

---

# Friluftslivets høstingsrett – I biologisk og juridisk perspektiv

Marianne Reusch og Dag O. Hessen\*

## Abstract

Increasing pressure on common goods in nature and intensified exploitation and harvesting of natural resources pose new questions concerning the statutory public right to freely use of these goods. The recent Norwegian Official Report “Benefits of nature – the value of ecosystem services” addresses the concept of ecosystem services, the “free” goods that population receives from nature. Many nations have similar ongoing studies on how to implement ecosystem services into management. The monetary value of ecosystem services mainly belongs to the states and their population. However, the access to nature and recreational use of these goods and services are open to everybody and is rarely discussed, despite an increased population size with increasing pressure and exploitation on nature at large. The legal right to set up camps, exploit resources like wild berries, mushrooms and other plants, recreational fishing in the sea etc. is a highly appreciated common good, but also open up for unsustainable use and tragedy of the commons scenarios. This is not the least due to an increased tendency for organized harvesting by larger groups and commercial interests. We here discuss these issues drawing on Norwegian examples, also addressing practices in other countries, and we believe this should be of interest to management of common goods in general.

\* Marianne Reusch, jurist (ph.d.), Oslo, [www.allemannsretten.no](http://www.allemannsretten.no). Dag O. Hessen, Dr. philos, professor i biologi ved Institutt for Biovitenskap, Senter for økologisk og evolusjonær syntese (CEES), UiO.

## Sammendrag

Økt press på arealene og mer intensiv utnyttelse av naturen reiser nye spørsmål om den lovfestede allemannsretten til høsting. I NOU 2013:10 *Naturens goder – om verdien av økosystemtjenester* er det gjort en verdivurdering av goder og tjenester vi får fra naturen. Lignende kartleggingsarbeid pågår i mange land.<sup>1</sup> Naturverdiene inngår i nasjonalformuen, men tilgangen til godene er i liten grad diskutert. Fellesgoder er gjenstand for økende grad av utnyttelse. Spørsmålet er om alle bør ha lik tilgang til disse ressursene. Og er det ønskelig at kommersiell virksomhet skal kunne høste fritt av naturprodukter innenfor de samme reglene som gjelder for det tradisjonelle friluftslivet? I forlengelsen av dette er problemstillingen hvordan høstingsretten kan reguleres der det er risiko for en ikke bærekraftig utnyttelse, samtidig som det enkle friluftslivet ikke begrenses unødige.

## 1. Økosystemtjenester, jus og biologi

Bærplukking og soppspanking er en del av det tradisjonelle friluftslivet. Det samme er fritidsfiske i sjøen. Man plukker en bukett blomster i skogen, tar ved til kaffebålet, fyller bærs spann og soppkurv og senker pilken i sjøen uten å spørre

---

<sup>1</sup> Utgangspunktet er FNs globale økosystemstudie, Millennium Ecosystem Assessment (MA), 2005. Studien involverte over 1300 forskere og konkluderte med at menneskelig aktivitet i økende grad innvirker negativt på klodens biologiske mangfold og økosystemer. Det ble påvist at både motstandskraften og kapasiteten i økosystemene er redusert.

noen om tillatelse. Dagens regelverk gir liten veiledning om hvordan man skal håndtere høsting i mer intensive former enn ved tradisjonell matauk og enkelt friluftsliv. Kommersiell utnyttelse av høstingsretten er ingen nyhet. Å plukke bær i skogen og selge dem på torget er snarere en del av tradisjonen. Men bildet endres når disse rettighetene utnyttes av organiserte grupper som foretar systematisk innsamling av enkelte arter med vekt på økonomisk utbytte.

Tilgangen til mange typer naturressurser er strengt regulert, som fiskeri og olje. Det er bred enighet om at åpen tilgang til naturressurser gir risiko for overutnyttelse og skade på økosystemer. Spørsmålet er hvilke rettslige virkemidler som er best egnet til å hindre dette.<sup>2</sup> En særlig problemstilling knytter seg til fare for at høstingen av en spesifikk ressurs eller art er til skade for andre komponenter i økosystemet.

Den lovfestede høstingsretten har røtter tilbake til middelalderen, og ble før 1900 omtalt som *den uskyldige nyttesrett*.<sup>3</sup> I dag tjener de gamle og tradisjonsbårne rettighetene nye formål. Bærplukking har en stund vært på retur i Norge, mens Finland og Sverige stedvis har hatt store, organiserte grupper med tilreisende bærplukkere. Ressurser som sopp og kystfisk utsettes for økt høstingspress også i Norge. Denne frie tilgangen til naturressurser er et sentralt aspekt ved de nasjonale *økosystemtjenester*. Begrepet omfatter varer og tjenester naturen byr på, inkludert alt fra opplevelsesverdi og rekreasjon til økono-

misk utnyttelse av naturressurser. Det skilles mellom forsynende, regulerende, kulturelle og støttende tjenester.<sup>4</sup> Økosystemtjenester er dermed et fellesnavn på naturens tjenester som vår velferd og livskvalitet er avhengige av. Norge er som andre land avhengig av robuste økosystemer og velfungerende økosystemtjenester, blant annet for en stabil primærproduksjon, god vannforvaltning og redusert sårbarhet for endringer i klimaet.

Økosystemtjenester har fått økt aktualitet som et argument for bevaring av natur og høsting av naturressurser på en bærekraftig måte ved å synliggjøre typer av verdier som ofte ikke inngår i totalvurderinger av arealutnyttelse. Allemannsretten gir alle rett til å ferdes, oppholde seg og høste visse naturprodukter, uavhengig av hvem som eier grunnen. Disse rettighetene er åpent tilgjengelige, også på tvers av landegrensene. I vurderinger av nasjonale økosystemtjenester er tilgangen til naturgodene i liten grad diskutert. Stadig økende organisert og kommersiell, og på andre måter intensiv utnyttelse av høstingsretten, øker risikoen for overskridelse av bæreevnen til lokale bestander eller forekomster. Eksempler er fritidsfiske fra turister som lokalt kan innebære en betydelig beskatning på enkelte fiskearter, organisert bærplukking for levering til industriell bearbeidelse i matindustrien, og ikke minst gjennom utnyttelse av genressurser og andre former for bioprospektering, undersøkelser som har til hensikt å finne verdifulle genetiske og biokjemiske ressurser.

---

<sup>2</sup> Se for eksempel Ernst Nordtveit, "Konsesjonsordninger og kvotesystem som regulering av tilgang til opne ressursar – privatisering eller regulering?", i Inge Lorange Backer, Ole Kristian Fauchlald og Christina Voigt (red), *Pro Natura – Festskrift til Hans Christian Bugge*, (2012) s. 346–368 (på s. 353).

<sup>3</sup> Mer om den rettshistoriske utviklingen, se Marianne Reusch, *Allemannsretten – Friluftslivets rettsgrunnlag* (2012), særlig kapittel 2: «Nyttesrett ble til nytelsesrett», s. 36–59.

---

<sup>4</sup> NOU 2013:10, *Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester*, s. 10.

## 2. Dagens lovgivning

### 2.1 Grunnloven

Grunnloven § 110 b ble vedtatt i 1992, og er en rammebestemmelse for langsiktig miljø- og ressursforvaltning.<sup>5</sup> Grunnlovsbestemmelsen gjennomføres gjennom annen lovgivning. Første ledd annet punktum er særlig relevant for høstingsretten: «Naturens Ressourcer skulle disponeres ud fra en langsiktig og alsidig Betragtning, der ivaretager denne Ret ogsaa for Efterslægten.» Regulering av høstingsretten av hensyn til naturmiljøet kan bidra til oppfylle dette grunnlovsbudet.

### 2.2 Allemannsretten i friluftsløven og straffeloven

Allemannsretten er en samlebetegnelse på rettigheter alle og enhver har i naturen, uavhengig av hvem som eier grunnen. Allemannsretten består av tre hovedelementer: Ferdretsretten, oppholdsretten og høstingsretten. Retten til høsting forutsetter ferdselsrett, og er i dag særskilt nedfelt i lovgivningen. Sentrale lover er friluftsløven fra 1957, straffeloven fra 2005, havressursloven og naturmangfoldloven begge fra 2008 samt forskrifter til disse lovene. I tillegg kommer internasjonale konvensjoner Norge har sluttet seg til, og som kan påvirke innholdet i den nasjonale reguleringen av høstingsretten. EØS-avtalens bestemmelser om fri bevegelse av personer mellom medlemsstatene og fri etableringsrett innebærer forbud mot forskjellsbehandling på grunnlag av statsborgerskap. Traktatforpliktelsene medfører at det for eksempel ikke uten videre vil være adgang til å forby borgere fra EØS/EU-land kommersiell utnyttelse av allemannsretten til høsting i Norge, uten at de samme restriksjonene også gjelder for landets egne borgere.

---

<sup>5</sup> Se nærmere om bestemmelsen hos Ole Kristian Fauchald, "Forfatning og miljøvern – en analyse av Grunnloven § 110 B", *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 2007 nr. 1-2.

Opprinnelig sto det ikke noe uttrykkelig i friluftsløven om høsting. Retten til å høste ville vekster var ulovfestet sedvanerett, og kom indirekte til uttrykk gjennom bestemmelser i straffeloven. I 2011 ble en ny bestemmelse om allmennhetens høstingsrett tatt inn i friluftsløven § 5. Første ledd lyder slik:

«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.»

Dersom høstingsretten er begrenset gjennom annen lovgivning, for eksempel med hjemmel i naturmangfoldloven, har den strengere reguleringen forrang. Dette følger av henvisningsbestemmelsen i friluftsløven § 19. Selv om friluftsløvens høstingsregel er ny, er hovedinnholdet i bestemmelsen av langt eldre dato. Formuleringen er en modernisering og videreføring av regelen om straffrihet for tilegnelse av mindre naturprodukter i kriminalloven av 1842 § 22-16 som sa:

«... hvis nogen på uindhegnet Sted sanker eller plukker Nødder, som han paa Stedet fortærer, eller ville Bær eller Blomster, eller opskjærer Rødder af vilde Urter, er han fri for straf.»

Da høstingsregelen skulle integreres i friluftsløven i 2011, var det et naturlig tidspunkt for å vurdere modernisering av innholdet i retten i lys av nye utfordringer, blant annet knyttet til mer omfattende utnyttelse av ressursene. Men lovforarbeidene tyder ikke på at det ble reflektert rundt dette spørsmålet. Snarere ble det uttalt: «[D]epartementet (ser) det som ønskelig å kodifisere gjeldende sedvanerett...»<sup>6</sup> Tidligere kunne nøtter ha stor økonomisk verdi for grunneieren.

---

<sup>6</sup> Prop. 88 L (2010-2011) s. 18.

I dag er dette annerledes, og det foreligger neppe noen naturfaglig begrunnelse for at det skal gjelde andre regler for nøtter enn andre vekster. Eksempelet illustrerer mangel på dynamikk i regelutviklingen.

Friluftslovens regler er formålsnøytrale i den forstand at det ikke er noe alminnelig forbud mot for eksempel å benytte seg av rettighetene i organiserte grupper, eller til kommersielle formål.<sup>7</sup> Tvert i mot er det å plukke bær og selge dem på torget del av den tradisjonelle utøvelsen av høstingsretten. Men det dukker stadig opp nye eksempler på både nasjonale og internasjonale virksomheter som baserer sin forretningsidé på utnyttelse av fritt tilgjengelige naturressurser. Det er antatt at grunneieren ikke kan forby slik virksomhet under henvisning til allemannsretten fordi den har et kommersielt formål, men bare dersom eiendommen, miljøet eller andre påføres nevneverdig skade eller ulempe.<sup>8</sup> Hensynet bak friluftsloven var opprinnelig å avveie friluftslivets mot grunneierens interesser. Senere har egenverdien av naturopplevelser og det å fremme friluftsliv som helsebringende aktivitetsform fått større plass i loven. Dette kom særlig til uttrykk da loven fikk en ny formålsparagraf i 1996, der hensynet til grunneierinteressene ikke er nevnt. Formålsbestemmelsen i friluftsloven § 1 lyder slik: «Formålet med denne loven er å verne friluftslivets naturgrunnlag og sikre almenhetens rett til ferdsel, opphold m.v. i naturen, slik at muligheten til å utøve friluftsliv som en helsefremmende, trivselskapende og miljøvennlig fritidsaktivitet bevares og fremmes.» Grunneierens interesser er likevel fortsatt et sentralt hensyn i

forståelsen av allemannsrettens innhold. Bestemmelsen i straffeloven (2005) § 323 om straffrihet for forhold som ellers ville karakteriseres som mindre tyveri bidrar til å trekke grensen mellom allmennhetens høstingsrett og grunneierretten:

«Tilegnelse av naturprodukter, herunder stein, kvister, vekster mv., av liten eller ingen økonomisk verdi under utøvelse av lovlig allemannsrett, straffes likevel ikke.»<sup>9</sup>

De rettslige rammene for høstingsretten er skjønsmessig formulert. Friluftsloven § 5 stiller krav om at høstingen skal skje *hensynsfullt og med tilbørlig varsomhet*. I tillegg stiller den alminnelige hensynsregelen i friluftsloven § 11 krav om at den som benytter seg av allemannsretten skal opptre *hensynsfullt og varsomt* for ikke å påføre miljøet skade. Loven gir derved liten veiledning om hvordan systematisk, organisert og intensiv utnyttelse av høstingsretten skal håndteres, utover at hver enkelt utøver må oppfylle kravet om hensynsfull og varsom opptreden.

Friluftsloven § 5 annet ledd har enkelte særregler for retten til plukking av multer i Nord-Norge. På muldebærland i Nordland, Troms og Finnmark er det bare lov for andre å plukke når eier eller bruker ikke har nedlagt uttrykkelig forbud. Den juridiske betydningen av "muldebærland" er vokseplasser for multer der forekomsten er såpass betydelig over tid at bærene har økonomisk betydning for grunneieren. I praksis er det i våre dager ikke så mange slike områder. Men kultiveringsarbeider på multemyrer kan endre dette.<sup>10</sup> Slike steder kan grunneieren forby andre å plukke bær som fraktes bort. Forbudet må gjøres uttrykkelig. En turgåer skal derfor ikke

<sup>7</sup> Lovens eneste begrensning av denne typen er en ny regel i friluftsloven § 3a som ble innført i 2011 om retten til ferdsel på sti og vei i innmark. For slik ferdsel er det gjort unntak for "organisert aktivitet som sykkeløp og rideklubbaktivitet".

<sup>8</sup> Se Arve Martin Bjørnvik, "Kommersiell utnyttelse av allmennhetens frie ferdselsrett", *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 1999 s. 194–230 (særlig s. 227).

<sup>9</sup> Loven ble vedtatt i 2005, men har av praktiske, datatekniske årsaker ennå ikke trådt i kraft.

<sup>10</sup> Gunnar K. Eriksen, "Retten til å plukke muldebær i Nord-Norge", *Institutt for rettsvitenskaps skriftserie*, 1996 nr. 32.



behøve å være i tvil om det er lov med multeplukking. Friluftsloven fastsetter at det alltid er tillatt å plukke multer som spises på stedet. Dette er et eksempel på at det lar seg gjøre å forene generelle begrensninger i høstingsretten med regler som samtidig tilgodeser friluftslivet.

### 2.3 Havressursloven og naturmangfoldloven

Havressursloven ble vedtatt i 2008 og omfatter alle former for høsting i havet. Det følger av lovens § 2 at de viltlevende marine ressursene ligger til fellesskapet i Norge. Formuleringen er et resultat av omfattende drøftelser om eienomsretten til havressursene under lovforberedelsene.<sup>11</sup> Bestemmelsen gir uttrykk for statens forvaltingsansvar over ressursene. Fritidsfiske i sjøen har tradisjonelt vært regnet som en allemannsrett, og reguleres av havressursloven §§ 22 og 23 som blant annet har regler om redskapsbruk og omsetningsgrense. En fritidsfisker kan etter gjeldende regler ikke omsette fangst for mer enn 50 000 kroner per kalenderår, et beløp som samsvarer med grensen for registreringsplikt i Merverdiregisteret. Omsetningsgrensen forebygger at yrkesfiske kamufleres som fritidsfiske, og begrenser muligheten for kommersiell utnyttelse av høstingsretten i sjøen. Yrkesfiske er undergitt en omfattende lovregulering. Utgangspunktet er at fritidsfiske er alt fiske som foregår fra land, og fra fartøyer som ikke er såkalt merkeregistrert og gitt ervervstillatelse i henhold til deltakerloven.<sup>12</sup> Marin bioprospektering er regulert i havressursloven §§ 9 og 10. I § 9 gir loven hjemmel for å fastsette at undersøkelser og uttak i forbindelse med marin bioprospektering krever tillatelse fra Fiskeri- og kystdepartementet. Bestemmelsen i § 10 gir hjemmel for å fastsette at en del av fordelene fra utnyttelse av norsk marint

genetisk materiale skal tilfalle staten. I lovproposisjonen er dette forklart nærmere med at staten kan kreve økonomisk godtgjørelse av en eventuell kommersiell suksess som følge av utnyttning av genetisk materiale.<sup>13</sup>

Naturmangfoldloven ble vedtatt i 2008 og avløste da naturvernloven fra 1970. Lovens formål er å sikre naturens mangfold gjennom bærekraftig bruk og vern i et langsiktig perspektiv, se § 1. Høsting er etter naturmangfoldloven § 3 bokstav g definert som: jakt, fangst, fiske og innsamling av planter eller plantedeler (medregnet bær og frukter) og sopp, i friluftsliv og næring. Loven fastsetter et alminnelig forvaltningsprinsipp i § 15. Hovedregelen for viltlevende dyr er at høsting og uttak bare er tillatt med utrykkelig hjemmel i lov eller vedtak med hjemmel i lov. For allmennhetens høstingsrett til planter og sopp gjelder det motsatte forvaltningsprinsippet; høsting er som hovedregel tillatt.<sup>14</sup> Bestemmelsen om dette står i naturmangfoldloven § 15 annet ledd:

«Høsting og annet uttak av viltlevende planter og sopp er tillatt så langt det ikke truer overlevelsen av den aktuelle bestanden eller begrenses ved lov eller vedtak med hjemmel i lov.»

Høsting er altså ikke tillatt dersom det truer bestandens overlevelse. Dette har særlig betydning dersom bestanden har genetiske særtrekk som skiller den fra andre bestander av arten.<sup>15</sup> Unntaket fra høstingsretten innebærer imidlertid ingen individuell plikt til å være føre var: Det er ikke til hinder for høsting at bestanden trues dersom noen andre kommer senere og tar resten.<sup>16</sup>

<sup>11</sup> Se Ot. prp. nr. 20 (2007-2008) s. 37–43.

<sup>12</sup> Lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst.

<sup>13</sup> Ot. prp. nr. 20 (2007-2008) s. 184.

<sup>14</sup> Se nærmere hos Inge Lorang Backer, *Naturmangfoldloven*, (2010), s. 130–137.

<sup>15</sup> Samme sted s. 135.

<sup>16</sup> Samme sted.

Naturmangfoldloven § 58 regulerer høsting fra naturen for å utnytte genetisk materiale, såkalt bioprospektering. Dette innebærer å benytte levende organismers arvemateriale eller andre produkter som enzymer på en måte som kan ha verdi for mennesker, blant annet i medisiner. Lovens utgangspunkt er at enhver har rett til å benytte det genetiske materialet i naturprodukter det ellers er lovlig tilgang til, så sant dette ikke kommer i konflikt med lovens intensjon. Retten gjelder også for utlendinger og internasjonale foretak.<sup>17</sup> Loven åpner imidlertid for at det kan kreves løyveplikt for slik utnyttelse, men noe slikt krav er foreløpig ikke innført. Det klassiske eksemplet er legemiddelet cyclosporin som ble funnet i den mikroskopiske sopp *Tolypocladium inflatum* på Hardangervidda I 1969 av et sveitsisk ektepar ansatt i legemiddelfirmaet Novartis.<sup>18</sup> Middelet, som nå fremstilles syntetisk, brukes blant annet til å dempe immunforsvaret ved organtransplantasjon, og representerer en årlig omsetning på ca 10 mrd NOK. Prinsippet som ligger til grunn for naturmangfoldlovens bestemmelse om ikke å begrense bioprospektering (og kommersialisering av eventuelle produkter) på norsk grunn til norske statsborgere var at dette var ressurser som burde komme menneskeheten som sådan til gode.<sup>19</sup> Problemstillingen og lovgivningen er noe annerledes når det gjelder utviklingslands tilgang til, og kompensasjon for kommersialisering av egne genressurser, men vi går ikke videre inn på den problemstillingen her.

<sup>17</sup> Inge Lorang Backer, *Naturmangfoldloven*, (2010), s. 494.

<sup>18</sup> Hanne Svarstad, H.C. Bugge, S.S. Dhillon: "From Norway to Novartis: Cyclosporin from *Tolypocladium inflatum* in an open access bioprospecting regime." *Biodiversity and Conservation*. 2000 nr. 11 s. 1521–1541.

<sup>19</sup> Se NOU 2004:28 om lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold s. 521 flg, og Ot. prp. nr. 52 (2008-2009) s. 300

## 2.4 Økosystemtilnærming og samlet belastning

Flere lover har bestemmelser om plikt til å vurdere belastningen for økosystem når det gis tillatelser eller treffes vedtak. Havressursloven § 7 fastsetter prinsipper og grunnleggende hensyn som havressursforvaltningen skal bygge på. Blant annet skal det legges vekt på en økosystembasert tilnærming (annet ledd bokstav b). Det er presisert i lovforarbeidene at det skal gjøres avveier mellom retten til høsting av overskudd og vern for å sikre levedyktige bestander som igjen bidrar til høyest mulig avkastning av ressursene. For å oppnå dette skal det innføres de reguleringene som er nødvendige, for eksempel kvoteregulering eller teknisk regulering. Økt rapporteringskrav er også nevnt som et virkemiddel.<sup>20</sup> Naturmangfoldloven § 10 lyder slik: «En påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for.» Intensjonen var at bestemmelsen skulle gjelde alle forvaltningsmessige beslutninger av betydning for naturmangfoldet, og bestemmelsen bør tolkes slik at den får denne rekkevidden.<sup>21</sup> Hensikten med bestemmelsen er at det enkelte tiltakets betydning for økosystemet ikke skal vurderes isolert, men i lys av både tidligere, nåværende og fremtidig påvirkning. Økosystemtilnærmingen og kravet om å vurdere samlet belastning er retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet.<sup>22</sup> Bestemmelsen kan få betydning for beslutninger om arealbruk etter plan- og bygningsloven eller for tillatelser til tilrettelegging for friluftsliv i naturområder.

Allmennhetens utnyttelse av høstingsretten baserer seg på individenes beslutninger, og bygger ikke på offentlig myndighetsutøvelse. Bestemmelsene om økosystemtilnærming og

<sup>20</sup> Ot. prp. nr. 20 (2007-2008) s. 182.

<sup>21</sup> Inge Lorang Backer, *Naturmangfoldloven*, (2010), s. 100.

<sup>22</sup> Ot. prp. nr. 52 (2008-2009) s. 381.

samlet belastning i havressursloven og naturmangfoldloven kommer derfor ikke direkte til anvendelse ved utøvelse av høstingsretten som allemannsrett, heller ikke når den skjer i organiserte former. Det finnes ingen rettslige mekanismer som er innrettet på å fange opp hvordan slik virksomhet virker inn på økosystemet, og det er heller ikke adressert noen forpliktelse til å vurdere virksomhetens samlede belastning. Det er heller ikke utviklet et tilstrekkelig sett med indikatorer for vurdering av miljøbelastning, og dette er satt fram som en sentral anbefaling fra utvalg for økosystemtjenester.<sup>23</sup>

### 3. Nærmere om problemet

Ville bær, urter, sopp, fisk, tang og skjell er fornybare ressurser. Det kan anføres at høsting og utnyttning er bedre enn at «bærene råtner på rot». Kanskje er det bare uvant, men verken skadelig for grunneieren, friluftslivet eller naturen selv, at høstingen foregår omfattende og systematisk? Før man går i gang med å diskutere løsninger på organisert og kommersiell utnyttelse av allemannsretten til høsting, bør det klargjøres nærmere hva som eventuelt er problematisk ved slik aktivitet.

Begrepene «kommersiell» og «organisert» høsting er upresise og favner vidt. Kommersiell høsting (med sikte på økonomisk vinning) kan være både organisert og uorganisert (jeg plukker noen liter bær og selger dem på torget). Tilsvarende kan organiserte aktiviteter arrangeres både med og uten mål om økonomisk vinning. Poenget i denne sammenheng er at når det åpnes opp for kommersiell utnyttelse av fellesressursene og skapes et marked vil det lettere oppstå problemer i for av overutnyttelse. Derfor kan det være en viktig prinsipiell avgrensning å holde organiserte og kommersielle høstingsaktiviteter utenfor allemannsretten til høsting i større grad enn det

som følger av dagens regler. Dette betyr ikke at enhver form for høsting i omsetningsøyemed må omfattes av en slik regulering. Kunstneren som lager bilder av naturmaterialer eller plantekjerner som selger urter til gourmetrestauranten utfordrer ikke naturens tålegrense.

I 2012 rapporterte svenske medier at politiet ble koblet inn da et hundretalls bulgarske bærplukkere befant seg i skogene rundt tettstedet Medhedby.<sup>24</sup> Sverige har allemannsrett, basert på ulovfestede, sedvanerettslige regler.<sup>25</sup> Retten til bærplukking er ikke klart definer eller avgrenset. Det var lite bær å finne i skogene. Sultne og pengeløse bærplukkere, som var rekruttert av bakmenn med kommersielle interesser, fikk lokal hjelp til å dekke akutte behov som vann og mat. Saken fikk stor oppmerksomhet og utløste en debatt med spørsmål om å innskrenke allemannsretten. I rapporten *Guld i gröna skogar – Bärplockning från självförsörjning til industri* som kom i juni 2013, viser Sveriges Livsmedelsföretagen hvordan både regler om turistvisum og arbeidsinnvandring henger sammen med utnyttelsen av allemannsretten til bærplukking på oppdrag for kommersielle foretak. Rapporten beskriver et tilfelle der 4000 asiatiske bærplukkere kom til Sverige i 2010 med kontrakter som garanterte arbeiderne fast lønn. Foretaket gikk konkurs og de ansvarlige forsvant. I kjølvannet av dette oppsto uklare spørsmål om arbeidstakernes rettigheter i det svenske velferdssystemet, deriblant tilgang til lønnsgarantiordningen.

Eksempelet illustrerer at problemet må identifiseres før man ser etter løsninger. For naturens del er utfordringen kanskje ikke primært at bær og planter høstes, men den samlede belastningen aktiviteten medfører på naturen, for grunneieren og for andre utøvere av friluftsliv. Noe upresist

---

<sup>23</sup> NOU 2013:10 s. 17

<sup>24</sup> Sveriges Radio, *Upplandsnytt*, 14. juli 2012.

<sup>25</sup> Se for eksempel: Åsa Åslund, *Allemansrätten och marknyttjande* (2008).

kan summen av dette betegnes som «fotavtrykket» høsteren etterlater seg. Fotavtrykket forstørres når antallet som ønsker å benytte seg av rettighetene stiger. Selv om hver enkelt opptrer hensynsfullt og varsomt, kan belastningen i sum bli for stor. Fenomenet er også beskrevet som «invasjonsproblemet», og er en variant av «allmenningens tragedie» der den kumulative belastning overstiger bæreevnen for en ressurs eller resipient. Den typen problemer må løses på et mer overordnet plan enn ved å stille krav til den enkelte utøver.<sup>26</sup> Paralleller finnes fra andre former for naturutnyttelse enn høsting, der opplevelsverdier står sentralt. Et kjent tilfelle fra Norge er stien over fjellpartiet Besseggen. Summen av slitasje fra tusenvis av turgåere gjorde at stien etter hvert stedvis ødela den sårbare fjellvegetasjonen med påfølgende erosjon og sår i terrenget. Problemet er søkt løst ved omfattende tilretteleggingsarbeider (steintrapper, hellelegging) innenfor nasjonalparken, hvor slike inngrep vanligvis ikke er tillatt. I tillegg ble visse partier av traseen stengt og stien lagt om. Ingen enkeltaktører kan sies å ha opptrådt uaktsomt og forvoldt miljøskaden, likevel blir totalbelastningen for stor. For høstingsretten vil bruk av lov og forskrift være mer nærliggende verktøy enn tilrettelegging gjennom naturinngrep for å forebygge eventuelle «invasjonsproblemer».

På kort sikt vil som regel naturen eller gitte bestander hente seg inn igjen etter overbeskatning såfremt denne reduseres. På den annen side er det grenser for hva de enkelte artene og økosystemet tåler i et mer langsiktig perspektiv, og sterk desimering av enkeltarter kan gi uforutsette ringvirkninger. Det er grunn til å regne med at vilt, fisk eller sopp er mer utsatt for overbeskatning enn bær. Videre kommer fordelings-

spørsmålet: Uten nærmere regulering er de aktuelle naturressursene tilgjengelige etter prinsippet om «først til mølla». På friluftslivets område samarbeides det i liten grad om utviklingen av lovgivningen på tvers av landegrensene. Hvert land har egne regler om tilgang til naturområder og rette til å høste av naturens produkter. Det er store forskjeller mellom de forskjellige landenes lovgivning på dette feltet, se nærmere nedenfor under punkt 5. Plukking av sopp er for eksempel forbudt eller sterkt regulert i store deler av Europa nettopp fordi det her har vært en sterk overbeskatning. Det gjør uregulerte finske, svenske og norske ressurser mer attraktive. Sopp spiller en svært viktig økologisk funksjon i skog ved at skogbunnen er gjennomvevd av soppmyser (mychorizza) som står i et symbiotisk forhold til trær, og sopp er en viktig komponent i nedbryting og stoffkretsløp. Begrensning av retten til å høste sopp kan derfor være nødvendig, ikke for å verne selve arten, men av hensyn til økosystemet den inngår i.

Oppsummert kan problemene som følger med intensiv utnyttelse av høstingsretten knyttes til enten aktivitetens generelle «fotavtrykk» i naturen, trussel for den enkelte bestanden, hensynet til økosystemet eller problemer knyttet til fordeling mellom flere interesser som konkurrerer om den samme ressursen. At høstingen har et kommersielt formål eller skjer i organiserte former er i seg selv ikke et problem, men kan forsterke belastningen og være årsaken til en eller flere av de nevnte problemene. Første skritt vil være å identifisere hvilket eller hvilke av disse problemene som foreligger eller ønskes forebygget. Deretter kan eventuell nærmere regulering av høstingsretten målrettes mot den aktuelle problemstillingen.

---

<sup>26</sup> Bertil Bengtsson, «Allemansrätt och naturskydd – problem vid en friluftslagstiftning», *Festskrift til Gösta Walin*, Stefan Lindskog, Red. (2002) s. 41–59.



#### 4. Sentrale hensyn

Det er mange hensyn som spiller inn ved reguleringen av tilgangen til naturens ressurser. Ulike hensyn trekker til dels i forskjellige retninger, og det er derfor ikke opplagt hvordan reglene bør være utformet. Her pekes det på fire sentrale hensyn som har betydning for vurderingen av tilgangen til økosystemtjenester, og som bør avveies ved nærmere regulering av høstingsretten. De fire er: Hensynet til naturen, hensynet til friluftslivet, hensynet til grunneieren og hensynet til samfunnets behov for at naturressurser nyttiggjøres.

##### 4.1 Hensynet til naturen

For naturens egen del spiller det liten rolle om alle sesongens bær og sopp plukkes av én person, eller om ressursene fordeles på mange med et mindre kvantum til hver. Tvert imot vil det beste for naturen kanskje være å begrense antallet plukkere. Det vil heller ikke gjøre noen prinsipiell forskjell sett fra naturens side om retten til høsting er en allemannsrett eller en grunneierrett. Hensynet til naturen alene tilsier antakelig en mest mulig restriktiv regulering av høstingsretten sammenlignet med de øvrige hensynene.

##### 4.2 Hensynet til friluftslivet

Betydning for friluftslivet taler for at høstingsretten i størst mulig grad bør være en allemannsrett, og ikke en særrett for grunneieren eller lokalsamfunnet. Friluftslovens uttalte målsetting (§ 1) er å fremme friluftsliv som en helsefremmende, trivselskapende og miljøvennlig fritidsaktivitet. Høstingsretten er en del av dette. I tillegg kommer at friluftsliv i stadig større grad betraktes som et gode i seg selv, og en ønskelig aktivitet. Innlandsfiske har tradisjonelt vært en særrett for grunneieren. Eksempel på at hensynet til friluftslivet ble tillagt selvstendig betydning ved lovregulering av høstingsretten var ved innføringen av fritt innlandsfiske for barn

i 1992. Barn og unge under 16 år fikk rett til fritt innlandsfiske med håndredskap i vassdrag som ikke er lakseførende. Rekruttering til friluftslivet var hovedgrunnen til den nye bestemmelsen i lakse- og innlandsfiskeloven § 18. I lovproposisjonen står det: «Hensikten er å stimulere barn og ungdom til friluftsliv og naturopplevelser.»<sup>27</sup> For alle høstingsrettene kan hensynet til friluftslivet tilsi at reglene i en viss utstrekning inneholder noen fordelingsmekanismer. Formålet må da være at ikke store aktører skal kunne uttømme ressursene, men at det også er noe igjen til befolkningen for øvrig.

##### 4.3 Hensynet til grunneieren

Allemannsretten åpner for tilgang til naturen uavhengig av hvem som eier grunnen. Høstingsretten kan derfor utøves både i private og offentlige eide naturområder. Grunneieren har i dag få muligheter til å nekte andre å utøve allemannsretten, men hensynet til grunneieren er likevel av betydning for utforming av reglene. Grunneieren kjenner ofte eiendommen godt og forvalter den i et langsiktig perspektiv. Eieren har gjerne ansvaret for kultiveringsarbeider som kan bedre vekstvilkår for sopp og planter, og eieren bærer kostnadene med skogsveier som igjen gjør det lettere å komme til bærmarkene.

##### 4.4 Hensynet til mat- og nytteressurser

Samfunnsøkonomiske hensyn taler for at naturens spiskammers i størst mulig utstrekning bør benyttes. Viltvoksende nyttevekster kan være en viktig matressurs. Dette hensynet kan tilsi at man bør ha rettsregler som i størst mulig grad legger til rette for at i alle fall bær, sopp og matfisk i størst mulig grad blir høstet hvert år, uavhengig av hvem som eier grunnen, og uavhengig av hvem som står for høstingen. Samtidig tilsier mathensynet at reglene sikrer at ressursene som

---

<sup>27</sup> Ot. prp. nr. 29 (1991-1992) s. 50.

har næringsverdi benyttes nettopp til mat, og ikke til annen industriell virksomhet.

Det er ikke uten videre gitt hvordan hensynene bør vektes, men hensynet til naturen må være overordnet i vurderingen. Gode reguleringsmekanismer vil trolig kunne fremme flere av hensynene.

## 5. Europeiske trender – noen eksempler

I alle de skandinaviske landene, og mange steder ellers i Europa, har befolkningen visse rettigheter til å plukke ville vekster og sopp, uavhengig av hvem som eier grunnen. Med økende folketall og stadig knappere utmarksarealer i Norge, kan det være interessant å se hvordan høstingsretten er lovregulert og hvilke løsninger som er valgt i enkelte andre land som har møtt disse utfordringene tidligere enn oss.

### 5.1 Danmark

Danske høstingsregler gir en fin illustrasjon til sammenligning. Landet står Norge nokså nær språklig og kulturelt, men har ikke en allemannsrettslig friluftstradisjon. I tillegg er naturarealene under sterkt press. Det aller meste av landets areal er i dag utbygget eller kultivert. I moderne dansk lovgivning er det likevel åpnet for allmenn høstingsrett. Offentligheten har i tråd med bestemmelser i naturbeskyttelsesloven kapittel 4 en relativt fri adgang til naturområder som skoger og strender, både privateide og offentlige. Videre følger det av *Bekendtgørelse om offentlighedens adgang til at færdes og opholde sig i naturen* § 28 nr. 5 at innsamling av nøtter, bær, sopp, frø og kongler, blomster, urter, grener, kvist, mose og lav m.v. er tillatt i begrenset omfang til privat bruk. Ervervsmessig høsting er ikke tillatt.

### 5.2 Island

Island har hatt lovfestet allemannsrett (almanna-rétt) siden 1950-tallet. I den gjeldende naturvernloven fra 1999 er høstingsretten ganske grundig

regulert, med forskjellige bestemmelser for statlig grunn/allmenning på den ene siden, og privat grunn på den andre. På offentlig eiendom og allmenning er hovedregelen at enhver har rett til å plukke bær, blomster, lav og urter. På privat grunn er denne høstingsretten begrenset til naturprodukter som konsumeres på stedet. Utover dette grunneierens samtykke nødvendig. Loven har hjemmel for regulering av kommersiell høsting av bær, sopp og lav, urter. De siste årene har det pågått et reformarbeid. En ny islandsk naturvernlov ble vedtatt 10. april 2013, og trer i kraft 1. april 2014. I forbindelse med allmennhetens høstingsrett er det foreslått følgende bestemmelse:<sup>28</sup>

«Departementet kan gi forskrift om høsting av bær, sopp, lav, planter og vegetasjon i kommersiell øyemed, inkludert rapporteringsplikt til myndighetene om mengden og art som er høstet. Kommunen og miljøvernmyndighetene kan forby eller begrense høsting av enkelte arter eller høsting i bestemte områder hvis det er nødvendig for bevaring av truede arter eller for å hindre overbeskatning.»

Den islandske lovreguleringen av allemannsretten fremstår som både moderne og rustet til å møte forventede utfordringer, blant annet som følge av stadig økende turisme og kommersiell utnyttelse av rettighetene.

### 5.3 Tyskland, Østerrike og Sveits

Flere land i Mellom-Europa har til en viss grad det samme tradisjonelle utgangspunktet som Norge, med rett til å plukke ville planter og sopp i begrenset omfang, til personlig bruk. Rettighetene er stadig strengere regulert. I føderale land som Tyskland, Østerrike og Sveits er det separat lovgivning for hver enkelt delstat, og det er vanskelig å gi en dekkende oversikt.

<sup>28</sup> Egen oversettelse.

Men en hovedlinje er at høstingsretten de aller fleste steder er sterkt begrenset og for øvrig regulert på et detaljert nivå. I tysk rett er det rettslige utgangspunktet et generelt høstingsforbud i Bundesnaturschutzgesetz § 44, samtidig som Bundesartenschutzverordnung (2005) § 2 oppstiller en liste over arter som lovlig kan høstes i små mengder (in geringen Mengen für den eigenen Bedarf). Høstingsretten er nærmere regulert gjennom delstatslovgivningen.

I Sveits er prinsippet om allmennhetens høstingsrett sikret gjennom en bestemmelse i Den sveitsiske sivillovboken fra 1907 artikkel 699 (1) som sier at det er tillatt for enhver å ferdes fritt i utmark og plukke ville bær og sopp i det omfang som er vanlig på stedet:

«Zutritt: Das Betreten von Wald und Weide und die Aneignung wildwachsender Beeren, Pilze u. dgl. Sind in ortsüblichem Umfange jedermann gestattet, soweit nicht im Interesse der Kulturen seitens der zuständigen Behörde einzelne bestimmt umgrenzte Verbote erlassen werden.»

Med bakgrunn i denne rammelovgivningen har imidlertid kantonene på regionalt nivå anledning til å fastsette nærmere bestemmelser. Sopp-plukking er over alt grundig regulert, med begrensninger i tillatt mengde, tidspunkt for lovlig høsting og bestemmelser om hvor store grupper som kan opptre i fellesskap. I Østerrike har retten til å ferdes fritt på fjellet, i skogen og på udyrkede arealer (wegefrenheit) vært lovfestet i de fleste delstatene siden 1920-tallet. Reglene finnes i delstatenes skoglovgivning, og i forskjellig spesiallovgivning. Høsting av ville bær, sopp og naturprodukter er i Østerrike i utgangspunktet tillatt i mindre kvanta, til personlig bruk. Men reglene har blitt strammet inn i senere tid. Ved lovendring i 1987 fikk skogloven (Forstgesetz 1975) en bestemmelse om at det ikke er tillatt å plukke mer enn 2 kilo sopp per person per dag (§ 174 b).

## 5.4 Skottland

Gjennom en lovreform i 2003 ble allemannsretten innført i Skottland, som derved er eksempel på et land som i dag har slik lovgivning uten forankring i landets tradisjon og kulturarv.<sup>29</sup> Retten til å plukke ville bær og sopp til eget forbruk er ikke uttrykkelig fastsatt i loven. Reglene vil kunne variere lokalt, og høsting i beskjedent omfang vil kunne være tillatt på sedvanegrunnlag. Loven fastsetter imidlertid i artikkel 9 e) et uttrykkelig forbud mot kommersiell høsting. Adgangen til naturen inkluderer ikke: «being on or crossing land for the purpose of taking away, for commercial purposes or for profit, anything in or on the land.»

## 6. Regulering og begrensninger

### 6.1 Argumenter mot å begrense allemannsretten

Eksisterende regelverk åpner i stor grad for at friluftsliv og høsting kan begrenses i bestemte områder, både i forbindelse med naturvern og for å ivareta andre lokale hensyn. Resultatet av dette er stor variasjon av lokale særregler. Overordnet lovbegrensning av aktiviteter som kan knyttes til allemannsretten er et lite brukt virkemiddel. Tvert imot har alle endringer i friluftsloven de senere årene gått i retning av å utvide allemannsretten, uten at pliktene er tilsvarende skjerpet. Kanskje er man fra lovgiverhold engstelig for å innføre begrensninger av frykt for at dette skal svekke allemannsretten? Da friluftsloven ble revidert i 1996 ble det foreslått å føye til i formålsparagrafen at allemannsretten ikke skulle gi rett til kommersiell organisering av ferdsel uten grunneiers tillatelse. Bakgrunnen var bekymring knyttet til en økende kommersialisering av naturen i form av bl.a. villmarkssafari, organiserte fjellturer og rafting.<sup>30</sup> Problemstillingen er ytter-

---

<sup>29</sup> Land Reform (Scotland) Act 2003.

<sup>30</sup> Innst. O. nr. 60 (1995-1996), s. 45.

ligere aktualisert ved den norske regjeringens ønske om liberalisering av motorisert ferdsel i utmark, noe som også vil skape et marked for kommersielle aktører. Det ble anført at næringsvirksomhet basert på kvaliteter ved norsk natur og med retten til fri ferdsel som innsatsfaktor lå utenfor formålet med allemannsretten. Forslaget ble nedstemt fordi man fryktet det også ville kunne ramme ideelle friluftsansjoner virksomhet.<sup>31</sup> Det bør imidlertid la seg gjøre å utforme restriksjonene slik at reglene bidrar til å fremme friluftslivet, samtidig som de forebygger at allemannsretten utnyttes på uønskede måter. Det er også viktig å revidere syn og lovverk i takt med endrede rammebetingelser, spesielt når en økende befolkning ønsker å utnytte er begrenset (og ofte) avtakende naturressurs.

Et annet eksempel på innebygd skjevhet i lovverket kom til syne da friluftsløven ble revidert i 2011.<sup>32</sup> For å etablere et mer effektivt håndhevingsverktøy ble det innført en hjemmel for å ilegge tvangsmulkt til gjennomføring av pålegg om å fjerne hindringer for lovlig ferdsel, bading, opphold eller høsting, se friluftsløven § 40 fjerde ledd. Lovgiver har her sett for seg at den potensielle lovbrøyer er grunneieren som setter opp et ulovlig gjerde. Den motsatte problemstillingen, at ferdsels- oppholds- eller høstingsretten utøves ulovlig, kan ikke på samme måte møtes med pålegg etterfulgt av tvangsmulkt. Særlig i tilfeller der aktiviteten har et økonomisk motiv, for eksempel omfattende organisert bærplukking med slitasjeskader, ville det være nyttig å ha tilgang til tvangsmulkt som sanksjonsverktøy. Friluftsløvens hensynsregel kan ellers ikke så lett håndheves effektivt. Lovgiver har enten ikke tenkt på, eller valgt å ikke inkludere, brudd på utøvelse av allemannsretten i denne delen av friluftsløvens sanksjonssystem. Fordi løsningen ikke er nær-

mere begrunnet blir forsøket på forklaring lett preget av spekulasjon. Men det kan som nevnt synes som det er en generell motforestilling mot å innføre regler som kan tolkes som en innskrenkning av allemannsretten.

## 6.2 Reguleringsmekanismer

Flere forskjellige rettslige mekanismer kan benyttes for å begrense høstingsretten. Her diskuterer vi hvordan de forskjellige reguleringsmåtene møter de grunnleggende hensynene omtalt i punkt 4 ovenfor. For oversiktens skyld er reguleringsmulighetene systematisert i tre grupper: Regler om hvem som har rett til å høste (avsnitt 6.2.1), regler om hva som kan høstes (avsnitt 6.2.2) og regler om hvordan det kan høstes (6.2.3).

### 6.2.1 Reguleringsmekanismer

Regler om hvem som har rett til å benytte seg av høstingsretten finnes i mange varianter. Den mest vidtrekkende bestemmelsen er friluftsløven § 5 som fastsetter at høstingsretten tilkommer en ubegrenset personkrets («allmennheten»). Et eksempel fra den andre enden av skalaen er grunneierens enerett til jakt og fangst etter viltloven § 27. Mellomløsninger er ulike former for avgrensning av rettighetshavere. I statsallmenning følger det av fjellova § 23 første ledd at småviltjakt uten hund skal være tilgjengelig på like vilkår for alle som det siste året har vært og fortsatt er bosatt i Norge. Viltloven § 31 første ledd har en lignende begrensning, men jaktretten er formulert noe videre og gjelder også for norske statsborgere bosatt i utlandet. Finnmarksloven har egne forvaltningsregler som gjelder tilgangen til fornybare ressurser på Finnmarkseiendommens grunn. Høstingsretter som ellers i landet er grunneierrettigheter (innlandsfiske med garn, laksefiske i sjøen med faststående redskap, storviltjakt m.fl.) tilhører etter finnmarksloven kommunens eller fylkets innbyggere, jf. finnmarksloven §§ 22 og 23. Multer kan som hovedregel bare

<sup>31</sup> Forh. O. nr. 28 (1995-1996), s. 395-396.

<sup>32</sup> Prop. 88L (2010-2011).



plukkes til egen husholdning, se finnmarksloven § 25. Finnmarksloven § 24 har en bestemmelse om særskilt rett til lokal utnyttelse av fornybare ressurser. Kommunen kan gi enkeltpersoner eller grupper med lokal tilknytning en særrett for inntil 10 år ad gangen. Ordningen omfatter blant annet fangst av småvilt, plukking av multer, uttak av trevirke til husflid, fiske etter innlandsfisk med garn, og sankning av egg og dun.<sup>33</sup> Grunnvilkåret for å få tildelt særrett er at man har en betydelig del av sitt livsgrunnlag knyttet til utnyttelse av den aktuelle ressursen. I følge retningslinjer for den kommunale tildelingsretten skal vilkåret forstås slik at både salgsinntekter og vesentlig dekning av naturalhusholdsbehov kan inngå i vurderingen.<sup>34</sup> Retningslinjene fastsetter videre at det kulturelle aspektet og bevaring av levemåter som er i ferd med å gå tapt bør tillegges stor vekt, samt at den tradisjonelle kollektive bruken av områdene og mulighetene for å videreføre denne bør vektlegges. Den som tildeles særrett må være fast bosatt i området. I tillegg til vern om samisk kultur er reglene også et forvaltningsredskap som i prinsippet kan tenkes å innføres på andre områder.

Den svenske miljørettsprofessoren Staffan Westerlund analyserte allemannsrettens stilling i forkant av Sveriges tilslutning til EU, og drøftet muligheten for å fastsette begrensninger i personkretsen slik at allemannsretten bare skulle gjelde for svenske statsborgere og de som er fast bosatt i landet.<sup>35</sup> Uten begrensninger i den eksisterende allemannsretten fryktet han følgende:

«[S]verige tillsammans med Norge och Finland [kommer] at bli föremål för omfattande turism som kommer att bygga på att det

finns stora naturområden som med europeiska mått har orörd natur och stor rörelsefrihet. Det har tagit årtionden att upplysa dem som bor i Sverige om hur man betar sig hänsynsfullt med och i naturen och det finns fortfarande stora brister i denna kulturella fostargärning.»<sup>36</sup>

Videre spådde Westerlund at om han fikk rett: «kommer allemansretten i sin nuvarande omfattning att kunna bli en miljöfara...». Reglene ble imidlertid ikke endret som følge av det svenske EU-medlemsskapet, men problemstillingen er stadig mer aktuell. I Finsk rett er det eksempel på det motsatte, at kretsen av høstingsberettigede ble utvidet som følge av EU-tilknytningen. I «allmänt vattenområde» som utgjør store deler av de finske innsjøene, har allmennheten rett til visse former for håndredskapsfiske. Tidligere var retten begrenset til finske statsborgere. Gjennom en lovendring i 2009 ble fiskeretten utvidet til å gjelde alle borgere i EU- og EØS-land, som er fast bosatt i Finland. For borgere i Finland, Danmark, Island, Sverige og Norge gjelder ikke bosetningskravet, og nordiske tilreisende har rett til husbehovs- og fritidsfiske.

Ved at tildeling av retten til særskilt utnyttelse vurderes individuelt som etter finnmarksloven, gir det mulighet til å føre kontroll med at utøvelse av høstingsretten ikke overskrider bæreevnen. En regulering som går for langt i å begrense kretsen av berettigede vil imidlertid uthule allemannsretten og begrense mulighetene for friluftsliv.

#### 6.2.2 Regler om hva som kan høstes

Artsbestemt høstingsregulering er utbredt. For å benytte seg av høstingsretten på lovlig måte er det som regel nødvendig med en viss naturfaglig bakgrunnskunnskap. Norsk rødliste gir oversikt

---

<sup>33</sup> Ot. prp. nr. 53 Rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke, (2002-2003), s. 136.

<sup>34</sup> Retningslinjer for kommunene fastsatt av Finnmarks-eiendommen i styresak 52-2008. saksnr. 07/01759.

<sup>35</sup> Staffan Westerlund, *EG:s miljöregler ur svenskt perspektiv*, andre opplag 1993.

---

<sup>36</sup> Samme sted, s. 194-195.

over truede plante- og dyrearter. Fredning av bestemte arter kan gjelde innenfor et verneområde. Naturmangfoldloven har også bl.a. hjemmel for vern om prioriterte arter (§ 23) og bevaring av bestemte bestander (§ 25). Forvaltningsprinsippet i naturmangfoldloven § 15 innebærer et restriktivt utgangspunkt fordi høsting bare er tillatt når det foreligger et lovgrunnlag.<sup>37</sup> På den annen side gir ikke dette nærmere veiledning når det foreligger et så generelt hjemmelsgrunnlag som friluftslovens § 5 om allmennhetens høstingsrett. Et eksempel på begrensning av friluftslivets høstingsrett på artsnivå var lovfesting av forbud mot plukking av moltekart i 1970.<sup>38</sup> Bakgrunnen var blant annet et økt høstingspress som følge av ønsket om å skaffe inntekt ved plukking av molter for videresalg.<sup>39</sup> Departementet la vekt på at det var viktig å sikre at molten som i moden tilstand er en viktig c-vitaminkilde ble benyttet i ernæringen på best mulig måte. Forbudet mot plukking av moltekart imøtekom altså det hensynet som ovenfor i avsnitt 4.4 er omtalt som hensynet til mat- og nytteressurser. Forbudet tok også sikte på en fordelingseffekt; hensikten var ikke å hindre allemannsretten til molteplukking, men å skape større likhet mellom de som plukket til eget bruk og de som plukket for videresalg.<sup>40</sup> Loven ble opphevet i forbindelse med en opprydding i regelverket da matloven trådte i kraft i 2004. Hensynet til naturen ble den gang tillagt størst vekt i vurderingen.<sup>41</sup> Det ble problematisert om plukking av moltekart er skadelig for planten. Konklusjonen var at enkeltplanter kan miste påfølgende års avling dersom stilken som bærene sitter på rives av. Dette faremomentet ville gjelde for enkeltplanter og ikke for hele be-

standen. At enkeltplanter kunne skades var etter helsedepartementets vurdering ikke tilstrekkelig grunn for å opprettholde et straffesanksjonert forbud mot plukking av moltekart.<sup>42</sup>

Andre reguleringsmekanismer knyttet til det som høstes er kvantumsbegrensninger eller kvoter. I Mellom-Europa er kvantumsbegrensning stort sett hovedregelen for retten til å plukke sopp. I Sveits har for eksempel 19 av 26 kantoner regler om kvantumsbegrensning på maksimalt 1–2 kilo sopp per person per døgn. Kombinert med forbud mot organisert plukking (se avsnitt 6.2.3) fungerer dette i praksis som et forbud mot kommersiell utnyttelse. Kvoteregulering er kjent fra fiskeri- og jaktlovgivningen. Retten til jakt tilhører som hovedregel grunneieren. Kvotestemmelse er en vanlig begrensning knyttet til denne formen for høsting.<sup>43</sup> Minstemål for fisk er en vanlig begrensning av betydning for retten til fritidsfiske i sjøen.<sup>44</sup> På Svalbard er kvantumsbegrensningen ved rypejakt fastsatt gjennom *bag-limit*, opprinnelig et bilde på hvor mye jegeren kunne bringe med seg i sekken. Med hjemmel i svalbardmiljøloven er det fastsatt begrensninger for fastboendes rett til rekreasjonsjakt på svalbardrype med en kvote på inntil 10 ryper pr. dag, mens kvoten for tilreisende er fem ryper per sesong.<sup>45</sup> Fastboende fangstfolk med jakt som næring er unntatt fra begrensningen. Også på fastlandet har det stedvis blitt innført kvantumsbegrensning på rypejakt på grunnlag av lokal bestandsnedgang. Rypejakt er en grunneierrett, og eventuelle kvantumsbegrensninger kan fastsettes av eierne i kraft av eiendomsretten. I statsallmenning og på statsgrunn er imidlertid

<sup>37</sup> Inge Lorang Backer, *Naturmangfoldloven*, (2010), s. 21.

<sup>38</sup> Lov 6. mai 1970 nr. 25.

<sup>39</sup> Ot. prp. nr. 17 (1969-70) s. 5.

<sup>40</sup> Samme sted.

<sup>41</sup> Ot. prp. nr. 100 (2002-2003) om lov om matproduksjon og mattrygghet mv, s. 40.

<sup>42</sup> Samme sted.

<sup>43</sup> Se forskrift 22. mars 2002 nr. 313 om utøvelse av jakt, felling og fangst.

<sup>44</sup> Forskrift 22. desember 2004 nr. 1878 om utøvelse av fisket i sjøen.

<sup>45</sup> Forskrift 4. august 2003 nr. 1005 om lokal regulering av jakt på svalbardrype og svalbardrein på Svalbard, §§ 1-2.

tilgangen såpass åpen at det er vanlig å betegne småviltjakten uten hund som en allemannsrett.<sup>46</sup> I statsallmenning kan fjellstyret med hjemmel i fjellova § 23 tredje ledd avgrense tallet på vilt som kan felles eller fanges. Den samme bestemmelsen gir fjellstyret også hjemmel til å fastsette bestemmelser om tidsbegrensning, jaktform og geografisk avgrensning av jakten eller fangsten. På statsgrunn som ikke er statsallmenning kan Statskog SF i forskrift foreta reguleringer av jakten, fangsten eller fisket dersom dette er nødvendig av hensyn til bestanden, utøvelsen eller en hensiktsmessig geografisk fordeling av jegere og fiskere eller andre brukere.<sup>47</sup>

For fritidsfiske i sjøen ble det i 2006 fastsatt en kvote som begrenser utførsel av fisk fra sportsfiske til maksimalt 15 kilo per person.<sup>48</sup> Forskriften forskjellsbehandler dem som er bosatt i og utenfor landets grenser, når det gjelder hvilket kvantum selv fisket fisk man kan ta med seg hjem. Formålet med utførselsforbudet var først og fremst å hindre skjult næringsfiske som truer lokale fiskeressurser og tradisjonelt næringsfiske. Restriksjonene ble derved vurdert å gå klar av EØS-avtalens artikkel 12 om forbud mot kvantitative eksportrestriksjoner som gjør unntak for regulering begrunnet av særlige hensyn. Høstingsbegrensningene kan ikke brukes til vilkårlig forskjellsbehandling, for eksempel med tanke på nasjonalitet, eller medføre et skjult handelshinder. Hjemmelen i innførsle- og utførsle-reguleringslova § 1 åpner for at det kan vedtas tilsvarende begrensninger også for utførsel av planter.<sup>49</sup>

<sup>46</sup> Slik f.eks. Thor Falkanger, *Allmenningsrett*, (2009) s. 203.

<sup>47</sup> Se forskrift 20. august 2007 nr. 987 om jakt, felling, fangst og fiske på statsgrunn utenfor statsallmenning, § 4.

<sup>48</sup> Forskrift 1. juni 2006 nr. 570 om utførselskvote av fisk og fiskevarer fra sportsfiske.

<sup>49</sup> Lov 6. juni 1997 nr. 32 om innførsle- og utførsle-regulering.

### 6.2.3 Regler om måten det høstes på

Regulering av selve høstingsaktiviteten er ytterligere en mekanisme som kan begrense høstingsretten. Varianter av dette kan være regler om redskapsbruk, regler om gruppestørrelse og regulering av formålet for høstingen. For fritidsfiske er det for eksempel lempeligere regler for håndredskapsfiske, mens bruk av mer effektive fangstmetoder som garn er mer restriktivt regulert, se havressursloven § 22 første ledd. I den nye islandske naturvernloven som trer i kraft i 2014 er det gitt hjemmel for å forskriftsregulere redskapsbruk i tilknytning til høsting av bær, sopp, planter, lav og vegetasjon.<sup>50</sup> I Sve- rige har spørsmålet om å lovfeste begrensninger for kommersiell utnyttelse av allemannsretten til bærplukking vært et aktuelt tema de siste årene. Torgny Håstad har foreslått følgende:

«Ett mer praktisk sätt at komma till rätta med oönskad, kommersiell bärplockning vore kanske att det infördes ett trovärdigt system med certifiering av större bärföretag, där det kontrollerades att bären plockats under betryggande former, att plockarne bott i ordnade och efter avflyttning städade förhållande samt inte blivit socialt utnyttjade.»<sup>51</sup>

Regler for gruppestørrelse og forbud mot organisert og/eller kommersiell høsting finnes det en del eksempler på i andre land. I Danmark må organiserte aktiviteter som hovedregel ha grunneierens tillatelse hvis deltakerantallet overstiger 30, selv om ferdsel og opphold skjer i overensstemmelse med reglene i naturbeskyttelsesloven.<sup>52</sup> Ervervsmessig høsting av nøtter, bær, sopp, frø, kongler, blomster, urter, grener,

<sup>50</sup> Lög um náttúruvernd, 10. april 2013, § 27.

<sup>51</sup> Torgny Håstad, "Behövs reformer av allemansrätten" i *Allemansrätten i förändring* (2012) s. 81–99 (på s. 91).

<sup>52</sup> Bekendtgørelse nr. 1317 om offentlighedens adgang til at færdes og opholde sig i naturen, 21. desember 2011, § 7.

kvist, mose og lav m.v. er ikke tillatt. Men det er lov med høsting til privat bruk.<sup>53</sup> Først og fremst i Skottland, men til en viss grad også i England er befolkningens rett til ferdsel og opphold i naturen styrket gjennom lovgivning de senere årene. Men både i skotsk og engelsk rett er høsting av naturprodukter for kommersielle forhold uttrykkelig forbudt, selv om det skjer i tilknytning til ellers lovlig ferdsel. Engelske Countryside and Rights of Way Act (2000), Schedule 2 t) fastsetter at alle former for kommersiell utnyttelse av ferdselsretten er forbudt. De rettighetene loven garanterer: «does not entitle a person to be on any land if, in or on that land, he – engages in any activity which is organised or undertaken (whether by him or another) for any commercial purpose.» Forbud mot kommersiell og organisert høsting er også regelen heller enn unntaket i den føderale lovgivningen i Sveits og Tyskland. En innvending mot restriksjoner som knytter seg til høstingens formål er at reglene kan være vanskelige å håndheve. Hva man foretar med det som høstes vil jo ikke nødvendigvis komme til uttrykk på noen måte før etter at aktiviteten er avsluttet. Kvantumsbegrensninger kan da være en mekanisme som er enklere å kontrollere, og som samtidig vil bidra til å forebygge omfattende organisert og kommersiell høsting.

### 6.3 Forvaltningsnivå og allmenningens tragedie

En problemstilling i forlengelsen av de ovennevnte reguleringsmulighetene er hvem som skal forestå vurderingene. Hvilket forvaltningsnivå er mest hensiktsmessig? Det har vært et ønske om at den nasjonale kartlegging og forvaltning av natur skal desentraliseres, samtidig som det er åpenbart at slike ressurser generelt mangler på kommunalt nivå. Det samme gjelder tilsyn og håndheving av regelverket. Regler om

at høstingsretten tilhører grunneieren innebærer ikke i seg selv noen kontroll med ressursutnyttelsen. Grunneieren vil kunne gi andre tillatelse til å utnytte høstingsretten, eller selge rettigheter til kommersielle foretak. Et argument som kan tale for lokal forvaltning er relatert til den ofte refererte diskusjonen om allmenningens tragedie.<sup>54</sup> Allemannsretten innebærer, som utnyttelse av alle typer fellesressurser, en risiko for kollektiv eller kumulativ overutnyttelse ved at hver av aktørene har sterke insentiver til å maksimere eget ressursuttak, men svakere insentiver til å båndlegge dette til allmennhetens (eller fremtidens) beste. Kjente eksempler er overbeite og overfiske av fellesressurser – eller overbelastning av utslipp til resipienter. Problemstillingen er meget aktuell for spørsmålet om høsting med basis i allemannsretten, og flere eksempler tyder på at mindre enheter eller lokalsamfunn har større evne til å overkomme allmenningens tragedie fordi det her foreligger et større insentiv for å unngå overhøsting.<sup>55</sup> Aktører utenfra vil ikke ha samme motivasjon. En lokal forvaltning kan imidlertid vanskelig innebære eksklusjon av aktører utenfra uten at det bryter med prinsippet om lik tilgang for alle, som er en av allemannsrettens kjerneverdier. Lokalforvaltning innebærer også en risiko for å la for eksempel næringshensyn gis forrang framfor verneinteresser. Svaret på hvilket forvaltningsnivå som er mest hensiktsmessig vil derved avhenge av hvilke hensyn som vektlegges.

<sup>54</sup> Opprinnelig: Garret Hardin, "The Tragedy of the Commons", *Science* 1968.

<sup>55</sup> Se f.eks. Elinor Ostrom, "Coping with tragedies of the commons", *Annual Review of Political Science*, 1999 s. 493–535.

<sup>53</sup> Op.cit. § 28 nr. 5.



## 7. Fremover: Føre var, eller beholde det vi har?

Ønsket om å beholde den tradisjonelle allemannsretten til høsting har bred oppslutning. Men hensynet til naturen selv (biosentriske argumenter), og ikke minst framtidige generasjoners tilgang og utnyttelse til naturgoder (antroposentriske argumenter) bør vektlegges sterkere i regelutformingene enn i dag. Vi tror at i et langsiktig perspektiv vil disse interessene i stor grad være sammenfallende, og at det er et høyt spill på vegne av naturen, grunneiere og friluftslivet å la denne tilgangen til naturen forbli åpen og uregulert. Slik den rettslige situasjonen er i dag, er det i stor grad overlatt til lokale myndigheter å forestå begrensninger i tilgangen. En avgjørelse om begrensning av tilgangen kan være upopulær å ta lokalt, fordi forvaltningsmyndighetene ofte møtes med argumentet om at allemannsretten svekkes. Erfaringen fra mange land viser at åpent tilgjengelige naturressurser raskt blir utbyttet så fort man finner en regningssvarende driftsform. Fenomenet er velkjent fra fiskeriforvaltningen. For bær og nyttevekster kan billig arbeidskraft kombinert med nødvendig mottaks- og foredlingstilbud eller løsning på transportutfordringene være innledningen til overutnyttelse.

Tilgangen til naturen og mulighetene for høsting kommuniseres i dag på tvers av landegrensene og når frem til store folkegrupper med annen kulturell bakgrunnskunnskap. Allemannsretten til høsting av ville vekster fremstår som en invitasjon. Det vil kunne bety stor forskjell om hovedregelen sier som i dag at enhver har rett til å høste ville vekster i utmark, eller om utgangspunktet er det motsatte. En mulig tilnærming kunne være å lovfeste et overordnet restriksjonsnivå med begrensninger i organiserte og kommersielle høstingsaktiviteter, sammen med muligheter både for strengere regulering lokalt (slik vi allerede har), muligheten for regler om lokale særrettigheter til utnyttelse (etter mønster

fra finnmarksloven eller fiskeriforvaltningens kvoter), sammen med tilfredsstillende muligheter for å tillate organisert aktivitet slik at for eksempel tradisjonell turistforeningsvirksomhet ikke rammes. Enkelte former for organisert og kommersiell utnyttelse vil man kanskje også uttrykkelig ønske å fremme. Selv om flere av reguleringsmekanismene som er nevnt her kan være vanskelige å håndheve, er det vår oppfatning at man ikke må undervurdere den normerende effekten av lovfestede regler.

Å betrakte allemannsretten som en miljøbombe, slik Staffan Westerlund skrev, kan nok virke som en fremmed tanke for mange.<sup>56</sup> På den annen side bør det ikke være overraskende at regler som har vokst frem under helt andre samfunnsforhold trenger vesentlig oppussing for fortsatt å fungere tilfredsstillende under nye rammebetingelser som sterk befolkningsvekst, stadig knappere utmarksarealer og nye utnyttelsesmåter. Å sette grenser for høstingsretten svekker ikke allemannsretten, men kan snarere bidra til å verne om grunnlaget for det tradisjonelle friluftslivet på lang sikt.

---

<sup>56</sup> Staffan Westerlund, *EG:s miljöregler ur svenskt perspektiv*, andre opplag 1993, s. 195.