

Nordkapp kommune

Rådhuset i Nordkapp
Postboks 403
9750 Honningsvåg
Att: Rådmannen

Vår ref:

Deres ref:

Dato: 09.03.2018

Merknad offentlig ettersyn områderegulering av Nordkapphalvøya

1 Merknadsstillers innledende kommentarer

Nordkapp kommunestyre vedtok 13.10.2016 kommuneplanens arealdel. Nordkapp kommune har så, sammen med grunneier (Finnmarkseiendommen), igangsatt en revisjon av plangrunnlaget for Nordkapphalvøya. Planarbeidet ble annonsert ved utleggelse av planprogrammet til offentlig høring (23.06.16 – 12-08.16). Planprogrammet ble fastsatt i Nordkapp kommunestyre rundt en måned etter vedtak av kommuneplanens arealdel, 09.11.2016.

Bakgrunnen for igangsatt planprosess for ny områderegulering for Nordkapp-platået forstås som et politisk ønske om å konkretisere arealbruk fastsatt i kommuneplanens arealdel samt legge klarere føringer for utviklingen av området, særlig med henblikk på kommende nye festeavtaler.

Ifølge planprogrammet skal planområdet «utformes gjennom et helhetlig plangrep. Planen skal legge til rette for økt verdiskaping og skape mest mulig forutsigbare rammer for reiselivet.» Videre sier gjeldende reguleringsplan (vedtatt 02.05.00) at planens formål er «Å legge forholdene til rette for fortsatt bruk av den nordre delen av Nordkapp-platået til turistanlegg og turistområde».

1.1 Rolle

Hurtigruten AS har 11 skip i operasjon på norskekysten, samt tre skip i explorervirksomhet i Arktis og Antarktis. Selskapet driver også en omfattende landbasert virksomhet blant annet gjennom destinasjonsselskapet Hurtigruten Svalbard, hvor overnatting, utfluktsaktiviteter og teknisk service inngår i porteføljen.

Hurtigruten sysselsetter 2000 ansatte direkte og 1200 indirekte gjennom selskapets mange underleverandører. Det er vist at det er 50 % høyere sysselsetting og 70% høyere verdiskaping i reiselivet i Hurtigrutens nordnorske anløpskommuner, enn i kommuner uten anløp av Hurtigruten. Dette skyldes i stor grad ringvirkninger av turistvirksomheten Hurtigruten bidrar med. (MENON-PUBLIKASJON NR. 54/2016).

Hurtigruten er i dag den enkeltaktøren som bringer desidert flest besøkende til Nordkapp-platået, med rundt 55.000 betalende gjester årlig. Som eneste fester på store deler av gjeldende planområde, kontrollerer Rica Eiendom/Scandic den kommersielle virksomheten på platået.

1.2 Dagens situasjon på Nordkapp-platået

Hurtigruten oppfatter ikke at dagens løsning på Nordkapp-platået fungerer optimalt, verken for våre gjester, Nordkapps befolkning, næringslivet i regionen, turister eller friluftsbesøkende. Dagens forvaltning av Nordkapp-platået er styrt ved enkeltaktør som har enerett, ikke bare på all kommersiell virksomhet på platået, men også på infrastrukturen og avgiftsinntektene fra besøkende. Dette preger både plangrunnlaget, adgangsavgiften og festeavtalene med grunneier Fefo.

Nordkapp-platået er et av landets desidert viktigste reisemål. Hurtigruten mener at Nordkapp-platået har et større potensiale som helårlig turistdestinasjon, og at platået i større grad kan anvendes på en måte som sikrer økt verdiskapning og sysselsetting, enn hva som er tilfelle i dag. Vi erfarer at dagens turister oftere etterspør unike opplevelser, og er opptatt av kvalitet. Vi mener derfor at et viktig element i planarbeidet bør være å vurdere og tilrettelegge for at Nordkapp-platået utvikles til en opplevelsesdestinasjon med helårlig drift og større lokal verdiskapning og sysselsetting.

Vi registrerer at det nå er iverksatt en renovering av deler av Nordkapphallen. Dette er nødvendig for å heve standarden på anlegget, men stiller spørsmål ved om det er tilstrekkelig til å sikre den nødvendige nivåhevingen. Vi vil også fremholde at forvaltningen av naturen på platået bør ha en mer forsvarlig forvaltning. Parkeringsplassen framstår i dag som et sår i det unike terrenget, og bør integreres bedre. Også uteareal og opparbeidet publikumsareal, inkludert gjerder og utsiktspunkter bør oppgraderes. Vi er også av den oppfatning at adgangsavgiften for friluftsbesøkende er for høy i et selvkostperspektiv.

Nordkapp-platået er en av Hurtigrutens mest populære utflukter. Vi har formidlet våre behov i fht kvalitetsheving og utvikling av platået til dagens festere og drivere. Hurtigruten mener at det er viktig at kommunen, gjennom planprosessen, også stiller større krav til til bærekraft i det naturbasert reiselivet på Nordkapp-platået, både i forhold til naturforvaltning, historieformidlingen, mangfoldet, tilbudet til gjestene og lokale ringvirkninger. Hurtigruten mener at monopolsituasjonen på Nordkapp-platået kan ha bidratt til man ikke har fått en ønsket utvikling av platået.

Hurtigruten mener erfaringen med forvaltningen av Nordkapp-platået tilsier at monopolsituasjonens på Nordkapp-platået bør avsluttes, og at kommunen, gjennom sitt planarbeid, i større grad bør legge til rette for økte lokale ringvirkninger, et bedre tilbud både til turister og friluftsbesøkende, og en mer forsvarlig forvaltning av naturen. Dette innebærer å åpne for både komplementerende og konkurrerende virksomhet på platået, der man samtidig styrker kommunens posisjon i forhold til aktørene.

1.3 Reforhandlinger av festeavtaler

Grunnen til så godt som hele Nordkapphalvøya eies og forvaltes av Finnmarkseiendommen.

Selve Nordkapp-platået er festet til bort til Nordkap vel AS som har hovedeier Nordnorsk Hotelldrift AS (95%), som igjen eies av Rica Eiendom AS.

Festeavtale for festenummer 10 ble inngått i 1957, og den gang for 60 år. Denne dekker 48 dekar. Festet ble avtalt fornyet i 1994, og gjelder nå ut 2018.

Festeavtale for festenummer 6 ble inngått i 1982. Denne skulle gjelde Hornvika og hele Nordkapp-platået. Festet skulle opprinnelig gjelde til 2011.

Fester har etter begge festeavtalene rett til ny festekontrakt for *bebygde eller opparbeidede arealer*. Bortfester kan imidlertid fastsette nye vilkår for festet. Denne retten må det regnes med at Rica/Scandic vil benytte. Finnmarkseiendommen har imidlertid ingen plikt til å fornye festet til Rica/Scandic for arealer som per i dag er ubebygde eller ikke er opparbeidet.

Et annet forhold er at staten v/ Finnmarkseiendommen, kun har tatt en symbolsk festeavgift. I 1994 ble denne fastsatt til kr. 45.000 per år. Staten har altså gitt bort svært verdifulle rettigheter gratis – uten å kreve noen gjenytelse fra Rica/Scandic. Man kan forstå at en vil legge til rette for den part som skal utvikle Nordkapp som destinasjon, og forta investeringer i denne forbindelse. Staten som grunneier, på festetidspunktet gjennom Statskog, har likevel vært nærmest uforståelig generøs.

Bortfester bør gjennom nye betingelser i den fremtidige festeavtalen sikre en god og bærekraftig forvaltning av det unike området, til det beste for besøkende, naturen og befolkningen i Nordkapp kommune og Finnmark fylke.

1.4 Utleggelse av planprogram og annonsering oppstart planprosess

Hurtigruten leverte ikke inn en forhåndsmerknad til planprogrammet. Planprogrammet ble forstått som tilstrekkelig åpent for en kommende planprosess og hadde følgende overordnede mål: planområdet skal «utformes gjennom et helhetlig plangrep. Planen skal legge til rette for økt verdiskapning og skape mest mulig forutsigbare rammer for reiselivet.».

Rammebetingelser fra kommuneplanens samfunns- og arealdel videreført som målsettinger og retningslinjer for planarbeidet: «*Nordkappturismen skal utvikles til å bli et bærekraftig, helårlig reisemål basert på bruk av hele kommunen. Nordkapps befolkning skal føle et økt eierskap til reiselivsmålet*»

Videre ble det forstått at samspillet mellom ny områderegulering og fornyelse/reforhandling av festeavtaler lå implisitt i planprosessens politiske målsettinger om å styrke og ytterligere vitalisere Nordkapp-plataet som et av Norges viktigste reiselivsdestinasjoner.

2. Bakgrunn for merknaden

Hurtigruten mener at det foreliggende planforslaget ikke i tilstrekkelig grad fanger opp de opprinnelige planfaglige intensjonene og de politiske målene som ble beskrevet i planprogrammet. Hurtigruten er i dag en av Norges største reiselivsaktører, og har en sterk interesse i utviklingen av sentrale destinasjoner langs kysten, som Nordkapp-plataet. Vi fremmer derfor en egen uttalelse til planforslaget, som nå ligger ute til offentlig ettersyn, som i større grad ivaretar de opprinnelige intensjonene.

3. Planforslaget som svar/konkretisering av fastsatt planprogram.

3.1 Økt verdiskapning

Planprogrammet beskriver tilrettelegging for økt verdiskapning som et av planens viktigste mål. Hva planforslaget som sådan legger til grunn for disposisjoner for å oppnå dette målet er ikke beskrevet i planen. Kapittel 5 vurderer dog en rekke tiltak tematisk fremstilt, men vurderingene må forstås dithen at et fortsatt monopol fra en aktør (fester) på virksomheter innenfor planområdet settes som en forutsetning. Både i planbeskrivelsen og i saksfremlegget i forkant av utleggelse til offentlig ettersyn heter det: "I den grad det skal legges til rette for endringer knyttet til fasiliteter, aktiviteter og drift bør det tilstrebes at dette foregår på en bærekraftig

måte - og heller åpne for kompletterende enn konkurrerende virksomhet". Det er hverken utredet eller underbygget hvorfor dette er det beste svaret på økt verdiskapning og hvorfor dette tilsynelatende settes som en positiv forutsetning i planens konsekvensvurderinger. Merknadsstiller kan ikke se at planens klare begrensning av konkurrerende virksomhet er fundert i et politisk eller administrativt vedtak. Merknadsstiller er kjent med at denne type problemstillinger har vært behandlet i konkurransetilsynet og stiller derfor spørsmål ved om planforslagets konkurransebegrensende element er et brudd på konkurransereglene.

Generelt har tilsynet uttalt følgende:

«Etter Konkurransetilsynets oppfatning bør offentlige myndigheter være svært varsomme med å gripe inn i markedets evne til å avgjøre hvem og hvor mange som skal etablere seg innenfor en bransje, også når dette kan få konsekvenser for et bydelssenter og ikke bare de enkelte næringsdrivende. Det bør i stedet tas utgangspunkt i at fri etablering og velfungerende konkurranse i markedet vil fremme forbrukernes behov mht. hvordan butikk- og senterstrukturen skal være i de ulike bydelene.

Konkurransetilsynet vil også oppfordre kommunen til å la hensynet til konkurransen komme inn i vurderingen som et selvstendig positivt element. Ved å fjerne etableringshindringer, slik at nye aktører kan etablere seg i konkurranse med de etablerte, vil planmyndighetene kunne bidra til lavere priser og et bedre tilbud av varer og tjenester til befolkningen.»

(Kilde: <http://www.kt.no/globalassets/vedtak-og-uttalelser/vedtak-og-avgjorelser/2005/papekning-lidl-konkurranseloven--9e---konkurransemessige-virkninger-av-avslag-pa-byggetillatelse.pdf>)

3.2 Forhåndsmerknader innkomne

Det vises til møter med enkelte merknadsstillere i forkant av vedtak om planprogrammet, men utfallet av møtene og hvordan planforslaget har imøtekommet innkomne merknader er ikke redegjort for i planmaterialet.

Hurtigruten stiller spørsmål ved om medvirkningsprosessene beskrevet i planprogrammet er tilfredsstillende fulgt opp eller redegjort for i planforslaget og forutgående planprosess.

3.3 Krav om konsekvensutredning (KU)

Slik planforslaget nå foreligger, med en kraftig reduksjon av byggeområder i forhold til overordnet plan (kommuneplanen) utløser ikke planforslaget krav om KU, slik vi forstår kriteriene i forskriften og planforslagets forhold til overordnet og gjeldende planverk. Forslagstiller har likefullt gjort en vurdering av tematiske tiltak som kan gjennomføres på sikt i planområdet, men kriteriene for vurderingene er ikke beskrevet og fremstår som uklare.

Hurtigruten vil bemerke at selv om planforslaget som sådan vil kunne fortolkes til ikke å utløse krav om KU, anses vurderingene som ligger til grunn for dette som mangelfulle. Kriterier for konsekvensvurderingene av tematiske tiltak er også fraværende. Se forøvrig punkt 3.1.

4. Plankartet/foreslått arealbruk

4.1 Vertikalnivåer

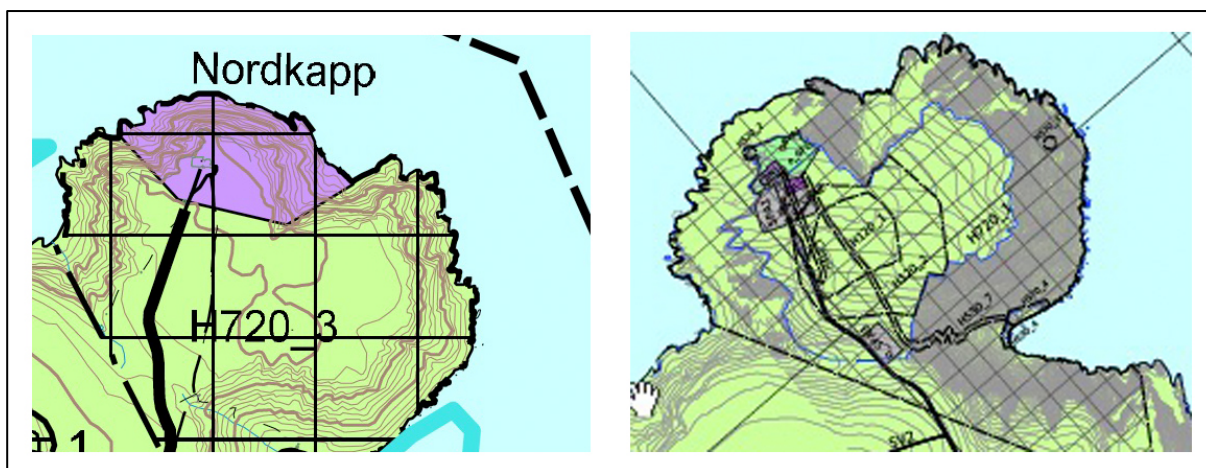
Plankartet opererer med benevnelsen vertikalnivå 1 og vertikalnivå 2. Dette kan ikke medføre korrekt fremstilling da utsnitt som er benevnt Vertikalnivå 1 kun er en forstørrelse av det arealet i plankartet som utgjør Nordkapp-platået. Forvirringen blir enda større da kap 6.6 i planbeskrivelsen henviser til arealer over og under bakken og at dagens situasjon er videreført i plankartet.. Det fremgår ikke av plankartet hva som foreslås i henholdsvis vertikalnivå 1 og

vertikalnivå 2, det redegjøres heller ikke i planbeskrivelsen hvorfor det er forhold i planforslaget som tilsier en bruk av vertikalnivåer.

Plankartet må forventes å være fremstilt etter forskriften.

4.2 Arealformål i forhold til overordnet plan

Planforslaget representerer en betydelig reduksjon av areal avsatt til bygg- og anleggsformål i forhold til kommuneplanens arealdel.



Det er lite i planforslaget som beskriver bakgrunnen for denne reduksjonen og omreguleringen til LNFR-område fra generelt flateregulert næringsformål i påvente av en mer detaljert plan som skal dekke følgende målsetting: "Det er et mål for planleggingen at det skal tilrettelegges for økt verdiskapning og skape mest mulig forutsigbare rammer for brukerne av området".

Hurtigruten etterspør en planfaglig eller politisk begrunnelse for en slik omfattende innskrenking av arealbruk og dermed nye tiltak fra vedtatt KPA til forslag for områderegulering.

4.3 Arealformål i forhold til nye festere/ny festeavtale

Dagens festeavtale gjelder ut 2018. Fra 2019 er det et potensial for å optimalisere bruken og driften tilknyttet Nordkapp-platået. Dagens fester, Scandic, har dog festerett for bebyggelsen og dermed dagens byggeområder. Planforslaget slik det foreligger nå hindrer i praksis den muligheten som ligger implisitt i reforhandlinger og nye festeavtaler. Dette med bakgrunn i plankartets forslag til arealbruk.

Slik planforslaget nå foreligger er planens arealbruk en blåkopi av fester, Scandic, sin merknad til kommuneplanens arealdel. Her ønsket Scandic en betydelig innskrenking av dagens arealbruk og dermed muligheter for ytterligere utvikling av platået. Merknaden er fullt ut forståelig, all den tid Scandic er en privat aktør med en meget gunstig avtale for egen forretningsdrift. Det er dog betenkelig at Nordkapp kommune og Finnmarkseiendommen, som grunneier og forslagstiller, i så stor grad sikrer en privat aktør monopolrettigheter i overskuelig framtid uten politiske eller planfaglige begrunnelser og fremmer et planforslag som i stor grad må kunne hevdes å være i strid med intensjonene i planprogrammet.

Hurtigruten anser planforslagets arealbruk som i stor grad kun tilpasset eksisterende festers interesser fremfor en oppfølging av fastsatt planprogram.

5. Forslag til endringer

5.1 Primært

Primært ønsker merknadsstiller at planforslaget sendes tilbake til administrasjonen for en betydelig revisjon av både planforslag og planprosess. Grunnlaget for en områderegulering bør forankres i en bredere mulighetsstudie for framtidens Nordkapp-platå. En mulighetsstudie hvor det åpnes opp for flere aktører, og større bredde i tilbud for friluftsliv og turismenæring. Resultatet av en slik mulighetsstudie vil videre forankres i en vesentlig mer fleksibel områderegulering hvor nåværende og nye aktører kan med basis i nye festeavtaler, nye prosjekter og aktiviteter igjen forankre og konkretisere dette gjennom kommende detaljreguleringer med tilhørende åpne planprosesser.

5.2 Sekundært

Sekundært, hvis planforslaget slik det foreligger, politisk vedtas og gjøres gjeldene bør arealet avsatt til næring i kommuneplanens arealdel avsettes til kombinasjonsformål LNFR med andre tilhørende angitte hovedformål. Fremtidige aktører og tiltak vil da kunne konkretiseres og kvalitetssikres gjennom detaljreguleringer ved å opprettholde plankravet og de generelle tematiske dokumentasjonskravene som ligger i foreliggende planforslags planbestemmelser.

6. Hurtigruten som aktør på Nordkapp-platået

Helårig virksomhet og helårige arbeidsplasser står sentralt når man driver bærekraftig destinasjonsutvikling. I dag er Hurtigruten, med sin helårige rute med to daglige anløp i Honningsvåg, den fremste, og trolig eneste aktøren som har et gjestegrunnlag som kan sikre vinteråpning på Nordkapphallen og helårigvirksomhet på platået. Dette illustreres best ved at Nordkapphallens åpningstider er satt tilnærmet identisk til Hurtigrutens liggetid i Honningsvåg – fra kl 11 til 15.

Hurtigruten mener kommunen må legge til rette for en best mulig forvaltning av Nordkapp-platået for å oppnå målene om vekst i bærekraftig helårig reiselivsvirksomhet, og planprogrammets målsetting om økt verdiskapning og forutsigbare rammer for reiselivet.

Planprogrammet poengterer helt riktig hensynet til hele kommunen i utviklingen av Nordkapp-turismen, og ikke minst lokalt eierskap til reiselivsmålet. Skal man klare dette må monopolsituasjonen på selve platået endres. Det er ikke tvil om at betydelige investeringer innen reiseliv i Nordkapp kommune vil kreve en tilgang til platået.

Rett forvaltet kan platået gi store lokale ringvirkninger. Platået i seg selv er så avgjørende for å trekke turstier til Nordkapp, at det har ingen hensikt å se for seg en utvikling av flere helårige reiselivsaktiviteter i området, uten en tilgang til platået.

Som en stor aktør med betydelig erfaring fra bærekraftig destinasjonsutvikling i Arktis, og med helårig distribusjon av gjester til Nordkapp kommune, Honningsvåg og Nordkapp-platået, ser Hurtigruten på Nordkapp med stor interesse. Vi driver i dag omfattende samarbeid med 60 lokalt eide og lokalt drevne utfluktsleverandører på land langs norskekysten. Vi mener at det med utgangspunkt i tilgang til platået skal kunne skapes langt større ringvirkninger fra reiselivet i Nordkapp kommune enn i dag.

Hurtigruten ser definitivt potensialet i å etablere en bærekraftig helårs turistvirksomhet med høy kvalitet i Nordkapp. En virksomhet tuftet på norsk arkitektur, nord-norske materialer og råvarer, grønne løsninger og historieformidling av Finnmarks kulturarv. Dette kan bestå av et

gjennomarbeidet konsept «Nordkapp Opplevelsessenter», basert på flere elementer ikke bare isolert til platået. Konseptet relatert til platået må ha gjennomgående fokus på den unike destinasjonen, både med tanke på arkitekturen uttrykk, materialvalg, råvare-valg og produktinnhold.

- Begrenset «high end» og diskret opparbeidet og mindre overnattingsfasiliteter på selve platået
- Unikt spisested tuftet på lokale råvarer fra Finnmark – restaurant og bistro
- Tilknyttet servicesenter med fasiliteter for alle
- Vær-beskyttede utkikkspunkter
- Guidede turer til/fra Nordkapp-platået
- Naturbasert lokalguide-konsept til eks Hornvika og Knivskjelodden

Merknadsstiller mener tilgang til denne typen begrensede, men unike, platå-relaterte aktiviteter kan være det som skal til for å utløse betydelige investeringer relatert til større reiselivskonsepter i andre områder i kommunen.

Et særs viktig moment er allmennhetens tilgang til platåets nordligste punkt. Vi er av den klare oppfatning at alle aktørene på platået, og naturligvis alle besøkende, i fremtiden må sikres lik tilgang til platåets nordligste punkt, i dag markert med Nordkappmonumentet.

7. Avsluttende kommentar og oppsummering

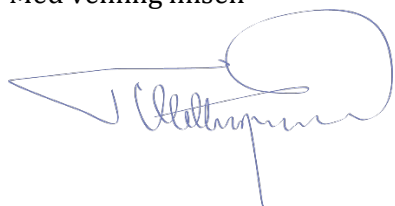
Hurtigruten mener de siste tiårenes monopol og avgiftsregime på Nordkapp-platået har vært til hinder for utvikling, kvalitetsforbedring, bærekraftig forvaltning og vekst i Nordkapp. Vi mener potensialet er enormt, ikke bare på platået, men også ellers i kommunen og Finnmark fylke. Potensialet knytter seg ikke bare til økt antall gjester på platået. Med flere overnattingssteder i tilknyttede områder, flere tilgrensende helårige aktiviteter og servicetilbud vil den lokale verdiskapningen øke gjennom ringvirkninger og helårige arbeidsplasser.

Konkurransen, forvaltet og regulert riktig, vil gi incentiver til innovasjon og kvalitetsforbedring, med påfølgende vekst og økt lokal verdiskapning og sysselsetting. Dette bør Nordkapp kommune sikre gjennom de pågående prosessene relatert til områderegulering av Nordkapphalvøya.

Planforslaget, slik det foreligger nå, er kun en garanti for status quo. Planforslaget tilrettelegger for videre monopolisert drift, der adgangsavgift, ikke godt forvaltede reiselivsprodukter, er drivende for inntektene til aktørene. Planforslaget hindrer aktivt andre aktører i å bidra til utviklingen av Nordkapp-platået i tråd med forutsetningene i kommuneplanens strategier og ikke minst i forhold til fastsatt planprogram.

Hurtigruten vil sterkt advare mot å vedta områdereguleringen slik den nå er foreslått.

Med vennlig hilsen



Thomas Westergaard
SVP Product & Hotell Operations
Hurtigruten AS