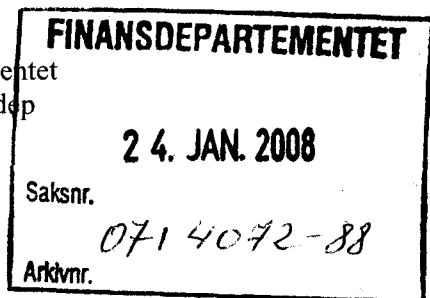




Finansdepartementet
Postboks 8008 dep
0030 Oslo



Vår dato 22.01.2008
Deres dato 15.11.07
Vår referanse k
Deres referanse 07/4072SØARO

Utredning om betaling for bruk av arealer i kystsonen – merknader fra NHO-Troms

Vi er forelagt Finansdepartementets henvendelse til kommuner og organisasjoner av 15.11.07 i anledning oppstart av et utredningsarbeid om betaling for bruk av areal i kystsonen.

Vi er videre kjent med at frist for merknader var satt til den 20. desember 2007. Vi tillater oss allikevel å komme med merknader etter denne frist, og håper disse vil tas i betraktning i det videre arbeidet med utredningen.

Merknadene er utarbeidet i samarbeid med h.r. advokat Tor N. Rekve i Tromsø.

Vi ønsker å inngi en, etter vår oppfatning, nødvendig rettslig innfallsvinkel som bør klargjøres i forbindelse med utredningsarbeidet:

I FORMÅL.

Finansdepartementets formål er definert ”om og på hvilken måte kommunene bør få adgang til å innkreve betaling for bruk av kystareal”.

Vi oppfatter at adgangen til avgiftsadgangen er ment å skulle gjelde i tillegg til eiendomsskatten i sjøområder, sml. Gulen-saken Rt. 2002 side 1411. Vi behandler derfor ikke dette temaet nærmere nedenfor utover å konstatere at flertallet i nevnte sak konkluderte med at lov om eiendomsbeskatning omfatter sjøområder utenfor den private eiendomsgrense.

II RETTSLIG UTGANGSPUNKT.

Slik vi ser det kan ikke Finansdepartementet ”beslutte” å innføre betaling for bruk av kystareal uten at man har hjemmel for et betalingsvedtak. I norsk rett bekjenner vi oss til legalitetsprinsippet, og med det menes at det må være hjemmel i lov, eller i forskrift med hjemmel i lov, før det kan treffes et vedtak som får virkning overfor den enkelte borger.

Det må følgelig nærmere utredes hvorledes Finansdepartementets betalingskrav kan være hjemlet i vårt eksisterende lovverk - eller om det er tanken å innføre en ny lovbestemmelse.

Siden en slik lov åpenbart berører spørsmålet om eiendomsrett, eller rådighet med utgangspunkt i eiendomsrettslige betraktninger, møter man også et grunnlovsspørsmål - påbudet i Grunnloven § 105 at ingen er forpliktet til å avstå eiendom uten full erstatning, jfr også EMK's tilleggsprotokoll fra 1952 artikkel 1.

III EIENDOMSRETT OG ALLEMANNSRETT.

1. Eiendomsrett.

I kystsonen har vi relativt klare regler om eiendomsrett - selv om disse reglene foreløpig ikke er nedfelt i lov:

- 1.1. Den som eier et strandareal er også eier ut i sjø. Eiendomsretten går til marbakken, eller hvis sådan ikke finnes, til kote -2 fra alminnelig lavvannstand. Også i de tilfeller hvor man står overfor brådyb fra stranden, er det et område under havflaten som tradisjonelt hører til privat eiendomsrett.
- 1.2. Utover kote -2 er det også anledning til å erverve grunn til privat eiendom forutsatt man foretar utfylling, og utfyllingen ikke strider mot havneplan, reguleringsplan o.l.
- 1.3. I tillegg til eiendomsrett har man også det som defineres som strandretten - retten til fri forbindelse mellom sjø og land. Denne definerte rett er betraktet som en særrett, og som ikke kan fratras strandeier uten særskilt hjemmel, og mot full erstatning for økonomisk tap.
- 1.4. I tillegg til eiendomsrett under sjøoverflaten og strandretten har man også et tredje begrep man må forholde seg til - tilflåtsretten. Denne rett defineres som en strandeiers rett til å kunne motsette seg at det etableres hindringer i sjøen utenfor egen strand som hindrer tilgang til strandsonen. Tilflåtsretten er også i norsk rett akseptert som en særrett, og som ikke kan fratras/hindres uten hjemmel og uten å måtte betale full erstatning for økonomisk tap.
- 1.5. Det bør ikke være særlig tvilsomt at det må trekkes opp en grense mot ovennevnte rettigheter når det overveies å kreve betaling for bruk av areal i kystsonen. For at det overhodet kan bli snakk om betaling må staten ha et grunnlag som består i at det er statens om har eier- og råderett over de arealer som i tilfelle skal avgiftsbelegges. Det må derfor settes krav til utredningsarbeidet at denne grensedragnings blir iaktatt.

2. Allemannsrett.

- 2.1. Den grunnleggende forutsetning for at Finansdepartementet overhodet tenker på å innføre betalingsplikt for bruk av kystsonen bygger på den forutsetning at staten har rådighet over sjøoverflate og sjøgrunn utenfor det som er underlagt private rettigheter, jfr punkt 1.

Vi legger til grunn at det er staten som i kraft av statsrettslig overhøyhet rår over all grunn i Norge som ikke er okkupert av private. Denne problemstilling er kjent på land ved at staten aksepteres som eier i fjellområdet utover den grense som trekkes for privatøkonomisk næringsutøvelse. Denne grense er trukket opp gjennom Høyfjellskommisjonens arbeid i Sør-Norge og ved Utmarkskommisjonens avgjørelser i Nordland og Troms.

Samme regel antas å gjelde for all grunn og sjøoverflate utover privat okkupasjon og rådighet.

Statens rett til kontinentalsokkelen og til sjøoverflaten er jeg klar over har vært gjenstand for utredninger, og også rettsaker i forbindelse med spørsmålet om konsesjon og kvotetildeling for fisket. Detaljene i denne problemstilling går jeg ikke inn på, og har heller ikke dypere kjennskap til.

Jeg vet også - noe overfladisk - at det er et utredningsarbeid på gang for om mulig å innføre en lov som går på at staten skal ha full rådighet over områder under sjø med tanke på oppdrett, havbruksnæring o.l. Hvor langt dette arbeidet er kommet vet jeg ikke, men hvis en slik regel skal innføres griper det inn i allemannsretten, og da er det parallellitet til Finansdepartementets innspill. Det er derfor grunn til å se nærmere på sammenhengen i nevnte lov- eller utredningsspørsmål.

- 2.2. Forslag om betaling for bruk av areal i kystsonen møter klart allemannsretten. Allemannsrett er et begrep i Norge - og det deles faktisk ikke av så mange andre land i Europa, men som er sikkert forankret både i lovverket (friluftsløven) og i folks rettsbevissthet.

Inneføring av betalingsplikt for bruk av områder i kystsonen går direkte i konflikt med allemannsretten. Det oppstår derfor spørsmål om hvor sterkt allemannsretten står i forhold til et inngrep som staten planlegger å innføre - betaling for bruk av en allemannsrett. Et slikt spørsmål kan umulig avgjøres uten at det blir foretatt en grundig analyse av allemannsretten i forhold til planlagt avgiftsregime.

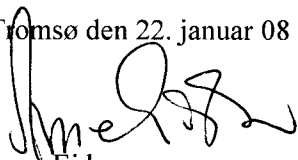
Jeg finner i denne sammenheng grunn til å minne om at allemannsretten er klart styrket i den senere tids rettsutvikling. Jeg går ikke nærmere inn på dette utover å nevne at det var begrepet "allemannsrett" som nylig var Høyesteretts begrunnelse for å gi barn under 16 år rett til å fiske i vassdrag uten å måtte forholde seg til grunneiers fiskerett, jf. Rt. 2004 s. 1985.

- 2.3. Konsekvensene av det jeg fremholder om allemannsretten er at man før vedtak om betaling for bruk av areal i kystsonen også må trekke opp grensen for allemannsretten og om det er mulig å innføre betalingsplikt for bruk av et areal som klart må defineres som tilhørende allemannsretten.

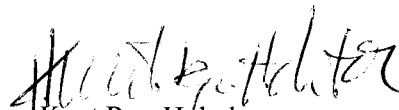
IV AVSLUTNING.

Med den sammensetning som arbeidsgruppen har fått ser det ut til at det er en politisk sammensatt gruppering. Arbeidsgruppen bør imidlertid gis en dimensjon som hensyntar rettighetsspørsmål, og man må søke bistand for å få klarlagt de rettsspørsmål vi peker på. Gjør man ikke det kan Finansdepartementets utspill komme skjevt ut.

Tromsø den 22. januar 08



Arne Eidsmo
regiondirektør NHO-Troms



Knut Rye-Hølmboe
advokat NHO-Troms

kopi

- NHO-S Innovasjon, ved avd. dir. Inger Aarvig
- NHO regionforeninger
- Tromsø kommune
- Troms fylkeskommune
- FHL-Oslo