

# Forholdet mellom frilufsloven og plan- og bygningsloven

Marianne Reusch

Vitenskapelig bedømt (refereed) artikkel

*Marianne Reusch, Norwegian Outdoor Recreation Act (1957) versus the Norwegian Planning and Building Act (2008): How the two acts may be harmonized.*

KART OG PLAN, Vol. 73, pp. 276–287, POB 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

This paper investigates conflicts between the legal principle of open access to the outdoors and the legal rights to develop land. Public access to developed greens and urban outdoor areas depends to a large extent on how the authorities handle the Planning and Building Act. The Outdoor Recreation Act states that any person is entitled to access to and passage through uncultivated land provided due care is shown. The scope of the public access rights is not clearly defined. Does the Outdoor Recreation Act apply on developed areas, e.g. golf courses and urban greens? This paper discusses how the two acts may be harmonized.

*Key words:* Outdoor access, Recreational Access, Norwegian Outdoor Recreation Act, Access to Urban Greens, Norwegian Planning and Building Act

*Marianne Reusch.* E-mail: marianne@allemannsretten.no

## 1. Innledning

Både frilufsloven og plan- og bygningsloven regulerer arealbruk av uteområder. Lovene har, sammen med tilhørende forskrifter, overlappende anvendelsesområde på flere punkter. Problemstillinger knyttet til ferdselsregulering på golfbaner, idrettsarenaer, alpinbakker, parker og forskjellige former for grøntarealer i boligområder omfattes ofte av både frilufsloven og plan- og bygningsloven. De to lovene har forskjellig alder og historikk, og ivaretar til dels ulike hensyn. I denne artikkelen behandles harmoniserings-spørsmål som oppstår i spenningsfeltet mellom tillatelser til tiltak og arealbruk etter plan- og bygningsloven, og allmennhetens rettigheter etter frilufsloven.

Et par aktuelle problemstillinger kan tjene som introduksjon til temaet. Et idrettslag får byggetillatelse til et nøkternt klubbhus beliggende i et LNFR-område. Laget samler inn penger til en løypemaskin, innhenter nødvendige tillatelser, og preparerer noen kilometer med langrennsløyper for å tilrettelegge for trening for klubbens barn og unge. Så dukker det opp en driftig gjeng som tilbyr kurs i skiteknikk for voksne, og påberoper seg rett til å ferdes i løypene med

hjemmel i frilufsloven. Kan idrettslaget nekte arrangørene av skikurs å benytte arenaen ved klubbhuset, kan de kreve bidrag til finansiering av prepareringen, kan de eksterne aktørene eventuelt pålegges å holde seg til bestemte tider, eller henvises til bestemte steder i løypene, og hvor langt kan idrettslaget i så fall gå i å fastsette bestemmelser om bruken av området? En annen variant er et område som i samsvar med reguleringsplan bygget ut med boligblokker organisert som seksjonssameie eller borettslag. Mellom bebyggelsen er det flere «grønne lunger», lekeplasser og lignende regulert til friområde jf. pbl. § 12-5 nr. 3. Det foreligger ikke planbestemmelser for disse fellesområdene. Kan eierne sette opp skilt med «gjennomgang forbudt, privat område»?

### 1.1. Lovenes geografiske og tematiske anvendelsesområde

Forutsetningen for at harmoniserings- eller eventuelt konfliktspørsmål overhode skal oppstå, er at lovene helt eller delvis overlapper hverandre. I utgangspunktet vil to eller flere lover som hjemler regulering av arealbruken gjelde ved siden av

hverandre.<sup>1</sup> Det følger av plan- og bygningsloven § 1-2 at loven gjelder hele landet inkludert vassdrag og sjøområder ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjene. Frilufsloven har ingen tilsvarende avklaring av det geografiske anvendelsesområdet.<sup>2</sup> Etter lovens ordlyd synes det ikke å være noen geografisk begrensning. Utmarksdefinisjonen i § 1a) annet ledd omfatter ganske klart alle arealer som ikke etter loven defineres som innmark. Lovens formål og forhistorie taler imidlertid for at loven først og fremst er ment å gjelde i naturområder. Arealer som er utbygget, asfaltert eller tilrettelagt for andre formål enn frilufsliv vil etter en vanlig språklig forståelse ikke naturlig omtales som verken «innmark» eller «utmark.» Disse områdene vil i noen utstrekning falle inn under «sekkebestemmelsene»; frilufsloven § 1 a) første ledd og § 3 om områder hvor allmennhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrenghet for eier eller bruker, samt § 1a) tredje ledd om område for industrielt eller annet særlig øyemed. Slike områder likestilles med Innmark, og er ikke omfattet av retten til fri ferdsel etter frilufsloven § 2 gjelder ikke. Frilufslovens arealkategorier innmark, utmark, samt sekkebestemmelsen er nærmere drøftet i avsnitt 3.1.

Lovenes tematiske anvendelsesområde angis først og fremst gjennom formålsparagrafene, henholdsvis frilufsloven § 1 og plan- og bygningsloven § 1-1. Fellesnevneren for begge lovers formål er at de tematiske dekker bruk og vern av naturressurser, først og fremst arealer. Frilufslovens formålsbestemmelse i § 1 ble tilføyd ved en lovendring i 1996, nærmere 40 år etter lovens vedtakelse.<sup>3</sup> I forarbeidene til endringsloven er det bemerket at bestemmelsen: «... er ment å skulle danne bakgrunn for anvendelse og tolkning av frilufsloven i praksis». Gulating lagmannsrett kom i en dom fra 2011 til at frilufsloven ikke kunne anvendes i spørsmålet om ferdselsrett på en grusvei i et boligområde.<sup>4</sup> Veien dannet sammen med en sti forbindelse mellom to boligområder. Grusveien

gikk på det nærmeste 8–9 meter fra hushjørnet, og veien ledet ikke frem til frilufsområder. Etter lagmannsrettens vurdering falt ferdselen i saken utenfor frilufslovens formål, fordi det gjaldt gjennomgang over privat eiendom fra en del av et boligfelt til en annen del av feltet i et regulert boligområde. Det heter i dommen:

*«[D]et umiddelbare inntrykket lagmannsretten sitter igjen med er at det her ikke er noen utmark hvor det utøves frilufsliv og rekreasjon, men et villastrøk der noen har funnet seg en snarveg gjennom denne eiendommen. Området er regulert til bolig og består i hovedsak av eneboliger som bindes sammen med kjøre- og gangveger, hvor noen veger er mer «private» enn andre, slik tilfellet er for vegen over ankende parts eiendom. Naboen har eksklusiv bruksrett til denne vegen som adkomstveg til sin bolig. Vegen er omgitt av ankende parts hage på begge sider, og i hver ende er det innkjørsel/gårdsplass for naboen. Det er ikke snakk om ferdsel til eller fra frilufsområder eller areal avsatt til frilufsaktiviteter eller lignende, så som badeplass, strandområde, lekeplass eller friareal, turterreng eller naturområder.»*

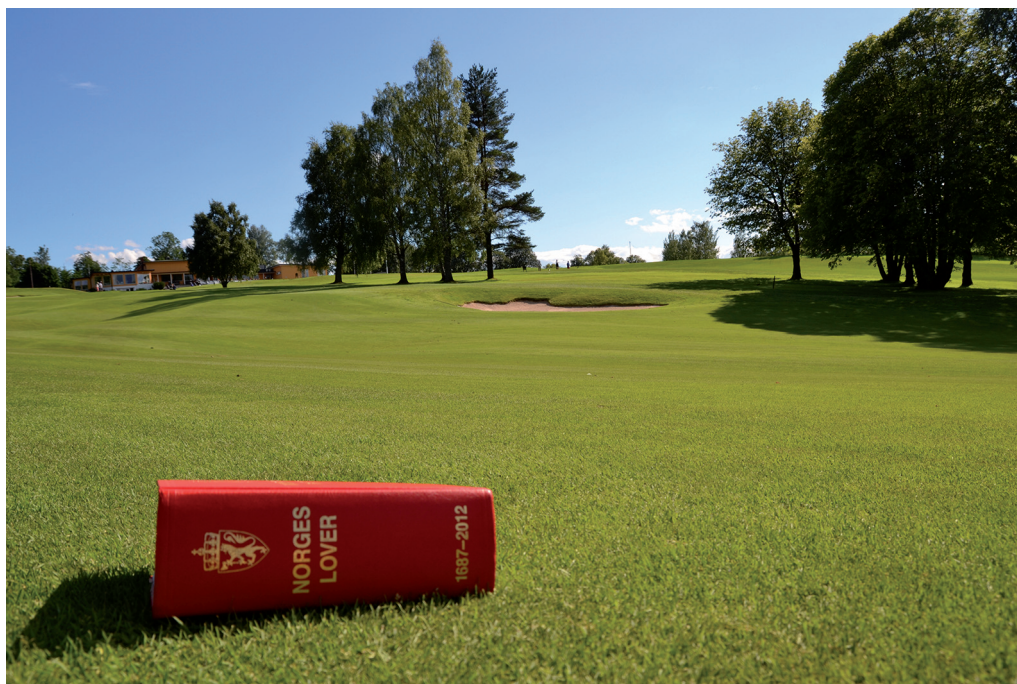
Etter min oppfatning treffer ikke lagmannsretten helt med resonnementet. At området er regulert og bygget ut med boliger, og at det ikke utøves frilufsliv i området, betyr ikke at man av den grunn nødvendigvis er utenfor frilufslovens anvendelsesområde. For slike arealer som beskrives i dommen står lovens kategorier «gårdsplass», «hustomt», samt sekkebestemmelsene «lignende område... osv» til rådighet som alternativer. Slike områder likestilles med innmark jf. frilufsloven § 1a, og allmennhetens ferdselsrett gjelder ikke. Frilufsloven er slik bygget opp at alle arealer i prinsippet skal kunne falle inn under lovens definisjon av enten utmark eller innmark, inkludert arealer som likestilles med innmark. Det finnes ikke noen rest-

1. Frode A. Innjord (Red.), *Plan- og bygningsloven med kommentarer*, (2010), s. 263.

2. Spørsmålet om frilufslovens anvendelsesområde er mer utførlig drøftet hos Marianne Reusch, *Allemannsretten – Frilufslivets rettsgrunnlag*, (2012), s. 141 flg, og s. 164–166.

3. Lov 21. juni 1996 nr. 37.

4. Gulating lagmannsretts dom 13. mai 2011 (LG-2010-106025).



Figur 1. Er golfbanen innmark eller utmark?

kategori, og loven opererer ikke med arealer som verken er innmark eller utmark. Friluftsløven og plan- og bygningsloven er derved både geografisk og tematisk overlappende. Lovene gjelder i utgangspunktet ved siden av hverandre, og eventuelle konflikter må løses for hvert enkelt spørsmål.

### 1.2. Vedtakskompetansen

Harmoniseringsspørsmål blir tydelige der vedtakskompetansen etter sektorlovgivning ligger til forskjellige organer. Kommunen er imidlertid det besluttsende organet i de fleste praktiske arealforvaltningsspørsmål etter både friluftsløven og plan- og bygningsloven. Med hjemmel i friluftsløven har kommunen blant annet kompetanse til å vedta ferdselsbegrensninger, avgiftsordninger, sperring m.v. gjennom lokal forskrift se §§ 2, 3a, 14, 15 og 16 jf. §§ 21 og 22. Kommunen har videre kompetanse til å vedta planer, fastsette planbestemmelser som kan berøre ferdsel og bruk av arealer etter for eksempel, plan- og bygningsloven § 11-11 nr. 5 og 6, eller § 12-7

nr. 1, og nr. 2, samt å håndtere byggesaksbehandling hvor det innenfor lovens rammer kan stilles vilkår for å ivareta hensynet til friluftslivet. Spørsmål om arealbruk og ferdselsregulering vil derfor i de fleste tilfeller kunne avgjøres av kommunen. En utfordring er imidlertid at kommunen ikke har kompetanse til å avgjøre med bindende virkning om et område er innmark eller utmark etter friluftsløven. Kommunens kompetanse etter friluftsløven § 20 til å avgi uttalelse der det er tvil om et område skal regnes som innmark eller utmark er bare av veiledende art. I forarbeidene til friluftsløven er dette sagt temmelig klart: «Bindende avgjør derimot kan de kommunale organer selvsagt ikke treffe».<sup>5</sup> Kommunen har altså ikke kompetanse til å avgjøre med bindende virkning om en golfbane, et alpinanlegg, en grønnstruktur etter plan- og bygningsloven § 12-5 første ledd nr. 3 eller en idrettsarena skal regnes som innmark eller utmark i friluftsløvens forstand. Se nærmere om vurderingen etter friluftsløven i avsnitt 4.1, og om betydningen

5. Ot.prp. nr.2 (1957) s. 37.

av plan- og bygningslovens arealkategorier i avsnitt 4.2. Skal kommunen styre ferdsløven i et område, må det gjøres gjennom de hjemmelsgrunnlagene som åpner for dette, for eksempel lokal forskrift etter friluftsløven eller planbestemmelser i medhold av plan- og bygningsloven.

### **1.3. Sentrale trekk fra rettsutviklingen**

For å forstå forholdet mellom friluftsløven og plan- og bygningsloven i dag, kan det være nyttig å ha med noen av de viktigste trekkene fra rettsutviklingen. Sentrale stikkord er at friluftsløven ble utformet i en tid da det ikke fantes noen alminnelig, landsdekkende plan- og bygningslov. Mange av friluftsløvens opprinnelige bestemmelser er opphevet, og noen av dem gjenfinnes i dag i plan- og bygningsloven.

Både friluftsløven og plan- og bygningsloven har blitt endret, revidert og utviklet i betydelig grad over rundt regnet en femtiårsperiode. Bare unntaksvis er forholdet mellom de to lovene avklart, og da først og fremst i enkeltspørsmål.<sup>6</sup> Av friluftsløvens opprinnelige 41 paragrafer er 18 opphevet, vesentlig endret eller innarbeidet i andre lover. Blant lovens opprinnelige bestemmelser gjelder 23 fortsatt i opprinnelig eller revidert form. Noen bestemmelser er helt nye, blant annet formålsparagrafen (§ 1), retten til innmarksferdsel på privat vei (§ 3a), og høstingsretten (§ 5). Mer enn 40 % av den opprinnelige friluftsløven eksisterer ikke lenger, målt etter antall paragrafer. Noen juridiske slutninger kan man selvfølgelig ikke trekke av en slik telleøvelse, men det gir en antydning om at friluftsløven har gjennomgått store forandringer. For å vurdere betydningen av dette er det nødvendig å se nærmere på det innholdsmessige i det som er beholdt og det som har forsvunnet. Kort fortalt gjelder friluftsløvens bestemmelser om ferdsløvens innhold og begrensninger i lovens kapittel I og II slik de opprinnelig ble vedtatt. Bestemmelsene om friluftsløvsforvaltningen er betydelig revidert og tilpasset

blant annet forvaltningsloven og kommune-loven. Opprinnelig hadde friluftsløven et eget kapittel (IV) med ti bestemmelser om byggeforbud og meldeplikt for byggverk og utparsellering som hadde til formål å forhindre at utbygging av hus, hytter og andre anlegg skulle stenge for allmennhetens ferdsløvsrett.<sup>7</sup> Lovkapitlet er i sin helhet opphevet, og bestemmelsenes hovedinnhold gjenfinnes i plan- og bygningslovens system gjennom reglene om lokal arealplanlegging og søknadsplikt for tiltak.

Lov om bygningsvesenet av 1924 trådte i kraft i 1929, og utgjorde den bygningsrettslige bakgrunnsretten under utarbeidelse av friluftsløven på 1950-tallet.<sup>8</sup> Løven gjaldt for landets byer og for et byggebelte utenfor disse.<sup>9</sup> Departementet kunne bestemme at loven også skulle gjelde andre tettsteder og områder i vekst. Den enkelte by kunne vedta egne forskrifter for å tilpasse bygningsloven til lokale forhold. Store områder i landet var derved på denne tiden ikke omfattet av noen bygningslovgivning, og grunneiere stod langt friere til å treffe beslutninger om utparsellering og bebyggelse på egen eiendom. Mot dette bakteppet ble friluftsløven utformet med sikte på å forebygge ukontrollert utbygging til skade for friluftsløvet.

Opprinnelig hadde friluftsløven en bestemmelse i § 28 om «forholdet til stadfestet byplan» som forklarer dynamikken mellom friluftsløven i daværende form og den tidens arealplaner. Bestemmelsen var en videreføring av en bestemmelse i lov 25. juni 1937 nr. 16 om avståelse av strandstrekninger til ferdsløvs og bading mv. Bestemmelsen innledet slik: «Område som inngår i stadfestet byplan etter bygningsloven, er ikke gjenstand for pålegg om meldeplikt eller byggeforbud m.v. etter dette kapitlet». Kjernen i dette er at områder som var omfattet av det som i dag er reguleringsplan, ikke var omfattet av friluftsløvens begrensninger om arealbruk. Friluftsløvens regler og byggeforbud m.v. ble i sin helhet opphevet i 1989 som følge av utredning i NOU 1987:21 (Samordning av regler

6. For en bredere fremstilling av forholdet mellom plan- og bygningsloven og sektorlover, se Nikolai Winge, *Kampen om arealene, Rettslige styringsmidler for en helhetlig utmarksforvaltning*, (ph.d.-avhandling 2012), s. 445–458 med videre henvisninger.

7. Friluftskomiteens innstilling (1954), s. 66.

8. Lov 22. februar 1924 nr. 2 om bygningsvesenet.

9. Se nærmere om loven hos Odd Jarl Pedersen m.fl., *Plan- og bygningsrett*, del I, s. 44–50.

om arealdisponering).<sup>10</sup> Samordningsutvalget slo fast i sin utredning at sammen med andre lovbestemmelser om byggeforbud hadde plan- og bygningslovens gjort de offentlige reguleringsbestemmelsene i friluftsløven overflødige.<sup>11</sup> Utvalgets oppsummering var at friluftsløven etter lovendringen ikke ville inneholde bestemmelser som kunne hindre gjennomføring av planer. Det var et mål at plan- og bygningsloven skulle etableres som den overordnede og samlende loven i spørsmål om arealbruk. Utvalget uttalte om det som da var igjen av friluftsløven: «Løven vil være et supplement til plan- og bygningsloven når det gjelder allmennhetens rettigheter i landbruks- og naturområder.»<sup>12</sup>

Miljøverndepartementet har i rundskriv T-3/07 til friluftsløven oppsummert den rettslige situasjonen slik (pkt. 8,1):

*«Allemannsretten i seg selv er ikke tilstrekkelig for å kunne utøve friluftsliv. Skal retten til ferdsel ha noen verdi, er det nødvendig at det finnes egnede (naturpregede) arealer å ferdes på. Arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven er nøkkelordet her.»*

## 2. Regelkombinasjon og harmonisering

Lover som regulerer samme forhold gjelder i utgangspunktet side om side. Plan- og bygningsloven med forskrifter regulerer myndighetsutøvelse og er et offentligrettslig regelverk. Friluftsløvens første kapittel som har regler om innholdet i allemannsretten regulerer først og fremst forholdet mellom grunneieren og allmennheten. Disse reglene i friluftsløven er av utpreget privatrettslig karakter. Utgangspunktet er også her at offentligrettslige og privatrettslige regler, i den grad man i det hele tatt kan bruke slike merkelapper, anvendes parallelt. Erik Boe understreker at reglene som oftest må kombineres, og skriver: «Et spørsmål kan kanskje ikke besvares uten å trekke veksler på

både privatrett og offentligrett.»<sup>13</sup> Falkanger formulerer det slik: «Et realistisk bilde av eiendomsrett og rettighetsforhold – især vedrørende fast eiendom – kan man ikke få uten at det totale regelverk tas i betraktning.»<sup>14</sup>

Vi er ellers vel kjent med dette fra en rekke livsområder. I veitrafikken er det selvsagt slik at farts- og promillebestemmelser må overholdes. Men skal kjøreturen være lovlig forutsetter det også at privatrettslige forhold er i orden, at bilselgeren har fått betaling, at bilen ikke er stjålet osv.

I spørsmålet om bruken av utearealer må både grunneiere, tilretteleggere, myndigheter og utøvere av friluftsliv forholde seg til flere lover som gjelder ved siden av hverandre. Motstrid i sin rene form, at noe er påbudt etter den ene loven, men forbudt etter den andre, vil sjelden eller aldri forekomme i forholdet mellom friluftsløven og plan- og bygningsloven. I praksis vil det som regel være spørsmål hvordan reglene skal anvendes i kombinasjon. Dersom friluftsløvens og plan- og bygningslovens løsninger kolliderer, må dette i første omgang søkes løst gjennom harmonisering ved at regelkonflikten tolkes bort.

Harmoniseringsspørsmål oppstår for eksempel hvis allmennhetens rettigheter etter friluftsløven i større eller mindre grad kommer i konflikt med det formålet et område er bygget ut for. Når et område tilrettelegges for golfbane er det antakelig lite ønskelig at det brukes som teltplass, selv når det ikke spilles på banen. Dersom golfbanen, alpinbakken eller friområdet regnes som innmark etter friluftsløven, løses problemet ved dette. Men defineres slike områder som utmark, oppstår spørsmålet om hvordan allmennhetens rettigheter til ferdsel og opphold skal harmoneres med den forutsatte bruken av området til golf, skiaktiviteter eller annet. Plan- og byggesaksmyndighetene kan ta hensyn til friluftsløvens interesser i sine beslutninger, men må ikke gjøre det i enhver sammenheng.<sup>15</sup> I en rekke tilfeller ønsker kommunen

10. Lov 21. april 1989 nr. 17 om endringer i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 og i visse andre lover om arealdisponering.

11. NOU 1987:21 s. 44.

12. Samme sted.

13. Erik Magnus Boe, *Innføring i juss, Juridisk tenkning og rettskildelære*, (2010), s. 396–398.

14. Thor og Aage Thor Falkanger, *Tingsrett* (7. utgave 2013), s. 490.

15. Se for eksempel Nikolai Winge, *Kampen om arealene, Rettslige styringsmidler for en helhetlig utmarksforvaltning*, (ph.d.-avhandling 2012), s. 355.

å prioritere utbygging, eller tilrettelegging for særinteresser som for eksempel småbåthavn, skøytebane eller snowboardpark, fremfor allmenne frilufsinteresser. Frilufsloven verner ikke utmarksarealene som *sådan*, men har regler om hva som er lov å gjøre der slike arealer finnes. En ellers lovlig utbygging som gjør at et tidligere frilufsområde omdannes til innmark slik at allemannsretten utslukkes, kan ikke stanses med hjemmel i frilufsloven.

Konflikter mellom rettigheter med hjemmel i frilufsloven og rettigheter med hjemmel i plan- og bygningsloven vil i noen sammenhenger kanskje kunne beskrives som «sammenstøt mellom likeartede regler».<sup>16</sup> Det innebærer at begge lovers regler skal anvendes kumulativt og at hver regel anvendes så langt den rekker etter sitt innhold. Vel så praktisk vil det nok være at det ikke foreligger sammenstøt mellom enkeltregler, men at de to lovene hjemler aktiviteter som viser seg vanskelig å forene. I plan- og bygningslovens tilfelle vil hjemmelen for aktiviteten ikke følge direkte av loven, men av en tillatelse til utbygging eller tilrettelegging gitt i medhold av loven. For eksempel: Det følger av frilufsloven § 2 at enhver har rett til å ferdes fritt i utmark. I et utmarksområde er det med utgangspunkt i gjeldende arealplan gitt tillatelse til anlegging av alpinbakke med heis. I utgangspunktet kan anlegget bygges ut og driftes *samtidig* som allmennhetens ferdselsrettigheter etter frilufsloven fortsatt er i behold.<sup>17</sup> Rettighetene etter begge lover lar seg med andre ord forene i dette tilfellet. Så oppstår nye utfordringer når anlegget får besøkende som trener til toppturer i fjellet, går opp bakken på randonné-ski med feller.<sup>18</sup> En annen variant er at langrennsgjengen vil bruke bakken til motbakketrening. Spørsmålet blir da om anleggseieren kan forby dette, eventuelt fastsette nærmere bestemmelser for ferdselen i anlegget? Det rettskildemessige utgangspunktet for vurderingen er at frilufsloven og plan- og bygningsloven anvendes i kombinasjon. Men dette vil ofte



Figur 2. Fri ferdsel i alpinanlegg?

ikke bidra med mer enn nettopp et utgangspunkt.

### 3. «Forrangsbestemmelsen» i § frilufsloven 19

En sentral bestemmelse er frilufsloven § 19 som sier (min uth.): «Utøvelse av allemannsretten etter denne lov gjelder *med de begrensninger* som følger av annen lovgivning eller av forskrifter gitt i medhold av lov.» Bestemmelsen angir på mange måter koblingen mellom frilufsloven og plan- og bygningsloven. Den er også sentral for å forstå allemannsrettens plass i forholdet til øvrig lovgivning. Der det finnes unntak, går disse foran frilufslovens regler.

16. Se for eksempel Mads Henry Andenæs, *Rettskildelære*, (2009), s. 162–163.

17. Slik også Miljøverndepartementets rundskriv til frilufsloven T-3/07: «Alpinanlegg vil normalt være å betrakte som utmark i sommerseongen. Selve bakken (ut over heisanlegget) vil normalt også være å betrakte som utmark vinterstid.»

18. Store norske leksikon: Randonné-ski, alpint skiutstyr beregnet for skiløping i høyfjellet, spesielt skibestigning av topper med etterfølgende frikjøring ned igjen.

Behovet for en slik forrangsbestemmelse ble drøftet under forberedelsene til friluftsløven. I lovforarbeidene ble det påpekt at et lovfestet forbehold om det som følger av andre lover neppe i seg selv har noen juridisk betydning.<sup>19</sup> En av lovkomiteens representanter fremholdt at forbeholdet om begrensning i ferdselsretten som følge av annen lovgivning var viktig for lovens betydning i det praktiske opplysningsarbeidet, slik at publikum umiddelbart ble gjort oppmerksom på at ferdselsretten ikke er ubegrenset.<sup>20</sup> Flertallet i lovkomiteen mente det ville være uheldig å utstyre lovens hovedregel med unødige reservasjoner. De understreket at mulige begrensninger etter andre lover uansett ville gå foran i kraft av å være særbestemmelser.<sup>21</sup> Departementet var ikke enig i dette, og foreslo den formuleringen i friluftsløven § 19 som så ble vedtatt: «Ferdrets etter denne lov gjelder med de atterhold som følger av annen lov eller føresegner gitt i medhold av lov.»<sup>22</sup> I 2011 ble formuleringen i bestemmelsen noe endret, uten at det var ment å innebære realitetsendringer. Ordet *ferdselsretten* ble erstattet med *allmannsretten*. I følge forarbeidene innebærer lovendringen: «at forholdet til andre lover reguleres likt uavhengig av hvilken del av allmannsretten det gjelder. Endringen tydeliggjør at allmannsretten ikke kan utøves i strid med annen lov eller forskrift.»<sup>23</sup>

Selv om begrensninger med hjemmel i lov og forskrift uavhengig av § 19 vil gå foran friluftsløvens hovedregel i kraft av å være mer spesielle regler, er denne bestemmelsen grunnleggende for å forstå allmannsrettens rekkevidde. Med tanke på bestemmelsens betydning er den, eller eventuelt det rettskildepriippet den gir uttrykk for, sterkt underkommunisert. Friluftsløven § 19 er ikke

nevnt av Høyesterett i noen av de siste 15 årenes saker om ferdselsrett etter loven.<sup>24</sup> Bestemmelsen er heller ikke nevnt i mye av den juridiske litteraturen som fremstiller allmannsretten.<sup>25</sup> I Miljøverndepartementets rundskriv til friluftsløven er det imidlertid uttrykkelig fremhevet at loven ikke uttømmende angir alle regler for ferdsel i naturen, og at andre lover også spiller inn.<sup>26</sup> Blant lover som hjemler innskrenkning i allmennhetens ferdselsrett nevner rundskrivet plan- og bygningsloven (1985), muligheten for å binde opp arealbruken gjennom reguleringsplan, samt muligheten for å fastsette reguleringsbestemmelser.

Så lenge begrensningene med hjemmel i lov er uttrykkelig formulert, vil det neppe oppstå harmoniseringsspørsmål. Eksempler på dette kan være teltforbud i verneområder med hjemmel i naturmangfoldloven, badeforbud som følge av drikkevannsrestriksjoner, ferdselsregler eller sperring med hjemmel i friluftsløven §§ 15 og 16, eller planbestemmelser med hjemmel i plan- og bygningsloven § 11-11 eller § 12-7. Men også friluftsløven § 19 må tolkes. Hva innebærer «begrensninger som følger av annen lovgivning...»? Uttrykket «følger av» taler for at det ikke bare siktes til begrensninger som er uttrykkelig nedfelt i lov eller forskrift, men at konsekvenser av for eksempel et vedtak truffet med hjemmel i lov eller forskrift skal omfattes. I lovforarbeidene er det også støtte for en slik forståelse. Proposisjonen sier i tilknytning til vedtakelsen av § 19: «En rekke andre lovføresegner innskrenker ikke ferdselsretten i og for seg, men regulerer adgangen til å drive bestemte virksomheter eller foreta visse handlinger på fremmed grunn...»<sup>27</sup> Forskjellige former for sports- og arenaanlegg som etter utbygging fortsatt

19. Friluftskomiteens innstilling med utkast til lov om friluftslivet (1954), s. 55.

20. Samme sted.

21. Samme sted.

22. Ot. prp. nr. 2 (1957) s. 37.

23. Prop. 88 L (2010–2011) s. 40.

24. Rt. 1998 s. 1154 (Furumoa), Rt. 2005 s. 805 (Hvaler), Rt. 2007 s. 102 (Yxney), Rt. 2008 s. 803 (Kongsbakke), Rt. 2012 s. 882 (Kyststi på Nesodden).

25. Friluftsløven § 19 er ikke nevnt, og betydningen av begrensninger med hjemmel i annen lovgivning er bare i begrenset grad problematisert hos f.eks.: Inge Lorange Backer, «Allmannsretten i dag», *Lov og rett*, 2007 s. 451–470, Erlend Baldersheim, *Reglar om fast eigedom*, (2010), Kirsti Strøm Bull og Nikolai Winge, *Fast eiendoms rettsforhold*, (2009), Thor Falkanger, «Allmannsrett – Noen perspektiver bakover og fremover» *Lov og rett*, 1999, eller Hans Christian Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 3. utgave 2011.

26. Miljøverndepartementets rundskriv til friluftsløven T-3/07, særlig pkt. 7.7.

27. Ot. prp. nr. 2 (1957) s. 37.

omfattes av friluftsløvens utmarksbegrep vil kunne være eksempel på dette. Det vil ikke nødvendigvis fremgå av arealplanen om området kan gjerdes inn. Spørsmålet er kanskje heller ikke løst i planbestemmelser. Likevel vil hjemmel for eksempelvis periodisk inngjerding i tilknytning til konkurranser eller arrangementer kunne utledes av utbyggingstillatelsen. Anleggseieren må ut fra prinsippet som kommer til uttrykk i friluftsløven § 19 kunne sperre området, og eventuelt kreve inngangspenger av tilskuerne, i den grad dette er en del av den forutsatte bruken av anlegget. Dette vil således være et eksempel på en begrensning av ferdselsretten i friluftsløvens som ikke følger direkte av lov eller forskrift, men av et vedtak (byggetillatelse) truffet med hjemmel i plan- og bygningsloven.

#### 4. Aktuelle harmoniseringsspørsmål

Så langt har det handlet om forholdet mellom friluftsløven og plan- og bygningsloven på et generelt plan. Nedenfor behandles enkelte harmoniseringsspørsmål knyttet til konkrete bestemmelser i de to lovene.

##### **4.1. Arealplanens betydning for friluftsløvens sondring mellom innmark og utmark, samt «sekkebestemmelsene»**

Verken kommuneplanens arealdel eller reguleringsplaner griper i utgangspunktet inn i eksisterende bruk. Det følger av hhv. plan- og bygningsloven § 11-6 første ledd og § 12-4 første ledd at planenes rettsvirkning gjelder *fremtidig* bruk. Det er altså først når planen gjennomføres at arealkategoriene og planbestemmelsene eventuelt vil kunne komme i konflikt med friluftsløvens rettigheter. Friluftsløven har det motsatte utgangspunktet: Terrengets aktuelle beskaffenhet er det avgjørende for innmarks- og utmarksvurderingen. Det er altså ikke reguleringen i seg selv som gjør at et område eventuelt går fra utmark til innmark, men selve utbyggingen med eventuelle tilhørende planbestemmelser.

Friluftsløven er bygget opp slik at innmark (områder uten alminnelig ferdselsrett)

er positivt avgrenset i § 1 a første ledd, mens utmark er negativt avgrenset. Det innebærer at alle områder som ikke tilordnes innmarkskategoriene, per definisjon er utmark i lovens forstand.<sup>28</sup> For områder med bolig- eller fritidsbebyggelse er de aktuelle innmarksalternativene «gårds plass» og «hustomt» som behandles i lys av plan- og bygningslovens arealkategorier nedenfor i punkt 4.2. Videre er det sekkebestemmelsene: «liknende område hvor almenhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrengsel for eier eller bruker» (§ 1a første ledd, første punktum), og «område for industrielt eller annet særlig øyemed hvor almenhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrengsel for eier, bruker eller andre» (§ 1a, første ledd, tredje punktum). Områder uten bolig eller fritidsbebyggelse, for eksempel golfbaner, alpinbakker eller langrennsarenaer, er det bare sekkebestemmelsene som er aktuelle innmarksalternativer. Bruksområdet for sekkebestemmelsene er utdypet i lovforarbeidene:

«[Bestemmelsene] kan også tenkes anvendt på områder som eieren har innredet for ganske andre formål, for eksempel til badeplass, lekeplass for sine barn eller lignende. Har han her gjort konkrete foranstaltninger som naturlig medfører at man kan tale om et «særlig øyemed» i lovens forstand bør han til en viss grad være spart for inntrengen av uvedkommende. Men hvor langt man skal gå i retning av å beskytte ham må bli gjenstand for en vurdering. Så vidt strenge vilkår som loven i den foreslåtte form setter, skal det sikkert atskillig til for at det her kan gjøres gjeldende en eksklusiv rådighet. Dette er etter komiteens mening nødvendig for at det ikke i praksis skal bli for lett å treffe arrangementer som stenger publikum ute.»<sup>29</sup>

Rettsutviklingen tyder på at denne tankegangen ikke lenger er like relevant. I Rt. 1998 s. 1164 (Furumoa) hadde grunneieren tilrettelagt eiendommen i strandsonen for eget bruk med moloer, spiseplass og flaggstang. Høyesterett kom likevel til at stranden var utmark i friluftsløvens forstand. I samme sak understreket Høyesterett at sekkebestemmelsen gir anvisning basert på en

28. Nærmere om innmarksbegrepet hos Marianne Reusch, *Allemannsretten – friluftslivets rettsgrunnlag* (2012), s. 186–195.

29. Friluftskomiteens innstilling (1954), s. 57.

streng norm: «det skal ganske mye til før et område skal vurderes som innmark etter dette alternativet». Rt. 2008 s. 803 (Kongsbakke) er den eneste saken der Høyesterett har anvendt sekkebestemmelsen. Et område på ca. 2 dekar beliggende mellom tre hytter arrondert rundt et felles tun hadde i følge retten et «utmarkspreg», men arealet ble likevel vurdert som «liknende område hvor allmennhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrengsel for eier eller bruker», jf. friluftsløven § 1a første ledd, første punktum.

For områder som ikke ligger i tilknytning til bebyggelse, vil utilbørlighetsvurderingen etter sekkebestemmelsen gjøres etter andre kriterier enn hensynet til beboere. I lovproposisjonen til endring av friluftsløven i 1996 forutsettes fornøyelsesparker og anlegg drevet på kommersiell å være «områder for industrielt eller annet særlig øyemed hvor allmennhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrengsel for eier, bruker eller andre» jf. sekkealternativ nummer to i friluftsløven § 1a første ledd, tredje punktum.<sup>30</sup> Motsatt vil nok utendørsarenaer, preparerte skianlegg osv. som drives på ideell basis regnes som utmark. Terrengets beskaffenhet og den faktiske disponeringen vil i alle tilfeller være det sentrale momentet. Golfbaner er eksempel på et vanskelig grensetilfelle. Miljøverndepartementet har i rundskriv til friluftsløven lagt til grunn at en golfbane «ikke antas å være unntatt fra allmennhetens ferdselsrett i sin helhet».<sup>31</sup> Uttalelsen står i tilknytning til innmarkskategorien «dyrket mark», men er ikke nærmere begrunnet. Det er uklart om Departementet mener at deler av golfbanen er utmark, mens andre områder likestilles med innmark, og hvordan denne grensen i så fall skal trekkes. Slike områder, som normalt et tilrettelagt med hjemmel i reguleringsplan, vil det i dag være nærliggende å rubrisere under alternativet «område for industrielt eller annet særlig øyemed». Skal allmennheten sikres ferdselsrett i slike områder, må det legges til rette for dette gjennom de virkemidlene kommunen disponerer gjennom plan- og bygningsloven. Det foreligger imidlertid ikke rettspraksis for anvendelse av sekkebestemmelsene utenfor bebod-

de områder. Svaret er derfor usikkert, og det er behov for rettsavklaring på dette området.

#### **4.2. Forholdet mellom friluftsløvens utmarksbegrep og plan- og bygningslovens arealkategorier for utmark**

Plan- og bygningsloven har en rekke arealkategorier for det som i denne artikkelens innledning upresist er kalt «uteområder». Arealformål i kommuneplanens arealdel og i reguleringsplanen kan være bebyggelse og anlegg, som blant annet har underformålene fritidsformål, idrettsanlegg og uteoppholdsarealer jf. § 11-7 nr. 1 og § 12-5 nr. 1. Videre kan arealformålet være grønnstruktur, med underformål naturområder, turdrag, friområder og parker, jf. § 11-7 nr. 3 og § 12-5 nr. 3. Arealformålet kan også være friluftsløvsformål, og bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsoner, og underformål bl.a. ferdsel, farleder, og natur- og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon, jf. § 11-7 nr. 5 og 6 og 12-5 nr. 5 og 6. Kommuneplanens arealdel skal i nødvendig utstrekning vise hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av areal jf. § 11-8, og hensynssonene skal videreføres i reguleringsplanen jf. § 12-6.

Alle disse alternative arealformålene har ingen klar kobling mot friluftsløvens arealkategorier innmark og utmark. Plan- og bygningslovens arealformål har først og fremst betydning for grunneierens mulighet for arealutnyttelse, og for retten til innløsning, erstatning og ekspropriasjon etter kapittel 15 og 16. Kjernen i ferdselsretten etter friluftsløven er at den gir rett til å ferdes på privat grunn som defineres som utmark, og at arealets aktuelle beskaffenhet er utgangspunktet for den vurderingen. Om et område – etter at planen er gjennomført og området bygget ut – har formålet uteoppholdsareal etter § 12-5 nr. 1 eller grønnstruktur, friområde etter § 12-5 nr. 3 er ikke avgjørende for ferdselsretten etter friluftsløven. Det har heller ingen avgjørende betydning om området er innløst eller ekspropriert av kommunen, eller om det er i privat eie. Allemannsretten gjelder uavhengig av eierforhold. Hvis det er

30. Ot.prp. nr. 27 (1995–96) s. 8.

31. Miljøverndepartementets rundskriv T-3/07, pkt. 3.1.

uklart hvilken status arealene har etter friluftsløven, kan ferdselsretten avklares nærmere gjennom plan eller planbestemmelser. Dette vil ofte være en fordel. For eksempel kan planen utstyres med hjemmel for å gjerde inn området eller tillates å sette opp skilt. Eller motsatt, at området gjennom planbestemmelser forutsettes å holde området åpent for allmenn ferdsel, eventuelt kanalisert langs fastsatte traseer. Planbestemmelser vil da utgjøre materielle regler som er til hinder for at det blir utført søknadsfrie tiltak (beplantning, mindre gjerder osv) som vanskeliggjør ferdselen. Dette vil kunne være praktisk viktig for å sikre for eksempel snarveier og skoleveier gjennom områder som bygges ut.

Etter plan- og bygningsloven § 11-10 nr. 3 og § 12-7 nr. 4 kan kommunen i planbestemmelser fastsette hvilke arealer som skal være til offentlig formål eller fellesareal. Planbestemmelser med et slikt innhold har betydning for grunneierens rett til å kreve innløsning etter § 15-1 og § 15-2.<sup>32</sup> Grunnvilkåret for innløsning er uansett at eiendommen ikke lenger kan nyttes på regningssvarende måte.<sup>33</sup> Planbestemmelser etter disse bestemmelsene har imidlertid ikke betydning for allmennhetens ferdselsrett. Begrunnelsen er den samme som ovenfor, at vurderingen etter friluftsløven gjøres ut fra arealets faktiske beskaffenhet.

Dersom ferdsel ikke er nærmere regulert i planen eller planbestemmelser som har forrang jf. friluftsløven § 19, må spørsmålet avgjøres etter friluftsløvens alminnelige regler. Innmarkskategorien «hustomt» jf. § 1a har vist seg å være mest omtvistet i praksis. De fleste høyesterettsdommene etter friluftsløven har handlet om strandsonen der spesielle forhold gjør seg gjeldende. I Rt. 1998 s. 1164 (Furumoa) som gjaldt en helårsbolig i strandsonen, la Høyesterett til grunn at uttrykket hustomt ikke kunne omfatte hele tomten, men måtte begrenses til den mer private sonen rundt bolighuset. Dette må være utgangspunktet for vurderingen også i andre boligområder, for eksempel i tettbygde

strøk i innlandet. I Rt. 2005 s. 805 (Hvaler) la Høyesterett til grunn at det ved fastleggelsen av hustomtbegrepet, i tillegg til arealets størrelse, må tas hensyn til terrengforhold, arrondering og tomtens plassering. Innsynsmuligheter, beboernes uteoppholdsplasser m.v. vil være momenter i denne vurderingen. De øvrige avgjørelsene fra Høyesterett som handler om hustomtbegrepet gjelder de mer spesielle forholdene i strandsonen, og har i mindre grad overføringsverdi til boligområder i tettbygde strøk.

Betydningen av planens arealformål og sammenhengen med den praktiske bruken av området ble vurdert av Høyesterett i Rt. 2007 s. 281 (Strand). Et strandareal ble regulert til friområde med hjemmel i plan- og bygningsloven, men kommunens forutsetning var at arealet skulle benyttes som uteområde for barnehage som allerede var etablert på stedet. Høyesterett kjente reguleringsvedtaket ugyldig fordi forutsetningen om fortsatt barnehagedrift var uforenelig med regulering til friområde. Avgjørelsen har først og fremst betydning for grunneierens bruk av eiendommen, for eksempel i form av inngjerding. I dommen (avsnitt 57) står det:

*«Et friområde er ment å være tilgjengelig for allmennheten. Kommunens forutsetning om at det ikke er – og heller ikke i overskuelig fremtid vil bli – fri ferdsel, samsvarer derfor ikke med reguleringsformålet «friområde». Reguleringen er ikke forenlig med den begrensede tilgjengelighet som er nødvendig for at barnehagen skal drives forsvarlig i et tilfelle som dette.»*

Det ligger i dette at det kan være behov for å gjerde inn barnehagen, eller stenge området for allmenn ferdsel mens barnehagen er i drift. Tillatelse til å drive barnehagen, og eventuell inngjerding eller sperring som følge av dette, vil være eksempel på en begrensning av retten til å utøve allemannsrett jf. friluftsløvens § 19.

32. «Hvordan angis (offentlige) friområder i plan, og når oppstår det innløsningsrett for slike områder», *Planjuss*, 2012 nr. 1, s. 30.

33. For en god oversikt over innløsningsreglene, se Frode A. Innjord (Red.), *Plan- og bygningsloven med kommentarer*, (2010), s. 405 flg.

Kommunen hadde ingen planer om å innløse det omtvistede arealet. I dommen (avsnitt 59) refereres statens standpunkt:

«Staten (...) hevder nå at eiendommen er utmark, og at det av den grunn ikke er nødvendig med offentlig erverv for at allmennheten skal ha tilgang til eiendommen. Fri ferdsel i utmark er en rett allmennheten har etter friluftsløven, og selve reguleringen til friområde medfører derfor etter statens syn ingen endring i situasjonen.»

Høyesterett fant det ikke nødvendig å ta stilling til om området var innmark eller utmark i friluftsløvens forstand.

Oppsummeringen på dette punktet er at kommunens valg av arealkategori, samt om arealet innløses eller ikke, i utgangspunktet ikke har selvstendig betydning for vurdering av ferdselsretten etter friluftsløven.

### 4.3. Ferdslsregulering

Med hjemmel i planbestemmelser etter blant annet plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 6, §§ 11-11 nr. 5 og 5, samt etter § 12-7 nr. 1 og 2, kan kommunen fastsette nærmere bestemmelser om bruk av arealene. I planbestemmelser kan det for eksempel fastsettes at et område ikke skal gjerdnes inn, at en vei skal holdes åpen for ferdsel til fots, at vegetasjon skal beholdes osv. Planbestemmelsene kan ikke regulere forpliktelser av privatrettslig karakter, for eksempel pålegg om medlemskap i en forening.<sup>34</sup> Et eksempel på bruken av planbestemmelser er anvendelsen av plan- og bygningsloven § 30-5 om forbud mot å plassere midlertidige bygninger, konstruksjoner eller anlegg slik at de hindrer allmenn ferdsel eller friluftsliv. Den tilsvarende bestemmelsen i plan- og bygningsloven (1985) § 85 tredje ledd ble blant annet benyttet til å vedta lokale forskrifter om telt- og campingforbud i utmarksområder. Etter dagens § 30-5 forutsettes slike begrensninger å vedtas som planbestemmelser etter § 11-9 nr. 6. Regulering av allemannsretten med hjemmel i planbestemmelser vil gå foran friluftsløvens alminnelige regler jf. friluftsløven § 19.

Et mer uklart spørsmål er hvilke bestemmelser om bruken av et areal tiltakshaveren selv kan fastsettes i tilrettelagte områder utendørs. Forutsetningen for problemstillingen er at området er utmark i friluftsløvens forstand, men at det ikke foreligger uttrykkelig begrensninger i for eksempel forskrift eller planbestemmelser. Utgangspunktet må i alle fall være at tiltakshaveren kan gjøre det som er nødvendig for å gjennomføre den tillatelsen som er gitt. Er det gjennom plan og tillatelse åpnet for utbygging av halfpipe til snowboard så må den tidligere umerkede langrennsløypa på tvers i området nødvendigvis kunne sperres. Videre må tiltakshaveren etter min oppfatning kunne treffe nødvendige *sikkerhetsbestemmelser* som følge av utbyggingsformålet. Med hjemmel i utbyggingstillatelsen må anleggseieren for eksempel kunne fastsette forbud mot ferdsel mot fartsretningen i en alpinbakke, eller sette opp skilt med forbud mot å luften hund eller sykle på en asfaltert rullerløype i utmark. Jeg antar at tiltakshaver på samme grunnlag også må kunne treffe *ordensbestemmelser* som er nødvendige for å gjennomføre utbyggingstillatelsens formål, for eksempel pålegg om at organiserte grupper henvises til bestemte samlingsplasser, at visse områder er forbeholdt bestemte aldersgrupper (bare for barn under 10 år), eller at visse områder er forbeholdt bestemte aktiviteter. Organisert fotballtrening og kampavvikling må kunne henvises til angitte steder av et friområde og langrennstreningene til bestemte deler av løypenettet, dersom det er nødvendig av hensyn til å gjennomføre formålet med tilretteleggingen. Men derfra og til hvor langt tiltakshaveren kan gå i å begrense hver enkelt utøvers rett til fri ferdsel i området uten annen hjemmel er mer uklart. Lovverket har gode hjemmelsgrunnlag som kan benyttes for å regulere aktivitet på utearealer, først og fremst i friluftsløven § 15 og gjennom plan- og bygningslovens regler om planbestemmelser. Klare uttalelser i forarbeidene peker også i retning av at det ikke skal være for lett å innskrenke rettighetene etter friluftsløven uten særlig hjemmel. Dette taler for at det ikke er grunn til å strekke tiltakshaverens

34. Ot. prp. nr. 32 (2007–2008), s. 233.

handlingsrom som følge av plan- og utbyggingsformålet for langt. På den annen side kan det være en omstendelig prosess å tilføre planbestemmelser til områder som allerede er bygget ut. I utgangspunktet gjelder da samme fremgangsmåte som for utarbeidelse av ny plan, se plan- og bygningsloven § 12-14. Bestemmelsen omfatter også endringer knyttet til planbestemmelser.<sup>35</sup> Bestemmelsens annet ledd regulerer kommunestyrets adgang til å delegere myndigheten til blant annet å vedta utfyllinger innenfor hovedtrekkene i reguleringsplanen. Denne delegasjonsadgangen vil kunne være av praktisk betydning for muligheten til å vedta planbestemmelser i etterkant av utbygging, for å regulere bruken av et anlegg i samsvar med det forutsatte utnyttelsesformålet.

Spørsmålet om tiltakshavers handlingsrom for å treffe bestemmelser om bruk av et opparbeidet uteområde i kraft av byggetillatelsen og formålet med denne har ikke et generelt fasitsvar. Spørsmålet må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Jeg tenker at et fornuftig startsted for vurderingen vil være om området er tilrettelagt som ledd i gjennomføring av en reguleringsplan, eller om området bare omfattes av kommuneplanens arealdel. Dersom en reguleringsplan ligger til grunn for tilretteleggingen, har kommunen forutsetningsvis foretatt en grundig arealvurdering. Man vil da kunne forvente at det som kan oppfattes som begrensninger av allmennhetens rettigheter etter friluftsløven er klart forankret i planen eller utfyllende planbestemmelser. Videre må formålet med utbyggingstillatelsen, uavhengig av plangrunnlaget, være et sentralt moment. Tiltakshaveren bør med hjemmel i tillatelsen kunne fastsette begrensninger på ferdsel som medfører en sikkerhetsrisiko eller kommer i direkte konflikt med den aktiviteten det er gitt tillatelse til å tilrettelegge for. Hensynet til allmennhetens friluftsløvsinteresser tilsier imidlertid at det ikke i for stor grad bør overlates til utbyggeren eller anleggseieren å avgjøre hvilke begrensninger i allemannsretten som er nødvendige som følge av formålet med utbyggingen. Mer presist

hvor grensene går for hvilke ferdselsbegrensninger som kan fastsettes uten annen hjemmel enn byggetillatelsen er uklart, og her er det behov for rettsavklaring.

## **5. Oppsummering og konklusjoner**

Friluftsløven ble utformet i en tid da det ikke fantes noen landsdekkende plan- og bygningslovgivning. I dag gjelder friluftsløven og plan- og bygningsloven side om side i mange spørsmål knyttet til bruk av utearealer. Plan- og bygningsloven er forutsatt å være den overordnede loven for regulering av arealbruk. Forrangsbestemmelsen i friluftsløven § 19 kobler lovene sammen, og er sentral i harmoniseringsspørsmålene som kan oppstå når rettigheter etter friluftsløven og aktiviteter som følger av tilrettelegging med hjemmel i plan- og bygningsloven kommer i konflikt. Lov- og forskriftsbestemte begrensninger i allemannsretten går foran friluftsløvens generelle regler. Begrensninger i rettighetene etter friluftsløven vil også kunne følge som en konsekvens av formålet med en tillatelse til tiltak gitt med hjemmel i plan- og bygningsloven. Tiltakshaver vil antakelig med hjemmel i tillatelsen kunne fastsette sikkerhets- og ordensbestemmelser som er nødvendige for å gjennomføre tillatelsen og ivareta formålet med tiltaket. Det skal ikke være for lett å innskrenke rettighetene etter friluftsløven, og i uklare tilfeller bør begrensningene fastsettes på klart hjemmelsgrunnlag, for eksempel gjennom lokal forskrift etter friluftsløven § 15 eller ved planbestemmelser etter plan- og bygningsloven. Det er et økende konfliktnivå knyttet til allmennhetens rettigheter på regulerte, utbygde og tilrettelagte arealer. Bygningsmyndighetene kan med fordel i større grad enn det som er vanlig i dag ta ansvar for å avklare flere detaljer rundt arealbruken forkant av utbyggingen, fremfor å overlate dette til eiere og brukere med forskjellige interesser. Plan- og bygningsloven har gode virkemidler både til å sikre ferdselsmuligheter, og til å unngå at arealer brukes på uønsket måte.

---

35. Frode A. Innjord (Red.), *Plan- og bygningsloven med kommentarer*, (2010), s. 372..