et grønt strandskilt settes opp når andelslaget likevel gir allmenn adgang til hensynsfull bading og rasting."

Nesodden kommune er av den oppfatning at Miljøverndepartementet med dette har inngått en avtale som begrenser rettighetene allmennheten har etter friluftsloven, og at avtalen derfor må anses ugyldig.



Bilde 5. Skiltet som A/L Ursvikstrand har hengt på porten mot Ursvikveien i henhold til forliksavtalen. (Foto: Gro Koppen)

Samlet drøfting

Strandsonesakene på Konglungen og Ursvikstrand viser at det eksisterer ulike oppfatninger blant grunneiere og forvaltningsmyndigheter om hvor grensene for utmarksbegrepet skal trekkes, og at denne grensdragningen kan være spesielt vanskelig i strandsonen.

Sakene viser også et departementalt tvisyn i og med at Miljøverndepartementet som øverste friluftsmyndighet faller ned på ulike konklusjoner i de to sakene, til tross for at områdene landskapsmessig er sammenlignbare. På Konglungen opphever departementet kommunens reguleringsbestemmelse fordi de mener området er å betrakte som utmark og at bestemmelsen derfor begrenser allmennhetens rettigheter etter friluftsløven. På Ursvikstrand inngår derimot departementet et forlik med grunneierne, selv om både Nesodden kommune og Fylkesmannen i Oslo og Akershus mener området må vurderes som utmark og at allmennhetens rettigheter til ferdsel og opphold derfor må ivaretas. Miljøverndepartementet har gjennom rundskriv T-6/97 og T-3/07 forsøkt å klargjøre rammene for grensedragningen mellom innmark og utmark i strandsonen, men sakene på Konglungen og Ursvikstrand viser at det fremdeles er et betydelig rom for ulik bruk av forvaltningsskjønn.

Nedbyggingen og privatiseringen som har funnet sted i strandsonen, særlig i Oslofjorden, har ikke bare medført at utmarksarealer er omgjort til innmarksarealer. Det har også medført at grensen mellom innmark og utmark er blitt mer utydelig, og grensedragningen vanskeligere. Når grensedragningen mellom utmark og innmark er vanskelig for myndigheter med ansvar for friluftsförvaltning, også for Miljøverndepartementet som øverste friluftsmyndighet, må vi forvente at vurderingen vil være vel så vanskelig for allmennheten som ønsker å ta i bruk strandsonen til rekreasjon.

Etablering av kyststier er et tiltak som kan være med på å vinne tilbake nedbygd og privatisert strandsoner for allmennheten. Mange kommuner langs Skagerrakkysten og i Oslofjorden arbeider med å etablere kyststier, og både Asker og Nesodden er blant de som har kommet langt med dette arbeidet. Kyststier bidrar til at befolkningen slipper å gjøre de vanskelige vurderingene om deres ferdsel langs strandsonen er lovlig eller ikke. Etablering av kyststier er imidlertid en krevende oppgave, hvor en er avhengig av å oppnå avtaler med hver enkelt grunneier langs den aktuelle kyststrekningen. I noen tilfeller kan det være vanskelig å komme til enighet, og det er flere eksempler på at kyststier går et godt stykke fra strandlinjen.

Opplevelse av tilgjengelighet i strandsonen

I strandsoneförvaltningen er grensedragningen mellom innmark og utmark et viktig anliggende for friluftsmyndighetene. Men grensedragningen er vel så viktig for folks utøvelse av allemannsretten. I DN-håndbok 14:2000 om fjerning av ulovlige stengsler i strandsonen heter det at:

"Allemannsretten bygger på at friluftsutøvere har en slags "intuitiv følelse" av hvor det er tilrådelig å ferdes. Følelsen forteller dem når en trer over grensen for den "private sonen"." (Direktoratet for naturförvaltning 2000:28)

Gjennom strandsonesakene på Konglungen og Ursvikstrand, har vi funnet at myndighetene som skal forvalte friluftsløven til dels er uenige om hvor grensene for utmarksbegrepet skal trekkes, spesielt for brygger og moloer i strandsonen. Dersom myndighetene som skal forvalte friluftsløven er uenige om hva som skal regnes som utmark, er det naturlig å anta at også allmennheten vil ha vanskeligheter med denne vurderingen. I henhold til DN-håndboken skal imidlertid turgåere og andre friluftsutøvere gjøre denne utmarksvurderingen fortløpende i møtet med potensielle friluftsområder:

"Det må antas som sikker rett at utøver av allemannsretten må kunne vurdere om et område er innmark eller utmark, samtidig med at de faktisk utøver en allemannsrett. Det skal altså ikke være nødvendig på forhånd eller etterhånd å innhente opplysninger som ikke kan iakttas mens en er på tur eller tar opphold på et sted. Det er f.eks. ikke nødvendig for en turgåer å kjenne til privatrettslige eiendomsforhold rundt eiendommen, eiendommens totale areal eller spesielle områder eier ønsker å beholde uforstyrret for eget bruk. Begrepet 'allmennheten' kjennetegnes ved at utøver kan være hvem som helst og ikke nødvendigvis noen som kjenner forholdene på stedet." (Direktoratet for naturförvaltning 2000:10)

Den enkelte representant for allmennheten vil i møtet med det fysiske landskapet kunne gjøre seg opp en mening om områdets juridiske tilgjengelighet basert på egne kunnskaper om allmennhetens rettigheter etter friluftsløven. I denne vurderingen vil også verdigrunnlag og holdninger knyttet til henholdsvis allmennhetens rettigheter og privat eiendomsrett spille inn. På denne måten vil opplevelse og persepsjon av landskap gjenspeile egenskaper ved den personen som observerer og beveger seg i et landskap. Jenkins & Pigram (2003) og Emmelin m.fl. (2010) peker på hvordan tilgjengelighet også handler om sosiale spørsmål. Hvilke områder man opplever som tilgjengelige avhenger blant annet av hvordan man har lært seg å bruke landskapet gjennom oppveksten; av foreldre, skole og andre. Det er ikke bare landskapet som passivt forteller hvorvidt allemannsretten gjelder eller ikke, hver og en av oss leser og vurderer landskapet på ulike måter.

Lesing av landskap kan være spesielt utfordrende i områder som er i endring, for eksempel strandområder under gradvis privatisering. Folk vil ha ulike terskler for hvor nærme de er komfortable med å bevege seg bolig- og fritidsbebyggelse, brygger og naust. Mindre privatiseringstiltak i form av beplantning, utplassering av hagemøbler eller lignende vil også kunne påvirke folks vurdering av hvorvidt et område er allment tilgjengelig.

Ulikheter i hvordan friluftsutøvere leser landskap og vurderer den juridiske tilgjengeligheten i strandsonen vil videre påvirke hvordan folk faktisk bruker strandsonen; hvilke områder og til hvilke aktiviteter. Enkelte vil ikke nøle med å ta i bruk de områdene de mener å ha rettigheter til i henhold til friluftsløven, områder hvor de vurderer at de har retten på sin side. Andre vil unngå å ta i bruk områder hvor det kan være tvil om allemannsretten gjelder, fordi de vil oppleve det som ubehagelig å utfordre grunneierne i området. For denne gruppen er ikke området tilgjengelig, selv om juridiske betraktninger kanskje tilsier noe annet. Dette er et spørsmål som har stor betydning for hvor mye av strandsonen som faktisk er tilgjengelig for allmennheten, men det foreligger lite kunnskap om folks opplevde

tilgjengelighet i strandsonen. Antakelsen til Direktoratet for naturforvaltning om at *"utøver av allemannsretten må kunne vurdere om et område er innmark eller utmark"* virker i lys av denne gjennomgangen å være utilstrekkelig dokumentert, spesielt når det gjelder bebygd strandsoner. Hvis målet er at folk skal kunne bruke strandsonen aktivt i friluftslivssammenheng ser det ut til at det må gjøres noen grep, særlig i forhold til den bebygde strandsonen mange steder langs Oslofjorden. Etablering av kyststier er et godt grep for å øke tilgjengeligheten, men spørsmålet er om det er tilstrekkelig.

Litteratur

Direktoratet for naturforvaltning (2000): Fjerning av ulovlige stengsler i strandsonen. DN-håndbok nr. 14 2000. Direktoratet for naturforvaltning.

Emmelin, L., Fredman, P., Jensen, E.L. og Sandell, K. (2010). Planera för friluftsliv. Natur, samhälle, upplevelser. Carlsson Bokförlag.

Fylkesmannen i Østfold (2002): Tilgjengelighet i strandsonen. Kartlegging av ferdselshindringer langs Østfoldkysten. Delrapport 1. Rapport 2-2002. Østfold fylkeskommune og miljøvernnavdelingen hos Fylkesmannen i Østfold.

Jenkins, J.M. og Pigram, J.J. (red) (2003) Encyclopedia of Leisure and Outdoor Recreation. Routledge.

Lov om friluftslivet (friluftsloven) av 28. juni 1957 nr 16.

Miljøverndepartementet. Rundskriv T-3/03, Om lov om friluftslivet av 28. juni 1957 nr 16.

Reusch, Marianne. 2010. Utmarksbegrepet i friluftsloven - mot et nytt innhold? Utmark 1/2010.

SSB (2004): Strandsonen bygges ut raskest rundt byene. Statistisk sentralbyrå.
www.ssb.no/strandsone

SSB (2010): Byggeaktiviteten langs sjø og vassdrag avtar. Statistisk sentralbyrå.
www.ssb.no/strandsone

St. meld. nr. 39 (2000-2001): Friluftsliv. Ein veg til høgare livskvalitet. Miljøverndepartementet.

Stokke, K.B., R. Skogheim og M. Skår (2008): Bruk av bynære friluftsområder. I Utmark 2/2008.

Stokke, K.B., M. Skår, A. Omland, E. Vindenes og R. Skogheim (2008): Hvorfor fortsetter nedbyggingen av bynære strandsoner. I Utmark 2/2008.

Tennøy, A. (2000): Allmennhetens tilgjengelighet i strandsonen. NIBR-notat 2000:131

Om forfatterene | About the authors

Gro Koppen (mastergrad i geografi) er ansatt som stipendiat ved [Universitetet for miljø- og biovitenskap](#) Institutt for landskapsplanlegging.

Gro Koppen (masters degree in Geography) is a PhD student at the [Norwegian University of Life Sciences](#), Department of Landscape Architecture and Spatial Planning

Knut Bjørn Stokke (cand.polit/geografi) er førsteamanuensis ved [Universitetet for miljø- og biovitenskap](#) Institutt for landskapsplanlegging

Knut Bjørn Stokke (cand.polit/geography) is Assistant Professor at the [Norwegian University of Life Sciences](#), Department of Landscape Architecture and Spatial Planning.