

Fylkesmannen i Troms og Finnmark  
Strandvegen 13  
9007 Tromsø

Oslo, 13. juli 2020  
Ref: M 115072-054  
Ansvarlig advokat: Ståle Meleng

E-post: fmfpost@fylkesmannen.no

Nordkapp kommune v/ordfører  
Postboks 403  
9750 Honningsvåg

E-post: postmottak@nordkapp.kommune.no

## Vedr. Scandics klage av 26. juni 2020 over vedtak i sak 43/20 i Nordkapp kommune

### 1. Innledning

Kommunestyret i Nordkapp kommune traff den 23. juni 2020 følgende vedtak i sak 43/20, "Søknad om løyve etter frilufsloven § 14 - Nordkapplatået":

*"Kommunestyret innvilger ikke løyve i henhold til søknad fra Scandic Hotels AS da alle vilkårene i henhold til frilufslovens §14 ikke er oppfylt".<sup>1</sup>*

Scandic Hotels AS ("**Scandic**") v/Advokatfirmaet Selmer AS' ("**Selmer**") påklaget vedtaket den 26. juni 2020.

Publikum som ønsker å benytte seg av naturressursen på Nordkapp-platået, herunder Hurtigruten AS' ("**Hurtigruten**") passasjerer, har en særlig interesse i at Scandic ikke innkrever ulovlige avgifter på Nordkapp-platået. Vi representerer Hurtigruten i saken, og vil på vegne av Hurtigruten bidra til sakens opplysning så vel faktisk som rettslig.

Hurtigrutens innspill knytter seg hovedsakelig til Scandics uriktige forståelse av hvilket område løyvesøknaden må omfatte og av frilufsloven § 19, jf. punkt 3 nedenfor. Vi kommenterer ikke påstandene i klagen tilknyttet saksbehandlingen mv., da vi anser det som et forsøk på avsporing fra sakens realiteter og noe som under enhver omstendighet ikke kan ha hatt betydning for vedtaket. I pkt. 4 ber vi om at kommunestyrets vedtak opprettholdes og om at Fylkesmannen gir ett par ytterligere retningslinjer for senere løyvesøknader.

### 2. Kort om sakens bakgrunn og Hurtigrutens tilknytning til denne

Hurtigruten har fraktet reisende til Nordkapp siden 1904. Ruten til Nordkapp har vært en av Hurtigrutens mest populære destinasjoner som følge av områdets unike naturopplevelse. I løpet av et normalt år bringer Hurtigruten cirka 55 000 betalende gjester til Nordkapp-platået. Hurtigruten er dermed den turoperatøren som bringer flest besøkende til området.

Som Fylkesmannen tidligere har konkludert med ved vedtak av 19. desember 2019, der Fylkesmannen opphevet kommunestyrets vedtak av 11. desember 2018 (sak 65/18) om å forlenge Scandics løyve til å innkreve adkomstavgift på Nordkapp-platået, har den tidligere adkomstavgiften Scandic har innkrevet vært i strid med frilufsloven § 14 og derfor ulovlig. Scandic har dermed i en årrekke ulovlig innkrevet adkomstavgift fra Nordkapp-platåets publikum, herunder Hurtigrutens passasjerer. Fylkesmannens vedtak av 19. desember 2019 trekker opp klare linjer både hva gjelder kostnadsposter som kan medtas i beregningsgrunnlaget og for

<sup>1</sup> Den nærmere begrunnelsen for vedtaket framgår på side 33 og 34 av møteprotokollen fra møtet i Nordkapp kommunestyre den 23. juni 2020.

metoden som skal benyttes ved beregningen. De retningslinjer som er lagt i Fylkesmannens vedtak må anses som styrende for nye løyvesøknader.

Scandic søkte den 18. desember 2019 om et nytt løyve for innkreving av adkomstavgift til deler av utearealet på Nordkapp-platået. Løyvesøknaden ble ikke innvilget, da vilkårene etter fril. § 14, slik Fylkesmannen hadde presisert de, ikke var innfridd.

Scandics avgiftsinnkreving i strid med fril. § 14 berører Hurtigrutens virksomhet på flere måter, blant annet ved at passasjerene blir forhindret den frie adkomst til selve naturressursen de etter loven har krav på. Dette går igjen ut over tilbudet Hurtigruten kan tilby sine passasjerer. Hurtigruten har derfor sterk tilknytning til og særlige interesser i det løyvesaken gjelder. På bakgrunn av dette ber vi om at Hurtigruten gjøres til part i saken.

### **3. Det kreves løyve for adkomstavgift til hele det opparbeidede friluftsområdet på Nordkapp-platået**

#### **3.1 Områder som må anses som "opparbeidet friluftsområde" etter fril. § 14**

I Scandics søknad av 18. desember 2019 om løyve for innkreving av adkomstavgift etter fril. § 14, søkte de kun for et mindre uteområde, mens de tidligere har søkt om løyve for et område som både inkluderte Nordkapp-platået og parkeringsplassen i tilknytning til platået. Som Scandic gir uttrykk for, blant annet på side 1 av klagen, mener man ved dette å imøtekomme kravet om at adkomstavgiften skal være rimelig. Det er en kreativ, men ikke lovlig, tilnærming til problemstillingen.

Scandic står for så vidt fritt til å søke om løyve for en isolert del av Nordkapp-platået, slik de her har gjort, men da kan ikke Scandic i tillegg kreve parkeringsavgift fra de som bare ønsker å besøke Nordkapp-platået. I sin søknad om løyve, og senest i klagen av 26. juni, gir imidlertid Scandic eksplisitt uttrykk for at de vil kreve parkeringsavgift i tillegg til adkomstavgift til platået. Det er da riktig av kommunen å avvise søknaden.

Det virker som om Scandic ved å isolere det mindre området bevisst søker en måte å omgå Sivilombudsmannens, Miljøverndepartementets og Fylkesmannens klare uttalelser om at også parkeringsplassen ved Nordkapp-platået er et "opparbeidet friluftsområde" etter fril. § 14. Scandic/Nordkaps Vel AS har jo også tidligere argumentert for at det ikke er nødvendig med løyve for parkeringsavgift, uten at dette er tatt til følge. Som det fremgår av Fylkesmannens vedtak av 19. desember 2019, har både Sivilombudsmannen og Miljøverndepartementet tatt stilling til og vurdert dette tidligere. Det kan i den forbindelse vises til Miljøverndepartementets brev av 11. juli 2000 til Nordkaps Vel AS der det fremgår at:

*"Av Deres brev framgår at det er selskapets oppfatning at det aktuelle området ikke er utmark. Miljøverndepartementet legger – i likhet med Sivilombudsmannen, jf brev av 19. juni 1992 – fortsatt til grunn at området er utmark som er opparbeidet med bl.a. parkeringsplass, inngjerding og stier. Friluftsløven § 14 kommer derfor til anvendelse på spørsmålet om avgift for atkomst til området". (Vår understreking)*

Uttalelsene følges opp i Fylkesmannens vedtak av 19. desember 2019 i vurderingen av hva som kan karakteriseres som et "opparbeidet friluftsområde". I vedtaket vises det til at Miljøverndepartementet og Sivilombudsmannen

*"(...) i tidligere uttalelser i Nordkapp-saken [har] uttalt at utendørs arealer på Nordkapp-platået (innenfor bommen, 190m fra Nordkappshallen) er utmark, jf. friluftsløven § 1 og å regne som et opparbeidet friluftsområde. Departementet og ombudsmannen har videre slått fast at parkeringsplass, gjerdet og stier faller inn under bestemmelsens virkeområde på Nordkapp-platået." (Våre understrekninger)*

Verken Nordkapp kommune eller Fylkesmannen kan derfor ta stilling til hva som er en "rimelig" avgift for det opparbeidede friluftsområdet, når nettopp deler av området som må anses som et "opparbeidet friluftsområde" etter fril. § 14 bevisst er holdt utenfor søknaden. Det er følgelig ikke et "utenforliggende hensyn", slik Scandic hevder, at kommunen også trekker inn parkeringsplassen. Tvert imot behandler kommunen søknaden korrekt i situasjonen.

Til tross for at spørsmålet om Scandic må ha løyve for å kunne kreve parkeringsavgift i lang tid har vært avklart, er det i klagen nok en gang gjort gjeldende at Scandic kan kreve parkeringsavgift uten løyve. Det samme synes å være lagt til grunn av jurist Rune Fjeld i hans tilrådningsnotat datert 15. mai 2020, som det

vises til i klagen blant annet på s. 7.<sup>2</sup> Fjeld presiserer imidlertid uttrykkelig at han ikke har tatt endelig stilling til spørsmålet om det kreves løyve for innkreving av avgift på parkeringsplassen, så her legger Selmer og Scandic uttalelsen fra Fjeld på strekk.

Som grunnlag for deres forståelse viser både Scandics side og Fjeld til frilufsloven § 19 og argumenterer med at denne bestemmelsen innebærer at det ikke er nødvendig med løyve for parkeringsplassen. Dette er imidlertid ikke en riktig forståelse av frilufsloven § 19, noe vi vil redegjøre nærmere for i pkt. 3.2.

### 3.2 Nærmere om betydningen av frilufsloven § 19 for saken

Det framgår av frilufsloven § 19 at

*"Utøvelse av allemannsretten etter denne lov gjelder med de begrensninger som følger av annen lovgivning eller av forskrifter gitt i medhold av lov."*

Forutsetningen som synes å legges til grunn i klagen for at Scandic angivelig ikke behøver løyve for innkreving av avgift på parkeringsplassen, er at det at området er regulert til parkering innebærer at allemannsretten må vike. Dette er vi sterkt uenig i.

Frilufsloven § 19 er først og fremst en harmoniseringsbestemmelse, ikke en bestemmelse som medfører at allemannsretten alltid skal ha dårligst rang, slik Scandic i realiteten anfører. Dette er også påpekt i frilufslovens kommentarutgave:

*"Fremfor å være en kollisjonsbestemmelse, som uansett følger av alminnelige rettskildesprinsipper, må frilufsloven § 19 vel så mye betraktes som en harmoniseringsbestemmelse" (Frilufsloven med kommentarer, Marianne Reusch, s. 401).*

Det er først ved motstrid mellom reglene i plan- og bygningsloven og frilufsloven som ikke lar seg harmonisere at frilufslovens regler viker. Et område kan selvfølgelig være regulert til parkering, slik som her, og samtidig være underlagt frilufslovens regler. Også dette er nærmere kommentert i frilufslovens kommentarutgave:

**"Det rettslige utgangspunktet er at vilkår både etter frilufsloven og plan- og bygningsloven (og eventuelt andre lovverk) må være oppfylt for at en virksomhet (tilrettelegging, betalingsordning eller liknende) skal være lovlig. Fra dette utgangspunktet gjør frilufsloven et unntak gjennom henvisningsbestemmelsen i § 19, som innebærer at virksomhet etablert med hjemmel i annen lovgivning, går foran frilufslovens regler. Enkelte steder er det en klar sammenheng mellom adgangsavgift og utbyggingsformål (for eksempel badeland og dyrepark). I slike tilfeller vil plangrunnlaget og utbyggingstillatelsen som har sitt grunnlag i plan- og bygningsloven, utgjøre et selvstendig hjemmelsgrunnlag for inngangspenger selv om det ikke står med klare ord i arealplanen eller byggetillatelsen at det kan kreves inngangspenger fra besøkende.**

*I mange tilfeller gir imidlertid ikke etableringsgrunnlaget for tilretteleggingen eller virksomheten klart svar på dette. Spørsmål om lovligheten av adgangsavgift i et tilrettelagt uteområde må da løses gjennom en kombinasjon av frilufsloven og plan- og bygningsloven basert på alminnelige rettskildesprinsipper. Utfallet etter harmonisering av de to lovene med eventuelle forskrifter og vedtak kan for eksempel i et gitt tilfelle bli at allmennheten fritt skal ha adgang til et område, men at det kan kreves betaling for tjenester som tilbys der". (Frilufsloven med kommentarer, s. 342-343. Våre uthevninger og understrekinger.)*

Dette ser Scandics side, med hevet blikk, bort fra når de på side 6 i klagen skriver at:

*"Hvis man hever blikket litt, er det nokså innlysende at det ikke krever løyve å drive parkeringsvirksomhet på regulert parkeringsplass. Mange utendørs parkeringsplasser er utmark etter frilufslovens definisjoner (f.eks. langtidsparkeringen på Gardermoen flyplass). Hvis § 14 gjelder for slike, drives tilsvarende antall plasser med vilkårsarkering ulovlig i Norge. Hvis allemannsretten i utmark gjelder for slike parkeringsplasser er det også adgang til å slå opp telt og raste på plassen, og gående*

<sup>2</sup> <https://www.nordkapp.kommune.no/ato/elements/480328/nordkapp-kommune-tilraadingsnotat-adkomstavgift.30581a.608f89.pdf>

*kan kreve ferdselshindringer (parkerte biler og inngjerding) fjernet. Slik er det ikke: Lovlig etablert bruk har hjemmel i annet regelverk."*

Det som gjør denne saken spesiell er at parkeringsplassen både betjener et opparbeidet friluftsområde (selve Nordkapp-platået) og en forretningsbasert virksomhet (Nordkapphallen). For publikum som ønsker å besøke friluftsområdet på Nordkapp-platået må enhver avgift, herunder parkeringsavgift, være lovlig etter friluftsløven § 14. For besøkende til Nordkapphallen som bruker parkeringsplassen som en tjeneste tilhørende den kommersielle virksomheten i hallen og det tilhørende servicetilbudet, kreves det imidlertid ikke løyve jf. friluftsløven § 19. For denne siste gruppen, er det i prinsippet mulig å inkludere en parkeringsavgift i inngangsbilletten, slik Scandic tidligere har gjort, uten løyve etter friluftsløven § 14 jf. § 19.

For publikum som bruker parkeringsplassen for å besøke det opparbeidede friluftsområdet og naturopplevelsen på Nordkapp-platået er det imidlertid ikke treffende, slik man gjør i klagen, å sammenlikne parkeringsplassen ved Nordkapp-platået med parkeringsplassen ved Gardemoen. Mens parkeringsplassen ved Gardemoen klart er tilknyttet tjenestetilbudet ved lufthavnen, har vi her et tilfelle, som eksemplifisert i kommentarutgaven, der harmonisering tilsier at allmennheten skal ha adgang til et område (hele Nordkapp-platået og parkeringsplassen). For de som bare ønsker å besøke platået, som et opparbeidet friluftsområde, må en eventuell parkeringsavgift følgelig være lovlig etter friluftsløven § 14. Og motsatt, så lenge parkeringsavgiften ikke er omsøkt og fastsatt i henhold til § 14, er den følgelig ulovlig å avkreve.

#### **4. Oppsummering og avsluttende bemerkninger**

Som det framgår ovenfor, brukes parkeringsplassen både av besøkende til Nordkapphallen (som er ordinær forretningsbasert virksomhet) og av besøkende som ønsker å benytte seg av det opparbeidede friluftsområdet og naturressursen på Nordkapp-platået. Som også redegjort for ovenfor, kan Scandic for besøkende til Nordkapphallen inkludere en parkeringsavgift i inngangsbilletten uten løyve, mens det for øvrige besøkende kun etter løyve kan kreves en "*rimelig*" (parkerings)avgift i henhold til friluftsløven § 14.

Når kommunen ikke har innvilget søknaden om løyve til å ta inngangspenger fra de besøkende på Nordkapp-platået, er dette korrekt, all den tid Scandic samtidig krever kommersiell parkeringsavgift fra de samme besøkende. Vi ber derfor Fylkesmannen om avvise klagen og opprettholde kommunens vedtak.

Videre ber vi Fylkesmannen om å gi eksplisitte retningslinjer for senere løyvesøknader. Mer konkret ber vi Fylkesmannen uttale at Scandic enten må (i) søke om løyve for hele området – herunder parkeringsplassen – som omfattes av friluftsløven § 14, eller så kan Scandic velge å (ii) søke om løyve for begrensede deler av området som omfattes av friluftsløven § 14 forutsatt at det samtidig ikke kreves avgift fra de samme besøkende for resterende del av området (herunder parkeringsplassen). Endelig bør Fylkesmannen uttale at parkeringsavgiften som i dag innkreves fra de som bare ønsker å benytte seg av det opparbeidede friluftsområdet og naturressursen på Nordkapp-platået, er ulovlig.

Vi vil anta at Scandic ved en ny søknad vil gå for alternativ (i). Ved behov for fleksibilitet i billettsystemet, kan det da søkes om og settes to separate avgifter, en for parkeringen og en for tilgangen til platået med nødvendige fasiliteter, men begge avgifter iht. friluftsløven § 14. Om Scandic likevel skulle velge å søke løyve for alternativ (ii), vil løyve til å kreve avgift for tilgangen til platået kunne gis på vilkår (slik friluftsløven § 14 åpner for) om at det ikke kreves (kommersiell) parkeringsavgift i tillegg. I alle tilfeller vil Scandic fortsatt kunne kreve kommersiell avgift fra de som besøker Nordkapphallen. Denne inngangsbilletten kan som tidligere inkludere parkeringsavgift mv. om Scandic skulle ønske det.

De retningslinjene vi ber Fylkesmannen om å trekke, vil gi grunnlag for et godt og fleksibelt, og ikke minst lovlig, billettsystem på Nordkapp.

Med vennlig hilsen  
for Advokatfirmaet Wiersholm AS



Ståle Meleng  
Advokat