

Fra: Rune Fjeld, enkeltpersonforetak, org.nr. 922305919

Til: Kommunedirektør Einar Arild Lunde, Nordkapp kommune

Nordkapp kommune – parkeringsavgift på Nordkapphalvøya. Forholdet til frilufsloven § 14

Innhold

	Side
Oppdraget	2
Kreves det Nordkapp kommunes løyve etter frilufsloven § 14 for innkreving av avgift for parkering på området på Nordkapplataet, som er regulert til parkering ? ...	2
Innledning	2
Utgangspunkt – frilufslovens sonndring mellom utmark og innmark	2
Harmoniseringsbestemmelsen i frilufsloven § 19 – arealplanens betydning for frilufslovens sonndring mellom innmark og utmark	3
Tidligere uttalelser	4
Den konkrete vurdering av parkeringsarealet på Nordkapplataet	4
Konklusjon	5

Oppdraget

Formannskapet i Nordkapp kommune, flertallet, vedtok følgende i møte 16.06.20:

1. Formannskapet ber kommunedirektøren utrede løyveplikt for parkeringsavgift til Nordkapp Friluftsområde.
2. På bakgrunn av at det er gjort kjent at det drives avgiftsparkering på Nordkapplatået, ber formannskapet kommunedirektøren utrede lovligheten av dette.
3. Saken oversendes kommunestyret.

«Bakgrunn for saken.

Forslagsstillere er av den oppfatning av at utendørs arealer på Nordkapp-platået er utmark, jf. frilufsloven § 1. Dette er gjentatte ganger (1991,1992,2011 og 2019) slått fast av departementet, Sivilombudsmannen og Fylkesmannen. I 2011 har departementet bemerkt at vurderingen av om et område er innmark eller utmark etter frilufsloven § 1 beror på terrengets beskaffenhet, og at reguleringsstatus ikke har betydning i så måte. Forslagsstillere er av den oppfatning av at parkeringsområdet er utmark, spesifikt opparbeidet friluftsområde, og at innkreving av parkeringsavgift krever løyve etter frilufsloven § 14. Forslagsstillerne er av den oppfatning av at i tillegg til løyve etter frilufsloven vil utøvelse av innkreving av slik avgift åpenbart måtte følge andre gjeldende privat- og offentligrettslige krav, slik som parkeringsforskriften m.v. Forslagstiller er kjent med at Nordkapp kommune er gjennom løyvesøknad 18.12.2019 gjort oppmerksom på at avgift for parkering vil bli innkrevd. Nordkapp kommune har videre mottatt epost 05.06.2020 med beskrivelse av parkeringsdrift på Nordkapp-platået. På møte 12.06.2020, hvor ordfører og kommunedirektør var til stede presenterte Scandic parkeringsvirksomheten for de fremmøtte.»

Kommunedirektøren har bedt undertegnede utrede om den parkeringsavgift som kreves for parkering på det regulerte området på Nordkapplatået er avhengig av kommunens løyve etter frilufsloven § 14.

Kreves det Nordkapp kommunes løyve etter frilufsloven § 14 for innkreving av avgift for parkering på området på Nordkapplatået, som er regulert til parkering ?

Innledning

Jeg har i notat av 15.05.2020, som omhandlet vilkårene i frilufsloven § 14 vedrørende løyve for avgift for adgang til friluftsområdet på Nordkapplatået, nærmest som et obiter dictum (en uttalelse som ikke har betydning for saken om adkomstavgiften) om Parkering, jf notatets side 7. Jeg har der uttalt (s.8 fjerde avsnitt):

Eier/bruker av arealet kan derfor kreve avgift for bruk av arealet som er i henhold til reguleringsformålet.

Til dette gis utfyllende kommentarer i nærværende notat.

Utgangspunktet - frilufslovens sonndring mellom utmark og innmark

Frilufsloven bygger på et hovedskille mellom innmark og utmark. Innmark er positivt definert i frilufsloven § 1 a første ledd. Det vil si at loven oppgir hvilke områder eller terrengtyper som regnes som innmark. Utmark er negativt definert i frilufsloven § 1a annet ledd. Alt som ikke er innmark er altså utmark. Om et område i frilufslovens forstand skal regnes som innmark eller utmark beror i utgangspunktet på en objektiv vurdering av terrengforholdene slik de fremstår på vurderingstidspunktet, dvs. terrengets beskaffenhet. Man kan si at vurderingen er «ferskvare». Det som f.eks. var skog og utmark i går, kan ha blitt bebygget hustom og innmark i dag.

Harmoniseringsbestemmelsen i friluftsløven § 19 – arealplanens betydning for friluftsløvens sonndring mellom innmark og utmark

Etter friluftsløven § 19 gjelder utøvelsen av allemannsretten etter denne lov med de begrensninger som følger av annen lovgivning eller av forskrifter gitt i medhold av friluftsløven. En rekke andre lover enn friluftsløven, og forskrifter med hjemmel i disse, inneholder bestemmelser som innebærer en begrensning eller forbud mot utøvelse av den generelle retten til ferdsel, opphold og høsting i naturen. En slik begrensning kan følge av kommuneplan eller reguleringsplan i form av bestemte arealkategorier eller planbestemmelser.

Spørsmålet er da om en reguleringsplan har noen betydning ved fastleggelsen av utmarksbegrepet i friluftsløven. Friluftsløven inneholder ingen henvisninger til planens betydning.

Utgangspunkter er som jeg har nevnt at det er en vurdering av terrengets beskaffenhet slik som det til enhver tid fremstår, som er avgjørende for innmarks- og utmarksvurderingen. Rettsvirkningen av en reguleringsplan er angitt i plan- og bygningsloven § 12-4 som innledningsvis sier at planen fastsetter fremtidig arealbruk for området. Prioriteringene reguleringsplanen gir uttrykk for vil derfor i utgangspunktet ikke kunne bidra til å avklare hva som regnes som innmark eller utmark i friluftsløvens forstand. Det er på det rene at det areal som er utlagt f.eks. til et byggeområde eller parkering i f.eks. kommuneplanens arealdel, jf. plan- og bygningsloven § 11-7, eller er avsatt til amme formål i en reguleringsplan, jf. samme lov § 12-5 første ledd nr. 1, ikke alene vil påvirke utmarksvurderingen. Dersom den det skal, vil det avgjørende være om planformålet for det aktuelle areal er realisert eller gjennomført. Det betyr at f.eks. urealiserte byggeplaner overstyrer av hvordan terrenget ser ut på vurderingstidspunktet. En skogteig som er regulert til fremtidig bebyggelse vil kunne benyttes til ferdsel så lenge arbeidet med planformålet ikke er påbegynt.

Jeg finner støtte for denne oppfatning både i teori og i ett av Miljødepartementets brev til Nordkapps Vel.

Når det gjelder teorien, viser jeg til Marianne Reuschs artikkel i Kart og Plan, 4-2013, s. 283:

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

Jeg viser også til Miljøverndepartementets brev av 22.12.1992 til Nordkapps Vel, hvor departementet redegjør for forståelsen av forholdet mellom friluftsløven og reguleringsplaner. Dets oppfatning er fullt ut i tråd med det som Marianne Reusch har gitt uttrykk for. Departementet uttaler at friluftsløvens regler ikke står seg mot at et område omdisponeres ved planlegging og tas i bruk (min understrekning) til formål som gjør at utmark gjøres til innmark. En reguleringsplan alene, med en bestemt arealstatus, vil ikke endre forholdet til friluftsløven. Dette er jeg fullt ut enig i.

Tidligere uttalelser i saken

Miljøverndepartementet (nå Klima- og miljøverndepartementet) og Sivilombudsmannen har i tidligere uttalelser¹ i Nordkapp-saken uttalt at utendørs arealer på Nordkapplatået (innenfor bommen, 190 meter fra Nordkapphallen) er utmark, jf. friluftsløven § 1, og å regne som et opparbeidet friluftsområde. I disse uttalelsene er også slått fast, ved henvisning til Ot.prp. nr. 27 (1995-1996), at parkeringsplasser, gjerder og stier faller inn under bestemmelsens virkeområde på Nordkapplatået. Dette fremgår også av Fylkesmannen i Troms og Finnmarks sitt vedtak av 19.12.2019, som også har henvisning til nevnte odelstingsproposisjon.

Til dette er å bemerke at disse uttalelsene er av hhv. 1991 og 1992. På det tidspunkt forelå det ikke en reguleringsplan som regulerte en del av området til parkering. Det var da naturlig å se den parkering som fant sted innenfor det opparbeidede friluftsområde som en del av dette, og dermed undergitt friluftsløvens virkeområde. Det var følgelig ikke foranledning til å drøfte spørsmålet om forholdet mellom friluftsløven og plan- og bygningsloven, i lys av friluftsløven § 19. Området ble som tidligere nevnt regulert til parkering i 2000, og har blitt opparbeidet og tatt i bruk i overensstemmelse med reguleringsformålet. Heller ikke Fylkesmannen har i sitt vedtak av 19.12.2019, hvor det er redegjort for det rettslige utgangspunktet for å ta avgift i utmark (vedtakets s. 9-10), drøftet spørsmålet om forholdet mellom friluftsløven og plan- og bygningsloven når et areal er regulert til f.eks. parkering, som i dette tilfelle, og tatt i bruk i overensstemmelse med reguleringsformålet.

Når det gjelder Miljøverndepartementets brev av 23.11.2011, uttales at departementet «vil bemerke at vurderingen av om et område er innmark eller utmark etter friluftsløven § 1a beror på terrengets beskaffenhet, og at reguleringsstatus ikke har betydning i så måte.» Dette er selvsagt korrekt, jf det som er beskrevet ovenfor. Departementet har ikke nevnt, langt mindre tatt stilling til, parkeringsarealet på grunnlag av dets reguleringsstatus og bruk.

Den konkrete vurdering av parkeringsarealet på Nordkapplatået

Det er utvilsomt at det aktuelle areal på platået det kreves parkeringsavgift for er regulert til parkering. Slik regulering ble gjort i reguleringsplanen av 02.05.2000, med tilhørende planbestemmelser. I reguleringskartet er dette arealet markert som todelt: SP1 som er veien inn til Nordkapphallen og bussoppstillingsplass og SP1 som utgjør parkering for busser og private biler.

Som nevnt over vil en reguleringsplan alene ikke endre forholdet til friluftsløven. I dette tilfelle er det utvilsomt at reguleringsformålet, parkering, også er realisert ved at det aktuelle areal, som ligger i umiddelbar tilknytning til Nordkapphallen, er tatt i bruk som til parkering. Det er opplyst at det fra ca 1988 ble foretatt parkering på området. På dette tidspunkt ble det fysiske arealet, nytte til parkering, også planert til parkering. Grunnmasser fra utvidelsen av Nordkapphallen ble på dette tidspunktet nyttet til delvis avretting av parkeringsarealet, slik illustrasjon viser.

¹ Fra 1990-tallet: referansene til disse uttalelsene fremgår av Fylkesmannen i Troms og Finnmark sitt vedtak av 19.12.2019.

At arealet er tatt i bruk i overensstemmelse med reguleringsformålet underbygges også ved det faktum at i 2019 var det følgende parkeringsaktivitet (antall kjøretøy) på arealet for parkering:

- Kjøretøyer – hovedsakelig privatbiler/bobiler: 38 000
- Motorsykler: 1 400
- Tur-/shuttlebusser: 3 700
- Hurtigbusser: 1 400.

Konklusjon

Det areal som det i dag parkeres på ble ved reguleringsplan av 02.05.2000 regulert til parkering, med tilhørende planbestemmelser. Det er også utvilsomt at arealet har blitt tatt i bruk til parkering i overensstemmelse med reguleringsformålet i nevnte reguleringsplan. Arealet er på denne måten «transformert» fra utmark til et annet formål, og faller utenfor virkeområde for friluftsløven § 14.

Bergen, 29.06.2020

Rune Fjeld