

## Jordbruksutskottets betänkande

1982/83:18

### om tillämpningen av allemansrätten

#### Motionen

I motion 1981/82:1897 av Lennart Bladh m. fl. (s) yrkas att riksdagen uttalar sig för att enligt 1 § naturvårdslagen naturen är tillgänglig för fritidsaktiviteter såsom orientering och friluftsliv av olika slag.

#### Utskottet

Enligt 1 § naturvårdslagen (NVL) utgör naturen en nationell tillgång som skall skyddas och vårdas. Den är tillgänglig för alla enligt allemansrätten.

Stadgandet om allemansrätten tillkom genom 1974 års lagstiftning. Departementschefen framhöll i nämnda sammanhang (prop. 1974:166) att det på flera punkter rädde oklarhet om vad allemansrätten innebar och fortsatte:

För min del anser jag att en lagstiftning angående allemansrättens innehåll skulle kunna leda till många svårbedömda tvister i skälighetsfrågor där olägenheterna i dag inte är större än att de kan övervinnas med upplysning och uppmaning till hänsyn. Jag anser det emellertid värdefullt att markera allemansrättens betydelse i NVL:s inledande bestämmelse. Allemansrätten, som saknar motstycke i flertalet andra länder, är av avgörande betydelse för människornas möjlighet att få rekreation och avkoppling i det fria. Jag förordar att i NVL:s 1 § förs in ett tillägg, varigenom – utan någon precisering av allemansrättens innebörd – slås fast att naturen är tillgänglig för alla i enlighet med allemansrätten.

I nu föreliggande motion yrkas att riksdagen uttalar att naturen enligt 1 § NVL är tillgänglig för fritidsaktiviteter såsom orientering och friluftsliv av olika slag. Motionärerna framhåller att naturen med allemansrätten och NVL som grund är tillgänglig för alla men likväl försöker enskilda markägare stoppa vissa fritidsaktiviteter. För orientering behövs rätt omfattande markområden. Med skiftande långa banor kommer man vid en tävling att passera flera markägarområden. Detta kan enligt motionen medföra att en enda markägare som besitter ett dominerande markområde kan stoppa fortsatt orienteringstävling, vilket på sikt kan medföra att orienteringstävlande blir allt svårare att organisera.

Utskottet har inhämtat yttranden över motionen från lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen, statens naturvårdsverk, Lantbrukarnas riksförbund (LRF), svenska naturskyddsföreningen och svenska orienteringsförbundet (SOFT).

Av remissinstanserna anser flertalet att föreliggande motion inte bör

föranleda någon riksdagens ytterligare åtgärd. Yttrandena hänvisas bl. a. till de rekommendationer för friluftsanslag som naturvårdsverket i samråd med berörda parter utarbetat och som fortlöpande revideras.

Endast SOFT ställer sig positivt till motionärernas förslag. Enligt förbundets uppfattning bör det även i fortsättningen ankomma på myndigheter och organisationer att i samråd utforma regler för olika aktiviteter i naturen. Som grund för sådana regler kan dock, anser förbundet, med fördel ett uttalande av riksdagen i den riktning som motionärerna förordar vara en värdefull principdeklaration.

En närmare redogörelse för remissyttrandena lämnas i *bilaga* till detta betänkande.

Som redovisats i det föregående infördes i samband med de ändringar i NVL, som vidtogs år 1974, ett tillägg i lagens inledningsparagraf, varigenom – utan någon precisering av allemansrättens innebörd – slogs fast att naturen är tillgänglig för alla i enlighet med allemansrätten.

Vad som är av särskilt intresse i fråga om orienteringstävlingar är den i allemansrätten ingående rätten att färdas över annans mark. Denna färdselrätt begränsas främst genom bestämmelser om straff för tagande av olovlig väg (12 kap. 4 § brottsbalken). Av denna följer att deltagarna vid orienteringstävlingar kan förflytta sig över annans mark enligt allemansrätten under förutsättning att de iakttar normal försiktighet. Mark för start- och målplatser kan dock inte tas i anspråk med stöd av allemansrätten. För detta krävs samtycke av markägaren. En skyldighet att inhämta samtycke i dessa fall följer inte bara av civilrättsliga grundsatser utan också av nyssnämnda rekommendationer och av de tävlingsregler som gäller inom orienteringssporten. Enligt dessa regler skall vidare samråd ske med ägare och brukare – t. ex. jakträttsinnehavare – av övrig mark som berörs av en tävling.

I den mån markägarens samtycke inte krävs för att genomföra en orienteringstävling, ankommer det på den arrangerande organisationen att – oavsett vilken inställning till tävlingen som redovisats av ägare eller innehavare av berörd mark – på eget ansvar avgöra frågor om tävlingens utformning.

Av remissyttrandena framgår att gällande rekommendationer och regler så gott som alltid iakttas av tävlingsarrangörerna.

Rekommendationerna som utarbetats av naturvårdsverket i samråd med berörda myndigheter och organisationer bygger på ömsesidigt hänsynstagande från inblandade parter. Rekommendationerna följs fortlöpande upp, och gjorda erfarenheter läggs till grund för revideringar. En sådan revidering pågår f. n.

Med vad utskottet här anfört i fråga om allemansrätt och orienteringstävlingar bör motionen kunna anses besvarad.

Utskottet hemställer

att riksdagen förklarar motion 1981/82:1897 besvarad med vad utskottet anfört.

Stockholm den 30 november 1982

På jordbruksutskottets vägnar

EINAR LARSSON

*Närvarande:* Einar Larsson (c), Åke Wictorsson (s), Hans Wachtmeister (m), Gunnar Olsson (s), Håkan Strömberg (s), Sven Eric Lorentzon (m), Martin Segerstedt (s), Jens Eriksson (m), Börje Stensson (fp), John Andersson (vpk), Åke Selberg (s), Lennart Brunander (c), Bo Arvidson (m), Ulf Lönnqvist (s) och Wivi-Anne Radesjö (s).

#### Särskilt yttrande

Einar Larsson och Lennart Brunander (båda c) anför:

Som naturvårdsverket framhåller i sitt remissyttrande över motion 1981/82:1897 är allemansrätten knuten till den enskilde individen. Detta gäller både om man är ute i naturen ensam eller i grupp. En förutsättning när naturen utnyttjas på allemansrättslig grund är att markägaren inte vållas nämnvärd olägenhet eller skada. När en orienteringstävling skall anordnas är det därför viktigt att samråd sker med berörda markägare för att på det sättet eliminera risken för skador. Placering av kontroller på bästa sätt är bl. a. viktigt för att man skall nå detta mål. Markägarens medverkan kan innebära att man får viktiga besked om känsliga avsnitt i naturen, det kan vara planteringar, häckande fåglar eller annat som man måste ta hänsyn till. Ett samråd mellan berörda parter bör således under alla förhållanden vara den bästa lösningen.

*Bilaga***Yttranden över motion 1981/82:1897 av Lennart Bladh m. fl. (s) om tillämpningen av allemansrätten**

Yttranden har inhämtats från lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen, statens naturvårdsverk, Lantbrukarnas riksförbund (LRF), svenska naturskyddsföreningen och svenska orienteringsförbundet (SOFT).

Av remissinstanserna anser flertalet att motionen inte bör föranleda någon riksdagens ytterligare åtgärd.

*Statens naturvårdsverk* framhåller att allemansrätten är knuten till den enskilde individen, vare sig denne är ute i naturen ensam eller deltar som en av flera i en grupp eller ett arrangemang av något slag. Däremot torde man inte kunna hävda att arrangemang eller organiserade aktiviteter som sådana kan anordnas med stöd av allemansrätten. En förutsättning när naturen nyttjas på allemansrättslig grund är att markägaren inte vållas nämnvärd olägenhet eller skada. Ett friluftsarrangemang med kanske flera hundra deltagare torde – åtminstone på delar av det berörda området – medföra verkningar utöver vad som kan anses vara rimligt att markägaren skall tåla inom ramen för allemansrätten. Naturvårdsverket har i andra sammanhang uttalat att organiserad friluftsvksamhet av sådan större omfattning inte i sig kan anses ingå i allemansrätten, och därför inte heller bör bedrivas utan samråd med berörda markägare. För att dels underlätta genomförandet av orienteringstävlingar och liknande arrangemang, dels minska risken för konflikter med markägare och skador på djurliv och växtlighet har naturvårdsverket i samråd med berörda parter utarbetat rekommendationer för friluftsanslag (SNV PM 883). Rekommendationerna grundas på allemansrätten och kringliggande lagstiftning och bygger på ömsesidigt hänsynstagande från inblandade parter. Dessa rekommendationer följs fortlöpande upp, och redovisade erfarenheter läggs till grund för revideringar. Sålunda pågår f. n. en sådan revidering i kontakt med berörda parter.

*Skogsstyrelsen* anser för sin del det – i vart fall f. n. – olämpligt att genom det föreslagna uttalandet rörande 1 § naturvårdslagen ge uttryck åt en uppfattning som kan tolkas som att den samrådsmodell som förefaller fungera väl och som nu tillämpas beträffande orienteringstävlingar skulle komma att göras överflödiga.

*Lantbruksstyrelsen* anser att NVL:s regler i tillräckligt hög grad säkerställer allas rätt att vistas i naturen. Vid organiserat friluftsliv, t. ex. orienteringstävling, där risk för skador på marken eller störning av jordbruksdriften föreligger, måste emellertid arrangörerna genom samråd med berörda fastighetsägare få tillstånd att utnyttja marken. Bedömer man vid dessa samråd att ingen skada på marken uppkommer torde inget hinder finnas för tävlingens genomförande. Finns däremot uppenbar risk för skada kan överenskommelse med fastighetsägarna om eventuella ersättningsanspråk undanröja hinder för t. ex. en orienteringstävling genomförande.

Enligt *svenska naturskyddsföreningens* mening finns det inget behov av att stärka friluftslivets ställning på i motionen föreslaget sätt. Tvärtom skulle ett uttalande med denna innebörd kunna skapa oklarhet i vissa fall. Framför allt gäller detta större orienteringstävlingar där skador vid start- och målområde, kontroller m. m. och på vissa känsliga naturtyper som hållmarker med ömtålig lavflora etc. ofta är ofrånkomliga. Enligt de ovan nämnda rekommendationerna skall organisatören av sådana orienteringstävlingar i dag inhämta markägarens samtycke. Ett riksdagsuttalande av föreslagen typ skulle kunna tolkas som att det vore önskvärt att orienteringstävlingar – liksom för övrigt också annan friluftsverksamhet – fick äga rum utan markägarens samtycke oavsett om skador uppstod eller ej. I konsekvens med detta skulle uttalandet också kunna uppfattas så, att någon skadeståndsskyldighet för arrangören vid markskador och liknande inte borde komma i fråga ens om han brustit i hänsyn. Tolkningen skulle strida mot de generella regler som inskränker allemansrätten, och avser uttalandet också skadeståndsansvaret skulle detta innebära ett klart avsteg från gällande skadeståndsrätt. I alla händelser skulle oklarhet och svåra gränsdragningsproblem kunna uppkomma genom uttalandet. För att förebygga missförstånd ber föreningen också att få påpeka att enbart ett uttalande från riksdagen sida inte är tillräckligt för att ändra gällande rätt. Om det är riksdagens mening att gällande rätt – trots vad föreningen ovan har anfört – skall ändras i föreslaget avseende måste uttalandet följas av lagstiftningsåtgärder i grundlagsenliga former.

Enligt *LRF:s* uppfattning innebär motionärernas förslag ett ofullständigt försök till sådan precisering av allemansrättens innebörd som departementschefen och riksdagen 1974 ville undvika. Under de åtta år som den nuvarande 1 § NVL gällt har enligt *LRF:s* mening inte något inträffat som motiverar en sådan lagändring som motionärerna föreslår. Ur rättvisesynpunkt kan en sådan lagändring heller inte enligt *LRF:s* mening göras utan en djupgående översyn och lagstiftning av allemansrättens innehåll. En sådan lagstiftning torde dock inte vara lättare eller nödvändigare att genomföra nu än 1974. Motionen bör därför enligt *LRF:s* uppfattning avvisas ur dessa allmänna synpunkter. *LRF* påpekar vidare bl. a. att ett bifall till motionärernas förslag skulle få den konsekvensen att även juridiska personer skulle få allemansrätt. Detta skulle innebära att den klara skiljelinje som nu råder mellan fysiska och juridiska personer beträffande vem som direkt kan utnyttja allemansrätt bryts. Ett bifall till motionen skulle också, enligt *LRF:s* mening, innebära att de enskilda markägarnas eller brukarnas rättsställning rubbas. Det är uppenbart att ett intensivt fritidsutnyttjande av markområden leder till mera än försumbara skador, men möjligheterna att få skäligen ersättning begränsas av att markägaren/brukaren ej kan förbjuda arrangörerna att göra intrång på hans mark.

Sådana inskränkningar i den enskildes förfoganderätt över sin egendom står i uppenbar strid med vad som ansetts utgöra grundläggande principer i

västerländsk rättsuppfattning och kan inte accepteras av LRF. Om juridiska personer skall tillerkännas allemansrätt medför detta en sådan stor förändring att det enligt LRF:s uppfattning krävs en djupgående utredning och precisering som grund för en lagstiftning om allemansrättens innehåll.

Endast *SOFT* ställer sig positivt till motionärernas hemställan om ett uttalande att naturen är tillgänglig för fritidsaktiviteter såsom orientering och friluftsliv av olika slag. Enligt *SOFT*:s uppfattning är det inte möjligt att i lagtext eller förordning i detalj reglera hur allemansrätten skall vara utformad. Det bör sålunda även i fortsättningen ankomma på myndigheter och organisationer att i samråd utforma regler för olika aktiviteter i naturen. Som grund för sådana regler kan dock med fördel ett uttalande av riksdagen, i den riktning som motionärerna förordar, vara en värdefull principdeklaration.