

Oslo, 12. oktober 2017

## Områderegulering av Nordkapp-halvøya

Til Nordkapp kommune

Det vises til arbeid med områderegulering av Nordkapp-halvøya, og høringsmøte 29.8.17.

Norsk Friluftsliv oversender med dette, etter forespørsel, noen momenter som vi anbefaler kommunen å ta i betraktning når det gjelder det videre arbeidet med området. Dette innspiller omfatter også en del momenter som ble bragt opp på møtet 29.8.17.

Vi viser også til vår tidligere innsendte høringsuttalelse 25.2.16: «Høringsuttalelse vedrørende kommuneplanens arealdel 2015-2026». Her er flere momenter vi ikke trenger å gjenta.

Norsk Friluftsliv er paraplyorganisasjon for 16 friluftslivsorganisasjoner i Norge med til sammen over 900.000 medlemskap. Norsk Friluftsliv har blant annet som oppgave å ivareta allemannsretten, herunder naturgrunnlaget for å drive friluftsliv.

Det er positivt at kommunen vil lage en områdeplan. Det er også positivt at kommunen ber om våre synspunkter på hva planen bør ta hensyn til.

Nordkapp er en sak og et område Norsk Friluftsliv, tidligere FRIFO, har fulgt i mange år, først og fremst fordi avgiftsinnkrevningen har vært svært omstridt og har utfordret grunnleggende prinsipper for ferdsel i utmark i Norge og fordi området er av unik verdi for Nord-Norge spesielt og Norge generelt.

Blant Norsk Friluftslivs formål er å fremme det enkle friluftslivet og verne om allemannsretten. Blant forutsetningene for at flest mulig skal få oppleve friluftsliv og gode naturopplevelser er et godt og gratis naturgrunnlag, tilgjengelighet og nødvendig tilretteleggelse. I og med at Nordkapp også har en sentral posisjon i Norsk Reiseliv, skal vi også kort berøre dette.

Det er naturlig at en områdereguleringsplan bl.a. omtaler temaer som områdets historiske og nåtidige betydning, friluftslivspotensial, tilgjengelighet, naturforvaltning, tilrettelegging, reiseliv og verdiskaping, evne til å tåle ulike typer belastninger, vernestatus, reindrift og annet bruk mm.

### Hva er friluftsliv?

Stortingsmeldingen om friluftsliv holder fast på tidligere definisjon av friluftsliv:

Friluftsliv er: «Opphold og fysisk aktivitet i friluft i fritiden med sikte på miljøforandring og naturopplevelse». Videre sier meldingen at «naturopplevelse (er) svært sentralt i den norske

friluftslivstradisjonen. Undersøkelser viser at stillhet og fred, naturopplevelse, å komme bort fra stress og mas er blant de viktigste årsakene til at folk driver med friluftsliv.»

Folk kommer til Nordkapp for å oppleve midnattssolen, eller kjenne følelsen av å stå ved verdens ende og skue utover mot det uendelige, og vite at de har vært der.

Dette er opphold i friluft på fritiden for naturopplevelse. Dette er friluftsliv. Alle som kommer til Nordkapp som turister kommer for å drive friluftsliv. Derfor er Nordkapp ikke bare nasjonalt, men et internasjonalt viktig friluftsområde.

Og derfor må en områdeplan plan i hovedsak fokusere på hovedmotivasjon til at folk kommer til Nordkapp, og fokusere på det største potensialet som kommunen for tiden har å by på: Friluftslivet i alle dens fasetter.

### **Friluftslivets betydning for reiselivet**

Nordkapp har også stor betydning for det nasjonale reiselivet. Det er ikke vår oppgave å fortelle kommunen hvordan de skal utvikle sitt næringsliv. Men vi vil påpeke at friluftslivet og naturopplevelser er det mest sentrale i hva norske og utenlandske turister søker i sine ferieopplevelser. Det er i utgangspunktet ikke konflikt mellom friluftsliv og reiseliv. Friluftslivsopplevelser gir grunnlag for mange gode og langsiktige arbeidsplasser. Det er derfor viktig at annen næringsutvikling i minst mulig grad kommer i konflikt med friluftslivets interesser og svekke naturgrunnet som friluftslivet er avhengig av.

Nordkapp kommune har et enormt potensial for å utvikle attraktive tilbud innenfor friluftsliv, natur, klima og miljøvern. Mange forstår at man må ta særlige hensyn i et arktisk klima. Og mange kan tenke seg å lære mye mer, ja kanskje bruke flere uker eller måneder, i en pause av livet, i Nordkapp kommune. Selvrealiseringsturismen er i vekst, og naturopplevelser gjennom hele året herunder opplevelser gjennom mørketiden er attraktivt i mange grupper.

Sentrale organisasjoner som Virke, Den Norske Turistforening, Fellesforbundet, NHO, Innovasjon Norge, NCE Fjord Tourism, Norsk Reiseliv og Naturvernforbundet har i år samlet seg om et veikart for bærekraftig reiseliv. Veikartet er en strategi for hvordan næringen, sammen med myndighetene, kan sikre at Norge i fremtiden tilbyr gode bærekraftige opplevelser. Veikartet består av visjoner for et bærekraftig reiseliv, status og utviklingstrekk, og en strategi frem mot 2030 og videre mot 2050. Her skisseres tiltak som både næringen selv må gjøre, i tillegg til helt konkrete punkter som organisasjonene mener myndighetene må ta tak i.

Vi vil oppfordre kommunen å legge prinsippene i dette veikartet til grunn for den videre utviklingen av det naturbaserte reiselivet i regionen. Veikartet finnes her:

<https://www.dnt.no/artikler/nyheter/10141-brekraftig-reiseliv/>

### **Ivaretakelse av naturverdier**

Å verne om unike naturverdier er av avgjørende betydning for friluftslivet og for å sikre at våre etterkommere også får oppleve de samme gode naturverdier. Nordkapp området er på grunn av

klima og beliggenhet svært sårbart, og naturen trenger svært mange år på å lege inngrep og spor etter belastninger. Nordkapp-plataet ble i 1929 fredet etter lovgivning fra 1910. Fredningen gir ikke god nok beskyttelse av naturgrunnlaget, bl.a. på grunn det som de over 250.000 årlige turister utsetter området for i dag.

Vi vil på det sterkeste anbefale at kommunen bidrar til at området oppnår en fredningsstatus forankret i Naturmangfoldloven, at man vurderer opprettelse av en nasjonalpark, sikrer god informasjon til alle besøkende om områdets sårbarhet, setter inn nødvendige tiltak og begrensninger for belastning, og leder ferdsele til områder og stier som er tilrettelagt for å tåle belastningen. Dette er ikke tilfelle i dag. Vi ber også om at unødvendig motorferdsel, herunder helikopterlandinger i området unngås.

### **Tilretteleggelse for friluftsliv**

Nordkapp-området gir gode muligheter for friluftsliv. Området er til tider værhardt og utsatt. Men med enkle tilretteleggingstiltak, som parkering, tilgang til hytter, merking og skilting kan området i enda større grad bli til glede for lokalbefolkning som for andre.

Vi vil spesielt understreke behovet for gode parkeringsmuligheter for ferdsel til Hornvika og bedre tilretteleggelse for ferdsel til Knivskjelodden. Veien til Knivskjelodden er svært lang, og det er ikke mye regn som skal til for at stien kan oppleves som utilgjengelig. Området bør ha stort potensial for videreutvikling som mål for friluftsliv.

### **Sikre allemannsretten**

Allemannsretten sikrer mennesker tilgang til utmark uten betaling. Allemannsretten er hjemlet i Friluftslivloven. Den er svært viktig for friluftskulturen i Norge, og innebærer at de som ønsker å tjene penger på reiseliv og friluftsliv, må finne andre måter å gjøre det på enn ved inngangspenger. Det finnes begrensede muligheter etter friluftslivlovens § 14 for å kreve avgifter for tilgang, men betingelsene er strenge, og det er ikke tillatt å beregne overskudd eller fortjeneste for dette.

Å sikre og fremme allemannsretten må være et prinsipp som ligger til grunn for områdereguleringen.

### **Fjerne hindre og ulovlige avgifter**

Det er kjent at Norsk Friluftsliv er svært negativ til avgiftspraksisen på plataet, fordi vi mener at denne har vært, og er i strid med allemannsretten og friluftslivloven. Vi har også vært bekymret for at det skal oppstå en smitteeffekt til andre områder. Denne bekymringen har ikke blitt mindre siden i sommer.

Utsikten er det ingen som eier. Det kan være noen som eier grunnen, men utsikten i seg selv er for alle, og den kan ingen ta eiendomsrett på. I Norge har enhver innbygger også fri ferdselsrett i utmark, uavhengig av hvem som eier grunnen. Derfor må virksomheter som ønsker å tjene

penger på utsyn og ferdsel i utmark, gjøre det slik at publikum opplever det attraktivt å kjøpe tilleggstenester utover de produktene de allerede har fått rett til: utsyn og ferdsel i utmark.

### **Dagens avgiftssystem**

Det er vanskelig å forholde seg til en ny områderegeringsplan uten også å omtale og forholde seg til dagens aktivitet på Nordkapp-platået, og dagens avgiftssystem. Det er derfor nødvendig beskrive de uheldige sider ved dagens forvaltning av Nordkapp-platået slik at en ny områderegering kan bidra til å rydde opp i forhold som er i strid med Friluftsløven og bidra til en annen avgiftspraksis enn i dag.

Nordkapp-platået er utmark og gir enhver borger rett til fri ferdsel, uten betaling. Hvis det skal kreves inn en betaling, har myndighetene satt ned noen krav og betingelser. Hva folk derimot må betale for å komme inn i Nordkapphallen og eventuelt andre installasjoner på området, er ikke regulert av friluftsløven. Det Norsk Friluftsliv er opptatt av, er at ingen fratar folk, eller krever betaling, for en rett de allerede har: Retten til fri ferdsel i utmark. Heller ikke en festeavtale kan oppheve allemannsretten og gå foran Friluftsløven.

Rica måtte for noen år siden søke kommunen om godkjenning for friluftsløven som de krever inn. Saken ble behandlet av kommunen i 2012 og 2014. Kommunen har satt 22 betingelser, og etter vår oppfatning, gode betingelser for at avgiften skal kunne kreves inn.

Norsk Friluftsliv har både før og etter sommeren gjort flere undersøkelser rundt kommunens avgiftsbehandling og operatørens oppfyllelse av kommunens betingelser, og har vist til en rekke uheldige forhold.

### **Feil avgiftsgrunnlag**

Det er mulig å kreve inn en friluftsløven, men skal man gjøre det, så skal det være til selvkost, uten fortjeneste på kostnader som er helt nødvendige for tilretteleggelsen for friluftsliv.

Rica har sendt kommunen en beregningsmodell over deres kostnader, som de hevder er godkjent av Miljøverndepartementet. Denne modellen tar utgangspunkt i kostnader for hele anlegget med suvenirshop, restaurant, kino, museum, champagneutsalg og mye annet som ikke har noe med friluftsliv å gjøre. I tillegg har de i 2012 lagt til et kapitalavkastningskrav på over 10 % og ikke lagt anskaffelsesverdien til grunn, men gjenskaffelsesverdi på nærmere 325 mill pluss mva. Det er ikke trukket fra de kostnader staten allerede har dekket gjennom tilskudd til anlegget.

Vi har hatt en gjennomgang av avgiftspraksisen på Nordkapp med Klima- og miljødepartementet. Departementet svarer at de tidligere har påpekt at en for stor del av anleggets gjenskaffelsesverdi synes å bli belastet de utendørsbesøkende. Videre sier de at de i 2011 påpekte at daværende avgiftsnivå syntes å være for høyt. De har ikke tatt konkret stilling til selve prisen, siden dette forutsetter at de evt først mottar en klage.

Men departementet skriver videre at «det er de faktiske utgiftene den som har opparbeidet området har, som det kan kreves avgift for, og at tiltakene som avgiften vurderes på bakgrunn av, er med på å fremme friluftslivets formål.»

Videre skriver departementet at de ikke vil foregripe en fremtidig klagebehandling, men de sier at en avgift som kreves inn etter §14 ikke må stå i misforhold til de tiltak eier eller bruker har gjort på området til fordel for friluftsfolket. Det fremgår som nevnt videre av forarbeidene at §14 ikke regulerer ordinær forretningsbasert næringsvirksomhet. Departementet legger derfor til grunn at terskelen er høy for at tiltak inne i bygninger, utover evt toalettfasiliteter, er regulert av og dermed kan innberegnes i avgiftsinnkreving etter friluftsloven.

Ut ifra de svarene vi har fått fra departementet, er det vanskelig å komme til andre konklusjoner enn at Rica og Scandic over år har drevet med åpenbar overfakturering av besøkende til platået.

### **Grunnleggende feil i KS advokatenes råd til kommunen**

Kommunen bad KS advokatene om avklaringer rundt avgiftspraksis, og i saksfremlegget ved kommunens behandling 8.4.2014 finnes en hovedutredning utført av KS advokatene ved Erna Larsen datert 5.3.13. Utredningen mangler etter vår oppfatning grunnleggende kunnskap om friluftsloven og dennes forarbeider.

Utredningen er villedende, blant annet i spørsmål om «...hvem som skal avgjøre rimelighetsvurderingen knyttet til «rimelig avgift» og at «avgiften ikke må stå i misforhold til de tiltak eier eller bruker har gjort på området til fordel for friluftsfolket» i henhold til friluftslovens § 14.»

KS advokatenes svar er at «Som det fremgår av lovbestemmelsen er det eier eller bruker som selv fastsetter avgiften og herunder hva som er rimelig avgift under hensyntaken til friluftslivets vilkår.»

I kommunens spørsmål om «...hvem kontrollerer at ikke avgiften står i misforhold til de tiltak eier eller bruker har gjort?» svarer KS advokatene at «Verken kommunen, Miljøverndepartementet eller Fylkesmannen har noen selvstendig hjemmel til å fastsette hvilket avgiftsnivå som er rimelig».

Disse svarene er etter vår oppfatning åpenbart feil.

Om kommunenes ansvar for å vurdere kostnadsgrunnlaget og fastsette en pris, har KLD svarer som følger:

«Det er Klima- og miljødepartementets vurdering at dersom sammenhengen i loven skal være reell, ligger det i det at kommunen skal gi en tillatelse, også at kommunen skal ha ansvar for at avgiften er *rimelig* slik § 14 krever. Dette fremgår etter vårt syn rimelig tydelig i forarbeidene til bestemmelsen (Ot.prp.nr.27 (1995-1996)), der det på s.7 flg. sies at;

*Departementet foreslår at § 14 endres slik at det etter første ledd alltid må innhentes tillatelse fra kommunen før atkomstavgift fastsettes. Dette vil sikre kommunen bedre muligheter til å styre avgiftsinnkrevningen slik at allmennhetens friluftsinnteresser og hensynet til allmenn ferdsel blir tilstrekkelig ivaretatt. 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 friluftslovens grenser, og som kanskje kunne ha vært forhindre gjennom en godkjenningssordning som nå foreslås.*

Endringen gir for øvrig bedre sammenheng i regelverket, idet saksbehandlingen blir lik i forhold til de to typer avgifter som har betydning for friluftslivet - bompenger etter den nye § 56 i vegloven (som erstatter friluftsloven § 5) og atkomstavgift etter friluftsloven § 14.

*Til sammenligning lyder vegloven § 56; Med samtykke frå kommunen kan det krevjast bompengar for ferdsel på privat veg. Kommunen skal òg fastsette storleiken på avgifta og kan sette vilkår om bestemt bruk av avgiftsmidlane.*

*Kommunen kan òg fastsette at det kan krevjast tilleggsavgift av eigaren til køyretøyet ved unnlatt betaling av bompengar og fastsette storleiken på tilleggsavgifta.*

I første ledd sies det konkret at kommunen skal fastsette størrelsen, og som vi ser av forarbeidene har det vært et ønske fra lovgiver at disse to bestemmelsene skal ha lik saksbehandling.

For å kunne avgjøre om avgiften er rimelig, må kommunen da vurdere om avgiften står i forhold til de tiltak eier eller bruker har gjort på det aktuelle området *til fordel for friluftsfolket* som det heter i § 14. Det er altså reelle tilrettelegginger som skal være til nytte for dem som utøver friluftsliv. Hvilke tiltak dette er og hva kostnadene knyttet til dette er, vil avstedkomme en konkret vurdering for det enkelte området. I § 14 står det også at det kan settes vilkår for tillatelse som kommunen gir, slik at kommunen kan ha en viss styring.

En tillatelse gitt av kommunen vil være et enkeltvedtak etter forvaltningslovens forstand, og kan følgelig påklages etter de regler som gjelder for dette, jf. forvaltningsloven § 2 og § 28 flg. Klageinstans vil her være fylkesmannen.»

### **Feil i kommunens vedtak**

Konklusjonen er med andre ord at når eier eller bruker etter løyve fra kommunen vil kreve en rimelig avgift, er det kommunens oppgave å fastsette og dermed godkjenne selve avgiften, og for at kommunen skal kunne vurdere om avgiften er «rimelig», må kommunen også gjøre en konkret vurdering av selve kostnadene.

Vi kan ikke se av kommunestyrevedtaket i 2014 gjengitt på PDF dokumentets side 9 og 10, at kommunen har tatt stilling til et konkret prisnivå eller har gjort en rimelighetsvurdering av kostnadsnivå.



Vi kan dermed ikke se at det er gjort et gyldig vedtak om friluftsavgift etter friluftslovens § 14.

### **Mangelfull oppfølging av kommunens betingelser**

Kommunens krav nr 1 er at: Avgiften som kreves inn skal være i samsvar med friluftslovens §14 og må ikke stå i misforhold med de tiltak eier/ bruker har gjort på området til fordel for friluftsfolket.

Informasjon om avgiftsberegning fra Klima- og miljødepartementet viser at avgiften ikke er i tråd med friluftslovens § 14.

### **Kommunens krav til naturforvaltning**

Kommunen har et krav om at naturgrunnlaget ikke skal forringes. Arealet er eiet av FeFo og regulert av Finnmarksloven. I denne sammenheng er det derfor også interessant å se på Finnmarkslovens krav til forvaltning av området. I Finnmarkslovens §1 står det at: «§ 1 Lovens formål er å legge til rette for at grunn og naturressurser i Finnmark fylke forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte.....». I § 21 står det videre at «...Finnmarkseiendommen skal forvalte de fornybare ressursene på sin grunn i samsvar med lovens formål og innenfor de rammer som følger av viltloven, lakse- og innlandsfiskeoven og annen lovgivning» (det må også gjelde Naturmangfoldloven). Videre står det at «Naturens mangfold og produktivitet skal bevares.»

Når man ser på dagens forvaltning av området, så fremstår det som nedslitt og dårlig vedlikeholdt. Områdets nedslitte tilstand er også bekreftet av Scandic i media. Området er utsatt for en ekstrem stor belastning fra en kvart million mennesker årlig, og det er tilnærmet ingen informasjon til gjester anbefalt adferd, hvor man bør ferdes, informasjon om naturverdier osv.

Etter vår oppfatning er området så dårlig naturfaglig forvaltet at det burde gi grunnlag til å bryte festekontrakten eller sterkt begrense den. Det må settes krav til grunneier om å følge opp området bedre, og det må fremmes flere miljøkrav til fester.

### **Kommunens krav til kunngjøring av avgifter**

Videre skal informasjon om adkomstavgiften være godt synliggjort på en aktiv og tilfredsstillende måte for de besøkende. Dette blir ikke oppfylt.

Tidligere prisopplysning på veiskilt er fjernet. Selv om det henger et oppslag med liten skrift ved siden av tollboden om differensiert avgift, så er den i praksis umulig å forholde seg til når man står i en kø og skal betale, og må forholde seg til informasjon fra en ansatt som ber om betaling. Besøkende må spørre flere ganger før de får kjøpe billett til redusert pris. Prisen er i praksis bare tilgjengelig for de som aktivt vet om dette fra før og aktivt spør om det.

Den begrensede tilretteleggingen til å drive med friluftsliv på Nordkapp med utgangspunkt fra andre steder enn betalingsområdet ved Nordkapphallen har gagnet Rica og Scandics virksomhet,

men ikke nødvendigvis friluftslivet. Vi kan heller ikke se at kommunestyret i tilstrekkelig grad har blitt informert om operatørens mangelfulle oppfyllelse av kommunens egne krav.

På grunn av mulig presedens, er denne saken av stor prinsipiell betydning. Dette er bakgrunnen for at vi har anbefalt å gjennomføre en uavhengig granskning av forhold rundt avgiftsinnkreving, festeforhold, saksbehandling og oppfølging av avtaler. En slik undersøkelse skal blant annet bygge tillit og sikre innbyggere og andre at det ikke har skjedd åpenbare feil i avgiftsberegning og lovanvendelse. Dersom granskningen viser åpenbare feil i avgiftsberegning og lovanvendelse, må kommunen kreve å få refundert avgifter som er innkrevd i strid med loven.

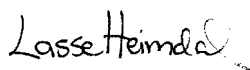
Vi registrerer også at kommunen i sine planer har regulert området innenfor veien til «privat vei» selv om veien helt fram til Nordkapphallen er E69 og forvaltes av Statens vegvesen. Vi ser ikke grunnlag for at en privat aktør har rett til å stenge av en Europavei, og kommunen bør også av den grunn sørge for at bommen fjernes.

Kommunen må kanskje mene at de gjør sitt beste og viser interesse for kommunens egne innbyggere. Men kommunens ansvar er ikke avgrenset til personer med bostedsadresse Honningsvåg. Kommunen har et ansvar for å ivareta nasjonale naturverdier. Kommunen er også forpliktet på å ivareta sikkerheten og interessene til kommunens gjester, slik at ikke noen blir misledet eller blir belastet for høye avgifter.

At Rica og Scandic mener at friluftsavgiftens nivå er nødvendig for dem for å opprettholde sin aktivitet i kommunen, er ikke et relevant argument. Hvis ikke dagens aktører klarer å drifte et tilbud innenfor lovverket, vil andre kunne gjøre det og skape andre arbeidsplasser. Nordkapp blir ikke borte. Det vil være en attraktivitet for de kommende generasjoner, dersom kommunen tar ansvar og sørger for at området ivaretas på en bærekraftig måte.

Vennlig hilsen

Norsk Friluftsliv



Lasse Heimdal  
generalsekretær