



VESTRE FINNMARK TINGRETT

DOM

Avsagt: 09.07.2021 i Vestre Finnmark tingrett, Hammerfest

Saksnr.: 21-004985TVI-TVFI/THAF

Dommer: Sorenskriver Torbjørn Saggau Holm

Saken gjelder: Ugyldig vedtak og forståelsen av frilufsloven § 14

Scandic Hotels AS

Advokat Martin Minothi Lüttichau
Rettslig medhjelper Tonje Rismo

mot

Nordkapp kommune

Advokat Ole-Martin Jensen
Rettslig medhjelper Laila Falck

DOM

Saken gjelder gyldigheten av vedtak i sak 93/20 vedtatt av Nordkapp kommune i kommunestyremøte 16. desember 2020.

Framstilling av saken

1. Sakens bakgrunn

Den rettslige hovedproblemstillingen som retten skal ta stilling til er om vedtaket av 16. desember 2020 truffet av kommunestyret i Nordkapp kommune er ugyldig.

Kommunestyret i Nordkapp kommune (heretter benevnt Nordkapp) vedtok den 16. desember 2020 med 13 mot 5 stemmer vedtak om tvangsmulkt på kroner 15 000,- for hver dag fra 15. januar 2021 hvis ikke Scandic Hotels AS (heretter benevnt Scandic) lot motoriserte kjøretøy parkere gratis ved turistanlegget på Nordkapp-plataået.

Et hovedtema i tvisten mellom partene er om frilufsloven setter begrensninger i Scandic sin driftsmodell på Nordkapp-plataået. Etter Scandic sin oppfatning er det kun tilgang til utearealene som er underlagt regelverket i frilufsloven § 14, og at det ikke er krav om løyve fra Nordkapp kommune for å kreve adkomst- og parkeringsavgift til Nordkapphallen eller for parkering på parkeringsplassen. Scandic er dermed av den oppfatning at det ikke er krav om løyve etter frilufsloven § 14 for å parkere på Nordkapp-plataået. Nordkapp kommune er av motsatt oppfatning, nemlig at det kreves løyve etter frilufsloven § 14 for å kreve parkeringsavgift på de opparbeidede parkeringsplassene på Nordkapp-plataået.

Etter Scandic sin oppfatning er retten til å drive turistvirksomhet og kreve parkeringsavgift hjemlet i annet rettsgrunnlag. Siden utøvelse av allemannsretten etter frilufsloven gjelder med de begrensninger som følger av annet rettsgrunnlag, vil ikke frilufsloven komme til anvendelse, jfr. frilufsloven § 19.

For å kunne behandle Scandic sin anførsel om at retten til å drive turistvirksomhet og kreve parkeringsavgift er hjemlet i annet rettsgrunnlag, vil det være nødvendig å gi en mer utfyllende beskrivelse av historikken rundt Nordkapp-plataået.

2. Nordkapp-plataået

2.1 Oversikt

Nordkapp-plataået er en klippe på Magerøya i Troms og Finnmark fylke i Norge, i Nordkapp kommune. Den 307 meter høye klippen omtales ofte som det nordligste punktet i Europa og er en populær turistdestinasjon med besøkende både fra inn- og utland. Det er

årlig et sted mellom 250 000 og 300 000 besøkende på Nordkapp-plataået. Her ligger Nordkapphallen som drives av Scandic. Nordkapphallen er et besøkssenter med matservering, toalettfasiliteter, utstillinger og film fra stedets historie.

Det er helårsvei opp til Nordkapp-plataået. Veien er klassifisert som europavei og det er Statens vegvesen som har vedlikeholdsansvaret for veien. Før selve Nordkapp-plataået er veien stengt med en bom hvor Scandic har krevd adkomstavgift for parkering på Nordkapp-plataået.

Det er Finnmarkseiendommen (FEFO) som er grunneier på Nordkapp-plataået. Det er i 2019 inngått festeavtale mellom Fefo og ANS Nordkapp 1990. Festetiden er 99 år.

2.2 De ulike aktørene på Nordkapp

Det er som nevnt Fefo som er grunneier på Nordkapp-plataået. Den 3. desember 2019 inngikk Fefo festeavtale med ANS Nordkapp 1990 om bortfeste av gnr. 4, bnr. 1, festnr. 6 og 10. Dette omfatter selve Nordkapp-plataået. Festetiden er 99 år.

Selskapet ANS Nordkapp 1990 var opprinnelig et finansieringsselskap som ble stiftet for å finansiere utbyggingen av Nordkapp 1990. Selskapet kjøpte senere Nordkapphallen og festeforholdet til Nordkapp-plataået ble overdratt fra Nordkapp Vel AS til ANS Nordkapp 1990. ANS Nordkapp 1990 eies i dag av Nord Norsk Hotelldrift AS (99 %) og North Cape Hotels AS (1 %). Nord Norsk Hotelldrift AS har også aksjemajoriteten i Nordkapp Vel AS. Selskapene Nord Norsk Hotelldrift AS og North Cape Hotels AS er igjen eid av Rica Eiendom AS. Det er inngått en leie- og driftsavtale mellom Rica Eiendom AS og Scandic om drift av virksomheten på Nordkapp-plataået.

2.3 Den historiske utviklingen på Nordkapp

Nordkaps Vel AS ble stiftet i 1927. Formålet var å legge til rette for turistvirksomhet på Nordkapp-plataået. Det ble inngått festeavtale mellom Finnmark Jordsalgskommisjon og Nordkaps Vel AS den 17. juli 1928. Året etter ble det vedtatt en kongelig resolusjon om naturfredningsområde på Nordkapp. Nordkaps Vel AS tok en avgift av de besøkende til Nordkapp-plataået.

I 1957 ble aksjekapitalen utvidet i Nordkaps Vel AS. Samtidig startet arbeidet med utvidelse av Nordkapphallen. Nordkapphallen stod ferdig i 1959. Turister til Nordkapp-plataået måtte den gangen betale en avgift til Nordkaps Vel ved fergen over til Magerøya. Utover 60- og 70-tallet økte antallet turister til Nordkapp-plataået og det ble behov for større parkeringsplass. I 1972 anla derfor vegvesenet en større parkeringsplass på Nordkapp-plataået. Det ble også oppført en billettbod for innkreving av avgift. Som følge av økt

turisme utover på 70-tallet, ble det et stadig større behov for en utvidelse av turistanlegget på Nordkapp-plataået.

Nordkaps Vel AS søkte den 7. september 1973 Vegsjefen i Finnmark om å få innføre parkeringsavgift på Nordkapp-plataået. Avgiften skulle gå til å dekke økte driftskostnader som følge av nødvendige utbedringer på Nordkapp-plataået og kostnader til oppsyn mv. Vegsjefen var positiv til søknaden, dog under forutsetning av at den daværende innkrevingen av bompenger opphørte. Dette var en statlig bompengoordning som skulle gå til å dekke vegvesenets anleggsdrift på veien til Nordkapp-plataået.

2.4 «Nordkapp 1990»

I 1979 solgte Staten seg ut av Nord-Norsk Hotelldrift og SAS ble ny eier av selskapet. Det ble nå klart at det var behov for en utvidelse av turistanlegget og de tilhørende fasilitetene på Nordkapp-plataået – både for å få flere besøkende til Nordkapp-plataået, økt lønnsomhet og mulighet for å møte datidens krav til masseturisme. I 1983 ble derfor prosjektet «Nordkapp 1990» etablert for å utrede hvordan Nordkapp-plataået skulle utvikles videre.

Det ble laget en forprosjektskisse for Nordkapp 1990 hvor målsettingen var å fremme Nordkapp-plataået som «et av de fremste reisemål i Norge» og man tok sikte på å bygge et «fullverdig opplevelsestilbud». Finansieringsrammen for prosjektet var på 30 millioner som skulle dekket med lån i banker og lån og tilskudd fra DU (Distriktenes utbyggingsfond). I skisseprosjektet var driftsbudsjettet basert på en forutsetning om at det fra 1988 skulle tas 60,- kroner for voksne i inngangspenger til området. Etter de 5 første årene etter utbyggingen skulle inngangspengene gradvis økes til kroner 90,- i 1992.

Den 3. mars 1987 søkte Nordkaps Vel AS om byggetillatelse for utvidelsen på Nordkapp-plataået. Den 24. mars 1987 godkjente Bygningsrådet i Nordkapp kommune byggesøknaden. Det ble stilt en del krav til vedtaket, herunder krav om at det skulle foreligge godkjent reguleringsplan før ferdigattest ble utstedt. Bygningsrådet godkjente endelig den 25. mai 1987 byggesøknaden for bygget og søknaden om anlegg av parkeringsplass. Endelig byggetillatelse for tiltakene ble gitt 30. mai 1987. Planlagt byggestart var medio juni 1987. Arbeidet med reguleringsplanen for Nordkapp-plataået pågikk samtidig med byggestart for «Nordkapp 1990».

Under byggearbeidet ble det avdekket dårlige grunnforhold og byggeskostnadene ble vesentlig høyere enn budsjettet. Det ble derfor igangsatt en finansiell plan for å sikre finansieringen av utbyggingen. Adgangsavgiften til Nordkapp-plataået var en viktig inntekstkilde til driftsbudsjettet. Billettprisene ble nå økt til kroner 65,-. Åpningen av det nye turistanlegget på Nordkapp-plataået fant sted 15. juni 1988.

2.5 Uenighet om avgiftsbetaling på Nordkapp-plataået

Det oppsto nå en uenighet om hvor høy avgift man kunne kreve for adkomst til Nordkapp-plataået. Uenigheten gjaldt både om man kunne kreve en avgift til hele anlegget på Nordkapp-plataået og avgiftens størrelse. Ulike offentlige instanser var av den oppfatning at avgiften for adkomst til Nordkapp-plataået bare kunne gjelde investeringene på selve plataået, mens Nordkap Vel AS ønsket å vurdere hele anlegget under ett, slik at også investeringer knyttet til Nordkapp-hallen kunne tas med i adkomstavgiften for hele området. Det ble nå også en uenighet om frilufsloven kom til anvendelse på hele Nordkapp-plataået og hva som utgjorde innmark og utmark etter frilufsloven.

Den 23. oktober 1990 avga Miljødepartementet følgende uttalelse:

«Som vi har lagt til grunn i vårt brev av 10.3.90, antar vi at frilufsloven gjelder for ferdsel på Nordkapp. Vi antar at det området som i dag er avgiftsbelagt må anses som et opparbeidet frilufsområde, slik at frilufslovens § 14 gir hjemmel til å ilegge en avgift for adkomsten til området, innenfor de rammer som framgår av denne bestemmelsen. Vi legger videre til grunn at området er å anse som utmark etter definisjonen i frilufslovens § 1. Vi vil her bemerke at opphold i friluft med sikte på naturopplevelse (oppleve og beskue naturen) klart faller inn under den vanlige definisjonen av begrepet frilufsliv. Det er generelt sett viktig å verne om allmennhetens rett til ferdsel også i områder som har interesse i slik sammenheng.»

Miljøverndepartementet mente allikevel at den dagjeldende ordning med en felles avgift til hele anlegget kunne videreføres som en praktisk ordning. Miljøverndepartementet ville imidlertid ikke godkjenne at bommen ble flyttet ca. en kilometer fra bygningene, siden dette ville medføre at et langt større område da ville bli avgiftsbelagt.

Frilufslivets fellesorganisasjon (FRIFO) og Frilufsrådernes Landsforbund påklaget Miljøverndepartementet avgjørelsen til Sivilombudsmannen. I uttalelse av 19. juni 1992 var Sivilombudsmannen enig med Miljøverndepartementet om at området på Nordkapp-plataået, som ligger innenfor bommen, var å anse som "utmark" etter frilufslovens § 1. Sivilombudsmannen la videre til grunn at det ikke var hjemmel etter frilufsloven § 14 for å kreve adgangsavgift til selve Nordkapp-hallen. Fra uttalelsen hitsettes følgende.

«Jeg finner det etter dette ikke nødvendig å ta uttrykkelig stilling til spørsmålet om hvorvidt deler av det bygningsmessige anlegget er til fordel for frilufsfolket og således kan avgiftsbelegges i medhold av lovens § 14. Bestemmelsen gir ikke hjemmel for å kreve adgangsavgift til et anlegg av kommersiell karakter som retter seg mot reiseliv/turisme. Den foreliggende praksis må på denne bakgrunn anses å ligge utenfor rammene av det som kan tillates med hjemmel i frilufslovens § 14.

Når det gjelder departementets standpunkt om at også innendørsanlegget har interesse for folk som primært er interessert i besøk på Nordkapp i frilufs- og naturopplevelseseøyemed, kan jeg ikke se at dette er avgjørende i forhold til anvendelsesområdet for lovens § 14. De personer

dette gjelder vil kunne få adgang til anlegget ved å løse særskilt billett. Friluftslovens § 14 er en skranke for i hvilken utstrekning grunneier/bruker har adgang til å kreve avgift for atkomst til et friluftsområde. At fester anser det som hensiktsmessig å kreve avgift også av de som bare er interessert i den naturopplevelse et besøk på Nordkapp gir, er for så vidt forståelig, men kan ikke være avgjørende i forhold til tolkingen av hjemmelsgrunnlaget.

Departementet bes etter dette vurdere saken på nytt.»

Saken ble behandlet på ny av Miljøverndepartementet, som i uttalelse av 31. juli 1992 la til grunn følgende:

«Etter vår fornyede vurdering finner vi at friluftslovens bestemmelser ikke gir hjemmel for innkreving av avgift som både skal dekke atkomst til plataået og til innendørsanleggene. Det er således nødvendig å skille mellom på den ene side tiltak til beste for folks ferdsel og opphold i naturen og på den annen side innendørstilbud som folk også kan oppsøke og ha glede av når de likevel er på stedet. Bare tiltak som har førstnevnte formål kan gi grunnlag for avgift etter friluftslovens § 14.

Departementet har forståelse for at Nordkaps Vel NS ser det som hensiktsmessig å operere med en felles avgift for adkomst til hallen og til plataået. Hjemmel for denne praksisen kan imidlertid ikke søkes i friluftslovens bestemmelser. Det korrekte i forhold til friluftslovens bestemmelser vil derfor være en delt avgift, noe vi antyder i vårt brev av 10. mars 1989 til Nordkapp kommune.»

Nordkaps Vel AS innfører nå en delt avgift til Nordkapp-plataået. En avgift for de som kun skal besøke Nordkapp-plataået og en avgift for de som både skal besøke Nordkapp-plataået og turistanlegget, henholdsvis på kroner 80,- og kroner 95,- pr. person.

Grunnet en fortsatt økning i antall besøkende utover 90-tallet, var det behov for oppføring av nye billettsteder og nye veiareal. Den 15. mai 1995 ble det byggemeldt nye billettkiosker på Nordkapp-plataået og senere gitt byggetillatelse.

Uenigheten om avgiftssystemet fortsatte utover 1990-tallet. Både Miljødepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, Fylkesmannen i Finnmark og Sivilombudsmannen m.fl. var involvert i saken.

2.6 Reguleringsbestemmelser for Nordkapp-plataået

Foruten et naturfredningsvedtak truffet ved kongelig resolusjon av 25. juli 1929 for Nordkapp og Hornvika, var ikke Nordkapp-plataået regulert de første tiårene hvor det ble drevet kommersiell turisme.

I vedtatt generalplan fra 1974 var Nordkapp-hallen angitt som «servicefunksjoner», men området var ikke nærmere regulert. Den 4. desember 1986 traff Nordkapp kommunestyre vedtak om midlertidig plankrav til plan- og bygningsloven om at det ikke kunne settes i

verk arbeid eller tiltak uten etter samtykke fra bygningsrådet før området inngikk i arealdelen av kommuneplanen eller reguleringsplan. Det samme gjaldt andre tiltak som vesentlig kunne vanskeliggjøre planleggingen.

I forbindelse med behandlingen av utbyggingsprosjektet Nordkapp 1990 stilte Nordkapp kommune krav om utarbeidelse av reguleringsplan for Nordkapp-plataået. I det private planforslaget er det uttalt at det er forutsatt at det ikke skal gjøres noen inngrep i naturområdet på Nordkapp-plataået foruten nødvendig oppgraving i forbindelse med bygging av tunnel/kulvert. Området var foreslått regulert til Byggeområder, Offentlige trafikkområder og Spesialområder.

Nordkapp kommune startet sommeren 1990 arbeidet med en kommuneplan og første kommuneplan for Nordkapp-plataået ble vedtatt av kommunestyret i Nordkapp-kommune i 1991. Denne ble avløst av en ny Kommuneplan arealdel (2002 – 2010) vedtatt av kommunestyret i Nordkapp kommune 25. juni 2002. Selve området på Nordkapp var fortsatt fredet som naturvernområde, mens selve Nordkapp-plataået var merket som Næringsbygg – turisme/næring. Det fremkom i planbestemmelsene at reguleringsplanen for Nordkapp fortsatt skulle gjelde.

Reguleringsplan for Nordkapp-plataået («Nordkapp 2000») ble vedtatt i kommunestyret i Nordkapp kommune 02. mai 2000. Planen dekket et areal på ca. 300 dekar og reguleringsformålene var byggeområde, offentlig trafikkområde, spesialområde (privat vei, kulturelle bevarings-områder, vann- og avløpsanlegg, friluftsområder og opparbeidet friområde.) I plankartet var det nordligste området på Nordkapp-plataået (SP 8) angitt med reguleringsformål «Opparbeidet turistområde». Området (SP 1) var avsatt til bussparkering regulert til «Privat vei» i reguleringsplan. Parkeringsplassen (SP 2) var angitt som «Privat parkering» og øvrig område var regulert til «Friluftsområde» (SP 10).

Gjeldende kommuneplan for Nordkapp kommune (2015-2026) ble vedtatt 16. desember 2015, og revidert 10. desember 2016. I planbestemmelsene er det uttalt at Nordkapp-plataået er videreført som byggeområde/turistnæring i tråd med den dagjeldende kommuneplan. Samtidig var selve Nordkapp-plataået angitt som båndlagt område siden det var et vedtatt naturfredningsområde.

I forbindelse med rullering av ny kommuneplan fremmet Rica Eiendom AS plan for videre utvikling av turistdestinasjonen på Nordkapp-plataået – Nordkapp 2022. På vegne av Nord Norsk Hotelldrift AS utarbeidet rådgivningsfirmaet Asplan Viak forslag til prosessplan for ny reguleringsplan for Nordkapp-plataået. Det ble arbeidet med dette planforslaget frem til 2019 uten at det ble fremmet til politisk behandling i Nordkapp kommune.

2.7 Søknad om løyve etter frilufsloven § 14. Vedtak om tvangsmulkt

Etter frilufsloven av 1957 § 14 hadde eier eller bruker av området rett til å innkreve avgift for adgang til «badestrand, teltplass eller annet opparbeidet frilufsområde». Ved lovendring i 1996 ble det stilt krav om løyve fra kommunen for å kunne kreve avgift. Den dagjeldende festeavtalen til Nordkapp-plataet var på dette tidspunktet inngått mellom inngått mellom Finnmark Jordsalgskontor (senere Fefo) og Nordkaps Vel AS. Nordkaps Vel AS hadde ikke søkt om løyve for å kreve adkomstavgift til Nordkapp-plataet.

Miljøverndepartementet krevde i 2011 at Nordkaps Vel AS måtte ha løyve for å kreve adkomstavgift. Det ble samtidig bemerket at avgiftsnivåer var for høyt. I svarbrevet fra Nordkaps Vel AS ble det hevdet at man ikke var pliktig å innhente løyve fra kommunen etter frilufsloven § 14, siden Nordkapp-plataet var innmark. Det ble videre hevdet at det ikke var krav om løyve, siden det forelå annen nødvendig godkjenning på annet grunnlag.

I brev av 23. november 2011, fastholdt Miljøverndepartementet at det var krav om løyve og at Nordkapp-plataet var å anse som «utmark». Herfra hitsettes følgende.

Departementet vil påpeke at Nordkappplataets status som utmark er vurdert av både Sivilombudsmannen og Miljøverndepartementet tidligere. Konklusjonen har vært at området i all vesentlighet er å anse som utmark. Etter det departementet kjenner til har det ikke skjedd vesentlige endringer på Nordkappplataet som tilsier at vurderingen faller annerledes ut i dag.

I svarbrevet påpekes det videre at området er regulert til næringsvirksomhet. Departementet vil bemerke at vurderingen av om et område er innmark eller utmark etter frilufsloven § 14 beror på terrengets beskaffenhet, og at reguleringsstatus ikke har betydning i så måte.

Den 8. desember 2011 søkte Nordkaps Vel AS om løyve for innkreving av «adkomstavgift for Nordkappplataet». Kommunestyre i Nordkapp kommune fattet den 8. april 2014 i sak 12/14 vedtak om å innvilge løyve for innkreving av adkomstavgift på Nordkapp-plataet jfr. frilufsloven § 14. Løyvet ble gitt fra 8. april 2014 og til festekontrakten utløp den 31. desember 2018. Det ble stilt en rekke vilkår for løyvet.

Det ble igangsatt forhandlinger om ny festeavtale. I påvente av enighet om vilkårene til ny festeavtale inngikk partene en midlertidig festeavtale den 17. desember 2018 om videre feste av Nordkapp-plataet eiendommen gjeldende frem til inngåelse av ny festeavtale. Den 3. desember 2019 ble det inngått ny festeavtale mellom Fefo og ANS Nordkapp 1990. Avtalen hadde en varighet på 99 år.

Scandic sendte i brev av 5. november 2018 søknad til Nordkapp kommune om midlertidig forlengelse av løyve gitt i kommunestyresak 12/14. Med bakgrunn i søknaden fattet Nordkapp kommunestyre i sak 65/18 den 11. desember 2018 vedtak om å forlenge

løyve for innkreving av adkomstavgift på Nordkapp-plataået etter frilufsloven § 14. Virkningsperioden for vedtaket var fra 1. januar 2019 til 31. desember 2019. Vedtakets varighet var sammenfallende med perioden for den midlertidige forlengelsen av festekontrakt på Nordkapp-plataået.

Med bakgrunn i søknaden fattet Nordkapp kommunestyre i sak 65/18 den 11. desember 2018 vedtak om å forlenge løyve for innkreving av adkomstavgift på Nordkapp-plataået. Virkningsperiode for vedtaket var fra 1. januar 2019 til 31. desember 2019. Vedtakets varighet var sammenfallende den med midlertidig forlengelsen av festekontrakten på Nordkapp-plataået. Vedtaket ble påklaget av Norsk Frilufsliv, men kommunestyret i Nordkapp tok ikke klagen til følge. Klagen ble deretter sendt til Fylkesmannen i Troms og Finnmark, som i vedtak av 19. desember 2019 opphevet Nordkapp kommunestyres vedtak av 11. desember 2018 om forlengelse av løyve.

Scandic søkte den 18. desember 2019 om løyve etter frilufsloven § 14 om å få innkreve adkomstavgift til Nordkapp-plataået. Siden Scandic var av den oppfatning at det kun var tilgang til utearealene som var underlagt regelverket i frilufsloven § 14, ble det det ikke søkt om løyve for adkomst- og parkeringsavgift til Nordkapphallen eller for parkering på parkeringsplassen.

I søknaden om løyveplikt la Scandic til grunn følgende:

«Scandic har besluttet å legge om gjeldende prismodell med innkreving av en samlet adkomstavgift på Nordkapp-plataået, slik at det kreves separate avgifter for henholdsvis inngang til Nordkapphallen, parkering, og tilgang til våre utearealer på plataået (Utearealene). Det er kun sistnevnte avgift for tilgang til utearealene (Adkomstavgiften) som kan være underlagt regelverket i frilufsloven § 14. Søknaden gjelder bare Adkomstavgiften.»

Formannskapet i Nordkapp kommune traff den 16. juni 2020 vedtak om at kommune-direktøren skulle utrede løyveplikt for parkeringsavgift i tilknytning til Nordkapp-plataået. I tillegg ble det vedtatt at kommunedirektøren skulle utrede lovligheten av at det ble drevet avgiftsparkering på Nordkapp-plataået. Saken ble oversendt kommunestyret som i kommunestyremøte 23. juni 2020 avsto løyvesøknaden fra Scandic (sak 43/20). Vedtaket ble påklaget av Scandic.

Formannskapet i Nordkapp kommune vedtok i formannskapsmøte 19. oktober 2020 at det kreves løyve etter frilufsloven § 14 for å kreve parkeringsavgift på opparbeidede parkeringsplasser på Nordkapp-plataået. Scandic Hotel AS ble derfor oppfordret til å søke om løyve etter frilufsloven § 14 for parkeringsavgift på Nordkapp-plataået. Samtidig fastholdt formannskapet kommunestyret sitt vedtak av 23. juni 2020 om avslag på Scandic sin løyvesøknad. Begge sakene ble nå videresendt til kommunestyret for endelig behandling i kommunen.

I kommunestyremøte 26. oktober 2020 ble Scandic sin klage ikke tatt til følge (sak 66/20). Kommunestyret støttet rådmannens innstilling om at kommunens vedtak i sak 43/20 var gyldig og at klagen ikke skulle tas til følge. Kommunen la i sitt avslag avgjørende vekt på at søknaden om løyve ikke innbefattet parkeringsplassen. Scandic ble samtidig oppfordret til å søke om løyve etter frilufsloven § 14 for parkering på det opparbeidede friluftsområdet på Nordkapp-plataet. Saken ble sendt til Fylkesmannen i Troms og Finnmark for endelig klagebehandling. Statsforvalteren i Troms og Finnmark tok ikke klage til følge i vedtak av 1. februar 2021. Statsforvalteren traff vedtak med slik slutning:

«Nordkapp kommunestyres vedtak i sak 43/20 stadfestes med de rettinger av feil som fremgår av kommunestyrets vedtak i sak 66/20. Klagen fra Scandic Hotels AS tas ikke til følge.»

Kommunestyret i Nordkapp kommune (heretter benevnt Nordkapp) vedtok den 16. desember 2020 med 13 mot 5 stemmer at Scandic skulle stanse innkrevingen av parkeringsavgifter på Nordkapp-plataet. Scandic ble samtidig ilagt en døgnmulkt på kroner 15 000,- for hver dag fra 15. januar 2021 hvis ikke Scandic lot motoriserte kjøretøy parkere gratis ved turistanlegget på Nordkapp-plataet. Fra møteprotokollen hitsettes følgende:

«Vedtak:

Nordkapp kommune pålegger Scandic Hotels AS å stoppe innkrevingen av parkeringsavgifter på Nordkapp-plataet. Scandic Hotels AS pålegges videre å fjerne alle skilt, oppslag, plakater o.l., som tilsier at parkering på Nordkapp-plataet skjer på vilkår om betaling.

Oppfyllelsesfristen settes til 15 januar 2021

Dersom ikke pålegget er oppfylt innen fristen, påløper en tvangsmulkt på kr 15.000,- per kalenderdag, inntil pålegget er oppfylt. Tvangsmulktens størrelse er fastsatt etter en helhetlig vurdering, med vekt på bl.a. hensynene bak frilufsloven § 14, grovheten av å ikke følge pålegget, fordelene av å ikke følge pålegget, samt kostnadene ved å oppfylle pålegget. Tvangsmulkt kan unngås ved å oppfylle pålegget innen fristen, og underrette kommunen om at dette har skjedd.

Vedtaket treffes i medhold av frilufsloven § 40, jf. § 13. Vedtaket kan påklages til Fylkesmannen i Troms og Finnmark. Klagefristen er tre uker fra underretning om vedtaket er mottatt. Klagen sendes til Nordkapp kommune, som vurderer saken på ny før den eventuelt sendes videre til Fylkesmannen.»

2.8 Søksmål

Saksøker uttok stevning for Hammerfest tingrett 11. januar 2021. Saksøkte tok til motmæle i rettidig tilsvare av 1. februar 2021. Hovedforhandling ble holdt som fjernmøte ved Vestre Finnmark tingrett i perioden fra 25. mai – 4. juni 2021. Hovedforhandlingen varte over en periode på til sammen 9 dager. Partsrepresentanter for saksøker og saksøkte forklarte seg. Det ble avhørt 16 vitner og ellers foretatt slik dokumentasjon som fremgår av rettsboken.

Scandic Hotels AS har i det vesentlige anført:

Utgangspunktet for enhver grunneier er frihet til å utnytte eiendommen både fysisk og økonomisk så langt det ikke er fastsatt begrensninger i eller i medhold av lov. Frilufsloven innskrenker ikke eiendomsretten til fordel for bilister, jfr. frilufsloven § 2 flg. Motorisert ferdsel er ikke en type ferdsel frilufsloven gir rett til. Parkering er ikke en allemannsrett. Forholdet mellom grunneier og bilister er derimot regulert i vegtrafikkloven, jfr. parkeringsforskriften og trafikkreglene, og i motorferdselsloven.

Frilufsloven § 14 er ingen forbudshjemmel eller hjemmel for innskrenkning av privat råderett. Bestemmelsen gir hjemmel til å fravike frilufslovens gratisprinsipp, fordi den gir grunneier mulighet til å ta betalt for atkomst til et opparbeidet frilufsområde, selv om det utøves ferdselsrett iht. frilufsloven som ellers skal være gratis.

Vedtak i sak 93/20, vedtatt av Nordkapp kommune i kommunestyremøte 16. desember 2020, er ugyldig. Vedtak om tvangsmulkt etter frilufsloven § 40, tredje ledd, forutsetter strid med bestemmelser i frilufsloven. Ingen ferdselsrett etter frilufsloven hindres ved å sette vilkår om betaling for å tillate motorisert ferdsel og parkering på en lovlig opparbeidet parkeringsplass. Scandic trenger derfor ikke løyve iht. frilufsloven § 14. Det er begått saksbehandlingsfeil som kan ha hatt betydning for vedtakets innhold, jfr. forvaltningsloven § 41. Vedtaket er blitt til ved brudd på god forvaltningsskikk. Scandics krav på rettsikkerhet og reell saksbehandling er satt til side.

Allemannsretten etter frilufsloven gjelder med de begrensninger som følger av annen lovgivning, jfr. frilufsloven § 19. Næringsdrift på festearealet er og har lenge vært etablert med rettslig grunnlag i rettigheter og tillatelser som ble gitt av staten i 1928 (næringsfeste, fredning og oppføring av bygg), tillatelse til å oppføre Nordkapphallen i 1959, senere bygge- og brukstillatelser fra Nordkapp kommune, og kommuneplan fra 1992. Senere stadfestelser om tillatt bruk fra Nordkapp kommune, blant annet reguleringsplanen fra 2. mai 2000 og rullerte kommuneplaner siden 1992, bekrefter at området rundt Nordkapphallen påstanden gjelder er et næringsområde for turistvirksomhet. Næringsvirksomhet er uforenelig med et gratis- eller selvkostprinsipp.

Turistanlegget med parkeringsplass er et område som ut fra lovlig etablert bruk er like med innmark, jfr. frilufsloven § 1a. Fri utøvelse av allemannsretter på uteområdene til turistanlegget vil være til utilbørlig fortrengsel for Scandics lovlig etablerte virksomhet.

Scandic Hotels AS har nedlagt slik påstand:

1. Vedtak fattet i sak 93/20 i kommunestyremøte 16. desember 2020 er ugyldig.
2. Scandic Hotels AS kan drive parkeringsvirksomhet med betalingstjenester på området

SP2 Privat parkering i reguleringsplan vedtatt 2. mai 2000 av Nordkapp kommunestyre, uten løyve iht. frilufsloven § 14 fra kommunen.

3. Scandic Hotels AS kan drive parkeringsvirksomhet med betalingstjenester på områder avsatt til bussparkering på SP1 Privat vei i reguleringsplan vedtatt 2. mai 2000 av Nordkapp kommunestyre, uten løyve iht. frilufsloven § 14 fra kommunen.
4. Scandic Hotels AS kan drive næringsmessig turistvirksomhet, inkludert med billettsalg i godkjente billettsteder på SP1, på området SP8 Opparbeidet turistområde i reguleringsplan vedtatt 2. mai 2000 av Nordkapp kommunestyre, uten løyve iht. frilufsloven § 14 fra kommunen.
5. Nordkapp kommune betaler sakskostnadene til Scandic Hotels AS.

Nordkapp kommune har i det vesentlige anført:

Nordkapp kommune fattet et gyldig vedtak 16. desember 2020. Det er verken materielle feil eller saksbehandlingsfeil ved avgjørelsen. Subsidiært anføres at det er grunn til å regne med at påståtte saksbehandlingsfeil ikke har virket bestemmende på vedtakets innhold, jfr. forvaltningsloven § 41.

Utendørsområdene på Nordkapplataet er utmark etter frilufsloven § 1a. Scandic kan ikke i egenkap av å være bruker (driver/leietaker), avgiftsbelegge allmenhetens tilgang til områdene, uten hjemmel i frilufsloven § 14. Bestemmelsen er både en hjemmel og en skranke for adgangen til å kreve avgifter.

Det er avklart av lovgiver, departement, direktorat, Sivilombudsmannen og fylkesmannen/statsforvalteren at parkeringsplasser ved frilufsområder omfattes av frilufsloven § 14. Slik praktiseres for øvrig regelen av en rekke kommuner i dag, og slik har den vært praktisert av Nordkapp kommune, Rica og Scandic, tidligere. Avgiftsinnkreving for parkering på Nordkapplataet reguleres av frilufsloven § 14. «Forrangsbestemmelsen» i frilufsloven § 19 kommer ikke til anvendelse. Frilufsloven § 14 gjelder uansett parallelt med, og ved siden av kommunens arealplaner og parkeringsforskriften. «Reelle hensyn» kan ikke begrunne Scandics fastsettelseskrav.

Med mindre Nordkapp kommune frifinnes fullt ut, må Scandics fastsettelseskrav avvises ex officio, jfr. tvisteloven § 1-3, jf. § 1-5. Statsforvalteren i Troms og Finnmark har i klageavgjørelse 1.2.2021, som Scandic var part i, tatt uttrykkelig stilling til realiteten i fastsettelseskravene. Hensynet til sakens opplysning og dommens rettskraftsvirkninger tilsier at det ikke kan avsies dom i samsvar med Scandics påstand, uten at staten er part.

Det anføres at Scandic legger opp til bevisførsel om forhold som ligger klart utenfor det tvisten gjelder. Bevis om «valgløfter» fra politiske partier, sosiale splittelser i lokal-samfunnet, tidligere kommunedirektørers arbeidsrettslige forhold, videoopptak fra folkevalgtes ordveksling i politiske møter mv., er utenfor rammene av hva som kan være relevant for retten å ta i betraktning. Bevisførsel som ikke tilfredsstiller kravene til relevans i tvisteloven § 21-7, må avskjæres.

Nordkapp kommune har nedlagt slik påstand:

1. Nordkapp kommune frifinnes.
2. Scandic Hotels AS dømmes til å erstatte Nordkapp kommunes sakskostnader.

Rettsens vurdering

1. Innledning

Saken gjelder gyldigheten av vedtak om tvangsmulkt i sak 93/20 vedtatt av Nordkapp kommune i kommunestyremøte 16. desember 2020. Kommunestyret vedtok med 13 mot 5 stemmer tvangsmulkt på kroner 15 000,- hver dag fra 15. januar 2021 hvis ikke Scandic lot motoriserte kjøretøy parkere gratis ved turistanlegget på Nordkapp-plataet.

Scandic anfører at vedtaket inneholder flere feil, både prosessuelle og materielle, som leder til ugyldighet, jfr. forvaltningsloven § 41. Scandic anfører at frilufsloven ikke hjemler inngrep i driften av turistanlegget – verken billettordningen eller parkeringsvilkår. Etter Scandic sitt syn følger retten til å drive turistvirksomhet og vilkårsparkering av annet rettsgrunnlag og frilufslovens bestemmelser kommer dermed ikke til anvendelse på Scandics sin driftsmodell på Nordkapp-plataet, jfr. frilufsloven § 19. Vedtak om tvangsmulkt etter frilufsloven § 40, tredje ledd, forutsetter strid med bestemmelser i frilufsloven. Etter Scandic sin oppfatning kommer ikke frilufsloven § 14 til anvendelse på det opparbeidete turistområdet som er tilknyttet Nordkapp-hallen. Siden det ikke foreligger noen hindring av allemannsretten eller brudd på frilufslovens bestemmelser, vil det ikke være adgang til å treffe vedtak om tvangsmulkt etter frilufsloven § 40, tredje ledd.

Scandic anfører også at vedtaket er ugyldig som følge av saksbehandlingsfeil, jfr. forvaltningsloven § 41. Etter Scandic sitt syn foreligger det vedvarende brudd på kravet til god forvaltningsskikk. Dette begrunnes med at avslag bygger på feil faktum, feil juss eller en kombinasjon av disse. Scandic mener videre at vedtaket er vilkårlig, bygger på utenforliggende- og usaklige hensyn og at det er grovt urimelig, altså at det foreligger kvalifisert myndighetsmisbruk.

I den videre behandlingen av de ulike anførselene vil retten først behandle spørsmålet om Scandic sin virksomhet følger av annet rettsgrunnlag og friluftslovens bestemmelser dermed ikke kommer til anvendelse på Scandics sin driftsmodell på Nordkapp-plataet, jfr. friluftsloven § 19. Deretter vil retten behandle spørsmålet om parkeringsplassen på Nordkapp-plataet omfattes av friluftsloven § 14. Til slutt vil retten behandle spørsmålet om Nordkapp kommune sitt vedtak av 16. desember 2000 er ugyldig som følge av saksbehandlingsfeil, jfr. forvaltningsloven § 41.

2. Friluftsloven § 19

Friluftsloven § 19 lyder slik:

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

Bestemmelsen kom først inn i proposisjonsutkastet (Ot.prp. nr. 2. - 1957), men forholdet mellom friluftsloven og annen lovgivning var også omtalt i komitéutkastet. I Innstilling med utkast til Lov om friluftslivet mv. av 1950, fremkommer det under komiteens bemerkning til lovutkastet § 1 på side 55, andre spalte, at komitéens medlem Koefoed foreslo at det til utkastets § 2 skulle tilføyes *«med de forbehold som fremgår av denne og andre lover og av vedtekter og forordninger med hjemmel i sådanne lover»*. Tilføyelsen var begrunnet ut i fra *«lovens anvendelse i det praktiske opplysningsarbeid»* for å synliggjøre at ferdselsretten ikke var ubegrenset. Flertallet i komitéen mente tilføyelsen var unødvendig, siden *«[e]n generell henvisning til andre lover og forskrifter kan virke forstyrrende og skape usikkerhet omkring det som er lovens hovedregel, fri ferdselsrett for enhver.»*

I proposisjonsutkastets § 2, valgte man allikevel å ta med en bestemmelse om forholdet mellom friluftsloven og annen lovgivning. Begrunnelsen var at man ønsket *«å skape hel klarhet om forholdet til andre lover har man i § 19 foreslått en alminnelig bestemmelse om at ferdselsretten etter denne lov gjelder med de atterhald som følger av annen lov eller av føresegner gitt i Medhold av lov»*, se Ot.prp. nr. 2 (1957) side 25. Bestemmelsen fikk overskriften *«[f]orholdet til andre lover»*.

Bestemmelsen i § 19 var ny i proposisjonsutkastet, men det var uttalt at bestemmelsen skulle ha det samme innholdet som var forutsatt i komitéutkastet. Det fremkommer i komitéutkastet at man la til grunn at den frie ferdselsrett var hovedregelen etter friluftsloven, men at prinsippet om fri ferdselsrett både ville bli begrenset av andre unntaksbestemmelser i friluftsloven, og at andre særbestemmelser i andre lover også *«ville gå foran hovedregelen»* om fri ferdselsrett i friluftsloven, se Innstilling med utkast til Lov om friluftslivet mv. av 1950, side 55, andre spalte. Meningen med bestemmelsen var dermed å presisere at hovedregelen om fri ferdselsrett etter friluftsloven skulle vike og stå

tilbake for andre særbestemmelser som begrenset ferdselsretten. Bestemmelsen kan således sees på som en «forrangsbestemmelse» som gir uttrykk for «lex-spesialis prinsippet».

Frilufsloven § 19 slik den opprinnelig var vedtatt, omhandlet kun forholdet til andre lover og *ferdselsretten*. Ved lovendring av 16. september 2011 nr. 41, ønsket man å styrke allemannsretten slik at det ble lettere for befolkningen å få tilgang til og oppleve naturen og benytte seg av den retten de allerede hadde etter gjeldende lovgivning, se Ot.prp. nr. 88 L (2010 – 2011), pkt. 1.1. Frilufsloven ble derfor endret til å gjelde *allemannsretten*. Lovendringen innebar at forholdet til andre lover skulle reguleres likt uavhengig av hvilken del av allemannsretten det gjaldt. Endringen medførte at *allemannsretten* ikke kunne utøves i strid med annen lov eller forskrift. I forarbeidene ble det vist til at verken høsting, bading eller opphold kunne utøves i strid med eksempelvis naturmangfoldloven eller annen lov eller forskrift, se Ot.prp. nr. 88 L (2010 – 2011), pkt. 9.2.

På bakgrunn av en naturlig forståelse av ordlyden i selve lovteksten og overskriften til § 19, og uttalte forutsetninger i forarbeidene, fremstår det som klart for retten at § 19 kun er ment å regulere rene motstridstilfeller mellom frilufsloven og andre lover og forskrifter, og at annen særlovgivning i så fall ville gå foran frilufslovens generelle bestemmelse om fri ferdsel. Bestemmelsen blir også omtalt som en «forrangs-bestemmelse».

Scandic har anført at deres virksomhet på Nordkapp-plataet følger av annet rettsgrunnlag og frilufslovens bestemmelser kommer dermed ikke til anvendelse på Scandics sin driftsmodell på Nordkapp-plataet, jfr. frilufsloven § 19. Scandic hevder at det foreligger tre selvstendige rettsgrunnlag for næringsdrift på Nordkapp-plataet. Første rettsgrunnlag oppsto i 1928 ved inngåelse av festeavtale mv. Det andre rettsgrunnlag oppsto i forbindelse med oppføring av Nordkapphallen. Det tredje rettsgrunnlaget oppsto i forbindelse med den store utbyggingen av «Nordkapp 1990». Scandic anfører at hvert av disse rettsgrunnlagene – både alene og samlet – utgjør et slikt selvstendig rettsgrunnlag at frilufsloven ikke kommer til anvendelse på Scandic sin driftsmodell på Nordkapp-plataet, jfr. frilufsloven 19.

Retten finner det sannsynliggjort at det har vært utøvd næringsrettet turistvirksomhet av en eller annen form på Nordkapp-plataet siden 1928. Dette er heller ikke omtvistet. Det ble inngått festeavtale mellom Finnmark Jordsalgkommissjon og Nordkaps Vel AS allerede i 1928 som skulle legge til rette for utøvelse av turistvirksomhet på Nordkapp-plataet. Det ble videre gitt en rekke rettigheter og tillatelser av staten i 1928 (næringsfeste, fredning og oppføring av bygg), tillatelse til å oppføre Nordkapphallen i 1959, senere bygge- og brukstillatelser fra Nordkapp kommune, og kommuneplan fra 1992. Det ble gitt videre gitt senere stadfestelser om tillatt bruk fra Nordkapp kommune, blant annet reguleringsplanen fra 2. mai 2000 og kommuneplaner siden 1992, hvor området rundt Nordkapp-hallen var regulert til næringsområde for turistvirksomhet. De reguleringsplaner og tillatelser som er

vedtatt har over tid medført en vesentlig utvidelse av turistanlegget på Nordkapp-plataået og deler av anlegget fremstår i dag som en kommersialisert turistvirksomhet.

I gjeldende kommuneplan er Nordkapp-plataået regulert til Turistnæring og på plankartet avmerket «Næringsbebyggelse». I reguleringsplanen for Nordkapp-plataået, er området rundt Nordkapp-hallen (SP 8) regulert til «Opparbeidet turistområde», selve Nordkapp-hallen er regulert til «Turistanlegg», vei og området avsatt til bussparkering er regulert til «Privat vei» (SP 1), parkeringsplassen (SP 2) er regulert til «Privat parkering» og det øvrige området på Nordkapp-plataået (SP 10) er regulert til «Friluftsområde». Nordkapp-plataået er fortsatt båndlagt som Naturfredningsområde.

Når det gjelder allmennhetens rettigheter etter frilufsloven, vil det avgjørende være om et areal faktisk er å anse som innmark eller utmark, dvs. at den faktiske disponeringen av arealet er avgjørende, se Ot.prp. nr 27 (1995-1996) s. 8. Det er plan- og bygningsloven som legger grunnlaget for disponering av areal, og hvilken planstatus et område har fått i reguleringsplan vil derfor være av betydning i forhold til frilufslovens bestemmelser.

Det følger videre av Ot.prp. nr 27 (1995-1996) på side 8.

Frilufsloven § 14 vil ha betydning og komme til anvendelse først og fremst i tilknytning til ordinære utmarksområder. Dette er stort sett områder som er utlagt som landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF-områder) i kommuneplanenes arealdel (plan- og bygningsloven § 20-4 nr. 2). For områder som er båndlagt eller skal båndlegges til friluftsmål etter plan- og bygningsloven § 20-4 nr. 4, eller regulert etter § 27-1, vil tilrettelegging til friluftsliv være særlig aktuelt, og frilufsloven § 14 vil derfor ha særlig interesse i disse områdene. For områder som er utlagt og tatt i bruk som byggeområder, herunder næringsvirksomhet, i kommuneplanens arealdel etter § 20-4 nr. 1 vil derimot § 14 ikke være relevant

Reguleringsplanene som gjelder for Nordkapp-plataået med vedtatte reguleringsformål vil dermed ha betydning i forhold til om frilufslovens bestemmelser kommer til anvendelse for områder som er regulert.

Med bakgrunn i rettens forståelse av ordlyden i § 19, som støttes av uttalelsene i forarbeidene, kan ikke retten se at Scandic sin årelange turist- og næringsvirksomhet på Nordkapp-plataået er et slikt rettsgrunnlag i lovens forstand som vil medføre at frilufsloven ikke kommer til anvendelse på Scandic sin virksomhet på Nordkapp-plataået. Verken de vedtatte reguleringsplaner eller byggetillatelse gitt med hjemmel i plan- og bygningsloven, vil medføre at frilufsloven ikke kommer til anvendelse etter frilufsloven. Områder som er regulert vil imidlertid kunne få betydning for rekkevidden av frilufslovens bestemmelser.

Det skal i tillegg bemerkes at en rekke offentlige organ, herunder Sivilombudsmannen, Miljø- og klimadepartementet, Miljødirektoratet, Fylkesmann/Statsforvalter m.fl., har

truffet ulike vedtak og avgitt en rekke uttalelser i forbindelse med virksomheten på Nordkapp-plataået, uten at noen har vært enig Scandic sin forståelse av frilufsloven § 19, senest Statsforvalteren for Troms og Finnmark i vedtak av 01.02.2001.

Etter rettens vurdering ville Scandic sin forståelse av frilufsloven § 19 ha medført at mange turist- og frilufsdestinasjoner i Norge, som på samme måte som Nordkapp-plataået har blitt gradvis utbygd og kommersialisert, ville ha blitt unntatt fra frilufslovens bestemmelser som sådan. En slik forståelse ville ha vært i strid med formålet bak frilufsloven, se frilufsloven § 1.

3. Forholdet til frilufsloven § 14

3.1 Innledning

Etter frilufsloven § 40, tredje ledd, kan det treffes vedtak om tvangsmulkt hvis man ikke fjerner stengsler eller skilt til hinder for «lovlig ferdsel, bading, opphold eller høsting». Kommunestyret i Nordkapp kommune traff den 16. desember 2020 (PS 93/20) vedtak om pålegg og tvangsmulkt etter frilufslovens § 40, tredje ledd, jfr. § 13.

Fra Scandic sin side er det anført at vedtaket i sak 93/20 er ugyldig. Det påberopes at vedtaket er ugyldig både som følge av materielle feil og at det er begått slike saksbehandlingsfeil at vedtaket vil bli ugyldig etter forvaltningsloven § 40. Et vedtak om tvangsmulkt etter frilufsloven § 40, tredje ledd, forutsetter strid med bestemmelser i frilufsloven. Ingen ferdselsrett etter frilufsloven hindres ved å sette vilkår om betaling for å tillate motorisert ferdsel og parkering på en lovlig opparbeidet parkeringsplass. Scandic trenger derfor ikke løyve iht. frilufsloven § 14.

Det klare rettslige utgangspunktet er at frilufsloven gir rett til ferdsel og opphold i natur. Dette innebærer at en grunneier eller annen bruksberettiget i utgangspunktet ikke kan kreve betaling for allmenhetens utøvelse av slike rettigheter. Etter frilufsloven § 14 er eier eller bruker gitt en begrenset adgang til å avgiftsinnkreving for tilgang til natur. Det kreves i så fall løyve fra kommunen. Avgiften må ikke stå i misforhold til de tiltak eier eller bruker har gjort på området til fordel for frilufsfolket. Det kan settes vilkår for slikt løyve.

3.2 Allmenhetens ferdsel på Nordkapp-plataået. Utmark

Etter frilufsloven § 2 har allmenheten fri ferdselsrett i utmark. Bestemmelsen lyder slik:

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

Begrensninger i allmenhetens frie ferdsel fremgår av frilufslovens kapittel II, herunder

§ 14 som vil bli nærmere omtalt nedenfor. I Stortingsmeldingen om friluftsliv fra 2016 har regjeringen signalisert at denne adgangen ikke bør utvides. Stortinget sluttet seg til dette.

I frilufsloven § 1 a) er det gitt en legaldefinisjon av begrepene «innmark» og «utmark». Det fremkommer i annet ledd at man med utmark mener *«udyrtet mark som etter foregående ledd ikke reknes like med innmark.»*

Bestemmelsen kom inn ved lovendring ved lov av 21 juni 1996 nr. 37 som følge av at det ble inntatt en egen formålsbestemmelse som § 1 i loven og tidligere § 1 dermed ble nåværende § 1 a). Endringen medførte ingen realitetsendring. Hva som regnes som «utmark» vil derfor følge av en forståelse av begrepet «innmark» i § 1 a), første ledd.

Hovedspørsmålet i saken er om det er krav om løyve etter frilufsloven § 14 for å innkreve parkeringsavgift på parkeringsplassen på Nordkapp-platået.

Ved denne vurderingen vil det ikke være avgjørende om selve parkeringsplassen er å regne som innmark eller utmark. Det avgjørende etter § 14 må være om selve frilufslevsområdet som parkeringsplassen skal tjene som adkomst til, vurderes som et utmarksområde.

Hvorvidt området på Nordkapp-platået, som ligger innenfor bommen, er å anse som «utmark», er vurdert en rekke ganger tidligere. I brev av 21. september 1990 til Nordkaps Vel AS, la Miljøverndepartementet til grunn følgende:

Som vi har lagt til grunn i vårt brev av 10.3.90 (skal være 89), antar vi at frilufsloven gjelder for ferdsel på Nordkapp. Vi antar at det området som i dag er avgiftsbelagt må anses som et opparbeidet frilufsområde, slik at frilufslovens § 14 gir hjemmel til å ilegge en avgift for adkomsten til området, innenfor de rammer som framgår av denne bestemmelsen. Vi legger videre til grunn at området er å anse som utmark etter definisjonen i frilufslovens § 1. Vi vil her bemerke at opphold i friluft med sikte på naturopplevelse (oppleve og beskue naturen) klart faller inn under den vanlige definisjonen av begrepet friluftsliv. Det er generelt sett viktig å verne om allmennhetens rett til ferdsel også i områder som har interesse i slik sammenheng.

I behandling av klage fra Frilufslevets Fellesorganisasjon og Frilufsrådenes Landsforbund, la Sivilombudsmannen til grunn Miljøverndepartementet sin forståelse i sin uttalelse av 19. juni 1992. Herfra hitsettes:

Miljøverndepartementet har lagt til grunn at området på Nordkapp-platået, som ligger innenfor bommen, er å anse som "utmark", jf. frilufslovens § 1. Jeg er enig med departementet i denne lovforståelse.

Denne rettsoppfatningen er fulgt opp senere i en rekke offentlige avgjørelser og uttalelser. Miljøverndepartementet fastslår i brev av 23. november 2011 til Nordkaps Vel AS at denne vurderingen ikke er endret. Fylkesmannen i Troms og Finnmarks kom til samme

konklusjon i avgjørelse i klagesak av 19. desember 2019, og fulgt opp av Statsforvalteren i Troms og Finnmark i avgjørelse av 1. februar 2021.

Etter rettens vurdering har det ikke skjedd noen opparbeiding på Nordkapp-plataet etter departementets uttalelse i 2011 og Statsforvalteren sin avgjørelse i 2021, som endrer denne vurderingen. Retten tiltrer dermed disse vurderingene. Selv om det har skjedd en utbygging av turistanlegget på Nordkapp, så er ikke selve Nordkapp-plataet "opparbeidet" i særlig grad. Selv om det har skjedd en kommersialisering av Nordkapp-plataet med byggingen av et turistanlegg, fratar ikke dette området karakteren av å være et friluftsområde hvor det er den geografiske beliggenheten og naturopplevelsen som er det avgjørende for at folk oppsøker Nordkapp-plataet. Parkeringsplassen på Nordkapp-plataet tjener derfor som adkomst til et «utmarksområde» og et opparbeidet friluftslivsområde.

3.3 Friluftslvsloven § 14. Reguleringsplaner og parkeringsavgift

Friluftslvsloven § 14 fastsetter hvilke områder det kan kreves inn betaling for. Den gjelder "badestrand, teltplass eller annet opparbeidet friluftslvsområde". Virkeområdet for friluftslvsloven § 14 omfatter generelt ikke områder med ordinær næringsmessig drift eller som er regulert til byggeområde og tatt i bruk til dette. Dette er presisert i Ot. prp.nr. 27 (1995-1996). Dette gjelder f.eks. inngang til fornøylesparker og andre anlegg som drives kommersielt.

Det følger videre av forarbeidene at områder hvor det drives ren kommersiell turistvirksomhet vil falle utenfor virkeområde for friluftslvsloven § 14. Fra Ot. prp. nr. 27 (1995-1996) side 8, hitsettes følgende:

Bestemmelsen gjelder ikke i forbindelse med ordinær forretningsbasert næringsvirksomhet. Inngangspenger vil her kunne tas uavhengig av friluftslvsloven § 14. Områder som er unntatt fra alminnelig ferdselsrett – områder som er å anse som innmark, herunder områder «for industrielt eller annet særlig øyemed hvor allmennhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrensel for eier, bruker eller andre» (jf friluftslvsloven § 1), vil falle utenfor bestemmelsen. Innkreving av avgifter for atkomst til slike områder, f.eks. fornøylesparker o.l. anlegg drevet på kommersielt basis, vil falle utenfor friluftslvslovens rekkevidde. Friluftslvsloven § 14 har dermed ingen betydning når det gjelder fastsettingen av inngangspenger til denne typen anlegg og andre anlegg av kommersiell karakter.

Områder med ordinær næringsmessig drift eller som er regulert til byggeområde og tatt i bruk til dette, vil dermed falle utenfor virkeområde for friluftslvsloven § 14. Dette gjelder f.eks. inngang til fornøylesparker og andre anlegg som drives kommersielt.

Etter rettens vurdering er det dermed klart at Scandic kan kreve inngangspenger til Nordkapphallen uten å søke om løyve etter friluftslvsloven § 14. Dette er heller ikke omtvistet.

Fra Scandic sin side blir det hevdet at utøvelse av privatrettslig rådighet til å regulere bil- og bussparkering på en privat parkeringsplass, ikke er innskrenket ved noen bestemmelse i frilufsloven. Scandic er derfor heller ikke avhengig av løyve etter frilufsloven § 14 for å kunne kreve parkeringsavgift. Videre hevdes det at Scandic har rett til å drive vilkårsparkering i henhold til lovlig bruksformål i kommune-/reguleringsplan, gitte byggetillatelse og reglene i vegtrafikkloven, jfr. parkeringsforskriften og trafikkreglene.

Det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen at virkeområdet til frilufsloven § 14 også omfatter parkeringsplasser. I Ot. prp. nr. 2 (1957) er det uttalt at «*Uttrykket «opparbeidet frilufsområde» omfatter etter tilhøva også parkeringplass.*». Det følger videre av Ot. prp. nr. 27 (1995-1996) side 8 at "[b]estemmelsen gjelder også parkeringsplasser som er opparbeidet i tilknytning til frilufsområder."

På bakgrunn av uttalelsene i forarbeidene finner retten det klart at parkeringsplasser som ligger i tilknytning til frilufslivsområder, såkalte *utmarksparkeringer*, faller inn under virkeområdet for frilufsloven § 14. Den samme forståelsen er lagt til grunn i uttalelse fra Klima- og miljødepartementet senest 16. november 2020, følger av rundskriv T3/07 til loven, av Miljødirektoratet i tolkningsuttalelse av 11.12.2000 og senest av Statsforvalteren for Troms og Finnmark i vedtak av 01.02.2001.

Etter rettens vurdering vil det avgjørende etter frilufsloven § 14 dermed være om selve frilufsområdet som parkeringsplassen skal tjenes om adkomst til, er et utmarksområdet etter loven. Det vil dermed være krav om løyve etter frilufsloven § 14 hvis parkeringsplassen på Nordkapp-plataet er opparbeidet i tilknytning til et «*frilufsområde [...]*».

Scandic har anført at de har rett til å drive vilkårsparkering i henhold til lovlig bruksformål i kommune-/reguleringsplan, gitte byggetillatelse og etter reglene i vegtrafikkloven og trafikkreglene. Scandic står dermed fritt til å nekte motoriserte kjøretøy på eiendommen, og Scandic står fritt til å tillate bilkjøring og -parkering på lovregulerte vilkår i gjeldende parkeringsregler.

Slik retten forstår Scandic sin anførsel så mener man at løyveplikten etter frilufsloven § 14 ikke kommer til anvendelse på parkeringsplasser ved frilufsområder dersom området er regulert etter plan- og bygningsloven, eller på grunnlag av at avgiftsinnkrevingen også skjer i samsvar med parkeringsforskriften og dermed uttømmende reguleres av denne.

Når det gjelder forholdet til frilufsloven § 19, har retten behandlet dette under pkt. 2 og kommet frem til at selv om området er regulert til parkering og det er gitt de nødvendige tillatelse etter plan- og bygningsloven, vil ikke dette være et slikt selvstendig rettsgrunnlag som medfører at frilufsloven som sådan ikke kommer til anvendelse, jfr. frilufsloven § 19.

Det neste spørsmålet retten skal ta stilling til er om frilufsloven § 14 kommer til anvendelse for parkeringsplasser ved frilufsområder («utmarksparkeringer») når området er regulert til «privat parkering» etter plan- og bygningsloven, og avgiftsinnkrevningen skjer i samsvar med parkeringsforskriften.

Når det gjelder forholdet mellom reguleringsplaner gitt i medhold av plan- og bygningsloven og frilufsloven, følger det av Ot. prp. nr. 27 (1995-1996) side 8 (gjengitt ovenfor under pkt. 2), at det «[f]or områder som er utlagt og tatt i bruk som byggeområder, herunder næringsvirksomhet, i kommuneplanens arealdel etter § 20-4 nr. 1 vil derimot § 14 ikke være relevant.». Henvisningen til byggeområder, herunder næringsvirksomhet (§ 20-4 nr. 1) gjelder eldre plan- og bygningslov som nå er opphevet, men også etter gjeldende plan- og bygningslov vil områder som er utlagt og tatt i bruk som bebyggelse og anlegg falle utenfor virkeområdet for frilufsloven § 14.

Plan- og bygningsloven kan gjennom arealplan med tilhørende bestemmelser også avsette et område til parkeringsformål, og det kan gis bestemmelser til planen om bl.a. avgiftsinnkrevning. I gjeldende kommuneplan er Nordkapp-platået regulert til Turistnæring og på plankartet avmerket «Næringsbebyggelse». I reguleringsplanen for Nordkapp-platået er parkerings-plassen (SP 2) regulert til «Privat parkering». Området er også tatt i bruk som parkering, merket som parkering og Scandic har over lang tid innkrevd parkeringsavgift. I reguleringskartet omfatter arealet markert som SP1, både veien inn til Nordkapphallen og bussoppstillingsplass som utgjør parkering for busser og privatbiler.

Det er en vanlig ordning for mange frilufsdestinasjoner at det er regulert en tilknyttet parkeringsplass med avgiftsinnkrevning nettopp å kunne gi adkomst til det tilliggende frilufsområde.

Parkeringsforskriften (FOR 2016-03-18-260) vil også gjør seg gjeldende for *utmarksparkering* som avgiftsbelegges etter frilufsloven § 14. Parkeringsforskriften gjelder for både offentlige og private parkeringstilbud. Parkeringsforskriften har bestemmelser om parkering mot betaling, men har ingen bestemmelser om selve avgiftsnivået på betalingen. Slik sett er det ingen motstrid mellom spesialbestemmelsen i frilufsloven § 14 og parkeringsforskriften om avgiftsnivå på parkeringsavgift. Dette betyr at begrensningene om avgiftsnivå etter frilufsloven § 14 gjør seg gjeldende ved innkrevning av parkeringsavgift på parkering ved frilufslivsområder samtidig som kravene etter parkeringsforskriften gjør seg gjeldende.

Slik retten har redegjort for ovenfor, følger det klart av forarbeidene at parkeringsplasser som ligger i tilknytning til frilufslivsområder, såkalte *utmarksparkeringer*, faller inn under virkeområdet for frilufsloven § 14. Dette vil etter rettens vurdering også gjelde om området er regulert og tatt i bruk som parkering. Siden de fleste utmarksparkeringene er regulert etter plan- og bygningsloven og parkeringsplasser med avgiftsinnkrevning

gjennomgående vil måtte være i samsvar med parkeringsforskriften, ville det være i strid med lovens formål i friluftsløven § 1 å unnta slike parkeringsplasser fra virkeområdet for § 14.

Etter rettens vurdering vil friluftsløven § 14 komme til anvendelse på parkeringsplasser ved friluftsområder, selv om området skulle være regulert til parkering etter plan- og bygningsloven, og selv om parkeringen drives i henhold til parkeringsforskriften. Dette vil både gjelde parkeringsplassen (SP 2) regulert til «Privat parkering» og for områder avsatt til bussparkering (SP1) regulert til «Privat vei» i reguleringsplan. Scandic kan derfor ikke høres med at friluftsløven ikke innskrenker eiendomsretten til fordel for bilister, jfr. friluftsløven § 2 flg.

Scandic har videre nedlagt påstand om at Scandic Hotels AS kan drive næringsmessig turistvirksomhet, inkludert med billettsalg i godkjente billettsteder på SP1, på området SP8 Opparbeidet turistområde i reguleringsplan vedtatt 2. mai 2000 av Nordkapp kommunestyre, uten løyve iht. friluftsløven § 14 fra kommunen. Disse tiltakene som ikke begrenser den alminnelige ferdselsretten, vil isolert sett falle utenfor virkeområdet for friluftsløven § 14. Etter rettens vurdering er imidlertid påstanden også for dette kravet begrunnet med at Scandic hevder at kravet bygger på et «særskilt rettsgrunnlag» og at friluftsløven § 14 således ikke kommer til anvendelse, jfr. friluftsløven § 19. Etter rettens vurdering vil påstanden i pkt. 4. forstås slik at den må sees i sammenheng med påstanden pkt. 1 til 3, og friluftsløven kommer dermed til anvendelse på samtlige krav i påstanden.

3.4 Oppsummering

Retten har etter dette kommet fram til at parkering på Nordkapp-plataet krever løyve etter friluftsløven § 14, jfr. § 19. Nordkapp kommune hadde dermed et materielt grunnlag til å ilegge tvangsmulkt all den Scandic krevde avgift for adkomst til Nordkapp-plataet, jfr. friluftsløven § 40, tredje ledd.

4. Saksbehandlingsfeil

Scandic har anført at det er begått saksbehandlingsfeil som har hatt betydning for vedtakets innhold, jfr. forvaltningsloven § 41. Vedtaket er blitt til ved brudd på god forvaltnings-skikk. Scandics krav på rettsikkerhet og reell saksbehandling er satt til side. Nordkapp kommune sitt vedtak om tvangsmulkt i sak 93/20 vedtatt av Nordkapp kommune i kommunestyremøte 16. desember 2020 er dermed ugyldig som følge av saksbehandlingsfeil.

Den 23. juni 2020 traff Nordkapp kommunestyre vedtak i sak 43/20 om å avslå søknaden fra Scandic Hotel AS om løyve etter friluftsløven § 14. Saken gjaldt løyve etter friluftsløven § 14 for innkreving av adkomstavgift til Nordkapp-plataet. Søknaden ble avslått

siden Scandic ikke hadde søkt om løyve for adkomst- og parkeringsavgift til Nordkapphallen eller for parkering på parkeringsplassen. Scandic påklaget vedtaket. Nordkapp kommunestyre vedtok den 26. oktober 2020 i sak 66/20 ikke å ta klagen fra Scandic til følge. Klagen ble derfor oversendt Statsforvalteren for endelig avgjørelse. Statsforvalteren stadfestet Nordkapp kommunestyre sitt vedtak i sak 43/20 med de rettinger av feil som fremgår av kommunestyrets vedtak i sak 66/20. Klagen fra Scandic Hotels AS ble ikke tatt til følge.

Siden Scandic hadde fått avslag på søknad om løyveplikt, traff Nordkapp kommune vedtak den 16. desember 2020 om at Scandic skulle stanse innkrevingen av parkeringsavgifter på Nordkapp-plataået, samt Scandic ble ilagt en døgnmulkt på kroner 15 000,- for hver dag fra 15. januar 2021 hvis ikke Scandic lot motoriserte kjøretøy parkere gratis ved turistanlegget på Nordkapp-plataået.

Saksøkers prosessfullmektig har i retten brukt mye tid på å belyse Nordkapp kommune sin behandling av søknaden om løyveplikt og mange av anførselene om saksbehandlingsfeil har vært knyttet til saksbehandlingen av dette vedtaket. Den forvaltningsmessige behandlingen av denne saken ble endelig avgjort av Statsforvalteren 1. februar 2021 og vedtaket er ikke begjært overprøvd for retten. Retten legger således dette vedtaket til grunn som endelig avgjort.

Spørsmålet retten skal ta stilling til er om det er begått slike saksbehandlingsfeil i behandlingen av vedtaket om at tvangsmulkt at dette vil medføre ugyldighet, jfr. forvaltningsloven § 41.

Den 1. november 2020 sendte Nordkapp kommune varsel og pålegg om tvangsmulkt til Scandic. Herfra hitsettes:

Inntil det foreligger en søknad som nevnt ovenfor, som blir godkjent av Nordkapp kommune, må Scandic umiddelbart stoppe innkrevingen av parkeringsavgifter på Nordkapp-plataået.

Scandic bes derfor snarest, og senest innen 5 - fem - virkedager fra mottak av dette brevet, om å bekrefte at avgiftsinnkrevingen er opphørt.

Dersom fristen oversittes og det viser seg at parkeringsavgifter fortsatt blir innkrevd, varsles Scandic om at kommunen vil vurdere iverksetting av rettslige sanksjoner etter frilufsloven §§ 22 og/eller 40.

Scandic avga den 5. november 2020 sin partsuttalelse til varsel og pålegg om tvangsmulkt. Mange av klagegrunnene var tidligere påberopt og gjort kjent for Nordkapp kommune i behandlingen av avslaget på løyve (sak 43/20 og 66/20).

Med bakgrunn i den forutgående og meget omfattende saksbehandlingen av avslaget på

søknad om løyve, finner retten det klart at Scandic var godt kjent med foranledningen til at Nordkapp kommune valgte å sende et varsel og pålegg om tvangsmulkt. For Scandic fremsto det som klart at Nordkapp kommune krevde at Scandic måtte søke om løyve for å kunne kreve parkeringsavgift til Nordkapp-plataået.

Den 16. desember 2020 avga kommunedirektøren sitt saksfremlegg til kommunestyret i Nordkapp kommune med følgende innstilling:

Kommunedirektørens innstilling

Nordkapp kommune pålegger Scandic Hotels AS å stoppe innkrevingen av parkeringsavgifter på Nordkapp-plataået. Scandic Hotels AS pålegges videre å fjerne alle skilt, oppslag, plakater o.l., som tilsier at parkering på Nordkapp-plataået skjer på vilkår om betaling.

Oppfyllelsesfristen settes til 15 januar 2021

Dersom ikke pålegget er oppfylt innen fristen, påløper en tvangsmulkt på kr 15.000,- per kalenderdag, inntil pålegget er oppfylt. Tvangsmulktens størrelse er fastsatt etter en helhetlig vurdering, med vekt på bl.a. hensynene bak frilufsloven § 14, grovheten av å ikke følge pålegget, fordelene av å ikke følge pålegget, samt kostnadene ved å oppfylle pålegget. Tvangsmulkt kan unngås ved å oppfylle pålegget innen fristen, og underrette kommunen om at dette har skjedd.

Vedtaket treffes i medhold av frilufsloven § 40, jf. § 13. Vedtaket kan påklages til Fylkesmannen i Troms og Finnmark. Klagefristen er tre uker fra underretning om vedtaket er mottatt. Klagen sendes til Nordkapp kommune, som vurderer saken på ny før den eventuelt sendes videre til Fylkesmannen.

I saksfremlegget er i hovedsak Scandic sine klagegrunner gjengitt, som for øvrig også var meget godt kjent for kommunestyret fra behandlingene av avslaget på løyve (sak 43/20 og 66/20). Partsuttalelsen fra Scandic var ikke vedlagt saksfremlegget fra kommunedirektøren, heller ikke de andre utredninger det var vist til i saksfremlegget var vedlagt.

Den 16. desember 2020 vedtok kommunestyret i Nordkapp kommune med 13 mot 5 stemmer at Scandic skulle stanse innkrevingen av parkeringsavgifter på Nordkapp-plataået, og Scandic ble ilagt en døgnmulkt på kroner 15 000,- for hver dag fra 15. januar 2021 hvis ikke Scandic lot motoriserte kjøretøy parkere gratis ved turistanlegget på Nordkapp-plataået (utdrag fra møteprotokollen er inntatt i dommen på side 10). Vedtaket var i samsvar med innstillingen fra kommunedirektøren. Vedtaket ble ikke påklaget.

Saksøkers prosessfullmektig og den rettslige medhjelperen har for retten anført at Nordkapp kommune har brutt nærmest samtlige av de rettslige krav som stilles til forvaltningens saksbehandling. Mange av de påståtte bruddene til saksbehandlingen er

etter rettens vurdering for det vesentligste knyttet til de tidligere behandlingene av søknadene om løyveplikt for parkeringen på Nordkapp-plataået.

Det er i imidlertid i liten grad konkretisert hvilke feil Nordkapp kommune faktisk har gjort i behandlingen av vedtaket om tvangsmulkt, noe som gjør det vanskelig for retten å behandle alle de påståtte saksbehandlingsfeilene. Siden den forvaltningsmessige behandlingen av løyvesakene ble endelig avgjort av Statsforvalteren 1. februar 2021, og dette vedtaket ikke er gjenstand for prøving av retten, legger retten Statsforvalteren sitt vedtak til grunn som konkluderte med at Nordkapp kommune ikke hadde gjort noen saksbehandlingsfeil som ville medføre at vedtaket ble ugyldig, jfr. forvaltningsloven § 41.

Etter rettens vurdering legger Statsforvalteren en riktig lovforståelse til grunn nå man konkluderer med at Nordkapp kommune hadde rett til å avslå søknaden om løyve siden søknaden ikke innbefattet parkeringsplassen. Statsforvalteren anser dette for å være et saklig hensyn som ligger innenfor kommunens skjønnsrom å vektlegge i spørsmålet om løyve skal gis eller ikke.

Når det gjelder vedtaket om tvangsmulkt som er til behandling for retten, har Scandic anført at det er et brudd på kravet til god forvaltningsskikk at Scandics partsuttalelser ikke ble lagt frem for politikerne.

Det følger av kommuneloven § 13-1, tredje ledd at *«[k]ommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.»*

Når det gjelder det nærmere innholdet i utredningsplikten er følgende lagt til grunn i Prop. 46 L (2017-18) side 379:

Saker som legges fram for folkevalgte organer, skal, som tidligere, være forsvarlig utredet. Bestemmelsen presiserer nå at utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Utredningen skal derfor inneholde relevant og nødvendig informasjon om sakens faktum. I tillegg skal det juridiske grunnlaget være utredet i nødvendig og tilstrekkelig grad. Hvor omfattende denne utredningsplikten er, vil bero på en konkret vurdering av den aktuelle saks omfang, kompleksitet, tidsaspekt og så videre.

Med bakgrunn i de tidligere omfattende behandlingene av løyvesøknadene, var Scandic sitt rettslige ståsted godt kjent for de folkevalgte i Nordkapp kommune. Kommunestyret i Nordkapp kommune hadde den 26. oktober 2020 vedtatt å ikke ta til følge Scandic sin klage over avslaget på løyvesøknaden. Kommunen la i sitt avslag avgjørende vekt på at søknaden om løyve ikke innbefattet parkeringsplassen. En naturlig konsekvens av dette vedtaket var således at Scandic sin avgiftsinnkreving for parkering på Nordkapp-plataået måtte opphøre, hvorpå kommunedirektøren laget sin innstilling om pålegg om tvangsmulkt. Verken sakens omfang og kompleksitet tilsa dermed at det var nødvendig

med noen omfattende utredningsplikt fra kommunedirektøren. I innstillingen var i hovedsak Scandic sine anførsler gjengitt og selv om Scandic sine partsuttalelser burde ha vært vedlagt innstillingen fra kommunedirektøren, var allikevel utredningen tilstrekkelig fyllestgjørende - både faktisk og rettslig - til at kommunestyret kunne treffe en riktig avgjørelse.

Retten kan heller ikke se at det skal være noen holdepunkter for at kommunestyret har lagt til grunn feil om faktum og historikk. På generelt grunnlag må det i kommunestyremøter være et vidt spillerom for politisk meningsutveksling uten at ulike uttalelser fra talerstolen vil kunne bli tatt til orde for at kommunestyret har truffet en avgjørelse på et feil faktisk eller rettslig grunnlag. Det er også helt vanlig at det i forkant av møter i folkevalgte organ avholdes uformelle møter mellom administrasjonen og ulike politiske grupperinger hvor saker som skal avgjøres politisk drøftes. Retten kan ikke se at det er fremkommet noe som skulle tilsi at det verken foreligger uriktige påstander eller noen feil fremstilling av parkeringssaken som kan ha hatt betydning for vedtakets innhold.

Retten er enig med Scandic i at Nordkapp kommune ikke har noen realistisk plan for hvordan viktige driftstiltak skal gjennomføres på Nordkapp-plataået uten at Scandic er gitt løyve og fått adgang til å ta en rimelig avgift. Retten viser her særlig til partsforklaringen fra ordfører Olsen i Nordkapp kommune og vitnet Mikkola som begge gir sprikende og lite funderte vurderinger for hvordan en fremtidig driftsløsning skal kunne gjennomføres på Nordkapp-plataået. Dette vil imidlertid ikke ha betydning for gyldigheten av vedtaket om tvangsmulkt.

Etter rettens vurdering er vedtaket om tvangsmulkt forholdsmessig, kravet til kontradiksjon er ivaretatt og retten kan heller ikke se at det foreligger andre saksbehandlingsfeil som kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jfr. forvaltningsloven § 41.

Retten har etter dette kommet fram til at vedtak i sak 93/20 vedtatt av Nordkapp kommune i kommunestyremøte 16. desember 2020 er gyldig.

Konfliktnivået mellom partene i saken, og for så vidt mellom de ulike partipolitiske konstellasjonene i Nordkapp kommune, fremstår som fastlåst uten at noen evner å finne gode fremtidsrettede driftsløsninger for Nordkapp-plataået. Sett hen til at dette er en av Norges største og mest kjente turistdestinasjoner med store ringvirkninger for Nordkapp kommune, og hvor særlige sikkerhetshensyn gjør seg gjeldende, er det etter rettens oppfatning helt nødvendig og få på plass en omforent driftsmodell for Nordkapp-plataået.

Kommunestyret i Nordkapp kommune hadde i kommunestyremøte 26. oktober 2020 vedtatt å ikke ta til følge Scandic sin klage over avslaget på løyvesøknaden. Kommunen la i sitt avslag avgjørende vekt på at søknaden om løyve ikke innbefattet parkeringsplassen.

Scandic ble samtidig oppfordret til å søke om løyve etter frilufsloven § 14 for parkering på Nordkapp-plataet.

Slik retten ser det vil dermed den fastlåste konflikten om Nordkapp-plataet kunne løses ved at Scandic søker om løyve etter frilufsloven § 14 for parkering Nordkapp-plataet.

5. Sakskostnader

Utgangspunktet er at en part som har vunnet saken, har krav på full erstatning for sine sakskostnader fra motparten, jfr. tvisteloven § 20-2, nr. 1. Saken er vunnet hvis parten har fått medhold fullt ut eller i det vesentlige, jfr. § 20-2, nr. 3. Gjelder saken flere krav mellom samme parter, er det samlede utfallet avgjørende.

Retten har kommet fram til at vedtak i sak 93/20 vedtatt av Nordkapp kommune i kommunestyremøte 16. desember 2020 er gyldig. Scandic har dermed ikke fått medhold i påstanden pkt. 1. Scandic har heller ikke fått medhold i de øvrige punktene i påstanden.

Retten har etter dette kommet frem til at Scandic har tapt saken fullstendig og skal dekke Nordkapp kommune sine sakskostnader. Advokat Ole-Martin Jensen har for retten inngitt en samlet omkostningsoppgave på til sammen kroner 1 620 458,-, hvorav salæret utgjør kroner 1 531 950,-. Det er ikke kommet innsigelser mot oppgaven. Beløpet tilkjennes i samsvar med oppgaven som nødvendige utgifter, jfr. tvisteloven § 20-5, første ledd. Til sammenlikning har advokat Martin Lüttichau fremlagt en samlet omkostningsoppgave på kroner 2 492 511,46, hvorav salæret utgjør kroner 2 446 615,-. Unntaksbestemmelsen i tvisteloven § 20-3 nr. 3 kommer ikke til anvendelse.

Uten at det får betydning for domsresultatet vil retten allikevel knytte noen bemerkninger til advokat Martin Lüttichau sin korrigerede omkostningsoppgave. Advokat Martin Lüttichau la ved hovedforhandlingens slutt frem en kostnadsoppgave for retten på kroner 2 147 620,-. Kostnadsoppgaven gjaldt kun salær og begge prosessfullmektigene fikk frist til 7. juni 2021 med å ettersende krav for reisefravær. I revidert sakskostnadsoppgave sendt retten og motparten ved e-mail 7. juni 2021 er timetallet for arbeid i tiden mellom inngitt stevning og hovedforhandling økt med ytterligere 93 timer (kroner 298 995,-). Advokat Lüttichau opplyste at timene ved en feil ikke kom med på den opprinnelige sakskostnadsoppgaven, men ble oppdaget i ettertid ved kontroll av timelistene. Advokat Lüttichau utdyper også synspunktene på adgangen til utvidelse av salærkrav grunnet feil ved den opprinnelige salær oppgaven. Advokat Jensen gjør i prosesskriv av 7. juni 2021 gjeldende at det ikke er adgang til å supplere salærkravet etter rettsmøtets avslutning.

Med bakgrunn i Agder lagmannsretts dom i LA-2009-129203, som saksøkte prosessfullmektig har vist til, er retten enig i at tvisteloven § 20-5 ikke gir adgang til etterfølgende supplering med salærtimer som ble uteglemt under rettsmøtet, jfr. tvisteloven

§ 20-5, tredje ledd, jfr. sjette ledd. I alle tilfeller er retten av den oppfatning at en økning av salæret på kroner 298 995,- ikke anses nødvendig sett hen til at det opprinnelige salæret var på kroner 2 147 620,-, noe som uansett var tilstrekkelig ut i fra sakens kompleksitet. Advokat Lüttichau har dermed ikke adgang til å øke salæret med ytterligere 93 timer.

Det avses slik

DOMSSLUTNING

1. Nordkapp kommune frifinnes.
2. Scandic Hotels AS betaler til Nordkapp kommune saksomkostninger med 1 620 458 – enmillionsekshundreogtyvetusenfirehundreogfemtiåtte – kroner. Beløpet forfaller til betaling 2 – to – uker etter forkynnelse av dommen

Retten hevet

Torbjørn Saggau Holm

Veiledning om anke i sivile saker vedlegges.

Veiledning om anke i sivile saker

I sivile saker er det reglene i tvisteloven kapitler 29 og 30 som gjelder for anke. Reglene for anke over dommer, anke over kjennelser og anke over beslutninger er litt ulike. Nedenfor finner du mer informasjon og veiledning om reglene.

Ankefrist og gebyr

Fristen for å anke er én måned fra den dagen avgjørelsen ble gjort kjent for deg, hvis ikke retten har fastsatt en annen frist. Disse periodene tas ikke med når fristen beregnes (rettsferie):

- fra og med siste lørdag før palmesøndag til og med annen påskedag
- fra og med 1. juli til og med 15. august
- fra og med 24. desember til og med 3. januar

Den som anker, må betale behandlingsgebyr. Du kan få mer informasjon om gebyret fra den domstolen som har behandlet saken.

Hva må ankeerklæringen inneholde?

I ankeerklæringen må du nevne

- hvilken avgjørelse du anker
- hvilken domstol du anker til
- navn og adresse på parter, stedfortredere og prosessfullmektiger
- hva du mener er feil med den avgjørelsen som er tatt
- den faktiske og rettslige begrunnelsen for at det foreligger feil
- hvilke nye fakta, bevis eller rettslige begrunnelser du vil legge fram
- om anken gjelder hele avgjørelsen eller bare deler av den
- det kravet ankesaken gjelder, og hvilket resultat du krever
- grunnlaget for at retten kan behandle anken, dersom det har vært tvil om det
- hvordan du mener at anken skal behandles videre

Hvis du vil anke en tingrettsdom til lagmannsretten

Dommer fra tingretten kan ankes til lagmannsretten. Du kan anke en dom hvis du mener det er

- feil i de faktiske forholdene som retten har beskrevet i dommen
- feil i rettsanvendelsen (at loven er tolket feil)
- feil i saksbehandlingen

Hvis du ønsker å anke, må du sende en skriftlig ankeerklæring til den tingretten som har behandlet saken. Hvis du fører saken selv uten advokat, kan du møte opp i tingretten og anke muntlig. Retten kan tillate at også prosessfullmektiger som ikke er advokater, anker muntlig.

Det er vanligvis en muntlig forhandling i lagmannsretten som avgjør en anke over en dom. I ankebehandlingen skal lagmannsretten konsentrere seg om de delene av tingrettens avgjørelse som er omtvistet, og som det er knyttet tvil til.

Lagmannsretten kan nekte å behandle en anke hvis den kommer til at det er klart at dommen fra tingretten ikke vil bli endret. I tillegg kan retten nekte å behandle noen krav eller ankegrunner, selv om resten av anken blir behandlet.

Retten til å anke er begrenset i saker som gjelder formuesverdi under 250 000 kroner

Hvis anken gjelder en formuesverdi under 250 000 kroner, kreves det samtykke fra lagmannsretten for at anken skal kunne bli behandlet.

Når lagmannsretten vurderer om den skal gi samtykke, legger den vekt på

- sakens karakter
- partenes behov for å få saken prøvd på nytt
- om det ser ut til å være svakheter ved den avgjørelsen som er anket, eller ved behandlingen av saken

Hvis du vil anke en tingretts kjennelse eller beslutning til lagmannsretten

En *kjennelse* kan du som hovedregel anke på grunn av

- feil i de faktiske forholdene som retten har beskrevet i kjennelsen
- feil i rettsanvendelsen (at loven er tolket feil)
- feil i saksbehandlingen

Kjennelser som gjelder saksbehandlingen, og som er tatt på bakgrunn av skjønn, kan bare ankes dersom du mener at skjønnsutøvelsen er uforsvarlig eller klart urimelig.

En *beslutning* kan du bare anke hvis du mener

- at retten ikke hadde rett til å ta denne typen avgjørelse på det lovgrunnlaget, eller
- at avgjørelsen åpenbart er uforsvarlig eller urimelig

Hvis tingretten har avsagt dom i saken, kan tingrettens avgjørelser om saksbehandlingen ikke ankes særskilt. Da kan dommen isteden ankes på grunnlag av feil i saksbehandlingen.

Kjennelser og beslutninger anker du til den tingretten som har avsagt avgjørelsen. Anken avgjøres normalt ved kjennelse etter skriftlig behandling i lagmannsretten.

Hvis du vil anke lagmannsrettens avgjørelse til Høyesterett

Høyesterett er ankeinstans for lagmannsrettens avgjørelser.

Anke til Høyesterett over *dommer* krever alltid samtykke fra Høyesteretts ankeutvalg. Samtykke gis bare når anken gjelder spørsmål som har betydning utover den aktuelle saken, eller det av andre grunner er særlig viktig å få saken behandlet av Høyesterett. Anke over dommer avgjøres normalt etter muntlig forhandling.

Høyesteretts ankeutvalg kan nekte å ta anker over *kjennelser* og *beslutninger* til behandling.

Hvis de blir tatt til behandling, er det som regel hvis spørsmålet har betydning utover den aktuelle saken, hvis andre hensyn taler for at anken bør prøves, eller hvis saken reiser omfattende bevisspørsmål.

Når en anke over kjennelser og beslutninger i tingretten er avgjort ved kjennelse i lagmannsretten, kan avgjørelsen som hovedregel ikke ankes videre til Høyesterett.

Anke over lagmannsrettens kjennelser og beslutninger avgjøres normalt etter skriftlig behandling i Høyesteretts ankeutvalg.