



## HÅLOGALAND LAGMANNSRETT

### DOM

---

**Avsagt:** 23.09.2022

**Saksnr.:** 21-147491ASD-HALO

**Dommere:**

Lagdommer  
Lagdommer  
Ekstraordinær  
lagdommer

Jussi Erik Pedersen  
Geir Ludvigsen  
Kari Mjølhus

---

Ankende part	Scandic Hotels AS	Advokat Ole Christian Borge
Partshjelper (§15-7)	ANS Nordkapp 1990	Advokat Sam Erling Harris
Partshjelper (§ 15-7)	Nord Norsk Hotelldrift AS	Advokat Sam Erling Harris
Ankemothpart	Nordkapp kommune	Advokat Ole-Martin Jensen
Partshjelper (§15-7)	Staten v/Klima- og miljødepartementet	Advokat Henrik Vaaler

## DOM

Saken gjelder gyldigheten av Nordkapp kommunes vedtak om tvangsmulkt etter frilufsloven § 40, jf. § 13, som følge av at Scandic Hotels AS (Scandic) har krevd parkeringsavgift for besøkende til Nordkapp-platået i strid med frilufsloven § 14. Videre gjelder saken spørsmålet om et nærmere avgrenset areal på platået er innmark eller utmark, jf. frilufsloven § 1a.

### Sakens bakgrunn

Partene er – med noen mindre reservasjoner – enige om at tingrettens redegjørelse for sakens bakgrunn kan legges til grunn, jf. tingrettens dom s. 2-10 (pkt. 2.1-2.8). Tingretten har gitt en fylldig og dekkende redegjørelse, og det har ikke fremkommet noe under ankeforhandlingen av betydning for lagmannsrettens avgjørelse som rokker ved tingrettens fremstilling. Slik saken står for lagmannsretten, er det ikke grunn til å innta hele denne fremstillingen, men lagmannsretten vil gjengi utvalgte deler innledningsvis, samt deler under lagmannsrettens vurdering.

Selve Nordkapp-platået har tingretten omtalt slik:

*«Nordkapp-platået 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-platået. 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-platået. Veien er klassifisert som europavei og det er Statens vegvesen som har vedlikeholdsansvaret for veien. Før selve Nordkapp-platået er veien stengt med en bom hvor Scandic har krevd adkomstavgift for parkering på Nordkapp-platået.»*

Lagmannsretten vil beskrive området nærmere ved vurderingen av om det såkalte påstandsarealet er innmark eller utmark. Sakens aktører er omtalt slik:

*«Det er som nevnt Fefo som er grunneier på Nordkapp-platået. Den 3. desember 2019 inngikk Fefo festeavtale med ANS Nordkapp 1990 om bortfeste av gnr. 4, bnr. 1, festetr. 6 og 10. Dette omfatter selve Nordkapp-platået. 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-platået 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-platået.»*

Den historiske utviklingen av den organiserte tilretteleggingen av ferdselen på platået er beskrevet slik:

*«Nordkaps Vel AS ble stiftet i 1927. Formålet var å legge til rette for turistvirksomhet på Nordkapp-platået. 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-platået.*

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

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

...

*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-platået – både for å få flere besøkende til Nordkapp-platået, økt lønnsomhet og mulighet for å møte datidens krav til masseturisme. I 1983 ble derfor prosjektet «Nordkapp 1990» etablert for å utrede hvordan Nordkapp-platået skulle utvikles videre.*

*Det ble laget en forprosjektskisse for Nordkapp 1990 hvor målsettingen var å fremme Nordkapp-plataet 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 dekkes 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-plataet. Den 24. mars 1987 godkjente Bygningsrådet i Nordkapp kommune bygge-søknaden. 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-plataet 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-plataet var en viktig inntekstkilde til driftsbudsjettet. Billettprisene ble nå økt til kroner 65,-. Åpningen av det nye turistanlegget på Nordkapp-plataet fant sted 15. juni 1988.»*

På dette tidspunktet oppsto det uenighet om avgiftsinnkrevingen for Nordkapp-plataet, og uenigheten gjaldt både hva man kunne kreve avgift for, samt størrelsen på avgiften. Miljøverndepartementet uttalte 23. oktober 1990 følgende:

*«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.»*

Sivilombudsmannen uttalte 19. juni 1992 at han var enig med Miljøverndepartementet i at Nordkapp-plataet, inkludert det som omfatter påstandsarealet, var å anse som utmark etter frilufsloven § 1 (dagens § 1a). Sivilombudsmannen la videre til grunn at det ikke var hjemmel etter frilufsloven § 14 for å kreve adgangsavgift til selve Nordkapp-hallen. Miljøverndepartementet la deretter til grunn at avgift for adgangen til selve hallen ikke kan «søkes i frilufslovens bestemmelser», jf. uttalelse av 31. juli 1992, uten at det ble presisert

hva som i tilfelle var hjemmel for avgiftsinnkrevingen. Departementet tillot en delt avgift på 80 kroner for de som skulle på plataået og 95 kroner for de som skulle besøke både plataået og turistanlegget (Nordkapp-hallen). Tingretten uttaler videre:

*«Grunnet en fortsatt økning i antall besøkende utover 90-tallet, var det behov for oppføring av nye billettboiler 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.»*

Tingretten har en detaljert gjennomgang av reguleringshistorikken for Nordkapp-plataået, som lagmannsretten ikke finner grunn til å gjengi i sin helhet. Kommuneplan for området ble vedtatt i 1991, og denne ble avløst av ny Kommuneplan Arealdel i 2002. Reguleringsplan for området ble vedtatt i 2000. Det er ikke fremlagt bestemmelser i planverket som regulerer ferdselen på plataået. Betydningen av planverket har stått sentralt i den ankende parts anførsler for lagmannsretten.

Tingretten har videre redegjort for opptakten til vedtaket som står til prøving i denne saken:

*«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-plataået 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-plataået.*

*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-plataået 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-plataået var å anse som «utmark». Herfra hitsettes følgende.*

*Departementet vil påpeke at Nordkapp-plataåets 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 Nordkappplatået 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 Nordkappplatået». Kommunestyret i Nordkapp kommune fattet den 8. april 2014 i sak 12/14 vedtak om å innvilge løyve for innkreving av adkomstavgift på Nordkapp-platået 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-platået 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-platået 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-platået.*

*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-platået. Siden Scandic var av den oppfatning at det kun var tilgang til utearealene som var underlagt regelverket i frilufsloven § 14, ble 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 Nordkappplatået, slik at det kreves separate avgifter for henholdsvis inngang til Nordkapphallen, parkering, og tilgang til våre utearealer på platået (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 kommunedirektøren skulle utrede løyveplikt for parkeringsavgift i tilknytning til Nordkapp-platået. I tillegg ble det vedtatt at kommunedirektøren skulle utrede lovligheten av at det ble drevet avgiftsparkering på Nordkapp-platået. Saken ble oversendt kommunestyret som i kommunestyremøte 23. juni 2020 avslo 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-platået. Scandic Hotel AS ble derfor oppfordret til å søke om løyve etter frilufsloven § 14 for parkeringsavgift på Nordkapp-platået. 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 frilufsområdet på Nordkapp-platået. 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-platået. 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-platået. Fra møteprotokollen hitsettes følgende:*

*«Vedtak:*

*Nordkapp kommune pålegger Scandic Hotels AS å stoppe innkrevingen av*

*parkeringsavgifter på Nordkapp-platået. Scandic Hotels AS pålegges videre å fjerne alle skilt, oppslag, plakater o.l., som tilsier at parkering på Nordkapp-platået 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 friluftsløven § 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 friluftsløven § 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.»*

*Saksøker uttok stevning for Hammerfest tingrett 11. januar 2021.»*

For tingretten la Scandic ned følgende 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. friluftsløven § 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. friluftsløven § 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. friluftsløven § 14 fra kommunen.
5. Nordkapp kommune betaler sakskostnadene til Scandic Hotels AS.»

Vestre-Finnmark tingrett avsa 9. juli 2021 dom med slik slutning:

- «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.»

Scandic har anket tingrettens dom. Anken gjelder bevisbedømmelsen og rettsanvendelsen, selv om partene – som nevnt – er enige i tingrettens faktiske fremstilling. For tingretten var det videre anført saksbehandlingsfeil ved kommunens vedtak, men disse anførselene er frafalt for lagmannsretten. I ankeerklæringen la Scandic ned samme påstand som for tingretten. Påstanden ble imidlertid endret i prosesskriv 1. august 2022. Påstanden er opprettholdt etter ankeforhandlingen, med noen mindre justeringer som lagmannsretten kommer tilbake til nedenfor. Staten v/Klima- og miljødepartementet har erklært partshjelp til støtte for Nordkapp kommune, jf. tvisteloven § 15-7. ANS Nordkapp 1990 og Nord Norsk Hotelldrift AS har erklært partshjelp til støtte for Scandic Hotels AS.

Ankeforhandling ble gjennomført 22.-26. august 2022 i Tromsø. Lagmannsretten gjennomførte fjerde rettsdag befaring på Nordkapp-plataet. Det er fremlagt nye dokumentbevis for lagmannsretten, men saken står i det vesentlige i samme stilling som for tingretten.

**Scandic Hotels AS** og partshjelperne har i korthet anført:

Det aktuelle arealet foran Nordkapp-hallen frem til den nordligste kanten og globusen – det såkalte påstandsarealet – er innmark, jf. frilufsloven § 1a, og allmennhetens ferdselsrett omfatter ikke dette arealet. Dette innebærer også at frilufsloven § 14 ikke får anvendelse for parkering i tilknytning til dette arealet. Dette medfører igjen at vedtak om tvangsmulkt er ugyldig. Scandic har også lagt ned fastsettelsespåstand om innmark for dette arealet. Vurderingen skal foretas etter sekkealternativene i § 1 a, da det er klart at arealet ikke er gårdsplass, hustomt, dyrket mark, engslått eller kulturbeite. Allmennhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrenghet for Scandics rett til å disponere arealet. Vilåret bør ses i sammenheng med de positivt angitte alternativene hvor et slikt vilkår (om utilbørlig fortrenghet) ikke gjelder. Det foreligger ikke avklarende kilder som tar stilling til et liknende areal som i denne saken, og arealet utgjør et unikt grensetilfelle. Vilåret om utilbørlig fortrenghet innebærer at det skal foretas en interesseavveining mellom allmenhetens og grunneiers interesser. Den lovlige og faktiske bruken i henhold til arealplaner og tillatelser utgjør rammen for vurderingen, og et sentralt hensyn har fra kommunens side vært å klargjøre at ansvaret for sikkerhet, søppel, sanitære forhold, parkering og trafikk ligger hos den som drifter anlegget – nå Scandic. Forutsetningen var at drifter skulle være eneste aktør, og at de driftsmessige og økonomiske forutsetningene ligger til rette for dette.

Arealets beskaffenhet tilsier at det er innmark. Arealet utgjør ca. 9,5 dekar og avstanden fra husvegg til globus er ca. 100 meter. Nærmest hallen har arealet preg av å være hustomt, noe lengre ut likner det gårdsplass og globus med fundament har karakter av å være bebyggelse. Deler av arealet utgjør tilbakefylt grøft med kulvert og nødutgang fra tunnelen under. Det avgjørende i vurderingen er imidlertid den faktiske bruken som er manifestert. Bruken av påstandsarealet er integrert i totalbruken av turistanlegget.

I vurderingen av om allmennhetens bruk er til utilbørlig fortrengsel må man sammenlikne allmennhetens bruk i to situasjoner: Allmennhetens bruk dersom ferdselen er fri avveid mot allmennhetens bruk der arealet er underlagt avgift og Scandics kontroll. Poenget er ikke utestengning, men å sammenlikne med den situasjonen som kan oppstå dersom det er fritt frem for allmennheten. Grunneiers næringsinteresser veier ved avveiningen tyngre enn grunneiers ønske om privatliv, selv om grunneiers rene kommersielle interesse ikke er tilstrekkelig til å gi et område karakter av innmark.

Dersom lagmannsretten skulle legge til grunn at påstandsarealet er utmark, anføres det at utøvelsen av allemannsretten likevel er begrenset som følge av offentlige tillatelser og planer, jf. frilufsloven § 19.

Det anføres videre at frilufsloven § 14 ikke begrenser Scandics rett til å kreve betalt for parkering på Nordkapp-plataet. Vedtaket er på dette punktet basert på en uriktig fortolkning av frilufsloven § 14, og vedtaket er derfor ugyldig. Lovforståelsen har dannet grunnlag for et inngripende vedtak om tvangsmulkt, og etter legalitetsprinsippet kreves da et klart grunnlag i lov. Paragraf 14 hjemler ingen parkeringsrett, slik at bestemmelsen ikke begrenser Scandics rett til å ta betalt for parkering. Dette følger klart av ordlyden i bestemmelsen, samt frilufslovens system. Dersom rett til gratis parkering i fravær av løyve til avgift var en allemannsrett, ville dette enkelt ha latt seg formulere i loven. Loven inneholder en omfattende katalog av ferdsels- og frilufsrettigheter, og parkering er ikke nevnt. Uttalelser i forarbeidene er uklare, og disse må uansett vike for lovens klare ordlyd. Det foreligger ingen avklarende rettspraksis. Ulike tolkningsuttalelser baserer seg på en tolkning av enkeltuttalelser i forarbeidene, og disse gir ikke standpunktet ytterligere vekt enn det som følger av disse uttalelsene. Uttalelser hos Marianne Reusch gir støtte til Scandics forståelse. Det finnes ingen etablert praksis i kommunene som gir støtte for kommunens syn i denne saken. Formålsbetraktninger og konsekvenshensyn tilsier at Scandics forståelse er riktig. Kommunens forståelse vil medføre færre utfartsparkeringer, mens avgift vil gi grunneier incitament til å opparbeide parkeringsplasser.

Subsidiært anføres at parkeringsplassen på Nordkapp-plataet ikke er etablert i tilknytning til et frilufsområde, men er etablert i forbindelse med ordinær forretningsbasert næringsvirksomhet. Parkeringsområdet ble anlagt for å tjene Nordkapp 1990-anlegget. Turistanlegget og parkeringsområdet ble omsøkt og gitt tillatelse samlet i anledning 1990-utbyggingen. Parkeringsplassen ble opparbeidet med overskuddsmasser fra turistanlegget.

Plassen har inngått i det samlede planverket som omfatter turistanlegget, og rent faktisk tjener plassen i dag selve turistanlegget. Oppsummert er plassen anlagt for å tjene turistanlegget og ikke Nordkapp-plataåts friluftsområder, og frilufsloven er ikke til hinder for avgiftsinnkreving.

Den ankende part har lagt ned slik påstand:

1. Vedtak fattet i sak 93/20 i kommunestyremøte i Nordkapp kommune 16. desember 2020 er ugyldig.
2. Allmennhetens frie ferdselsrett omfatter ikke utearealet med avgrensning som vist på kart 2821 utarbeidet av Geonor 30.11.2021.
3. De ankende parter tilkjennes sakskostnader for tingretten og lagmannsretten.

Partshjelper har lagt ned slik påstand:

1. Scandic Hotels AS gis medhold.
2. ANS Nordkapp 1990 og Nord Norsk Hotelldrift AS tilkjennes sakskostnader fra Nordkapp commune og staten som solidarisk ansvarlige.

**Nordkapp kommune** har i korthet anført:

Staten – partshjelper – har anført – noe som støttes av kommunen – at den ankende parts påstand punkt 2 utgjør et nytt krav for lagmannsretten. Dersom påstandsendringen kun hadde omhandlet et mindre areal, ville det vært snakk om en reduksjon av påstand. Endringen gjelder nå et nytt rettighetsforhold. Det forrige fastsettelseskravet omhandlet offentligrettslig kompetanseforhold, mens kravet nå gjelder eksistensen av private rettigheter (allemannsrett). Pliktsubjektene er ulike i disse kravene, og opprinnelig påstand rettet seg mot kommunen som offentlig myndighet, mens ny påstand retter seg mot kommunen som representant for allmennheten. Det nye kravet krever samtykke etter tvisteloven § 29-4 fjerde ledd, og det anføres at slikt samtykke ikke skal gis.

Det såkalte påstandsarealet er utmark. Arealet utgjør ikke et område hvor allmennhetens ferdsel er utilbørlig til fortrengsel for Scandic, jf. frilufsloven § 1a. Ulempene for Scandic av allmennhetens ferdsel uten parkeringsavgift er ikke relevante, og i alle fall ikke tilstrekkelige, etter avveiningsnormen i § 1a. Scandics reelle begrunnelse er profittmotivet, og dette er ifølge Høyesterett ikke relevant. Scandic har snudd saken på hodet – ferdselen på påstandsarealet er det motsatte av en aktivitet til fortrengsel for Scandic. Dagens masseturisme er ikke noe nytt vedrørende frilufsloven, og det er nettopp reiselivsutviklingen som har fremtvunget lovendringer i nyere tid til beskyttelse av allemannsretten for å forhindre kommersialisering av utmark. Scandics ansvar for

gjestenes sikkerhet gjør heller ikke området til innmark, jf. Hovden-dommen avsnitt 58, hvor det pekes på hvilke hjemler frilufsloven oppstiller for å regulere ferdselen, jf. frilufsloven § 15 og § 16. Scandics ansvar for sikkerhet gjelder i like stor grad utenfor påstandsarealet, og kan ikke begrunne et skille mellom innmark og utmark i tråd med Scandics påstand punkt 2. Dessuten sørger også statens, kommunen og vegvesenet for sikkerhet for besøkende på Nordkapp-platået. Scandics økonomiske interesser i området gjør ikke arealet om til innmark. Området er et spektakulært verdenskjent naturområde, og friluftsområdet er eneste grunn til at hallen og øvrig infrastruktur er etablert. Det er i tillegg vist til at graden av opparbeidelse i seg selv ikke tilsier at områdene er innmark. Påstandsarealet er knapt opparbeidet, og den frie ferdselen medfører ingen sjenanse eller ulempe for Scandic. Det foreligger tungtveiende frilufsinteresser mot at Scandic privatiserer Nordkapp-platået, og spørsmålet har vært vurdert mange ganger av en rekke instanser. Det reduserte påstandsarealet for lagmannsretten har naturlig nok ikke vært vurdert tidligere, men arealet er en oppfinnelse i anledning i ankesaken uten en naturlig avgrensning på platået.

Frilufsloven § 19 har ikke betydning for saken. Bestemmelsen er overflødig, og den gir kun uttrykk for det som følger av lex specialis-prinsippet i norsk rettskildelære. Det foreligger ingen lov eller forskrift som gir Scandic rett til å kreve avgift i strid med frilufsloven § 14. De eneste aktuelle hjemmelsgrunnlagene er arealformålet i kommuneplanens arealdel, samt arealformålet i reguleringsplanen for Nordkapp-platået, men reguleringsplaner er enkeltvedtak (og ikke forskrift). Verken arealformål er reguleringsbestemmelser i planer gir Scandic rett til å kreve avgift i strid med frilufsloven § 14.

Frilufsloven § 14 er anvendt riktig av kommunen, og vedtaket er gyldig. Parkeringsavgift på Nordkapp er løyvepliktig, og bestemmelsens poeng er å kunne begrense grunneiers adgang til å ta avgifter for adkomst til utmarksområder. Lovens ordlyd tilsier at parkering er omfattet. Dette følger også av klar lovgivervilje, lovens formål, reelle hensyn, rundskriv, uttalelse fra Sivilombudsmannen, juridisk teori, samt tolkingsuttalelser fra departement og direktorat. Det følger videre av sammenhengen med at grunneier ikke – uten samtykke fra kommunen – kan kreve avgift av ferdsel på privat veg. Parkeringsplassen på Nordkapp er nødvendig for adgangen til platået. Etableringen av hallen endrer ikke parkeringsplassens primære formål, og plassen ble etablert for å unngå kaotiske parkeringsforhold.

Saken gjelder ikke rett til gratis parkering, og § 14 gir tvert imot adgang til å kreve rimelig avgift. Det er ikke søkt om avgift, og dermed er heller ikke spørsmålet hva som er en rimelig avgift. Det er heller ikke anført at rett til parkering er en allemannsrett, men poenget er at § 14 åpner for at utøvelse av ferdselsretter i visse tilfeller medfører at det må tales at det kreves en rimelig avgift i visse tilfeller. Det er klart at parkeringsplassen på Nordkapp er en utfartsparkering som omfattes av frilufsloven § 14. Dersom hallen tenkes borte, ville folk fortsatt kommet til Nordkapp-platået – Europas endepunkt.

Nordkapp kommune har lagt ned slik påstand:

Den ankende parts påstand punkt 2 avvises.

For det tilfelle at nytt krav behandles:

1. Anken forkastes hva gjelder ankende parts påstand punkt 1.
2. Nordkapp kommune frifinnes hva gjelder ankende parts påstand punkt 2.
3. Nordkapp kommune tilkjennes sakskostnader for tingretten og lagmannsretten.

For det tilfelle at ankende parts påstand punkt 2 ikke behandles:

1. Anken forkastes.
2. Nordkapp kommune tilkjennes sakskostnader for lagmannsretten.

Staten v/ Klima- og miljøverndepartementet har lagt ned slik påstand:

1. Staten tilkjennes sakskostnader for lagmannsretten.

**Lagmannsrettens** vurdering:

#### *Innledning*

Saken gjelder gyldigheten av kommunens vedtak om tvangsmulkt i sak 93/20 vedtatt av Nordkapp kommune i kommunestyremøte 16. desember 2020. Et sentralt spørsmål i saken er om deler av arealet på Nordkapp-plataet er innmark, slik Scandic anfører.

Lagmannsretten bemerker – og partene er enige om – at dersom Scandic får medhold i dette, vil vedtaket være ugyldig, og Scandic vil få medhold i påstandens punkt 1. Scandic har for lagmannsretten lagt ned egen påstand om arealets status som innmark i punkt 2.

Nordkapp kommune og staten har anført at dette er et nytt krav for lagmannsretten.

Lagmannsretten er ikke enig i dette. De ulike påstandene i punkt 2-4 for tingretten har alle i sin kjerne omhandlet spørsmålet om «turistanlegget med parkeringsplass er et område som ut fra lovlig etablert bruk er like med innmark, jf. friluftsløven § 1a», slik anførselene er gjengitt i tingrettens dom s. 11. Påstandsutformingen for tingretten belyser ulike virkninger av en dom i tråd med Scandics standpunkt til dette rettslige spørsmålet. I ankeerklæringen er fastsettelsespåstandene redusert til to punkt, uten at lagmannsretten kan se at dette medfører noen endring av betydning.

Videre er det på det rene at selve påstandsarealet er redusert for lagmannsretten, men lagmannsretten kan ikke se at dette endrer kravets identitet.

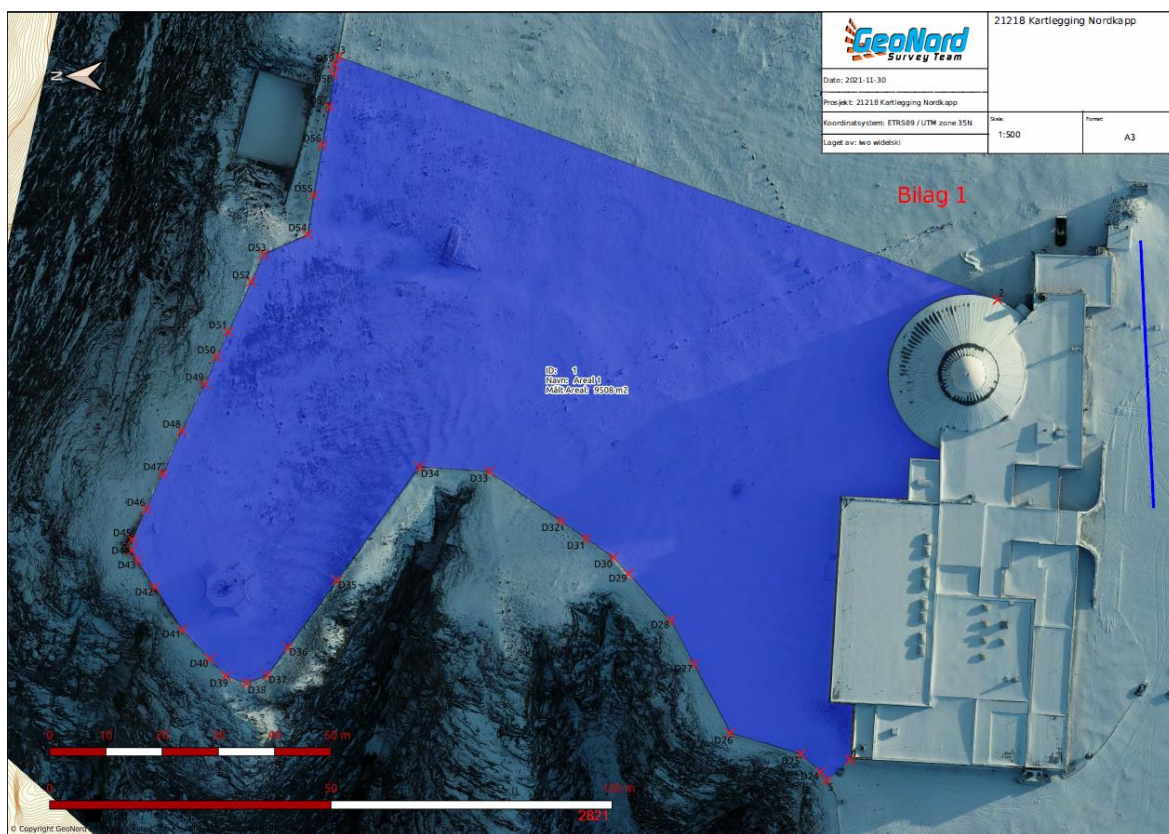
Uansett – dersom påstanden punkt 2 skulle være å anse som et nytt krav for lagmannsretten – vil det være rimelig å tillate behandling av det nye kravet, jf. tvisteloven § 29-4 fjerde ledd første punktum, jf. andre ledd. Det er kommunen som ville vært motpart uansett som representant for allmennheten, og saksforberedelsen ville vært upåvirket av om dette er et nytt krav eller ikke.

Lagmannsretten vil videre først behandle spørsmålet om påstandsarealet er innmark eller utmark. Dersom Scandic gis medhold, vil dette avgjøre begge tvistepunktene.

Lagmannsretten har på dette punktet konkludert med at arealet er utmark. Lagmannsretten behandler deretter spørsmålet om frilufsloven § 14 må vike etter § 19 for regulering av ferdsel i offentlige planer og tillatelser for området.

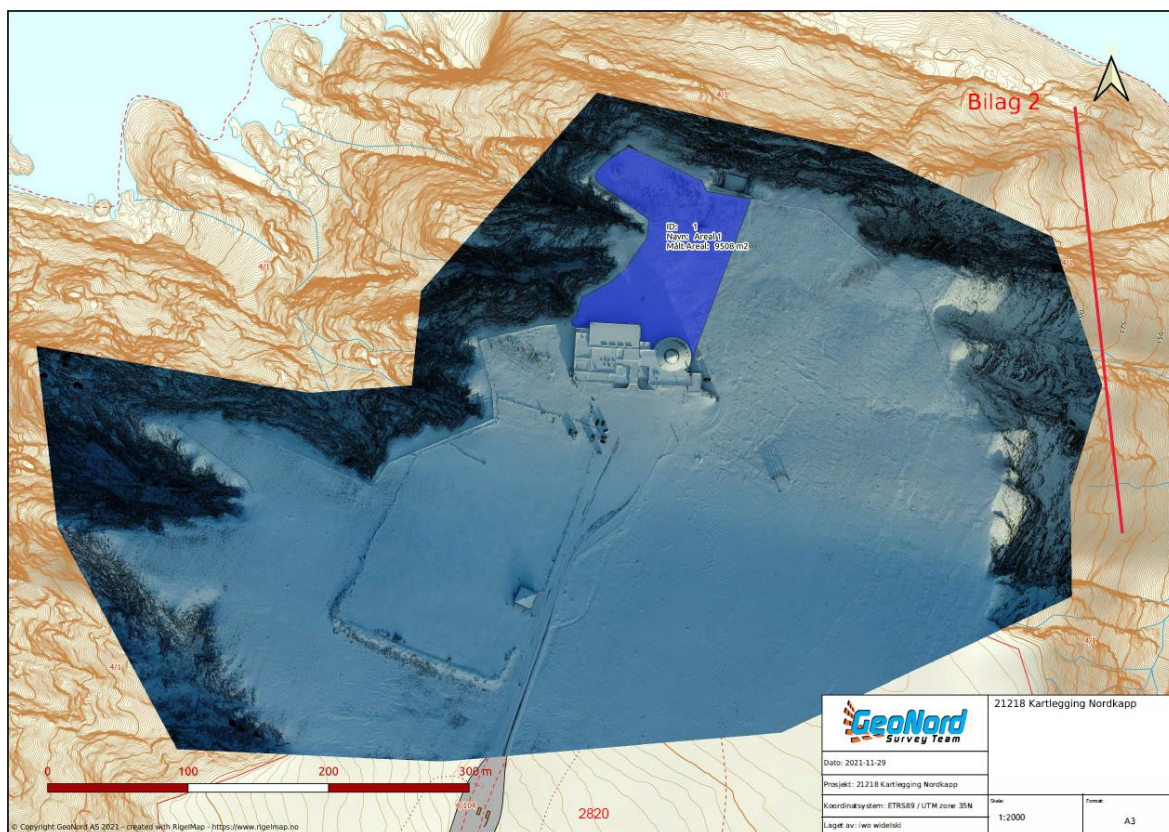
### *Innmark/utmark*

Det aktuelle påstandsarealet fremkommer av bildet inntatt på s. 2821 i det faktiske utdraget:



Bildet inntatt i FU s. 2820 vises påstandsarealets plassering og størrelse på Nordkapp-plataet:





Nordkapp-plataet er flatt med bratte skrenter rundt som er inngjerdet fra parkeringsplassen og nordover. Bakken er slett, med steiner og lite vegetasjon. Det er lett å gå på hele plataet, og før parkeringsanlegget ble etablert, kjørte turistene helt nord på plataet for å parkere. Adkomst til plataet skjer i all hovedsak med bil eller buss. Flere turister sykler til plataet, og noen går til fots. Nærmeste alternative parkeringsplass er ca. seks km fra plataet. Hovedstrømmen av turistene beveger seg naturlig nok til nordspissen rundt globusen, men også en god del ferdes utenfor påstandsarealet – både østover langs det nordlige gjerdet, og sørvest for turistanlegget i nærheten av parkeringsplassen. Utenfor påstandsarealet, nærmere bestemt et par hundre meter sørvest for hallen, er det såkalte «Barn av jorden»-monumentet satt opp, og dette tiltrekker en del turister. Det er ingen naturlige grenser eller skiller i terrenget som avgrenser påstandsarealet fra det øvrige plataet. Da lagmannsretten var på befarings, ankom det flere busslaster med turister fra en cruisebåt i Honningsvåg, og disse ble sluset gjennom hallen til påstandsarealet. På dette tidspunktet var det stor trafikk i påstandsarealet. Parkeringsplassen er etablert med masser hentet fra utgravingen under hallen, og i sør er det fylt opp i en høyde på ca. tre meter for at plassen skal være plan. På parkeringsplassen er det satt opp et bygg med toaletter og andre enkle servicefunksjoner for turistene. Disse kan benyttes uten betaling. Det er videre satt opp søppelbokser som alle kan benytte. Det kan være svært værhardt på Nordkapp, og både hallen og bygget på parkeringsplassen fungerer som en sikkerhet for turister fra hele verden som ankommer plataet.

Spørsmålet er så om påstandsarealet er innmark eller utmark. Dersom arealet er utmark, vil allmennheten ha ferdselsrett over arealet etter frilufslovens regler, jf. frilufsloven § 2. Frilufsloven § 1a «innebærer at det som ikke er innmark eller likestilt med innmark, er utmark», jf. HR-2014-178-A avsnitt 55. Frilufsloven § 1a har følgende ordlyd:

«Som innmark eller like med innmark reknes i denne lov gårdsplass, hustomt, dyrket mark, engslått og kulturbeite samt liknende område hvor almenhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrengsel for eier eller bruker. Udyrkete, mindre grunnstykker som ligger i dyrket mark eller engslått eller er gjerdet inn sammen med slikt område, reknes også like med innmark. Det samme gjelder område for industrielt eller annet særlig øyemed hvor almenhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrengsel for eier, bruker eller andre.

Med utmark mener denne lov udyrket mark som etter foregående ledd ikke reknes like med innmark.»

Scandic har sagt seg enig i at påstandsarealet verken er gårdsplass, hustomt, dyrket mark, engslått eller kulturbeite, og at det er alternativene «liknende område hvor almenhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrengsel for eier eller bruker» eller «område for ... annet særlig øyemed» som er de aktuelle grunnlagene for å konstatere innmark i denne saken. Scandic har likevel anført at deler av arealet har likhetstrekk med hustomt og gårdsplass, og at det får betydning for utilbørlighetsvurderingen. Et vilkår om utilbørlig fortrengsel gjelder ikke for de positivt angitte alternativene. Lagmannsretten kommer tilbake til dette nedenfor.

Det finnes en rekke høyesterettsavgjørelser som oppstiller det nærmere normgrunnlaget for de vurderinger lagmannsretten skal foreta i denne saken. Om den rettslige karakteren av normene har Høyesterett uttalt følgende, jf. HR-2007-238-A avsnitt 69:

«Ved vedtakelsen av frilufsloven i 1957 tok lovgiveren primært sikte på å lovfeste allerede vel etablerte allemannsretter samt å fastsette en administrativ struktur for å håndtere den iboende motsetning mellom allemannsrettene og grunneiersiden. Det ble også i noen utstrekning gitt konkrete regler for å løse særlig aktuelle problemstillinger. I stor utstrekning fant lovgiver at det ikke var mulig, eller i hvert fall ikke ønskelig, å gå lenger enn å fastlegge hovedprinsipper ved hjelp av rettslige standarder.»

Og videre, jf. avsnitt 70:

«Den nærmere fastlegging av innholdet i de ulike standarder ble overlatt til den rettsutvikling som i siste instans vil følge av domstolenes avgjørelser. Som det ble påpekt under stortingsdebatten, var dette den eneste realistiske fremgangsmåte. Det



kan i denne sammenheng være grunn til å fremheve at friluftsløven i stor utstrekning regulerer høyst ulike typer motsetninger ved de samme bestemmelser.»

Grunneierinteressen og allmennhetens interesser står i et spenningsforhold, jf. Rt-2004-1985 avsnitt 46:

«Allemannsretten eksisterer parallelt med grunneierens eiendomsrett, og det er slik sett et spenningsforhold mellom allmennhetens og grunneierens rett. Innholdet i allemannsretten har – på samme måte som innholdet i en grunneiers eiendomsrett – gjennom tidene vært gjenstand for endringer i pakt med skiftende samfunnsforhold. Det er vanskelig å tenke seg at de to rettsinstituttene skal være statiske og ikke kunne endre seg i samsvar med samfunnsutviklingen.»

Dette spenningsforholdet kommer rettslig til uttrykk i vurderingskriteriet om allmennhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrensel for grunneier. Høyesterett har videre presisert avveiningsnormen slik, jf. HR-2012-1183-A avsnitt 44-45:

«Det fremgår av den rettspraksis jeg tidligere har vist til at utilbørlighetsnormen er streng. Selv en åpenbar ulempe er normalt ikke tilstrekkelig med mindre den også er vesentlig. Ulempen for grunneieren må således være betydelig.

Selv om loven bruker uttrykket «fortrensel» kreves ikke at grunneieren blir helt utestengt eller drevet vekk. Ved utilbørlighetsvurderingen bør det etter mitt syn stå sentralt hvilken sjenanse eller ulempe allmennhetens ferdsel utgjør for grunneieren ved en slik utnyttelse av eiendommen som er naturlig og påregnelig etter dens bruksformål og forholdene på stedet. Det vil her være naturlig å ta utgangspunkt i situasjonen slik den er i dag, men også i noen grad trekke inn hvilke muligheter eieren har til å tilpasse sin utnyttelse av eiendommen til allmennhetens behov.»

Dette innebærer at den rettslige vurderingen må ta utgangspunkt i hvilke interesser partene har i det aktuelle området i dag.

*Allmennhetens* interesse er naturlig nok knyttet til Nordkapp-platåets unike karakter som det nordligste veipunktet i Europa. Områdets spesielle karakter tiltrekker, som nevnt, flere hundretusen turister og besøkende årlig.

*Grunneierinteressen* – dvs. Scandics interesse – i påstandsarealet og Nordkapp-platået er i utgangspunktet av kommersiell karakter. Styreleder i Scandic, Snorre Moe, forklarte at Scandic er den største reiselivsaktøren i Nord-Norge, og at de blant annet har tre hoteller på Magerøya i nærheten av Nordkapp. Nordkapp er en destinasjon som Scandic markedsfører aktivt for å få gjester til Norge generelt og Nord-Norge spesielt. Scandic driver virksomhet i både Sverige og Finland, og mye av trafikken til Nordkapp kommer via

Finland. Nordkapp som reiselivsdestinasjon inngår med andre ord i Scandics større reiselivsstrategi. Denne strategien er – som annen næringsvirksomhet – avhengig av de rammebetingelser selskapet opererer under. Parkeringsavgift utgjør en sentral del av inntektsgrunnlaget, og basert på 2019-tall vil gratis parkering utgjøre et inntektsbortfall på ca. 10 millioner kroner.

I denne saken knytter ikke grunneierinteressen seg til et ønske om at allmennhetens ferdsel skal opphøre fordi den *fortrenger* Scandics næringsaktivitet i området – tvert imot er virksomheten *basert* på at allmennheten fortsatt skal ferdes der. Scandics anførte ulempe er at Scandic ikke kan ta betalt for de som parkerer for å ferdes i området. Scandic anfører at ulempen er konsekvensene for Scandic av allmennhetens frie bruk contra allmennhetens bruk mot betalt parkeringsavgift. Kommunen anfører derimot at dette er et rent profittmotiv som ikke er relevant eller kan vektlegges ved utilbørighetsvurderingen. Scandic anfører derimot at avgiften tjener et større formål knyttet til Scandics rolle og funksjon som operatør for masseturismen på plataet, og at en slik kombinert nærings- og operatørinteresse er relevant.

Lagmannsretten forstår Scandics anførsel slik at ulempen er den finansielle belastningen av at Scandic finansierer og utfører oppgaver som nettopp kommer allmennheten til gode. Dette er angivelig ikke et profittmotiv, men en ulempe som er relevant i utilbørighetsvurderingen. Det er videre pekt på at det er klart forutsatt i planer og tillatelser for oppføring av anlegget at operatøren av anlegget har disse oppgavene. Scandics interesse på plataet er av kommersiell art, men for å kunne utøve sin kommersielle kjernevirksomhet gjennom hallen og tilhørende overnattingsvirksomhet i nærheten av plataet, driftes plataet – som forutsatt i tillatelser – også *for* allmennheten.

Scandic har videre anført at gratis parkering vil medføre en ukontrollert bruk av påstandsarealet, og at dette vil medføre sikkerhetsutfordringer. Dette argumentet forutsetter at ferdselen vil øke dersom parkeringen er gratis. Lagmannsretten kan ikke se at dette er dokumentert, og lagmannsretten kan ikke se at Scandic som operatør har en ekstra belastning ved selve driften av anlegget ved gratis parkering. Lagmannsretten bemerker at parkeringsavgiften trolig har liten betydning for de fleste turister som planlegger en biltur til Nordkapp, og at ferdselen i påstandsarealet i liten eller ingen grad påvirkes av avgiftsnivået.

Lagmannsretten finner det tvilsomt om ulempen for Scandics virksomhet – som baserer seg på allmennhetens ferdsel – er en relevant ulempe i utilbørighetsvurderingen etter friluftsløven § 1a. Lagmannsretten finner ikke grunn til å ta stilling til dette, da lagmannsretten uansett finner det klart at arealet er utmark.

Partene har trukket frem flere høyesterettsavgjørelser som viser betydningen av ulike momenter i avveiningen, og lagmannsretten vil kommentere enkelte av disse før lagmannsretten foretar en oppsummerende avveining.

Scandic har vist til at grunneiers næringsinteresser har sterkere vern mot allmennheten enn grunneier øvrige interesse i en eiendom. Lagmannsretten er enig i at grunneiers næringsinteresser som kan gjennomføres i samsvar med lover og reguleringsplanverket, normalt står sterkt, jf. HR-2007-238, jf. avsnitt 70:

«Allemannsretten vil, selv om den standard loven benytter er den samme, ha vesentlig vanskeligere for å få gjennomslag i forhold til grunneiers næringsinteresser enn i forhold til dennes ønske om uforstyrret bruk av eiendommen til rekreasjonsformål.»

Denne uttalelsen gjelder imidlertid en situasjon hvor grunneier ønsker allmennhetens ferdsel bort, og hvor grunneier vil drive alternativ næringsvirksomhet i området. I en slik situasjon vil grunneiers interesse veie tyngre enn dersom grunneier kun ønsker selv å benytte området til egen rekreasjon. I vår sak står vi ikke i en slik situasjon, da allmennhetens ferdsel, som nevnt, er en forutsetning for grunneiers tiltenkte aktivitet.

Kommunen har videre vist til HR-2014-178-A (Hovden-dommen), hvor Høyesterett stilte spørsmål om «i hvilken grad det kan være relevant at en fri ferdselsrett i nedfartene [*i et alpinanlegg*] kan være til «fortrengsel» for de inntektsmuligheter publikums bruk av dem ellers ville gi», jf. avsnitt 60. Høyesterett uttalte – med henvisning til uttalelser Ot.prp. nr. 27 (1995–1996) side 8 – at inntektsmulighetene i inngangspenger til et område, ikke er avgjørende for om det samme området skal anses som innmark, og at det «ville være en alvorlig undergraving av allemannsretten og kan ikke ha vært lovgivers mening», jf. avsnitt 62.

Lagmannsretten bemerker at parkeringsavgift ikke er det samme som inngangspenger til plataet, selv om den nok for de besøkende vil kunne oppleves slik. Det er få alternativer til bilkjøring for de store massene som ikke kommer med buss gjennom turoperatører. Parkeringsavgiften har også direkte betydning for Scandics inntjening, selv om det anføres at det utføres oppgaver for allmennheten som avgiften skal finansiere. Lagmannsretten bemerker imidlertid at Scandic ikke har anført eller dokumentert at parkeringsavgiften tidligere ble fastsatt etter et selvkostprinsipp, og etter lagmannsrettens syn er profittmomentet nokså fremtredende i saken. Dette tilsier at Scandics ulempe har mindre vekt i avveiningen mellom allmennhetens interesse og grunneierinteressen.

Etter lagmannsrettens syn er det videre klart at opparbeidelsen av arealet ikke tilsier at arealet er innmark. Scandic anfører videre at den fysiske bruken/ferdselen på påstandsarealet er integrert i bruken av turistanlegget for øvrig, og at tilsynsfunksjonene er

nettopp kanalisert til dette området fordi det er her ferdselen er størst. I forlengelsen av dette er det anført at allmennheten kan ferdes utenfor selve påstandsarealet, noe Høyesterett i HR-2007-238-A (Yxney-dommen) har fremhevet betydningen av, selv om det ikke ble avgjørende i den saken. Lagmannsretten er ikke enig i at ferdsel utenfor påstandsarealet vil være et tilstrekkelig alternativ for allmennheten. Hele opplevelsen er basert på å komme seg til den nordligste punktet, og da er det ikke fullgodt alternativ at selve den nordligste spissen ikke er tilgjengelig.

Påstandsarealet har ikke en naturlig avgrensning i naturen mot øvrige arealer på plataået, og grensene er valgt av Scandic som en konsekvens av hallens plassering. Det naturlige endemålet for besøkende er spissen på plataået, og dette nås ved å gå på vestre side av hallen, da dette er korteste veg fra parkeringsplassen. Alternativt kan turistene gå gjennom hallen mot å betale inngangsavgift, og da leder hallen naturlig til påstandsarealet. Det er imidlertid fullt mulig å gå rundt på østre side, og da åpner plataået seg østover med utsikt – på godværsdager – til blant annet Nordkinn-halvøya.

Etter lagmannsrettens syn er det plataåets unike karakter som friluftsområde som i det hele og store har medført at det har oppstått en grunneierinteresse i området. All infrastruktur – hall, globus, parkeringsanlegg mm. – er etablert i etterkant og for å lette tilstrømmingen av turistmasser som vil oppleve et av Norges mest spektakulære friluftsområder. I en samlet avveining av allmennhetens interesse mot grunneierinteressen, er det etter lagmannsrettens syn klart at allmennhetens interesse veier tyngst for påstandsarealet, basert på den bruken som er dokumentert.

Lagmannsretten viser avslutningsvis til anførselen om at Scandics virksomhet er i tråd med, og er forutsatt i, kommunale tillatelser. Det er ingen tvil om at Scandic tilrettelegger for, og avhjelper, strømmen av turister på Nordkapp-plataået – også de som ikke betaler inngangsavgift til Nordkapp-hallen/turistanlegget. Flere av de momenter som Scandic har fremhevet for å anse arealet som innmark, vil etter lagmannsrettens syn være relevante momenter ved en politisk behandling av en eventuell løyvesøknad etter § 14, og som kommunen da plikter å vurdere.

Lagmannsrettens konklusjon er at det er klart at påstandsarealet ikke er innmark. Dette innebærer at vedtaket ikke er ugyldig på dette grunnlaget. Dette medfører også at kommunen skal frifinnes hva gjelder Scandics påstand punkt 2.

#### *Kommunens anvendelse av § 14*

Scandic har subsidiært anført at det kommunale vedtaket om tvangsmulkt baserer seg på en feil anvendelse av friluftsløven § 14, og at vedtaket dermed er ugyldig. Nærmere bestemt anføres at parkeringsavgift ikke er omfattet av de beføyelser som krever kommunalt samtykke. Et krav om samtykke utgjør et inngrep i grunneiers rett til å disponere eget parkeringsareal, og dette krever hjemmel i lov, jf. Grunnloven § 113. Dette gjelder særlig

dersom manglende løyve som grunneier ikke følger, resulterer i tvangsmulkt på 15 000 kroner om dagen. Det er anført at ordlyden i § 14 ikke er tilstrekkelig klar til å kunne oppstille et slikt krav om samtykke, med påfølgende vedtak om tvangsmulkt.

Friluftsløven § 14 lyder:

«Ferdseisrett etter denne lov er ikke til hinder for at eier eller bruker etter løyve av kommunen kan kreve en rimelig avgift for adgangen til badestrand, teltplass eller annet opparbeidet friluftsområde, men avgiften må ikke stå i misforhold til de tiltak eier eller bruker har gjort på området til fordel for friluftsfolket. Det kan settes vilkår for slikt løyve.»

Høyesterett har uttalt følgende om det generelle kravet til lovhjemmel etter Grunnloven § 113, jf. HR-2020-1967-A avsnitt 37:

«Av mange grunner er det umulig å formulere lover slik at enhver tenkelig mulighet går fram av selve lovteksten. Forarbeidene til Grunnloven § 113 sier derfor at «hjemmelsgrunnlaget i noen saker vil måtte være gjenstand for en nærmere fortolkning før det kan avgjøres om det strekker til som grunnlag for beslutningen eller handlingen», jf. Dok.nr.16 (2011–2012) punkt 41.5 på side 249. Man ønsket ikke å «innskrenke den adgang domstolene i dag har til å drive rettsskapende virksomhet», jf. punkt 41.5 på side 250. Høyesterett har i Rt-2014-1281, som gjaldt spørsmålet om det var hjemmel for merverdiavgift, formulert utgangspunktet for tolkingen slik i avsnitt 48:

«Legalitetsprinsippet får anvendelse generelt der staten gjør inngrep overfor den enkelte, og krever hjemmel i lov, jf. Grunnloven § 113. Det innebærer at lovens ordlyd står sentralt ved tolkingen. Men tolkningstvil må løses ut fra hva som er best i samsvar med en avveining av samtlige rettskildefaktorer og som sikrer tilstrekkelig klarhet og forutsigbarhet for borgerne.»»

Scandic har anført at parkering ikke er omtalt i bestemmelsen, og at dette taler mot et krav om løyve for avgift.

Lagmannsretten er enig i at ordlyden i friluftsløven § 14 ikke omtaler avgift for parkering direkte. Scandic har anført at det ville vært svært enkelt å omtale parkering dersom det var meningen at parkering også skulle være omfattet av bestemmelsen. Videre omfattes ikke parkering av en naturlig forståelse av uttrykket annet opparbeidet friluftsområde. Lagmannsretten kan være enig i at ordlyden i bestemmelsen ikke løser spørsmålet direkte, men er ikke enig i at manglende omtale av parkering antitetisk innebærer at løyvekravet ikke skal gjelde parkeringsavgifter.

Det kan diskuteres – som anført av staten – om parkering omfattes av det videre uttrykket «annet opparbeidet friluftsområde». I så fall har lovgiver hatt i tankene et friluftsområde med tilhørende parkeringsplass, da en parkeringsplass i seg selv naturlig nok ikke er et friluftsområde. Lagmannsretten kan være enig i at en slik forståelse kunne vært uttrykt klarere. Oppsummert finner lagmannsretten at ordlyden ikke løser spørsmålet i verken den ene eller andre retning.

Lovens formålsbestemmelsen tilsier etter lagmannsrettens syn at parkering klart er omfattet av § 14, jf. § 1:

«Formålet med denne loven er å verne friluftslivets naturgrunnlag og sikre almenhetens rett til ferdsel, opphold m.v. i naturen, slik at muligheten til å utøve friluftsliv ... »

Det ligger i dagen at muligheten til å parkere i nærheten av friluftsområder er sentralt for å kunne utøve ferdselsretter etter loven, selv om parkering i seg selv naturlig nok ikke er en ferdselsrett. Formålet med loven og § 14 tilsier klart at parkering er omfattet.

Uttalelser i forarbeidene kaster et klart lys over lovgivers intensjon med bestemmelsen. I Friluftskomiteéns innstilling av 1954 uttalte et mindretall i tilknytning til § 14 at «det bør være adgang til å gjøre det avhengig av bevilling om en grunneier skal kunne kreve betaling for at publikum får adgang til å bade, telte eller parkere på hans eiendom», jf. s. 63. Mindretallet formulerte et lovforslag som lød slik, jf. første ledd:

«En kommune kan bestemme at det kan kreves kommunal bevilling for at en eier eller bruker av friluftsområder skal kunne forlange betaling for adgang til badestrand, parkerings- og teltplass m. v.»

Flertallet mente at dette var unødvendig, og at det ikke i regelverket for øvrig var forbud mot at grunneier regulerte trafikken eller tok en mindre avgift e.l. Dette viser at lovgiver klart oppfattet at parkering i tilknytning til friluftsområder var omfattet av § 14, selv om mindretallets forslag ikke ble vedtatt.

Departementet ønsket imidlertid å presisere i § 14 første ledd at grunneier kunne ta en avgift, og foreslo formuleringen som er inntatt også i dagens lov:

«Ferdelsrett etter denne lov er ikke til hinder for at eier eller bruker kan kreve en rimelig avgift for adgangen til badestrand, teltplass eller annet opparbeidet friluftsområde ...»

Parkering er ikke nevnt, men av merknadene til bestemmelsen uttales følgende, jf. Ot.prp. nr. 2 (1957), s. 35:

«F ø r s t e l e d d om adgangen til å ta inngangspenger til et opparbeidet friluftsområde antas å stemme med gjeldende rett. Departementet finner det naturlig å ta med i frilufsloven en uttrykkelig regel om adgangen til å ta slik avgift og samtidig angi grensene for adgangen. Uttrykket «opparbeidet friluftsområde» omfatter etter tilhøva også parkeringplass.»

Her er det klart forutsatt at parkering omfattes av bestemmelsen. Løyvekravet ble tilføyd i 1996, og i den forbindelse uttalte departementet følgende, jf. Ot.prp. nr. 27 (1995-1996) s. 8:

«Når det gjelder bestemmelsens rekkevidde, vil departementet peke på at den etter sin ordlyd gjelder for «badestrand, teltplass og annet opparbeidet friluftsområde». Eksemplene nevnt i lovteksten antyder at bestemmelsen tar sikte på avgrensede områder for opphold og aktivitet av en viss varighet. Bestemmelsen gjelder også parkeringsplasser som er opparbeidet i tilknytning til friluftsområder, men gir ikke hjemmel for å legge avgift på ferdsel på skiløyper, stier o.l.»

Lagmannsretten finner det etter dette klart at lovgiver har hatt en klar intensjon om at adgangen til å kreve parkeringsavgift reguleres av § 14 fra vedtakelsen av loven og til løyvekravet ble innført. Som nevnt, støttes dette også av formålet med loven.

Det foreligger uttalelser fra tidligere Miljøverndepartementet og senere Klima- og miljøverndepartementet som konkluderer med det samme, men lagmannsretten finner ikke grunn til å gå nærmere inn på disse. Scandic har vist til uttalelser i juridisk litteratur, men lagmannsretten finner ikke grunn til å gå nærmere inn på dette heller.

I lys av inngrepets karakter er det etter lagmannsrettens syn klart at ordlyden sammenholdt med de klare forarbeidsuttalelsene gir et tilstrekkelig lovgrunnlag for å nekte grunneier å ta avgift, og derigjennom grunnlag for tvangsmulkt i et tilfelle hvor grunneier ikke følger kommunens avslag. Dette innebærer at kommunens vedtak om tvangsmulkt er basert på riktig forståelse av frilufsloven § 14, og vedtaket er ikke ugyldig på dette grunnlaget.

Det er atter subsidiært anført at parkeringsplassen ikke er opparbeidet i tilknytning til utmarka/friluftsområde på Nordkapp-plataået, men i forbindelse med og i tilknytning til den turistbaserte næringsvirksomheten i Nordkapp-hallen. Med andre ord gjelder angivelig ikke § 14 for denne parkeringsplassen. Lagmannsretten finner det åpenbart at anførselen ikke kan føre frem. Et større området har vært benyttet til parkering fra vegen til plataået ble etablert og før hallen ble oppført, men etter hvert ble parkeringen kanalisert til det som er dagens parkeringsområde. Det er riktig at plassen ble betydelig opparbeidet med blant annet fyllmasser fra utgraving under hallen, men dette medfører ikke at plassen ikke er en utfartsparkering for Nordkapp-plataået. Nærmeste alternative parkeringsplass er, som nevnt,

seks km unna. Det har heller ingen betydning for dette spørsmålet at utformingen av dagens parkeringsplass ble godkjent og innvilget de nødvendige offentligrettslige tillatelser samtidig med Nordkapp-hallen. Lagmannsretten er enig i statens formulering om at både parkeringsplassen og hallen eksisterer som følge av Nordkapp-plataået, og ville ikke blitt etablert uavhengig av dette.

Dette innebærer at kommunens vedtak om tvangsmulkt baserer seg på korrekt anvendelse av § 14, og vedtaket er gyldig.

### *Frilufsloven § 19*

Det er videre anført at frilufsloven § 14 og utøvelsen av allemannsretten på Nordkapp-plataået må vike som følge av frilufsloven § 19. Scandic anfører nærmere bestemt at påstandsarealet må, med grunnlag i reguleringen, ses i sammenheng med turistvirksomheten i tilknytning til Nordkapp-hallen, og at arealet dermed er et område uten fri tilgang for allmennheten, jf. frilufsloven § 19.

Frilufsloven § 19 lyder slik:

«§ 19 (Forholdet til andre lover)

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

Tingretten har en grundig gjennomgang av bestemmelsens ordlyd og lovgivningshistorikk, og lagmannsretten kan slutte seg til tingrettens oppsummering, jf. tingrettens dom s. 15 (punkt 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».»

Anførselen handler i sin kjerne om forholdet mellom frilufsloven og plan- og bygningsloven. Scandic har vist til følgende uttalelse hos Marianne Reusch for å underbygge sin anførsel, jf. Kart og plan, 2013, nr. 4, s. 287:

«Lov- og forskriftsbestemte begrensninger i allemannsretten går foran frilufslovens generelle regler. Begrensninger i rettighetene etter frilufsloven vil også kunne følge som en konsekvens av formålet med en tillatelse til tiltak gitt med hjemmel i plan- og



bygningsloven. Tiltakshaver vil antakelig med hjemmel i tillatelsen kunne fastsette sikkerhets- og ordensbestemmelser som er nødvendige for å gjennomføre tillatelsen og ivareta formålet med tiltaket. Det skal ikke være for lett å innskrenke rettighetene etter friluftsløven, og i uklare tilfeller bør begrensningene fastsettes på klart hjemmelsgrunnlag, for eksempel gjennom lokal forskrift etter friluftsløven § 15 eller ved planbestemmelser etter plan- og bygningsloven.»

Lagmannsretten utelukker ikke at lokale forskrifter i medhold av plan- og bygningsloven – for eksempel kommuneplaner – vil kunne begrense allemannsretter i medhold av friluftsløven § 19, slik som Reusch uttaler. Lagmannsretten finner det imidlertid klart at plangrunnlaget for Nordkapp-plataet ikke har en slik generell forskriftskarakter at det kan begrense allemannsrettene for påstandsarealet. Tiltakene i området – dvs. etablering av hall og anlegg – forutsetter at allmennheten ferdes i området, og det foreligger ingen begrensninger i planverket for selve ferdselen.

Lagmannsretten konkluderer med at friluftsløven § 19 ikke begrenser allmennhetens ferdsel i påstandsarealet.

Lagmannsretten har dermed kommet til at anken skal forkastes hva gjelder den ankende parts påstand punkt 1. Lagmannsretten har kommet til at påstanden punkt 2 i realiteten er samme krav som for tingretten, med endret påstandsutforming, og dette innebærer at anken forkastes også for påstanden punkt 2.

Anken blir med dette å forkaste.

#### Sakskostnader

Nordkapp kommune har vunnet saken, jf. tvisteloven § 20-2 andre ledd. Kommunen har dermed krav på å få sakskostnadene erstattet fra motparten, jf. første ledd. Det foreligger ikke tungtveiende grunner som gjør det rimelig å fritta den ankende part fra sakskostnadsansvaret, sml. tvisteloven § 20-2 tredje ledd.

Advokat Jensen har lagt frem en kostnadsoppgave på totalt 997 104 kroner eksklusive merverdiavgift, hvorav salær utgjør 970 950 kroner. Kommunen har etter det opplyste rett til merverdiavgiftskompensasjon, slik at dette ikke utgjør en tapspost på kommunens hånd.

Scandic har ikke fremmet innvendinger mot kostnadsoppgaven, og lagmannsretten finner kostnadene nødvendige, jf. tvisteloven § 20-5 første ledd. Kommunen gis dermed medhold i kravet.

Staten v/ Klima- og miljødepartementet har krevd sakskostnader for lagmannsretten som partshjelper. Sakskostnadsreglene for parter gjelder tilsvarende for partshjelpere, jf. tvisteloven § 20-1 tredje ledd. Partshjelper har fullt ut støttet kommunen i kommunens påstander og anførsler, og partshjelper har dermed også vunnet saken, jf. tvisteloven § 20-2

andre ledd. Det foreligger ikke tungtveiende grunner som gjør det rimelig å fritta den ankende part fra sakskostnadsansvaret overfor partshjelper, jf. tvisteloven § 20-2 tredje ledd. Staten har i en rekke uttalelser signalisert sitt syn på at Nordkapp-plataet er utmark, og det var en nærliggende konsekvens av saksanlegget at staten ville engasjere seg som partshjelper.

Staten har krevd 262 092 kroner, hvorav salær utgjør 196 800 kroner. Scandic har ikke innvendinger mot oppgaven, og lagmannsretten legger til grunn at kostnadene er nødvendige. Staten gis dermed medhold i kravet.

Dommen er enstemmig.

### DOMSSLUTNING

1. Anken forkastes.
2. I sakskostnader for lagmannsretten betaler Scandic Hotels AS til Nordkapp kommune 970 950 – nihundreogsyttitusennihundreogfemti – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av dommen.
3. I sakskostnader for lagmannsretten betaler Scandic Hotels AS til Staten v/ Klima- og miljødepartementet 262 092 – tohundreogsekstiotusenogtittito – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av dommen.

Jussi Erik Pedersen

Geir Ludvigsen

Kari Mjøhus

*Dokument i samsvar med elektronisk signert original  
Cecilie Kaknes (elektronisk signert)*