

REGJERINGSADVOKATEN

EKSPPROPRIASJONSRETT H-12

OVERSIKT: EKSPROPRIASJON OG RÅDIGHETSREGULERING, GRENSEDRAGNINGEN M.V. ADVOKAT SIRI K. KRISTIANSEN

1. INNLEDNING

1.1 Nærmere om opplegget for forelesningene

1.1.1 *Pensum og læringskrav*

1.1.2 *Forelesningsplanen – gjennomgang av de ulike temaene*

2. HVA ER EKSPROPRIASJON?

2.1 Innledning

Grunnloven av 17. mai 1814 (Grl.) [§ 105](#)

Ekspropriasjonserstatningsloven av 6. april 1984 nr. 17 ([E/vl](#)) [§ 2a](#)

Oreigningsloven av 23. oktober 1959 nr. 3 ([O](#)) [§ 1](#)

Plan- og bygningsloven av 27. juni 2008 nr 71 § n16-11

2.2 Noen generelle betraktninger om ekspropriasjon

2.2.1 *Behovet for ekspropriasjon*

2.2.2 *Alternative virkemidler*

- Oppkjøp av arealer
- Makesifte

- Forkjøpsrett
- Vilkår ved konsesjon, jf Rt 2005 s 607

2.2.3 *Noen hovedpunkter i forholdet til andre rettsområder*

Plan- og bygningsretten

Erstatningsretten

Alminnelig forvaltningsrett

2.3 **Begrepene ekspropriant og ekspropriet**

2.4 **Den ubetingede retten til erstatning etter grl § 105**

2.5 **Ekspropriasjonerstatningsloven (E) av 6. april 1984 nr. 17 - oversikt**

2.6 **Hvilke posisjoner har erstatningsrettslige vern?**

- Problemstillingen: hvilke tredjemenn er vernet?
- O § 24 løser ikke spørsmålet, men forutsetter at tredjemenn kan ha krav på erstatning, idet det heter at denne skal "fastsetjast særskilt"
- Minimumsvilkår at tredjemann har en rettighet når skjønnet avholdes, eventuelt når eiendommen forhåndstiltredes, jf Rt. 1999 s. 399 (Ulvseth)
- Skillet mellom tingelige og obligatoriske rettigheter
 - * Fleicher, Norsk Ekspropriasjonsrett 1978 s. 409
 - * Odd Jarl Pedersen, Ekspropriasjon, s. 142 flg
- Unntaksvis kan faktiske fordeler av eiendommen gi krav på erstatning
 - * Rt 1957 s. 400 (Tålt bruk)
 - * Rt. 1973 s. 452 (Blåtind)

- Allemannsrettigheter erstattes normalt ikke, dog Rt. 1985 s. 247

3. HVA ER RÅDIGHETSREGULERING?

Lovbestemt begrensning i eierens rådgighet som ikke overfører eiendomsrett eller annen rådgighet til andre

4. GRENSEN MELLOM EKSPROPRIASJON OG RÅDIGHETSREGULERING

4.1.1 *Problemstillingen*

4.1.2 *Rettspraksis*

Rt 1918 s 401 (Den store konsesjonssaken)

”Raadighetsretten over fast eiendom strækker sig ikke videre, end lovgivning og retsorden bestemmer. Medfører den legale indskrænkning en *avstaaelse* fra eierens side og fra statens side en tilegnelse, som helt eller delvis *overfører eiendomsraadigheten* til staten eller andre til dens videre utnyttelse i samme eller andet øiemed, følger det av grundlovens §105 og almindelige retsbegreper, at der maa ydes fuld erstatning. Og det kan ikke gjøre nogen forskjel, om tilegnelsen er væsentlig eller uvæsentlig.

Anderledes staar saken, hvor der ikke er tale om en *avstaaelse* og tilegnelse, men om saadanne bestemmelser, som av almene hensyn, i samfundets interesse sigter til at *regulere eiendomsraadigheten*, uten at der sker nogen overførelse til andre.”

Rt 1970 s 67 (Strandlovdommen)

«Utgangspunktet må være at lovgivningens regulering av eierrådigheten normalt ikke påfører det offentlig erstatningsplikt, og at det - *for så vidt ingen avståelse blir krevd* - skal meget til før det må betales erstatning etter prinsippet i Grunnloven §105. »

Rt 1973 s 705 (Krokedal)

«Det inngrep som fredningen innebærer for Krokedal, er ikke ekspropriasjonsartet for så vidt som vedtaket *ikke tar sikte på å overføre verdier fra ham til andre*. Dersom fredningen allikevel har medført fordeler fra andre - det er her særlig pekt på Opsalgården som i noe begrenset omfang kan fortsette å fiske - så er det en *utilsiktet bivirkning* som ikke kunne unngås hvis fredningen skulle gjennomføres. »

”Mellomspillet” i Rt 1978 s 442 (Lamyra)

”Jeg er i utgangspunktet selvsagt ikke uenig i at det i henhold til loven om naturvern - likesom etter en rekke andre lover - kan pålegges en grunneier begrensninger i hans rådighet over sin eiendom uten at han har krav på erstatning. Dette er som nevnt av førstvoterende fastslått i rettspraksis og må anses for uomtvistelig. I dette tilfelle foreligger det imidlertid særlige forhold som ettermin oppfatning bevirker at fredningsvedtaket for så vidt det rammer sandforekomsten, må likestilles med ekspropriasjon. Det gjelder her et fredningsvedtak som er rettet mot noen få bestemte eiendommer. Videre er etter opplysningene i saken sandtak den eneste mulige anvendelse av det areal hvor sandforekomsten er lokalisert. Sandtak var også før det første - midlertidige - fredningsvedtak i drift. Ved vedtaket ble denne - forutsetningsvis eneste - bruk av den del av sandforekomsten som ligger innen det fredede område, avskåret uten begrensning i tid. Det innebærer at på Gjerdes hånd er det tilbake bare en formell, en « tom », eiendomsrett. Det er da ikke lenger bare tale om en regulering av grunneierens rådighet over sin eiendom, men om totalt bortfall av rådigheten. For Gjerde må da - slik jeg ser det - fredningen av sandforekomsten fremstå likt med en fysisk avståelse.”

Rt 1987 s 80 (Rønnåsmyra II)

”Det kan neppe være tvilsomt at fredningsvedtak etter naturvernloven, også reservat- og naturminnefredning som omfattes av de særlige regler i lovens § 20 og § 20a, må anses som rådighetsinnskrenkninger og ikke ekspropriasjon. Av betydning i denne forbindelse er at fredning ikke innebærer en overføring av rådighet, og at adgangen til å utnytte et område i større eller mindre grad fryses fast. At også reservat- og naturminnefredning er rådighetsinnskrenkninger og ikke ekspropriasjon, lå til grunn for lovendringen i 1985. Begrunnelsen for lovendringen var nettopp at man stod overfor rådighetsinnskrenkninger som i sine virkninger lå nær opp til ekspropriasjon.

De ankende parter har særlig påberopt seg Høyesteretts dom i Rt-1978-442 (Lamyra), hvor det under dissens 3-2 ble lagt til grunn at eieren av et område som var omfattet av en reservatfredning, hadde krav på erstatning fordi han ble hindret i å utnytte den del av en sandforekomst som lå innen det fredede område, uten hensyn til om inngrepet var vesentlig. Den begrunnelse som ble gitt for at fredningen av sandforekomsten måtte « fremstå likt med fysisk avståelse », er ikke holdbar. Det syn flertallet i Lamyra-saken bygde på, må iallfall i det vesentlige anses fraveket ved senere rettspraksis, se Rt-1980-94 (Fiskum) og Rt-1982-850 (Arekilen). Jeg peker på at sontringen mellom rådighetsinnskrenkninger og ekspropriasjon ikke lenger har praktisk interesse i forhold til erstatning for reservat- og naturminnefredning etter de regler som ble gitt ved endringsloven av 1985.”

5. ERSTATNING FOR RÅDIGHETSREGULERINGER ETTER ANALOGI FRA GRL § 105/ALMINNELIGE RETTSGRUNNSETNINGER

5.1 Det klare utgangspunktet er at rådighetsreguleringer ikke medfører erstatningsansvar

5.1.1 Rådighetsregulering er et utslag av lovgivers alminnelige lovgivningskompetanse, jf Grl. § 75a

Rt. 1970 s 67 (Strandlovdommen)

”Før jeg går inn på strandlovens alminnelige forhold til Grunnlovens §105 og på Haugens spesielle stilling, finner jeg det nødvendig å komme noe inn på betydningen av Grunnlovens §105 for det som vanligvis betegnes som innskrenkninger i en eiers rådighet over sin eiendom. Partene har med utgangspunkt i den statsrettslige teori og rettspraksis gått ut fra at lovgivningen uten hinder av Grunnlovens §105 i stor utstrekning kan foreta slike rådighetsinnskrenkninger erstatningsfritt, men at det må trekkes en grense. De er også enige om at grensetrekkingen vil bero på en totalvurdering av alle foreliggende omstendigheter, men de er uenige om hvilken vekt de enkelte momenter skal tillegges i vurderingen, og hvor grensen for de erstatningsfrie reguleringer går. Jeg skal komme tilbake til dette spørsmål. Det er nødvendig å si noe om selve utgangspunktet for vurderingen.

I konsesjonslovsdommen i Rt-1918-401 på side 403 bygde hele flertallet i Høyesterett på det votum som tredjevoterende i byretten, assessor Siewers, hadde formet, og som er inntatt i Rt-1914-177 på side 205 flg. Fra dette siterer jeg følgende:

”Raadighetsretten over fast eiendom strækker sig ikke videre, end lovgivning og retsorden bestemmer. Medfører den legale indskrænkning en avstaaelse fra eierens side og fra statens side en tilegnelse, som helt eller delvis overfører eiendomsraadigheten til staten eller andre til dens videre utnyttelse i samme eller andet øiemed, følger det av grundlovens §105 og almindelige retsbegreper, at der maa ydes fuld erstatning. Og det kan ikke gjøre nogen forskjel, om tilegnelsen er væsentlig eller uvæsentlig.

Anderledes staar saken, hvor der ikke er tale om en avståelse og tilegnelse, men om saadanne bestemmelser, som av almene hensyn, i samfundets interesse sigter til at regulere eiendomsraadigheten, uten at der sker nogen overførelse til andre. Spørres der, hvor langt lovgivningen for det heromhandlede øiemed kan gaa, og om forføiningerne i noget tilfælde medfører krav paa erstatning, maa det haves for øie, at der for et samfund i sin første utvikling kun i ringe grad vil være behov for saadanne legale reguleringer av raadigheten over fast eiendom. Men med den stigende utvikling vil de sociale problemer og motsætninger melde sig med voksende styrke,

reguleringsbestemmelse vil forfleres og etterhaanden skjærpes mer og mer, likesom ogsaa retsopfatningen paa det heromhandlede omraade vil utdypes og omdannes. Bestemmelser, hvis nødvendighet eller berettigelse kanske for samtiden har stillet sig tvilsom, vil i en nærmere eller fjernere fremtid staa som selvindlysende. Omformningen vil gaa hurtigere eller langsommere efter utviklingen. Det ligger ogsaa i dennes natur, at baandene paa eiendomsraadigheten efterhaanden vil strammes betydelig.”

Førstvoterende i Høyesterett, assessor Backer, var enig med byretten i at den rådighetsinnskrenkning det var tale om, ikke medførte erstatningsplikt for det offentlige på basis av Grunnlovens §105. Han tiltrådte som nevnt den begrunnelse assessor Siewers hadde gitt, og tilføyde blant annet:

”Eiendomsretten til en gjenstand er efter en formentlig fastslått definition retten til at raade over sin eiendom med de almindelige innskærnkninger, som flyter umiddelbart av loven eller retsordenen. Det er klart, at den lovgivende magt har og maa ha utstrakt beføielse til at begrænse eiendomsretten, saaledes at eierens raadighet kun utøves overensstemmende med de forskjellige hensyn, som samfunnsforholdene og samfunnsutviklingen til enhver tid gjør det nødvendig at ta i betraktning. Av hele vor lovgivning fremgaar, at de lovgivende myndigheter i stor utstrækning har sat grænser for eierens raadighetssfare, og disse grænser maa den lovgivende magt være bemyndiget til ogsaa i fremtiden enten at utvide eller at innskærnke, saaledes som den finder det nødvendig eller ønskelig, medmindre den herved overskrider sin kompetanse.”

Jeg kan slutte meg til den tolking av Grunnlovens §105 som er kommet til uttrykk i de gjengitte uttalelser. Denne rettsoppfatning er det ogsaa naturlig å ta utgangspunkt i, fordi byggeforbudet etter strandloven er et utslag nettopp av den samfunnsutvikling som assessor Siewers forutsatte.

Det stadig økende press etter landsteder ved kysten og allmennhetens store behov for plass til friluftsliv og rekreasjon er uttrykk for den levestandard vårt moderne industrisamfunn gir. I denne situasjon er det blitt tvingende nødvendig å begrense bebyggelse langs selve kyststripen og å hindre spredt og tilfeldig bebyggelse uten samlet plan. Den økte verdi strandstrekningene i den senere tid har fått, har nøye sammenheng med en samfunnsutvikling som er preget av at lovgivende og utøvende myndigheter i vidt omfang regulerer og påvirker produksjon, omsetning og andre forhold, blant annet med sikte på bevaring og fordeling av naturgitter og samfunnsskapt goder. Det ville da være inkonsekvent å ta som utgangspunkt at en gruppe grunneiere nettopp på det tidspunkt da behovet for en samfunnsmessig arealdisponering blir aktuelt for dem, skulle ha krav på å få sine eiendommer vurdert som om disse stod utenfor denne alminnelige samfunnsutvikling.

På en rekke andre områder er det for lengst godtatt at verdiforandringer som skyldes regulerende inngrep av samfunnsmessig art, er noe som i betydelig omfang må aksepteres erstatningsfritt. Det mest nærliggende eksempel er her bygningslovgivningen. Dels ved generelle regler gitt i eller

med hjemmel i loven, dels ved konkrete planer og enkeltavgjørelser griper myndighetene her inn i den enkelte eiers fri adgang til å utnytte sin eiendom som han vil, med sikte på å gi samfunnet en vesentlig innflytelse på hvor, når og hvordan utbygging skal finne sted. Denne regulerende virksomhet kan ha den mest vidtgående betydning for den økonomiske verdi av den enkelte eiendom og kan også slå ulikt ut overfor de forskjellige eiere. Men bare i særlige unntakstilfelle kan det bli tale om erstatning for slike inngrep. Jeg viser eksempelvis til bygningsloven §32. Jeg peker videre på hvordan konsesjonslovene påvirker eiendomsverdiene ved til dels inngripende begrensning av kretsen av kjøpere, ved vilkår om den fremtidige bruk som betingelse for konsesjon og bestemmelser om hjemfallsrett. Husleielovgivningen påvirker eiendomsverdiene ved kontroll med bruksendringer, vilkår for utleie og bestemmelse om leiens størrelse. Jordlovens forbud mot uten samtykke å bruke dyrket jord til annet enn jordbruksformål og mot å dele jordbruks- og skogbrukseiendom er av stor betydning for slik eiendoms omsetningsverdi. Også utenfor den lovgivning som direkte berører fast eiendoms bruk, finnes en rekke former for reguleringstiltak som er av vesentlig betydning for eiendomsverdiene.

Den løpende utvikling gir stadig nye eksempler på slik lovgivning. Bortsett fra direkte prisregulerende bestemmelser er det sjelden denne lovgivnings mål å påvirke verdiene; som regel er det andre virkninger man vil oppnå, men verdiforandringene er en naturlig følge av lovens reguleringer.

Det man står overfor, og det er denne sak etter mitt skjønn et eksempel på, er at samfunnets regulering og styring stadig utvides etter hvert som utviklingen skaper nye interessekonflikter og dermed nye behov for regulering. Men i forhold til Grunnloven blir ikke dette noen ny situasjon. Tvert imot ville det være mindre forenlig med det likhetsprinsipp som Grunnloven bygger på, om de verdiforandringene som i slike tilfelle måtte melde seg, erstatningsmessig skulle behandles på en annen måte enn det som for lengst er akseptert på meget vide felter ellers. Det endrer ikke dette forhold at enkelte som før reguleringen har utnyttet sin eiendomsrett særlig aktivt, kan ha fått et utbytte av dette, som etter reguleringen er uoppnåelig.”

5.2 Helhetsvurdering og minstevilkår

Rettspraksis har slått fast at erstatningsspørsmålet må bero på en helhetsvurdering

Rt 1980 s 94 (Fiskumvann)

”Når det gjelder innskrenkninger i eiendomsretten, er utgangspunktet at disse ikke påfører det offentlige erstatningsplikt, og at det skal mye til før det må betales erstatning etter Grunnlovens §105. Jeg viser til førstvoterendes uttalelse i plenumsdommen i Rt-1970-67. Dette utgangspunkt har også vært lagt til grunn i senere rettspraksis. *Innen rammen av dette utgangspunkt vil spørsmålet om et inngrep fører til erstatningsplikt for det offentlige, bero på en helhetsvurdering.*

Det må i alle tilfelle være et krav om at inngrepet er vesentlig, men også andre momenter er relevante. ”

5.3 Formålets betydning

Rt. 1970 s 67 (Strandlovdommen)

”...de øyeblikkelige økonomiske muligheter som eierne hindres i å utnytte, er knyttet til og er utslag av nettopp den utvikling som allment er erkjent å være uheldig, og som loven tar sikte på å stoppe.”

Rt. 1993 s. 321 (Hydalen)

”At inngrepet er vesentlig, er et nødvendig, men ikke i seg selv tilstrekkelig vilkår for å kunne kreve erstatning etter en analogisk anvendelse av Grunnloven §105. Det er velkjent i praksis at selv vesentlige inngrep ikke kan kreves erstattet, f.eks fordi de rammer en virksomhet som på grunn av ny erkjennelse anses å være så skadelig eller uheldig at den bør reguleres eller forbys.

Foruten til plenumsdommen i strandlovsaken kan vises til Høyesteretts dom inntatt i Rt-1973-705, særlig side 711. Det gjaldt en munningsfredning av en elv og inngrepet overfor den yrkesfisker som ble rammet, ble av førstvoterende karakterisert som «meget vesentlig». Fiskeren fikk ikke erstatning.

Et forhold som må ha vekt ved avgjørelsen av erstatningsspørsmålet er at formålet med fredningen i vår sak nettopp er å hindre en slik hyttebygging som tomteeierne har tatt sikte på. Den samme samfunnsutvikling med mobilitet og privatøkonomisk velstand som har ledet til utstrakt hyttebygging, har samtidig medført slike skadelige ulemper med en belastning på verneverdig område som fremtvinger behov for fredning. *Når tomteeierne berøves adgangen til å bebygge sine tomter, skjer dette ikke som en sidevirkning av at andre økonomiske interesser skal ha forrang, men fordi utbyggingen berører et område av slik karakter at den i forhold til verneinteressene anses skadelig.*

Rt. 1986 s 430 (Bjørnheim)

5.4 Generelle og individuelle rådighetsreguleringer

Rt. 1980 s 94 (Fiskumvannet)

5.5 Sondringen mellom etablert bruk og fremtidige bruksendringer

Det at inngrepet bare rammer forventning om framtidig bruksendring og ikke aktuell bruk, er av Høyesterett brukt som argument *mot* å tilkjenne erstatning.

- Rt 1970-67 (Strandlovdommen)
- Rt 1980-94 (Fiskumvannet)
- Rt. 1988 s 890 (Jærstrendene)
- Rt. 1993 s 321 (Hydalen)

Avgjørelsene kan ikke tolkes som at inngrep i etablert utnyttelse gir krav på erstatning

- Eks. Rt. 1973 s 705 (Krokedal)

5.6 Ulike typer utnyttelse

5.6.1 Bebyggelse og andre nye utnyttingsformer som medfører betydelige og irreversible inngrep

Rt 1987 s 311 (Tveiterås gård)

”Ankemotpartens krav om at staten skal pålegges å innløse arealet, innebærer at det forlanges erstatning for tapt utbyggingsmulighet. Spørsmålet om det offentliges plikt ved reguleringer etter naturvernloven til å yte erstatning for at et område ikke kan bygges ut, er behandlet av Gunnar Aasland i en artikkel i tidsskriftet Lov og Rett for 1977 side 339 flg, særlig side 352. Det fremheves der at samfunnet gjennom en regulering må kunne hindre uønsket bygging uten at dette bør utløse erstatning utenfor i rene unntakstilfeller. Videre fremholdes det at det skal meget til for at det offentlige kan pålegges erstatning fordi en fredning hindrer bruksendringer som representerer vidtgående og ugjenkallelige inngrep i naturen. Byggesjansen er således etter en lang tradisjon belagt med en rekke restriksjoner. Jeg er enig i disse betraktningene.

Rt. 1988 s. 890 (Jærstrendene)

”Det jeg i denne forbindelse særlig vil peke på, er at masseuttak for salg er en utnyttelsesform som ligger utenfor tradisjonell jordbruksdrift og at utnyttelse av masseressursene i den utstrekning det her er tale om, har nær sammenheng med den tekniske og økonomiske utvikling, det vil si med en side av samfunnsutviklingen som har gjort det nødvendig med ressursbevarende tiltak. Dessuten dreier det seg om inngrep i naturen som er langt mer inngripende enn de som følger av tradisjonell jordbruksdrift, og inngrepene er irreversible. For denne type rådighetsbegrensninger må den generelle hovedregel om at det ikke skal betales erstatning, stå særlig sterkt, og det kan ikke være tilstrekkelig til å begrunne erstatningsplikt at det dreier seg om en ressursutnyttelse som - når man ser bort fra vernevedtaket - ville være påregnelig og gi til dels en betydelig fortjeneste.

Jeg finner støtte for dette i Rt-1987-311 (Tveiterås Gård).
Dommen gjelder tap av utparselleringsmulighet, men de synspunkter den bygger på, har betydelig vekt i vår sak. »

Rt. 1993 s. 1333 (Småsætran)

”Etter min mening følger det av de prinsipper som er utviklet gjennom rettspraksis, at det ikke gis erstatning for tap av tomteutnyttelse i et tilfelle som dette. Jeg finner det tilstrekkelig å vise til Høyesteretts dom i Rt-1993-321 (Hydalen-saken) og de henvisninger som der er gjort til tidligere rettspraksis.”

5.6.2 *Står inngrep i ”tradisjonell bruksutøvelse” i en annen stilling enn inngrep i forventninger om ny utnyttelse?*

Høyestrett har flere ganger – som argument mot erstatning – påpekt at rådighetsreguleringen ikke innebar inngrep i ”tradisjonell landbruksdrift”

– Rt. 1988 s 890 (Jærstrendene)

– Rt. 1993 s 321 (Hydalen)

En forutsetning er at arealene faktisk har vært i bruk

– Rt 1980 s 94 (Fiskumvannet)

”Et annet relevant moment ved en helhetsvurdering er at dyrkingsforbudet gjelder en bruk som ikke tidligere har vært drevet på arealene. Nydyrking må, selv om det ligger innenfor tradisjonell jordbruksnæring, ses som en bruksendring.”

– Rt. 1973 s. 705 (Krokedal)

5.7 **Sondringen mellom varige og midlertidige rådighetsreguleringer**

5.8 **Skillet mellom utnyttingsinteressen og tapte investeringer**

Terskelen er muligens lavere for tapte investeringer

– Rt 1982 s 1601 (Fina)

– Rt. 1979 s. 971 (Rønnåsmyra I)

– Rt. 1994 s 813 (Drammensveien)

5.9 **Oppsummering av rettstilstanden vedr erstatning for rådighetsreguleringer**