

Utredning som grunnlag for veileder om kyststi



Dokumentinformasjon

Oppdragsgiver:	Miljødirektoratet
Tittel:	Utredning som grunnlag for veileder om kyststi
Utarbeidet av:	Holth & Winge AS
Prosjektdeltakere:	Jan Gudmund Aanerud, Fredrik Holth, Ingrid Wang Larsen, Nikolai K. Winge
Forsidebilde:	Shutterstock
Dato:	23. april 2025

Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	1
1.1	Tema.....	1
1.2	Oppbygning.....	3
DEL I: RETTSLIGE UTGANGSPUNKTER VED MERKING AV KYSTSTI		5
2	OVERSIKT	5
3	SKILLET MELLOM RETTSANVENDELSE OG FORVALTNINGSSKJØNN	6
4	SKILLET MELLOM INNMARK OG UTMARK	10
4.1	Oversikt over frilufsloven § 1a og høyesterettspraksis	10
4.2	Nærmere om frilufslovens innmarks alternativer	17
4.2.1	Hustomt	17
4.2.2	Gårdsplassalternativet.....	18
4.2.3	Dyrket mark, engslått og kulturbeite	19
4.2.4	Lignende området hvor allmenhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortregning for eier eller bruker («sekkebestemmelsen»).....	19
4.2.5	Område for industrielt eller annet særlig øyemed hvor allmenhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortregning for eier, bruker eller andre	21
4.2.6	Særlig om brygger og broer	22
5	RETTSLIG GRUNNLAG FOR MERKING AV KYSTSTI	25
5.1	Innledning	25
5.2	Privatrettslig samtykke som grunnlag for merking av kyststi i utmark	27
5.3	Frilufsloven § 35 som grunnlag for vedtak om merking av kyststi i utmark	29
5.3.1	Hvilke typer av tiltak hjemmelen i § 35 første ledd dekker	29
5.3.2	Saksbehandlingen ved vedtak etter frilufsloven § 35 første ledd	31
5.3.3	Særlig om betydningen av oreigningslova	32

5.3.4	Vedtak om å gi friluftsansjoner inngrepsløyve etter friluftslven § 35 andre og tredje ledd	34
5.4	Skjønn for å fastsette eventuell erstatning ved vedtak etter friluftslven § 35.....	35
6	RAMMER OG BEGRENSNINGER I ADGANGEN TIL Å INNGÅ AVTALER MED GRUNNEIER	36
6.1	Innledning	36
6.2	Når er det nødvendig å inngå avtale med grunneier?.....	37
6.3	Kan kommunene avtale bort allemannsretter?.....	38
7	INNHALDET I ALLEMANNSRETTENE – RETTEN TIL FERDSEL, HØSTING, BADING OG OPPHOLD	41
7.1	Oversikt	41
7.2	Retten til ferdsel.....	42
7.3	Retten til høsting.....	44
7.4	Retten til bading.....	45
7.5	Retten til opphold	45
7.5.1	Hjemmelsgrunlaget for oppholdsretten	45
7.5.2	Overordnet om utilbørighetsvilkåret.....	46
7.5.3	Presentasjon av Rt. 2007 s. 102 (Yxney-dommen).....	46
7.5.4	Sammenfatning av utilbørighetsvilkåret	49
7.5.5	Spørsmålet om rettighetsopplysning	51
8	STENGLER I KYSTSTITRASEEN	52
8.1	Innledning	52
8.2	Innholdet i friluftslven § 13.....	53
8.3	Gjerder satt opp før 1957	55
8.4	Sammenhengen mellom friluftslven § 13 og tillatelser etter annen lovgivning	57
	DEL II: PROSESS.....	58
9	OVERSIKT	58

10	OPPSTARTSFASEN	58
10.1	Innledning	58
10.2	Forundersøkelser	60
10.3	Styringskriterier for merking av nye kyststistrekninger.....	61
10.4	Inndeling i soner.....	66
10.5	Grovkartlegging av mulige traseer.....	67
10.6	Kunngjøring av oppstart.....	71
11	KARTLEGGINGSFASEN	72
11.1	Planlegging og varsel om befarings	72
11.2	Kartlegging av mulige traseer	74
11.3	Kartlegging av stengsler	77
12	VURDERINGSFASEN	78
12.1	Vurdering av kartlagte traseer	78
12.2	Vurdering av merking og eventuelle tiltak.....	81
12.3	Vurdering av ulovlige tiltak og stengsler.....	83
12.4	Varsling.....	84
	12.4.1 Ved merking og eventuelle tiltak.....	84
	12.4.2 Varsel med krav om fjerning av ulovlige stengsler eller skilt	86
13	BESLUTNINGSFASEN	87
13.1	Beslutning om kyststitrásé	87
13.2	Vedtaks etter § 35 om merking og mindre tiltak	88
13.3	Vedtaks etter § 40	89
13.4	Meddelelse til grunneiere/rettighetshavere	90
14	GJENNOMFØRINGSFASEN	90
14.1	Rettslige utgangspunkter	90
14.2	Faktisk utførelse	91
14.3	Etterfølgende arealplanlegging.....	92

15	OPPFØLGINGSFASEN	93
15.1	Vedlikehold og ettersyn av kyststitrásé	93
15.2	Bruk av friluftsløvens virkemidler for å begrense ferdsel for å unngå skade på miljø og eiendom	93
15.3	Sikring av kyststien ved myndighetsutøvelse etter plan- og bygningsloven og friluftsløven	96

1 Innledning

1.1 Tema

Denne utredningen skal tjene som grunnlag for Miljødirektoratets utarbeidelse av veiledningsmaterieell for kommuner og organisasjoner som jobber for tilrettelegging og bruk av strandsonen, gjennom merking av kyststi.

Allemannsrettene, som er nedfelt i frilufsloven, sikrer alle og enhver rett til å ferdes i «utmark». Frilufsloven gir som den klare hovedregel ikke allmennheten rett til å ferdes og ta opphold i «innmark». I dag diskuteres det jevnlig om allemannsretten gjennom de senere år er blitt svekket. Det diskuteres også om allemannsretten bør grunnlovsfestes. Slik vi ser det, er det ikke grunnlag for å konkludere med at allemannsretten, rettslig sett, er svekket de senere årene. Snarere er det grunnlag for å si at domstolene, og da i særlig grad Høyesterett, gjennom flere avgjørelser har utøvet en dynamisk tolkning av de rettsreglene vi finner i frilufsloven. Dette gjelder tolkningen av begrepene «innmark» og «utmark» i frilufsloven generelt, men spesielt når det kommer til innholdet i disse begrepene i strandsonen. Flere høyesterettsavgjørelser har fremhevet verdien av strandsonen som frilufs- og rekreasjonsområde, og med dette lagt en høyere terskel for når områder i strandsonen anses som innmark.

Det er likevel ingen tvil om at arealene allemannsrettene kan utøves på, herunder ferdselsretten, over tid er blitt redusert. Nedbygging av områder som tidligere kunne betegnes som «utmark» er en vesentlig årsak til dette bildet. Dette gjelder særlig arealene i strandsonen som stadig bygges ned. Nedbygging og ulike former for stengsler, begrenser allmennhetens tilgang til sjøen. Ettersom sjø utgjør en naturlig barriere for alminnelig ferdsel, kan bebyggelse på én enkelt eiendom i strandsonen medføre at langt større områder rent faktisk blir utilgjengelig for ferdsel. Dette gjelder særlig der topografi eller andre naturlige hindringer innebærer at det er få alternative ferdselsruter. Ferdsel i strandsonen reiser slik sett en del andre spørsmål enn ferdsel i fjell- og skogsområder, hvor muligheten for å finne alternative ferdselsruter ofte er langt større.

Utredningen har til hensikt å vise hva kommunene bør vær oppmerksom på i arbeidet med en kyststi. Dette omfatter arbeidet med å vurdere og ta stilling hvor kyststien skal gå, dialog og prosess med grunneiere, politisk involvering og eventuell klage på vedtak om merking av kyststi.

Utgangspunktet for utredningen er merking av «kyststi». Begrepet «kyststi» har ingen rettslig definisjon og refererer heller ikke til en bestemt type ferdselstrasé. En kyststi kan gå på en opparbeidet sti, på asfaltert vei eller i terreng som ikke er opparbeidet som f.eks. på svaberg eller på strandarealer. Det sentrale med en kyststi er at den skal gi allmenheten mulighet til å gå lengre strekninger til fots langs sjøen. I skiltmanualen utgitt av Den Norske Turistforening, Innovasjon Norge og Friluftsrådernes Landsforbund, er kyststi beskrevet slik:¹

Kyststien er sammenhengende vandrерuter langs og så nær kysten som mulig. Kyststien skal markeres med eget symbol. Normalt er det kun en kyststi på samme strekning.

Det som kjennetegner en kyststi er dermed at den 1) går i nærheten av kysten, 2) er mer eller mindre sammenhengende og 3) er merket og skiltet som kyststi.

Muligheten for å ferdes i strandsonen med utsikt over sjøen og opplevelsen av særegen kystnatur og kystkultur, er sentrale kvaliteter ved kyststier. Ved merking av sammenhengende kyststier kan også friluftsområder i kommunens strandsoner knyttes sammen, samtidig som strender, badeplasser, offentlige brygger, kulturminner, naturopplevelser og møteplasser tilgjengeliggjøres.

Hvilke kvaliteter en kyststi bør ha når det kommer til nærhet til sjø, tilstand og sammenheng, er spørsmål som kommunen bør avklare i forbindelse med oppstarten av arbeidet med merking av kyststi. Dette kommer vi tilbake til i utredningens del 2.

Et kjennetegn ved kystsonen er at den i mange kommuner er sterkt preget av bebyggelse som fritidseiendommer, brygger, boligfelt og by-områder. Dette medfører for det første at merking av sammenhengende kyststier ofte er mer konfliktfylt enn merking av ferdselsårer i for eksempel fjell, vidde og skog. Merking av kyststi vil kunne medføre konflikter mellom grunneieres ønske om skjermet privatliv på den ene siden og allmennhetens ønske om å nyte kystlandskapet på den andre siden. For det andre kan eier- og rettighetsforholdene i kystsonen være mer fragmentert enn i skog- og fjellområder hvor det i mange tilfeller er færre og større eiendommer. Det innebærer at

¹ Skiltmanual, Tilrettelegging og synliggjøring av turruter, 2023, s. 20.

kommunene ved merking av kyststier ofte må forholde seg til mange grunneiere som kan ha ulike interesser og syn på allmennhetens ferdsel over deres eiendom.

Disse kjennetegnene gjør at merking av sammenhengene kyststier ofte er tid- og ressurskrevende prosesser for kommunene. Basert på erfaringer med gjennomført og pågående kyststiprosjekter, er et hovedformål med denne utredningen nettopp å gi veiledning til prosessen som kan bidra til å lette arbeidet med merking av kyststi i kommunene.

1.2 Oppbygning

Utredningen består av to hoveddeler. Med utgangspunkt i de problemstillinger som kan oppstå ved merking av kyststi, behandler utredningens del 1 *rettslige spørsmål*, mens del 2 behandler *praktiske og faglige spørsmål*. Dette utgjør likevel bare et utgangspunkt. En vil raskt se at et strengt skille mellom disse spørsmålene verken er mulig eller hensiktsmessig i en utredning som dette.

Del 1 tar for seg rettslige utgangspunkter ved merking av kyststi. I denne delen behandler vi sentrale bestemmelser i frilufsloven som setter rammene for kommunens adgang til å merke og tilrettelegge for kyststi i strandsonen, herunder:

- Skillet mellom «inmark» og «utmark», som etter frilufsloven er avgjørende for allmenhetens rett til å ferdes på privat grunn.
- Grunneiers samtykke og vedtak etter frilufsloven § 35 som alternative rettslige grunnlag for vedtak om merking av kyststi og andre mindre tilretteleggingstiltak på privat grunn.
- Rammer og begrensinger i adgangen til å inngå avtaler med grunneier i forbindelse med merking av kyststier.
- Innholdet i allemannsrettene etter frilufsloven §§ 2 flg.
- Når stengsler er ulovlige etter frilufsloven § 13 og kan kreves fjernet.

Del 2 av utredningen gir i første rekke praktiske og faglige råd og veiledning til prosessen med merking av kyststi. Prosessen med å merke kyststi kan grovt sett deles inn i 6 faser:



Holth & Winge

I del 2 bruker vi i stor grad fremstillingen i del 1 som et bakteppe. Fremstillingen er kronologisk oppbygd, og kan leses fra A til Å som en innføring i arbeid med å merke kyststi. Del 2 kan også brukes som et oppslagsverk når ulike utfordringer knyttet til etablering av kyststi måtte oppstå.

Det ble oppnevnt en referansegruppe bestående av ansatte fra Moss kommune (Mari Frydenlund Grimstad) og Nordre Follo kommune (Hanne Marthe Lauritsen), Buskerud fylkeskommune (Eva Lill Kvisle) og Statsforvalter i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus (Carl Henrik Jensen). Det ble gjennomført tre møter med referansegruppen, hvor også prosjektgruppen hos Miljødirektoratet deltok. Vi ønsker å rette en takk for svært nyttige tilbakemeldinger underveis i arbeidet.

DEL I: Rettslige utgangspunkter ved merking av kyststi

2 Oversikt

Denne delen av utredningen behandler sentrale bestemmelser i frilufsloven, som setter rammene for kommunens adgang til å merke kyststi i strandsonen.

Merking av kyststi er i første rekke et virkemiddel for å synliggjøre og tilgjengeliggjøre allmenhetens ferdsel i kystsonen. Allmenn ferdsel i strandsonen er betinget av at allmennheten har rett til å ferdes over privat grunn. Allemannsretten, som er nedfelt i frilufsloven, er en samlebetegnelse på rettigheter alle og enhver i Norge har til å benytte utmark, uavhengig av hvem som eier grunnen. Det klare utgangspunktet etter frilufsloven er at allmennheten kan ferdes og ta opphold i «utmark», og at allmennheten ikke kan ferdes eller ta opphold i «innmark.» Frilufslovens begreper «utmark» og «innmark» reflekterer i seg selv en interesseavveining, mellom grunneiers behov for uforstyrret privatliv og allmenhetens behov for ferdsel og rekreasjon.

Kommunens adgang til å merke kyststi etter frilufsloven § 35 er forbeholdt arealer som er å anse som «utmark» i frilufslovens forstand. Om en står overfor «innmark» eller «utmark» er dermed et spørsmål som, i større eller mindre grad, aktualiseres i nærmest alle kyststi-prosjekter. Grensen mellom «innmark» og «utmark» i frilufslovens forstand, ser vi nærmere på i punkt 4.

På arealer som er å anses om «utmark», kan rett til merking og/eller fysisk tilrettelegging på en eiendom sikres både gjennom et grunneiers samtykke (avtale), eller ved at kommunen treffer et enkeltvedtak etter frilufsloven § 35. Grunneiers samtykke og vedtak etter frilufsloven § 35 som alternative rettslige grunnlag for merking av kyststi behandles i punkt 5. Her tar vi også opp hvilke krav som stilles til saksbehandlingen når kommunen treffer enkeltvedtak etter frilufsloven § 35.

Erfaring viser at kommunen ofte inngår avtaler med grunneier i kystsonen. I utredningens punkt 6 behandler vi rammer og begrensninger for slike avtaler.

Som nevnt gjelder allemannsrettene som den klare hovedregler bare i «utmark». Selv om et område er å anse som «utmark», betyr ikke det at allmennheten uten videre har rett til å utøve alle allemannsrettene i frilufsloven. Allemannsrettene er hjemlet i frilufsloven § 2 om ferdsel, § 5 om høsting, § 8 om bading og § 9 om opphold. Disse bestemmelsen oppstiller egne vilkår for når de forskjellige allemannsrettene skal kunne utøves. I punkt 7 ser vi nærmere på frilufslovens vilkår for utøvelse av allemannsretter som er særlig relevant for merking av kyststi. Når det kommer til merking av kyststi er det klart at ferdselsretten i frilufsloven § 2 står helt sentralt. Spørsmålet om rett til høsting, bading eller opphold som ledd i bruk av kyststi, vil typisk melde seg for utmarksarealer som direkte eller indirekte grenser til selve kyststien. Kyststien kan f.eks. gå nærme et utmarksareal i sjøkanten som inviterer til bading, eller utmarksareal som er godt egnet for å nyte utsikt.

Stengsler i strandsonen, som gjerder, bommer eller tette hekker, reiser spørsmål om når slike innretninger er ulovlige etter frilufsloven § 13 og kan kreves fjernet. Dette behandler vi i punkt 8.

Skillet mellom juss og politikk er helt sentralt når det kommer til lovgivning som styrer arealbruk. Dette gjelder også frilufsloven. Før vi går inn på spørsmålene nevnt ovenfor, vil vi først i punkt 3 gi en oversikt over skillet mellom rettsanvendelse og forvaltningsskjønn og peke på hvilken betydning dette skille har for myndighetsutøvelse, spesielt etter frilufsloven.

3 Skillet mellom rettsanvendelse og forvaltningsskjønn

Kommunens oppgaver som «frilufsmyndighet» etter frilufsloven vil variere innenfor rammene av frilufsloven. Ved merking av kyststi må kommunen blant annet ta stilling til om en befinner seg i «innmark» eller «utmark» og hvor i utmark en finner det hensiktsmessig å merke traseen.

Kommunen må også ta stilling til hvordan den skal bruke sin myndighet når det kommer til oppfølging av ulovlige stengsler, og den må påse at saksbehandlingsregler som gjelder blir fulgt. I slike sammenhenger dukker også spørsmålet om hva som er juss og hva som er politikk opp.

Begrepene «juss» og «politikk» er i denne sammenheng nokså grovmaskede. Poenget er å skille mellom de vurderinger som er bundet opp av lovbestemte krav (juss) og de vurderinger som hører

inn under forvaltningens frie skjønn (politikk). I den sammenheng kan begrepet «politikk» også romme rent faglige vurderinger.

Enkelte avgjørelser er faglig og/eller politisk styrt, andre er rettslig styrt. Et kjennetegn ved lovbestemmelser som er faglig eller politisk styrt, er bruken av ordet «kan». Dette omtales ofte som et *forvaltningsskjønn* eller et *fritt skjønn*. Et kjennetegn ved bestemmelser som er rettslig styrt, er bruken av ordet «skal». Dette omtales ofte som *rettsanvendelse*. Skillet mellom «kan» og «skal» er likevel kun et utgangspunkt, og vil ikke alene være avgjørende for om man står overfor forvaltningsskjønn eller rettsanvendelse. Det vil også bero på en tolkning av den øvrige lovteksten, hva som er uttalt i lovens forarbeider og hva eventuelt domstolene, i første rekke Høyesterett, har uttalt om spørsmålet. F.eks. vil ordet «kan» i friluftsløven § 40, om kommunenes oppfølging av ulovlige stengsler, etter vår mening, ikke bety at det er opp til den enkelte kommune å avgjøre politisk om et stengsel skal fjernes. Vi kommer tilbake til dette om litt.

Skillet mellom forvaltningsskjønn og rettsanvendelse kan også forklares som to ulike typer fullmakt fra Stortinget til forvaltningen. Der det er tale om et forvaltningsskjønn har lovgiver gitt forvaltningen fullmakt til å utøve myndighet basert på et faglig eller politisk skjønn. Selve forvaltningsskjønnet er i liten grad rettslig styrt, men skjønnet må likevel utøves innenfor visse rettslige rammer, det som ofte omtales som myndighetsmisbrukslæren. Læren skal sikre at forvaltningens vedtak ikke er utslag av usaklig forskjellsbehandling, sterk urimelighet, vilkårlighet m.m.

Der det er tale om rettsanvendelse er forvaltningen kun gitt myndighet til å håndheve Stortingets lovgivning. Ofte vil bestemmelsene inneholde begreper som innebærer at rettsanvendelsen vil bero på et skjønn. Da taler man om et *rettsanvendelsesskjønn*. Hva det konkluderes med i den enkelte sak vil selvsagt bero på hvordan både loven tolkes og faktum vurderes. Skillet fra forvaltningsskjønnet er at rettsanvendelse alltid må forankres i juridisk metode, det vil si å bruke rettskilder som lovens ordlyd, forarbeider, rettspraksis m.m., for å finne frem til hva som er riktig konklusjon. I praksis handler dette om å anvende en eller flere lovbestemmelser på et konkret faktum. Det kan selvsagt være ulike meninger om hva som er «riktig konklusjon». Det særegne med rettslige spørsmål, er at dette til slutt må avgjøres av én instans, og i Norge er det Høyesterett som

er tillagt denne oppgaven. Hva som derimot er «riktig politikk», skal avgjøres av den forvaltningsmyndighet som er gitt kompetanse til å avgjøre saken med endelig virkning.

Skillet mellom forvaltningsskjønn og rettsanvendelse har betydning i flere sammenhenger:

For det første har dette betydning for hvilke hensyn forvaltningen kan og skal legge vekt på. Dersom forvaltningen utøver et rettsanvendelsesskjønn, er det kun hensynene som ligger innenfor lovens rammer som kan tillegges vekt. Ved utøvelse av et faglig eller politisk skjønn, kan forvaltningen trekke inn et bredt spekter av hensyn og interesser i vurderingen av hva som er en hensiktsmessig løsning i den enkelte sak. Dette har også sammenheng med begrunnelsesplikten etter forvaltningsloven §§ 24 og 25. Ved utøvelse av et rettsanvendelsesskjønn, må forvaltningen vise hvordan loven er tolket og anvendt i den enkelte sak. Er det derimot tale om et faglig eller politisk skjønn, holder det å vise til hvilke hensyn som er ansett for å ha størst vekt.

For det andre har skillet betydning for borgernes rett til likebehandling. Når det er tale om utøvelse av et rettsanvendelsesskjønn, skal hensynet til likebehandling være ivaretatt i selve lovbestemmelsen. Gjennom tolkning og anvendelse av loven, og i form av et begrunnet vedtak som kan påklages, skal forvaltningen sørge for at loven håndheves korrekt. Utfallet av saken vil dermed bero på de faktiske omstendigheter i saken, ikke hva forvaltningen finner hensiktsmessig eller rettferdig i den enkelte sak. Ved utøvelse av faglig eller politisk skjønn skal likebehandling ivaretas gjennom det ulovfestede forbudet mot usaklig forskjellsbehandling. Det vil si at forvaltningen må begrunne hvorfor tilsynelatende like saker gis ulikt utfall. I så måte vil beslutninger som bygger på faglig eller politisk skjønn kunne skape presedens. Det vil si at forvaltningen kan bli bundet av sine tidligere avgjørelser i fremtidige saker. Forbudet mot usaklig forskjellsbehandling kommer på sin side ikke på spissen ved utøvelse av rettsanvendelsesskjønn. Her må hver sak vurderes konkret, basert på de faktiske opplysninger som har betydning for rettsanvendelsen. Hva forvaltningen har kommet til i tidligere saker er i utgangspunktet ikke relevant, og beslutningene kan heller ikke skape presedens.

For det tredje har skillet mellom rettsanvendelse og faglig/politisk skjønn betydning for overprøving og kontroll av forvaltningens vedtak, især der vedtaket er truffet av en kommune. Dersom et kommunalt enkeltvedtak er påklaget og gjenstand for prøving hos statsforvalter, skal de rettslige

vurderingene prøves fullt ut, uten at det skal legges vekt på hensynet til det lokale selvstyret. Er det derimot tale om å prøve vurderinger basert på faglig eller politisk skjønn, skal statsforvalter legge stor vekt på hensynet til det lokale selvstyret, se forvaltningsloven § 34 andre ledd. Domstolsprøving er på sin side begrenset til å prøve de rettslige spørsmålene saken reiser. Det vil si at domstolene ikke kan overprøve de faglige eller politiske vurderingene som begrunner et vedtak. Generelt er det grunnlag for å si at svært mange avgjørelser innenfor arealforvaltningsretten er styrt av et forvaltningsskjønn.

Med utgangspunkt i spørsmål som ofte melder seg i forbindelse med merking av kyststi etter frilufsloven, illustrerer figuren nedenfor hva som er rettsanvendelse og hva som er forvaltningsskjønn.

Rettsanvendelse

- Innmark/utmark-vurderingen etter frilufsloven § 1a.
- Om mulig kyststitrásé går i «utmark», jf. frilufsloven § 35.
- Om allmennheten har rett til opphold, bading på privat grunn, jf. frilufsloven §§ 8 og 9.
- Vurdering av om noe er et ulovlig stengsel frilufsloven § 13.
- Kommunens oppfølging av ulovlige stengsler etter frilufsloven § 40.

Forvaltningsskjønn

- Om det skal iverksettes et kyststi-prosjekt i kommunen.
- Om myndigheten til å treffes vedtak om merking av kyststi etter frilufsloven § 35 skal brukes, dersom lovens vilkår er oppfylt.
- Hvor i «utmark» kyststi skal merkes og hvilke kvaliteter kommunen ønsker en kyststi skal ha.
- Hvor det er hensiktsmessig å bygge klopper og bruer for å lette ferdsele.

Når det gjelder frilufsloven § 40, og spørsmålet om et ulovlig forhold skal forfølges eller ikke, kan det stilles spørsmål ved om bestemmelsen gir anvisning på et forvaltningsskjønn eller rettsanvendelse. Ordlyden i frilufsloven § 40 andre ledd; «kan frilufsorganene som nevnt i § 21 kreve fjernet», trekker i retning av et forvaltningsskjønn. Ser en derimot bestemmelsen i sammenheng med lovens formålsbestemmelse, og tanken om at rettighetene etter frilufsloven skal *bevares og fremmes*, fremstår det som lite forenlig med den intensjonen at det skal være opp

til den enkelte kommune om allemannsretten skal sikres eller ikke. I forarbeidene til formålsbestemmelsen sies det:²

Den foreslåtte formålsparagraf er kortfattet, men formuleringen favner vidt. Den dekker både beskyttelse av selve allemannsretten (retten til ferdsel, opphold m.v.) og arbeidet med å ta vare på og sikre arealer der retten kan utøves.

Formålsbestemmelsen trekker etter vårt syn i retning av at det ikke er en frivillig sak om friluftsmyndighetene skal forfølge en ulovlighet eller ikke, slik at frilufsloven § 40 som det klare utgangspunkt gir anvisning på en plikt for forvaltningen til å forfølge ulovligheter. Hensynet til likebehandling av borgerne trekker i samme retning.

4 Skillet mellom innmark og utmark

4.1 Oversikt over frilufsloven § 1a og høyesterettspraksis

Kommunens adgang til å merke kyststi etter frilufsloven § 35 er forbeholdt arealer som er å anse som «utmark» i frilufslovens forstand. Det er frilufsloven § 1a som danner utgangspunktet for å fastlegge innholdet i frilufslovens begreper «utmark» og «innmark». Hva som skal anses som «innmark», er positivt definert i § 1a første ledd, mens «utmark» er negativt definert i andre ledd:

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

Etter frilufsloven er altså alle områder som ikke er «innmark» etter første ledd, å regne som «utmark». Vi kan merke oss at bestemmelsen i § 1a andre ledd etter ordlyden (jf. «denne lov») klart trekker i retning av at «utmark» skal ha samme innhold og betydning gjennom hele frilufsloven. Det innebærer at uttrykket «utmark» i frilufsloven § 35 må forstås som en henvisning til definisjonen av «utmark» i § 1a andre ledd. At begrepet «utmark» ikke har et annet innhold når vurderingen gjennomføres som et ledd i merking av kyststi etter frilufsloven § 35, har også klar støtte i høyesterettspraksis. I Nesodden-dommen fra 2012 var spørsmålet om merking av en planlagt kyststi gikk over «utmark» eller «innmark». Høyesterett tok her utgangspunkt i frilufsloven § 1a og bygget sin avgjørelse på tidligere høyesterettsavgjørelser som tar for seg

² Ot.prp. nr. 27 (1995–1996) Om lov om endringer i lov av 28. juni 1957 nr. 16 om frilufslivet s. 19.

hvordan frilufsloven § 1a skal forstås, men hvor spørsmålet ikke kom opp som ledd i merking av kyststi.

Ettersom «utmark» er negativt definert, er det sentrale i vurderingen å ta stilling til om et område omfattes lovens positive definisjon av «innmark» i § 1a første ledd. Frilufslovens forskjellige innmarksalternativer omtaler vi nærmere nedenfor i punkt 4.2.

Om et område er å regne som innmark eller utmark vil bero på rettsanvendelse. Dette er blant annet slått fast i den såkalte Furumoa-dommen (Rt. 1998 s. 1164) hvor Høyesterett blant annet skulle ta stilling til om en del av en strandeiendom var å anse som innmark eller utmark. Her uttalte Høyesterett:

Det er her tale om prøving av et rettsanvendelsesskjønn, og domstolene har full prøvelsesrett. Prejudisielt må det tas standpunkt til om allmennheten har ferdselsrett i strandsonen fordi denne er utmark, se frilufsloven § 2 jf § 1a.

At det er tale om rettsanvendelse innebærer at begrepenes innhold må fastlegges gjennom en tolkning av lovens bestemmelser, sett i lys av uttalelser i forarbeider og rettspraksis, og deretter anvendes på et konkret faktum (ett eller flere bestemte arealer). Kommunene er ikke gitt adgang til å utøve et politisk skjønn i vurderingen om hva som er «innmark» eller «utmark» i den enkelte sak. Det at utmarksvurderingen er en rettslig vurdering, innebærer at det ikke er relevant å diskutere om vurderingen som tas for en enkelt eiendom kan medføre usaklig forskjellsbehandling sammenlignet med vurderingene og resultatet for andre eiendommer. Forbudet mot usaklig forskjellsbehandling er en begrensning i forvaltningens frie skjønn, og vil aldri gjøre seg gjeldende i den konkrete rettsanvendelse i enkeltsaker. Dermed vil heller ikke kommunens vurderinger av innmark/utmark kunne skape presedens. Hver sak må vurderes konkret ut fra de rettskilder som foreligger, som blant annet rettspraksis og ut fra de særlige forhold som gjør seg gjeldende på stedet. Dersom kommunen treffer et enkeltvedtak som bygger på en vurdering av innmark og utmark, kan statsforvalter i en eventuell klagesak prøve kommunens vurdering fullt ut. Her skal ikke statsforvalter legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret.

Oppstår det tvil eller uenighet om et areal skal regnes som «innmark» eller «utmark», kan grunneieren, brukere, eller et interessert friluftslag kreve uttalelse av kommunene etter

friluftsløven § 20. Uttalelser som kommunen gir etter § 20 er bare *veiledende* og anses dermed heller ikke som et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Dersom en grunneier eller en friluftsløvsorganisasjon mener at kommunes uttalelse ikke bygger på riktig forståelse av friluftsløvs bestemmelser, kan det reises sak for domstolene.

Det er viktig å merke seg at kommunens vurdering av om et areal er «innmark» eller «utmark», skal ta utgangspunkt i *friluftsløvs* bestemmelser og rettspraksis knyttet til disse. Hva arealene er regulert til i rettslig bindende arealplaner vedtatt etter plan- og bygningsloven (arealdelen til kommuneplanen eller reguleringsplaner) er ikke avgjørende for om et areal er å anse som «innmark» eller «utmark» etter friluftsløven. Det er altså ikke slik at f.eks. alt areal som er regulert til utbyggingsformål må anses som «innmark» i friluftsløvs forstand. Det er den faktiske situasjonen som skal vurderes etter friluftsløven, ikke den rettslige statusen, eksempelvis hva rettslig bindende planer måtte bestemme om fremtidig bruk. Når et område er opparbeidet i henhold til en rettslig bindende arealplan, kan dette bildet endres. Da kan områder som tidligere ble ansatt for å være utmark ha omdannet seg til innmark.

Friluftsløven har vært gjenstand for en rekke lovrevisjoner. Loven må derfor tolkes i lys av den faktiske og rettslige utviklingen som har skjedd når det gjelder vektlegging av friluftsløvsinteresser. Dette kommer også frem i lovens formålsbestemmelse i § 1, som ble tilføyd i loven i 1996. Her heter det at loven skal bidra til at friluftsløvsaktiviteter både «bevares og fremmes». Ved tolkningen og håndhevelsen av friluftsløvs bestemmelser, skal altså friluftsløvs hensyn veie tungt. Gjennom høyesterettspraksis er det blitt trukket opp en rekke *generelle* momenter og vurderingstemaer som må anvendes innenfor rammene av de konkrete forholdene i denne saken. Om et område er å anse som «innmark» eller «utmark» beror i første rekke på en konkret vurdering av arealets beskaffenhet og beliggenhet i forhold til bygninger som brukes til bolig- eller fritidsformål, mulighet for innsyn og den faktiske bruken av arealet. Det innebærer at det må gjøres en skjønnsmessig vurdering i hvert enkelt tilfelle. Både i forarbeidene til friluftsløven og av rettspraksis følger det også at lokale forhold har betydning.

Særlig sentralt for merking av kyststi er det at Høyesterett i flere avgjørelser har lagt til grunn at ferdselsretten i strandsonen har en spesielt sterk beskyttelse i møte med eiendomsretten. I Hvalerdommen (Rt. 2005 s. 805) uttaler Høyesterett følgende:

For allmennhetens behov for rekreasjon og friluftsliv står strandområder i en særstilling. Som følge av den store betydning slike områder har for allmennhetens friluftsliv må grunneiere som bygger i strandsonen, etter min mening finne seg i å få allmennheten tettere inn på seg enn det som gjelder i områder hvor allmennhetens behov for ferdsel er mindre.

Dette har senere fått tilslutning i flere høyesterettsavgjørelser. I Nesodden-dommen (Rt. 2012 s. 882), som gjaldt merking av en kyststi, uttaler Høyesterett:

Ferdselsretten i utmark generelt, og i strandsonen spesielt, er – slik det fremgår av Høyesteretts tidligere dommer på dette feltet – gitt en sterk rettslig beskyttelse.

Høyesterett har med andre ord lagt til grunn at grunneiere i strandsonen må tåle må tåle mer enn grunneiere andre steder. Dette utgangspunktet får betydning når allmennhetens rettigheter i strandsonen skal fastlegges fra sak til sak, og når en står overfor en vurdering av alternativer for kyststi.

Om arealene som en kommune vurderer å merke som kyststi er «utmark», beror på om arealene omfattes av ett av frilufslovens innmarks-alternativer. Frilufsloven inneholder følgende innmarks-alternativer som et konkret areal må vurderes med utgangspunkt i:

- 1) Hustomt
- 2) Gårdsplass
- 3) Dyrket mark, engslått og kulturbeite
- 4) Områder som ligner på ovennevnte hvor allmenhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrenghet for eier eller bruker (den såkalte «sekkebestemmelsen»)
- 5) Udyrkete, mindre grunnstykker som ligger i dyrket mark eller engslått eller er gjerdet inn sammen med slikt område
- 6) Område for industrielt eller annet særlig øyemed hvor allmenhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrenghet for eier, bruker eller andre.

Slik friluftslovens innmarksalternativer er utformet, er det to hovedinteresser som er beskyttet. Det ene er hensynet til privatsfæren til eieren. Hustomt og gårdsplass, er innmarksalternativer som særlig skal sikre privatsfæren. Det andre hensynet som ivaretas gjennom friluftslovens innmarksalternativer, er næringsinteresser som dyrket mark og områder for industrielt eller annet særlig øyemed.

Når det gjelder de første tre alternativene fremgår det av forarbeidene at loven ikke gir en uttømmende oppregning,³ men kun nevner enkelte praktiske eksempler på hva som regnes som «innmark». Den såkalte «sekkebestemmelsen» fanger opp andre lignende områder. Rettspraksis viser at vurderingen av om et areal er hustomt, gårdsplass eller lignende område hvor allmenhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrengsel for eier eller bruker, ofte glir over i hverandre. Ofte legger domstolen vekt på mange av de samme momentene ved vurderingene av de ulike innmarksalternativene. I kystsonen vil stort sett hustombegrepet og sekkebestemmelsen være de mest aktuelle innmarksalternativene.

Traseen som en kommune vurderer å merke som kyststi vil kunne krysse ulike typer av arealer. Noen deler av en mulig kysttitrasé kan f.eks. reises spørsmål ved om en står overfor «dyrket mark», mens det for andre deler kan reises spørsmål ved om en står overfor enten «gårdsplass, «hustomt» eller «lignende områder hvor allmenhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrengsel for eier eller bruker». For andre deler av traseen, kan det fremstå som klart at arealene ikke er innmark etter noen av disse alternativene.

Det er i første rekke avgjørelser avsagt av Høyesterett som er av interesse når innholdet i friluftslovens innmarksalternativer skal klargjøres. Avgjørelser avsagt av lavere instanser, som tingrett- og lagmannsrettsavgjørelser, kan gi veiledning, men er ikke i seg selv en tung rettskilde. Høyesterett har per april 2025 behandlet fire saker som tar stilling til innholdet i friluftslovens innmarksbegrep. I tillegg kommer Yxney-dommen (Rt. 2007 s. 102) hvor Høyesterett tar stilling til utøvelse av retten til fortøyning/ landsetting av båt, rasting og solbading samt bading på noen

³ Ot.prp. nr. 2 (1957) s. 23.

mindre holmer i Sandefjord. Det var i denne saken klart at de aktuelle holmene var å anse som «utmark».

Tre av sakene for høyesterett omhandler allmennhetens rett til ferdsel i strandsonen. Dette underbygger at det nettopp er i strandsonen, hvor mange ønsker å utøve friluftsliv, at konfliktene mellom grunneierinteresser og friluftinteresser oppstår i praksis. Høyesterettsavgjørelser som tar stilling til frilufslovens innmarksbegrep i strandsonen er:

- 1) Furumoa-dommen (Rt. 1998 s. 1164)
- 2) Hvaler-dommen (Rt. 2005 s. 805)
- 3) Kongsbakke-dommen (Rt. 2008 s. 803)
- 4) Nesodden-dommen (Rt. 2012 s. 882)

Av disse er det bare Nesodden-dommen som tar stilling til frilufslovens innmarksbegrep som et ledd i kommunenes merking av kyststi etter vedtak truffet med hjemmel i frilufsloven § 35.

[Furumoa-dommen fra 1998](#) var den første prinsipp-saken for Høyesterett om allmennhetens ferdselsrett i strandsonen. Høyesterett tok her stilling til om en 60 meter lang strandlinje til en større eiendom i Vesterøya i Sandefjord kommune var å anse som utmark. Spørsmålet kom opp som følge av kommunens pålegg om å fjerne stengsler som hindret allmennhetens tilgang til strandarealet. Høyesterett uttaler seg her både om hustomt-alternativet og «sekkebestemmelsen». Det var i denne saken forholdvis stor avstand mellom hovedhuset og den aktuelle stranden hvor ferdselen foregikk (om lag 65 meter).

[Hvaler-dommen fra 2005](#) gjaldt allmennhetens ferdselsrett på en sti over en fritidseiendom i strandsonen i Hvaler kommune. Den aktuelle stien gikk på det nærmeste om lag 20 meter fra hovedhuset og 7 meter fra et anneks. Hovedhuset lå om lag 4 meter høyere i terrenget enn stien. Høyesterett uttaler seg her både om hustomt-alternativet og «sekkebestemmelsen», og om betydningen av at det var alternative stier som allmennheten kunne bruke. Høyesterett kom til at stien var «utmark».

[Kongsbakke-dommen fra 2008](#) gjaldt allmennhetens rett til ferdsel på en sti mellom tre hytter på en større fritidseiendom i Larvik kommune som ledet ned til en strand. Spørsmålet om arealet var innmark eller utmark kom opp som følge av et pålegg om å fjerne en port ved adkomsten til fritidseiendommen. På det nærmeste ville ferdselen foregå om lag 12 meter fra den ene hytten. Høyesterett uttaler seg om hustombegrepet og «sekkebestemmelsen». Høyesteretts flertall kom til at en sto overfor et «lignende område» hvor allmennhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrengsel for grunneierne. Det ble lagt stor vekt på at det i denne saken var en god alternativ adkomst til stranden som allmennhetens kunne benytte seg av.

[Nesodden-dommen fra 2012](#) gjaldt merking av kyststi langs strandsonen i Nesodden kommune. Spørsmålet om arealet var innmark eller utmark kom opp som følge av et vedtak om oppføring av skilt for å merke kyststi etter frilufsloven § 35. Saken gjaldt merking av en opparbeidet sti, delvis med betongdekke, som gikk mellom noen hus høyere opp i terrenget og en brygge med sjøbod/badehus i kystsonen. Ferdselen på stien ville på det nærmeste foregå om lag 5,5 meter fra hjørnet på ett av hovedhusene. Husene og uteområdene til disse var plassert på et platå om lag 4-5 høydemeter over stien. Høyesterett uttaler seg her om «sekkebestemmelsen» og gir en viktig presisering om at alternative fredsmuligheter har mindre betydning når formålet er å merke kyststi enn når formålet er å sikre adkomst til et bestemt sted (som for eksempel en strand) slik tilfelle var i Kongsbakke-dommen. Høyesterett kom til at arealene måtte anse som «utmark». Høydeforskjellen mellom husene med tilknyttede romslige uteplasser med begrenset innsyn og stien, ble tillagt stor vekt.

Høyesterett uttaler seg også om betydningen av «privatiserende» tiltak. I denne saken hadde grunneier i tiden etter at kommunens planer om å merke kyststi i kommunen ble kjent, lagt skiferheller og gjennomført andre tiltak som ga arealene rundt stien et mer privat preg. Høyesterett avviste at disse privatiserende tiltakene var et argument for at arealene måtte anses som innmark, men tvert imot understøttet behovet for merking for å klargjøre allmennhetens rett til å ferdes på stien.

Når innholdet i friluftslovens ulike innmarksalternativer skal fastlegges og anvendes i en konkret sak, vil disse høyesterettsavgjørelsene stå meget sentralt.

4.2 Nærmere om friluftslovens innmarks alternativer

4.2.1 Hustomt

Begrepet «hustomt» kan gi et inntrykk av hele tomten til for eksempel en bolig eller en fritidseiendom er «innmark». Det er på det rene at hustomt-alternativet ikke skal forstås slik. Gårdsplass, som er et selvstendig innmarksalternativ, vil normalt også være etablert innenfor eiendomsgrensene og slik sett være overflødig dersom hustomtalternativet skulle omfatte hele tomten til en eiendom.

Høyesterett uttalte seg om begrepet «hustomt» i Furumoa-dommen (Rt. 1998 s. 1164). Her ble det lagt til grunn at uttrykket «hustomt» ikke er synonymt med hele eiendommen, men «begrenses til den mer private sonen rundt bolighuset.» Hvilke momenter som vil stå sentralt i denne vurderingen har Høyesterett uttalt seg om i Hvaler-dommen (Rt. 2005 s. 805):

Ved fastleggelsen av hustomtbegrepet må det i tillegg til arealets størrelse blant annet tas hensyn til terrengforhold, arrondering og tomtens plassering.

Jo større utearealer en eiendom har, jo mer skal det normalt til for å anse samtlige utearealer som en privat sone rundt et bolig- eller fritidshus. Hva arealene brukes til, og kan brukes til, vil også være av betydning. I Hvalerdommen ble det også lagt vekt på topografiske forhold. I denne saken lå fritidsboligen om lag 20 meter i luftlinje fra stien som ble benyttet av allmennheten. Fritidsboligen lå også om lag fire meter høyere i terrenget enn stien. Høyesterett la vekt på at høydeforskjellen begrenset muligheten for innsyn. I denne saken hadde eiendommen også et annekset (sjøbod). På det stedet hvor stien passerte annekset, var den korteste avstand mellom stien og annekset om lag 7,5 meter.

Om vurderingen av den «private sonen» til annekset uttaler Høyesterett:

Selv om man også for et anneks må regne med en viss privat sone, må denne etter mitt syn være atskillig mindre enn for hovedhuset. I dette tilfellet kommer i tillegg at annekset er en tidligere sjøbod, som er blitt ombygd, og som ligger i strandkanten. Som tidligere nevnt, kan grunneiere som bygger i strandområder, ikke forlange like store områder til privat bruk som grunneiere som bygger i områder hvor det er mindre allmenn ferdsel. Dette gjelder i særlig grad for bygninger som blir plassert direkte i strandkanten

Høyesteretts avgjørelse viser at vurderingen av hvor langt hustomt-begrepet strekker seg kan være forskjellig avhengig av om en står overfor et hovedhus eller et anneks. Om betydningen av tomtens plassering legger Høyesterett til grunn at grunneiere som bygger i strandsonen, generelt må «finne seg i å få allmennheten tettere inn på seg enn det som gjelder i områder hvor allmennhetens behov for ferdsel er mindre». Sakene fra Høyesterett viser at begrepet «hustomt» ikke har noe entydig og klar definisjon. Begrepet må fylles med innhold etter en konkret vurdering fra sak til sak. Altså gjennom rettsanvendelse.

4.2.2 Gårdsplassalternativet

Begrepet «gårdsplass» er etter vanlig språkbruk den nærmeste plassen foran huset eller mellom flere hus der disse ligger samlet rundt en plass (et tun). Det er forholdsvis lite rettspraksis som knytter seg til gårdsplassbegrepet i frilufsloven § 1a første ledd. Høyesterettsavgjørelsene som vi har vist til ovenfor tar i første rekke for seg hustomtalternativet og sekkebestemmelsen. Selv om rettspaksis fra lavere domstoler har mindre vekt, gir avgjørelser fra lagmannsrettene noen holdepunter for hvilke momenter som tilegges vekt i vurderingen av gårdsplassalternativet.

I en lagmannsrettsavgjørelse fra 2016 (LB-2016-458),⁴ uttales det at ordyden «gårdsplass» indikerer at begrepet omfatter en plass mellom bygninger eller en åpen plass foran et inngangsparti». Tilsvarende forståelse er lagt til grunn av Marianne Reusch.⁵

⁴ Saken gjaldt ferdselsrett etter frilufsloven § 3a, og avgrensningen mot «gårdsplass».

⁵ Reusch, Marianne, *Frilufsloven med kommentarer*, 2017 s. 76.

Både i avgjørelsen fra 2016 vist til ovenfor og i en nyere lagmannsrettsavgjørelse fra 2021 (LA-2021-142624) er det lagt til grunn at «gårds plass» kan være større og ikke nødvendigvis ha sammenfallende grenser med hva som anses som «hustomt», samt at begrepet må tolkes i lys av «eierens eller brukerens behov for eksklusiv bruk og skjerming mot innsyn fra allmennheten».

At behovet for eksklusiv bruk og skjerming kan være større for arealer foran inngangspartiet til bolighus, enn for arealer foran sekundærbygg (driftsbygninger og garasjer) har støtte i avgjørelsen fra 2016. Saken gjaldt ferdselsrett på en vei som gikk langs en driftsbygning på en landbrukseiendom. I denne saken uttalte lagmannsretten at det i forarbeidene og teori forutsettes at gårds plassen ligger i tilknytning til boligens inngangsparti, og at en plass foran en driftsbygning ikke uten videre kan anse som en «gårds plass». I sistnevnte avgjørelse trekkes også innsyn frem som et relevant moment når gårds plassbegrepet skal fastlegges i den enkelte sak.

4.2.3 Dyrket mark, engslått og kulturbeite

Dette alternativet tar særlig sikte på å verne landbrukets produksjonsarealer. Som Høyesterett uttaler i Furumoa-dommen fra 1998, omfatter dyrket mark arealer som er dyrket opp med sikte på å utnytte «markens produktive evne». Dette omfatter åker og eng i tilknytning til gårdsbruk. I noen områder i kystsonen kan det forekomme at arealene er dyrket opp helt ned til vannkanten. Opparbeidet plen eller park- og hageanlegg i tilknytning til fritidseiendommer i strandsonen omfattes derimot ikke av «dyrket mark». Opparbeidet plen eller park- og hageanlegg må vurderes i lys av andre innmarksalternativer som hustomtalternativet eller sekkebestemmelsen.

Med engslått siktes til natureng som er gjenstand for regelmessig bruk i forbindelse med gårdsdrift, mens kulturbeite omfatter jord som er gjenstand for jevnlig kultivering (gjødsling) for å tjene som beitemark.

4.2.4 Lignende området hvor allmenhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrengsel for eier eller bruker («sekkebestemmelsen»)

Med «lignende områder» siktes det til områder som kan sammenlignes med f.eks. hustomt, gårds plass eller dyrket mark. I rettspraksis som tar for seg dette alternativet har spørsmålet vært om en står overfor lignende arealer som kan sammenlignes med hustomt eller gårds plass. I

kystsonen spesielt, hvor kommunen kan ønske å merke kyststi over svaberg, brygger eller strandarealer i nærheten av f.eks. fritidseiendommer, kan dette alternative være særlig aktuelt. Forutsetningen for at slike arealer skal anses som innmark er at allmennhetens ferdsel vil være til «utilbørlig fortrenghet» for eier eller bruker.

Spørsmålet om allmennhetens ferdsel vil være til «utilbørlig fortrenghet for eier eller bruker», beror på en konkret interesseavveining mellom grunneiers/brukers interesser på den ene siden og allmennhetens interesser på den andre. Om rammene for denne interesseavveiningen, uttaler Høyesterett i Furumoa-dommen:

Når det så gjelder sekkebestemmelsen, gir proposisjonen side 23 anvisning på at den skjønnsmessige bedømmelsen skal finne sted etter lokale forhold i det enkelte tilfelle. Av det jeg har sitert foran fremgår at Friluftsløvsutvalget mente at lovutkastet etablerte en streng norm slik at det måtte kreves atskillig før noe ble godtatt til eksklusiv rådighet. Det skjønnstema bestemmelsen anviser – utilbørlig fortrenghet for eier eller bruker – innebærer etter mitt syn at det må stilles høye krav for at noe med hjemmel i denne bestemmelse skal kunne rubriseres som innmark.

De enkelte momenter som inngår i interesseavveiningen, er oppsummert i Nesodden-dommen (Rt. 2012 s. 882). Med henvisning til tidligere praksis, ble det lagt til grunn at selv en «åpenbar ulempe normalt ikke er tilstrekkelig med mindre den også er vesentlig». Det sentrale for utilbørlighetsvurderingen vil være «hvilken sjenanse eller ulempe allmennhetens ferdsel utgjør for grunneieren ved en slik utnyttelse av eiendommen som er naturlig og påregnelig etter dens bruksformål og forholdene på stedet».

Høyesterett uttaler videre at momentene som inngår i vurderingen av hustomt-alternativet også er relevante momenter i utilbørlighetsvurderingen etter sekkebestemmelsen:

Den skjønnsmessige bedømmelsen skal etter rettspraksis finne sted etter de lokale forhold i det enkelte tilfellet. Momenter som arealets størrelse, terrengforhold, arrondering og tomtens plassering har særlig betydning for å vurdere om en eiendom, eller en del av den, er å anse som en «hustomt», men vil også kunne være av betydning ved vurderingen etter sekkebestemmelsen

Sentrale momenter er dermed både arealets karakter, avstand til bygninger for opphold, topografiske forhold, samt andre lokale forhold. Når det kommer til merking av kyststier spesielt

fremhever Høyesterett i Nesodden-dommen at det ved utilbørighetsvurderingen vil være nærliggende å legge vekt på sannsynligheten for at ferdselen vil øke i overskuelig fremtid.

Betydningen av at det finnes alternative traseer for ferdsel er behandlet i både Nesodden-dommen (Rt. 2012 s. 882) og Kongsbakke-dommen (Rt. 2008 s. 803). I Kongsbakke-dommen ble det tillagt «betydelig vekt» ved vurderingen at i hvert fall «god atkomst» til fots allerede var sikret. Nesodden-dommen gjaldt som nevnt merking av en kyststi. Her uttalte Høyesterett at der hensikten først og fremst er å nå frem til et bestemt sted, slik tilfellet var i Kongsbakke-saken, vil det være naturlig å legge «atskillig vekt» på om det finnes brukbare alternative traseer. For en kyststi er derimot ferdselen i seg selv det sentrale; den særegne opplevelsen ved å bevege seg langs sjøen og i miljøet ved strandkanten. I slike tilfeller legger Høyesterett til grunn at alternative adkomster gjennomgående bør tillegges mindre vekt ved utilbørighetsvurderingen. Ut fra rettspraksis kan en dermed utlede at betydningen av alternative ruter vil være avhengig av ferdselens formål.

4.2.5 Område for industrielt eller annet særlig øyemed hvor allmenhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrengsel for eier, bruker eller andre

Dette alternativet minner om sekkebestemmelsen omtalt ovenfor, ettersom friluftsløven også her oppstiller et vilkår om at allmenhetens ferdsel vil være til «utilbørlig fortrengsel» for eier, bruker eller andre. Dette alternativet har likevel andre typer arealer for øye enn sekkebestemmelsen.

Forarbeidene viser at en med «område for industrielt eller annet særlig øyemed» først og fremst har tenkt på områder omkring gruveanlegg eller andre industrielle anlegg, eller områder utlagt til viltreservat, til viltfarm eller til oppdrett av vilt.⁶ Forarbeidene åpner opp for at bestemmelsen også kan tenkes anvendt på områder som eieren har innrettet for andre formål, samtidig som det pekes på at det i så tilfelle skal «atskillig til for at det her kan gjøres gjeldende en eksklusiv rådighet».⁷ Hva som kan være omfattet av ordlyden annet «særlig øyemed», og grensen mot sekkebestemmelsen, kan i mange tilfeller være uklart. I Furumoa-dommen trakk ikke Høyesterett opp en klar grense mellom disse to innmarks-alternativene, men valgte å behandle dem samlet

⁶ Friluftsløvskomiteens innstilling s. 57 og Ot.prp. nr. 2 (1957) s. 24–25.

⁷ Friluftsløvskomiteens innstilling s. 57.

ettersom det etter begge bestemmelser er en forutsetning at allmennhetens ferdsel er til «utilbørlig fortrengsel» for eier eller bruker. Grunneierens egne innretninger (moloer, båtslipp mv.) medførte ikke at området var å anse som «innmark».

4.2.6 Særlig om brygger og broer

I friluftsløven finner vi kun én bestemmelse som regulerer brygger. Bestemmelsen retter seg etter ordlyden ikke mot ferdsel og opphold i alminnelighet. Bestemmelsen slår fast:

Under ferdsel har enhver rett til for kortere tid å dra i land båt på strandstrekning i utmark. Det er ikke tillatt å nytte kai eller brygge uten eierens eller brukerens samtykke. Andre fortøyningsgreier (ringer, bolter o.l.) i utmark kan ikke nyttes dersom eieren eller brukeren har forbudt det. Eieren eller brukeren kan likevel ikke motsette seg bruk av slike fortøyningsgreier for kortere tid når bruken kan foregå uten utilbørlig fortrengsel for eier eller bruker.

Både overskriften og innholdet i bestemmelsen synes å regulere bruk av brygge via sjøveien, altså at en kommer med båt og nytter bryggen til å fortøye. Utover det å nytte en brygge dekker bestemmelsen også det å bruke annen innretning («fortøyningsgreier»). Bestemmelsen er klar på at det å nytte en privat brygge krever eierens eller brukerens samtykke. Det er etter ordlyden i § 7 andre punktum naturlig å legge til grunn at lovgiver, ut fra det systemet § 1a etablerer, har regnet selve bryggen for å være innmark i lovens forstand.

I Furumoa-dommen kommer Høyesterett inn på tematikken. Høyesterett skriver:

Som tidligere nevnt har eierne en rekke installasjoner i strandsonen som moloer, båtslipp, utespiseplass, flaggstang m m. Jeg viser også til det som er gjengitt foran fra Friluftskomiteéns innstilling i tilknytning til det som nå er tredje punktum i § 1a første ledd. Dette reiser spørsmål om innretninger av den art det her er tale om, kan føre til at områder som ellers ville ha vært utmark blir innmark. Jeg ser ikke bort fra at det i noen sammenhenger kan være hensiktsmessig å anse et område i tilknytning til en innretning som innmark. I vår sak kan jeg imidlertid vanskelig se at så er tilfelle. Dette gjelder også når utmarken – som i vår sak – blir liggende mellom arealer som er innmark. Når eierne selv oppholder seg ved de nevnte innretninger ligger det, som jeg har nevnt, i ferdselsrettens innhold at den som utøver ferdselsretten må ta hensyn til dette.

Høyesterett tar, slik vi ser det, ikke eksplisitt stilling til ferdsel over brygger. Ut ifra logikken i det Høyesterett skriver, og da særlig siste avsnitt i sitatet over, må vurderingen gjøres ut fra

sekkebestemmelsen «liknende område hvor allmennhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrenghet for eier eller bruker». I så fall kan en kanskje lese Høyesterett slik at brygger i utgangspunktet er å anse som «et liknende område» jf. frilufsloven § 1a, og at en dermed alltid må gjøre en konkret vurdering av om ferdsel over «landdelen» av en brygge med utmark på begge sider vil være til utilbørlig fortrenghet for eier eller bruker.⁸ I Furumoa-dommen synes Høyesterett å legge stor vekt på om eierne oppholder seg på brygga, på det tidspunkt en vurderer å ferdes over brygga.

Det er også viktig å være oppmerksom på at en brygge, helt eller delvis, også kan utgjøre en del av en hustomt eller en gårdsplass, og sånn sett utgjøre et område hvor allmenheten ikke har rett til å ferdes i kraft av frilufsloven. Igjen må en gjøre en konkret vurdering av sakens faktum, med hensyn til hvilke av alternativene i frilufsloven § 1a som eventuelt er dekkende.

En annen type areal som kan være vanskelig innplassere i frilufslovens begreper, «innmark» og «utmark», er private veier og broer. Ferdsel til fots til øyer og mindre holmer i kystsonen kan være betinget av at allmenheten kan ta i bruk private broer. Slike broer må trolig behandles på samme måte som veier, og normalt vil slike broer anses som utmark hvor allmenheten har ferdselsrett.

Om private veier og forholdet til frilufsloven uttaler departementet i et rundskriv fra 2007:

Frilufslovens definisjon av begrepene innmark og utmark sier ikke noe om private veger. Så lenge private veger ikke går inn under definisjonen av innmark, kan slike veger som utgangspunkt likestilles med utmark (arealer som ikke reknes som innmark, anses som utmark). Men selv om betegnelsen «mark» ikke passer særlig godt på veger, følger det av § 2 annet ledd og § 4 at frilufsloven også omfatter private veger.⁹

⁸ Se også Reusch, Marianne, *Allemannsretten – Frilufslivets rettsgrunnlag*, 2012 s. 135.

⁹ Rundskriv T-3/07 28.juni 2007, s. 14.

I 2011 ble det vedtatt en lovendring i frilufsloven. Loven fikk en egen bestemmelse om veier.

Frilufsloven § 3a slår fast at:

Ferdsl i innmark som fører til utmark,

- a. til fots på vei eller sti,
- b. på vei eller opparbeidet sti med ride- eller kløvhest, tråsykkel, kjelke eller liknende, med unntak av organisert aktivitet som sykkeløp og rideklubbaktivitet,

er tillatt hele året, hvis ferdselen kan skje uten å passere gjennom gårdsplass eller over hustomt eller uten på annen måte å være til utilbørlig fortrenghel eller ulempe for eier eller bruker.

Kommunen kan, etter samtykke fra eier eller bruker av eiendommen, gi forskrift om å forby ferdsel som er tillatt etter første ledd.

Eier eller bruker kan forby ferdsel som er tillatt etter første ledd, hvis ferdselen er egnet til å volde nevneverdig skade.

I forarbeidene sies det:¹⁰

Lovendringen innebærer hovedsaklig en kodifisering av ferdselsretten til fots i innmark. Kodifiseringen for ferdsel til fots på veg er i tråd med rundskriv T-3/07 kapittel 3.1 som slår fast at veg gjennom innmark likestilles med utmark når det gjelder ferdsel til fots. Lovendringen innebærer også en utvidelse av ferdselsrett på sti i innmark. Bestemmelsen gir ferdselsrett for ferdsel til fots på all sti, til forskjell fra kun opparbeidet sti.

Frilufsloven opererer ikke med en restkategori, som verken er «innmark» eller «utmark». Det er «utmark» som er frilufslovens restkategori.

¹⁰ Prop. 88 L (2010–2011) Endringer i frilufsloven og straffeloven s. 40.

5 Rettslig grunnlag for merking av kyststi

5.1 Innledning

Kommunenes adgang til å merke kyststi er som nevnt begrenset til områder som i friluftslovens forstand kan defineres som «utmark», se punkt 4 ovenfor. Innenfor områder som kommunen anser for å være «utmark», kan det likevel være flere alternative traseer for merking av kyststi.

Utover det grunnleggende vilkåret om at kyststi må merkes i utmark, står kommunen fritt til å avgjøre hva som anses som den mest hensiktsmessige traseen ut fra lokale forhold. Friluftsloven sier ikke noe om kvaliteten av arealet som kan merkes som kyststi. Ved valget av hvor kyststien skal merkes vil typiske faglige hensyn som nærhet til sjø, fremkommelighet, tilgjengelighet, egnethet, sammenheng o.l., være relevante. Rettslig sett er det heller ikke noe i veien for at kommunen merker en kyststi i områder som er svært kupert eller av andre grunner er lite fremkommelige. Rent faktisk kan likevel slike trasévalg være uheldige, ved at løsningen i mindre grad bidrar til å fremme allment friluftsliv. I tillegg bør kommunen ved valg av trasé være oppmerksom på de sikkerhetsaspekter som gjør seg gjeldende ved ferdsel langs sjø. En trasé på glatte svaberg eller i bratt terreng kan medføre ulykker. Dette er hensyn kommunen må ta i betraktning ved utøvelsen av det frie skjønn ved valgt av kyststitrasé i utmark. På generelt grunnlag skal det likevel svært mye til for at kommunen kan holdes ansvarlig for skader eller ulykker som skjer på merket kyststi. Dette vil bero på en tolkning av skadeerstatningslovens bestemmelser, noe vi ikke går videre inn på her.

Selv om denne delen av vurderingen hører inn under kommunenes frie skjønn, må myndighetsutøvelsen som gjelder privat eiendom ligge innenfor rammene av «misbrukslæren». Kommunen kan ikke bygge på utenforliggende hensyn, og skjønn kan ikke være vilkårlig eller medføre usaklig forskjellsbehandling. Det innebærer at kommunen må begrunne sine valg i saklige argumenter, og det kan ikke være vilkårlig hvor kommunen ønsker at kyststitraseen skal gå. Kommunens vurderinger kan også skape presedens, i den forstand at de hensyn som vektlegges for valg av trasé for én eiendom eller én sone, kan legge føringer for andre eiendommer eller soner.

Når det kommer til merking av kyststi, må en skille mellom merking og tilrettelegging i *fysisk* forstand og markering av ferdselsårer i *arealplaner eller temaplaner* som kommunen vedtar. Friluftsløven § 35 er en hjemmel for det førstnevnte.

Kyststier kan vises og markeres i blant annet temaplaner for friluftslivets ferdselsårer eller som informasjonslinjer i rettslig bindende planer som vedtas etter plan- og bygningsloven, f.eks. i arealdelen til kommuneplanen. Temaplaner som viser ferdselsmuligheter for friluftsliv, kan være et godt virkemiddel for å informere om, og vise, kyststier i kommunene. Miljødirektoratet har utarbeidet en egen veileder for hvordan kommunene kan lage temaplaner for friluftslivets ferdselsårer som kan bidra til å fremme målene i friluftspolitikken.¹¹ Slike temaplaner er imidlertid ikke rettslig bindende.

Rettslig bindende arealplaner som vedtas etter plan- og bygningsloven, som arealdelen til kommuneplanen (jf. plan- og bygningsloven kapittel 11) eller reguleringsplaner (jf. plan- og bygningsloven kapittel 12), har stor betydning for hva slags arealbruk som er tillatt. Kommunen kan f.eks. regulere et område til friluftsområde, og med det forby fremtidige tiltak som kommer i konflikt med dette arealformålet. Rettsvirkningene av arealplaner knytter seg imidlertid til hva som er lovlige *fremtidige* tiltak. Det at et areal, som er i privat eie, er regulert til friluftsområde, gir imidlertid ikke i seg selv allmenheten rett til å oppholde seg på arealene. Rett til å ferdes og ta opphold er betinget av at arealene anses som «utmark» i friluftsløvens forstand, eller at allmenheten kan vise til et annet rettsgrunnlag for ferdsel (f.eks. brukshevd). Etter plan- og bygningsloven kan kommunen også ekspropriere til gjennomføring av planen og med det sikre seg eiendomsrett eller bruksrett til arealene. Kommunen kan også inngå avtale med grunneier som sikrer allmenheten rettigheter til arealer som er regulert til friluftsområde.

Gjennomføring av *fysiske tiltak* på andres eiendommer krever som den klare hovedregel et rettslig grunnlag. Allemannsrettene (som ferdselsretten i utmark) gir ikke kommunen rett til f.eks. å etablere klopper for å lette ferdselen på privat eiendom. Det vanligste rettslige grunnlaget for å sikre rett til å gjennomføre merking eller mindre tiltak på andres eiendom, er et privatrettslig

¹¹ Miljødirektoratet, «Plan for friluftslivets ferdselsårer», M-1292|2019.

samtykke fra grunneier. Tradisjonelt er slikt samtykke omtalt som «grunneieravtale». Vi mener imidlertid begrepet «avtale» er uheldig, da det i liten grad er tale om en ordinær avtale i rettslig forstand. En avtale kjennetegnes som regel ved at to eller flere parter inngår gjensidige forpliktelser overfor hverandre. I dette ligger også at det avtales ytelser og motytelser. Når kommunen skal merke kyststi på privat eiendom skal ikke kommunen gi noen motytelser til grunneiers eventuelle aksept. I tillegg er ikke kommunen avhengig av grunneiers aksept for å kunne merke kyststi i utmark. Dersom grunneier motsetter seg merking, er det kommunen som avgjør om, hvor og hvordan merking i utmark skal skje, jf. frilufsloven § 35 sjette ledd. Selv om avtaler rent terminologisk også kan omfatte ensidige erklæringer, vil det etter vår vurdering være mer treffende å omtale grunneiers aksept om merking av kyststi som et «samtykke». Begrepet «avtale» bør heller forbeholdes til de tilfeller hvor kommunen ønsker å gjennomføre større tiltak i utmark enn det frilufsloven § 35 gir hjemmel til, eller der det er tale om kyststi som går over innmark. Her vil grunneier være i en forhandlingsposisjon.

I det følgende skal vi se nærmere på henholdsvis privatrettslig samtykke og vedtak med hjemmel i frilufsloven § 35 som alternative rettslige grunnlag for fysisk merking av kyststi i utmark.

5.2 Privatrettslig samtykke som grunnlag for merking av kyststi i utmark

Da frilufsloven ble endret i 2011 ble det fremhevet i forarbeidene at avtalebaserte løsninger skal være førstevalget for å sikre tilrettelegging. I forarbeidene til endringsloven sies det følgende om frilufsloven § 35:

Miljøverndepartementet ser det som ønskelig at man oppnår enighet med grunneier. Det er likevel et behov for å ha hjemmel til inngrepsløyve i loven ettersom slik avtale ikke alltid oppnås med alle aktuelle grunneiere, og dette gjør ferdsel i utmark vanskelig for allmennheten.

Dette er et naturlig utgangspunkt. Forvaltningen bør ikke bruke «tvang» på områder hvor en gjennom et samtykke kan oppnå samme mål. Når det kommer til en rett basert på samtykke, er det viktig å understreke at det ikke innebærer at grunneier skal tilbys økonomisk kompensasjon eller andre motytelser. Økonomisk kompensasjon skal være forbeholdt tilfeller hvor grunneier kan påvise en mulig verdiforringelse som følge av fysiske tilretteleggingstiltak. Dette er også reflektert i frilufsloven § 35 fjerde ledd ved at enkeltvedtak om merking kan gjennomføres uten at det først

holdes et skjønn for domstolen for å fastsette eventuell erstatning til berørte grunneiere og rettighetshavere. I forarbeidene er dette begrunnet med at merking i de fleste tilfeller «vil kunne utøves uten å volde erstatningsbetingende skade».¹² For en nærmere omtale av skjønn ved merking av kyststi, se punkt 5.4.

At grunneier påføres en erstatningsberettiget skade kan unntaksvis tenkes dersom det er nødvendig å gjennomføres fysiske terrenginngrep for å lette ferdsel. Det er likevel viktig å understreke at det trolig er sjeldent at grunneier kan dokumentere at f.eks. bygging av klopper eller fjerning av vegetasjon for å lette ferdselen på en merket kyststi i utmark påfører eiendommen en skade av økonomisk karakter.

Et samtykke fra grunneier eller rettighetshavere om merking av kyststi kan gis skriftlig eller muntlig. For å sikre at det ikke oppstår tvil om grunneier samtykker til oppføring av skilt eller mindre tiltak for å lette ferdselen, bør kommunen gjennomgående innhente skriftlig samtykke.

Det kan godt hende at en grunneier motsetter seg kommunens forslag om merking av kyststi. Det kan også forekomme at grunneier etter gjentatte forsøk ikke svarer på en henvendelse om samtykke til merking av kyststi, ikke gir et entydig svar eller stiller uberettigede krav om kompensasjon eller andre motytelser som vilkår for å samtykke til merking. Skulle det oppstå slike situasjoner kan kommunen vurdere om det skal treffes et vedtak om merking med hjemmel i frilufsloven § 35. Så lenge kommunen kan dokumentere at det er forsøkt å sikre seg rettigheter til merking på et privatrettslig grunnlag, vil signalene i forarbeidene til loven om at frivillig avtale bør være førstevalget, være ivaretatt. At det i forarbeidene signaliseres at det er ønskelig at en oppnår enighet med grunneier, betyr ikke at kommunen skal akseptere uberettigede krav om motytelser. Med uberettigede krav, sikter vi her til kompensasjon og motytelser som grunneier ikke ville ha hatt krav på dersom rett til merking sikres gjennom et enkeltvedtak etter frilufsloven § 35. Tvert imot bør kommunene være svært bevisst på ikke å etterkomme krav om kompensasjon og motytelser, utover de helt særskilte tilfeller hvor merking eller tilrettelegging skulle påføre eiendommen en dokumentert skade. Kommunens avtaler kan skape presedens og forventninger om at kommunen

¹² Ot.prp. nr. 2 (1957) s. 46.

er konsekvent med hensyn til hva grunneier tilbys. Dessuten forvalter kommunene i stor grad offentlige midler.

Grunneier kan også ha synspunkter på hvor et eventuelt skilt for å merke kyststi skal plasseres på eiendommens utmarksområder. Så lenge grunneiers eventuelle forslag til plassering ivaretar merkingens funksjon på en tilfredsstillende måte, bør kommunene eller friluftsansjoner etterkomme grunneierens ønsker. Skilt bør plasseres på en slik måte at det ivaretar formålet, som er å gi informasjon om hvor kyststien går, og dermed unngå at de som ferdes mister stien eller går seg vill. Det innebærer at skilt bør plasseres slik at de er synlige og klart viser retningen, særlig i kryss eller andre steder hvor det fort er mulig å gå feil. I områder med flere mindre eiendommer, vil det sjelden være nødvendig å merke kyststi på alle eiendommene. Dersom kyststien f.eks. går langs kystlinjen over en lengre strekning, vil dette kunne fremgå av skilt ved de naturlige utfartsstedene. Følgelig trenger heller ikke kommunen hjemmelsgrunnlag for å registrere kyststitråsen over eiendommer hvor fysisk merking ikke skjer. Grunneierne kan heller ikke motsette seg at kyststi merkes på naboens eiendom, selv om dette leder allmennheten til dennes eiendom. Dersom grunneier skal motsette seg ferdselen, må det eventuelt reises sak for domstolene med påstand om at området hvor kyststi er registrert må regnes som innmark.

5.3 Frilufsloven § 35 som grunnlag for vedtak om merking av kyststi i utmark

Dersom grunneier ikke gir sitt samtykke til merking eller andre mindre tilretteleggingstiltak for å lette ferdselen, kan som nevnt kommunen benytte seg av hjemmelen for «inngrepsløyve» i frilufsloven § 35. Frilufsloven § 35 første ledd gir kommunen hjemmel til å treffe vedtak om varding og merking, samt bestemme at det på bestemte steder skal bygges klopper, bruer eller andre tiltak for å lette ferdselen i utmark.

5.3.1 Hvilke typer av tiltak hjemmelen i § 35 første ledd dekker

Hjemmelen i frilufsloven § 35 omfatter ulike typer av fysiske tiltak, fra svært beskjedene tiltak som varding og merking av stier i utmark til tiltak som kan innebærer terrenginngrep. Utover varding og merking av stier, åpner frilufsloven § 35 for at kommunen på bestemte steder kan bygge

1) klopper eller 2) bruer og 3) sette i verk «andre tiltak» for å lette ferdselen langs ruter og turstier i utmark.

Hvor langt hjemmelen i § 35 rekker, er kun av interesse for deler av en kyststi i utmark hvor kommunen ser behov for enkel tilrettelegging. Bestemmelsen hjemler kun tiltak for å «lette ferdsel», som etablering av klopper og bruer. Slike tiltak kan være aktuelt for å lette ferdselen i eksempelvis bløte områder, som områder med myr. Andre tiltak kan være fjerning av fysiske ferdselshindringer på eksisterende ruter og turstier, som rotvelter eller busker og kratt for å hindre gjengroing. Etter ordlyden må tiltak ha som formål å «lette ferdselen». I det legger vi at ferdsel, uten at det gjennomføres tiltak, vil være krevende eller vanskelig tilgjengelig. Etablering av f.eks. større skjerpastier i områder som ellers er tilgjengelig for ferdsel, med det formål å gjøre ferdselsruter til mer attraktive destinasjoner for naturbasert turisme, faller etter vår vurdering utenfor de tiltak som kan hjemles i § 35. Etablering av turveier som innebærer planering og større terrenginngrep, faller også utenfor bestemmelsen. Det samme gjelder tiltak for å legge til rette for *opphold* som gapahuker, telt- og rasteplasser eller lignende konstruksjoner. Friluftsløven § 35 omfatter etter ordlyden kun tiltak for å «lette ferdsel», ikke tiltak for fremme friluftslivet i sin alminnelighet.

Dersom et tiltak er av en slik karakter at det ikke omfattes av § 35, må gjennomføring være basert på en avtale med grunneier eller et ekspropriasjonsvedtak etter annen lovgivning. I møtet med grunneiere, bør kommunen og friluftsjorganisasjoner være tydelige på om de tiltak som ønskes gjennomført for å lette ferdsel på kyststier, alternativt kan gjennomføres ved vedtak etter friluftsløven § 35. Det er viktig at en i møte med grunneier ikke gir et feilaktig inntrykk av hvilke tiltak friluftsløven § 35 gir hjemmel for. Er det behov for å gjennomføre tiltak som friluftsløven § 35 ikke hjemler, skal en selvfølgelig ikke gi grunneiere et misvisende inntrykk av at valget står mellom å gi samtykke eller at det treffes et vedtak etter friluftsløven § 35. Sikring av rettigheter for tiltak utover det friluftsløven § 35 gir hjemler for, gjennom et ekspropriasjonsvedtak etter f.eks. plan- og bygningsloven eller oreigningslova, vil normalt være både en tyngre og mer usikker prosess. Etter plan- og bygningsloven er kommunens ekspropriasjonsadgang betinget av at det først er vedtatt en reguleringsplan, og at det er politisk vilje til å ekspropriere til gjennomføring av planen.

Friluftsløven § 35 gir ikke hjemmel til å merke kyststi i «innmark». I innmark må kommunen eventuelt sikre rettigheter gjennom avtale (se punkt 6) eller treffe et ekspropriasjonsvedtak. Kommunen kan, eksempelvis for deler av strekningen, fastsette traseer gjennom bruk av reguleringsplaner, som sikrer kommunen et rettslig grunnlag for å ekspropriere til gjennomføring av planen.

Det er viktig å være oppmerksom på at enkelte tiltak som friluftsløven § 35 gir hjemmel for å iverksette på privat grunn, kan være avhengig av dispensasjon fra byggeforbudet i strandsonen etter plan- og bygningsloven. Mens friluftsløven § 35 er en hjemmel for å sikre et rettsgrunnlag for tiltak på andres eiendom, styrer plan- og bygningsloven og arealplaner vedtatt etter loven hvilke tiltak som er lovlige i strandsonen. Om f.eks. etablering av klopper i strandsonen er et tiltak som krever dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 19-2 må vurderes konkret i hver enkelt sak.

5.3.2 Saksbehandlingen ved vedtak etter friluftsløven § 35 første ledd

Friluftsløven § 35 oppstiller enkelte egne saksbehandlingsregler som det er viktig å være oppmerksom på. Som nevnt fremgår det av bestemmelsens sjettede ledd, at grunneier (og bruksrettshaver) skal bli varslet i god tid før merkingen blir satt i verk. I dette ligger også at grunneier skal gis anledning til å uttale seg om kommunens forslag. Det følger videre av samme bestemmelse at dersom grunneier motsetter seg merkingen, skal kommunen avgjøre «om og i tilfelle på hvilken måte merking skal tillates». I slike tilfeller vil en beslutning om merking av kyststi regnes som et enkeltvedtak overfor den enkelte grunneier som blir berørt, jf. friluftsløven § 24 første ledd.

Ettersom vedtak om merking av kyststi er å regne som enkeltvedtak, vil forvaltningslovens krav til saksbehandling komme til anvendelse. Forvaltningsloven oppstiller blant annet krav til både varsling (§ 16), utredning (§ 17) og begrunnelse (§§ 24 og 25) ved enkeltvedtak. Dersom kommunen ikke følger saksbehandlingskravene, vil dette utgjøre en saksbehandlingsfeil som kan medføre ugyldighet.

I tillegg gir forvaltningsloven § 28 grunneier og andre som må anses som part rett til å påklage enkeltvedtak. Klageinstansen er statsforvalteren, jf. friluftsløven § 24 andre ledd. Statsforvalteren

kan i klagesaker overprøve fullt ut om de rettslige vilkårene for merking er til stede. Det vil si om området er å regne som utmark i friluftslovens forstand. I en klagesak kan også statsforvalter prøve om kommunen har valgt den mest hensiktsmessige plasseringen av kyststien, men her skal Statsforvalter legge «stor vekt på det lokale selvstyret», jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd.

Kommunen må også være oppmerksom på naturmangfoldlovens prinsipper for offentlig beslutningstaking i §§ 8 til 12. Dette er bestemmelser som alltid skal vurderes når det treffes beslutninger som kan påvirke naturmangfoldet. Manglende eller mangelfull vurdering av disse bestemmelsene som være en saksbehandlingsfeil, noe som kan medføre at en enkeltvedtak om merking av kyststi på en eiendom vil anses som ugyldig. Kommunen bør derfor innta en fast rutine om alltid vurdere om nml. §§ 8 til 12 skal vurderes som et ledd i merkingen av kyststien.

5.3.3 Særlig om betydningen av oreigningslova

Oreigningslova er en felleslov om ekspropriasjon som ble vedtatt i 1959, to år etter at friluftsloven ble vedtatt i 1957. Formålet med oreigningslova var i sin tid å samle hjemlene for ekspropriasjon i en felles lov. Loven inneholder i § 2 en opplisting av 55 formål som det kan eksproprieres til fordel for. Loven inneholder også materielle grunnvilkår for ekspropriasjon (krav om interesseovervekt) og særskilte saksbehandlingsregler som gjelder i ekspropriasjonssaker. Det vi kan merke oss er lovens § 30 som slår fast at reglene i oreigningslova også gjelder så langt de passer for ekspropriasjonsinngrep som treffes etter nærmere angitte særlover, med mindre noe annet fremgår av den enkelte særlov. Friluftsloven er en av lovene som er angitt i opplistingen i oreigningslova § 30. I forarbeidene til friluftsloven bemerker departementet at Friluftsløvskomiteen anså nåværende § 35 som en «sterkt begrenset ekspropriasjonsrett».

Friluftsloven ble i sin tid vedtatt med flere ekspropriasjonshjemler. I forbindelse med vedtakelsen av oreigningslova, ble samtlige ekspropriasjonshjemler i friluftsloven, med unntak någjeldende hjemmel i friluftsloven § 35, opphevet som overflødig ved siden av opplistingen av ekspropriasjonsformål i den nye oreigningslova. I forarbeidene uttales det:¹³

¹³ Ot.prp. nr. 1 (1958) Om lov om ekspropriasjon av fast eiendom, s. 1.

Som nevnt i Ot.prp.nr.43 (1957) s 10 annen spalte nederst, jfr. også Ot.prp.nr.2 (1957) om lov om friluftslivet s 45, er man av den oppfatning at de sentrale regler om ekspropriasjon til friluftsmål bør tas inn i den felles ekspropriasjonslov, mens friluftsløven bør inneholde enkelte regler som gir anledning til tvangsinngrep av mer spesiell og begrenset karakter (rett til å merke og varde ruter, legge klopp m.v)

Den gjenstående hjemmelen i friluftsløven til å gi tillatelse til merking, bygging av klopper mv. ble samtidig tilføyd i oppramsingen av særlover som hjemler eiendomsinngrep i oreigningslova § 30.¹⁴

Høyesterett har f.eks. i en avgjørelse fra 2013 lagt til grunn at oreigningslova § 2 ikke gjelder ved fysiske tiltak etter kulturminneløven § 11.¹⁵ Kulturminneløven er også angitt i oppramsingen av særlover i oreigningslova § 30. Kulturminneløven § 11 gir kulturminnemyndigheten en hjemmel til å gjennomføre blant annet fysiske undersøkelser og skjøteseltiltak av hensyn til automatisk fredete kulturminner. Hjemmelen for fysisk inngrep i fast eiendom i kulturminneløven har imidlertid et annet utgangspunkt enn hjemmelen i friluftsløven § 35, ettersom førstnevnte er knyttet til kulturminner som er automatisk fredet i medhold av loven. For automatisk fredede kulturminner, fastsetter kulturminneløven i seg selv strenge arealbruksrestriksjoner. En beslutning om vedlikehold, utgraving mv. etter kulturminneløven § 11 regnes, i motsetning til beslutninger etter friluftsløven § 35, heller ikke som enkeltvedtak.¹⁶

Betydningen av at oreigningslova eventuelt også gjelder for vedtak etter friluftsløven § 35 er for det første at grunnvilkårene for ekspropriasjon i oreigningslova § 2 gjelder. For det andre vil oreigningslovas felles saksbendlingsregler i utgangspunktet også gjelde for vedtak som treffes etter friluftsløven § 35.

I forskrift til oreigningslova er det fastsatt en retningslinje for saksbehandlingen i ekspropriasjonssaker om at det før samtykke til eiendomsinngrep blir søkt, i sin alminnelighet «bør være gjort forsøk på å komme til minnelig ordning».¹⁷ Dette er ikke et absolutt saksbehandlingskrav

¹⁴ Se Ot.prp. nr. 1 (1958) Om lov om ekspropriasjon av fast eiendom, s. 2. I utkastet, § 31.

¹⁵ Rt. 2013 s. 116.

¹⁶ Rt. 2013 s. 116.

¹⁷ FOR-1960-06-02-4.

som kan føre til at et ekspropriasjonsvedtak blir ugyldig.¹⁸ Men som vi har sett ovenfor, gis det også i forarbeidene til friluftsløvsloven § 35 en klar oppfordring om at det først bør søkes å oppnå enighet med grunneier og rettighetshavere før et eventuelt vedtak om merking treffes etter friluftsløvsloven § 35.

5.3.4 Vedtak om å gi friluftsløvsorganisasjoner inngrepsløyve etter friluftsløvsloven § 35 andre og tredje ledd

Dersom grunneier ikke samtykker til merking, åpner friluftsløvsloven § 35 andre og tredje ledd for at henholdsvis kommunen og departementet også kan gi organisasjoner som har til formål å fremme reise- og friluftsliv og regionale organisasjoner rett til å merke kyststier. Kommunen kan bare gi friluftsløvsorganisasjoner rett til å varde og merke opp ruter og turstier i utmark, ikke rett til å «bygge klopper eller bruer og sette i verk andre tiltak» for å lette ferdselen på ruter og turstier i utmark. Friluftsløvsloven § 35 tredje ledd sier likevel at departementet kan gi regionale friluftsløvsorganisasjoner, rett som nevnt i friluftsløvsloven § 35 første ledd for «ruter og turstier som berører flere kommuner».

Vedtaket om å gi friluftsløvsorganisasjoner rett til merking av kyststi etter § 35 andre ledd, er også et enkeltvedtak hvor saksbehandlingen må følge reglene for enkeltvedtak i forvaltningsloven.

For at kommunen skal treffe vedtak som gir organisasjoner rett etter andre ledd må det foreligge søknad. Det innebærer at kommunen som en del av saksbehandlingen etter § 35 andre ledd også skal kontrollere at søknaden inneholder de opplysninger som er nødvendig for å treffe vedtak i saken. I forarbeidene til friluftsløvsloven er det uttalt at det i søknaden må «angis hvilket tiltak organisasjonen ønsker å gjennomføre, herunder på hvilket sted tiltaket vil være.»¹⁹

At private rettssubjekter kan søke om å få tillatelse til eiendomsinngrep, er ikke uvanlig når det kommer ordinær ekspropriasjon. Både oreigningslova og andre lover som hjemler ekspropriasjon, åpner for at forvaltningen kan treffe vedtak som gir et privat rettssubjekt ekspropriasjonsrett. Når

¹⁸ Rt. 1999 s. 513.

¹⁹ Prop.88 L (2010–2011) s. 42.

det kommer til innholdet i en søknad om inngrepstillatelse etter frilufsloven § 35 andre og tredje ledd, kan oreigningslova § 11 gi veiledning. Denne bestemmelsen oppstiller krav til innholdet i søknader om ekspropriasjonstillatelse. Det sentrale med søknaden, som også kommer frem av forarbeidene til frilufsloven, er at den skal gi opplysninger om 1) tiltaket som søkes gjennomført og 2) hvor tiltaket geografisk skal gjennomføres. Sistnevnte bør vises også med kart. I lys av signalene i forarbeidene om at frivillig avtale med grunneier bør være førstevalget, bør søknaden videre opplyse om forsøk som er gjort når det kommer til å sikre rett gjennom frivillig avtale.

Når en frilufsorganisasjon søker om inngrepstillatelse etter frilufsloven § 35, er det viktig å merke seg at både søker og grunneier som berøres av tiltaket vil være «part» med klagerett i forvaltningslovens forstand. Dersom kommunen f.eks. avslår en søknad om inngrepstillatelse, vil den frilufsorganisasjonen som har søkt om tillatelse dermed kunne påklage vedtaket.

5.4 Skjønn for å fastsette eventuell erstatning ved vedtak etter frilufsloven § 35

Frilufsloven § 35 sier ikke direkte at grunneier har krav på erstatning, gitt at visse vilkår er oppfylt. Frilufsloven regulerer bare når rettighetshavere kan kreve skjønn for domstolene for å få avgjort erstatningsspørsmålet. Skjønn er en benevnelse på en type avgjørelser som domstolene tar etter reglene i skjønnsprosessloven. Skjønnsprosess en prosessform som brukes i saker hvor domstolen skal fastsette erstatning for ekspropriasjonsinngrep eller andre inngrep i fast eiendom. Domstolen betegnes da som «skjønnsretten».

Frilufsloven oppstiller ikke krav om at det må holdes skjønn for å få vurdert eventuell erstatning før tiltak som omfattes av frilufsloven § 35, iverksettes.

Frilufsloven § 35 fjerde ledd første setning slår fast at rett til å varde og merke opp ruter og turstier i utmark kan utøves «uten forutgående skjønn». Denne bestemmelsen er som nevnt begrunnet i at varding og merking av stier, i de feste tilfeller ikke vil påføre grunneier og rettighetshavere erstatningsbetingende skade. Fjerde ledd andre setning regulerer vedtak som gir rett til å bygge klopper eller bruer og sette i verk andre tiltak for å lette ferdseien langs ruter og turstier i utmark. Dette er tiltak som kan innebære terrenginngrep. For at slike tiltak skal kunne iverksettes uten

forutgående skjønn, må kommunen eller departementet bestemme dette i det enkelte tilfellet. I det ligger det at kommunen i vedtak om slike tiltak, også uttrykkelig må bestemme at tiltakene kan gjennomføres uten at det først holdes skjønn for domstolen.

Frilufsloven § 35 sier at «volder utøvelsen av myndighet skade, kan eieren (eller brukeren) kreve erstatningsspørsmålet avgjort ved skjønn.» Det er jordskifteretten som har kompetanse til å holde skjønn etter frilufsloven § 35. Dette følger både av ordlyden i frilufsloven § 35 femte ledd, og av jordskifteloven § 5-3 bokstav b). Jordskifteretten har ikke kompetanse til å avsi dom på *om* stien går i utmark eller innmark. Jordskifterettens kompetanse er begrenset til å utmåle erstatning der tilretteleggingen har forårsaket skade eller ulempe som gir grunnlag for erstatning. Der en grunneier er uenig i forvaltningens vurdering av innmark/utmark må dette spørsmålet bringes inn for de alminnelige domstolene.

Det at merking av kyststi i utmark fører til et større omfang av ferdsel, er selvsagt ikke et tap som kan påberopes av grunneier. Rett til ferdsels i utmark har allmennheten rett til i medhold av frilufsloven. Denne moderasjonen i eiendomsretten gir i seg selv ikke grunneier krav på erstatning.

6 Rammer og begrensninger i adgangen til å inngå avtaler med grunneier

6.1 Innledning

Det er vanlig praksis i kommunene og blant frilufslag og organisasjoner å forhandle frem avtaler med private grunneiere om etablering og merking av kyststi. Som nevnt i punkt 5, er det etter vår vurdering mer presist å omtale dette som et samtykke fra grunneier. Ved merking av kyststi i utmark er nemlig ikke grunneier i en forhandlingssituasjon. Det er snarere tale om en dialog mellom kommunen og grunneieren om hvor og hvordan det er mest hensiktsmessig å merke kyststien. Dersom kommunen og grunneier kommer til enighet, kan grunneier gi sitt samtykke til merking. Dersom det ikke oppnås enighet, avgjør kommunen hvor og hvordan merking skal skje i form av et enkeltvedtak.

Vi erfarer at mange kommuner har hatt, og har, en oppfatning om at avtale med grunneier er påkrevet for å merke kyststi. I Merkehåndboka sies det blant annet:

Gjennom Merkehåndboka settes det krav til at det er inngått grunneieravtaler for turruta, at vedlikeholdsansvaret er avklart og hvordan eventuell nedlegging skal foregå. Dette er viktig for å unngå konflikter, sikre kvalitet og forhindre forsøpling. Stier og turruter skal registreres i det offentlige kartgrunnlaget (DOK). Det er et krav, som også er nedfelt i tilskuddsordning for spillemidler og i samarbeidsavtaler DNT og FL har med Kartverket.

Det er grunn til å være noe kritisk til dette. Kommunene må være kjent med at friluftsløven § 35 sjettede ledd uttrykkelig gir hjemmel til å treffe vedtak om merking, der grunneier motsetter seg kommunens forslag. Dersom kommunen er av den oppfatning at avtale er påkrevet, vil grunneier stå i en helt annen forhandlingsposisjon enn hva som følger av friluftsløven § 35. Faren er at kommunen da inngår avtaler som gir en dårligere løsning for allmennheten, eller verre – at kommunen inngår avtaler med betingelser som innskrenker de rettigheter allmennheten har etter loven.

I Merkehåndboka skrives det videre:

Alle typer tilrettelegging av turruter som fjerning av vegetasjon og steiner, bygging av klopper og gjerdeklyvere, merking og skilting krever grunneiers tillatelse. Det gjelder også der det offentlige er grunneier, som Statskog, Finnmarkseiendommen og Opplysningsvesenets Fond.

Dette er også upresist og kan føre til misforståelser i praksis. Selv om lovgiver ønsker at kommunen tilstreber å finne løsninger i samråd med grunneier, er ikke kommunen avhengig av «grunneiers tillatelse». Som nevnt gir § 35 kommunen hjemmel til å vedta om og hvordan kyststi skal merkes i utmark. I dette ligger også myndighet til å beslutte at det skal bygges klopper og bruer for å lette ferdselen.

6.2 Når er det nødvendig å inngå avtale med grunneier?

Der det er tale om merking av kyststi i utmark er det ingen grunn til å inngå en avtale med grunneier. Her er det tilstrekkelig å få grunneiers samtykke til hvor og hvordan merking skal skje.

Heller ikke i innmark vil det være et absolutt krav om en avtale med grunneier ved merking av kyststi. Kommunen kan alltid avgjøre hvor og hvordan kyststi skal merkes ved å treffe et vedtak om ekspropriasjon. Dette bør imidlertid være siste utvei dersom kyststi skal merkes i innmark. Her vil det være mer naturlig at kommunen forsøker å forhandle frem en løsning med grunneier gjennom en avtale. Av og til er det ikke til å unngå at kyststi må merkes i innmark. Dette kan typisk være tilfelle hvor en eiendom ligger så nær sjøen at alt areal på sjøsiden må karakteriseres som innmark. Dersom det ikke finnes alternative trasévalg på baksiden av bebyggelsen, f.eks. grunnet topografi, vil eiendommen kunne skape en barriere for en sammenhengende kyststi langs sjøen. I så fall kan kommunen forsøke å inngå en avtale med grunneier om merking av kyststi over eiendommen. Et viktig utgangspunkt i en slik forhandling vil være at en gjennom avtale forsøker å etablere rettigheter som ikke følger av frilufsloven, men hvor allmenheten som et resultat av avtalen får rettigheter til å ferdes, til opphold o.l. Dersom det ikke lar seg gjøre å inngå en frivillig avtale, må kommunen vurdere om det skal treffes et vedtak om ekspropriasjon, eksempelvis til gjennomføring av en reguleringsplan for kyststi langs sjøen.

6.3 Kan kommunene avtale bort allemannsretter?

Der kommunen går i dialog med en grunneier om merking av kyststi, er det viktig å påpeke forhandlingsrommet er meget beskjedent. Høyesterett har adressert denne tematikken i den såkalte Kongsbakkesaken fra Larvik fra 2008. Her skriver Høyesterett:

Det er klart nok at det at Tjølling og senere Larvik kommune over lengre tid har hatt det syn at det aktuelle areal er innmark til grunneiers eksklusive bruk, ikke i seg selv begrenser allmennhetens rett. Kommunen vil heller ikke ved avtale med grunneier kunne begrense allmennhetens rettigheter. Vedtak etter § 16 må stadfestes av fylkesmannen. Den avtale kommunen inngikk i 1980 var dessuten oppsigelig, og det er ikke holdepunkter for at avtalen skulle ha rettsvirkninger etter utløp. (vår understrekning)

Kommunene er ikke gitt kompetanse til å forhandle bort allmennhetens rettigheter. Sagt med andre ord har ikke kommunene myndighet å forhandle bort de rettigheter Stortinget gjennom lovgivningen har sikret allmenheten. Den samme begrensningen gjelder for staten. Det finnes imidlertid en rekke eksempler på at dette har skjedd i praksis, noe som er uheldig. Dette skyldes nok oppfatningen om at avtale er påkrevet for å merke kyststi, og at dette ligger i avtalers natur at de blir til gjennom forhandlinger.

Sivilombudet har fanget opp elementer av de problemstillingene avtaler i strandsonen kan reise i SOM 2007/1992. Her skriver Sivilombudet:

Etter departementets syn har etableringen av skjærgårdsparker vært til allmennhetens beste, og man har funnet gode løsninger også når innregulering av hyttetomt har vært en del av tilbudet til grunneieren. Det er ikke grunn til å betvile at ordningen med etablering av skjærgårdsparker har blitt praktisert med allmennhetens beste for øyet.

Departementets pragmatiske holdning til sammenkobling av avtale om skjærgårdspark og innregulering av hyttetomter, åpner imidlertid for at det ved reguleringen legges vekt på hensyn som ikke kan anses relevante etter plan- og bygningsloven. Det er viktig at kommunene opptrer på en ryddig måte i forvaltningen av strandsonen og at det ikke bør kunne stilles spørsmål ved den fremgangsmåten som benyttes i slike saker.

En tilsvarende problemstilling finner vi i den såkalte Konglungen-saken fra Asker kommune. Asker kommunen hadde inngått en rekke avtaler med ulike grunneiere på Konglungen i forbindelse med sikring av et område for allmenheten. Disse avtalene ga blant annet grunneierne rett til å beholde gjerder i utmark. I forbindelse med et reguleringsplanarbeid på Konglungen regulerte Asker kommunen på en måte som tydelig bar preg av at reguleringsplanen skal følge opp innholdet i grunneieravtalene. Da reguleringsplanen ble vedtatt av kommunestyret, krevde tre kommunestyrerepresentanter lovlighetskontroll av planvedtaket. Miljøverndepartementet behandlet saken. Miljøverndepartementet skriver i sin vurdering av innholdet i reguleringsplanen:

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.

Når det gjelder de bestemmelsene i reguleringsplanen som begrenset allmennheten rett til å ferdes og ta opphold i området skriver Miljøverndepartementet:

SV1a spesialområde naturvern er vist for strekningen nærmest husene og i tillegg vist som sirkler rundt båthus/brygger. SV1b spesialområde naturvern/friluftsområde er vist for de øvrige områdene mot sjøen. Reguleringsformålet i seg selv har ikke betydning for adgangen til allmenn ferdsel.

Miljøverndepartementet kan for øvrig ikke se at det er spesielle naturverdier rundt brygger/båthus, som gir grunnlag for å benytte reguleringsformålet SV1a spesialområde naturvern i de angitte sirklene. (vår understrekning)

Miljøverndepartementet oppsummer etter vårt syn de rettslige sidene ved saken på en meget god måte når de skriver:

Når Miljøverndepartementet ovenfor har kommet til at det aktuelle strandområdet er utmark, kan kommunen ikke begrense ferdselen eller atkomsten i reguleringsbestemmelser eller avtale med grunneiere, uten at det er saklige grunner til det.

Reguleringsbestemmelsene § 18 pkt 1 andre ledd forutsetter at det skal defineres en ferdselstrasé i samarbeid med grunneierne i området, og at ferdselen inn i område SV1b skal etableres gjennom en port i gjerde mot vest.

Dette gjerdet ble bygd etter avtale 4. juni 1966, som ble inngått i forbindelse med erverv av det tilgrensende området Ovnsbråten som offentlig friluftsområde. Etter avtalens pkt. 12 skulle kommunen bekoste og vedlikeholde gjerde i grenselinjen fra sjøen og opp til Løkenesveien.

Befaringen viste at dette gjerdet gir en effektiv sperring av atkomsten til den aktuelle strandstrekningen, som er å anse som utmark. Etter Miljøverndepartementets oppfatning må det vurderes om dette gjerdet er lovlig i forhold til friluftsløven § 13 om sjikanøse stengsler. Bestemmelsen fastsetter at eier eller bruker av grunn ikke ved stengsel eller på annen måte må vanskeliggjøre den ferdsel som er tillatt etter loven, med mindre det tjener hans berettigede interesser og ikke er til utilbørlig fortrenghet for allmennhetens ferdsel.

Vi må etter dette kunne slå fast at det offentlige ikke har adgang til å inngå avtaler som griper inn i allemannsretten. Allemannsretten står på egne ben. Etter vår oppfatning er det flere eksempler på avtaler inngått av offentlige myndigheter som ikke kan håndheves overfor allmennheten. Det er liten grunn til å tro at domstolene vil gjøre annet enn ganske enkelt å se bort fra slike avtaler dersom en konkret sak om allmennhetens rekkevidde blir bragt inn for retten. Høyesteretts uttalelse i Kongsbakkesaken er i hvert fall en sterk indikasjon på dette.

7 Innholdet i allemannsrettene – retten til ferdsel, høsting, bading og opphold

7.1 Oversikt

Allemannsretten omfatter i hovedsak tre forskjellige grupper av rettigheter, nærmere bestemt rett til ferdsel, høsting og opphold. Oppholdsretten innbefatter bading, rasting, solbading, telting og annen overnatting. Vi viser også til «hensynsregelen» i frilufsloven § 11 første ledd, hvoretter den som utøver allemannsrett, «skal opptre hensynsfullt og varsomt for ikke å volde skade eller ulempe for eier, bruker eller andre, eller påføre miljøet skade.»

Kyststier er som et klart utgangspunkt knyttet til *ferdselsretten*. Som fremholdt av Høyesterett i Nesodden-dommen (Rt. 2012 s. 882) avsnitt 35, vil kyststier ikke bare bidra til å sikre ferdselsretten, men også «fremme slik fritidsaktivitet som stien innbyr til.» Videre, i avsnitt 51, beskriver Høyesterett det funksjonelle aspektet ved kyststier som følger:

For en kyststi er (...) ferdselen i seg selv det sentrale; den særegne opplevelsen ved å bevege seg langs sjøen og i miljøet ved strandkanten.

Faktisk sett kan det være at visse utmarksområder ved en kyststi i særlig grad innbyr til høsting, bading eller opphold. Det kan også være at ferdselsfolk uansett ønsker å utøve høsting, bading eller opphold på et utmarksområde langsetter kyststien, uavhengig av forholdene på det aktuelle stedet. Spørsmålet om høsting, bading eller opphold som ledd i bruk av kyststi, vil typisk gjelde utmarksarealer som direkte eller indirekte grenser til selve kyststien. Et eksempel kan være at kyststien er omgitt av utmarksarealer som frister til plukking av ville bær. Et annet eksempel kan være at kyststien går nærme et utmarksareal i sjøkanten som inviterer til bading. Et tredje eksempel kan være at kyststien passerer et tilstøtende utmarksareal som er godt egnet for å nyte utsikt.

Rettslig sett er retten til høsting, bading og opphold underlagt andre vilkår enn retten til ferdsel. Selv om det på et sted foreligger rett til ferdsel, er det ingen automatikk i at allmenheten også kan utøve rett til høsting, bading eller opphold i relasjon til det samme stedet. Rett til ferdsel er ikke ensbetydende med rettslig adgang til høsting, bading og opphold.

Furumoa-dommen (Rt. 1998 s. 1164) gjaldt direkte spørsmålet om det forelå rett til ferdsel over stranden på eiendommen «Furumoa» i Sandefjord kommune.²⁰ Høyesterett konkluderte med stranden på Furumoa var å anse som utmark, slik at det forelå ferdselsrett. Høyesterett bemerket samtidig, med henvisning til at eiendommen var bebodd hele året, at allmennheten *ikke* ville ha hjemmel til bading eller rasting knyttet til stranden på Furumoa, noe som heller ikke var omstridt mellom partene i saken.

På den bakgrunn må kommunen være oppmerksom innholdet og omfanget av den enkelte allemannsrett, herunder grensesnittet mellom de respektive rettighetene. Allemannsrettene er hjemlet i frilufsloven § 2 om ferdsel, § 5 om høsting, § 8 om bading og § 9 om opphold. De enkelte allemannsrettene er nærmere omtalt i det følgende, se punkt 7.2 til 7.5.

7.2 Retten til ferdsel

Dersom et område blir definert som utmark etter frilufsloven § 1a, se punkt 4 er den klare hovedregelen at allmennheten uten videre vil ha rett til ferdsel, forutsatt at ferdselen skjer hensynsfullt og med tilbørlig varsomhet. Retten til ferdsel er fastsatt i frilufsloven § 2 første ledd:

I utmark kan enhver ferdes til fots hele året, når det skjer hensynsfullt og med tilbørlig varsomhet.

Frilufsloven angir ikke et generelt forbud mot bruk av allemannsrett til kommersielle eller organiserte aktiviteter, som for eksempel organiserte turer på kyststier. Kravet til god ferdselskultur vil uansett komme til anvendelse, se frilufsloven § 11. Såkalte «friluftsmøter», noe som typisk vil omfatte idrettsstevner og lignende, krever derimot samtykke fra grunneier, se frilufsloven § 10.

Ferdselsretten er *latent*, hvilket innebærer at rettigheten gjelder selv om den rent faktisk ikke gir seg til kjenne. Latensvirkningen er fastslått i Furumoa-dommen (Rt. 1998 s. 1164), hvor Høyesterett presiserer at manglende rettighetsutøvelse etter frilufsloven ikke medfører rettighetsbortfall. Som påpekt av Høyesterett, er allemannsrettene knyttet til «utmark», og ikke «faktisk utøvelse», slik at

²⁰ Rt-1998-1164 (Furumoa) er nærmere omtalt i punkt 4.1

rettighetene «hele tiden» vil ligge der «latent». En ny kyststi kan derfor dekke utmarksarealer som ikke tidligere er brukt til ferdsel.

Ferdselsretten er *formålsnøytral*. På den ene siden kan formålet være å komme seg til et bestemt sted, f.eks. til en strand. På den andre siden kan bevegelsen i seg selv være formålet. For så vidt gjelder kyststier, er det sentrale selve turopplevelsen langs sjøen og strandkanten, se Nesodden-dommen (Rt. 2012 s. 882 avsnitt 51).

Hovedregelen i frilufsloven § 2 første ledd er det rettslige basiselementet for bruk av kyststier. Ferdselsretten er som et klart utgangspunkt *dynamisk*, da det er tale om å bevege seg over et utmarksareal. Ferdselsretten inneholder samtidig et *statisk* element, som er av begrenset omfang. I forarbeidene heter det at ferdselsretten også omfatter opphold av «helt ubetydelig varighet», for eksempel slik at «ferdafolk stanser opp et øyeblikk for å puste ut eller nyte utsikt».²¹ Om ferdselsfolk derimot «slår seg til på et sted», for eksempel for å spise, hvile eller bade, er man i prinsippet utenfor rammene av ferdselsretten. Som påpekt i forarbeidene, var det «behov for særregler om adgangen til å ta slikt opphold på fremmed grunn, selv om oppholdet er et naturlig ledd i ferdselen.»

Vi er med det inne på grensesnittet mellom på den ene siden retten til ferdsel, og på den andre siden retten til bading og opphold, samt høsting.

Selv om man kan konstatere at det foreligger ferdselsrett på kyststi i utmark, er det ikke gitt at allmennheten *også* vil ha rett til bading eller opphold langs kyststien. Aktivitetstypene bading og opphold er av en annen karakter enn ferdsel. Sammenlignet med ferdsel er bading og rasting mer stasjonære og langvarige aktiviteter. Sett fra perspektivet til grunneier, vil bading og opphold generelt sett ha et større sjansepotensial enn ferdsel. Dersom en kyststi for eksempel går relativt nærme en eksisterende bolig- eller fritidsboligbygning, kan det for grunneier være stor forskjell på om ferdselsfolket på kyststien bare går forbi eller slår seg ned, med henblikk på bading eller

²¹ Ot.prp. nr. 2 (1957) side 30 (til § 9).

opphold. I et slikt område kan det være at frilufsloven gir allmennheten ferdselsrett, men ikke rett til bading og opphold.

Det at bading og opphold generelt sett vil være mer sjenerende enn ferdsel, særlig sett fra grunneierperspektivet, er reflektert i frilufsloven. For så vidt gjelder retten til bading og opphold, holder det ikke at vedkommende areal er anse som utmark. Frilufsloven oppstiller visse *tilleggsvilkår* for retten til bading og opphold. Frilufsloven § 8 om bading og § 9 om opphold oppstiller begge et særskilt vilkår om at de respektive aktivitetene ikke må være «utilbørlig fortrensel eller ulempe for andre», herunder den berørte grunneieren.

Spørsmålet om det også foreligger rett til bading eller opphold knyttet til et utmarksareal langsetter en kyststi, vil bero på en konkret vurdering av vilkårene i frilufsloven § 8 og § 9. Tilsvarende må spørsmålet om høsting langsetter kyststier bygge på en konkret vurdering av vilkårene i frilufsloven § 5.

7.3 Retten til høsting

Retten til høsting følger av frilufsloven § 5 første ledd:

Under ferdsel i utmark kan allmennheten høste ville nøtter som skal spises på stedet og plukke og ta med seg ville blomster, planter, bær og vill sopp, samt røtter av ville urter, når det skjer hensynsfullt og med tilbørlig varsomhet. For multer på muldebærland i Nordland, Troms og Finnmark gjelder første ledd bare når eier eller bruker ikke har nedlagt uttrykkelig forbud mot plukking. Uavhengig av et slikt uttrykkelig forbud kan allmennheten alltid plukke multer som spises på stedet.

Avgrensningen til «ville» blomster, planter, bær med videre innebærer at brukerne av kyststien ikke kan plukke forekomster som er plantet av grunneier, for eksempel prydplanter, selv om plantefeltet ligger i utmark.

Utøvelsen av høstingsrett må ikke være i strid med annen lovgivning, se frilufsloven § 19, noe som blant annet innebærer at brukerne av kyststien ikke kan høste arter som er fredet etter

naturmangfoldloven med tilhørende forskrifter.²² Områder langs kysten som er vernet som f.eks. naturreservat kan også ha egne regler om uttak og høsting av arter.

I forarbeidene til friluftsløven uttaler departementet at ferdselsfolk ikke kan «sanke røtter av ville urter av arter som er ført opp i Norsk Rødliste.»²³ Den som ønsker å sanke røtter plikter å «orientere seg om hva som er ført opp i Norsk Rødliste».²⁴ Rødlisten angir arter med risiko for å dø ut i Norge.²⁵

7.4 Retten til bading

Retten til bading er hjemlet i friluftsløven § 8:

Enhver har rett til å bade i sjøen eller i vassdrag fra strand i utmark eller fra båt når det skjer i rimelig avstand fra bebodd hus (hytte) og uten utilbørlig fortrensel eller ulempe for andre.

Det at bading må skje i «rimelig avstand» fra bebodd bygning, er ikke et selvstendig vilkår for retten til bading. Avstandsforholdet vil derimot være et sentralt moment i vurderingen av vilkåret om at bading ikke må være til «utilbørlig fortrensel eller ulempe for andre.»²⁶ Når det gjelder innholdet i utilbørlighetsvilkåret, viser vi til omtalen av friluftsløven § 9 om opphold, i punkt 7.5 nedenfor.

7.5 Retten til opphold

7.5.1 Hjemmelsgrunnlaget for oppholdsretten

Retten til opphold følger av friluftsløven § 9:

Plass til rasting, solbad, overnatting eller liknende må ikke tas i innmark uten eierens eller brukerens samtykke.

I utmark må plass som nevnt i foregående ledd ikke tas til utilbørlig fortrensel eller ulempe for andre. Telt må ikke settes opp så nær bebodd hus (hytte) at det forstyrrer beboernes fred og i hvert fall ikke nærmere enn 150 meter. Reglene om avstand fra bebyggelse gjelder likevel ikke på område som særskilt er innredet for telting.

²² LOV-2009-06-19-100, herunder FOR-1976-10-29-3763, FOR-2001-12-21-1525 med flere.

²³ Prop. 88 L (2010-2011) side 19.

²⁴ Prop. 88 L (2010-2011) side 19.

²⁵ [Rødlista for arter - Artsdatabanken.](#)

²⁶ Rt-2007-102 (Yxney) avsnitt 99-102.

Departementet kan gi forskrift om å tillate telting nærmere enn 150 meter fra bebodd hus (hytte) i kystnære områder.

Telting eller annet opphold er ikke tillatt i mer enn 2 døgn om gangen uten eierens eller brukerens samtykke. Samtykke til lengre opphold trengs likevel ikke på høgfjellet eller på område fjernt fra bebyggelse, [med mindre] det må regnes med at oppholdet kan medføre nevneverdig skade eller ulempe.

For tidsrommet umiddelbart før og under villreinjakten kan departementet på nærmere avgrenset høgfjellsområde forby eller regulere teltslåing som kan være til ulempe for villreinjakten.

Telting og ferdsel må skje på eget ansvar for skade som dyr kan påføre personer, telt og andre eiendeler.

Telting er underlagt særskilte vilkår, herunder vilkåret om at telt ikke må bli satt opp nærmere enn 150 meter fra bebodd bolig eller fritidsbolig. I forarbeidene heter det at 150-meterskravet gir uttrykk for et «absolutt minstemål».²⁷ Dersom hensynet til beboerne tilsier det, må ferdselsfolket etablere en større avstand mellom telt og bygning, noe som ofte kan være aktuelt i «åpent og flatt lende». Det er også viktig å være oppmerksom på at områder som er åpne for alminnelig ferdsel kan har restriksjoner med hensyn til telting, eksempelvis gjennom verneforskrifter vedtatt med hjemmel i naturmangfoldloven, eller bestemmelser til arealplaner.

7.5.2 Overordnet om utilbørighetsvilkåret

Opphold generelt er styrt av utilbørighetsvilkåret, det vil si vilkåret om at opphold ikke må være «utilbørlig fortrengsel eller ulempe for andre.» Utilbørighetsvilkåret gir anvisning på en interesseavveining. Hva som nærmere bestemt ligger i utilbørighetsvilkåret, er utbrodert av Høyesterett i Yxney-dommen (Rt. 2007 s. 102), se punkt 7.5.3 rett nedenfor.

7.5.3 Presentasjon av Rt. 2007 s. 102 (Yxney-dommen)

Den enstemmige høyesterettsdommen i Rt. 2007 s. 102 gjaldt eiendommen «Yxney» i Sandefjord kommune. På eiendommen var det oppført tre sommerboliger, «Villa Yxney», «Strandhuset» og «Fiskerhytten». I sjøen utenfor eiendommen lå det to holmer. Den ene holmen, «Torsholmen», lå

²⁷ Ot.prp. nr. 2 (1957) side 31 (Til § 9)

utenfor «Villa Yxney», med en avstand mellom fastland og holme på ned mot 35 meter. Den andre holmen, «Espeholmen», lå utenfor «Fiskerhytten». Avstanden mellom «Fiskerhytten og «Espeholmen var på 100 til 150 meter. «Strandhuset» var oppført mellom «Villa Yxney» og «Fiskerhytten», om lag 50 meter nord for førstnevnte bygning. «Strandhuset» lå til sundet mot «Torsholmen».

På fastlandet i umiddelbar nærhet av «Strandhuset», var det etablert en strand. Det var ikke omstridt at stranden ved «Strandhuset» var til eksklusiv bruk for grunneier. «Fiskerhytten» hadde også en egen strand på fastlandet. Det var heller ikke omstridt at stranden ved «Fiskerhytten» var til eksklusiv bruk for grunneier. Det som derimot var omstridt, var blant annet spørsmålet allmennheten hadde rett til å ta opphold på og bade fra de to holmene som hørte til eiendommen «Yxney», det vil si «Torsholmen» og «Espeholmen». Resultatet i Høyesterett ble at allmennheten kunne bruke de to holmene til opphold og bading.

Premissene fra Høyesterett ga for det første generelle føringer om betydningen av at eiendommen lå i *strandsonen*, se avsnitt 83-85. Høyesterett viste til at saken gjaldt nakne holmer uten muligheter for alternativ utnyttelse. Holmene var samtidig naturlig tilrettelagt for utøvelse av friluftsliv. Et ønske om at slike holmer skulle ligge ubenyttet, ville fort fremstå som dårlig fundert.

Førstvoterende viste i den forbindelse til Hvaler-dommen (Rt. 2005 s. 805) avsnitt 62 flg., hvor Høyesterett uttalte følgende:

For allmennhetens behov for rekreasjon og friluftsliv står strandområder i en særstilling. Som følge av den store betydning slike områder har for allmennhetens friluftsliv må grunneiere som bygger i strandsonen, etter min mening finne seg i å få allmennheten tettere inn på seg enn det som gjelder i områder hvor allmennhetens behov for ferdsel er mindre.

Førstvoterende bemerket at saken direkte gjaldt spørsmål ferdselsrett, men sitatet fra dommen var likevel treffende i forhold til de allemannsrettene som var tema i Yxney-saken, det vil si retten til bading og opphold. Ifølge førstvoterende kunne det samlet sett «neppe være tvilsomt at avveiningen av de motstående interesser i dag vil falle ut til fordel for allemannsrettene i større utstrekning enn vedtakelsen av friluftsloven.»

Premissene fra Høyesterett ga for det andre generelle føringer om *graderingen* av utilbørighetsvilkåret. Basert på lovteksten, nærmere bestemt standarden «utilbørilig», uttalte førstvoterende at det var tale om en «streng norm». Den strenge normen ble bekreftet av forarbeidene, hvor det kom frem at passusen «utilbørilig fortrensel eller ulempe» ble valgt fremfor uttrykket «åpenbar ulempe». Under stortingsforhandlingen ble det fremholdt at «åpenbar ulempe» var et «ensidig» uttrykk, som heller ikke sa noe om «størrelsen» på ulempen. Ifølge førstvoterende fulgte det av valget fra lovgiver, at selv en åpenbar ulempe normalt ikke ville være tilstrekkelig, med mindre ulempen også var «vesentlig».

Når det gjaldt den konkrete utilbørighetsvurderingen for spørsmålet om bading og opphold knyttet til Torsholmen, som resulterte i en konklusjon om at allmennheten hadde slike rettigheter, anså førstvoterende det som tilstrekkelig å fremheve fire faktiske forhold:

- Torsholmen var atskilt fra fastlandet med et sund som på det smaleste er 35 meter bredt
- Det var betydelig trafikk i sundet av passerende fritidsbåter
- Grunneieren hadde ikke tilrettelagt noen del av holmen til egen bruk. Interessekonflikten var ikke relatert til konkurrerende bruk, men til et ønske om ikke-bruk
- Bruken av Torsholmen var i tråd med tradisjonell turbruk, og holmen fremsto som særlig egnet for et slikt formål

For så vidt gjaldt forholdet til Furumoa-dommen (Rt. 1998 s. 1164), hvor Høyesterett bemerket at allmennheten ikke hadde rett til opphold og bading på Furumoa-stranden, som lå 65 meter fra hovedhuset på eiendommen, uttalte førstvoterende i Yxney-saken følgende:

[Grunneier] har for så vidt angår bading, særlig vist til Furumoasaken i Rt-1998-1164. Saken gjaldt direkte allmennhetens ferdselsrett, men førstvoterende ga, med tilslutning fra de øvrige dommere, uttrykk for at det ikke ville være adgang for allmennheten til å bade på stranden som var ca. 65 meter fra det bebodde hus. I den saken var imidlertid stranden i aktiv bruk av eier, og stranden lå i umiddelbar tilknytning til opparbeidet have. I strandsonen hadde eier bygget moloer og båtslipp, etablert utespiseplass og oppført flaggstang mv. I den saken var det tale om konkurrerende bruk av den samme stranden. Jeg kan da ikke se at uttalelsen i Furumosaken på noen måte tilsier at bading ved Torsholmen må anses å være til «utilbørilig fortrensel eller ulempe» for den ankende part.

Vi ser her at Høyesterett fremhever betydningen av «konkurrerende bruk» for samme utmarksareal. På den bakgrunn må vi legge til grunn at bading og opphold primært kan være til utilbørlig fortrengsel eller ulempe, dersom slike aktiviteter kommer i direkte konflikt med den lovlig etablerte bruken til grunneier. Den typiske situasjonen vil være at utmarksarealet allerede er lovlig tilrettelagt av grunneier for egen bruk, slik tilfellet var for Furumoa-stranden, samt strendene knyttet til Strandhuset og Fiskerhytta på Yxney. Torsholmen på Yxney var derimot uten en slik opparbeiding fra grunneier.

7.5.4 Sammenfatning av utilbørlighetsvilkåret

Basert på det som er fremholdt av Høyesterett i Yxney-dommen (Rt. 2007 s. 102), må vi legge til grunn at utilbørlighetsvilkåret gir anvisning på en *streng norm*, samt at utmarksarealer i strandsonen er av *særlig betydning* for utøvelsen av allemannsrett. Generelt sett skal det mye til for å konstatere at utilbørlighetsvilkåret er oppfylt, ikke minst i strandsonen.

Utilbørlighetsvilkåret må uansett bli underlagt en *konkret vurdering* i det enkelte tilfelle. Vi viser her til Yxney-dommen avsnitt 106, hvor Høyesterett i sin konkrete vurdering la avgjørende vekt på fire «faktiske forhold». I det følgende skal vi si noe mer om hvilke momenter som er henholdsvis irrelevante og relevante i utilbørlighetsvurderingen.

Irrelevante vurderingsmomenter

Ettersom den konkrete vurderingen av utilbørlighetsvilkåret skal bygge på faktiske forhold, må kommunen som et klart utgangspunkt se bort fra *historiske eiendomsforhold og gjeldende arealplan*.

Som fremholdt av Marianne Reusch, er friluftsløven basert på et utgangspunkt om at allmennheten må ta naturen «som den er».²⁸ Utilbørlighetsvurderingen kan derfor ikke bygge på rene historiske omstendigheter, det vil si forhold som ikke lenger utgjør en del av de faktiske forholdene på det aktuelle utmarksarealet.

²⁸ Inge Lorange Backer, Lov og Rett 2007 side 451-470 (LOR-2007-451).

Gjeldende arealplan etter plan- og bygningsloven er i prinsippet uten betydning for utilbørighetsvurderingen.

Relevante vurderingsmomenter

I relasjon til utilbørighetsvilkåret er det av sentral betydning å kategorisere den aktuelle interessekonflikten. Utilbørighetsspørsmålet kan oppstå i mange forskjellige situasjoner, men det er likevel to typetilfeller som danner ytterpunktene.

Det ene ytterpunktet er «rene brukskonflikter»: Det at bading og opphold kan være til utilbørlig fortrensel eller ulempe, vil *først og fremst* være aktuelt der slik aktivitet kommer i direkte konflikt med den lovlig etablerte bruken til grunneier. Det typiske vil være at aktiviteten til allmennheten skjer på, eventuelt i umiddelbar tilknytning til, et område som er lovlig tilrettelagt av grunneier for egen bruk, for eksempel ved opparbeiding av hage eller etablering av moloer, båtslipper, utespiseplasser, flaggstenger og lignende.

Det andre ytterpunktet «ikke-brukskonflikter»: Når interessen til grunneier består i å nyte egen eiendom i fred og ro, er det *i mindre grad* rom for å konstatere at bading og opphold vil være til utilbørlig fortrensel eller ulempe. Yxney-dommen (Rt. 2007 s. 102) kan her tjene som et eksempel, idet interessekonflikten var relatert til «grunneiers ønske om ikke-bruk» av det aktuelle utmarksarealet.

I forlengelsen av det grunnleggende skillet mellom «rene brukskonflikter» og «ikke-brukskonflikter», vil vi si noe mer om de momentene som kan inngå i vurderingen av utilbørighetsvilkåret:

- Plassering: Med referanse til Yxney-dommen avsnitt 83-85, vil det være av sentral betydning om det aktuelle utmarksarealet er plassert innenfor eller utenfor strandsonen. I strandsonen skal det generelt sett mer til for å konstatere at utilbørighetsvilkåret er oppfylt.
- Terrengforhold: Topografiske forhold, herunder høydeforskjeller i terrenget, kan etter omstendighetene være av stor betydning for spørsmålet om, og eventuelt i hvilken grad, privat bruk blir påvirket av allmenn aktivitet.

- Brukssituasjon: Dersom et utmarksområde blir gjenstand for utøvelse av flere forskjellige allemannsretter, for eksempel både bading og opphold, er det den samlede bruken som må bli vurdert opp mot utilbørighetsvilkåret. Vi viser her til Yxney-dommen avsnitt 94: «Det at frilufsloven regulerer de ulike aktivitetene i egne bestemmelser, skulle tilsi en selvstendig vurdering av hver enkelt aktivitet. Det kan etter omstendighetene være den riktige fremgangsmåte. Når det som skal vurderes er en bruk av holmen der de enkelte aktiviteter i hovedsak utøves under ett, finner jeg, som lagmannsretten at det ved interesseavveiningen må ses hen til allmennhetens samlede bruk av området.»
- Avstandsforhold: Frilufsloven § 8 angir et nominelt vilkår om at bading må skje i «rimelig avstand» fra bebodd bolig eller fritidsbolig. Som nevnt i Yxney-dommen avsnitt 99, er vilkåret om «rimelig avstand» uten selvstendig betydning. Vilåret er å anse som en understrekning av at avstandsforhold må stå «sentralt» ved utilbørighetsvurderingen. Tilsvarende må gjelde for frilufsloven § 9 om opphold.
- Bruksmåter: Den lovlige og faktiske bruken av bygningene til grunneier kan være et relevant moment. I Furumoa-dommen ble det lagt til grunn at allmennheten ikke hadde rett til bading fra og opphold på Furumoa-stranden, selv om det ble konstatert allmenn ferdselsrett over den samme strandstrekningen. I relasjon til spørsmålet om bading og opphold, fremhevet førstvoterende at Furumoa-eiendommen var «bebodd året rundt.» Kontrasten er eiendommer med mer sporadisk bruk, for eksempel fritidseiendommer, hvor det generelt sett skal mer til for å konstatere at utilbørighetsvilkåret er oppfylt.
- Bruksalternativer: Alternative bade- og oppholdssteder kan være et relevant moment. Forholdet er omtalt i Yxney-dommen avsnitt 89, hvor grunneieren anførte at retten måtte legge betydelig vekt på at det i umiddelbar nærhet var en rekke alternative strender og holmer til bruk for allmennheten. Med referanse til Hvaler-dommen, bemerket førstvoterende i Yxney-dommen at anførselene ikke kunne bli avvist på prinsipielt grunnlag. Ifølge førstvoterende kan forholdene ligge slik an, at den bruk som er til sjenanse for den berørte eiendommen, fremstår som «unødvendig eller endog til sjikanøs.» Særlig der hvor bruken av en eiendom kan bli ansett som «unødvendig eller endog til sjikanøs», må det derfor være adgang til å legge vekt på at allmennheten vil ha adgang til alternative bade- og oppholdssteder.

7.5.5 Spørsmålet om rettighetsopplysning

Dersom en kyststi går over et utmarksareal hvor allmennheten ikke har rett til bading eller opphold, fordi slik aktivitet vil være til «utilbørlig fortrensel eller ulempe for andre», kan det være at ferdselsfolk likevel bader fra eller raster på arealet. I slike tilfeller får vi spørsmålet om grunneier på behørig måte kan opplyse allmennheten om det for et konkret utmarksareal, ikke foreligger rett til

bading eller opphold, eventuelt begge deler. Den praktiske fremgangsmåten vil være at grunneier setter opp et opplysningsskilt.

Spørsmålet er løst i Furumoa-dommen (Rt. 1998 s. 1164), hvor Høyesterett ikke bare kom til at det forelå ferdselsrett over stranden på eiendommen «Furumoa», men også ga en tilleggsbemerkning om at allmennheten ikke hadde hjemmel til å bade fra eller raste på den samme stranden. Ifølge førstvoterende ville det ikke være i strid med frilufsloven § 13 om grunneier orienterte om dette «på hensiktsmessig måte».

En eventuell skilting eller lignende kan bare gjelde uhjemlet bading eller opphold. Om et skilt eller lignende legger begrensninger på retten til ferdsel i utmark, vil det være tale om et ulovlig stengsel etter frilufsloven § 13, som kommunen kan krevet fjernet med hjemmel i frilufsloven § 40, se punkt 8 rett nedenfor.

8 Stengsler i kyststraseen²⁹

8.1 Innledning

I kommunens arbeid med kyststi vil en kunne bli oppmerksom på ulike stengsler eller hindringer for ferdsel og opphold i utmark. Grunneiere eller andre kan ha gjort tiltak som påvirker muligheten til å ferdes. Tiltakene vil kunne fungere som fysiske eller psykiske barrierer for ferdsel. Et eksempel på fysisk stengsel er et gjerde over en sti. Et eksempel på psykisk stengsel er utsetting av benker på svaberg, som vil danne et inntrykk av at det er tale om noens innmark. Frilufsloven gir kommunene en vid adgang til å gi pålegg om fjerning av ulovlige stengsler. For kommunene er det imidlertid vanskelig å ta stilling til om et tiltak er ulovlig, særlig gjelder dette det påstås at tiltaket har fått tillatelse etter annet lovverk, for eksempel plan- og bygningsloven. Dette kommer vil tilbake til.

²⁹ Miljødirektoratet har utarbeidet to veiledere som gjelder stengsler i strandsonen: [Fjerning av ulovlige stengsler i strandsonen](#) og [Kartlegging av ulovlige stengsler i strandsonen](#).

8.2 Innholdet i frilufsloven § 13

Forbudet mot tiltak i 100-metersbeltet langs sjø, jf. pbl. § 1-8, har til en viss grad sin parallell i frilufsloven § 13. Bestemmelsen omhandler ulovlige stengsler og forbudsskilt i utmark og rekker geografisk sett mye videre enn pbl. § 1-8. Frilufsloven § 13 slår fast:

Eier eller bruker av grunn må ikke ved stengsel eller på annen måte vanskeliggjøre ferdsel, opphold, bading eller høsting som er tillatt i denne lov, med mindre det tjener hans berettigete interesser og ikke er til utilbørlig fortrenghet for almenhetens utøvelse av allemannsrett.

Uten særskilt hjemmel er det ikke tillatt å sette opp skilt eller på annen måte kunngjøre forbud mot ferdsel, opphold, bading eller høsting som er tillatt i denne lov.

Stengsel, skilt eller kunngjøring som er i strid med denne paragraf, kan kreves fjernet etter § 40.

Stengsler må forstås i vid forstand. Dette kan være gjerder, skilt, henleggelse av masser/kvist,³⁰ utsetting av benker, plassering av båter m.m. Ordlyden «*ved stengsel eller på annen måte vanskeliggjør ferdsel ...*» favner vidt. I forarbeidene til bestemmelsen er det lagt til grunn:

Utgangspunktet blir at grunneieren ikke må legge hindringer i veien for den ferdsel loven tillater, uten at han har virkelig en akseptabel interesse i det. Dersom hindringen tjener hans berettigete interesser – f. eks. et gjerde for husdyr – vil hindringen i alminnelighet måtte godtas, forutsatt at den ikke åpenbart går lenger enn nødvendig og derfor virker til utilbørlig fortrenghet for almenhetens lovlige ferdsel.

Det som kanskje utgjør den vanligste formen for stengsel i strandsonen er oppsetting av gjerder. En omfattende rettspraksis legger til grunn at gjerder kan være ulovlige stengsler i frilufslovens forstand. Furumoa-dommen (Rt. 1998 s. 1164) gjaldt lovligheten av et pålegg om fjerning av et gjerde i strandsonen. Høyesterett konkluderte med at gjerdet var satt opp i utmark. Høyesterett uttaler om sammenhengen mellom konklusjonen om at arealet er utmark og frilufsloven § 13:

Etter lovens § 13 kan et stengsel som vanskeliggjør ferdsel som er tillatt etter loven, ikke bli stående "med mindre det tjener hans berettigete interesser og ikke er til utilbørlig fortrenghet for almenhetens ferdsel". Vurderingstemaet er snudd i forhold til § 1a, men jeg finner det likevel vanskelig å si at de samme faktiske forhold nå skal kunne berettigete eierens interesse i å ha et stengsel stående og ikke være til utilbørlig fortrenghet for ferdselsretten. Etter mitt syn må

³⁰ Se TSOS-2023-34452

paragrafen dels ta sikte på en annen faktisk situasjon, og under enhver omstendighet må lovligheten begrunnes i andre faktiske forhold enn de som er vurdert etter § 1a.

Gjerder i utmark vil, som et generelt utgangspunkt, alltid kunne sies å begrense eller hindre ferdsel og opphold. Det er likevel ikke grunnlag for å hevde at alle gjerder i utmark er ulovlige. Som det fremgår av § 13 omfatter ikke forbudet mot stengsler tiltak som tjener grunneieres «berettigete interesser» forutsatt at tiltaket ikke er til utilbørlig fortrensel for allmenhetens utøvelse av allemannsrett. Eiers ønske om å holde allmennheten ute er naturligvis i seg selv ikke en «berettiget interesse» etter § 13. I «berettigete interesser» ligger det at eiers legitime interesser, f.eks. gjerder som er pålagt i medhold av lov eller forskrift, ikke rammes av forbudet i § 13, forutsatt at hindringen ikke går lengre enn det som er nødvendig. Selv om et stengsel skulle være berettiget for eksempel av hensyn til eierens dyrehold, kan det likevel være ulovlig dersom det utformes slik at allmennheten ikke kan passere. I forarbeidene til friluftsløven er det klart fokus på mulige konflikter mellom eiere av landbrukseiendommer og allmennheten. Med bruk av ordet husdyr i forarbeidene er det grunn til å tro at en hadde kuer, sauer, hester, geiter ol. i tankene. Det er nok liten grunn til å tro at domstolene vil gi husdyrhold, i form av gjerdehold for selskaphunder, en særlig beskyttelse i møtet med allemannsretten. Det ligger nok også i sakens natur at gjerdehold for hund lett kan bli vurdert til å gå *lenger enn nødvendig og derfor virker til utilbørlig fortrensel for almenhetens lovlige ferdsel.*

Fra rettspraksis har vi også eksempler på at andre typer *innretninger* er omtalt som stengsler etter friluftsløven § 13. Et eksempel finner vi i Hvaler-dommen, hvor bakgrunnen for høyesterettsavgjørelse om innmark og utmark var en stolpe med overvåkningskamera, som kommunen anså som et sjikanøst stengsel. Et annet eksempel finner vi i den såkalte Kongsbakkesaken hvor Høyesterett skulle ta stilling til om en port utgjorde et stengsel i friluftsløven § 13 forstand. Det var tilsynelatende ingen uenighet i Høyesterett om at en port kan utgjøre et stengsel i § 13 sin forstand. I den konkrete saken falt imidlertid flertallet ned på en konklusjon om at arealet bakenfor porten var et område som måttet anses som innmark.

En særlig utfordring kan være å ta stilling til gamle gjerder. Høyesterett behandler dette i Furumoa-dommen, og skriver:

Innledningsvis i min vurdering av sekkebestemmelsen finner jeg grunn til å reise spørsmål om hvilken betydning det har at området i vår sak har vært inngjerdet lenge. Gjerdet mot eiendommen "Ly" kan tidfestes til 1930-årene, og gjerdet mot naboeiendommen i syd – Sjøbakken Camping – iallfall til 1952, og det er ikke påvist noen ferdselsvei i strandsonen på eiendommen. I denne sammenheng kan det også være aktuelt å spørre om det har noen betydning at den bestemmelse som tidligere var tatt inn i friluftsløven § 13 – som forpliktet eiere å fjerne blant annet uhjemlede stengsler innen en seks måneders frist etter lovens ikrafttreden – ikke er etterlevd. Spørsmålet er om en eier av et areal som ellers ville vært utmark, får en særlig rettsbeskyttelse mot allmennhetens ferdsel, fordi slik ferdsel tidligere ikke har vært utøvd. Etter min mening må man her ta utgangspunkt i at ferdselretten har vært – og er – til stede så lenge et område rettslig sett er å anse som utmark. Manglende utøvelse av retten fører ikke til at den faller bort. Allemannsrettene er knyttet til utmark og ikke til faktisk utøvelse. Rettene vil således hele tiden ligge der latent.

Utover gjerder kan også utsetting av hagemøbler, blomsterkrukker, levegger o.l. vurderes som stengsler i strandsonen. Naturskapte ferdselshindringer som for eksempel hindringer skapt av ras, vindfall o.l. er ikke stengsler i etter friluftsløven § 13.

8.3 Gjerder satt opp før 1957

Vedtaket av friluftsløven i 1957 var i stor grad en lovfesting av tidligere ulovfestede regler om allemannsretten i norsk rett. Marianne Reusch skriver:³¹

Det har vært delte meninger om i hvilken grad friluftsløven i 1957 videreførte sedvanerettslige regler, og i hvilken utstrekning loven skapte ny rett. Også forarbeidene til friluftsløven gir uttrykk for et delvis motstridende syn.

Med hensyn til vurderingen av lovligheten av gjerder oppsatt før 1957 vil innholdet i en eventuell sedvanerettslige regler om lovligheten av gjerder før 1957 være av stor interesse. Høyesterett har i Furumoa-dommen tatt stilling til lovligheten av et gjerde oppført før 1957. Høyesterett skriver:

Innledningsvis i min vurdering av sekkebestemmelsen finner jeg grunn til å reise spørsmål om hvilken betydning det har at området i vår sak har vært inngjerdet lenge. Gjerdet mot eiendommen «Ly» kan tidfestes til 1930-årene, og gjerdet mot naboeiendommen i syd – Sjøbakken Camping – iallfall til 1952, og det er ikke påvist noen ferdselsvei i strandsonen på eiendommen. I denne sammenheng kan det også være aktuelt å spørre om det har noen betydning at den bestemmelse som tidligere var tatt inn i friluftsløven § 13 – som forpliktet eiere å fjerne blant annet uhjemlede

³¹ Reusch, Marianne, *Allemannsretten – Friluftslivets rettsgrunnlag*, Flux forlag 2012, s. 36.

stengsler innen en seks måneders frist etter lovens ikrafttreden – ikke er etterlevd. (...) Tilsvarende fører etter mitt syn inngjerding av det som ellers er utmark ikke i seg selv til at området går over fra utmark til innmark. Jeg viser på dette punkt til drøftelsen i Friluftsløvsutvalgets innstilling side 8-9. Jeg finner også grunn til å understreke at jeg ikke kan se at en lite effektiv håndhevelse fra kommunens side av friluftsløvslovens regler har betydning her. Jeg peker på at det pålegg som tidligere var tatt inn i lovens § 13 siste ledd rettet seg mot grunnens eier eller bruker, og ikke stilte krav om offentlig håndhevelse.

En kunne kanskje ønsket at Høyesterett her hadde vært enda tydeligere på det rettslige grunnlaget for å forfølge lovligheten av gjerder oppsatt før friluftsløvsloven ble vedtatt.

I merknadene til § 13 i Ot.prp. nr. 2 (1957) side 34-35 sies det:

Komiteen har villet lovfeste den sjikaneregel som følger av gjeldende rett, men er klar over at den er vanskelig å praktisere. Særlig vil det i praksis oftest være nokså håpløst å få bevist at 'hensikten alene er å stoppe ferdselen. Departementet antar at regelen – når den først skal lovfestes – bør formes slik at den kan praktiseres mer etter objektive kjennetegn. Den bør da gi anvisning på en interesseavveining mellom grunneierens (brukerens) berettigete interesser og omsynet til almenhetens lovlige ferdsel.

Dette må forstås slik at vi også før vedtakelsen av friluftsløvsloven i 1957, og da basert på sedvanerett, hadde regler som forbød oppføring av «sjikanøse» stengsler, herunder gjerder. Uttalelsen fra departementet tyder imidlertid på at en mente av friluftsløvsloven innebar en endring, nemlig i form av en noe bredere vurdering «interesseavveining» enn det den sedvanerettslige «sjikaneregelen» gav anvisning på.

Etter vårt syn innebærer dette at gjerder i strandsonen, oppsatt både før og etter 1957, kan forfølges som ulovlige «tiltak» med hjemmel i friluftsløvsloven. Når en skal ta stilling til lovligheten av gjerder oppsatt før 1957 må det være normen i den sedvanerettslige «sjikaneregelen» som danner grunnlaget. Etter 1957 er det den mer objektive normen i friluftsløvsloven § 13 som danner grunnlaget. Dette innebærer at et gjerde som eksempelvis i 1934 ikke ble ansett å være sjikanøst fordi det var satt opp for å sikre området som beiteområde, i 2025 kan utgjøre et sjikanøst stengsel etter den sedvanerettslige normen fra før 1957. Typisk vil dette være der gjerdet eneste funksjon i dag vurderes å ha til formål å stenge allmennheten ute fra et område som rettslig sett defineres som utmark. Dette standpunktet gir også god sammenheng med innholdet i Furumoa-dommen.

Oppsummert kan en kanskje si at når det gjelder gjerder oppført før 1957 er det *hensikten* som er det sentrale, etter 1957 er det *virkingen* som er det sentrale.

8.4 Sammenhengen mellom frilufsloven § 13 og tillatelser etter annen lovgivning

Frilufsloven viker for tillatelser gitt i medhold av annen lovgivning, jf. frilufsloven § 19. Er det for eksempel gitt en tillatelse fra offentlig myndighet til oppføring av et gjerde med hjemmel i plan- og bygningsloven, vil gjerdet ikke kunne forfølges som ulovlig med grunnlag i frilufsloven § 13.

DEL II: Prosess

9 Oversikt

Denne delen av utredningen handler om hvordan kommunene bør gå frem i arbeidet med å merke kyststi. Fremstillingen veksler mellom å vise til hvilke krav lovgivningen setter til saksbehandlingen og som kommunene må følge, og å gi råd med hensyn til hva kommunene bør tenke på for å sikre effektivitet og forutsigbarhet, samt at konfliktnivået holdes så lavt som mulig. Det siste bygger i stor grad på erfaringer fra Miljødirektoratets ordning med juridisk bistand til kommunene i Oslofjorden, samt diskusjoner med den oppnevnte referansegruppen i utredningsprosjektet.

Proessen med å merke ny kyststi kan grovt sett deles i seks faser:



Kapittelinnholdingen nedenfor er bygd opp etter denne systematiseringen, slik at fremstillingen følger et tenkt kyststi-prosjekt fra A til Å. Det er likevel ingenting i veien for at utredningen brukes som et oppslagsverk, der man finner frem til de spørsmål man står overfor i en konkret sak.

10 Oppstartsfasen

10.1 Innledning

Det er viktig at kommunens arbeid med merking av kyststi er godt forberedt, slik at prosessen blir både effektiv og forutsigbar for alle involverte parter. I dette punktet skal vi se nærmere på hvordan kommunene bør gå frem når en starter opp en prosess hvor formålet er å etablere en kyststi. De rådene som gis her vil også være relevante der et kyststiprosjekt handler om å evaluere og vurdere allerede etablerte kyststier. Vi er i begge tilfeller på stadiet før den formelle saksbehandlingen iverksettes.

Det er en rekke forhold som kan utløse arbeid med kyststi. Det kan skje på grunnlag av et ønske fra innbyggere eller lokale friluftslag, som etterlyser avklaring av hvor allmennheten har lov til å ferdes langs kysten i kommunen. Grunneiere i strandsonen kan også ytre et ønske om kyststi dersom dagens ferdsel skjer mer spredt på tilfeldige deler av eiendommene. I så måte kan det være en fordel for grunneier at ferdselen kanaliseres til en merket sti. Initiativet til kyststi kan også komme fra kommunen selv. F.eks. kan administrasjonen erfare at det er mange konflikter knyttet til ferdsel i strandsonen, f.eks. ved at kommunen stadig mottar henvendelser hvor de bes ta stilling til hvor det er tillatt med ferdsel og opphold, se friluftsløven § 20. Etablering av kyststi vil kunne bidra til avklaringer med hensyn til hvor det er tillatt å ferdes og ta opphold, og dermed dempe konflikter i strandsonen. Initiativet kan også komme fra politisk hold, som en del av et politisk mål om å styrke friluftshensyn i kommunen.

Oppstart av arbeid med å merke kyststi kan forankres i kommunen på flere måter. F.eks. kan dette fremgå av samfunnsdelen til kommuneplanen eller i kommunens planstrategi. Kommunen kan også å utarbeide temaplaner for friluftslivets ferdselsårer, hvor kyststi inngår som et særskilt temaområde.³²

Det finnes eksempler på at flere kommuner har gått sammen for å lage en sammenhengende kyststi i regionen. Et slikt interkommunalt samarbeid kan være nyttig i mange henseender. For det første muliggjør dette at kyststier kan kobles sammen på tvers av kommunegrenser. For det andre kan kommunene utveksle erfaringer i arbeidet.

Fylkeskommunene kan også ha en sentral rolle i arbeid med kyststi. For det første kan fylkeskommunene fungere som en veileder og kunnskapsressurs for kommuner som ønsker å etablere kyststi. For det andre kan fylkeskommunen fungere som en koordinator ved et interkommunalt samarbeid. For det tredje kan fylkeskommunene selv utarbeide en regional temaplan for kyststrekningen i fylket, og dermed danne et viktig grunnlag for kommunenes arbeid med kyststi.

³² Miljødirektoratet har utarbeidet en egen veileder for temaplaner om friluftslivets ferdselsårer, se M-1292: <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m1292/m1292.pdf>

10.2 Forundersøkelser

Som vi kommer tilbake til i punkt 10.6, anbefaler vi at det treffes en formell beslutning om oppstart av arbeid med kyststi. En slik beslutning bør ha politisk forankring, slik at de folkevalgte i kommunen gis mulighet til å fastsette de overordnede styringskriteriene for arbeidet. Politisk forankring vil være viktig for å ivareta lokaldemokratiske prinsipper, samt redusere risikoen for at det senere oppstår uenigheter mellom administrasjonen og de folkevalgte når selve kyststien skal merkes.

Før det treffes en formell beslutning om iverksettelse av arbeidet med merking av kyststi, bør det foretas enkelte forundersøkelser. Forundersøkelsene i oppstartsfasen kan gjøres i form av skrivebordsøvelser. Senere, når kommunen skal vurdere hvor kyststien kan og bør merkes, vil det være nødvendig med både befaringer og dialog med grunneiere. Dette kommer vi tilbake til i kartleggingsfasen i punkt 11.

Et helt naturlig sted å starte, er å klargjøre behovet for og formålet med prosjektet. Et kyststiprosjekt kan både ha til formål å oppgradere og vedlikeholde stier som er merket som kyststi, og merke nye kyststistrekninger. Mange kommuner har allerede etablerte kyststier. Det kan tenkes at eksisterende kyststi består av en rekke, usammenhengende deler, slik at det er grunn til å undersøke mulighetene for å koble traseene sammen. Det kan også tenkes at eksisterende kyststitrassé ikke lenger gir hensiktsmessige løsninger med hensyn til hvor allmennheten kan og bør ferdes. En forundersøkelse bør derfor gjøre rede for behovet for å vurdere eksisterende traseer, i tillegg til å vise hvilke områder som ikke har kyststi.

Der kommunen allerede har eksisterende kyststier, bør det foretas en undersøkelse av hvilke avtaler kommunen tidligere har inngått. Dersom eksisterende kyststi skal endres, eller det skal foretas ny merking, er det viktig å undersøke hva kommunen allerede har avtalt med grunneiere. Tidligere inngåtte avtaler med grunneiere kan skape problemer dersom en eksisterende kyststi skal endres. Det kan tenkes at kommunen i de tidligere avtalene har gått utover sin myndighet, f.eks. ved å sette betingelser som begrenser allmennhetens lovfestede rett til ferdsel og opphold. Det kan derfor være prosesskrevende å ta opp slike avtaler til ny vurdering, da det kan vise seg at de ikke er rettslig holdbare. Samtidig er dette en del av arbeidet som må gjøres som ledd i et kyststiprosjekt.

At kommunene tidligere har praktisert loven feil, kan aldri legitimere at praksisen videreføres gjennom passivitet.

Aktuelle spørsmål kommunen bør besvare i en forundersøkelse:

- Hvor lang kystlinje har kommunen på fastlandet?
- Hvor stor andel av kyststrekningen har kyststi?
- Hva er status/tilstand for kommunens eksisterende kyststier, og er det behov for å vedlikeholde disse?
- Bør eksisterende merkede stier flyttes for å komme nærmere sjøen eller heve kvaliteten på turopplevelsen?
- Hva finnes av tidligere avtaler med grunneiere?
- I hvilken grad er det et behov for å iverksette et kyststiprojekt?
- Hva er målet med kyststiprojektet?

10.3 Styringskriterier for merking av nye kyststistrekinger

Forundersøkelsene danner grunnlag for at kommunen kan ta formelt stilling til om det skal iverksettes et arbeid med kyststi. Det kan reises spørsmål om en slik beslutning krever politisk vedtak. I de tilfeller det er tale om et mer omfattende kyststiprojekt, som innebærer at det må settes av både tid og ressurser til arbeidet, krever kommuneloven at beslutningen tas politisk. Uansett er det vår anbefaling at iverksettelse av et kyststiprojekt alltid besluttet politisk. Dette vil sikre lokaldemokratisk forankring, samt redusere risikoen for at det oppstår uenighet og konflikter mellom administrativt og politisk styringsnivå i de påfølgende fasene.

På grunnlag av forundersøkelsen bør administrasjonen lage et saksfremlegg som inneholder de opplysninger som er nødvendig for at de folkevalgte kan treffe en kunnskapsbasert beslutning. Det er viktig at saksfremlegget viser at det ikke er foretatt noen vurderinger av hvor kyststien eventuelt skal merkes. Dette er vurderinger som skal tas i kartleggings- og vurderingsfasen. Saksfremlegget bør også tydeliggjøre hvilken rolle de folkevalgte vil ha senere i prosessen, både som beslutningsmyndighet og der kommunens eventuelle vedtak om merking blir påklaget. Hvilken rolle de folkevalgte har, vil blant annet bero på den enkelte kommunens delegeringsreglement.

For at politikerne skal gis mulighet til å legge føringer for arbeidet, kan det være lurt at kommunen vedtar noen generelle styringskriterier for kyststiprosjektet. Dette er målsetninger som kan bidra til å danne en ramme for administrasjonens arbeid, samt skape forutsigbarhet for alle involverte aktører. I saksfremlegget bør administrasjonen presentere mulige styringskriterier – gjerne i form av alternativer. Det er viktig at forslagene gir rom for justeringer, slik at de folkevalgte kan sette sitt preg på styringskriteriene og dermed få eierskap til prosjektet. I det følgende nevner vi eksempler på mulige styringskriterier, hvor vi også kommer med noen merknader om mulige fordeler og ulemper.³³

Kyststien skal legges nærmest mulig strandlinjen.

Dette styringskriteriet er vanlig forekommende i mange kommuner. Det gis her et klart signal om at kommunen skal tilstrebe å finne trasévalg som innebærer at kyststien merkes nærmest mulig sjøen. Dette er i tråd med formålet med kyststi. Samtidig er det uheldig at kriteriet bruker formuleringen «skal». Det er en rekke forhold som kan tale for at deler av kyststien ikke bør legges nærmest mulig sjøen hele strekningen, f.eks. der enkelte områder er sterkt privatiserte eller lite tilgjengelige. Etter omstendighetene kan det ligge en egenverdi at kyststien går gjennom forskjellige terrengetyper og miljøer, med varierende avstand fra sjøkanten. Det kan også være at spesielt gode utsiktspunkter ligger noe lenger vekk fra sjøen. Kriteriet bør utformes slik at det gir rom for å finne trasévalg som gir de beste helhetsløsninger. En bedre formulering vil kunne være: *Kyststien bør legges nærmest mulig strandlinjen, der dette er hensiktsmessig.* Stort sett vil det være lurt å bruke begrepet «bør» fremfor «skal» i de overordnede styringskriteriene.

³³ Flere av forslagene bygger på, og er en delvis omskriving, av styringskriteriene fastsatt av Nordre Follo kommune: [Nordre Follo kommune - Kyststi langs Bunnefjorden](#)

Det bør tas sikte på å merke en sammenhengende kyststi som muliggjør et helhetlig stinettverk langs kystlinjen. Det er et mål å forhindre oppstykkede stipartier.

Målet om en sammenhengende kyststi er et sentralt styringskriterium. Det er lite hensiktsmessig at kyststien stadig stopper, slik at de som tar den i bruk stadig må gå tilbake samme vei som de kom. Samtidig bør heller ikke et slikt kriterium være en tvangstrøye. Både arealbruk og terrengforhold kan innebære at det vil være lite hensiktsmessig å binde sammen to kyststitraseer. Det kan også innebære at kyststien må merkes i områder som i liten grad kan assosieres med ferdsel langs sjø, f.eks. lengre strekk i sentrumsområder, ved sterkt trafikkerte veier eller områder som ligger langt inne på fastlandet. I slike tilfeller bør kommunen vurdere om det er mer hensiktsmessig å lage tydelig avgrensede kyststistrekninger, fremfor en sammenhengende kyststi som inneholder delstrekninger som er lite egnet til å fremme den fritidsaktiviteten stien skal innby til.

Der det er mulig, er det viktig å sikre tilgjengelighet for flest mulig.

Dette styringskriteriet skal sikre at flest mulig kan benytte seg av kyststien. En kyststi bør ikke merkes i områder som er lite tilgjengelige for folk flest. Kommunen bør derfor unngå områder som er svært kupert, eller som av andre grunner kan være risikofylte. F.eks. bør kommunen være varsom med å merke stien ved bratte eller glatte svaberg. Frilufsloven inneholder derimot ingen krav om universell utforming av stier. Tilgjengeliggjøring for en rullestolbrukere, barnevogner o.l. vil kreve opparbeidelse av traseen, noe som i seg selv kan forringe området friluftskvaliteter. Kommunen bør derfor være varsom med å tilstrebe løsninger som sikrer all slags bruk. I stedet bør det foretas en vurdering av hvilke strekninger som er spesielt egnet for slik universell bruk, slik at et utvalg av kyststistrekninger eventuelt kan bli særskilt tilrettelagt for dette. Dette vil typisk være de delene av kyststien som grenser til offentlige samlingssteder, slik som strender, parker og lignende.

Merking av kyststi bør unngås i områder hvor det under normale forhold er fare for sikkerhet.

I utgangspunktet skjer ferdsel i utmark på eget ansvar og egen risiko. De som bruker merkede og tilrettelagte kyststier bør likevel kunne forvente at kommunen ikke aktivt tilrettelegger for ferdsel i områder som medfører stor risiko for skade eller ulykker, under ellers normale forhold. Områder som kan medføre slik risiko, som f.eks. partier med bratte eller glatte svaberg, bør derfor unngås.

Det bør unngås at traseen legges til trafikkerte veier.

Mange bilveier er etablert langs kysten. En kyststi som går langs trafikkert vei vil i liten grad ivareta de kvaliteter som trekker allmennheten til ferdsel langs sjø. Dertil kan trafiksikkerhet tilsi at kommunen bør unngå å lede allmennheten til å ferdes langs trafikkert vei, særlig der veien ikke har fortau. Samtidig vil det i mange tilfeller være vanskelig å unngå at deler av en sammenhengende kyststi også vil måtte gå langs trafikkerte veier. Et styringskriterium som oppfordrer kommunen til å unngå å legge trasé langs trafikkert vei, vil bidra til at det tilstrebes å finne alternative traseer.

Kyststien bør tilgjengeliggjøre attraktive lokale møteplasser, som kystledhytter, strender og badeplasser, fint turterreng, viktige naturområder og offentlige brygger.

Dette kriteriet tar utgangspunkt i sentrale friluftdestinasjoner som grunnlag for vurdering av kyststitraseen. Slike områder bør markeres tydelig i kartgrunnlaget, slik at kommunen sørger for at kyststien kan sikre fremkomst til, og mellom, destinasjonene. Dette kriteriet bør også ses i sammenheng med kriteriet om å tilgjengeliggjøre kyststien for flest mulig. Det er nettopp tilgang til sentrale friluftdestinasjoner hvor kommunen bør være særlig oppmerksom på å sikre tilgang for en bred krets brukere.

Kyststi som er belastende for naturmangfoldet bør unngås.

Dette kriteriet bygger på å ivareta naturhensyn, og skal bidra til at kyststien ikke legges i områder som er særlig sårbare for ferdsel og annen aktivitet. Dette vil typisk være områder som er fredet som naturreservat eller viktige hekkeområder for fugl. Naturreservater kan ha særskilte regler om ferdsel, herunder forbud mot ferdsel. Som en del av kartleggingen av mulig kyststitrásé, bør kommunen merke av hvilke områder som eventuelt er underlagt vern etter naturmangfoldloven, eller som kommunen anser som særlig sårbart for allmenn ferdsel eller opphold. Dersom det er aktuelt å merke kyststi i områder som fredet, eller som er ansett som særlig verdifullt for naturmangfoldet, kan det være lurt å involvere andre relevante myndigheter i arbeidet.

Kyststien kan legges på eksisterende stier og turveier for å unngå store inngrep, der det er hensiktsmessig. På enkelte partier kan det også være aktuelt med mindre tilrettelegging. Mesteparten av stien skal være mulig å opparbeide med enkel rydding, skilting og merking.

Dette kriteriet bygger opp om en tanke om at merking av sti skal skje med minst mulig inngrep. Av og til vil det være nødvendig med tilrettelegging i form av fysiske tiltak. Friluftsløven § 35 første ledd gir kommunen hjemmel til å beslutte at det skal bygges klopper og broer på merket trasé. Tiltak utover dette, slik som trapper, sherpa-stier, større gangbruer . vil kunne kreve at det inngås særskilt avtale med grunneier eller at det gjennomføres i form av et ekspropriasjonsvedtak. Etablering av tiltak av noe omfang, som f.eks. sherpa-stier, større gangbruer mv. kan også kreve dispensasjon fra byggeforbudet i strandsonen. Dette kan både fordyre og forsinke kyststiprojektet, og det er derfor fornuftig at kommunen søker å finne trasévalg som krever minst mulig opparbeidelse.

Det bør unngås å merke kyststi i områder som er privatiserte, og hvor ferdsel vil komme tett opp til etablert bebyggelse.

Et slikt styringskriterium kan være begrunnet i at kommunen vil unngå å skape konflikter ved merking av kyststi. Etter vår mening kan det likevel være uheldig å fastsette et slikt utgangspunkt for arbeidet med å kartlegge en mulig trasé. I områder som er bebygde, vil det nemlig kunne være svært krevende å merke en sammenhengende kyststi uten at deler av strekningen vil kunne komme tett opp til bebyggelse eller gå over områder som fremstår som «private». I enkelte områder kan en del av kvaliteten til en kyststi være at den går tett på gammel kystbebyggelse og i trange gater. Kommunen bør derfor fokusere på å finne frem til hva som vil være mest hensiktsmessig trasé, og la friluftslovens definisjon av innmark og utmark være styrende for vurderingen om det skal vedtas merking eller ikke. Dette vil også bidra til mer likebehandling av grunneierne. Et annet poeng er at et slikt kriterium kan gi grunneiere et incitament til å gjennomføre tiltak som innebærer at eiendommen fremstår som mer privatisert, f.eks. ved å plassere hagemøbler, blomsterkrukker o.l. Her er det viktig å minne om Høyesteretts uttalelse i Hvaler-dommen, hvor det ble uttalt at grunneiere i strandsonen «må finne seg i å få allmennheten tettere inn på seg enn det som gjelder i områder hvor allmennhetens behov for ferdsel er mindre».

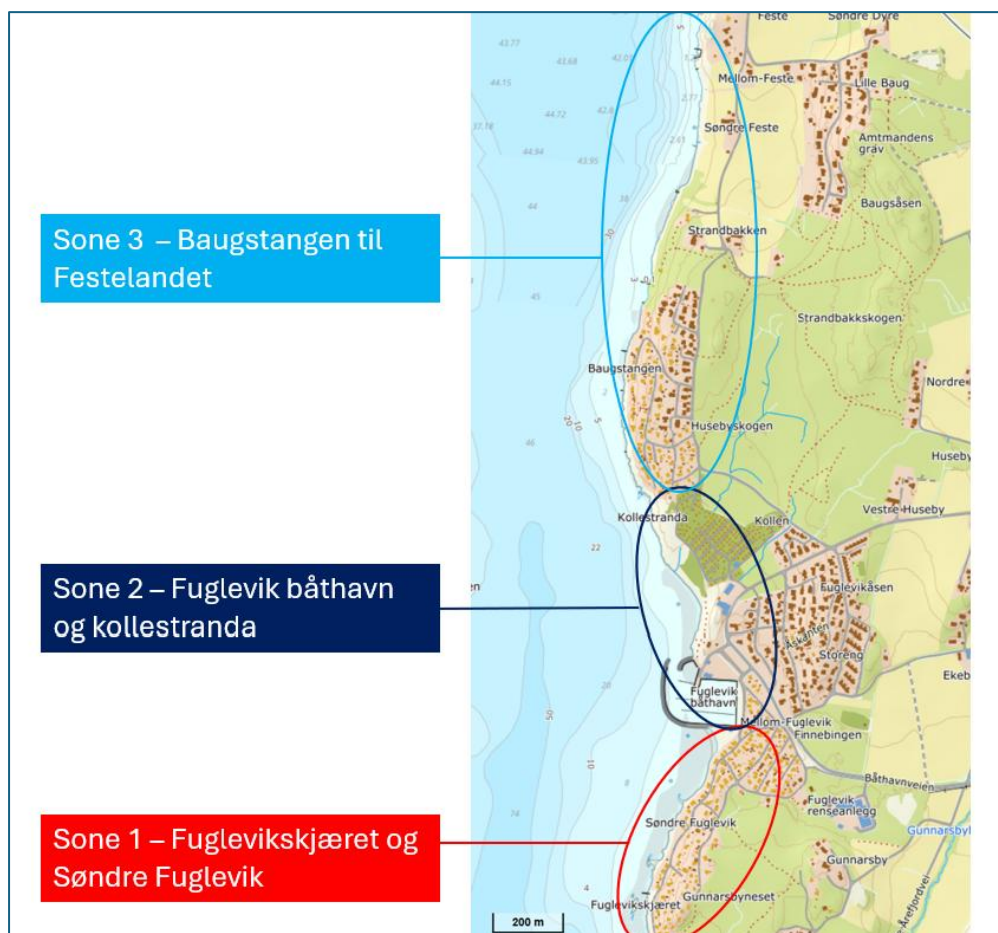
10.4 Inndeling i soner

Et kyststi-prosjekt kan være omfattende. Kommuner med lange kyststrekninger kan derfor med fordel dele inn kyststrekningen i flere soner. Det er mange fordeler med slik soneinndeling:

- Det bidrar til en mer helhetlig vurdering av hva som er hensiktsmessig trasévalg innenfor den enkelte sone og i kommunen som helhet.
- Det blir lettere for kommunen å varsle grunneiere og gjennomføre befaring, herunder håndtere innspillene som kommer.
- Folkevalgte kan bli fortløpende informert om utviklingen, ev. fortløpende treffe vedtak.
- Det vil kunne bidra til mer effektiv gjennomføring, ved at kyststien kan etableres trinnvis, fremfor at hele traseen må besluttes under ett.

Ved inndeling av soner, er det naturlig å velge ut avgrensede områder med og uten etablert bebyggelse. F.eks. kan kommunen ha syv-åtte områder langs kysten som er bebygde, hvor eventuell merking av kyststi vil komme tett opp til etablert bebyggelse. Naturlig avgrensede områder som er

tettbebyggelse eller hvor det er etablert industriell virksomhet, bør utgjøre en særskilt sone. Sonen bør trekkes frem til neste område som er preget av bebyggelse. Hva som er en hensiktsmessig soneinndeling, må selvsagt avgjøres ut fra de konkrete forholdene i kommunen.



Selv om en soneinndeling kan være nyttig, må også kommunen huske å løfte blikket utover den enkelte sone. For å sikre en mest mulig sammenhengende kyststi, må kommunen alltid se sonene i sammenheng når det skal tas stilling til hva som er hensiktsmessig merking av kyststitrassé i sonenes møtepunkter.

10.5 Grovkartlegging av mulige traseer

Etter at kyststrekningen er inndelt i soner, kan kommunen foreta en grovkartlegging av de enkelte sonene. Også dette kan gjøres som en skrivebordsøvelse. Den mer detaljerte kartleggingen skjer gjennom befarings på et senere tidspunkt, se punkt 11. Hensikten med grovkartleggingen er å klargjøre status for eventuelle eksisterende kyststier i sonene, og vurdere hvor omfattende

arbeidet med å merke en ny eller endret kyststi vil være. I tillegg kan en grovkartlegging vise områder som opplagt er egnet eller uegnet for kyststi, og dermed gi grunnlag for en sortering allerede før kartleggingsfasen.

Det er flere faktorer som kan si noe om egnetheten av en kyststi. *For det første* beror dette på arealbruken i området. Områder som er preget av tett bebyggelse ned mot kystlinjen, er kanskje lite egnet som kyststi. F.eks. kan det være nokså åpenbart at kyststien vil gå over områder som regnes som innmark i friluftslovens forstand, slik at en eventuell kyststi må merkes gjennom en avtale med grunneier eller i form av et ekspropriasjonsvedtak. Det kan også tenkes at området er lite egnet som kyststi nettopp fordi det innebærer at allmennheten blir ledet tett opptil bebyggelsen i området, og det finnes alternative ruter som vil være mer attraktive for ferdsel og opphold. *For det andre* vil egnetheten bero på terrengforholdene. Sentrale momenter her er hvor tilgjengelig området er for alminnelig ferdsel. Områder som f.eks. er svært kupert kan være lite egnet for merking av kyststi. Det samme gjelder områder med tett vegetasjon, bløtmark eller der man må krysse større bekker og elver.

En grovkartlegging av sonene innebærer ikke at det tas stilling til om områdene er innmark og utmark. Vurderingene bør heller være av overordnet karakter. Hensikten er å innhente informasjon for å klargjøre behovet for å iverksette et kyststi-prosjekt, samt å velge ut hvilke soner kommunen i så fall bør starte med. Her er et eksempel på et skjema for grovkartlegging av soner:

Holth & Winge

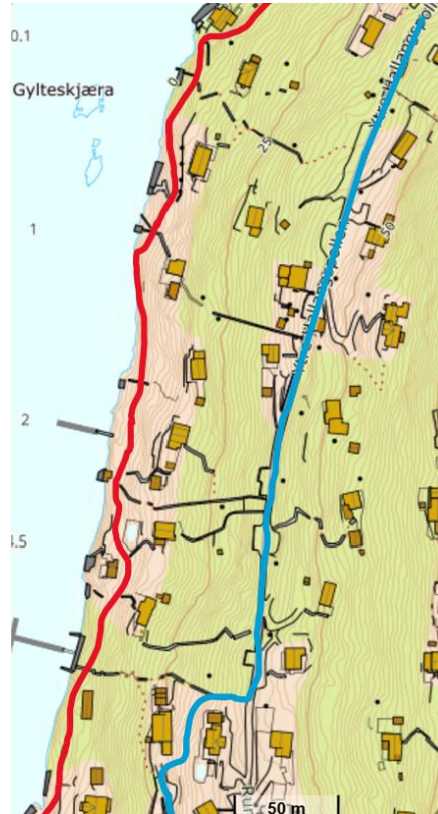
Sone	Navn	Lengde	Eksisterende sti	Arealbruk	Terreng	Foreløpig vurdering
1	Prestodden	1,2 km	Ingen kyststi er merket i området.	Store deler av området langs sjøen er bygd ut med fritidsboliger. Flere brygger og høy grad av privatisering. Det er oppført en rekke gjerder mellom eiendommene. Mindre bebyggelse ca. 30-50 meter fra strandlinjen.	Flatt og lite krevende terreng langs sjø. Delvis kupert terreng i skog i bakkant av bebyggelsen. Trafikkert vei ca. 60-80 meter fra strandlinjen.	En kyststi langs sjøen vil gå tett opptil bebyggelse, og krever en vurdering av innmark og utmark for en rekke eiendommer. Området i bakkant av fritidsboligene er mindre opparbeidet, men mer kupert. Mulig alternativ trasé i skog og langs vei bak bebyggelsen.
2	Kobbervika	2,4 km	Eksisterende kyststi i varierende avstand fra strandlinjen.	Noe spredt bolig- og fritidsbebyggelse. For øvrig skog og svaberg.	Noe krevende på utvalgte plasser. Bratte svaberg.	Kun spredt bebyggelse i området. Neppe nødvendig med vurdering av innmark/utmark. Noe bratt terreng ned mot sjø ved enkelte steder.
3	Holmenskjæret	0,8 km	Eksisterende kyststi frem til båthavnen.	Bortsett fra båthavn, er området ubebygget.	Lite krevende terreng.	Inngjerdet båthavn som reiser særskilte spørsmål med hensyn til merking av kyststi.
4	Nordre vik til Dyrodden	2,6 km	Ingen eksisterende kyststi.	Industriområde på Nordre vik. Spredt bebyggelse frem til Dyrodden.	Svært kupert utvalgte plasser. For øvrig lite krevende.	Muligheter for ny kyststi langs stranden vest for industriområdet. Videre må eventuell kyststi gå gjennom skog og delvis langs vei.

Grovkartleggingen kan også vise hvilke alternative traseer som bør kartlegges nærmere gjennom befarings. Noen ganger er trasévalget åpenbart, f.eks. der det allerede er velfungerende stier eller turveier. Andre ganger er valget mer usikkert, og da kan det være hensiktsmessig å skissere flere alternativer. Her er det selvsagt mulig å se for seg mange varianter. Figurene nedenfor er ment å illustrere hvordan kommunen kan grovkartlegge to alternative trasévalg, og der én hovedtrasé grovkartlegges med flere alternative delstrekninger.

Holth & Winge

Alternativ 1: Langs kysten

Alternativ 2: Langs veien

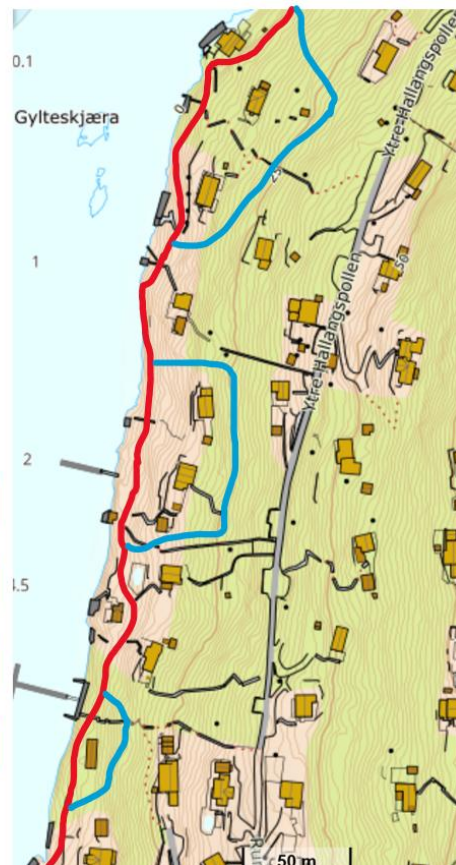


Alternativ 1: Langs kysten

Alternativ 2a: Bak Gnbr. 12/14

Alternativ 2b: Bak Gnbr. 2/16-18

Alternativ 2b: Bak Gnbr. 3/8 og 4/12



10.6 Kunngjøring av oppstart

Etter at de folkevalgte i kommunen har blitt enige om hvilke styringskriterier som skal gjelde, og det er gjennomført en inndeling og grovkartlegging av ulike soner, kan kommunen kunngjøre oppstart av kyststiprosjektet. Det er ikke uvanlig at en slik annonsering skaper en viss uro blant grunneiere i strandsonen. Det er derfor av sentral betydning at annonseringen inneholder god og fyldig informasjon om arbeidet og den videre prosessen, og at den viser hvordan grunneierne vil bli informert og involvert i beslutningene som skal tas.

Vi anbefaler at kommunen kunngjør kyststiprosjektet både på egne nettsider og i lokalaviser. En nettside som inneholder informasjon om prosjektet, relevant regelverk og en oversikt over soneinndelingen, vil kunne være nyttig for innbyggerne. Kommunen kan også henvise til nettsiden i påfølgende varslingsbrev til grunneiere. En god og informativ nettside vil trolig avlaste kommunen for en del henvendelser fra grunneiere.

Eksempel på kunngjøring av arbeid med kyststi:

Kunngjøring av arbeid med kyststi

Lillevik kommune har besluttet at det skal iverksettes et kyststiprosjekt. Formålet med kyststiprosjektet er å legge grunnlaget for en mer sammenhengende kyststi i kommunen, som bidrar til å gjøre strandsonen mer tilgjengelig for allmennheten.

Arbeidet starter opp [mm.åååå]. Kommunen vil vurdere muligheten for kyststi sone for sone. Når en sone blir valgt ut, vil grunneiere innenfor sonen motta et varsel om igangsetting, og det vil komme informasjon om tidspunkt for befaring.

På denne siden kan du finne mer informasjon om kyststiprosjektet, samt hvilke overordnede styringskriterier som ligger til grunn for arbeidet: [nettside]

11 Kartleggingsfasen

11.1 Planlegging og varsel om befaring

Kartleggingsfasen skal danne grunnlag for kommunens vurdering av hvor kyststi kan og bør merkes. Dette skjer ved at kommunen velger ut én bestemt sone, sender ut varsel om befaring og innhenter all informasjon som trengs for å kunne foreta en forsvarlig vurdering av hvor kyststi skal merkes innenfor sonen.

Som nevnt i punkt 10.4 vil inndeling av kystlinjen i flere soner være et hensiktsmessig grep, da dette gir mulighet for at kommunen kan ta for seg område for område. Grovkartleggingen av sonene vil videre danne grunnlag for å velge ut hvilken sone som først skal være gjenstand for nærmere kartlegging. Det kan være lurt å starte med de sonene som krever minst arbeid, f.eks. en sone hvor det helt eller delvis er merket kyststi, eller en sone med lite bebyggelse. I slike soner vil kartleggings- og vurderingsfasen gå effektivt, og kommunen kan raskt vise til fremgang i kyststiprosjektet. Senere kan kommunen ta for seg soner som reiser mer kompliserte spørsmål med hensyn til valg av trasé, enten på grunn av mye bebyggelse eller kupert terreng.

Når kommunen har valgt ut en sone, bør man sette et tidspunkt for befaring. Mens grovkartleggingen skjedde i form av en skrivebordsøvelse, er det vanskelig å se for seg at selve kartleggingen av aktuelle trasévalg, aktuelle steder for merking og behov for tiltak kan skje uten befaring. Selv om ikke friluftsløven krever at det gjennomføres befaring ved merking av kyststi, kan et slik krav følge av forvaltningsloven § 17 om at saken skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Dette kommer på spissen i de tilfeller grunneier motsetter seg merking og kommunen må vurdere om det skal treffes enkeltvedtak om merking, se 5.3 over.

Spørsmål som dermed oppstår, er om grunneiere skal:

- 1) bli varslet om befaring, og
- 2) få tilbud om å delta på befaring.

Som vi har sett, setter friluftsløven § 35 sjette ledd krav til varsling av grunneiere. Bestemmelsen sier ikke nøyaktig når varsling skal skje, men krever at dette skjer «i god tid før merkingen blir satt i verk». I så måte vil et varsel i forbindelse med befaring være et egnet tidspunkt. Dette vil gi

grunneier tilstrekkelig tid til å sette seg inn i arbeidet, og delta med innspill i prosessen. Grunneier har ikke krav på å få delta på befaring, men det vil likevel være i tråd med god forvaltningsskikk å gi grunneiere tilbud om å delta på befaring. Grunneier kan sitte på mye lokalkunnskap som kan være til nytte når kommunen skal finne de mest egnede traséalternativene, herunder hvor det er mest naturlig å merke kyststi. Befaring har også en side til veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11. Mange grunneiere vil trolig ha spørsmål knyttet til det pågående kyststi-prosjektet, og befaring er en god mulighet for å kunne gi veiledning om prosessen. Grunneiers eventuelle synspunkter på hva som er innmark og utmark skal det imidlertid ikke tas hensyn til når kommunen kartlegges mulige traseer. Grunneier gis anledning til å uttale seg om slike forhold på et senere tidspunkt, se punkt 12.4 nedenfor.

Når befaringen skal gjennomføres kan det være en fordel at ikke alle grunneierne dukker opp sammen på befaring. Det kan raskt bli mange personer som skal gå inn på de enkelte eiendommene, og det vil gjøre det mer krevende å føre en konstruktiv samtale med eieren av eiendommen som er gjenstand for befaring. Selv om det nok krever litt mer organisering, kan det derfor være lurt å avtale befaring med én og én grunneier.

Det kan være lurt at kommunen allierer seg med et lokalt friluftslag når det skal gjennomføres befaring. Slike lokallag kan sitte på viktig informasjon om kjente tur-ruter og destinasjoner, og dermed hva som er de mest egnede trasévalgene.

Når det gjelder fastsettelse av tidspunkt for befaring, anbefaler vi at kommunen selv avgjør dette. Det kan være svært krevende å tilpasse tidspunktet til de enkelte grunneieres ønsker og behov, særlig dersom det skal gjennomføres befaring på en rekke områder samme dag.

Varslet til grunneiere bør sendes i god tid før befaring, slik at grunneierne gis mulighet til å planlegge eventuell deltakelse. Varslet bør også inneholde informasjon om formålet med befaringen og om det er flere mulige traseer som skal kartlegges og undersøkes. Varslet bør også inneholde en henvisning til beslutningen om iverksetting av arbeidet med kyststi og den informasjonen som fremgikk av kunngjøringen. Det er også sentralt at varselet inneholder

informasjon om den videre prosessen, herunder at grunneierne gis mulighet til å komme med innspill i vurderingen av endelig valg av trasé. Her er et forslag til varslingsbrev:

Varsel om befaring i forbindelse med kartlegging av mulig kyststi

Vi viser til Lillevik kommunes beslutning om å iverksette et kyststiprosjekt. Formålet med kyststiprosjektet er å legge grunnlaget for en mer sammenhengende kyststi i kommunen, som bidrar til å gjøre strandsonen mer tilgjengelig for allmennheten.

Vi varsler med dette om at det vil gjennomføres befaring [dd.mm.åååå] i sone [sonenummer] som omfatter din eiendom. Befaringen starter kl. [xx.xx] ved [stedsnavn] og vil avsluttes ved [stedsnavn]. Vi estimerer at hele befaringen vil ta X timer. Du er velkommen til å delta på befaringen om ønskelig.

Hensikten med befaringen er å innhente informasjon som skal danne grunnlag for å vurdere hvor en mulig trasé for kyststi skal merkes. Dette kan innebære at vi undersøker flere alternative trasévalg i området. Det foretas ingen rettslige vurderinger eller beslutninger under befaringen.

Etter befaringen er gjennomført, vil kommunen foreta en vurdering av hvor kyststi skal merkes. Du vil motta forslag om merking av kyststi, slik at du gis anledning til å komme med innspill.

På denne siden kan du finne mer informasjon om kyststiprosjektet, herunder hvilke overordnede styringskriterier som ligger til grunn for arbeidet: [nettside]

11.2 Kartlegging av mulige traseer

Under befaringen er det viktig at kommunen innhenter all informasjon som vil være relevant for vurderingen av hvor en eventuell kyststi skal merkes. Her vil de overordnede styringskriteriene være av sentral betydning. Dersom styringskriteriene f.eks. har løftet frem hensynet om en mest mulig tilgjengelig kyststrasé, er dette noe kommunene må vektlegge innenfor alle sonene. Som tidligere nevnt beror valg av trasé i utmark på kommunens faglige og politiske skjønn, og dermed må kommunen være oppmerksom på at deres vurderinger kan skape presedens og fare for usaklig forskjellsbehandling, se punkt 3 over.

Det kan være nyttig å ha med seg et skjema som kommunen fyller inn under befaringen. Skjemaet bør inneholde alle momenter som kan være relevante for valget av trasé, herunder vurderingen av innmark og utmark. Skjemaet bør også være inndelt etter de eiendommer som er gjenstand for befaringskjema. Et befaringskjema kan f.eks. inneholde følgende punkter:

- **Egnethet.** Dette punktet handler om hvor egnet en mulig trasé vil være for merking av kyststi. Dette beror på en rekke forhold, blant annet om området er kupert, risikoutsatt, tilgjengelig m.m.
- **Avstand og høydeforskjell til ulike typer bebyggelse** (boligbygg, fritidsbygg, anneks, næringsbygg med videre). Dette er momenter som er av sentral betydning når det senere skal tas stilling til allmennhetens ferdselsrett.
- **Arealbruk.** En beskrivelse av hva eiendommen brukes til, samt en beskrivelse av opparbeidelsen.
- **Merking.** Her kan man notere om det er spesielle steder som egner seg til fysisk merking av kyststi. Dette vil typisk være på plasser hvor det kan være behov for å lede allmennheten i riktig retning, f.eks. i et kryss eller der det ikke finnes opparbeidet sti. Aktuelle steder for merking bør registreres med GPS-koordinater.
- **Tiltak.** Her kan man beskrive om det vil være behov for tiltak for å lette ferdselen, slik som broer og klopper, eventuelt om større tiltak vil være påkrevet.
- **Øvrig.** Her kan man skrive notater om eventuelle andre forhold som kan representere fordeler eller ulemper for kyststien.

Poenget med skjemaet er ikke minst å samle *konkrete og eiendomsspesifikke* data i relasjon til de momentene som inngår i vurderingen av om et areal er å anse som innmark eller utmark. Her er et eksempel på et tenkt skjema utfylt på en befaringskjema:

Holth & Winge

Sone 1 – Prestodden							
Eiendom	Egnetet	Avstand/høydeforskjell	Arealbruk	Stengsler	Merking	Tiltak	Øvrig
134/12	Traseen går langs strand. Lite kupert. Ikke opparbeidet tursti.	Kyststi på sjøsiden vil på det nærmeste være 7,8 meter fra fritidsbolig. Boligen ligger 4,5 meter høyere enn traseen.	Eiendommen er opparbeidet med plen ned til strand. Grunneiers eneste uteoppholdsplass er på sjøsiden av bebyggelsen.	Ingen gjerder eller andre stengsler på eiendommen	Mulighet for stolpe-skilt.	Ikke nødvendig.	
134/13	Alternativ 1 – På sjøsiden av boligen. Traseen vil delvis gå over støttemur som grenser mot sjø. Alternativ 2 – Mellom bolig og Holmenveien i bakkant. Også denne delen er avstengt med gjerde. For øvrig grei fremkomst.	Alternativ 1 – Traseen vil gå 4 meter fra anneks på samme høydenivå. Traseen vil gå 8,5 meter fra boligen med 1,6 meters høydeforskjell. Alternativ 2 – Traseen vil gå ca. 20 meter fra husveggen. Boligen ligger ca. 7 meter lavere enn traseen, lite synlig fra boligen grunnet vegetasjon	Alternativ 1 – Opparbeidet i form av støttemur, plen og platting. Alternativ 2 – Ikke opparbeidet, men traseen vil passere en trapp fra garasje til boligen.	Eiendommen er gjerdet inn.	Mulighet for å merke kyststi i form av skilt dersom gjerdet åpnes for allmenn ferdsel.	Ikke nødvendig.	Dersom kyststien ikke skal gå over eiendommen, må den merkes i skogen på nordsiden av Holmenveien. Det vil gi en omvei til traseen som ledes ned til sjøen ved 134/14

Flere av opplysningene i skjemaet kan fylles inn i forkant av befaringen, basert på opplysninger i kartdatabaser. Dette vil typisk gjelde avstander, registrerte bygg og gjerder. Dermed kan skjemaet også fungere som en sjekklister under befaringen, hvor kommunen kan kontrollere at oppførte bygg og konstruksjoner er registrert eller ikke. Kommunen bør også sørge for å ha tilgang på kartgrunnlag under befaringen.

Det er viktig å poengtere at hensikten med befaringen er å innhente kunnskap som skal danne grunnlag for de vurderingene som senere skal tas, herunder særlig vurderingene av innmark og utmark. Det er spesielt viktig at kommunen ikke går inn i en diskusjon med grunneiere på stedet om hva som er innmark/utmark. Det må forventes at enkelte grunneiere som deltar på befaringen vil komme med argumenter mot at kyststi merkes på deres eiendom. I slike tilfeller er det viktig at

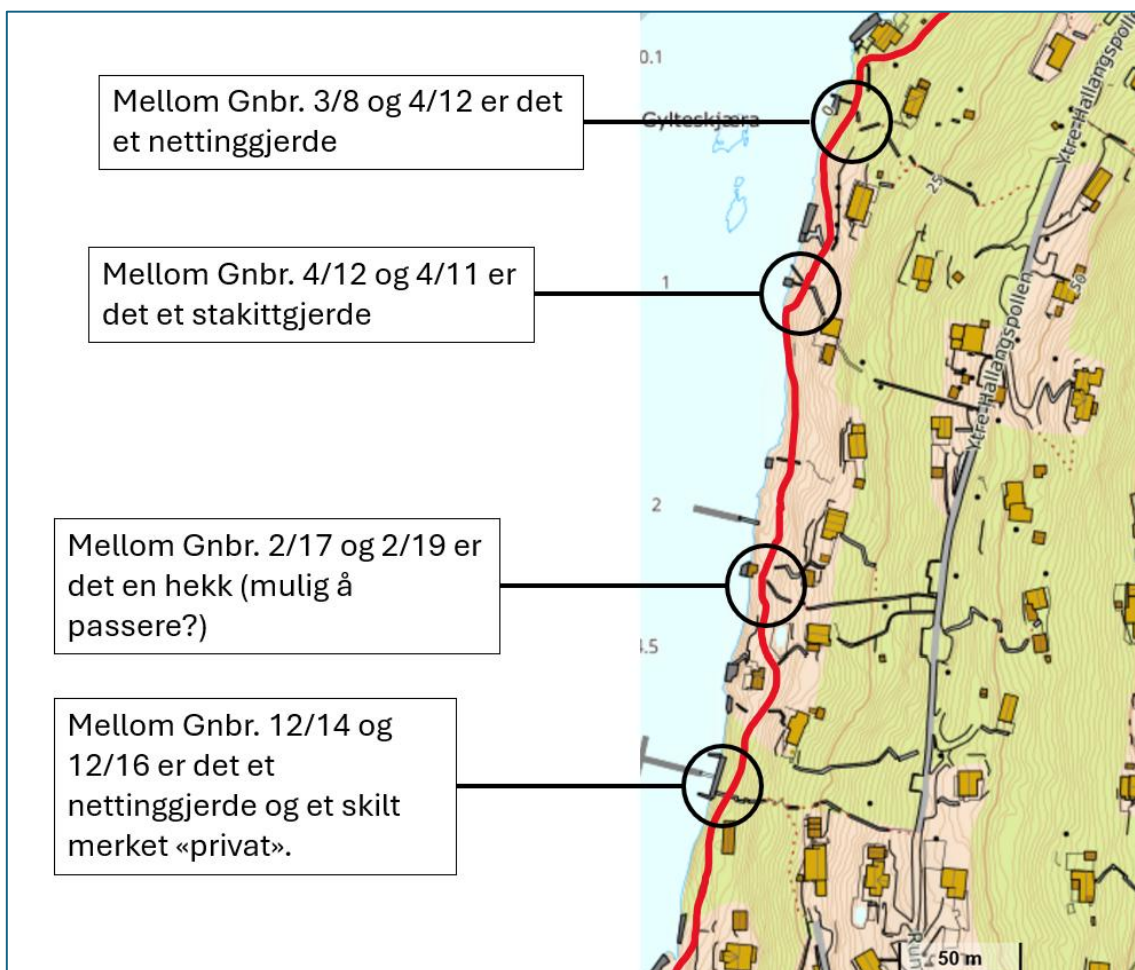
kommunens representanter gir tydelig beskjed om at dette er vurderinger som ligger lenger frem i tid, og at grunneierne skal gis anledning med å komme med innspill i denne fasen.

Under befaringen kan det oppstå noen utfordringer som kommunene bør være forberedt på. For det første kan det rent faktisk være krevende å gå langs en tenkt trasé dersom eiendommene i området er inngjerdet. Vi anbefaler da at kommunens representanter ikke klatrer over gjerder, men benytter seg av eiendommens naturlige inngangsparti. For det andre kan det hende at enkelte grunneiere nekter kommunen adgang til deres eiendom. Vi fraråder kommunen om å ta opp spørsmålet om nektelsen er berettiget eller ikke, og heller opplyse om at en mulig trasé i stedet vil vurderes ut fra fotografier og kartbaserte opplysninger. Et særskilt spørsmål som også kan oppstå, er om kommunen har rett til å ta bilder av og på privat eiendom uten særskilt samtykke. Rettslig sett er det ikke noe i veien for at kommunene tar bilder under befarings. Det kan tas bilder av både bygninger, gjerder og lignende konstruksjoner. Dette vil kunne være til stor nytte når det senere skal tas stilling til hvor kyststien skal merkes og i vurdering av om eventuelle stengsler er lovlige. Det er heller ikke noe i veien for at det er personer med på bildene som tas, f.eks. en grunneiere som delta på befaringen. Men dette bør unngås så langt som mulig, da det gjelder særskilte regler for bruk av bilder av personer iht. personvernlovgivningen.

11.3 Kartlegging av stengsler

Et viktig spørsmål ved merking av kyststi, er om gjerder, skilt og andre konstruksjoner kan anses som ulovlige stengsler etter friluftsløven § 13, se punkt 8 over. Selv om en del gjerder vises på kart, er det først ved befaringen at kommunen kan innhente opplysninger som danner grunnlag for å ta stilling til de kriteriene § 13 oppstiller. I tillegg til vurderingen av selve lovligheten, vil det ofte måtte foretas en vurdering av mulige tiltak som sikrer at allmennheten skal kunne passere stengselet.

Under befaringen bør kommunen skrive et særskilt notat om de stengsler og skilt som må underlegges en vurdering etter friluftsløven § 13. Stengslene og skiltene bør også dokumenteres med bilder, slik at det blir enklere å foreta den påfølgende vurderingen.



12 Vurderingsfasen

12.1 Vurdering av kartlagte traseer

Etter kommunen har gjennomført befarings i en utvalgt sone, er grunnlaget lagt for å ta stilling til hvor traseen skal merkes. Har kommunen fulgt fremgangsmåten i de forutgående punktene, skal den nå ha all informasjon som trengs for å gjøre en forsvarlig vurdering. I denne fasen er det viktig at kommunen opprettholder en dialog med grunneierne med tanke på å få samtykke til merking av kyststi. Kommunen bør tilstrebe å sikre at grunneierne både gir samtykke til at merking skal skje, og hvor og hvordan merking skal skje.

Det er viktig at kommunen gjør en grundig og etterrettelig vurdering av hver eneste eiendom som omfattes av kyststitraseen. Dersom grunneier motsetter seg merking, må kommunen treffe et enkeltvedtak om merking på eiendommen. Da krever forvaltningsloven § 17 at saken er så godt opplyst som mulig og at vedtaket begrunnes.

Det er flere spørsmål kommunen må ta stilling til ved vurdering av hvor traseen skal merkes. I det følgende tar vi opp de to mest sentrale – 1) om traseen går i innmark eller utmark, og 2) om hvor det er mest hensiktsmessig å merke kyststi.

Spørsmål 1 – innmark eller utmark?

Et viktig spørsmål er om den kartlagte traseen går over innmark eller utmark. Friluftsløven § 35 gir kun hjemmel til å merke kyststi i utmark. Kyststi i innmark krever enten avtale med grunneier eller vedtak om ekspropriasjon, se punkt 6.2 over.

I punkt 4 har vi vist hvordan man avgjør om et område må regnes som innmark eller utmark, herunder hvilke momenter vurderingen skal bygge på. Dette er en rettslig vurdering, som kan overprøves fullt ut av både statsforvalter og domstolene. Det er derfor viktig at kommunen foretar en begrunnet vurdering som viser hvordan kommunen har kommet frem til konklusjonen.

Det må foretas en vurdering av innmark og utmark for hver privateid eiendom som omfattes av en kartlagt trasé. I de fleste tilfeller vil det nok enkelt kunne konstateres at den kartlagte trasé går over utmark, uten at kommunen trenger å gjøre en grundig vurdering. I de tilfeller traseen går nær bebyggelse eller i andre områder som fremstår som privatiserte, kreves en mer grundig vurdering. Ofte vil det springende punktet være om allmennhetens ferdsel vil være til «utilbørlig fortrengsel» for grunneier, jf. «sekkebestemmelsen» i friluftsløven § 1a første ledd, se punkt 4.2.4 over. Dette må avgjøres på grunnlag av de faktiske opplysninger vurdert opp mot de momenter som er trukket opp i rettspraksis.

Det første kommunen bør gjøre er å beskrive arealbruken i eiendommen som er gjenstand for vurdering. Her vil skjemaet fra befaringen komme til nytte. Dette er punkter som bør inngå i beskrivelsen:

- Hva slags bruk er det tale om? Bolig, fritidshus, næring eller industri.
- Avstanden fra kyststi til bebyggelse. Både hovedhus og andre bygg for opphold.
- Avstanden fra kyststi til eiendommens uteoppholds plasser. Har eiendommen har alternative uteoppholds plasser?
- Topografi, særlig med hensyn til hvor synlig ferdselen vil være fra hus og oppholds plasser.

Deretter må kommunen foreta en konkret og begrunnet vurdering. Dersom kommunen kommer til at kyststien vil gå over «hustomt» eller «gårdsplass» i friluftslovens forstand, vil området karakteriseres som innmark. Hvis området ikke kan regnes som «hustomt» eller «gårdsplass», må kommunen vurdere om kyststien går i «lignende område» hvor allmennhetens ferdsel vil være til «utilbørlig fortrengsel» for grunneier, jf. sekkebestemmelsen i friluftsloven § 1a.

Det lar seg ikke gjøre å si noen generelt om hvor grensen mellom innmark og utmark skal trekkes; kommunen må gjøre en konkret vurdering i det enkelte tilfelle. Som nevnt flere steder i utredningens første del, er det en høyere terskel i strandsonen for å karakterisere et område som innmark sammenlignet med områder hvor allmennhetens behov for ferdsel ikke er like stort. Dette er slått fast i flere høyesterettsavgjørelser.

Dersom mindre bygninger som anneks eller båthus, eller andre installasjoner som brygger, plattinger har betydning for vurderingen av innmark eller utmark, bør det undersøkes om tiltaket er lovlig oppført. Dette gjelder særlig der tiltakene ikke er registrert i kommunens plan- eller kartgrunnlag. Det er uheldig om kommunen konkluderer med at en mulig trasé går over innmark under henvisning til et tiltak som egentlig er ulovlig oppført. I Nesodden-dommen uttalte Høyesterett i avsnitt 62 at «ulovlige arbeider selvsagt ikke kan frata et område dets karakter av utmark». Stort sett vil kommunen enkelt kunne avklare om et tiltak er lovlig eller ikke. Er det derimot tale om et eldre tiltak, kan ulovlighetsoppfølgingen være mer kompleks. Her vil lovligheten bero på de lover og lokale vedtekter som gjaldt da tiltaket ble oppført. Det er plan- og bygningsloven kapittel 32 som er hjemmelsgrunnlag for ulovlighetsoppfølging av tiltak. Dersom kommunen skal undersøke lovligheten av tiltak som et ledd i arbeidet med kyststi, er det av sentral betydning at arbeidet koordineres godt i kommunen, se punkt 12.3 nedenfor.

Spørsmål 2 – Hvilke alternative traseer i utmark er mest hensiktsmessig for kyststi, samt hvor og hvordan bør det merkes?

Selv om kommunen kommer til at en eiendom må regnes som utmark, kan det finnes to eller flere alternative traseer som er egnet for kyststi. En mulighet er at de alternative traseene går over forskjellige eiendommer. En annen mulighet er at det foreligger alternative traseer innenfor en og

samme eiendom. Hva som er den mest egnede traseen, må avgjøres ut fra et faglig skjønn. Om kommunen f.eks. kommer til at en trasé på sjøsiden av bebyggelsen må regnes som utmark, kan det tenkes at allmennheten heller vil foretrekke å ferdes i bakkant av bebyggelsen i dette område. Her er f.eks. utsikten langt bedre og det er mulig å ta opphold.

I motsetning til det som gjelder ved vurderingen av innmark og utmark, bør det ved vurderingen av hvor og hvordan det skal merkes foretas gjennom en dialog med grunneierne. Grunneiere sitter ofte med kunnskap om hvordan bruken av utmarka er, og hvordan merking kan bidra til at det ikke skapes unødvendige konflikter. Denne dialogen kan være svært viktig for å skape en opplevelse av å bli hørt i prosessen, samtidig som det ikke er fare for at allemannsretter forhandles bort. Når stiens trasé er fastlagt og det kun er spørsmålet om hvor og hvordan det skal merkes vil det være stort rom for dialog og fleksibilitet, så lenge formålet med merkingen ikke blir borte. Når og hvordan dialogen skal skje, er opp til hva den enkelte kommune finner hensiktsmessig. Et mulig alternativ er at kommunen sender et brev med foreløpig forslag til merking, og ber om innspill. Dialogen kan også skje i form av et fysisk møte, hvor kommunen og grunneier på det aktuelle stedet peker ut aktuelle steder for merking. Dersom grunneier er fast bestemt på at merking ikke vil aksepteres, er det ingen grunn til å gå i videre dialog om dette. Da er det bedre at kommunen viser til at det sendes varsel om mulig merking, og at grunneier vil gis anledning til å komme med skriftlige tilbakemeldinger på forslaget.

Hva som utgjør den mest hensiktsmessige traseen i utmark, samt hvor og hvordan det skal merkes, er ikke et juridisk spørsmål. Dersom et vedtak om merking av kyststi skulle bli påklaget, skal statsforvalter legge stor vekt på hensynet til det lokale selvstyret i prøvingen av hva som er det fortrukne trasévalget. Domstolene kan på sin side kun ta stilling til om traseen går over areal som må regnes som innmark eller utmark.

12.2 Vurdering av merking og eventuelle tiltak

Behovet for merking av kyststi vil variere fra sak til sak og strekning til strekning. Det er imidlertid svært viktig at kommunen gjør en grundig vurdering av hva som er hensiktsmessig på den enkelte strekning. Dette har en side mot informasjon til brukerne om hvor en skal gå for å følge en kyststi og en side mot å unngå konflikter som kan ha en rettslig side. Måten en gjennomfører merkingen

på kan bidra til at en ikke skaper rettslig konflikter. Vi tenker her på at en er tydelig på merking der brukerne ellers kan være i tvil om hvor kyststien går, og at en ikke unødvendig leder brukere inn mot og over arealer som rettslig sett kan betegnes som innmark. Slik sett er vi i kjernen av de avveininger som er gjort i frilufsloven.

Det er gjennom befaringen kommunen skal avdekke hvor det er mest hensiktsmessig å merke kyststi. Det kan imidlertid forekomme at man i vurderingsfasen finner frem til et trasévalg som innebærer at kommunen må gjøre en ny vurdering av hvor det rent faktisk er mest hensiktsmessig å merke kyststien. I slike tilfeller bør kommunen gjennomføre en ny befaring, hvor hensikten er å undersøke egnede steder for merking. Grunneier bør varsles og gis anledning til å delta på befaringen, slik at det dannes et bedre grunnlag for et påfølgende samtykke til merking, se punkt 12.4 nedenfor.

Det er viktig å understreke at den hensiktsmessighetsvurderingen som skal gjøres med hensyn til merking også bør sikre at allmennheten ikke ledes mot områder med ferdselsrestriksjoner gitt med hjemmel i f.eks. naturmangfoldloven. Et eksempel på viktigheten av kunnskap om og innholdet i vernevedtak etter naturmangfoldloven kan være Forskrift om vern av Færder nasjonalpark. I denne forskriften pkt. 5.2 slås det fast:

I sone B er det i tiden fra og med 15. april til og med 15. juli forbud mot all ferdsel på land og på sjø nærmere enn 50 meter fra land. Dette omfatter også surfebrett, seilbrett, kiting, paraglider og lignende samt dykkeaktivitet.

Dette er en type kunnskap som må foreligge før en merker kyststi, slik at unødvendige konflikter oppstår. En annen vurdering som bør gjøres som et ledd i hensiktsmessighetsvurderingen er vurderingen av om det merkes en sti som er trygg å ferdes på. Selv om det generelle utgangspunktet etter frilufsloven er at en ferdes i utmark på eget ansvar, kan dette stilles seg annerledes der noen, kommunen eller organisasjoner, merker en sti i utmark. Vi er ikke kjent med avgjørelser fra domstolene om at en kommune eller organisasjon er holdt ansvarlig for en (uaktsom) merking av kyststi. En kan derimot ikke utelukke at det, eksempelvis i lys av konkrete episoder, kan utledes et ansvar der den som har foretatt merking i lys av ny kunnskap ikke foretar seg noe når det gjelder å gi opplysning om mulig fare eller foreta endringer i merkingen. Det samme

kan nok sies om vedlikehold av klopper og bruer som er gjennomført med hjemmel i friluftsløven § 35.

12.3 Vurdering av ulovlige tiltak og stengsler

En utfordring når det gjelder merking av kyststi som foretas av kommunen kan være intern organisering. I en kommune er det ofte en egen avdeling eller egne ansatte som har ansvaret for et kyststiprosjekt. I vurderingen av om noe er innmark eller utmark er kommunen ofte avhengig av kunnskap om oppførte tiltak er lovlige eller ikke. Ofte er det egne avdelinger eller ansatte som jobber med ulovlighetsoppfølging i en kommune. I så måte er det helt avgjørende at denne kompetansen og denne faglige vurderingen tilflyter de som jobber med et kyststiprosjekt.

Viktigheten av denne kunnskapen og vurderingen illustreres av det Høyesterett skriver i Nesodden-dommen i avsnitt 62:

Innledningsvis nevner jeg at ulovlige arbeider selvsagt ikke kan frata et område dets karakter av utmark.

Flere kommuner har en egen fagavdeling som har ansvar for ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven kapittel 32. Dersom det i kyststiprosjektet oppstår spørsmål om et tiltak er ulovlig, er det viktig at de som arbeider med ulovlighetsoppfølging trekkes inn i arbeidet.

Videre må det foretas en vurdering av eventuelle skilt og stengsler i de alternative traseene. Dette er vurderinger som hører inn under friluftsløven, men som samtidig kan reise spørsmål som krever en vurdering etter plan- og bygningsloven. Friluftsløven § 19 slår nemlig fast at allmennhetens ferdselsrett kan begrenses av annet rettsgrunnlag. Har f.eks. grunneier fått tillatelse etter plan- og bygningsloven til å føre opp et tiltak som stenger for allmenn ferdsel, vil ikke kommunen kunne anvende friluftsløven § 40 for å kreve tiltaket fjernet. Dette viser også hvor viktig det er at kommunen koordinerer arbeidet med kyststi internt.

I punkt 8 over, har vi vist hvordan kommunen skal gå frem for å vurdere et stengsel etter friluftsløven § 13.

12.4 Varsling

12.4.1 Ved merking og eventuelle tiltak

På grunnlag av de vurderinger kommunen har gjort og den dialogen som har vært gjennomført med grunneiere, kan det utarbeides et forslag om kysttitrasé for den aktuelle sonen. Forslaget må vise hvordan kommunen har kommet frem til valg av trasé, herunder hvor og hvordan kyststien skal merkes. Det er også viktig at kommunen begrunner de rettslige vurderingene som er foretatt, og som kan ha dannet grunnlag for trasévalget. Det vil si at kommunen alltid skal begrunne hvordan den har kommet frem til at de undersøkte områdene er å regne som innmark eller utmark. Dette vil gi grunneierne mulighet til å sette seg inn i sakens faktiske og rettslige spørsmål, og dermed grunnlag til å komme med innspill til vurderingene.

Frilufsloven § 35 sjette ledd krever varsling ved merking av kyststi. Et formål med varsling er at de berørte aktørene skal gis mulighet til å uttale seg om saken før eventuelt beslutning tas. Forvaltningsloven § 16 om varsling slår fast at parten som varsles skal «gis høve til å uttale seg innen en nærmere angitt frist». Retten til å uttale seg er av stor betydning når det gjelder merking av kyststi, da det går et sentralt skille i prosessen mellom der grunneier aksepterer merkingen og der grunneier motsetter seg merkingen. Et varsel om merking av kyststi skal alltid sendes skriftlig til berørte grunneiere, selv om de har deltatt på befaring og hatt dialog med kommunen underveis i prosessen. Det må være et mål at kommunens dialog med grunneierne vil føre til at flest mulig gir sitt samtykke til kommunens forslag til merking. Dermed kan kommunen unngå å måtte treffe et enkeltvedtak om merking, da samtykket vil gi tilstrekkelig grunnlag for å iverksette merkingen.

Dersom grunneier motsetter seg merking vil beslutningen om merking av kyststi være et enkeltvedtak overfor denne grunneieren, se frilufsloven § 24 andre ledd. Dette innebærer også at vedtaket må begrunnes særskilt iht. bestemmelsene i forvaltningsloven §§ 24 og 25, og at grunneier gis anledning til å påklage vedtaket. Før kommunen skal ta endelig stilling til merking av kyststi, må det altså være avklart om grunneier aksepterer eller motsetter seg kommunens forslag til merking av kyststi. En slik avklaring kan skje gjennom uttalelse fra grunneier til forhåndsvarselet etter § 35. Varslingsbrevet må derfor være tydelig på at det bes eksplisitt om at grunneier tar stilling til dette spørsmålet. Forslag til varslingsbrev:

Varsel om merking av kyststi

Vi viser til Lillevik kommunes beslutning om å iverksette et kyststiprosjekt, samt befaringsgjennomført [dd.mm.åååå]. Formålet med kyststiprosjektet er å legge grunnlaget for en mer sammenhengende kyststi i kommunen, som bidrar til å gjøre strandsonen mer tilgjengelig for allmennheten.

På grunnlag av befaringsgjennomføringen [og ev. samtaler med grunneier] foreslår kommunen at kyststi merkes følgende steder på din eiendom (se vedlagte kart).

Vurderingen av innmark/utmark:

- Etter vår vurdering er området å anse som utmark, jf. friluftsløvsloven § 1a andre ledd. [beskrivelse av området og de momentene som har vært avgjørende].

Om merking:

- [her beskrives om og eventuelt hvor det er planlagt satt opp skilt].

Om tiltak:

- [her beskrives om det er behov for tiltak]
- Informasjon om erstatning etter skjønn.

Du gis anledning til å komme med dine innspill til det ovenstående. Fristen er [xx] dager/uker fra dato på dette brevet. Dersom du motsetter deg kommunens merking, bes du om å opplyse om dette i svaret. Bruk gjerne vedlagte svarbrev.

På denne siden kan du finne mer informasjon om kyststiprosjektet, herunder hvilke overordnede styringskriterier som ligger til grunn for arbeidet: [nettside]

Som det fremgår av forslag til varslingsbrev, vises det til et *svarebrev*. Det vil være enklere for kommunen å ta stilling til grunneierens innspill når disse fremgår i form av et standardisert brev. Det er særlig viktig å avklare om grunneier samtykker eller motsetter seg forslag til merking, eventuelt har andre forslag til hensiktsmessig merking.

Forslag til svarbrev:

Svar på varsel om merking av kyststi
Navn: _____
Eiendom (gnr./bnr.) : _____
Vennligst kryss av:
<input type="checkbox"/> Vi samtykker til merking av kyststi, som varslet i brev [dd.mm.åååå]
<input type="checkbox"/> Vi samtykker ikke til merking av kyststi, som varslet i brev [dd.mm.åååå]
Eventuelle merknader:

Det er ikke noe i veien for at kommunen også varsler friluftsansasjoner om mulig trasévalg. Et slik varsel vil være naturlig dersom et lokalt friluftslag deltok på befaringen. Friluftslaget bør også gis anledning til å komme med innspill til trasévalget, herunder merknader til om kommunens forslag til merking og tiltak anses som hensiktsmessig.

12.4.2 Varsel med krav om fjerning av ulovlige stengsler eller skilt

Dersom kommunen har kommet til at et stengsel eller et skilt er i strid med friluftsløven § 13, kreves det også varsel før grunneier gis pålegg om å fjerne eller endre stengselet/skiltet. Et slikt pålegg er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og da setter § 16 krav om at parten skal varsles og gis anledning til å uttale seg. Varselet må inneholde en begrunnelse av hvorfor kommunen mener stengselet/skiltet er i strid med friluftsløven § 13. Varselet bør også inneholde kommunens vurdering av hva som kreves av tiltak for at stengselet blir lovlig etter § 13, f.eks. at det settes inn en port i et gjerde.

Varselet bør inneholde en frist for grunneier til å komme med sine merknader. Kommunen bør oppfordre grunneier til å gi svar på om vedkommende er enig i kommunens vurdering, og en eventuell beskrivelse av hvilke tiltak som skal gjennomføres for at stengselet eller skiltet fjernes eller endres.

Vi anbefaler at kommunen sender dette varselet i et særskilt brev til grunneierne. Selv om krav om fjerning av stengsler og skilt har nær sammenheng med merking av kyststi, er det tale om to separate vedtak som må holdes adskilt.

I de tilfeller kommunen har tatt stilling til om et tiltak er ulovlig etter plan- og bygningsloven, bør arbeidet med kyststi koordineres med ulovlighetsoppfølgingen.

13 Beslutningsfasen

13.1 Beslutning om kyststitrásé

Etter at kommunen har mottatt svar fra grunneierne på varslene etter frilufsloven § 35 sjette ledd, er det tid for å treffe beslutning om endelig kyststitrásé. Igjen er vår anbefaling at slike beslutninger skjer sone for sone, fremfor at kommunen venter til alle sonene er kartlagt og vurdert.

Beslutning om hvor kyststitráséen skal gå, er ikke noe egentlig vedtak i forvaltningslovens forstand. En kyststi verken gir eller innskrenker noens rettigheter når det gjelder ferdsel i utmark. Allmennheten har etter frilufsloven adgang til å ferdes og ta opphold i utmark, uavhengig om det skjer på kyststi eller ikke.

Det er først der kommunen beslutter *merking* av kyststi man kan tale om myndighetsutøvelse i form av et vedtak i forvaltningslovens forstand. Det samme gjelder der kommunen beslutter at det skal gjennomføres tiltak for å lette ferdselen i tráséen. Dette vil være inngrep i den private eiendomsretten, og krever slik sett et særskilt hjemmelsgrunnlag. Som vi har sett i punkt 5 over, har kommunen to alternative rettsgrunnlag for å beslutte at kyststi skal merkes og at enkelte tiltak skal gjennomføres. For det første kan dette skje i form av et samtykke gitt av den enkelte grunneier som blir berørt. Dersom grunneier samtykker til forslaget om merking og tiltak som fremgikk av varslingsbrevet, se punkt 12.4, vil kommunen ha rettslig grunnlag for å merke kyststien. Dersom

grunneier motsetter seg merking og tiltak, må kommunen treffe et enkeltvedtak. Dette kan grunneier påklage etter bestemmelsene i forvaltningsloven kapittel VI.

Fysisk merking av en kyststi vil sjelden være nødvendig på alle eiendommer som en kyststitrásé går over. Hvor det er behov for å merke kyststi og hvor stor avstand det bør være mellom hvert skilt vil variere utfra de konkrete forholdene på stedet. Det samme gjelder behovet for å gjennomføre andre fysiske tiltak for å lette ferdselen. For eiendommer hvor verken merking eller opparbeidelse i form av broer eller klopper, er nødvendig trenger ikke kommunen grunneiers samtykke til beslutning av kyststitrásé. Kommunens beslutning av trasé over slike eiendommer vil heller ikke være et enkeltvedtak som grunneier kan påklage. Det er først dersom grunneier motsetter seg at allmennheten ferdes eller tar opphold på kyststien at kommunen må handle. Da kan kommunen treffe vedtak om merking av kyststi på eiendommen, som grunneier eventuelt må påklage. Grunneier kan også reise søksmål mot kommunen med påstand om at allmennheten ikke har rett til å ferdes eller ta opphold på fastsatt kyststitrásé.

13.2 Vedtak etter § 35 om merking og mindre tiltak

Dersom grunneier motsetter seg merking, kan kommunen treffe et enkeltvedtak om hvor og hvordan merking skal skje. Et sentralt spørsmål er hvem i kommunen som har myndighet til å treffe et slikt vedtak. Dette vil bero på kommunens delegeringsreglement. Beslutning etter § 35 sjettede ledd kan både delegeres til et politisk utvalg og til administrasjonen. Dersom kommunen ikke har behandlet friluftsløven § 35 i delegeringsreglementet, er det kommunestyret selv som må treffe vedtak om merking.

Det er opp til den enkelte kommune å bestemme den interne myndighetsfordelingen. Det kan være lurt at kommunen tidlig tar stilling til hvor beslutningsmyndigheten etter § 35 skal ligge. Det kan være uheldig for fremdriften i kyststiprosjektet dersom dette spørsmålet dukker opp i beslutningsfasen.

De vurderinger som gjøres når kommunen skal ta stilling til merking og eventuelle tiltak, er både av faglig, rettslig og politisk karakter. Den faglige vurderingen handler om hvor det rent faktisk er mest praktisk og forsvarlig at merking skjer, samt hvilke tiltak som er nødvendige for å lette ferdselen.

Den rettslige vurderingen går ut på om området er å regne som innmark eller utmark, samt om eventuelle tiltak ligger innenfor det handlingsrom § 35 gir hjemmel til. Den politiske vurderingen går ut på om det anses som hensiktsmessig med merking på den aktuelle eiendommen, basert på de hensyn og interesser politikerne ønsker å fremme.

Etter vår mening er det mest hensiktsmessig at administrasjonen er gitt myndighet til å treffe vedtak etter § 35. Dette begrunnes med at administrasjonen sitter langt tettere på saksforholdet, og har gjennom dialog med grunneier forsøkt å finne frem til hensiktsmessige løsninger. Grunneiers rettigheter vil ivaretas gjennom muligheten for å påklage vedtaket, og da vil kommunen kunne bestemme at klagen skal fremsettes for et politisk utvalg eller kommunestyret. De folkevalgte bør også være varsomme med å utøve et politisk skjønn med hensyn til hva som er hensiktsmessig merking og eventuell opparbeidelse i form av tiltak. Dersom de folkevalgte her inntar en ombudsrolle for de grunneiere som motsetter seg merking, vil kommunen raskt kunne utøve en usaklig forskjellsbehandling av innbyggere. Politikerne bør derfor heller fokusere på å fastsette gode styringskriterier i oppstartsfasen, slik at administrasjonens arbeid i størst mulig grad gjenspeiler de lokaldemokratiske forankrede styringsprinsippene, se punkt 10.6 over.

13.3 Vedtak etter § 40

På tilsvarende vis som ved merking av kyststi, vil også et pålegg om å fjerne et stengsel eller et skilt være et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Også her vil det være mulig å komme frem til en løsning uten at kommunen må treffe et slikt pålegg. I varselet om pålegg, kan kommunen be om tiltakshavers forslag til tiltak for å sikre at stengselet eller skiltet blir lovlig etter § 13. I så måte kan grunneier selv gjennomføre de nødvendige tiltak, f.eks. ved å fjerne deler av et gjerde eller sette inn en port.

Dersom grunneier motsetter seg krav om fjerning/endring, må kommunen kreve dette gjennom å treffe et enkeltvedtak. Dette pålegget må inneholde informasjon om hva som kreves, og frist for gjennomføring. Dersom grunneier fremdeles er uenig med kommunen, kan vedkommende påklage vedtaket, og dermed vil saken avgjøres av statsforvalter. Statsforvalter kan overprøve kommunens vurdering av lovligheten fullt ut. Grunneier kan også ta saken inn for domstolene for endelig avgjørelse.

Det er viktig at kommunen følger opp slike vedtak, ved å undersøke om pålegget er etterfulgt. Dette vil typisk kunne skje i gjennomføringsfasen, se punkt 14 nedenfor.

13.4 Meddelelse til grunneiere/rettighetshavere

Når kommunen har tatt endelig stilling til og besluttet hvor kyststitråsen i en sone skal gå, bør dette kunngjøres. Har kommunen en god og informativ nettside om kyststiprosjektet, vil det være naturlig at beslutning om endelig trasévalg kunngjøres her. Kommunen bør også sende alle berørte grunneiere informasjon om beslutningen som er tatt.

Dersom kommunen har truffet enkeltvedtak om merking og eventuelle tiltak, skal berørte grunneiere underrettes i samsvar med forvaltningsloven § 27, sammenholdt med friluftsløven § 24 andre ledd. Det samme gjelder der kommunen treffer enkeltvedtak med pålegg om å fjerne ulovlige stengsler eller skilt. I begge tilfeller skal kommunen i underretningen til grunneierne gi opplysning om klageadgang, slik det følger av forvaltningsloven § 27 tredje ledd, sammenholdt med friluftsløven § 24 andre ledd.

14 Gjennomføringsfasen

14.1 Rettslige utgangspunkter

Etter friluftsløven kan kommunen selv gjennomføre merking og eventuelle tiltak som er hjemlet i lov eller avtale. For så vidt gjelder kyststier, er det ofte kommunen som står for både merking og etablering av eventuelle tiltak.

Når det gjelder gjennomføring av merking, åpner friluftsløven for at kommunen kan delegere sin myndighet til friluftslivsorganisasjoner, det vil si organisasjoner som har til formål å fremme reise- og friluftsliv. Disse organisasjonene kan dermed gjennomføre den fysiske merkingen, i tråd med samtykke fra grunneier eller ut fra hva som følger av kommunens vedtak. Se utredningens punkt 5.3.4 over.

Frilufsloven § 35 andre ledd sier at *kommunen* kan gi frilufslivsorganisasjoner, rett til å «varde og merke opp ruter og turstier i utmark.» Kommunen kan *ikke* gi frilufslivsorganisasjoner, rett til å «bygge klopper eller bruer og sette i verk andre tiltak» for å lette ferdselen på ruter og turstier i utmark. Frilufsloven § 35 tredje ledd sier likevel at *departementet* kan gi regionale frilufslivsorganisasjoner, rett som nevnt i første ledd for «ruter og turstier som berører flere kommuner.»

Når merking og eventuelle tiltak er basert på enkeltvedtak etter frilufsloven § 35, kan det være at grunneier påklager vedtaket. Dersom det i klagesaken blir truffet beslutning om utsatt iverksetting av vedtaket etter frilufsloven § 35, *må* kommunen avvente merking og eventuelle tiltak inntil det foreligger et endelig forvaltningsvedtak.³⁴

I klagesaker hvor det ikke blir truffet beslutning om oppsettende virkning, *bør* kommunen vurdere om den likevel skal utsette merking og eventuelle tiltak i påvente av et endelig forvaltningsvedtak. Kommunen kan i den forbindelse se hen til innholdet i vedtaket. Når vedtaket omfatter både merking og tiltak, kan det generelt sett være større grunn til å avvente gjennomføring. Kommunen kan videre se hen til den antatte holdbarheten av klagen. Når det for eksempel foreligger berettiget tvil om forholdet mellom innmark og utmark, *bør* kommunen på generelt grunnlag være mer varsom med å gjennomføre vedtaket før klagesaken er endelig avgjort.

14.2 Faktisk utførelse

Når kommunen eller frilufslivsorganisasjonen skal iverksette merking og eventuelle tiltak, *må* den påse at utførelsen blir *i samsvar med* enten (1) avtale med grunneier, se punkt 6 ovenfor, eller enkeltvedtak etter frilufsloven § 35, se punkt 5 ovenfor.

Utførselen av merkingen *bør* være basert på Skiltmanualen kapittel 2 om turruter med eget konsept. Ifølge Skiltmanualen er kyststi et eksempel på en «konsept rute», som *bør* ha en «egen logo» på skiltene. I gjeldende skiltmanual er skilting av kyststier vist som følger:

³⁴ Forvaltningsloven § 42.



14.3 Etterfølgende arealplanlegging

I noen tilfeller kan kyststier allerede være angitt i gjeldende arealplaner, enten arealdelen til kommuneplanen eller reguleringsplaner, slik at planleggingen og gjennomføringen av kyststiene er å anse som en gjennomføring av arealplanene.

I andre tilfeller kan det være at kyststiene ikke er angitt i gjeldende arealplaner. I så fall bør kommunene påse at kyststiene blir innarbeidet i gjeldende arealplangrunnlag, ved revisjon av arealdelen til kommuneplanen og endring av reguleringsplaner. Innarbeiding av kyststien i kommunale arealplaner, er som vi kommer tilbake til i punkt 15.3, viktig for å sikre kyststiarealener mot senere omdisponering som kan stille kommunens utmarksvurdering i et annet lys.

15 Oppfølgingsfasen

15.1 Vedlikehold og ettersyn av kyststitrásé

I tiden etter at kommunen har merket en sti eller passasje som kyststi, kan det oppstå behov for å vedlikeholde kyststien slik at den forblir et tilgjengelig og sikkert alternativ for ferdsel. Værforhold eller stor ferdselspågang kan også føre til slitasje eller skade på kyststitráséen. På sikt kan det også oppstå behov for å vedlikeholde skilting og merking. Det er flere eksempler på eldre kyststier hvor skilt og merking ikke har blitt vedlikeholdt slik at skilt og symboler er blitt vasket bort eller at stedet er blitt igjengrodd, slik at skiltet er vanskelig å få øye på.

Når det er kommunen som har merket kyststien, enten med grunnlag i avtale eller et enkeltvedtak etter frilufsloven § 35, er det også kommunen som har ansvaret for å vedlikeholde kyststien. Kommunen bør sikre at det utarbeides planer og rutiner for inspeksjon og vedlikehold av kyststier og at det settes av ressurser til arbeidet. Samarbeid med frivillige organisasjoner kan også vurderes. I områdene rundt Oslofjorden er det eksempler på at kommuner har inngått avtaler med frivillige organisasjoner om vedlikehold av nærmere angitte kyststistrekninger.

Dersom det skal gjennomføres større vedlikeholdsarbeider på kyststien bør alltid grunneier varsles i forkant. Dette gjelder både når vedlikeholdsarbeid gjennomføres av kommunen og av frilufsorganisasjoner.

15.2 Bruk av frilufslovens virkemidler for å begrense ferdsel for å unngå skade på miljø og eiendom

Frilufsloven gir en rekke hjemler for kommunen til å forby, regulere eller begrense utøvelse av allemannsretten av hensyn til grunneier eller brukere, miljø og sanitære forhold. Slik hjemmel finner vi i:

- 1) frilufsloven § 2 som åpner for at kommunene, etter samtykke fra eieren eller brukeren, kan gi forskrift som forby ferdsel med ride- eller kløvhest, kjelke, tråsykkel eller liknende på veg eller sti i utmark og over alt i utmark på nærmere angitte strekninger,

- 2) frilufsloven § 3a som åpner for at kommunen kan gi forskrift som forbyr ferdsel i innmark på vei eller sti som fører til utmark,
- 3) frilufsloven § 15 som åpner for å fastsette forskrifter med adferdsregler og
- 4) frilufsloven § 16 som på nærmere angitte vilkår gir hjemmel for stenging i tidsavgrensede perioder

Dette er hjemler kommunen kan benyttes seg av dersom ferdsel og opphold som følge av etablering av kyststi, fører til skade eller viser seg å være særlig belastende for grunneiere og brukere.

I det følgende ser vi nærmere på lovens ramme for å fastsette adferdsregler etter frilufsloven § 15 og hjemmelen til å treffe vedtak om tidsbegrenset stengning etter frilufsloven § 16.

Bruk av disse to hjemlene kan innebærer at utøvelsen av allemannsrettene i frilufslovens innsnevres, av hensyn til å unngå stor belastning for grunneier eller av hensyn til offentlige interesser (som f.eks. sanitære forhold eller naturmangfold). Kommunens vedtak etter §§ 15 og 16 kan etter § 24 sjette ledd bringes inn for departementet av eieren eller brukeren av den grunn vedtaket gjelder, av statsforvalteren, av annen kommune som er interessert i at retten til ferdsel ikke innskrenkes på denne måte, av fylkeskommunen eller av et interessert frilufslag.

Etter frilufsloven § 15 kan kommunen utarbeide og vedta adferdsregler for å regulere ferdselen i attraktive og mye brukte frilufsområder. Kyststier binder ofte strender og andre frilufsområder i kystsonen sammen. Adferdsregler vil først og fremst være aktuelt for strender og friområder i kystsonen som ikke bare brukes til ferdsel, men også til opphold. Adferdsregler etter § 15 kan etter ordlyden gis med sikte på å opprettholde ro og orden, verne dyre- og plantelivet og fremme helsetiltak og sanitære forhold. Hensynene som er fremhevet i ordlyden, gir en ramme for hva det kan fastsettes adferdsregler om. Adferdsregler som vedtas etter frilufsloven må alltid være saklige og begrunnet i et konkrete behov i området hvor reglene skal gjelder. Mange kommuner har i dag benyttet seg av hjemmelen til å gi lokale forskrifter med adferdsregler. Eksempler på innhold i slike adferdsregler kan være forbud mot eller tidsbegrensning for telting, regler for landsetting og fortøyning av båter mv.

Kommunen kan utarbeide atferdsregler på friluftsområdet uavhengig av hvem som eier grunnen, men eier eller bruker må samtykke til slik regulering. Sistnevnte innebærer at samtlige grunneier som berøres et kommunens forslag til adferdsregler må varsles og gi sitt samtykke til innholdet i reglene før disse vedtas.

Adferdsregler etter § 15 fastsettes etter § 24 tredje ledd som lokale forskrifter og følger saksbehandlingsreglene for forskrifter i forvaltningsloven kapittel VII. Det at atferdsregler er å anse som lokal forskrift, innebærer at kommunen ikke i enkelttilfeller kan fravike de regler som er fastsatt, med mindre forskriften selv gir adgang til det.

Friluftsløven § 16 gir kommunen hjemmel til å vedta hel eller delvis sperring av en eiendom som i særlig grad blir utsatt for allmennhetens ferdsel, når ferdselen gjør nevneverdig skade på eiendommen eller er til vesentlig hinder for den bruk som eieren eller brukeren gjør eller ønsker å gjøre av den.

Vedtak om sperring etter § 16 er et sterkere virkemiddel enn å fastsette atferdsregler etter friluftsløven § 15. Sperring kan for eksempel være aktuelt dersom et område blir utsatt for «massetilstrømning» som er til vesentlig hinder for eier eller bruker.³⁵ I Furumoa-dommen fra 1998 er det uttalt at sperretillatelse vil være aktuelt der hvor bruken av ferdselsretten blir «særlig belastende». Et annet forhold som kan begrunne sperretillatelse, er at eiendommer er blitt utsatt for hærverk og tyveri. Et vedtak om sperring skal tidsbegrenset og kan etter § 16 andre ledd ikke fastsettes for lengere enn fem år av gangen.

For kyststier generelt vil det nok sjelden være tale om så omfattende og intensiv ferdsel at det vil være aktuelt å benytte seg at hjemmelen i § 16. En kan likevel tenke seg at hjemmelen kan være aktuell å bruke f.eks. i tilfeller der deler av en kyststis trasé fungerer som en alternativ adkomst til populære offentlige stender eller andre friområder som i perioder har svært mange besøkende eller brukes som møtesteder for ungdommer på kveldstid. Dersom ferdsel via en kyststi til attraktive friområder blir «særlig belastende» for grunneiere, må imidlertid kommunen alltid først

³⁵ Ot.prp. nr. 2 (1957) s. 36

vurdere om hensynet til grunneier kan ivaretas gjennom å fastsette adferdsregler etter friluftsløven § 15.

15.3 Sikring av kyststien ved myndighetsutøvelse etter plan- og bygningsloven og friluftsløven

Grunnlaget for allmennhetens rett til å ferdes på en merket kyststi, er betinget av at områdene hvor kyststitråseen er merket forblir «utmark» også i tiden etter at kyststien er etablert.

Utmarksvurderingen etter friluftsløven er dynamisk, i den forstand at den kan endre seg i takt med at forholdene på stedet endrer seg. I møte med offentligrettslig lovgivning, som plan- og bygningsloven som legger rammene for bruken av arealer ut fra samfunnets behov, er friluftsløven en svak lov. Allemannsrettighetene, herunder ferdselsretten, gjelder bare så lenge betingelsene for å utøve dem er til stede, dvs. at arealene er å anses som «utmark». Gjennom rettslig bindende arealplaner eller gjennom dispensasjonen kan det legges til rette for omdisponering av arealer som gjør at arealer som tidligere har vært «utmark» blir «innmark» når planene eller et omsøkt tiltak realiseres.

Gis grunneier byggetillatelse eller dispensasjon til etablering av nye tiltak på en eiendom som f.eks. brygger, sjøboder, annekser eller påbygg, kan det innebære at utmarksvurderingen som kommunen i sin tid har foretatt i forbindelse med merkingen av kyststien, ikke lengere er dekkende for de nye faktiske forholdene på stedet. Som vi har sett i punkt 4, regnes «hustomt», «gårdsplass» og «liknende område» hvor allmenhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrengsel for eier eller bruker, som innmark. I f.eks. Hvaler-dommen fra 2005 la Høyesterett til grunn at et frittstående anneks, som i denne saken var det bygget som lå nærmest kystlinjen på en fritidseiendom med i alt to bygg for opphold, hadde en egen mindre hustomtsone. Høyesterett uttaler:³⁶

Selv om man også for et anneks må regne med en viss privat sone, må denne etter mitt syn være atskillig mindre enn for hovedhuset

³⁶ Rt. 2005 s. 805.

Saken illustrerer at kommunen ved f.eks. å gi dispensasjon til nye bygg for opphold på en eiendom, eller ved å gi tillatelse til bruksendring, også kan legge til rette for at det «etablere» nye hustomtsoner etter friluftsløven.

En merket kyststi er ment å være et varlig ferdselsalternativ for friluftslivet og allmenheten. Når kyststien er merket og etablert, er det derfor viktig at kommunen følger opp og sikrer arealene i, og i umiddelbar nærhet til, kyststitråsen i rettslig bindende planer mot nye tiltak som kan endre eller nyansere utmarksvurderingen etter friluftsløven. Kyststien bør tas hensyn til når det fastsettes byggegrenser i kommuneplanens arealdel eller i reguleringsplaner. Dersom byggegrensen fastsettes nærmere sjøen enn kyststitråsen, er det viktig å være oppmerksom på at tiltakshaver kan ha rettskrav på å få tillatelse til å bygge ut i tråd med gjeldende reguleringsplan, forutsatt at søknaden om å bygge ut er i samsvar med alle relevante krav. Det kan i tilfelle gi utilsiktede virkninger med hensyn til å sikre at arealene som kyststien omfatter, forblir «utmark». Kommunen bør derfor vurdere om byggegrensen skal fastsettes slik at arealene i umiddelbar nærhet til kyststien, vil være omfattet av byggeforbudet i strandsonen, og dermed være avhengig av dispensasjon etter pbl. § 19-2. Kyststien, og arealene i nærheten av kyststien, må da tas hensyn til når kommunen behandler dispensasjonssøknader som gjelder etablering av nye tiltak i strandsonen.

Avdekkes det ulovlige byggetiltak som kommer i konflikt med kyststien eller som innebærer at kyststien fremstår som mindre attraktiv for ferdsel, bør det etableres rutiner som sikrer at slike ulovlige tiltak prioriteres og følges opp umiddelbart av kommunen. Det er nærliggende å tro at kommunen ofte vil bli varslet av brukerne eller friluftsansjoner dersom det etableres nye tiltak som vanskeliggjør ferdsel på en merket kyststi.

I tiden etter at kyststien er merket, kan det også forekomme at grunneier setter opp nye gjerder, tette hekker eller andre stengsler som hinder allmenhetens ferdsel på kyststien. Oppføring av slike stengsler kan f.eks. skje i forbindelse med at en eiendom selges til en ny eier som har andre ønsker og behov. Nye stengsler som hinder eller vanskeliggjør ferdsel på kyststien, kan da forfølges etter friluftsløven §§ 13 og 40. Se punkt 8 ovenfor.