



## Statsforvalteren i Troms og Finnmark

Romssa ja Finnmárkku stáhtahálddašeaddji  
Tromssan ja Finmarkun staatinhallittija

Vår dato:

02.07.2026

Vår referanse

2024/6951

Deres dato:

Deres referanse

Nordkapp kommune  
Postboks 403  
9751 HONNINGSVÅG

Telefonnummer til saksbehandler

Lars Kufaa, 776 42289

## Vedtak - klage - Nordkapp kommune - løyve for innkreving av adkomstavgift til Nordkappplatået - Scandic Hotels AS - klager FNF Forum for Natur og frilutsliv

Vi viser til klage fra Forum for natur og frilutsliv Finnmark (FNF-Finnmark) datert 30. juni 2025. Klagen retter seg mot Nordkapp kommunestyres vedtak 10. juni 2025 etter frilutslivloven § 14 om å innvilge Scandic Hotels AS (Scandic) løyve for å innkreve adkomstavgift på Nordkapp-platået.

### Vedtak:

Statsforvalteren i Troms og Finnmark tar klagen fra Forum for natur og frilutsliv Finnmark til følge. Vi kommer til at Nordkapp kommunestyres vedtak om å innvilge Scandic Hotels AS løyve etter frilutslivloven § 14 på Nordkapp-platået er ugyldig.

Statsforvalteren i Troms og Finnmark opphever kommunens vedtak av 10. juni 2025 og treffer nytt vedtak i saken, jf. forvaltningsloven § 34 fjerde ledd, jf. frilutslivloven § 24 annet ledd.

Det nye vedtaket er at søknaden fra Scandic Hotels AS av 16. april 2024 om løyve til innkreving av adkomstavgift på Nordkapp-platået avslås.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

## Bakgrunn for saken

Statsforvalteren forutsetter at saken er kjent for partene og gir følgelig kun en kort gjennomgang fra den tidligere saksbehandlingen.

E-postadresse:  
[sftfpost@statsforvalteren.no](mailto:sftfpost@statsforvalteren.no)  
Sikker melding:  
[www.statsforvalteren.no/melding](http://www.statsforvalteren.no/melding)

Postadresse:  
Postboks 700  
9815 Vadsø

Besøksadresse:  
Strandvegen 13, Tromsø  
Damsveien 1, Vadsø

Telefon: 78 95 03 00  
[www.statsforvalteren.no/tf](http://www.statsforvalteren.no/tf)

Org.nr. 967 311 014



Løyvevedtaket av 30.juni 2025 som er gjenstand for klagebehandlingen ble truffet etter at Statsforvalteren opphevet kommunens tidligere løyvevedtak av 23. mai 2024.<sup>1</sup> Kommunens løyvevedtak for avgift for ankomst til Nordkapp-plataet har over mange år vært gjenstand for omfattende klagebehandling og enkelte spørsmål har vært avgjort i lagmannsretten.<sup>2</sup> Statsforvalteren har gitt omfattende veiledning til kommunen om rammene for friluftsløven § 14 og krav til kommunens behandling både i forbindelse med denne og tidligere saker.<sup>3</sup>

### Kommunens vedtak

Kommunen har ved fornyet behandling av søknaden for det vesentlige vedtatt søknaden slik den er omsøkt. Scandic har delt avgiften mellom parkeringsavgift og adgang til friluftslivsområdet. En legger opp til å ta en tilsvarende sum som for individuelle gjester som for nordkapphallens gjester som også ønsker adgang til friluftslivsområdet. Inntektene fra avgiften fra ferdsel i friluftsområdet og parkeringen fordeles prosentvis ut fra en vurdering av hvert av tiltakene.

Inntektene fra adgang til Nordkapphallen holdes utenfor.

Prisene slik de fremkommer av vedtaket:

• Individuelle gjester	NOK 13,40	eks. mva.
• Nordkapphallen gjester	NOK 13,40	eks. mva.
• Personbiler	NOK 80	eks. mva.
• Bobiler	NOK 120	eks. mva.
• MC	NOK 40	eks. mva.
• Busser	NOK 160	eks. mva

### Klagen fra FNF Finnmark

Klager for løyvevedtaket av 30.juni 2025 er FNF-Finnmark som i denne omgangen representerer Nordkapp og Omegn Turlag, Sør-Varanger Turlag og Birdlife Norge avdeling Finnmark, Norges Jeger og Fiske forbund (NJFF) Finnmark og Naturvernforbundet i Finnmark. FNF-Finnmark anfører at kommunen har lagt feil lovforståelse til grunn. Klager fremholder at vedtaket er i strid med friluftsløven § 14 fordi adkomstavgiften ikke står i forhold til de tiltak som er gjort på området til fordel for friluftsfolket. Etter FNF-Finnmarks syn er store deler av kostnadsgrunnlaget knyttet til tiltak som ikke kan anses å være til fordel for friluftsfolket.

Det anføres videre at kommunen ikke har foretatt en selvstendig vurdering av søknaden om adkomstavgift, men i realiteten kun har lagt Scandics fremstilling og kostnadsberegninger til grunn. Kommunens vedtak gir ikke uttrykk for en uavhengig rettslig og faktisk vurdering av om vilkårene i friluftsløven § 14 er oppfylt.

FNF-Finnmark fremmer at kommunen ikke har foretatt en tilstrekkelig vurdering når det kommer til kostnader som er til fordel for friluftsfolk og kostnader som primært gjelder kommersiell drift. Det vises til blant annet til at personell, vakthold, transport og tekniske systemer er tatt med i

---

<sup>1</sup> Statsforvalterens avgjørelse i klagesak: 2024/6951 (18.02.2025)

<sup>2</sup> Klage til sivilombudet i 1992: SOMB-1992-58 (1992 S 157), Fylkesmannens avgjørelse i klagesak: 2018/684 (19.12.2019) og 2020/10371(01.02.2021) og Hålogalands lagmannsrett LH-2021-147491(23.09.2022)

<sup>3</sup> Statsforvalterens avgjørelse i klagesak: 2024/6951 (18.02.2025)



avgiftsgrunnlaget. Det anføres videre at det at kun tiltak som *er gjort* kan søkes dekket.

Det vises også til at Kommunen ikke har fulgt Statsforvalterens veiledning av 19.12.2019 som gir føringer for kommunens anvendelse av friluftsløven § 14. Klagen ble behandlet i kommunestyret 11. desember 2025, men ble ikke tatt til følge. Saken er derfor tilsendt Statsforvalteren for endelig klagebehandling. Vi har mottatt saken 09. januar 2026.

## Statsforvalterens kompetanse

Kommunens vedtak om løyve etter friluftsløven § 14 er et enkeltvedtak og kan påklages til Statsforvalteren jf. friluftsløven § 24 andre ledd. Statsforvalteren kan prøve alle sider av saken, herunder saksbehandlingen, lovanvendelsen og skjønnsutøvelsen jf. forvaltningsloven § 34. Statsforvalteren kan også ta opp forhold som ikke er nevnt i klagen. Det skal ved behandlingen av saken legges stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøvingen av det frie skjønn jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd.

Om klagesaksbehandling av vedtak etter friluftsløven § 14 er Statsforvalteren (tidl. Fylkesmannen) underlagt følgende føringer i Rundskriv H-2103 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

« (...) fylkesmannen skal legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn. Ved avgjørelsen av klagesaken er det imidlertid viktig at fylkesmannen tar utgangspunkt i de nasjonale hensyn som friluftsløven skal ivareta. Disse hensyn er nedfelt i formålsparagrafen i friluftsløven (§ 1)..»

« (...) Dersom en kommune har gitt tillatelse til å ta betalt for adgang til et opparbeidet friluftsområde, må fylkesmannen vurdere om betalingsordningen er rimelig i forhold til allmennhetens ferdselsrett – men normalt skal det mye til for å tilsidesette et kommunalt vedtak om avgift. Ved vurderingen av om de lovfastsatte vilkår for å kreve avgift er oppfylt, vil ikke hensynet til det kommunale selvstyre komme inn.»

Dersom kommunen har gjort vurderingene som kreves etter friluftsløven § 14, vil Statsforvalteren være tilbakeholden med å overprøve vedtaket. Som det fremgår av rundskrivet, berøres imidlertid ikke vurderingen av om vilkårene i friluftsløven § 14 er oppfylt av kommunens frie skjønn.

En prøving av om vilkårene i friluftsløven § 14 er oppfylt, er en prøving av om kommunen har lagt til grunn riktig lovanvendelse for sitt vedtak. Statsforvalteren kan som klageinstans selv treffe vedtak i saken eller sende den til underinstansen for ny behandling jf. forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.

## Statsforvalterens vurdering

FNF-Finnmark er en paraplyorganisasjon for flere organisasjoner med miljø- og friluftsliv som sentrale deler av sitt formål og vurderes å ha rettslig klageinteresse i saken jf. forvaltningsloven 28. Klagen er fremsatt innenfor klagefristen jf. forvaltningsloven § 29.

Hovedspørsmålet i saken er om kommunens løyvevedtak av 30.juni 2025 er gyldig og om søknaden fra Scandic 16.04.2024 kan innvilges?

Søknaden gjelder tiltak utmark jf. friluftsløven § 1a andre ledd. I utmark kan enhver ferdes til fots



hele året, når det skjer hensynsfullt og med tilbørlig varsomhet jf. frilufsloven § 2. For at søknaden fra Scandic om avgift for ferdsel i frilufsområdet skal kunne innvilges må det foreligge hjemmel i frilufsloven § 14. Det er avklart i lagmannsretten at avgift i forbindelse med parkering på Nordkapp-platået også må gjøres med hjemmel i frilufsloven § 14.<sup>4</sup>

### **Frilufsloven § 14**

Frilufsloven § 14 og regelen om en rimelig og forholdsmessig avgift for tiltak til fordel for frilufsfolket ble ansett å være i tråd med tidligere rett da frilufsloven ble vedtatt i 1957.<sup>5</sup>

Nordkapp-platået er blant de få stedene i Finnmark hvor en har gjort begrensninger i allmennhetens rett til fri ferdsel. Før skjerpningen av bestemmelsen i 1996 var det flere tilfeller hvor avgifter ble tatt uten tilstrekkelig hjemmel.<sup>6</sup> Dette gjaldt også Nordkapp-platået hvor Miljøverndepartementet etter uttalelse fra sivilombudet konkluderte med at avgiftene som var tatt for adgang til Nordkapp-platået ikke var i tråd med frilufsloven § 14.<sup>7</sup>

I 1996 vedtok Stortinget en lovendring for å gi kommunen bedre kontroll. Formålet var å sikre at allmennhetens frilufsinteresser ble tilstrekkelig ivaretatt. Endringen skulle også sikre hensynet til fri ferdsel og at avgiften skulle være i henhold til lov:

«Departementet antar at det i framtiden vil kunne bli flere tilfeller der avgiftsinnkreving vil bli aktuelt. Det har til nå forekommet enkelte tilfeller som er på kanten av/utenfor frilufslovens grenser, og som kanskje kunne ha vært forhindre gjennom en godkjenningsordning som nå foreslås.»

Ved lovendringen viser flertallet i komiteen til at man ønsker å styrke det kommunale selvstyret, ansvaret for frilufslivet og sikre seg at allemannsretten blir ivaretatt gjennom at vedtak kan påklages til Statsforvalteren.<sup>8</sup>

### **Hovedregelen er fri ferdsel**

Det klare utgangspunktet og sentrale formål i frilufsloven er å ivareta den frie ferdsel. Hovedregelen er at enhver fritt kan ferdes i utmark jf. frilufsloven § 2. Formålet med frilufsloven er å «verne frilufslivets naturgrunnlag og sikre allmennhetens rett til ferdsel, opphold m.v. i naturen» jf. § 1. Det er et bærende prinsipp at denne retten er gratis, altså at det verken skal være fysiske eller økonomiske hindringer for utøvelse av allemannsretten.

Allemannsretten på områder som er gjenstand for privat eiendomsrett er et gammelt skandinavisk rettsinstitutt hovedsakelig basert på sedvanerett. Det er sikker rett at eier som et klart utgangspunkt må tåle utøvelsen av allemannsretten så lenge denne utøves med tilbørlig hensynsfullhet.<sup>9</sup> Dette utgangspunktet gjelder også når området er opparbeidet i forbindelse med kommersiell virksomhet og i tilfeller hvor utøverne av allemannsretten er kommersielle aktører.<sup>10</sup>

---

<sup>4</sup> Hålogalands lagmannsrett LH-2021-147491(23.09.2022)

<sup>5</sup> Ot.prp.nr.2 (1957) side 38

<sup>6</sup> NOU 1993:34 Land og vann i Finnmark side 600

<sup>7</sup> SOMB-1992-58 og SOMB-2000-81 (2000 S 265)

<sup>8</sup> Innst. O. nr. 60 (1995-1996)

<sup>9</sup> Rt-1998-1164 side 1169

<sup>10</sup> Rt-2014-36 avsnitt 65



## Rettslig grunnlag for avgift etter frilufsloven § 14

For å kunne ta avgift for å dekke tiltak som er gjort i et frilufsområde må vilkårene i frilufsloven § 14 være oppfylt.

Ordlyden i frilufsloven § 14 er som følger:

«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 frilufsområde, men 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.»

Første del av bestemmelsen gjør unntak fra hovedregelen om fri «ferdseisrett» gjennom at «eier eller bruker» kan tildeles løyve til å kreve en «rimelig avgift» for adgang til «badestrand, teltplass eller annet opparbeidet frilufsområde». Det er ikke tvil om at Scandic er bruker av eiendommen. Videre er det heller ikke tvilsomt at parkeringsplassen og uteområdet kan regnes som opparbeidet frilufsområde.

Blant spørsmålene som er sentrale for klagebehandlingen er hva som ligger i «rimelig avgift». Ordlyden anviser at det skal foretas en rimelighetsvurdering av avgiften. I andre del av bestemmelsen fremkommer det at avgiften «ikke må stå i misforhold til» de tiltak som bruker «har gjort til fordel for frilufsfolket». I dette ligger for det første et premiss om at tiltakene må være «til fordel for frilufsfolket». Ordlyden «har gjort» tilsier at tiltakene må være ferdigstilt før innkreving av avgift kan gjøres. Videre skal det foretas en forholdsmessighetsvurdering ettersom avgiften ikke må stå «i misforhold til» de tiltak som er gjort til fordel for «frilufsfolket». I dette ligger en anvisning om å avveie avgiften opp mot den fordel som frilufsfolket oppnår. Siste punktum i bestemmelsen viser til kommunens mulighet til å stille vilkår i forbindelse med tildeling av løyve.

Ordlyden legger opp til en trinnvis vurdering av tiltakene:

1. Eier eller bruker kan søke om å ta avgift
2. Avgiften må gjelde tiltak i forbindelse med ankomst til et opparbeidet frilufsområde
3. Tiltakene må være til fordel for frilufsfolket
4. Avgiften må være rimelig og forholdsmessig holdt opp mot denne fordel.

## Søknaden fra Scandic

Løyveperioden for søknaden som er gjenstand for denne klagebehandlingen var fra 31. mai 2024 til 1. juni 2026. Scandic viser i søknaden til at dette skulle utgjøre en prøveordning. Det legges opp til at en kan utvikle området gjennom en rekke tiltak og anser at en kan dekke kostnadene gjennom avgifter etter frilufsloven § 14. Når ny områdeplan er ferdigstilt har Scandic meldt at de vil søke på nytt basert på erfaringene fra ordningen. Scandic har i søknaden lagt til grunn at det fremtidige investeringsbehovet for å opprettholde Nordkapp som attraktiv destinasjon er i størrelsesorden opp mot 40 millioner kroner. I lys av dette forventes det at avgiften vil øke.<sup>11</sup> Dette medfører at de prinsipielle sidene ved søknaden blir særlig viktige. Når en behandler søknaden må en derfor utvise stor grundighet for å gi forutsigbarhet i hva som kan dekkes gjennom fremtidige løyvevedtak.

---

<sup>11</sup>Søknad om løyve for innkreving av adkomstavgift på Nordkapp-platået 4. KOSTNADER SOM IKKE INNGÅR I FORESLÅTT ADKOMSTAVGIFT



### **Betydningen av at avgiften ikke kan overstige selvkost**

Scandic viser i søknaden til at inntektene fra avgiftene ikke overstiger kostnadene ved tiltakene. Selvkost utgjør den øvre grensen for hvilken avgift som kan kreves etter bestemmelsen. Dersom tiltakshaver legger opp til at inntektene skal overstige selvkost, vil dette i seg selv gi grunnlag for å avslå søknaden uten å foreta rimelighetsvurderingen.<sup>12</sup>

### **Om kommunens behandling av søknaden fra Scandic**

Kommunen har i det vesentlige basert vedtaket på Scandic sin søknad og begrunnelse. En endring i vurderingen til kommunen er at informasjonspunkt/bod på parkeringsområdet (punkt 4.1) og bemanning av informasjonspunkt på parkeringsområdet (punkt 5.1) er behandlet samlet. Dette er de to mest kostbare tiltakene i søknaden. Statsforvalteren råder kommunen til heller å dele vurderingene som omhandler de største kostnadene i mindre elementer. Spørsmålet om en skal sette opp boder hvor besøkende enklere kan henvende seg og i hvilken grad man kan dekke parkeringsvakter/verter er ikke spørsmål som bør være avhengig av hverandre. Videre har kommunen gitt løyve til at en kan hente halve dekningen av 4.1 og 4.5 gjennom adgang til friluftsområdet selv om begrunnelsen for tiltakene hovedsakelig er knyttet til drift av parkeringen.

#### *Avgiften er ikke forholdsmessig dersom den gjør unødvendig inngrep i ferdselsretten*

Enkelte tiltak i tilknytning til et friluftsområde kan gjennomføres uten å gripe inn i ferdselsretten etter friluftsløven § 2. Dersom avgiften kan knyttes direkte til slike tiltak, slik at inngrep i ferdselsretten unngås, vil dette være å foretrekke. I slike tilfeller vil det svært sjeldent være forholdsmessig å kreve avgift som begrenser ferdselsretten.

Skillet mellom tiltak som ikke kan gjennomføres uten inngrep i ferdselsretten etter § 2, og tiltak hvor kostnadene knyttes direkte til det enkelte tiltak, fremgår av eksemplene fra forarbeidene og Miljødirektoratets veileder. Forarbeidene til bestemmelsen viser til at parkeringsplasser opparbeidet i tilknytning til friluftsområder er typisk noe en kan søke om løyve til å ta avgift for, mens ferdsel på skiløyper, stier o.l. faller utenfor virkeområdet til bestemmelsen.<sup>13</sup>

I veilederen vises det til at parkeringsvakter/-verter kan være innenfor virkeområdet til bestemmelsen, mens tiltak som stipatrukker og fjellvakter faller utenfor. Generelt må en anslå en høyere terskel for tiltak som innebærer avgift for tilgang til et friluftsområde enn tiltak hvor en tar avgift for tiltak som ikke stenger av et område for fri ferdsel jf. friluftsløven § 2.

En måte å unngå å gripe inn i ferdselsretten etter § 2 er å knytte tiltakene til utfartsparkeringen hvor en ikke begrenser den frie ferdselen i området. I veilederen til Miljødirektoratet viser en til at toalettanlegget knyttet opp mot parkeringsplassen er innenfor virkeområdet til bestemmelsen. Det samme gjelder garderobes og håndtering av søppel. Selv om innkreving av avgift for slike tiltak ikke begrenser ferdselsretten etter friluftsløven § 2 så må en fremdeles vurdere om vilkårene i friluftsløven § 14 er oppfylt.

#### *Det enkelte tiltak skal være til fordel for friluftsfolket*

Kommunen har i vurderingen kommet til at de fleste tiltakene kommer *friluftsfolket til gode*, men har ikke eksplisitt kommet til at det enkelte tiltakene *er til fordel for friluftsfolket*. Kommunen forutsetter kanskje at det ligger en fordel i at tiltakene kommer friluftsfolket *til gode*. Dette er imidlertid ikke nok at en anser at et tiltak kommer friluftsfolket til gode. Det er en vesensforskjell mellom at noe

---

<sup>12</sup> Fylkesmannens avgjørelse i klagesak: 2018/684 (19.12.2019)

<sup>13</sup> Ot.prp.nr.27 (1995-1996) side 8



kommer noen til gode og at et tiltak er *til fordel for* en interessegruppe. At noe *kommer noen til gode* beskriver gjerne at noen får en nytte eller gevinst, ofte som en indirekte konsekvens. At noe er *en fordel for* beskriver derimot at tiltaket i seg selv i en større grad er gunstig for denne gruppen. Adgangen til å begrense ankomsten til et friluftsområde med avgifter, også når tiltakene kommer friluftsfolket til gode, er begrenset. Frilufsloven § 14 gir bare adgang til å ta avgift for tiltak som er *til fordel for* friluftsfolket.

Kommunens vurderinger om at tiltakene *kommer friluftsfolket til gode* trekker i retning av at kommunen har feil lovforståelse. Det sentrale er likevel ikke hvilke språklige uttrykk kommunen har brukt, men om innholdet i kommunens vurderinger faktisk holder seg innenfor de materielle rammene som bestemmelsen legger opp til.

#### *Hvem er friluftsfolket?*

Ordlyden i frilufsloven § 14 slår fast at tiltakene må være «til fordel for friluftsfolket». Dette legger for det første opp til at en må gjøre en vurdering av hvem «friluftsfolket» er? Videre må en vurdere hva det innebærer at noe er «en fordel» for friluftsfolket? Ordlyden «friluftsfolket» peker mot at en skal vurdere hvilken fordel tiltaket utgjør for den særskilte interessegruppe som friluftsfolket utgjør. At ordlyden «friluftsfolket» utgjør en særskilt interessegruppe støttes opp av forarbeidene til fjellova hvor ordlyden er brukt for å beskrive friluftsfolket som interessegruppe.<sup>14</sup> Det er verdt å merke seg at kommunen ikke har innhentet noen uttalelse fra organisasjoner som kan representere *friluftsfolket* og dermed belyse frilufsinteressen. Det er heller ikke gjort noen vurderinger om innspill fra FNF-Finnmark eller noen av organisasjonene som de representerer vil kunne utgjøre slike innspill.

#### *Hva menes med til fordel for friluftsfolket?*

Ved vurderingen av om tiltakene er til fordel for friluftsfolket bør det legges vekt på at klagen kommer fra FNF Finnmark, ettersom organisasjonen representerer aktører med miljø- og frilufsliv som sentrale formål. Det sentrale for vurderingen er imidlertid om tiltakene fremmer de frilufslivsformål som følger av frilufsloven. Samtidig med skjerpningen av frilufsloven § 14 vedtok Stortinget ny formulering av formålet med loven (frilufsloven § 1).<sup>15</sup>

Departementet viser til at den nye formålsparagrafen skulle styrke frilufslivet:

«Den foreslåtte formålsparagraf viser til hovedfundamentet i frilufsloven, som er prinsippet om allemannsretten. Videre bygger den på hovedmålsettingen med frilufslivspolitikken, slik den bl.a er nedfelt i St.meld.nr.40 (1986–1987) Om frilufsliv; å styrke frilufslivet som en helse- og trivselskapende, naturvennlig fritidsaktivitet. Den foreslåtte formulering er ment å skulle favne vidt, slik at den dekker både beskyttelse av selve allemannsretten/ferdselsretten og arbeidet med å ta vare på og sikre områder der retten kan utøves.»<sup>16</sup>

Selv om en i noen grad kan tilrettelegge for frilufslivet ved fysiske tiltak, så er hovedmålsettingen i stortingsmeldingen å bevare områder mot inngrep og unngå at ferdslsretten hindres.<sup>17</sup> Dette vil særlig gjelde for Nordkapp som fra naturens side er helt spektakulært og både registrert som

<sup>14</sup> Ot.prp.nr.32 (1973-1974) side 38

<sup>15</sup> Tilføyd ved lov 21 juni 1996 nr. 37

<sup>16</sup> Ot.prp.nr.27 (1995-1996) side 15

<sup>17</sup> St. meld. nr. 40 (1986-1987), kapittel 3.5 HOVUDMÅL



friluftsområde og verneområde.<sup>18</sup>

Tiltak som har et kommersielt preg eller som har som formål å gjøre Nordkapp attraktivt som reisemål faller utenfor de formål som gjør seg gjeldende etter bestemmelsen. Lovens ordlyd og henvisning til «friluftsmål» er noe annet enn «turist- og reiselivsmål».<sup>19</sup> Kommunen konkluderer med at tiltakene er viktig for å opprettholde platået som *attraktivt reisemål*. Dette viser at kommunen ikke har knyttet tiltakene opp mot fordelene for friluftsfolket. En vurderer også at noen av tiltakene er nødvendig med hensyn til sikkerhet. Kommunen bør bidra til å ivareta sikkerheten til besøkende, men inndekningen kan ikke uten videre skje gjennom avgift etter friluftsløven § 14.

*Avgiften som tas i forbindelse med det enkelte tiltak skal være rimelig og forholdsmessig*

Kommunen har ikke knyttet rimelighetsvurderingen eller forholdsmessighetsvurderingen i forbindelse med det enkelte tiltak, men drøfter om den totale avgiften er rimelig og forholdsmessig i slutten av vedtaket. For å kunne gi løyve etter friluftsløven § 14 så må en vurdere om avgiften som innhentes for å dekke det enkelte tiltaket er rimelig og forholdsmessig sett i forhold til den fordel friluftsfolket oppnår. Dette for å kunne vurdere avgiften på en god måte. Dette fremkommer også av veilederen hvor en benytter seg av toalettanlegg som eksempel:

«Hvis avgiften bakes inn i en parkeringsavgift etter fril. § 14 må imidlertid avgiften være rimelig for å oppfylle vilkåret i fril. § 14, også når det gjelder toalettanlegget.»

Dette betyr ikke at en ikke skal gjøre en vurdering av om avgiften totalt sett fremstår rimelig. Hvorvidt avgiften fremstår rimelig totalt sett, vil kunne ha betydning for grensetilfeller i den ene eller andre retningen.

*Kommunen har ikke riktig lovforståelse*

Kommunen har ikke i tilstrekkelig grad vurdert om avgiften er rimelig sett i forhold til den fordel friluftsfolket oppnår. Statsforvalteren kan ikke se at kommunen har foretatt en konkret og selvstendig vurdering av rimeligheten og forholdsmessigheten ved de enkelte tiltakene slik en god vurdering etter bestemmelsen forutsetter.

### **Nærmere om forholdsmessighetsvilkåret**

Ordlyden i friluftsløven § 14 slår fast at avgiften ikke må «ikke stå i misforhold til» de tiltak bruker har gjort på området til fordel for friluftsfolket. Ved undersøkelsen av om vilkårene i friluftsløven § 14 er oppfylt må en altså gjøre en forholdsmessighetsvurdering. Denne typen vurderinger anses mindre skjønnspreget ettersom man veier to faktorer i forhold til hverandre. En vurderer altså da avgiftens størrelse sett i forhold til den fordel som friluftsfolket oppnår.

Rimelighetsvilkåret og forholdsmessighet henger sammen og er behandlet sammen i veilederen til miljødirektoratet. En kan se på forholdsmessighetsvilkåret som en forlengelse av rimelighetsvilkåret:

«I tillegg må det kunne legges vekt på hvordan størrelsen på avgiften fremstår for den enkelte friluftslivsbruker, med det mener vi at det må være en viss rimelighet mellom avgiften og det en får igjen for betalingen».

---

<sup>18</sup> Miljødirektoratets naturbasekart

<sup>19</sup> SOMB-1992-58 (1992 S 157)



For å vurdere forholdsmessigheten så må en først vurdere hvor fordelen tiltaket utgjør for friluftsfolket og deretter vurdere om det er forholdsmessig at tiltaket dekkes i den grad det er søkt om.

### **Innkrevingen av avgiften bør ikke utnytte en monopolsituasjon**

Videre må det vurderes om avgiften er basert på at man utnytter en monopolsituasjon. Veilederen viser til at en har lignende rimelighetsvurdering for adgang til privat vei etter vegloven:

«Det er en liknende bestemmelse i vegloven § 56, som gjelder for bompenger på private vegger. Det krever samtykke fra kommunen for å innkreve bompenger, fordi kommunen skal ha kontroll med at vegholder ikke "monopoliserer" vegadkomsten og krever en urealistisk høy avgift».

Hvorvidt søkeren utnytter en monopolsituasjon, vil ha betydning for om avgiften kan anses rimelig.

### **Ikke anledning til å dekke tiltak som allerede er finansiert**

Scandic viser ikke i søknaden hva som er innhentet av avgifter tidligere og hvilke tiltak som allerede er dekket inn gjennom avgifter. Det er ikke anledning til å ta avgift for tiltak som allerede er dekket på andre vis.

Dette fremkommer også av uttalelsen fra Miljødirektoratet 11.12.2020:

«Ovennevnte må også innebære at det ikke kan kreves avgift for tilretteleggingstiltak som fullt ut er bekostet på annen måte, f.eks. gjennom offentlige midler. Når bruker har fått eksterne midler som dekker opp utgiftene til et tilretteleggingstiltak, typisk en parkeringsplass, vil eier ikke ha kostnader med etableringen».<sup>20</sup>

At en ikke kan dekke tiltak som det allerede er innhentet finansiering for må gjelde selv om tidligere avgiftsinnkrevninger har vært i strid med lovgivningen. Det vil heller ikke være rimelig å igangsette nye tiltak hvis det vil være hensiktsmessig å benytte seg av allerede finansierte tiltak. For at en skal kunne vurdere søknaden fra Scandic må det legges frem hva som er finansiert tidligere. Søker bør fremvise tydelig hva en har innhentet av avgifter og hvilke tiltak man allerede har dekket gjennom avgiftene.

### **Sammenligningen med Trolltunga**

Scandic har sammenlignet søknaden om løyve med det løyve Trolltunga AS er tildelt etter friluftsløven § 14. Trolltunga AS har fått løyve til parkering og bom på Skjeggedalsvegen, men dette er ikke alene basert på friluftsløven § 14. Det er større adgang til å ta fortjeneste ved avgift etter vegloven. Trolltunga AS har heller ikke begrenset ferdselen i selve friluftsområdet. Det tas med andre ord ingen avgift for å bevege seg i friluftsområdet. Det er også andre forhold for parkering i de trange områdene i Ullensvang kommune (Odda) mellom vann og fjellvegger nedenfor Ringedalsdammen. Det blir misvisende å sammenligne løyve som er gitt til Trolltunga AS med den ordningen som er foreslått i søknaden fra Scandic.

---

<sup>20</sup> Miljødirektoratet: Svar på anmodning om tolkningsuttalelse - utmarksparkering etter friluftsløven § 14. Referanse: 2017/3391 Dato: 11.12.2020



## Betydningen av Nordkapphallen

Kommersielle tiltak Nordkapphallen vil falle utenfor både virkeområdet til bestemmelsen og friluftsløven for øvrig.<sup>21</sup> Dette betyr ikke at Nordkapphallen ikke er en del av faktum ved vurderingen av om vilkårene etter bestemmelsen er oppfylt. Relevansvurderingen vil endre seg ut fra hva som er spørsmålet. Det må skilles mellom den rettslige relevansvurderingen knyttet til avgrensningen av hvilke tiltak som kan avgiftsbelegges, og den faktiske relevansvurderingen av hvilke omstendigheter som inngår i grunnlaget for fastsettelsen av om avgiften er rimelig.

Hvis en legger opp til at Nordkapphallens gjester skal ha samme pris for parkering som gjester som kun ønsker friluftsopplevelsen må en likevel måtte legge seg på de begrensningene friluftsløven § 14 setter for avgiften. Begrensningene etter friluftsløven § 14 gjelder ikke dersom en ønsker å ta en høyere avgift for parkering i forbindelse med besøk til Nordkapphallen. Dette er bakgrunnen for det såkalte toprissystemet.<sup>22</sup> Med dagens digitale løsninger vil det ikke være vanskelig å administrere to forskjellige priser hvor en eventuelt kan innhente dekning for de ønskede tiltakene som faller utenfor virkeområdet til friluftsløven § 14. En annen løsning er å ta et tillegg for parkering ved kjøp av inngangsbillett til Nordkapphallen.

Det er i søknaden fra Scandic ikke lagt opp til at det skal innhentes noe dekning til tiltak i forbindelse med parkeringen for besøk av nordkapphallen. Dersom kommersielle aktører i tilknytning til friluftsområder benytter seg av den samme parkeringen så er det rimelig at aktørene tar seg av en forholdsmessig del av kostnadene. Det er ikke rimelig eller forholdsmessig at avgiften som innhentes for tiltak til fordel for friluftsfolket etter friluftsløven § 14 dekker kostnadene for etablering av parkering til det kommersielle turistanlegget.

## Løpende vedlikeholds- og driftsutgifter

Scandic har delt tiltakene i to deler hvor en baserer seg på at Fysiske investeringer (Punkt 4) må dekkes i ettertid og Løpende vedlikeholds- og driftsutgifter (punkt 5) kan dekkes løpende. Den totale kostnaden for de fysiske investeringene er estimert til kroner 3 556 893 mens løpende vedlikehold og drift er estimert til nærmest det dobbelte (kroner 6 680 431).

Etter ordlyden i loven så er det tiltak som *er gjort* som kan dekkes i henhold til bestemmelsen. Ordlyden viser til at «avgiften (...) må ikke stå i misforhold til de tiltak eier eller bruker *har gjort* på området til fordel for friluftsfolket». Her vil en befinne seg innenfor ordlyden så lenge innkrevingen skjer i tid etter at tiltaket er ferdigstilt eller fullført. Det betyr at en kan søke om løyve for å ta avgift for å dekke tiltak som ikke er ferdigstilt så lenge avgiften innkreves i ettertid av tiltakets ferdigstillelse.

Det vil være innenfor ordlyden å innkreve avgiften så lenge det skjer i etterkant av utgiftene knyttet til tiltaket. En slik bruk vil også være hensiktsmessig for både søker, kommunen og friluftsfolket, ettersom den legger opp til en god prosess der friluftsfolket og lokaldemokratiet kan involveres i forkant selv om avgiften innkreves i etterkant. En proaktiv søker kan undersøke og innhente innspill som representerer friluftsfolkets interesser i området, og dermed i større grad sikre at tiltakene er til fordel for interessegruppen.

En streng tolkning av ordlyden innebærer at all innkreving må skje i ettertid av tiltakets ferdigstillelse. At avgiften skal innhentes i ettertid bygger på et hensyn om en viss tilbakeholdenhet:

---

<sup>21</sup> Rt-2014-36 avsnitt 74

<sup>22</sup> Betenkning til Nordkapp kommune – kreves det løyve etter friluftsløven § 14 for å ta betalt for parkering på nordkappplatået? 5.7 side 20 flg.



bestemmelsen skal dekke pådratte utgifter, ikke stimulere til investering eller kommersialisering av friluftsområder. På den annen side vil en nok kunne tolke ordlyden noe mer utvidende. Hadde lovgiver ment å danne en rettsregel som helt utelukker at det kan settes av midler til fremtidige utgifter til fordel for friluftsfolket, ville dette trolig vært uttrykt klarere i ordlyden eller omtalt i forarbeidene. Miljødirektoratet åpner i sin veileder for å sette av *en mindre sum til vedlikehold* og har i sin tolkningsuttalelse uttalt at avgiften *kan bidra til* å dekke løpende vedlikeholds- og driftsutgifter. Her er det nærliggende å tro at Miljødirektoratet med «bidra til» vurderer at en unntaksvis kan dekke noe av driftskostnadene i løyveperioden løpende, men at en hovedsakelig må kreve inn avgiften i ettertid av tiltakene også for drift og vedlikehold.

## Statsforvalterens vurdering av de omsøkte tiltakene

Nedenfor følger en vurdering av de enkelte tiltakene slik de er omsøkt. Det følger kun en kort beskrivelse av tiltakene.

### 4.1 Informasjonspunkt/bod på parkeringsområdet

Tiltaket gjelder kjøp og montering/tilrettelegging av boder som skal tjene som bemannet informasjonspunkt. Scandic viser til at tiltaket skal bidra til trygg ferdsel, bedre organisering (raskere adkomst), og god besøksopplevelse. Tiltaket er beregnet til å koste kroner 2 160 685 og det søkes om at kostnaden skal dekkes halvt om halvt mellom parkeringsavgift og avgift for ferdsel i uteområdet.

#### *Statsforvalterens vurdering av punkt 4.1*

Det er ikke utelukket at en kan ta avgift etter friluftsløven § 14 for å dekke utgifter for bygg i forbindelse med parkingsplassen for parkeringsvakter/verter så lenge dette fremstår rimelig etter bestemmelsen. Det vil imidlertid ikke være rimelig å dekke slike tiltak gjennom å ta avgift for ferdsel i friluftsområdet. Hvis en kan dekke tiltak ved å knytte kostnaden til bruken av tiltaket så er det ikke noen grunn til å stenge friluftsområdet for fri ferdsel. Jo høyere kostnaden for tiltaket er, jo bedre begrunnelse trenger tiltaket. Dette tiltaket fremstår av søknaden mer knyttet til håndtering av turister/ turistinformasjon enn et tiltak som er til fordel for friluftsfolket.

Slik tiltaket er beskrevet og begrunnet i søknaden kan den ikke dekkes gjennom avgift etter friluftsløven § 14.

### 4.2 Trafikkskille parkeringsplass

Kjøp og tilrettelegging av betongstøtter som styrer trafikk i riktig retning. Tiltaket skal styre trafikken å sikre en god og effektiv parkering og ferdsel. Tiltaket er beregnet til å koste kroner 412 680 og det søkes om at kostnaden skal dekkes gjennom parkeringsavgiften.

#### *Statsforvalterens vurdering av punkt 4.2*

Parkeringsplasser opparbeidet i tilknytning til friluftsområder er noe en kan ta avgift for etter bestemmelsen.<sup>23</sup> Betongklosser som legger til rette for god trafikkavvikling virker som et tiltak som vil være fornuftig på lengere sikt. Betongklosser er et fysisk tiltak som vil være av en viss varighet. Inndekningen skjer gjennom parkeringsavgiften uten å begrense den frie ferdselen i friluftsområdet. Det er imidlertid ikke så enkelt å få god innsikt i hvordan avviklingen av trafikken skal skje og gjennom denne fremstillingen vurdere om kostnaden for betongklosser er rimelig sett i forhold til

---

<sup>23</sup> Ot.prp.nr 27 (1995-1996) side 8



helheten og mulige alternativer. En må imidlertid anta at dette er tiltak som vil kunne dekkes gjennom avgift etter frilufsloven § 14.

### **4.3 Skilting**

Kjøp og montering av informasjonsskilt på de gamle informasjonspunktene/bodene, samt parkering og uteområder som gir informasjon om priser og ferdsel. Skiltene skal gi informasjon om trafikkstyring og prising. Tiltaket er beregnet til å koste kroner 362 940 og det søkes om at kostanden skal dekkes 90 prosent gjennom parkeringsavgift og 10 prosent ved å ta avgift for ferdsel i uteområdet.

#### *Statsforvalterens vurdering av punkt 4.3*

Skilting og merking i frilufsområder er tiltak som i utgangspunktet ikke dekkes gjennom ferdselsavgift etter frilufsloven § 14. Skilting og merking i frilufsområder finansieres gjennom frivillighet, offentlige tilskudd og kommunale budsjetter over hele landet. Det er ikke forholdsmessig å stenge av områder for ferdsel for å kreve inn avgift for å dekke denne typen tiltak.

Utgangspunktet er motsatt når det kommer skilt som utgjør en del av parkeringsplassen og som dekkes gjennom parkeringsavgift etter selvkost. En bør imidlertid bedre fremvise hva som trengs av skilt for å avgjøre om prisen på skiltene og antall skilt er rimelig at dekkes. Dette for å avgjøre om kostnaden er rimelig sett i forhold til den fordelene frilufsfolket oppnår. En vil kunne dekke skilting på parkeringsplassen, men ikke en hvilken som helst type skilting i et hvilket som helst omfang. Skilting kan dekkes gjennom avgift i tilknytning til parkering dersom kostnaden begrunnes som rimelig etter frilufsloven § 14

### **4.4 Belysning av gjerde**

Kjøp og montering av belysning til 950 meter sikkerhetsgjerde langs klippekanten. Gjerdet skal ivareta sikkerheten til besøkende og lyse opp området i dårlig vær eller når det er mørkt. Tiltaket er beregnet til å koste kroner 129 983 og det søkes om at kostnaden skal dekkes gjennom avgift for ferdsel i uteområdet.

#### *Statsforvalterens vurdering av punkt 4.4*

Sikkerhetsgjerder i frilufsområder er eksempler på tiltak som i utgangspunktet ikke dekkes. Se bl.a. i veilederen til Miljødirektoratet. Det vil ikke være forholdsmessig å stenge et område for ferdsel utenom gjennom avgift for å dekke kostnader til et slikt gjerde med belysning. Belysning på gjerde vil kun være aktuelt på vinteren når det er mørkt. Det er ikke utelukket at det vil kunne være tiltak som kan gjennomføres med enkle midler i vintersesongen som muliggjør adgang til plataet i en betydelig større grad enn det ville vært om slike tiltak ikke hadde vært gjort. Dersom en begrenser tidsperioden for avgiften for slike tiltak til kun de aktuelle tidene på året vil avgiften fremstå mer rimelig. Med bakgrunn i den foreliggende søknaden er det ikke grunnlag for å finansiere tiltaket gjennom en helårlig adgangsavgift jf. frilufsloven § 14 og frilufsloven § 1 og 2.

### **4.5 Sanitæranlegg inkl. septik-anlegg**

Kjøp og tilrettelegging av toaletter inkl. septik-anlegg. Tiltaket er beregnet til å koste kroner 490 605 og det søkes om at kostanden skal dekkes gjennom avgift for ferdsel i uteområdet.

#### *Statsforvalterens vurdering av punkt 4.5*

Toalettanlegg i tilknytning til parkeringsplass er noe en kan ta avgift for etter frilufsloven § 14. Dette er en ordning som beskrives tydelig i veilederen til Miljødirektoratet. Ved å tilknytte toalettanlegget parkeringen begrenses ikke den frie ferdselen i området. Tiltaket kan ikke dekkes slik det er omsøkt



gjennom avgift for adgang til friluftsområdet jf. friluftsløven § 14 og friluftsløven § 1 og 2 ettersom dette ikke er nødvendig. Toalettene ligger ved parkeringsplass og kan finansieres gjennom parkeringsavgift uten å begrense ferdselsretten.

### **5.1 Bemanning av informasjonspunkt på parkeringsområdet («besøksverter»)**

Det søkes om midler til bemanning av besøksverter som kan regulere trafikkflyt, veilede om parkering og sikre effektiv utnyttelse av tilgjengelig kapasitet. En ønsker 2 besøksverter på jobb i sommermånedene 09:00 – 23:00 (2 skift) og 1 besøksvert på jobb i vinterhalvåret 09:00 – 23:00. Besøksvertene skal ha oppgaver knyttet til informasjon og veiledning til besøkende om trygg ferdsel, bruk av områder og sikkerhetsrutiner. Det søkes også støtte til forebyggende arbeid, herunder brannsikkerhet, hindring av ulovlig kjøring i utmark, samt beredskap for varsling og evakuering ved ekstremvær. Videre omfatter søknaden ressurser til håndtering av ulykker, inkludert varsling, førstehjelp og koordinering ved stengte veier og evakuerings situasjoner.

Tiltaket er beregnet til å koste kroner 2 873 966 og det søkes om at kostnaden skal dekkes halvt om halvt mellom parkeringsavgift og avgift for ferdsel i uteområdet.

#### *Statsforvalterens vurdering av punkt 5.1*

Parkeringsvakter/-verter er noe en kan ta avgift for dersom dette gjøres gjennom en rimelig og forholdsmessig parkeringsavgift. En kan ikke hente dekningen av tiltaket ved å stenge området for fri ferdsel utenom gjennom avgift. Slik tiltaket er begrunnet i søknaden bærer tiltaket preg av å være turistinformasjon. Det er ikke anledning til å dekke turistinformasjon gjennom avgift etter friluftsløven § 14.

Bemanning er kostbart, og det må vurderes om avgiften kan gjøres rimeligere ved rimeligere alternativer. Eksempelvis ved å automatisere registrering ved inn- og utkjøring gjennom ANPR/skiltgjenkjenning, og ved å redusere personalkostnader gjennom risikobasert kontroll og innleie i de mest hektiske periodene fremfor kontinuerlig bemannet kontroll. Det er åpning for å dekke bemanning på parkeringsplassen dersom i begrunnelsen knytter seg til drift av parkeringen og avgift for tilaket ellers oppfyller vilkårene i friluftsløven § 14. Dersom det foreligger grunnlag i bestemmelsen for slik bemanning er det ingenting i veien for at vertene har oppgaver knyttet til sikkerhet og informasjon dersom dette ikke fører til høyere avgift. Tiltaket kan ikke dekkes gjennom avgift etter friluftsløven § 14 slik tiltaket er omsøkt.

### **5.2 Bemanning til snørydding på parkeringsområdet og uteområdet**

Bemanning av teknisk personale med ansvar for snørydding parkeringsplass og uteområder. Scandic viser til at ansatte i Nordkapphallen bidrar når det kommer til snørydding.

Tiltaket er beregnet til å koste kroner 671 777 og det søkes om at kostnaden skal dekkes 90 prosent gjennom parkeringsavgift og 10 prosent ved å ta avgift for ferdsel i uteområdet.

#### *Statsforvalterens vurdering av punkt 5.2*

Utgangspunktet er at en ikke kan stenge området for fri ferdsel for å ta avgift for å dekke snørydding i friluftsområdet. Det kan tenkes at det for Nordkapp-plataet allikevel vil kunne være grunnlag for å ta avgift i perioder på vinteren for å gjennomføre tiltak som gjør området tilgjengelig når det ellers ville være problematisk å besøke området. En avgift som går ut på å stenge området for fri ferdsel bør kun tillates helt unntaksvis og vil kreve en god begrunnelse forankret i vilkårene til bestemmelsen. Bemanning for snørydding av parkeringsplass er tiltak som vil kunne dekkes gjennom parkeringsavgift etter friluftsløven § 14.



### **5.3 Vedlikehold parkeringsplass**

Årlig vedlikehold av parkeringsområdet. Omfatter plassering av trafikkskilt etter vinteren, grusing og utjevning av parkeringsområde. Tiltaket er beregnet til å koste kroner 620 000 og det søkes som at kostanden skal dekkes gjennom parkeringsavgiften.

#### *Statsforvalterens vurdering av punkt 5.3*

Vedlikehold av parkeringsplass er tiltak som vil kunne dekkes gjennom parkeringsavgift etter friluftsløven § 14.

### **5.4 Bemanning renholdspersonell for sanitæranlegg**

Bemanning av renholdspersonell som rengjør toalettfasilitetene. Tiltaket er beregnet til å koste kroner 298 305 og det søkes om at kostanden skal dekkes halvt om halvt mellom parkeringsavgift og avgift for ferdsel i uteområdet.

#### *Statsforvalterens vurdering av punkt 5.4*

Det er ikke rimelig at renholdspersonell for sanitæranlegg dekkes gjennom avgift for ferdsel i friluftsområdet når tiltaket kan dekkes gjennom betaling for bruk av selve tiltaket eller gjennom parkeringsavgiften. Dersom toalettene er tilknyttet parkeringen vil renholdspersonell for sanitæranlegg være et tiltak som vil kunne dekkes gjennom parkeringsavgift etter friluftsløven § 14.

### **5.5 Andre personalkostnader – opplæring/bekledning/kurs**

Opplæring av de ansatte og felles bekledning. Her nevnes kurs for sertifisering hjullaster og refleksvester. Tiltaket er beregnet til å koste kroner 298 305 og det søkes om at kostanden skal dekkes halvt om halvt mellom parkeringsavgift og avgift for ferdsel i uteområdet.

#### *Statsforvalterens vurdering av punkt 5.5*

Ved avgift for å dekke utdanning og opplæring av den enkelte arbeidstaker vil en raskt bevege seg utenfor ordlyden: «til fordel for friluftsfolket» ettersom tiltaket er knyttet til den enkelte ansatte. Bekledning bør tilknyttes tiltaket 5.8. Tiltaket vil ikke kunne dekkes gjennom avgift etter friluftsløven § 14 slik det er omsøkt.

### **5.6 Leasing- og drivstoffutgifter på persontransport av ansatte**

Leasing av biler til personaltransport. Det søkes om at en tar avgift for å lease to elbiler for å frakte ansatte fra Honningsvåg (35 km). Tiltaket er beregnet til å koste kroner 259 008 og det søkes om at kostanden skal dekkes halvt om halvt mellom parkeringsavgift og avgift for ferdsel i uteområdet.

#### *Statsforvalterens vurdering av punkt 5.6*

Ved avgift for å dekke transport av den enkelte arbeidstaker vil en i utgangspunktet befinne seg utenfor ordlyden: «til fordel for friluftsfolket» ettersom tiltaket er knyttet til den enkelte ansatte jf. friluftsløven § 14. Tiltaket vil ikke kunne dekkes gjennom avgift etter friluftsløven § 14 slik det er omsøkt.

### **5.7 Vedlikehold/reparasjon og sikkerhetstiltak på uteområder**

Diverse løpende vedlikehold/reparasjoner og sikkerhetstiltak på uteområder (behovsmessig reparasjon av skadde deler på gjerdet, utjevning av grus/masser på stier, vintersikring av toalettvoغن mm.). Tiltaket er beregnet til å koste kroner 507 175 og det søkes om at kostnaden dekkes gjennom avgift for ferdsel i uteområdet.



#### *Statsforvalterens vurdering av punkt 5.7*

Terskelen for å gjøre tiltak i friluftsområdet som innebærer at man stenger området for fri ferdsel er høyere enn for å knytte avgift til parkeringen. Veilederen viser til at tiltak som «sti og turvei, bruer, sherpatrappes, gjerder, klopper osv.» er eksempler på tiltak som faller utenfor det man kan ta avgift for etter bestemmelsen. Dette taler for at man ikke kan ta avgift for adgang til friluftsområdet for tiltak som belysning og reparasjon på gjerder og utjevning av grus masser på stier og lignende. Tiltaket vil ikke kunne dekkes gjennom avgift etter frilufsloven § 14 slik det er omsøkt.

#### **5.8 Driftskostnader/innkjøp/inventar osv.**

Innkjøp og abonnement på diverse driftskostnader: Innkjøp av driftsmateriell, serviceavtaler for betalingssystemer, service av bom, varmesystemer for oppvarming, Innkjøp av renholdsartikler til sanitæranlegg, Inventar, Serviceavtaler IT Hardware/lisenser/internett, NOKAS – kontanthåndtering er nevnt. Tiltaket er beregnet til å koste kroner 67 200 og det søkes om at kostanden skal dekkes halvt om halvt mellom parkeringsavgift og avgift for ferdsel i uteområdet.

#### *Statsforvalterens vurdering av punkt 5.8*

Innkjøp som gjelder drift av parkeringsplassen og toaletter og håndtering av søppel i forbindelse med parkeringsplassen vil kunne dekkes gjennom parkeringsavgiften etter frilufsloven § 14.

#### **5.9 Driftskostnader snørydding**

Kostnader til utstyr og drift ut over personalkostnadene (inkluderer leasingkostnad hjullaster, drivstoffkostnad, samt kostnader til vedlikehold og forsikring av hjullaster. Tiltaket er beregnet til å koste kroner 660 200 og det søkes om at kostanden skal dekkes 90 prosent gjennom parkeringsavgift og 10 prosent ved å ta avgift for ferdsel i uteområdet.

#### *Statsforvalterens vurdering av punkt 5.9*

Det er ikke utelukket at en kan ta avgift i et friluftsområde i perioder på vinteren for å gjennomføre tiltak som gjør det mulig å holde området åpent. En slik avgift som går ut på å stenge området for fri ferdsel for å ta avgift vil imidlertid stille strengere krav til begrunnelsen. En helårlig avgift for adgang til friluftsområdet er ikke rimelig hvis kostnadene knytter seg til utgifter i forbindelse med de mest utfordrende vintermånedene. En bør søke mot løsninger som unngår å stenge området for fri ferdsel. Det nevnes her at kommunen kan stille vilkår for løyve jf. § 14 siste punktum. Kostnader knyttet til snørydding av parkeringsplass er tiltak som vil kunne dekkes gjennom parkeringsavgift etter frilufsloven § 14.

#### **5.10 Renovasjon/Septik-anlegg**

Kontainere og avfallsstasjoner. Tømming av septik-anlegg tilknyttet toaletter uteområdet. Tiltaket er beregnet til å koste kroner 300 000 og det søkes om at kostnaden dekkes gjennom avgift for ferdsel i uteområdet.

#### *Statsforvalterens vurdering*

Det er ikke forholdsmessig å dekke utgifter for containere og avfallsstasjoner samt Tømming av septik-anlegg tilknyttet toaletter i uteområdet når dette kan dekkes gjennom parkeringsavgiften uten å begrense den frie ferdselen i området. Tiltaket kan ikke dekkes slike det er omsøkt gjennom avgift for adgang til friluftsområdet jf. frilufsloven § 14 og frilufsloven § 1 og 2.



## 5.11 Revisjon

Revisjon av løyveregnskap. Tiltaket er beregnet til å koste kroner 260 000 og det søkes om at kostanden skal dekkes halvt om halvt mellom parkeringsavgift og avgift for ferdsel i uteområdet.

### *Statsforvalterens vurdering*

En vil kunne dekke kostandene med avgiftsordningen. Eksempelvis renter ved at tiltakene må dekkes i ettertid. Det samme vil kunne gjelde for revisjon av regnskapet for avgiftsordningen.

## Konklusjon

### **Kommunens vedtak er ugyldig**

Statsforvalteren har kommet til at Nordkapp kommunes vedtak bygger på en uriktig anvendelse av frilufsloven § 14. Statsforvalteren viser til at hovedregelen etter frilufsloven er fri ferdsel i utmark jf. frilufsloven § 2 og at adgangen til å kreve avgift etter § 14 er et begrenset unntak fra dette utgangspunktet.

Ved å etablere seg i området med ambisjoner om å utvikle sin virksomhet i forbindelse med et så besøkt område som Nordkapp-plataet har Scandic påtatt seg et samfunnsoppdrag. En kan forstå at kommunen anser det som rimelig at Scandic får dekket utgifter for tiltakene som Scandic ikke har direkte fortjeneste på. Kommunen kan imidlertid ikke vedta å dekke utgiftene gjennom avgifter fra besøkende uten at vurderer tiltakene i henhold til vilkårene i frilufsloven § 14. Kommunen bør også være oppmerksom på at Scandic har fått anledning til å drive Nordkapphallen ved en av Norges mest besøkte naturattraksjoner – en opplevelse som i all hovedsak er skapt av naturgitte og geografiske forhold, ikke av Scandics etableringer i området.

Bestemmelsen gir ikke hjemmel for en generell finansieringsordning for utvikling, drift eller tilrettelegging av Nordkapp som turistdestinasjon. Tiltak som i hovedsak er knyttet til kommersiell drift, turistvirksomhet, sikkerhet, vakhold eller generell tilgjengeliggjøring av området som reisemål vil ikke uten videre anses å være tiltak til fordel for frilufsfolket i bestemmelsens forstand. Flere av tiltakene som inngår i søknaden fremstår etter sin art å falle utenfor bestemmelsens virkeområde, eller å være tiltak som ikke kan dekkes gjennom avgift for adgang til frilufsområdet.

Kommunen har ikke i tilstrekkelig grad vurdert om avgiften er rimelig sett i forhold til den fordel frilufsfolket oppnår. Statsforvalteren kan ikke se at kommunen har foretatt en konkret og selvstendig vurdering av rimeligheten og forholdsmessigheten ved de enkelte tiltakene. Det er heller ikke innhentet innspill eller lagt vekt på uttalelser fra interessegrupper som kan kartlegge frilufsinteressene om hvilke tiltak som er ønskelige eller til fordel for frilufsfolket.

Videre viser Statsforvalteren til at saken ikke er tilstrekkelig opplyst. Det fremkommer ikke av søknaden eller saksbehandlingen hvilke tiltak som tidligere er finansiert gjennom avgifter eller annen inndekning.

I forbindelse med etterfølgende søknader må kommunen innhente nærmere opplysninger fra Scandic om hvilke avgifter som tidligere er innkrevd i forbindelse med tiltak i frilufsområdet. Det kan ikke gis adgang til å kreve avgift for tiltak som er dekket gjennom tidligere innkreving av avgift.

På denne bakgrunn oppheves Nordkapp kommunes vedtak. For etterfølgende vedtak, må det foretas en konkret vurdering av hvert enkelt tiltak opp mot vilkårene i frilufsloven § 14, herunder om tiltaket er til fordel for frilufsfolket, og om avgiften er rimelig og forholdsmessig sett opp mot



den fordelten friluftsfolket oppnår. Her er det vanskelig å komme utenom en trinnvis vurdering av om vilkårene er oppfylt. Kommunen må her følge veiledningen til Miljødirektoratet og Statsforvalteren.

Ettersom løyveperioden er gått ut og saken allerede har vært gjennom en klagebehandling opphever Statsforvalteren i Troms og Finnmark kommunens vedtak av 10. juni 2025 og treffer nytt vedtak i saken, jf. forvaltningsloven § 34 fjerde ledd, jf. friluftsløven § 24 annet ledd.

### **Søknaden fra Scandic avslås**

Scandic er en profesjonell søker med juridisk bistand fra Advokatfirmaet Selmer AS.

Scandic har over lengre tid tatt avgift uten at dette er hjemlet i friluftsløven § 14. Det er ikke anledning til å dekke tiltak som allerede er finansiert. For å kunne innvilge søknader fra Scandic i det samme området må det opplyses om hva som er innhentet av avgifter og hva som er dekket tidligere av tiltak til fordel for friluftsfolket. Dette også for å vurdere rimeligheten ved de nye tiltakene.

En legger videre opp til å dekke store deler av de omsøkte tiltakene gjennom løpende finansiering. Ordlyden i loven gir anvisning på at innkreving skal skje for tiltak som *er gjort* på området. Dette kommer av at bestemmelsen ikke skal gi et insentiv til investering, men tilbakeholdenhet når det gjelder inngrep i friluftsområder. Noen midler kan settes av for å bidra til drift og vedlikehold, men en må ta sikte på å dekke det aller vesentligste av tiltak i ettertid. Dette er helt uproblematisk å få til også for det vesentligste av driftskostnadene. Eksempelvis ved at kostnadene dekkes påfølgende kvartal.

De aller fleste tiltakene innebærer ikke en avgift som er rimelig og forholdsmessig til fordel for friluftsfolket. Det er imidlertid åpning for flere av tiltakene Scandic søker om dersom en knytter tiltakene til parkeringsanlegget og parkeringsavgiften om ikke griper inn i ferdselsretten etter friluftsløven § 2. Dette gjelder eksempelvis toaletter og søppelhåndtering.

Slik søknaden fremstår foreligger det ikke lenger god nok grunn til å stenge av området for fri ferdsel utenom gjennom avgift. Statsforvalteren anmoder også at Scandic i fremtidige søknader legger opp til at området skal være åpent i henhold til friluftsløven § 2.

Når det kommer til drift, grusing, brøyting og snørydding av parkeringsplassen så vil dette kunne dekkes, men søknaden ville kunne strykes ved å vise tydeligere fremviser hvordan tiltakene inngår i planen for området og hvordan de henger sammen med hverandre.

Enkelte av tiltakene i søknaden vil kunne dekkes gjennom avgift etter friluftsløven § 14 og mange av tiltakene vil kunne dekkes dersom det ikke innebærer at man stenger området for fri ferdsel. Her vil en kunne se til Miljødirektoratets veileder å tilknytte tiltakene parkeringen. Det er ikke forholdsmessig at Nordkapphallen ikke bidrar med en forholdsmessig dekning av kostnadene når det kommer til parkeringen.

Ettersom det er vanskelig å avgjøre om tiltakene allerede er finansiert gjennom tidligere avgiftsinnkreving, anses saken ikke tilstrekkelig opplyst. Videre legges det i søknaden opp til at de vesentligste tiltakene ikke vil være gjennomført før innkrevingen skjer, noe som ikke er i tråd med vilkåret om at tiltakene må være etablert. De fleste av tiltakene kan dessuten ikke dekkes slik det er omsøkt, ettersom finansieringen i stor grad forutsetter en unødig begrensning av den frie ferdselen.



Ordningen innebærer dermed at området i praksis stenges for fri ferdsel uten at dette fremstår som nødvendig. Det er videre lagt opp til en fordeling hvor Nordkapphallen ikke dekker en forholdsmessig andel av kostnadene knyttet til parkeringen.

Statsforvalteren i Troms og Finnmark kommet til at det ikke er hensiktsmessig å vedta deler av søknaden, men avslå den i sin helhet.

Det opplyses om at Scandic kan søke på nytt.

Med hilsen

Runar Sjøstad (e.f.)

Gøril Einarsen  
seksjonsleder vilt og motorferdsel

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

Kopi til:

FORUM FOR NATUR OG FRILUFTSLIV I FINNMARK  
Scandic Hotels AS v/direktør Nordkapphallen Hans Paul  
Hansen  
Finnmarkseiendommen

Storgata 5

9900 KIRKENES

Postboks 133

9811 VADSØ