

UNIVERSITETET FOR MILJØ- OG BIOVITENSKAP



## **Forord**

Det har vært en lærerik opplevelse å skrive masteroppgave. Jeg har møtt mange forskjellige aktører knyttet til offentlig infrastrukturplanlegging, fra tidlig planleggingsfase til innløsning. I tillegg har jeg fått med noe om responsen til det private markedet gjennom intervju med eiendomsmevlere.

Veien frem til et ferdig resultat har til tider vært utfordrende. Noen av intervjuene har vitnet om belastninger for de berørte grunneierne. Til tross for dette har jeg i all hovedsak blitt møtt med positivitet og åpenhet.

I prosessen med oppgaven har jeg hatt flere støttespillere. Jeg vil takke min veileder førsteamanuensis i eiendomsfag Håvard Steinsholt og sjefsingeniør i Jernbaneverket Utbygging Dagrund Mysen Kulbotten.

Magnus Braate

Universitetet for miljø og biovitenskap (UMB) 14. mai 2012

## Sammendrag

Planmyndighetens rett til å regulere fremtidig bruk av arealer får konsekvenser for grunneiere.

I bynære strøk representerer ofte en omregulering til boligformål en stor verdiøkning.

Langsiktige arealplaner for fremtidig vei og jernbane kan derimot medføre at eiendommer mister appell i markedet eller påføres bruks- og vedlikeholdsmessige problemer i tidsrommet fram til prosjektet realiseres og innløsning skjer. Dette fenomenet er i oppgaven kalt ”planskyggen”.

Offentlig planleggingen får likevel konsekvenser for grunneierne før arealplanene er vedtatt. Allerede når planarbeidet blir kjent starter konsekvensene. Denne perioden kan vare i 10 år eller mer. Tidlige innløsningsmuligheter fra Jernbaneverket (JBV) og Statens Vegvesen (SVV) representerer en utvei.

Denne oppgaven skal utrede fenomenet og se på hvilke konsekvenser den får for grunneieren og eiendommens verdi. Dertil vil prosesshåndteringen og innløsningsmulighetene for grunneierne vurderes, før forslag til fremtidig håndtering av fenomenet fremmes avslutningsvis.

Teoridelen av oppgaven er sammensatt av norsk og internasjonalt lovverk, juridisk litteratur og retningslinjer for tidlig innløsning av eiendom fra SVV og JBV. Forskningsdelen av oppgaven er gjort gjennom kvalitativ informasjonsinnhenting med fem dybdeintervju, to telefonintervju og et e-postintervju. Intervjuobjektene er delt i tre forskjellige aktørgrupper: Berørte grunneiere, grunnervervsavdelingen i Jernbaneverket og eiendomsめglere.

”Planskyggen” har mange navn, avhengig av hvilke av aktørene som omtaler det. Fenomenet er relativt uregulert, med unntak av grunnervervsorganisasjonens innløsningsregler, samt visse båndleggingsregler gjennom plan og bygningsloven og arealplaner. I tillegg setter eiendomsvernet i EMK grenser for hvor mye et enkeltindivid må tåle på bakgrunn av samfunnets interesser.

Berørte grunneiere forteller om belastning knyttet til usikkerhet vedrørende eiendommens fremtid. Med dette følger også andre konkrete konsekvenser som daglig bekymringer og dårlig nattesøvn. Ut i fra intervjuene og teorien kommer det frem at folk reagerer forskjellig på slik arealmessig båndlegging i påvente av fremtidig jernbaneutbygging. De intervjuede grunnerververne i Jernbaneverket uttaler at noen grunneiere vil innløse eiendommen tidlig, mens andre tar det med ro. Det virker som folk med stabile forhold i privatlivet klarer seg

relativt bra. De største problemene oppstår først og fremst der grunneieren må selge av ymse grunner. Innvirkning på markedsverdien kan anses betydelig i henhold til de intervjuede eiendomsmeglerne. Likevel er de uenige om faktisk innvirkning og om det finnes en definert kjøpergruppe for disse objektene. Det blir konstatert forskjellige innløsningsmuligheter ved vei og jernbaneutbygging. Statens Vegvesen foretar tidlig innløsning etter klare kriterier ved vedtatt reguleringsplan. Jernbaneverket foretar en mer individuell vurdering av de enkelte tilfellene. Dette er forunderlig med tanke på at konsekvensene for grunneierne må antas å være de samme.

## Summary

The Norwegian Planning Authority's right to regulate the future use of land has consequences for landowners. In city areas represents often a rezoning for residential purposes a rise in land value. This will not be the case for properties affected by plans for public roads and railroads. Long-term land use plans may result in property loosing appeal in the market or operating and maintenance problems in the period until the project is realized and the land is acquired. This phenomenon is called "planskyggen" ("shadow of long term planning") in this assignment.

Public planning will still impact on the residents before the land use plans are adopted. Already the knowledge of the planning starts the consequences. This period can last for 10 years or more. Early property acquisition opportunities from National Rail Administration (JBV) and the Norwegian Public Roads Administration (SVV) represent a way out of long term planning and its consequences.

This paper will examine the phenomenon and the consequences it has for the landowner and the property value. Moreover, the process of handling and acquisition opportunities for landowners considered before a proposal for future management of the phenomenon presented in conclusion.

The theoretical part of the task is complex with Norwegian and international legislation, legal literature and guidelines for the early acquisition of property from SVV and JBV. The research part of the task is done through qualitative data collection with five ordinary interviews, two telephone interviews and one e-mail interview. Interviewees are divided into three different groups of players: Affected landowners, land acquisition department in the National Rail Administration (JBV) and real estate agents.

The phenomenon has many names and descriptions, depending on which of the players above to review it. It is relatively unregulated, with the exception of land acquisition organization's acquisition rules, and certain rules through the Norwegian law of planning and building, and land plans with regulations. In addition, the Property Protection in the European court of human rights expresses how much an individual must stand in the benefit of society's interests.

Affected landowners experienced stress associated with uncertainty relating to the property's future. For some this also often have other specific consequences as daily worries and bad night's sleep. Based on the interviews and theory it emerges that people react differently to

regulations in anticipation of future infrastructure development. The Department for property purchases interviewed in the National Rail Administration (JBV) said that some landowners will redeem their property early, while others will wait. It seems that people with stable conditions in private life is doing relatively well. The biggest problems occur primarily where the landowner must sell of various reasons. The impact on market value can be considered significant according to the interviewed real estate agents. Yet they disagree about the actual impact and whether there is a defined customer group for these objects. It is noticed that it is different property acquisition opportunities by road and rail development. SVV has acquisition opportunities for clear criteria adopted by the plan. JBV carries a more individualized assessment of each case. This is remarkable considering that the consequences for landowners must be assumed to be the same.

# Innholdsfortegnelse

Forord .....	1
Sammendrag .....	2
1. Innledning .....	8
1.1 Problemstilling og oppbygging .....	9
1.2 Avgrensing .....	9
1.3 Metode .....	10
2. Det norske plansystemet .....	11
2.1 Nærmere om kommuneplan .....	12
2.2 Nærmere om reguleringsplan .....	14
2.3 Offentlige utbyggingsprosjekter .....	16
2.3.1 Nasjonal Transportplan (NTP) og handlingsprogram .....	16
2.3.2 Planlegging for offentlige utbyggingsprosjekter .....	17
2.3.3 Nærmere om intern planlegging i Jernbaneverket .....	20
2.3.4 Ekstern kvalitetssikring og stortingsbehandling .....	21
3. Planskyggen .....	22
3.1 Begrepsavklaring .....	22
3.2 Tidsperspektivet .....	23
3.3 Problematikken .....	24
3.4 Mulige konsekvenser av planskyggen .....	25
3.4.1 Konsekvenser relevant for eiendomsverdien .....	25
3.4.2 Konsekvenser knyttet til livssituasjon og sosiale forhold .....	28
3.4.3 Uklare institusjoner .....	29
3.5 Reaksjonsmønstre og reetablering .....	29
4. Det institusjonelle rammeverket .....	31
4.1 Institusjoner og aktører .....	31
4.2. Plan og bygningsloven .....	31
4.2.1 Hensynssoner .....	32
4.2.2 Midlertidig forbud mot tiltak .....	32
4.2.3 10 års regelen på reguleringsplan: .....	33
4.3 Internasjonale rammer og rettspraksis i EMD .....	34
4.3.1 Eiendomsvernet i EMK .....	35
4.3.3 "Sporrong & Lönnroth mot Sverige" .....	37

4.3.4 Annen rettspraksis EMD .....	39
4.5 Innløsningsmuligheter i planskyggen .....	39
4.5.1 Statens Vegvesen og Jernbaneverket.....	39
4.5.2 Innløsning etter plan og bygningsloven .....	44
4.5.3 Taksmandat for tidlig innløsning (JBV) .....	45
4.5.4 Svensk offentlig utredning (SOU) om innløsning ved utbygging av offentlig infrastruktur .	46
5. Andre erstatningsmuligheter .....	48
5.1 Erstatningsprinsipper etter Grunnloven § 105.....	48
5.2 Erstatning for rådighetsinnskrenkning .....	49
5.3 Erstatning etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen .....	50
6. Jernbaneverket Utbygging.....	52
6.2 Intervju med grunnervversavdelingen i Jernbaneverket Utbygging .....	53
6.3 Intervju med tidligere berørte grunneiere .....	59
6.3.2 Kommentarer til intervjuene med grunneierne.....	66
6.4 Intervju med megler .....	67
6.4.2 kommentarer.....	69
7. Drøfting.....	70
7.2 Rammeverket .....	72
7.3 Grunneiernes erfaringer.....	73
7.4 Tidlig innløsning av eiendom.....	76
7.5 Salg av eiendom i planskyggen.....	79
8. Oppsummering av rammeverk og konklusjoner .....	82
8.1 Konklusjon 1: Hvordan håndteres planskyggen og tidlig innløsning? .....	83
8.2 Konklusjon 2: Hvilke konsekvenser har planskyggen for grunneierne?.....	84
8.3 Konklusjon 3: Hvilke konsekvenser har planskyggen for eiendommens markedsverdi? .....	85
8.4 Konklusjon 4: Hvordan burde planskyggen håndteres i fremtiden?.....	86
9 Avsluttende kommentar.....	88
10. Litteraturliste .....	89
11. Figurliste .....	94
12. Vedlegg .....	95
12.1 Intervjuguide JBV.....	95
12.2 Intervjuguide grunneiere.....	96
12.3 Intervjuguide eiendomsmeglere .....	97



## 1. Innledning

Hensikten med denne utredningen er å belyse fenomenet ”planskyggen” gjennom en fenomenbeskrivelse. Begrepet kan defineres innledningsvis som båndlegging av eiendom gjennom offentlige arealplaner med tilliggende konsekvenser for grunneiere. Typiske båndleggingssituasjoner er knyttet til planlagt utbygging av vei og jernbane gjennom offentlige institusjoner som Statens Vegvesen og Jernbaneverket. Deretter gjennomføres grunnerverv for å sikre eierskap til eiendommene i traseen før utbygging.

Jeg vil ta for meg de situasjonene der ”planskyggen” blir liggende over privat eiendom i påvente av endelig trasévalg og innløsning gjennom grunnerverv eller ekspropriasjon. Bakteppe vil være en utredning av ”planskyggens” plassering i norsk og internasjonal rett. Deretter vil fokuset være på ”planskyggens” konsekvenser for grunneier og eiendommens markedsverdi, og den offentlige prosesshåndteringen i henhold til tidlig innløsningsmuligheter.

Katrine Rønning skrev en lignende masteroppgave (UMB) i 2009 om ”planskyggen”. I tillegg finnes en relevant oppgave fra Universitetet i Oslo i 2011. Denne utredningen vil nødvendigvis ha noen likheter, men vil fokusere mer på dagens prosesshåndtering i samsvar med dagens institusjonelle regelverk. Her er innløsningsmuligheter fra Statens Vegvesen og Jernbaneverket sentrale. Videre vil oppgaven også ta for seg ”planskyggens” innvirkning på eiendommens verdi. Jeg vil også avslutningsvis si litt om fremtidig håndtering av fenomenet.

Kunnskap og forskning rundt ”planskyggen” er mangelfull per 2012. I tillegg til Rønning sin masteroppgave finnes det arbeid fra Håvard Steinsholt, førsteamanuensis UMB Ås.

Masteroppgaven fra Universitetet i Oslo setter ”planskyggen” i et juridisk rammeverk.

Utenom disse må vi til Sverige for å finne mer forskning på temaet. Den svenske professoren Thomas Kalbro har gjennomført en viss forskning, men denne er først og fremst basert på det svenske regelverket. Likevel vil Thomas Kalbro sin forskning være av en viss interesse for denne oppgaven. I tillegg er fenomenet med dens båndlegging omhandlet indirekte gjennom protokoll 1 artikkel 1 (EMK P1-1) ”Vern av eiendom” i Den europeiske menneskerettskonvensjonen.

## 1.1 Problemstilling og oppbygging

Denne masteroppgaven er en fenomenbeskrivelse av 2012. Fenomenet ”planskyggen” er vidt og vanskelig å definere. Det skal derfor gjøres en gjennomgang av rammeverket. Dette vil være nødvendig for å svare på følgende problemstillinger:

- Hvordan håndteres ”planskyggen” og tidlig innløsning?
- Hvilke konsekvenser har ”planskyggen” for grunneierne?
- Hvilke konsekvenser har ”planskyggen” for eiendommens markedsverdi?
- Hvordan burde ”planskyggen” håndteres i fremtiden?

Innledningsvis vil jeg gjøre rede for begrepet ”planskyggen” med tilhørende konsekvenser, og hvordan den kan oppstå gjennom offentlig planlegging. Deretter noe om det institusjonelle regelverket rundt fenomenet. Videre vil offentlige grunnerververe og berørte grunneiere intervjues for å belyse prosesshåndteringen og fenomenets sosiale og økonomiske konsekvenser. Et par eiendomsmeglere vil også intervjues som representanter for boligmarkedets reaksjon på en eiendom i ”planskyggen”. Avslutningsvis vil jeg svare mer direkte på problemstillingene.

Allerede på et tidlig stadium i oppgaveskrivingen anerkjente jeg at den firedelte problemstillingen representerer en vid tilnærming. Likevel har jeg valgt å fortsette med denne da ”planskyggen” er relativt ubeskrevet per dags dato. Det er riktignok skrevet et par masteroppgaver om emne, men disse er etter min mening for spesialiserte på henholdsvis sosiale konsekvenser og juridisk rammeverket. Jeg mener derfor min tilnærming er nødvendig for å danne et mer helhetlig bilde av fenomenet per 2012.

## 1.2 Avgrensning

Oppgaven vil kun omhandle ”planskygge” påført av store offentlige utbyggingsinstitusjoner. Her vil fokuset ligge på jernbaneutbygging gjennom Jernbaneverket (JBV), og de tilhørende berørte grunneiere. Statens Vegvesen (SVV) og deres retningslinjer fungerer som sammenligningsgrunnlag. ”Planskygge” påført ved privat planregulering vil ikke omtales. Videre vil oppgaven fungere som en fenomenbeskrivelse med undersøkelser knyttet til sosiale og økonomiske konsekvenser. Oppgaven vil ikke gå inn på ekspropriasjon eller i dybden på erstatningsmessige prinsipper. Heller ikke grunnervvprosessen i sin helhet. Eiendomsobjektene vil være boligeiendommer med fastboende, og ikke landbrukseiendommer. Næringseiendommer, landbrukseiendommer, leieforhold og fritidseiendommer blir dermed omtalt i begrenset ordlag.

Som en naturlig del av en oppgave om offentlig båndlegging gjennom arealplaner vil det forekomme en del teori rundt arealplaner. Dette er i en viss grad nødvendig for å forstå fenomenet ”planskyggen” og ringvirkningene. Arealplanlegging er i seg selv et eget fagfelt der denne oppgaven bare ”skraper” i overflaten. I forhold til planprosessen vil fokuset ligge fra utarbeidelse av kommune(del)plan.

### **1.3 Metode**

Jeg vil beskrive det institusjonelle rammeverket rundt begrepet ”planskyggen”. Dette gjøres gjennom planteori, rettspraksis, retningslinjer fra offentlige grunnervervsinstitusjoner, samt tidligere publiserte verk. Videre vil fenomenets innvirkning på eiendommens verdi og grunneiers situasjon belyses gjennom intervjuer med utsatte grunneiere og eiendomsmeglere. Intervju med grunneiere og grunnerververe i Jernbaneverket vil også belyse håndteringen av eiendommer som ligger i ”planskyggen”. Det vil brukes kvalitativ informasjonsinnhenting med dybdeintervju. Bakgrunnen for dette er hensynet til temaets kompleksitet og herunder viktigheten av fri samtalestruktur i intervjuene. Noen av intervjuene er gjort over telefon etter intervjuobjektets ønske. Et intervju er gjort med e-post. Håndteringen av planskyggetilfellene vil belyses gjennom en prosessgjennomgang hos Jernbaneverket Utbygging. I tillegg til de ordinære intervjuene har jeg også konferert med Planlegger Helge Voldsund i Jernbaneverket.

Vedlagte intervjuguider med kjernespørsmålene fungerte som en veileder i intervjuene. Spørsmålene ble derfor besvart i større eller mindre grad avhengig av intervjuobjektet. Det kan vurderes om en lik tilnærming til alle intervjuobjektene hadde gitt bedre kommunikasjon og svar på kjernespørsmålene. Likevel måtte metodene tilpasses etter hva som var mest hensiktsmessig for intervjuobjektene. Avslutningsvis er det verd å nevne at domsavgjørelsene fra Den europeiske menneskerettsdomstolen er skrevet på engelsk og representerer en fare for oversettelsesfeil.

Følgende forkortelser blir brukt:

- JBV = Jernbaneverket
- SVV = Statens Vegvesen
- PBL. = Plan- og bygningsloven av 2008
- NTP = Nasjonal transportplan
- EMK = Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen
- EMD = Den europeiske menneskerettsdomstolen
- MD = Miljøverndepartementet

## 2. Det norske plansystemet

Arealplanlegging er et viktig verktøy i et moderne samfunn for å sikre god arealutnyttelse og herunder legge til rette for befolkningsvekst, infrastruktur og en bærekraftig utvikling.

Arealplanlegging kan defineres som:

*”Planlegging omfatter en vitenskapelig, estetisk og systematisk fordeling av arealer, ressurser, fasiliteter og tjenester, med øye for å sikre den fysiske, økonomiske, sosiale og helsemessige velferd i urbane og rurale samfunn”*

*(Canadian Institute of Planners 2012)*

Det norske plansystemet er bygd opp hierarkisk med overordnede planer gjennom statlige arealplaner som legger føringer for fylkes, kommunal og detaljplanlegging. Statlig arealplanlegging fastsettes gjennom politiske avgjørelser. (Edvardsen 2011)

### Figur 1 Styringsmidlenes hierarki

Plansystemet hierarkiske oppbygning med styringsmidler fra makro til mikro.

#### Det finnes et hierarki av styringsmidler fra makro til mikro:

- Regjeringens langtidsprogram (LTP 2002-2005)/Perspektivmelding
- Nasjonal miljøpolitikk (St meld nr 21 (2004-05))
- RPR, RPB, statlige planer etter pbl og nvl, etc
- Fylkesplanlegging
- Kommuneplanlegging
- Detaljplanlegging

(Edvardsen 2011)

Som vi ser av figuren under finne det flere typer bindende arealplaner i Norge. Disse bindende arealplanene sier noe om den fremtidige bruken av området den dekker, men virker ikke inn på dagens bruk.

**Figur 2 Norske planleggingsnivåer**

Planleggingsnivåer i norsk arealplanlegging

Nivå	Retningslinjer og føringer	Midlertidig båndlegging	Bindende arealplaner
Nasjonalt	<ul style="list-style-type: none"><li>• Nasjonale forventninger</li><li>• Statlige planretningslinjer</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Statlig planbestemmelse</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Statlig arealplan</li></ul>
Regionalt	<ul style="list-style-type: none"><li>• Regional planstrategi</li><li>• Regionale planer</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Regional planbestemmelse</li></ul>	
Lokalt	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kommunal planstrategi</li><li>• Kommuneplanens samfunnsdel og kommunedelplan</li></ul>	(inngår i bindende planer)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kommuneplanens arealdel</li><li>• Reguleringsplan</li></ul>

(Sveistrup 01.04.2011)

Statlige arealplaner ligger på toppen av det norske planhierarkiet. Statlige arealplaner følger føringer fra regjeringens langtidsprogram og miljøpolitikk. MD er den øverste planmyndigheten på nasjonalt nivå. Dette betyr blant annet at statlige fagmyndigheter og fylkeskommuner kan fremme innsigelser mot en kommuneplan der staten mener denne ikke samordner med overordnet interesser i forhold til arealbruken. Miljøverndepartementet (MD) tar endelig avgjørelse. (Miljøverndepartementet 2009a)

MD kan også gripe inn direkte i planarbeidet:

*”Strider en plan mot nasjonale interesser, regional plan eller arealdelen i kommuneplan kan Miljøverndepartementet oppheve eller endre en reguleringsplan selv om det ikke er reist innsigelse”* (Miljøverndepartementet 2009a)

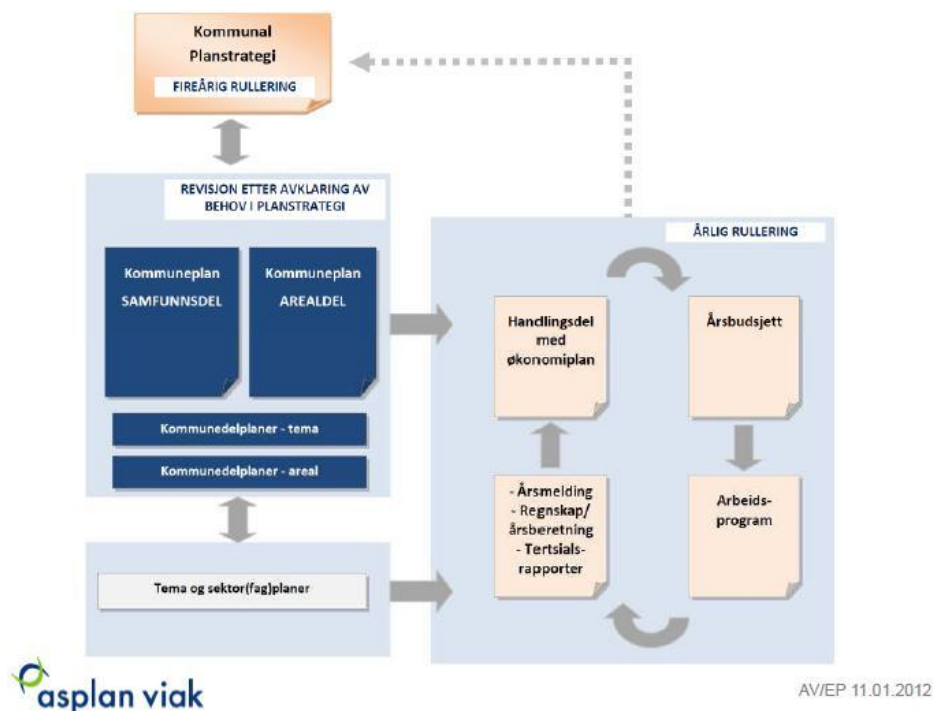
## 2.1 Nærmere om kommuneplan

Prosessen med å utarbeide en kommuneplan er lovfestet av Plan- og bygningsloven av 2008. En kommuneplan er kommunes viktigste arealstyringsdokument. Hensikten med planen er å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommunen.

Kommuneplanen skal utarbeides en gang per kommunestyreperiode, som tilsvarer 4 år, og ha et perspektiv på minimum 12 år frem i tid. Kommunestyret ser altså på sin kommunale planstrategi hvert fjerde år og vurderer om kommuneplanen skal endres helt eller delvis. PBL § 11-5 uttrykker at endelig vedtak av kommuneplan kan ikke påklages. Videre er vedtatt kommuneplan bindende for tiltak opplistet i PBL § 1-6. (Universitetet for miljø og biovitenskap 2011)

**Figur 3 Kommuneplanen**

Oversikt over kommunal planstrategi og endringsmuligheter.



(Asplan Viak 2012)

Kommuneplanen inneholder en arealdel og en samfunnsdel. Arealdelen består av plankart, planbestemmelser, konsekvensutredninger og en planbeskrivelse. Sistnevnte kan også inngå i kommuneplanens samfunnsdel. Samfunnsdelen består av strategier for samfunnsutvikling og arealbehov, samt langsiktige utfordringer knyttet til miljø, mål og strategier for kommunen. Den beskriver også fysiske konsekvenser av langsiktige mål. (Miljøverndepartementet 2009a)

PBL § 11-7 opplyser hvilke arealformål som kan legges over et område. Det relevante arealformålet i forbindelse med utbygging av offentlig infrastruktur er:

- § 11-7 nr. 2 samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur.

Kommuneplanen vedtas på bakgrunn av et planprogram. Et planprogram skal ta hensyn til statlige føringer, herunder retningslinjer for areal og transportplanlegging. Den skal også underbygge kommunestyrets planer for samfunns og tjenesteutvikling i kommunen, herunder bolig og næringsutvikling (Universitetet for miljø og biovitenskap 2011). Hensikten med et planprogram er å informere om oppstart av planarbeid, åpne for tidlig medvirkning og skape en åpen prosess knyttet til eventuelle utredningstemaer (Lars Syrstad Rambøll Norge AS 08.02.2011).

Ifølge PBL § 11-1 tredje ledd kan det utarbeides kommune(del)planer for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder. En kommune(del)plan er som en kommuneplan bare at den er begrenset til en del av kommunen. En kommune(del)plan skal avklare alternativ for veg og jernbane. Deretter blir vedtatte alternativer fulgt opp med reguleringsplaner. Disse planene er mer detaljerte og blant annet grunnlaget for grunnnerv. (Eidsvoll kommune 2009)

## **2.2 Nærmere om reguleringsplan**

Reguleringsplaner og områdeplaner kalles detaljplaner. Disse er på lik linje med de andre planene i det norske planhierarkiet bindende for den fremtidige arealbruken. En reguleringsplan fremstår som en mer detaljert kommuneplan og består av en planbeskrivelse og et plankart med tilhørende planbestemmelser. (Miljøverndepartementet 2011)

En reguleringsplan får i likhet med en kommuneplan og bebyggelsesplan først innvirkning dersom det skal iverksettes nye tiltak på eiendommen etter PBL. § 12-4. De offentlige bindende arealplanene har ingen innvirkning på eksisterende lovlige tiltak eller bygninger. Det kan være vanskelig å skille mellom igangværende bruk og bruksendring, men i forhold til utbygging er det regulert i plan og bygningsloven. Planen er bindende for de tiltak som er søknadspliktige etter PBL. § 1-6. Ved planlagt utbygging er det plikt til å utarbeide en reguleringsplan i følgende tilfeller:

1. Der kommuneplanens arealdel stiller krav om at et område må inngå i en reguleringsplan før området kan bebygges.
2. Før det kan gis tillatelse til større bygge og anleggsarbeid

Kommunen har eksklusiv rett til å regulere og kan regulere et område etter hva den finner hensiktsmessig. Kommunen kan i tillegg kreve reguleringsplan utarbeidet der den finner behov for det. (Bjaaland & Nielsen 2009)

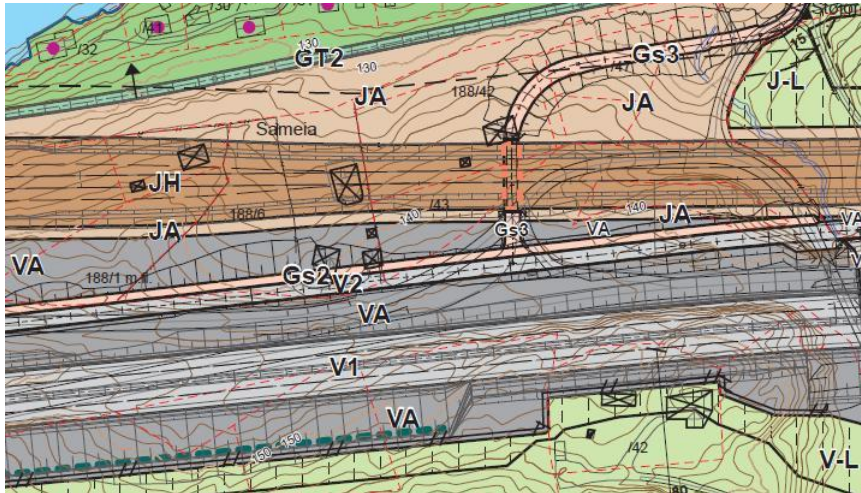
Det er lovfestet i plan og bygningsloven § 1-1 og § 5-1 at interessenter knyttet til planlegging har krav på medvirkning i planprosessen. Berørte parter skal varsles. Forvaltningsloven § 1-9 gir klagerett på enkeltvedtak og reguleringsvedtak. Dette gjelder kun i en omgang. Det kan ikke klages på forhold som er avgjort i en bindende reguleringsplan. (Miljøverndepartementet 2009a)

En reguleringsplan legger som nevnt ovenfor fremtidige føringer for et område. I reguleringsplanbestemmelsen ligger det dermed begrensninger knyttet til bruk og utvikling. Ved planlegging av fremtidig infrastruktur fremvises traseen i reguleringsplanen med

tilhørende bestemmelser. Dette legger restriksjoner på utbygging. En reguleringsplan gir rett til utbygging av infrastruktur og eventuelt ekspropriasjon for gjennomføring av plan.

**Figur 4 Reguleringsplankart**

Utdrag fra reguleringsplankart Eidsvoll (Langset – Hedemark grense) i forbindelse med utbygging av EG – Dovrebanen. Vedtatt av kommunestyret i Eidsvoll 09.11.2010.



(Eidsvoll kommune 2010b)















Firkantene med kryss angir bebyggelse i vei - og jernbanetraseen som må rives.

Byggegrensen for jernbanetraseen er illustrert med brun farge. Denne er 30 meter fra ytterst spormidtd. Innenfor denne grensen tillates ikke nye boenheter. Unntak fra dette er vist i plankartet. Byggegrensene for vei er 100 meter fra senter kjørefelt i nærmeste kjørebane langs E6. Eksisterende bygg i forbudssonene tillattes med unntak av de som er merket revet.

Gjenoppbygging grunnet brann og tilbygg krever dispensasjon. (Eidsvoll kommune 2010a)

**Figur 5 Utdrag av arealformål til reguleringsplan**

Utdrag av noen arealformål i reguleringsplanen Eidsvoll (Langset – Hedemark grense). Vedtatt av kommunestyret i Eidsvoll 09.11.2010.

PBL. § 12-5 AREALFORMÅL		
<b>1. Bebyggelse og anlegg</b>		
 B1 - Boligbeb. - frittliggende småhusbebyggelse	 JA - Annen banegrønn, tekn. anl.	
 BI - Idrettsanlegg	 JAh - Annen banegrønn, areal til holdeplass	
<b>2. Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur</b>		
 V - Vegformål	 P - Parkering	
 V(x) - Kjøreveg	<b>2b. Samferdselsanlegg kombinert med andre formål</b>	
 Gs - Gang- og sykkelveg	 J/L - Annen banegrønn / LNF	
 VA - Annen veggrønn, tekn. anl.	 V/L - Annen veggrønn / LNF	
 J - Trase - Jernbane	<b>3. Grønnstruktur</b>	
	 GT - Turvei	
	 GF - Friområde	

(Eidsvoll kommune 2010b)



I tillegg til en generell byggegrense reguleres grunnen til arealformål: 2. samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur etter PBL. § 12-5. Disse formålene omkranser den planlagte fremtidige traseen. Herunder at tiltak etter PBL § 1-6 ikke kan gjennomføres i strid med vedtatt plan. Hensynssoner representerer også en form for arealbåndlegging i denne sammenheng.

## **2.3 Offentlige utbyggingsprosjekter**

Utvikling av samfunnet krever store offentlige utbygginger for å holde tritt med befolkningsøkning og krav til kvalitet. Statens Vegvesen og Jernbaneverket planlegger og bygger ut vei - og jernbane i Norge.

### **2.3.1 Nasjonal Transportplan (NTP) og handlingsprogram**

Nasjonal transportplan (NTP) skal gjenspeile nasjonale interesser for infrastrukturutbygging. Den gjelder for 10 år av gangen og revideres hvert fjerde år. Regjeringen presenterer sin transportpolitikk i en stortingsmelding som tas opp til behandling i transportkomiteen. Transportetatene SVV, JBV, Kystverket og Avinor fungerer som faglige representanter i departementenes arbeid med stortingsmeldingen. Deretter sendes den videre til Stortinget som tar planen opp til forhandling. (Nasjonal transportplan 2010)

I forkant av NTP gjøres det planarbeid gjennom konsekvensutredning og kommune(del)plan. Det foretas intern planlegging i Jernbaneverket med teknisk hovedplan, parallelt med arbeid med kommune(del)plan. I planarbeidet med kommune(del)plan diskuteres flere traseer. Instanser som fylkesmannen kan fremme innsigelse mot alternative traseer. I vedtatt kommune(del)plan forekommer ofte ett alternativ. Denne traseen er ofte meget bred for å gjøre rom for justeringer. Dette lager usikkerhet for hvilke eiendommer som må innløses, eller om det holder med skjerming. Forslag til prosjekter leveres fra transportetatene til regjeringen som fremmer videre for Stortinget i en stortingsmelding. Deretter gjøres et stortingsvedtak. NTP sier noe om hva regjeringen vil prioritere i samferdselspolitikken de kommende 10 år, men bevilgningene kommer likevel over de årlige statsbudsjetter og ikke alltid følges intensjonene i NTP opp i praksis. Fra fremmet forslag til endelig vedtatt NTP tar ca 1 år. Vedtatt NTP gjelder for 10 år med fokus på de første 4 årene. Tilstedeværelse i NTP er en forutsetning for at prosjektet blir noe av og får bevilgning. Ved tilskudd av investeringspenger setter man i gang med reguleringsarbeidet. Vedtatt reguleringsplan gjengir detaljert hvor traseen går og hvilke eiendommer som blir berørt (kan selv her være noe usikkerhet). Hvis et prosjekt ikke kommer med i endelig NTP kan det gå mange år der allerede vedtatt kommuneplan ligger over området. Men siden NTP har et 10 års perspektiv vet man cirka hva som kan komme. (Planlegger Helge Voldsund i Jernbaneverket 12.03.2012)

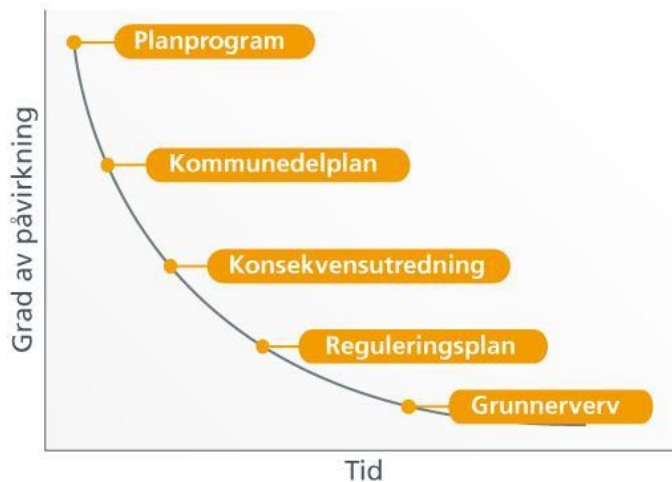
NTP er et styringsdokument for Jernbaneverket. Planen er en strategisk plan for utvikling av infrastruktur og inneholder i tillegg konkrete forslag og rammer for investering, drift og vedlikehold for de enkelte transportetatene. Planen legger grunnlaget for det årlige statsbudsjettet. Det varierer i hvilken grad den sittende regjering velger å legge frem sin transportpolitiske plan for stortinget. Normalt vil Samferdselsdepartementet gi retningslinjer for etatenes arbeid med innspill til regjeringens transportpolitiske fremlegg for stortinget. Jernbaneverket utformer et handlingsprogram basert på stortingsmeldingen om nasjonal transportplan og behandlingen av denne. Her viser Jernbaneverket hvordan oppgaver Stortinget og regjeringen har trukket frem skal løses. Handlingsprogrammet utføres på lik linje med NTP for de neste 10 årene, men med hovedvekt på de første 4 årene. Handlingsprogrammet utformes innenfor rammene til NTP etter stortingets behandling, og omfatter drift, vedlikehold og investeringer i jernbanenettet i Norge. Programmet er essensielt for å sikre helhetlig styring og prioritering av budsjettmidlene som tillegges Jernbaneverket. (Jernbaneverket 2012)

### **2.3.2 Planlegging for offentlige utbyggingsprosjekter**

Bygging og vedlikehold av offentlig infrastruktur i Norge er statens ansvar med underliggende institusjoner som SVV og JBV. Ved store offentlige utbyggingsprosjekter som fås bevilgninger til utbyggingsprosjekter gjennom politiske vedtak og planlegging. Figuren under viser de forskjellige planstegene frem til grunnerverv.

**Figur 6 Planfaser NTP**

Figuren illustrerer befolkningen påvirkningsmulighet i de forskjellige planstegene frem til grunnerverv.



(Statens Vegvesen 2011)

Planlegging av ny jernbane gjøres gjennom kommuneplaner og reguleringsplaner etter plan og bygningsloven. Jernbaneverket utarbeider selv grunnlaget for plan og sender denne til kommunen. Kommunen mottar planen og sender den ut på offentlig høring, for så å behandle innkomne merknader, før endelig å vedta en kommuneplan. Jernbaneverket har en egen planavdeling til å ta seg av dette. Den vedtatte kommuneplanen fungerer som en overordnet plan der endelig trasé ikke er bestemt. Eiendommer som blir berørt av planen blir båndlagt og utbygging og andre tiltak i strid med planen kan ikke gjennomføres. Deretter utarbeider Jernbaneverkes planavdeling et grunnlag til reguleringsplan som oversendes kommunen. Dette er en mer detaljert plan som viser nøyaktig hvor banen skal gå og hvilke eiendommer som blir berørt, i tillegg til andre faktorer som støysoner og anleggsområder. (Jernbaneverket 2010a)

Plan og bygningsloven legger det formelle grunnlaget for planlegging av jernbaneanlegg. Hensikten er å sikre åpne, forutsigbare og inkluderende planprosesser for alle berørte interessert og myndigheter. Gjennom kommuneplaner vedtas de overordnede planene om traséløsninger, utforming av stasjonsområder m.m. Det vil for svært mange utbyggingstiltak kreves regulering før byggetillatelse kan gis. Ved utbygging av jernbane kan regionale planmyndigheter fastsette regionale planbestemmelser som skal ivareta nasjonale interesser. Disse bestemmelsene kan fastsette ”bygge og dele forbud for inntil 10 år” innenfor et avgrenset område. Dette hindrer at området blir utbygd før kommune får innarbeidet jernbanekorridoren i en kommuneplan og fattet gyldig arealvedtak. Jernbaneverket kan etter

samråd med planmyndighetene (kommunen) utarbeide og fremme forslag til kommune(del)plan og reguleringsplan for ønsket tiltak. Videre kan dette legges ut på offentlig ettersyn. Utbygging av jernbane som rammer eksisterende arealbruk bør som hovedregel planlegges som kommunedelplan før det utarbeides reguleringsplaner. (Jernbaneverket 2012)

**Figur 7** Prosess for utarbeidelse av kommuneplan



(Jernbaneverket 2012)

Etter forskrift om konsekvensutredning skal kommuneplans arealdel og kommunedelplaner som angir områder for utbyggingsformål alltid konsekvensutredes. Dette skal etter forskriften om konsekvensutredning sikre hensyn til miljø, naturressurser, og samfunnet.

Konsekvensutredningen skal foretas på grunnlag av planprogrammet. Planprogrammet fastsettes av planmyndighetene. Unntaket er der MD har bestemt at andre skal være ansvarlig myndighet. MD har utarbeidet veiledninger og forskrift om konsekvensutredning som skal brukes i konsekvensutredningen. (Jernbaneverket 2012)

Reguleringsplaner for jernbaneutbygging er gjerne en mer detaljert utgave av kommune(del)planen. En godkjent reguleringsplan legger grunnlaget for vedtak om å erverve grunn og rett til å foreta utbygging i henhold til planen. Hvis et planlagt tiltak er av mindre størrelse og ikke bryter med arealformål i eksisterende kommuneplan holder det å utarbeide reguleringsplan. (Jernbaneverket 2012)

Figur 8 Prosess for utarbeidelse av reguleringsplan



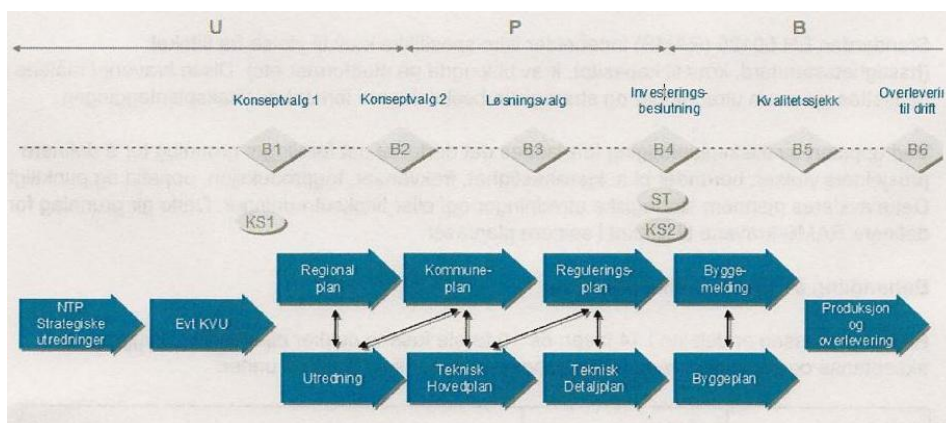
(Jernbaneverket 2012)

### 2.3.3 Nærmere om intern planlegging i Jernbaneverket

I tillegg til den offentlige planprosessen har Jernbaneverket en egen planavdeling. Hensikten med dette planarbeidet er å skaffe det tekniske grunnlaget for utbygging, slik at det er lettere å vurdere forskjellige løsninger mot hverandre etter momenter om funksjonalitet, mål og kostnad. Det tekniske grunnlaget omtales gjerne som teknisk hovedplan eller tiltaksutredning. Hovedplanen legger grunnlaget for arealplanene kommuneplan og reguleringsplan. Alternativt vil teknisk hovedplan på detaljnivå understøtte reguleringsplan ved mindre utbyggingsprosjekter.

Figur 9 Jernbaneverkets planprosess

Figuren illustrerer jernbaneverkets interne planprosess i samsvar med den offentlige planprosessen.



(Jernbaneverket 2012)

I figuren over illustreres den interne planprosessen i samhold med den offentlige planprosessen. Dette skal sikre det tekniske grunnlaget, og vil gå i forkant og parallelt med den offentlige planprosessen.

### **2.3.4 Ekstern kvalitetssikring og stortingsbehandling**

Finansdepartementet stiller krav til prosjekt før de planlegges videre/og eller tas opp til bevilgning i Stortinget. Prosjekter over 750 millioner kroner skal gjennomgå en ekstern kvalitetssikring i to omganger, omtalt som KS1 og KS2. Dette er illustrert i figur 6 ovenfor.

- Første omgang av kvalitetssikring (KS1) skal foregå før intern og kommunal planprosess. Det gjennomføres en usikkerhetsanalyse og en samfunnsanalyse knyttet til konseptvalg i tidlig fase. Deretter legges konseptvalgutredningen med anbefalt konsept og videre planlegging forelegges regjeringen.
- Andre omgang av ekstern kvalitetssikring (KS2) forekommer normalt ved teknisk grunnlag på detaljplannivå (teknisk detaljplan og reguleringsplan). Unntaksvis for teknisk grunnlag på hovedplannivå. Her kvalitetssikres det valgte prosjektalternativet, herunder styringsunderlag, kostnadsoverslag og fremdriftsplan. Resultatet behandles i Stortinget og inngår som del av beslutningsgrunnlaget vedrørende investering og bevilgningsvedtak før byggesstart.

Ved investeringsprosjekter til en verdi av over 50 millioner men under grensen for KS2 skal det foreligge teknisk grunnlag og godkjent kostnadsestimat på reguleringsplan/detaljplannivå. Det skal også gjennomføres egen usikkeranalyse med normal akseptert standardavvik på +/- 10 %. Deretter tas prosjektet opp til bevilgning. Kostnadene spesifiseres (med styrings og kostnadsramme) ovenfor Stortinget før vedtak om byggestart. (Jernbaneverket 2012)

### 3. Planskyggen

#### 3.1 Begrepsavklaring

Planskygge er et begrep som ikke er innarbeidet i litteratur, men forholdet begrepet beskriver er en kjent situasjon i forbindelse med utbyggingsprosjekter både i Norge og i Europa. Dette kommer frem av erfaringer fra store grunnerverv som Gardermoen ervervet og rettsavgjørelser fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD).

Begrepet ble opprettet av førsteamanuensis i eiendomsfag Håvard Steinsholt på Universitetet for miljø og biovitenskap (UMB). Han beskriver fenomenet som der en eiendom blir båndlagt gjennom vedtak av planer der gjennomføringen trekker ut i tid. Situasjonen kjennetegnes ved at det er stor sannsynlighet for gjennomføring og realisering av plan, men usikkert når grunnerverv og erstatning skal gjennomføres.

Rønning definerer ”planskyggen” som tidsrommet mellom reguleringsplanvedtak og innløsning/ekspropriasjon. I denne perioden er det en viss usikkert når ervervet vil skje og når erstatning forekommer. I tillegg nevner hun perioden før vedtatt reguleringsplan som en potensiell planskygge. En juridisk fra Oslo kaller ”planskyggen” en langvarig rådighetsinnskrenkning. (Lagethon 2011)

”Planskyggen”, slik jeg bruker begrepet, innebærer ikke bare en langvarig rådighetsinnskrenkning i juridisk perspektiv. Fenomenet med tilhørende konsekvenser varer også over en lengre periode enn definert i masteroppgaven til Rønning. Jeg vurderer det slik at ”planskyggen” begynner allerede der grunneieren får vite at det diskuteres infrastrukturbygging i området. Det kan antas å være i innledende planlegging til kommune(del)plan. Ved utarbeidelse av såkalt planprogram vil regelverket trekke inn interessenter. Selv før denne tid vil grunneierne kunne plukke opp at det planlegges infrastrukturbygging i område, men dette antas å være for ukonkret til å skape en ”planskygge-konsekvenser”.

De psykologiske og markedsmessige konsekvensene for grunneieren og eiendommen antas å begynne der planleggingen begynner å bli håndfast. Dette til tross for at ingen plan er vedtatt. Det antas at grunneierens usikkerhet for eiendommens fremtid begynner her. På dette tidspunktet kan også kommunale båndleggingsvedtak legge begrensning på eiendomsbruken og utviklingen i påvente av planvedtak.

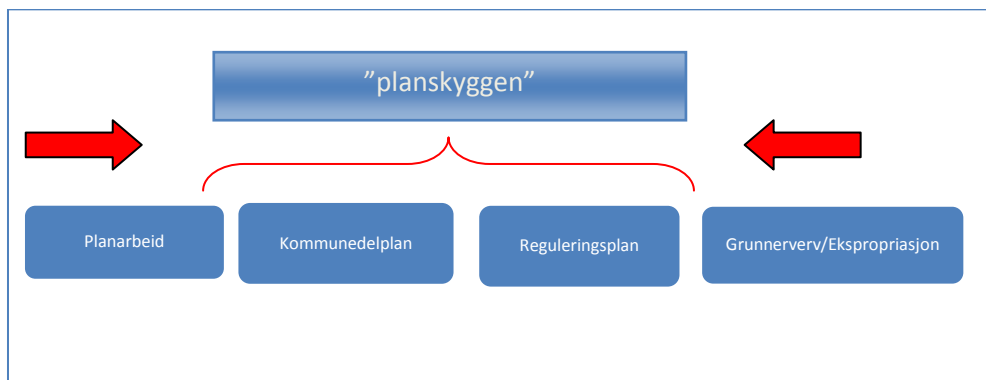
Eiendommer som innledningsvis havner i en usikkerhetsperiode om de blir rammet, men som allerede i kommune(del)plan havner utenfor traseen med rundtliggende båndleggingsområdet, berøres ikke her.

### 3.2 Tidsperspektivet

”Planskyggen” kan sies å foregå i følgende tidsperspektiv:

**Figur 10 ”planskyggens” tidsperspektiv**

Egenprodusert illustrasjon over ”planskyggens” tidsperspektiv.



”Planskyggen” tidsperspektiv går fra grunneieren får høre om mulige utbyggingsplaner gjennom innledende planarbeidet (planprogram) til kommune(del)plan, til faktisk innløsning av boligen enten ved tidlig innløsning eller ordinært grunnerverv/ekspropriasjon. Allerede fra oppstart av planarbeidet vil det antas å herske en usikkerhet blant grunneierne i det aktuelle området. Usikkerheten blir mindre og mindre etter hvert som planleggingsprosessen går fremover. Det blir klarere og klarere gjennom planleggingen hvilke eiendommer som rammes.

Problemer knyttet til ”planskyggen” kan derimot antas å eskalere etter hvert som vi kommer lenger i ”planskyggen”. Perioden med planarbeid innehar konkrete muligheter til påvirkning gjennom klage og innsigelser på planer. Ved vedtatt kommune(del)plan forekommer mer informasjon om utbyggingen. Men fortsatt hersker usikkerheten til hvor trasen faktisk kommer og hvilke eiendommer som faktisk blir berørt. Vedtatt reguleringsplan viser konkret hvor trasen vil gå. Herfra blir det klart hvilke eiendommer som må rives, og dermed går grunneiernes usikkerhet over på når erverv og erstatning vil forekomme.

Etter ordinært grunnerverv gjenstår de eiendommene som går til avtaleskjønn eller ekspropriasjon. Denne perioden er utenfor ”planskyggen” da rammeverket og spillereglene endres. Herfra trer regler om ekspropriasjon og skjønnregler inn. På dette tidspunktet ligger



ikke eiendommen lenger i ”skyggen av en plan” men under en forutsigbar prosess med konkrete erstatningsrettigheter.

### **3.3 Problematikken**

Usikkerhet blant grunneierne antas å begynne ved innledende arbeid med kommune(del)planen. Da utformes planprogram og konsekvensutredninger, og de er intetanende om prosjektet vil ramme eiendommene deres. Videre vil offentlige båndleggingsmuligheter kunne legge en begrensning for utvikling av eiendommen i denne innledende perioden før vedtatt kommune(del)plan.

Kommune- og reguleringsplaner regulerer fremtidig bruk, og har derfor ingen virkning for eksisterende bruk etter plan og bygningsloven § 12-4. Dette vil si at grunneierne kan fortsette å bo på eiendommene sine til grunnervet starter. Tidsperioden fra arbeid med kommuneplan og traséalternativer til vedtatt reguleringsplan med endelig trasévalg tar tid. I denne perioden ligger utbyggingsspøkelse over de fastboende. Endelig reguleringsplan til grunnervet representerer en annen periode med usikkerhet i forhold til innløsningstidspunkt og erstatning. Det er ikke bare belastningen knyttet til eiendommens fremtid som er problematikken. Hvordan ”planskyggen” virker inn på eiendomsverdien er et viktig moment. Sistnevnte er først og fremst et problem for grunneiere som må selge mens de ligger i ”planskyggen” og ikke får boligen innløst hos utbyggingorganisasjonen.

”Planskyggen” legger som nevnt ovenfor en midlertidig båndlegging på de berørte eiendommene. Senere grunnervetsprosessen og ekspropriasjonslovverket ved prosjektstart vil sikre forsvarlig gjennomføring og erstatning for de berørte grunneierne. Problemene oppstår først og fremst når grunneiernes livssituasjon krever salg av eiendommen i denne fasen. Det kan være skillsmisse, ny jobb og andre familiære forhold som spiller inn. Samtidig vil ”planskyggen” kunne påvirke familiære, arbeidsmessige og sosiale forhold siden grunneier sannsynligvis må forholde seg til en flytteprosess og relokalisering i anskuelig fremtid.

Ved vedtatt kommuneplan ringer grunneierne inn til Jernbaneverket, og det er planleggerne som må håndtere disse. De er fortvilet, sinte, skuffet og vil innløses eller klore seg fast. Mange forskjellige reaksjoner. Planleggerne har ikke kompetanse eller erfaring til å håndtere dette (som grunnervet). Dessuten er det liten man kan gjøre siden investeringsmidler, prosjektoppstart og påfølgende grunnervet skjer på reguleringsplannivå. Planleggerne uttrykker i stor grad at de ikke kan hjelpe, og henviser dem til grunnervsavdelingen. Kan fort gå 10 år til reguleringsplan og prosjektstart og videre 5 år til grunnervet. Her må

grunneierne leve i visshet om at eiendommen muligens skal innløses om lang tid. (Planlegger Helge Voldsund i Jernbaneverket 12.03.2012)

Den mulige problematikken knyttet til ”planskyggen” er kjent for planleggerne både i kommunen og Jernbaneverket. Dette kommer frem i vedtatt kommune(del)plane og reguleringsplaner:

*”Usikkerhet om hvilke eiendommer som må innløses kan være til vesentlig ulempe, også økonomisk. Hus- og hytteiere som av andre grunner ønsker å flytte før ekspropriasjonsomfanget er kjent, kan f.eks. få problemer med å få solgt eiendommene. Tilsvarende ulemper kan oppstå i anleggsperioden, ved at eiendommer er tunge å selge pga. de midlertidige ulempene. Tiltakshaverne bør i slike tilfeller vise romslighet, uavhengig av om eiendommen må innløses eller ikke”*

(Eidsvoll kommune 2009 s.79)

Overnevnte viser at planmyndigheten i samsvar med utbyggingsinstitusjonen er klar over problematikken som kan oppstå ved offentlig planlegging og infrastruktur utbygging.

### **3.4 Mulige konsekvenser av planskyggen**

#### **3.4.1 Konsekvenser relevant for eiendomsverdien**

Hvis man ser bort i fra eventuelle boligkjøpere som spekulerer i en senere ekspropriasjonserstatning vil det være nærværende å tro at ”planskyggen” vil ha negativ innvirkning på eiendommens salgsverdi. Dette vil først og fremst være grunnet usikkerhet knyttet til eiendommens fremtid og herunder den begrensede tiden eiendommen vil være på kjøpers hånd. Dette vil sannsynligvis føre til en lavere verdi på boligmarkedet eventuelt vanskeligheter med og i det hele tatt få omsatt boligen. (Steinsholt 2009)

Den svenske professoren Thomas Kalbro beskriver de økonomiske konsekvensene i sin artikkel ”prejudicial effects of time-consuming planning processes”:

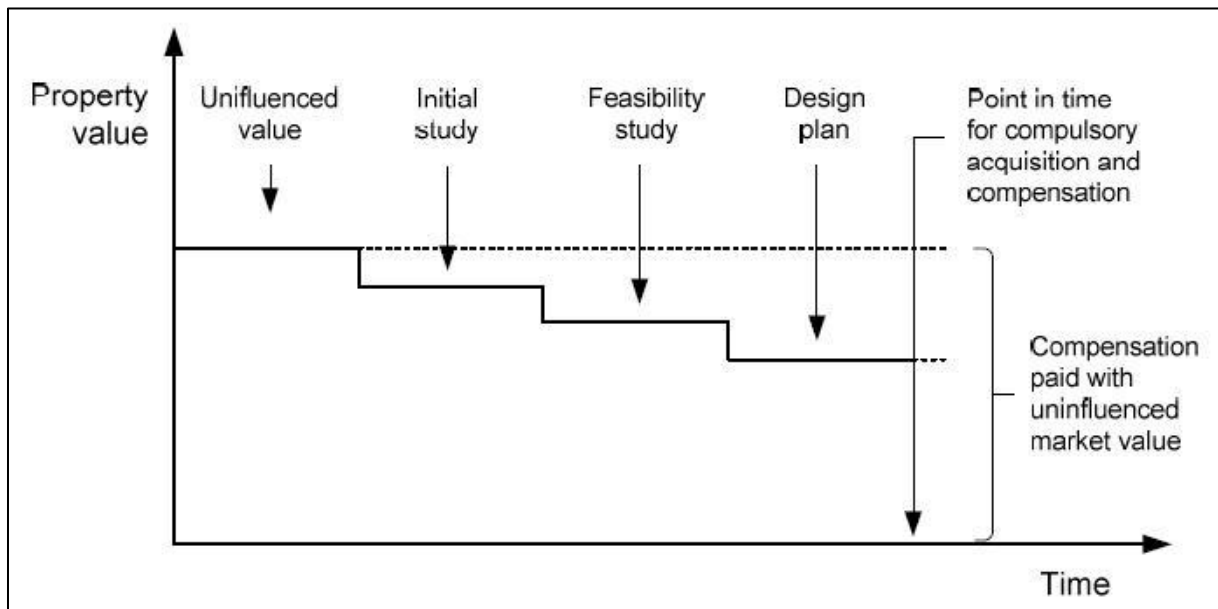
*”..that an economic impact may occur already at an early stage of planning, even at the time of the initial study.”(Kalbro & Ekbak 2011)*

Innvirkningen på eiendommers markedsverdi kan altså oppstå allerede når muligheten for utbygging oppstår gjennom innledende planlegging. Dette betyr at innvirkningen på boligverdien kan ligge over lang tid. Det kan tenkes at jo mer konkrete utbyggingsplanene

blir, jo mer negativ innvirkning har planene på boligverdien. Dette illustrert i figuren under: (Kalbro & Ekbak 2011)

**Figur 11 Teoretiske økonomiske konsekvenser av langvarige planleggingsprosesser**

Figuren under illustrerer "planskyggen" teoretiske innvirkning på markedsverdien til berørte eiendommer



(Kalbro & Ekbak 2011)

De forskjellige stegene i en planleggingsprosess er illustrert i figuren ovenfor. Denne er i utgangspunktet basert på den svenske planleggingsprosessen. Likevel viser figuren at konsekvenser på markedsverdien starter på innledende studie (initial study). Innledende studie kan forstås som før vedtatt kommune(del)plan.

Det kan tenkes at eiendomsmarkedet ikke er interessert i eiendommer som med en viss sannsynlighet vil bli ervervet innen noen år. Dette kommer til syne hvis eiendommen må selges, av forskjellige grunner, før eieren har krav på kompensasjon. Eksempler på slike situasjoner kan være skillsmisse, konkurs, ny arbeidsplass eller sykdom. (Kalbro & Ekbak 2011)

I tillegg kan det tenkes at "planskyggen" innvirker mer indirekte på markedsverdien gjennom:

- Mangel på oppgradering, vedlikehold, utvikling og investering:

Når grunneier vet at boligen sannsynligvis vil bli innløst i overskuelig fremtid er det nærliggende å tro at han anser det lite rasjonelt å vedlikeholde og investere i eiendommen. Motivasjonen for å sette i gang et eksempelvis oppussningsprosjekt må antas å ligge på bunn.

Dette bygger på usikkerhet om investering blir kompensert i grunnervvervsforhandlingene eller i ekspropriasjonsstatningen. Dette kan resultere i manglende vedlikehold og dermed boligsstandard. Formelle bygge og deleforbud i forbindelse reguleringen kan sette mer konkret grenser for hva man kan foreta seg på eiendommen, noe som er påpekte av Menneskerettsdomstolen i saken ”Sporrong & Lönnroth mot Sverige”. Det kan tenkes at det ikke bare er eiendommen som fysisk blir påvirket av ”planskyggen”. Det kan spekuleres i om lokale myndigheter blant annet er villige til å oppgradere infrastrukturen til eiendommer de vet sannsynligvis blir ervervet. Et annet moment knyttet til dette er hvordan forsikringsselskaper reagerer på eiendommer i ”planskyggen”. Skulle en katastrofe inntreffe vil gjenoppbygging neppe kunne skje på samme tomt. På generell basis er det nærliggende å tro at et slikt forsikringsobjekt vil gi økt risiko for forsikringsselskapet og dermed høyere innbetalinger og egenandel. (Steinsholt 2009)

#### - Strøksvirkninger

Mangel på vedlikehold av eiendommen, infrastruktur og et formelt bygge- og deleforbud kan få virkninger for strøket eiendommene ligger i. Det kan bli mangel på nybygging og fortetting, samt eventuelt stopp i næringsutvikling. Området kan forfallet såpass det ikke lenger er en attraktiv bosetningsplass. Dette kan føre til en lav grad innflytting og utflytting av de yngre og mer ressurssterke mennesker. Dette skjedde blant annet i forbindelse med utbyggingen av Gardermoen, der et nær 30 år gammelt bygge- og deleforbud resulterte i forfall og en gammel befolkning. Internasjonalt er det kjent at slumutvikling fort kan oppstå i områder som er fremtidig avsatt/regulert til parker eller infrastruktur. (Steinsholt 2009)

Konsekvenser av overnevnte vil være at eieren av eiendommen blir påført et tap ved realisering av boligen mens den ligger i ”planskyggen”. En normalisert, rasjonell eier vil ikke selge eiendommen på et slikt tidspunkt, men det kan tenkes at andre faktorer som fremtvinger et slikt salg. Det kan bli nødvendig å flytte ut fra eierens livssituasjon. Eksempler på dette kan være:

- Arbeidsløshet eller ny jobb
- Plassbehov grunnet familieførøkelse
- Skilsmisse
- Gjeldsnedbetaling
- Andre forhold som krever realisering av kapital

(Steinsholt 2009)

Et sidestykke til dette vil være om eiendommen anses av banken som et dårlig panteobjekt ut fra planskygge – situasjonen. Det antas at erstatning ved et senere grunnerverv/eventuell ekspropriasjon vil gi ”full erstatning” etter Grunnloven § 105 og andre ekspropriasjons/grunnervervs regler. Dette er riktignok på et senere tidspunkt og dermed utenfor tidsperspektivet definert som ”planskyggen”. Derimot usikkerhet om hva som vil bli ytt og hva det vil bli tatt hensyn til vil være en del av usikkerheten eierne må leve med. (Steinsholt 2009)

Det kan tenkes andre konsekvenser knyttet til eiendommen som finansielt aktivum. Dette omhandler næringsseiendommer som generer inntekter, enten som ren næring eller som utleiebygg. Disse eiendommene vil oppleve samme virkninger som boliger. Utleiebygg vil på grunn av ”planskyggen” ikke kunne tilby samme utleieperiode og en generell usikkerhet knyttet til leietid, samt mindre mulighet for utleier til å tilpasse bygget for utleier. Dette vil med høy sannsynlighet resultere i lavere utleiepriser. Forfall og manglende investeringer vil forsterke dette ytterligere. Lignende problemer kan tenkes ved landbrukseiendom, der oppføring av nytt driftsbygg trengs for modernisering av virksomheten, eller der investering for grøfting er nødvendig for bortleie av virksomheten. (Steinsholt 2009)

### **3.4.2 Konsekvenser knyttet til livssituasjon og sosiale forhold**

”Planskyggens” faktiske innvirkning på berørtes grunneiers helse er vanskelig å dokumentere. Derimot at fenomenet i en varierende grad påvirker livskvaliteten må kunne sies på et generelt grunnlag. Grunneiere har uttrykt frustrasjon rundt at det er mulig å skape en slik situasjon. (Rønning 2009)

I forbindelse med utbygging av nye Gardermoen flyplass ble et av norgeshistoriens største grunnerverv gjennomført. Over 270 eiendommer gikk med til utbyggingen av den nye hovedflyplassen. Utbyggingens satte fokus på offentlig grunnervervsprosesser og rutiner. Det ble spesielt satt fokus på belastningene for grunneierne som mistet hjemmene sine og nærmiljøet. (Swensen 1998)

Et sosialt nettverk og samkvem med naboer og annen sosial kontakt er grunnleggende for mennesker. Ved offentlig utbygging av infrastruktur kan det gjøres et betydelig inngrep i den etablerte bebyggelsen. Rammer for avbøtende tiltak skal innarbeides i reguleringsplan. Disse skal dekke behov som kartlegges i samsvar med grunneierne i forbindelse med utbyggingen, og dermed bidra til å senke avmaktfølelsen som kan oppstå. Eksempel på slike avbøtende tiltak er støytiltak og midlertidig flytting i anleggsfasen. (Eidsvoll kommune 2009)

### **3.4.3 Uklare institusjoner**

Mange grunneiere opplever prosessene knyttet til planlegging, gjennomføring og grunnerverv som tunge og belastende. De offentlige utbyggingsinstitusjonene må likevel betraktes som ansvarlige, solide institusjoner som handler innenfor et offentlig regelverk. Derimot kan mangel på institusjonelle systemer i ”planskyggen” være et problem. Når en plan er vedtatt har planmyndighetene gjennomført sitt ansvar og gjennomføringsmyndigheten ligger hos de offentlige utbyggingsinstitusjonene. Grunnerverv starter først når gjennomføringen er i gang. Derfor vil perioden i ”planskyggen” kunne medføre at grunneier ikke har noen å henvende seg til. På den andre siden vil de som grunneierne kontakter kunne ha problemer med å svare. (Steinsholt 2009)

Planprosessen og selve grunnervervet er regulert gjennom lover og retningslinjer. I ”planskyggen” kan det sies at prosjektet midlertidig er lagt på is. Påvirkningsgraden til grunneierne er høy i planprosesser og i forhandlingen knyttet til grunnerverv. Det kan sies at disse stadiene kreves betydelig med ubetalt egeninnsats fra grunneierne. Eksempler på dette er: høringer, varsler, møter, fremskaffelse av informasjon, aktiv kontakt m.m. I ”planskyggen” derimot er rammeverket uklart selv om det kan oppstå betydelig kontaktbehov fra grunneiers side. Kontaktbehovet kan være knyttet til utvikling og drift av eiendommene og løsning av andre aktuelle planskyggeproblemer. I verste fall kan belastningene føre til problemer av helsemessige eller sosial karakter. (Steinsholt 2009)

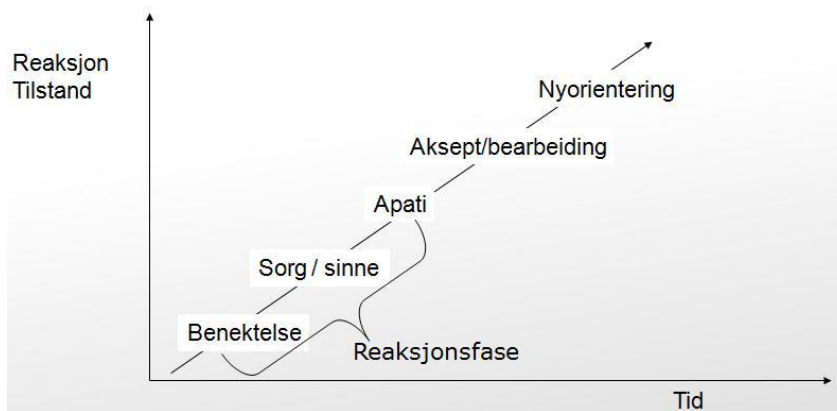
Virkningene av en planskygge kan sies å være avhengig av flere momenter. Fra tiltakshavers side vil dette være avhengig av: hvilken type inngrep, tiltakers system for budsjettering og gjennomføringsvedtak. Fra grunneiers side vil grunneiers livssituasjon, behov og muligheter være utslagsgivende for hvor stor konsekvens ”planskyggen” får. Det er også trolig å tenke at lengden på ”planskyggen” vil øke sannsynligheten for innvirkninger, i tillegg til sannsynligheten for faktisk gjennomføring av utbyggingen. Tvilen om faktisk gjennomføring av utbygging vil i seg selv ikke nødvendigvis virke negativt, men det kan skape ytterligere tvil for grunneier i forhold til eiendomsbruken. Dette vil virke mer belastende. (Rønning 2009)

### **3.5 Reaksjonsmønstre og reetablering**

Det å havne i ”planskyggen” kan som nevnt ovenfor ha flere konsekvenser. Til en viss grad kan det antas at de fleste berørte grunneiere må igjennom et reaksjonsmønster tilsvarende det nedenfor. I innledende planfase kan grunneiere tenkes å benekte at traseen kan ramme deres eiendom.

Figur 12 Reaksjonsmønstre

Følgende figur viser et menneskelig reaksjonsmønster på en sjokkerende beskjed.



(Solid 2012)

Uansett er det viktig å påpeke at et reaksjonsmønster er veldig individuelt og finne si forskjellige former. Dessuten vil noen mennesker bruke kortere tid enn andre på å komme seg til stadiet med aksept og nyorientering.

Det finnes både grunneiere som vil "klare seg fast" og de som vil innløses. Fastboende antas ofte å ha en trang til å reetablere seg så tidlig som mulig for å fortsette livene sine i hjem som har en fremtid. Disse grunneierne vil ofte innløses så tidlig som mulig. Dette betyr at grunnervervsorganisasjonen erverver eiendom før ordinært grunnerverv fordi det kommer klart frem at eiendommen går med i utbyggingen. Fritidsboligeiere som blir rammet av utbygging kan tenkes og ikke oppleve samme belastningen. Dette er fordi de har sitt hjem ett annet sted.

Viktigheten for berørte grunneiere/fastboende å reetablere seg tidlig og komme seg videre med livet etter et utbyggingsinngrep blir poengtert i Jernbanemagasinet nr.1 2012.

*Solveig Hansen: "Vi var helt nedkjørt både psykisk og fysisk. Men vi bøyde oss, og da kunne vi rette oss opp igjen. Mange har nok følt dette verre enn oss. De som ikke bøyer seg, kan knekke". (Bårdstu 2012 s.38-41)*

I forbindelse med planlagt utbygging av dobbeltspor på E6 – Dovrebanen langs Mjøsa fikk Solveig Hansen barndomshjemmet sitt innløst gjennom ordinært grunnerverv. Hun og ektemannen Sveinung Hansen har i dag reetablert seg i en nyoppusset leilighet rett ved Minnesundbruene. (Bårdstu 2012)

## **4. Det institusjonelle rammeverket**

### **4.1 Institusjoner og aktører**

Institusjon kan sees på som ett slags regelverk som må følges når det kommer til eiendomsrettslige handlinger. Det kan også kalles spilleregler som må følges av de ulike aktørene, og som derfor har mye å si på mellom-menneskelig samhandling. Offentlig infrastrukturbygging og grunnerver reguleres blant annet av:

- Plan og bygningsloven
- Arealplaner
- Grunnloven
- Ekspropriasjonerstatningsloven
- Retningslinjer til grunnerverv og tidlig innløsning

Institusjon behøver ikke bare være offentlige regelverk, men kan også være domstolavgjørelser og sosiale normer. Lokale normer kan være svært viktige spilleregler ved transaksjoner, og en forutsetning for suksess kan ofte være at aktørene behersker/er klar over disse normene. En aktør er en handlende medvirkende part i en eiendomsrettslig sammenheng, typisk en privatperson men også offentlige organer, juridiske personer osv.

(Sevatdal & Sky 2003)

”Planskyggen” er en tilstand som er lite regulert til tross for at man på bakgrunn av tidligere utbyggingsprosjekter er klar over hvilken sosial og markedsmessig belastning som kan forekomme for grunneieren og familie. Rammeverket til ”planskyggen” kan rangeres følgende:

- Lov
- Rettspraksis/konvensjoner
- Retningslinjer/ offentlig praksis

### **4.2. Plan og bygningsloven**

”Planskyggen” er ikke direkte regulert i norsk lov, men det finnes flere hjemler i plan og bygningsloven som omhandler planmyndighetenes (kommunale, regionale og nasjonale) muligheter for båndlegging av eiendomsbruken. Denne båndleggingen kan gjøres før en reguleringsplan vedtas, for å gi planmyndighetene tid til å vurdere den fremtidige arealbruken i området. (Lagethon 2011)



Disse båndleggingsmulighetene representerer dermed en del av rammeverket til ”planskyggen” i Norge.

#### **4.2.1 Hensynssoner**

Plan og bygningsloven av 2008 gir kommunen mulighet til å ivareta areal ved å utarbeide hensynssoner. Dette er et begrep som ble introdusert i den nye loven, og skal brukes uavhengig av fastlagte arealformål. PBL § 11-8 uttrykker at hensynssoner skal brukes i nødvendig utstrekning til følgende formål:

- a. Sikrings-, støy-, og faresoner
- b. Infrastruktursone
- c. Sone med angitte særlige hensyn
- d. Båndleggingssone
- e. Gjennomføringssone
- f. Videreføring av reguleringsplan

Hensynssoner skal utarbeides i kommuneplanens arealdel og videre legges til grunn for utarbeidelse av reguleringsplan etter PBL § 11-8. Hensynssoner kan nedlegges over områder uavhengig av angitt arealformål. (Miljøverndepartementet 2009b)

Vedtatt kommune(del)plan skal vurderes og rulleres av kommunestyret hvert fjerde år. Her kan det foreligge forskjellige typer hensynssoner rundt de fremtidige infrastrukturtraseene. Hensynssone i påvente av et vedtak i § 11-8 d båndlegger område for 4 år, med en mulighet for forlengelse på 4 nye år ved søknad til departementet. Dette hindrer at områder ligger båndlagt over lengre tid. Derimot har ikke hensynssone § 11-8 a tilsvarende begrensning selv om også denne hensynssonen kan legge en bygge grensen rundt fremtidige traseen og dermed også legger båndlegging over område. Dette kan være av hensyn til støy, og andre sikringsgrunner. Dette byggeforbudet er ikke direkte tidsbegrenset, men kommuneplanens rullering hvert fjerde år gjelder tilsvarende.

I forhold til utbygging av infrastruktur antas hensynssonen § 11-8 d viktigst. Denne omhandler en båndleggingssone i påvente av et vedtak. Ved offentlig infrastruktur utbygging kan dette vedtaket antas å være et reguleringsplansvedtak.

#### **4.2.2 Midlertidig forbud mot tiltak**

Midlertidig forbud mot tiltak har til hensikt å hindre bygging i planarbeidsperioden før vedtatt plan foreligger. Det skal ikke forekomme tiltak som kan vanskeliggjøre planarbeidet etter

PBL. § 13-1. Kommunen legger ned bygge- og deleforbud der det ikke foreligger ønsket kommuneplan. Om det ikke foreligger bygge- og deleforbud må kommunen behandle søknaden i tråd med foreliggende plan. Dette er ikke ønskelig. Ved vedtatt ny kommuneplan er det ikke nødvendig med slikt forbud, for da ligger ønsket plan til grunn. (Planlegger Helge Voldsund i Jernbaneverket 12.03.2012)

Kommunen eller statlig planmyndighet har mulighet til å legge ned et midlertidig forbud mot tiltak på områder som skal undergis planlegging etter plan og bygningsloven kap.13, uavhengig av dagens arealformål. Dette forbudet kan nedlegges mot deling av eiendom, og tiltak etter plan og bygningsloven § 1-6 første ledd. Varigheten av forbudet er i utgangspunktet 4 år slik at det er mulighet til å endre kommuneplanen med tilhørende bestemmelser. Kommunen kan velge å godta unntak der dette ikke vanskeliggjør planleggingen for området. Forbudet kan videre forlenges:

*”Kommunen kan i særlige tilfeller forlenge fristen. Vedtak må treffes innen fristens utløp”*(Plan- og bygningsloven 2008 § 13-3)

Det må forekomme helt spesielle grunner for å forlenge fristen (Miljøverndepartementet Rundskriv T-2/09 2009). I plan og bygningsloven fra 1985 var bygge- og deleforbudet regulert i § 33. Dette falt automatisk bort det reguleringsarbeidet ikke var avsluttet etter 2 år etter § 33 fjerde ledd første setning. Likevel var det mulighet for å forlenge fristen etter § 33 femte ledd, siste setning:

*”... Er det søkt om forlengelse av fristen, gjelder forbudet inntil saken er avgjort”*(Plan- og bygningslov (opphevet) 1985 § 33 )

Både gammel og ny plan og bygningsloven uttrykker at departementet og kommunene kan vurdere om berørte eiendommer kan innløse sine boliger ved forlengelse av forbudet. Ny plan og bygningslov setter i midlertidig en øvre grense for varigheten, da vedtak må treffes innen den nye fristens utløp. Ordlyden i gamle § 33 fjerde ledd første setning setter derimot ingen klare krav til hvor lenge en forlengelse av forbudet gjelder.

#### **4.2.3 10 års regelen på reguleringsplan:**

Private reguleringsplaner har en tidsfrist på 5 år fra planen er vedtatt til gjennomføring etter plan og bygningsloven § 12-4 femte ledd. Denne fristen kan forlenges med 2 år av gangen etter søknad fra tiltakshaver. Kommunestyret kan foreta vedtak om ekspropriasjon for

gjennomføring av reguleringsplan må gjøres innen 10 år etter planen er kunngjort etter plan og bygningsloven § 16 -2 første ledd.

Denne 10 års grensen på reguleringsplan setter en grense for hvor lenge en reguleringsplan kan ligge før den må brukes til ekspropriasjon. Et offentlig utbyggingsprosjekt for vei og jernbane har dermed 10 år på å gjennomføre grunnerverv og eventuelt vedtak om ekspropriasjon.

### **4.3 Internasjonale rammer og rettspraksis i EMD**

Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) har bestemmelser vedrørende langsiktig båndlegging av eiendom. EMK har forrang foran norsk lov etter menneskerettsloven nr.30/1999 § 2 og 3. Den norske domstolspyramiden består av tingsretten, lagmannsretten og Høyesterett. I tillegg kan saker prøves for Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) for brudd på EMK (Robberstad 2009). En sak som skal føres for Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) må første ha gått rettsforløpet i eget land, jfr. Grunnloven § 88. (Rønning 2009)

Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) ble undertegnet i Roma den 4. november 1950. Som et resultat av at ti staters godkjennelse trådte konvensjonen trådte i kraft den 3. september 1953. Rettigheter for borgerne i henhold til konvensjonen er en følge av overenskomsten som er gjort mellom statene. Konvensjonens betydning kan underbygges av den store oppslutningen den har fått de siste årene. Det er derfor liten tvil om at EMK er en av de viktigste folkerettslige overenskomstene som finnes i det internasjonale rettssamfunnet. (Bertelsen 2011)

EMK artikkel 1 gjengir en forpliktelse for medlemsstatene til å respektere menneskerettighetene:

*”De høye Kontraherende Parter skal sikre enhver innen sitt myndighetsområde de rettigheter og friheter som er fastlagt i del 1 av denne konvensjonen”.*

(EMK: Artikkel 1 4.november 1950)

I denne bestemmelsen ligger statens plikt til å respektere rettigheter og plikter som forekommer av konvensjonen. Dette vil si at der domstolen konkluderer med en krenkelse, følger det prinsipielt en krenkelse av denne bestemmelsen. Dette gir likevel ikke ytterligere rettigheter utover de andre påberopte bestemmelsene i EMK. Gjennom bruk av begrepet ”De

Høye Kontraherende Parter” understreker Artikkel 1 EMK at konvensjonen gjelder mellom medlemsstatene for å sikre borgernes rettigheter. Den enkelte borger er ikke en selvstendig part i denne sammenhengen. Likevel har borgerne rett til å klage mot staten. Dette er en rettighet som staten skal respektere etter EMK artikkel 34. (Bertelsen 2011)

#### **4.3.1 Eiendomsvernet i EMK**

Den europeiske menneskerettskonvensjonen har lovfestet privat eiendomsrett i EMK P1-1:

*”Enhver fysisk eller juridisk person har rett til å få nyte sin eiendom i fred. Ingen skal bli fratatt sin eiendom unntatt i det offentlige interesse og på de betingelser som er hjemlet ved lov og ved folkerettens alminnelige prinsipper.*

*Bestemmelsene ovenfor skal imidlertid ikke på noen måte svekke en stats rett til å håndheve slike lover som den anser nødvendige for å kontrollere at eiendom blir brukt i samsvar med allmennhetens interesse eller for å sikre betaling av skatter eller andre avgifter eller bøter.” (EMK P1-1 10.mars 1952 )*

Hovedprinsippet bak denne lovfestede eiendomsretten er at alle har rett til å nyte sin eiendom i fred. Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har uttalt at paragrafen uttrykker eiers rett til å disponere over eiendommen etter eget ønske. Dette gjelder dog ikke absolutt, for både internasjonal og konstitusjonell eiendomsrett beror på en vurdering av statens styringsbehov kontra individets beskyttelsesbehov. At eiendomsvernet kan måtte vike for samfunnets interesser kommer til uttrykk i EMK P§1-1 andre setning. Andre ledd av bestemmelsen uttrykker at eiere av eiendom må tåle mange begrensninger av hensyn til samfunnets interesser. (Solheim 2010)

EMK P1-1 består av 3 regler:

1. Prinsippreglene
2. kontrollreglen
3. Ekspropriasjonsreglen

(Solheim 2010)

Prinsippregelen er uttrykt i paragrafens først setning:

*”Enhver fysisk eller juridisk person har rett til å nyte sin eiendom i fred.”*  
(EMK P1-1 10.mars 1952 )

Den europeiske menneskerettsdomstolen har gjennom sin praksis først anvendt prinsippregelen der kontroll og ekspropriasjonsregelen ikke kan anvendes (Bertelsen 2011). Denne regelen kan defineres som sikkerhetsnettet i eiendomsvernet.

Kontrollregelen i siste del av EMK P1-1 uttrykker følgende:

*”Bestemmelsene ovenfor skal i midlertidig ikke på noen måte svekke en stats rett til å håndheve slike lover som den anser nødvendig for å kontrollere at eiendom blir brukt i samsvar med allmennhetens interesser eller for å sikre betaling av skatter eller andre avgifter eller bøter.”* (EMK P1-1 10.mars 1952 )

Kontrollregelen kommer til anvendelse der myndighetene kan påvise et behov for å iverksette et kontrolltiltak. Skjæringspunktet for utøvelse av kontrolltiltak går der kontrolltiltaket i praksis betyr at eieren totalt mister eiendomsretten. Dette er kun lovlig etter EMD der tapet av eiendomsretten er nødvendig for utøvelse av kontrolltiltaket. (Bertelsen 2011)

Ekspropriasjonsreglene i første ledd andre punktum uttrykker følgende:

*”Ingen skal bli fratatt eiendom unntatt i det offentliges interesse og på de betingelser som er hjemlet i lov og ved folkerettens alminnelige prinsipper.”*  
(EMK P1-1 10.mars 1952 )

I ekspropriasjon ligger at eieren mister den formelle eiendomsretten og muligheten til å råde over gjenstanden ved avtale, gave eller arv. Der en av mulighetene til å råde over eiendommen er tatt fra eieren, såkalt rådighetsinnskrenkning, kan det tale for en ekspropriasjon. Her blir vurderingen ut i fra de faktiske virkningene av de offentlige tiltakene. (Bertelsen 2011)

EMK skiller i likhet med norsk lov mellom avståelse av eiendom og rådighetsinnskrenkninger på egen eiendom. Rt.1970 s.67 ”Strandlovdømmen” viser at vi i norsk rett opererer med et klart skille. EMK skiller også mellom de klare avståelsene på den ene siden og prinsipp og kontrolltiltak på den andre. P§1-1 annet ledd understreker at behovet for god og effektiv samfunnsstyring krever et skille. Hvis eiere skulle kompenseres for enhver økonomisk konsekvens av reguleringer ville dette umuliggjøre samfunnsstyring. Dette skillet mellom ekspropriasjon og regulering av bruk ble påpekt i avvisningsavgjørelsen ”Baner Vs. Sverige” fra 1999. (Solheim 2010)

Eiendomsvernet vurderes gjennom en avveining mellom samfunnsinteresser og den enkeltes beskyttelsesrett. EMK P§1-1 annet ledd uttrykker som nevnt ovenfor at eiere må tåle sterke inngripen i sine eiendomsinteresser gjennom reguleringstiltak. Konvensjonspraksis uttrykker likevel at økonomisk kompensasjon kan bli aktuelt også ved prinsipp og kontrolltiltak. Dette følger av den såkalte proporsjonalitetstesten. Dette betyr at et eiendomsinngrep innenfor rammene av EMK P§1-1 ikke må pålegge en eier en individuell og urimelig byrde. Det skal være proporsjonalitet mellom inngrepet og statens styringsbehov kontra individets beskyttelsesbehov. (Solheim 2010)

#### **4.3.3 "Sporrong & Lönnroth mot Sverige"**

Saken ble stevnet for Den europeiske menneskerettsdomstolen for båndlegging av eiendom over lengre tid i påvente av ekspropriasjon. Dette representerer en tidsperiode som kan falle innefor definisjonen av planskygge.

I 1982 ble saken "Sporrong & Lönnroth mot Sverige" stevnet for Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD). Den omhandlet offentlig båndlegging gjennom planer. Eiendommen "Riddaren nr. 8" var en flere etasjers bygning fra 1860 med næringsvirksomhet og leiligheter. De svenske planmyndighetene ville oppgradere infrastrukturen i området, og området ble beskrevet som forfallent med bygninger i dårlig stand. Det ble vedtatt en plan som skulle legge forholdene til rette for næringsvirksomhet og kontorutvikling i området. I 1954 ble det ilagt bygge- og delingsforbud for gjennomføring av offentlig plan, herunder "Riddaren nr. 8". Dette forbudet ble senere utvidet til 1979. (Kalbro & Ekbak 2011)

I 1956 ga de svenske myndighetene Stockholm kommune rett til å vedta ekspropriasjonsvedtak for 164 eiendommer, inkludert "Riddaren nr. 8". Myndighetene satt en frist på 5 år for gjennomføring av ekspropriasjon med tilliggende erstatningsutmåling i "den svenske fastighetsdomstolen". Denne fristen ble forlenget flere ganger, før den endelige fristen ble satt til 1979. På 1970 tallet fremmet bystyret flere planforslag. Eiendommen "Riddaren nr. 8" skulle ifølge planene ikke på noen måte modifiseres eller endres. I 1979 før fristen gikk ut avbrøt myndighetene ekspropriasjonen. Det ble ansett usannsynlig at byen trengte eiendommene for å utføre byplanen. (Kalbro & Ekbak 2011)

Ekspropriasjonstillatelsen og bygge- og deleforbudet hadde før avbrytelsen vært i kraft i 23 og 25 år. Saken ble fremmet for plenumsdom i EMD i 1982. Dommen uttrykte at eiendomsinngrepet hadde vært innefor EMK P1-1 dersom klagerne hadde hatt mulighet til å redusere løpetiden på ekspropriasjonstillatelsene eller søke kompensasjon. Den europeiske

menneskerettsdomstolen kom frem til at eieren var utsatt for en urimelig byrde i forhold til en proporsjonalitetsvurdering av statens styringsbehov versus eiendomsvernet i EMD P§ 1-1. (Solheim 2010)

En annen eiendom som ble berørt av den samme byplanleggingen var Mrs. Lönnroth sin eiendom: ”Barnehuset nr. 6”. Eiendommen besto av flere etasjer som fungerte som kontor og leiligheter fra sent på 1800 tallet. I 1968 la myndighetene ned et dele og byggeforbud på eiendommen på bakgrunn av at eiendommen skulle bli til en parkeringsplass. Forbudet ble senere forlenget til 1980. Myndighetene ga i 1971 bystyret i Stockholm tillatelse til å ekspropriere 115 eiendommer, herunder ”Barnehuset nr. 6”. Dette var i henhold til planforslaget ”City 67” som anbefalte et flere etasjers parkeringshus på eiendommen. Fristen for stadfesting av erstatning i retten ble satt til 1979. I likehet med eiendommen ”Riddaren nr.8” avlyste myndighetene ekspropriasjonsplanene i 1979 etter forespørsel fra bystyret i Stockholm. På dette tidspunktet hadde eiendommen ligget under ekspropriasjonsplaner og dele/bygge forbud i 8 og 10 år. (Kalbro & Ekbak 2011)

Saken ”Sporrong & Lönnroth mot Sverige” ble fremmet på bakgrunn av virkningene av ekspropriasjonstillatelser og rådighetsbegrensninger over faste eiendommer som klagerne eide. Disse ble vedtatt for femårsperioder. På bakgrunn av dette anførte klagerne at retten måtte vurdere saken ut i fra ekspropriasjonsreglene. Klagerne anførte videre at svensk lov ikke hadde hjemmel for den samlede varigheten av slike suksessive ekspropriasjonstillatelser. Sistnevnte fant ikke EMD nødvendighet av å vurdere. Eiendommene hadde ligget under restriksjoner i forkant av ekspropriasjon i henholdsvis 23 og 8 år. I tillegg var eiendommene underlagt byggeforbud i henholdsvis 25 og 12 år. Staten påpekte at slike restriksjoner var naturlig i byplanlegging og derfor ikke kunne anses som inngrep i eiendomsretten. EMD avviste ekspropriasjonsreglen da klausuleringen ikke hadde grepet inn i den formelle eiendomsretten. Eiendommen var lovlig omsettelig og kunne brukes. Det endret heller ikke saken at den offentlige båndleggingen virket inn på markedsverdien til eiendommen. EMD uttalte at eiendommen hadde fått ”betydelig redusert mulighet til utøvelse av eiendomsretten”, og at ”eiendomsretten hadde kommet i en utsatt og omstøtelig posisjon”. Tatt i betraktning av ekspropriasjonstillatelsene og byggeforbudene ble belastningen for grunneierne vurdert uforholdsmessig. Dette var i følge EMD tilstrekkelig for brudd på eiendomsvernet etter prinsippreglen i EMK P1-1. (Bertelsen 2011)

Det ble også i avgjørelsen ”Sporrong & Lönnroth mot Sverige” fra 23. september 1982 konstatert brudd på Artikkel 6-1 om ”The right to access court”. Dette vil si retten til å prøve sin sak for en domstol. EMD slo fast at eiendommen ikke kunne prøve alle sidene ved saken for en domstol, herunder utfordre lovligheten av vedtakene i bystyret og regjeringen om utstedelse eller forlengelse av de langsiktige ekspropriasjoner tillatelser. Det forekom altså ingen klagemulighet.

EMD uttalte på generelle basis at myndighetenes handlefrihet innen planlegging av byutvikling er stor. Retten mente likevel at det forelå kritikkverdige elementer i saken som gjorde inngrepne uakseptable. Dette gikk på at klagerne var i en tilstand av fullstendig usikkerhet i forhold til hva som ville skje med eiendommene. De hadde heller ikke krav på at myndighetene tok hensyn til eventuelle vanskeligheter de måtte bli utsatt for. (Bertelsen 2011)

#### **4.3.4 Annen rettspraksis EMD**

Saken ”Erkner og Hofauer Vs Østerrike” ble fremmet for EMD 14.mai 1986. Sakens kjerne var at det tok 16 år før erstatningsjord etter jordskifte ble tildelt. Den europeiske menneskerettighetsdomstolen viste i avgjørelsen til saken ”Sporrong & Lönnroth mot Sverige”, og påpekte balansen mellom statens behov for kontroll og grunneierens belastning som følge av dette. Det ble i tillegg også lagt vekt på grunneiernes usikkerhet knyttet til eiendommens fremtid. Eiendommene ble tildelt erstatning. (Rønning 2009)

### **4.5 Innløsningsmuligheter i planskyggen**

Dette kapitlet vil ta for seg hvilke eventuelle innløsningsmuligheter grunneierne har i ”planskyggen”. Innløsningsmulighetene etter PBL. 2008 i kapittel 4.5.2 omhandler ubebygde tomter. Dette er i ytterkant av denne utredningen, men som en del av det mulige innløsningsrammeverket.

#### **4.5.1 Statens Vegvesen og Jernbaneverket**

De store statlige grunnervsorganisasjonene Statens Vegvesen og Jernbaneverket har utarbeidet retningslinjer/instrukser for tidlig innløsning av eiendommer. Disse retningslinjene skal håndtere eiendommer i som blir liggende under planer i lang tid før utbygging, og opplever ulemper knyttet til dette. Retningslinjene representerer derfor en vei ut av ”planskyggen”.

Både Jernbaneverket og SVV har et fond satt av til tidlig innløsning av boliger. Her kan det lånes penger før prosjektstart. De brukte midlene må betales tilbake til fondet av senere bevilgede prosjektmidler (Intervju med Dagrun Mysen Kulbotten Jernbaneverket 30.01.2012).



Statens vegvesen utformet 2010 et veiledningsdokument om ”Retningslinjer for innløsning av boliger i fremtidige veglinjer”.

## **Retningslinjer for innløsning av boliger i framtidige veglinjer**

### **1. Bakgrunnen for og siktemålet med retningslinjene**

Bygging av veg innebærer av og til at boliger må rives. Som regel vil traseen for vegen være fastlagt gjennom reguleringsplan flere år før vegbyggingen tar til. Reguleringsplaner innebærer imidlertid ingen restriksjoner på eksisterende bruk, jfr. plan- og bygningsloven

§ 12-4. Dette medfører at de som eier slike boliger kan fortsette å bo i dem inntil de må rives på grunn av veganlegget. På dette tidspunkt vil de få full erstatning for boligen, uten fradrag for vedlikeholdskostnader som er påløpt etter at reguleringsplanen ble vedtatt.

Problemet med å bo i slike boliger er altså ikke først og fremst av økonomisk karakter, forutsatt at eierne ønsker å bo i boligene fram til de må rives. Problemet ligger mer på det psykiske plan. De har ikke den nødvendige trygghet knyttet til sin bosituasjon. Men i de tilfeller boligen må selges før Vegvesenet har behov for å innløse den – for eksempel som følge av samlivsbrudd, flytting til eldrebolig/aldershjem eller arveoppgjør – kan det oppstå merkbare økonomiske tap fordi slike boliger er lite salgbare.

Siktemålet med disse retningslinjene er å gi boligeierne mulighet til å få løst inn boligene sine før ordinært tidspunkt for innløsning slik at de kan unngå slike problemer som her er nevnt.

### **2. Gyldighetsområde**

Retningslinjene gjelder for Statens vegvesen sin behandling av krav om innløsning av boliger i traseer for framtidige veger og som vil bli berørt av vegutbyggingen på en slik måte at boligene vil måtte rives. Retningslinjene vil – for så vidt gjelder innløsningskrav som knytter seg til slike boliger – erstatte bestemmelsene i NA-rundskriv nr. 93/14.

Retningslinjene gjelder for innløsningskrav som knytter seg til riksveger. For at retningslinjene skal kunne gjøres gjeldende for fylkesveger, er det nødvendig med fylkeskommunens godkjenning.

### **3. Vilkår for innløsning**

Forutsatt at boligen blir berørt av vegutbyggingen på den måten som er beskrevet under pkt. 2 og vegtraseen framgår av vedtatt reguleringsplan, skal boligen innløses før ordinært tidspunkt for innløsning dersom eieren ber om dette. Det er et vilkår for slik framskutt innløsning at boligen blir brukt av eieren som helårsbolig og at den ble ervervet av eieren før reguleringsplanen ble vedtatt.

### **4. Erstatning**

Bolig som innløses skal erstattes etter den markedsverdi boligen ville hatt dersom den ikke var forutsatt revet. Lov om erstatningsutmåling ved ekspropriasjon (vederlagsloven) kommer ikke til anvendelse.

### **5. Tvistesporsmål**

Dersom man ikke kommer til enighet om erstatningen, kan boligeier kreve at erstatningsspørsmålet blir avgjort av skjønnretten. Vegvesenet begjærer skjønn med hjemmel i skjønnspørsmålsloven § 4 (avtaleskjønn).

Nødvendige kostnader som boligeier har i forbindelse med skjønnen, dekkes av Vegvesenet.

Sakskostnadsspørsmålet skal avgjøres ut fra bestemmelsene i skjønnsprosessloven §§ 54, 54 a og 54 b.

Dersom boligeier trekker innløsningskravet etter at skjønnsforhandlingene er startet eller etter at skjønnsresultatet foreligger, er han pliktig til å dekke de kostnader Vegvesenet har hatt i forbindelse med skjønnsbehandlingen.

(Statens Vegvesen 2010)

”Retningslinjer for innløsning av boliger i fremtidige veglinjer” erstattet i 2010 NA-rundskriv nr 93/14. Bakgrunnen for utarbeidelse av nye retningslinjer knyttet seg til at det gamle NA 93/14 ikke omhandlet situasjoner der veiprojektene drar ut i tid, herunder at eieren vil flytte av spesielle grunner (Samferdselsdepartement Proposisjon 1S 2009/2010). Dette omhandler altså innløsning før Statens Vegvesen egentlig har behov for å kjøpe boligen.

Retningslinjene fra 2010 gir innløsningsmulighet der følgende kriterier er oppfylt:

- Foreligger en vedtatt reguleringsplan med veitraseen
- Boligen blir berørt av veiutbyggingen på en slik måte at den må rives
- Boligen blir brukt som helårsbolig av eieren
- Boligen ble ervervet av eieren før reguleringsplan forelå

I proposisjonen 1S 2009/2010 uttales det at de nye retningslinjene egentlig handler om fremskutt utføring av grunnverv, såkalt tidlig innløsning av eiendom. Eiendommen blir innløst etter den markedsverdi om ikke boligen var planlagt revet. Retningslinjene ble ansett som en fremskyvning av grunnververvvervvervkostnadene, som ville føre til reduserte utgifter til senere grunnverv. Grunnet vanskeligheter med å budsjettere kostnader til tidlig innløsning, kan midlene hentes med midlertidige omdisponeringer. Disse midlene kan da tilbakeføres påfølgende år. Dette er en forbedring fra NA-rundskriv nr 93/14 der midlene ble lagt direkte til rette for i budsjetteringen for det aktuelle prosjektet. Virkeområdet til retningslinjene er riksveiene, som representerer det nye statlige vegnettet per 1.1.2010. De øvrige riksveier blir overført til fylkeskommuner og blir fylkesveier. Det er opp til fylkeskommunene om retningslinjene for tidlig innløsning også skal gjelde på fylkesveiene.

(Samferdselsdepartement Proposisjon 1S 2009/2010)

Dette betyr i praksis at Vegvesenet må søke fylkeskommunen ved utbygging for å samkjøre regleverket. Dette forekommer i et brev fra Statens Vegvesen til Oppland fylkeskommune ber Vegvesenet at retningslinjene ”Innløsning av boliger i fremtidig veganlegg” skal gjøres gjeldene for fylkesvegene i Oppland gjennom vedtak i fylkeskommunen. Det påpekes at det

ikke finnes noen reelle hensyn for at det skal gjøres forskjell på riksveger og fylkesveger vedrørende grunneierens rettigheter til tidlig innløsning av bolig. Grunneierne ser naturlig nok heller ikke grunnen til at det skal diskrimineres mellom fylkesveger og riksveger.

Konsekvensene for grunneierne må sies å være de samme uansett. (Statens Vegvesen 17.02.2011)

Det skjedde flere sentrale endringer fra NA-rundskriv nr 93/14 til retningslinjene fra 2010. Det gamle rundskrivet begrunner innløsning ut i fra bedriftsøkonomi, lavere kjøpspris enn ved ekspropriasjon og spart tid i forhold til grunnerv. De nye retningslinjene fra 2010 setter i tillegg til disse momentene, mye mer fokus på hvilke konsekvenser ”planskyggen” kan ha for grunneierne. Med dette følger altså en innløsningsmulighet for boliger som ligger i fremtidig veganlegg etter vedtatt reguleringsplan. (Statens Vegvesen 17.02.2011)

Jernbaneverket utformet en ”instruks for innløsning av boliger før ordinært grunnerv” i 2008. Denne var det første av sitt slag i organisasjonen:

## **Instruks for innløsning av boliger før ordinært grunnerv**

### **1. Hensikt og omfang**

Lange planprosesser og lang tid fra vedtatt plan til anleggsstart, kan i enkelte tilfelle gi urimelig ulemper for berørte grunneiere. Etter konkret vurdering kan eiendommer innløses før utbyggingen skal gjennomføres.

### **2. Ansvar og myndighet**

Ansvarlig for at retningslinjene følges er fagansvarlig for Grunnerv.

### **3. Beskrivelse**

Når denne type innløsningssaker er aktuelle, er det normalt ikke etablert en prosjektorganisasjon for anleggsgjennomføring, og det er ikke avsatt egne midler til grunnerv.

#### **3.1 Planstatus**

*For at innløsning før ordinært grunnerv kan gjennomføres, skal ny trase være fastlagt.*

Denne vil normalt være fastlagt i vedtatt reguleringsplan.

I tilfelle der det kun foreligger kommunedelplan, men ikke er i tvil om den aktuelle eiendommen skal innløses ved anleggsgjennomføring, kan innløsning også gjennomføres.

#### **3.2 Hvilke eiendommer skal innløses**

*Innløsning av eiendommer før ordinært grunnerv påbegynnes skal kun skje i spesielle tilfeller og er i utgangspunktet aktuelt i to tilfeller:*

1. Grunneiere som settes i en spesielt urimelig situasjon som følge av planlegging av ny jernbane. For eksempel at planlagt salg av eiendommen på grunn av skilsmisse, arveoppgjør, sykdom, nytt arbeidssted og lignende, blir umuliggjort på grunn av planlagt jernbaneutbygging.

2. Legge til rette for anleggsstart, for eksempel der flytting og reetablering av berørte anlegg/ eiendom må skje før jernbaneutbyggingen kan påbegynnes.

Utbyggingsdirektør kan etter særskilt vurdering godkjenne innløsning av eiendommer som ikke inngår i beskrivelsen ovenfor.

### **3.3 Fastsettelse av erstatningen**

Ved fastsettelse av erstatningen legges vanlige erstatningsrettslige prinsipper til grunn ved fastsettelse av erstatningssum for boligen. Nødvendig juridisk bistand dekkes for grunneier på vanlig måte.

Dekning av utgifter til flytting, offentlige utgifter vurderes særskilt i hver sak, men normalt dekkes slike omkostninger som ved vanlig grunnverv. I tilfelle der det er lang tid til anleggsstart og innløsningen kommer i stedet for salg i markedet kan det vurderes å ikke tilby dekning av flytteutgifter mv.

Det forutsettes at det inngås endelig og minnelig avtale om innløsning av eiendommen.

Avtaleskjønn benyttes ikke i denne type saker.

### **3.4 Bevilgning**

*Erstatningssummen må dekkes innenfor Utbyggings samlede budsjetttramme for året.*

*Utbyggingsdirektør skal godkjenne hver sak særskilt og skal avgjøre hvorvidt beløpet skallånes fra og tilbakeføres til et prosjekt eller om dette løses på annen måte.*

### **3.5 Utleie – drift/ vedlikehold**

*Innløste eiendommer skal/eies ut frem til anleggsgjennomføring. Utleie kan skje til ansatte eller til eksterne. I begge tilfelle skal utleie skje etter reglene i husleieloven og normalt skal det etableres depositum før nøkkel overleveres. Utleieperioden skal fastsettes til bestemte leieperioder (fra dato til dato) i den grad husleieloven tillater, for å unngå problemer med oppsigelse i ubestemt leieperiode.*

*Eiendommene skal vedlikeholdes tilstrekkelig til at utleie kan skje frem til anleggsstart.*

*Eiendommer som kan bevares og ikke må rives på grunn av utbyggingen, skal vedlikeholdes særskilt med sikte å oppnå normal markedsverdi ved salg av eiendommen.*

Betingelser for utleie mv. avklares med fagansvarlig for Grunnverv.

### **4. Rapportering, dokumentasjon, arkivering**

Rapportering skjer etter instruksjer i de enkelte prosjekt.

Det etableres egne saker for hvert tilfelle. Et eget notat om grunnlaget for innløsningen utarbeides av den som er ansvarlig for grunnvervet, og notatet godkjennes i henhold til A&M- matrise og arkiveres på saken.

*Den som er ansvarlig for grunnverv på prosjektet, er ansvarlig for at nødvendig dokumentasjon av ervervet innarbeides i sluttdokumentasjonen.*

(Jernbaneverket 2011)

Jernbaneverket har et eget ”instruks for innløsning av boliger før ordinært grunnerverv”. Dette instruksdokument uttrykker at innløsning før grunnerverv skal kun skje i spesielle tilfeller.

Det opplistes videre 2 eksempler:

1. Grunneiere som settes i en spesielt urimelig situasjon
2. Tilrettelegging for anleggsstart

Punkt 2. gjelder flytting og reetablering av anlegg som må foregå før selve jernbaneutbyggingen. Tilrettelegging for anleggsstart må anses normalt i ethvert utbyggingsprosjekt.

Det er punkt 1 som er mest aktuell i henhold til ”planskyggen”. Denne vurderer tidlig innløsning for grunneiere satt i en urimelig situasjon. Jernbaneverkets instruks legger her opp til en skjønnsmessig vurdering av hver konkret situasjon etter fastlagte kriterier. Til gjengjeld nevnes det verken krav til helårsbolig, eller begrensning til vedtatt reguleringsplan. Etter Jernbaneverkets retningslinjer kan tidlig innløsning også være aktuelt på kommuneplannivå der det ikke er i tvil at eiendommen skal innløses ved anleggsgjennomføring.

#### **4.5.2 Innløsning etter plan og bygningsloven**

Plan og bygningsloven kapitel. 15 har spesialregler knyttet til rett til innløsning og påfølgende erstatning for båndlegging fra offentlige planer. § 15-1 regulerer grunneieres krav til innløsning ved kommuneplanens arealdel:

*”Blir ubebygd eiendom eller større del av slik eiendom i kommuneplanens arealdel angitt som areal til offentlige trafikkområder, offentlige friområder, fellesområder, fornyelsesområder eller til statens, fylkets og kommunens bygninger og grav- og urnelunder, og eiendommen innen fire år ikke blir regulert, eller angitt til annet formål i arealdelen, kan grunneieren eller festeren kreve erstatning etter skjønn, eller at ekspropriasjon straks blir foretatt, hvis båndleggingen medfører at eiendommen ikke lenger kan nyttes på regningsvarende måte. Er grunnen bebygd, har eieren eller festeren samme krav når bebyggelsen er fjernet” (Plan- og bygningsloven 2008 §15-1)*

§ 15-1 uttrykker at det kan forekomme rett til innløsning og erstatning ved båndlegging fra kommuneplanens arealdel. Denne hjemmelen gjelder kun ubebygd eiendom eller eiendom der bebyggelsen er fjernet, som ikke kan utnyttes på en regningsvarende måte. Det finnes en tilsvarende hjemmel i § 15-2 om rett til innløsning ved reguleringsplan:

*”Medfører en reguleringsplan at kommunen, eller annet rettssubjekt med samtykke av kommunen, etter § 16-2 har rett til å ekspropriere en ubebygd eiendom i dens helhet, kan grunneieren eller festeren kreve at ekspropriasjon straks blir foretatt når vedtaket gjelder grunn som i planen er angitt til offentlige trafikkområder, offentlige friområder, fellesområder, fornyelsesområder samt til statens, fylkets og kommunens bygninger og grav- og urnelunder.*

*Det samme gjelder når retten til ekspropriasjon omfatter ubebygd del av en eiendom, dersom ekspropriasjonen vil føre til at eiendommen ikke lenger kan anses skikket til å nyttes på en, etter hele eiendommens størrelse, beliggenhet eller etter øvrige forhold regningssvarende måte.*

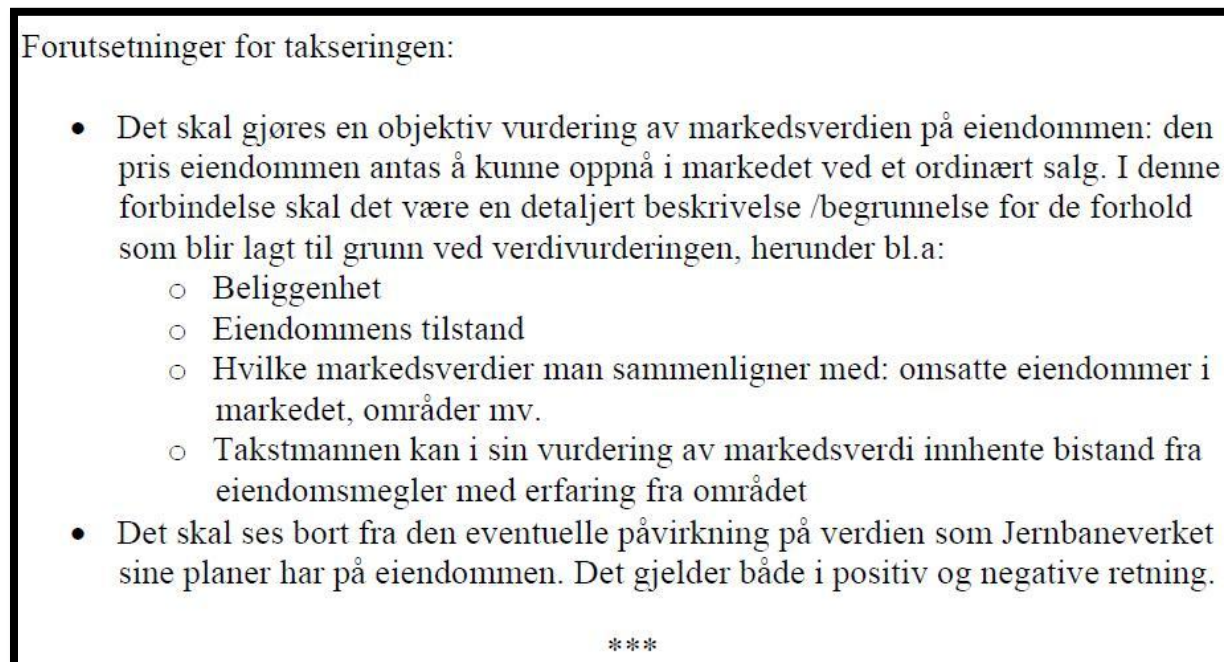
*Krav etter første ledd må være satt fram senest tre år etter at reguleringsplanen er kunngjort etter § 12-12 fjerde og femte ledd, eller vedtak er gjort kjent etter § 12-12 siste ledd. Er grunnen bebygd, har eieren eller festeren det samme krav når bebyggelsen er fjernet. Kravet må i så fall være satt fram senest tre år etter dette tidspunkt.” (Plan- og bygningsloven 2008 § 15-2)*

Denne paragrafen sikrer grunneieres rett til å fremskynde innløsning og ekspropriasjon der deres ubebygde eiendom blir båndlagt av reguleringsplan eller dersom planen hindrer vanlig utnytting av eiendommen etter annet ledd. Kravet må fremmes innen 3 år etter kunngjort reguleringsplan. Dette gjelder også ved bebygd eiendom der bebyggelsen blir fjernet. Kravet må fremsettes innen 3 år etter dette.

#### **4.5.3 Taksmandat for tidlig innløsning (JBV)**

Jernbaneverket utsteder takstmandat til vedkommende takstmenn før taksering av eiendom. Det skal takseres etter markedsverdi med visse justeringer. Følgende takstmandat er et eksempel, og det finnes ulike utforminger.

Figur 13 Utdrag fra takstmandat Jernbaneverket



(Jernbaneverket Dagrun Mysen Kulbotten 2012)

Et takstmandat gir klare instruksjoner om hvordan takseringen skal foretas. Den legger vekt på at det skal forekomme en objektiv begrunnet vurdering av markedsverdien. Dette på bakgrunn av overnevnte punkter i takstmandatet. I vurderingen av markedsverdi kan det innhentes bistand fra en eiendomsmegler med erfaring fra området. Takseringen skal se bort fra planens påvirkning på markedsverdien, og dermed planleggingen og utbyggingen i sin helhet.

Takstmannen skal også se bort fra manglende vedlikehold de siste årene. (Intervju med Dagrun Mysen Kulbotten Jernbaneverket 30.01.2012)

#### **4.5.4 Svensk offentlig utredning (SOU) om innløsning ved utbygging av offentlig infrastruktur**

Offentlig infrastrukturbygging og planlegging er organisert annerledes i Sverige enn i Norge. I Sverige er Trafikkverket ansvarlig for planlegging av vei, jernbane, sjøfart og luftfart. All bygging, drift og vedlikehold av vei og jernbane ligger dermed til en organisasjon. (Trafikverket 2012)

I 2010 utformet den svenske transportinfrastrukturkomiteen en offentlig utredning vedrørende å effektivisere planleggingen av vei og jernbane. Komiteens forslag skulle gjøre det lettere for grunneiere å få innløst sine eiendommer. Komiteen henviser til EMD avgjørelsen ”Sporrang & Lönnroth mot Sverige”.

I SOU 2010:57 ”Effektivare planering av vägar och järnvägar” er hensikten å korte ned planprosessen for offentlige utbygginger. I utredningen påpeker nedsatt komité at de også har tatt hensyn til enkeltborgernes perspektiv. Perioden grunneiere lever i usikkerhet om de blir påvirket av utbyggingen skal forkortes. Komiteen vil også gjøre det lettere for grunneierne å innløse sin eiendom, og herunder likestille rettighetene for berørte grunneiere uavhengig om de rammes av vei eller jernbaneutbygging. Grunneiere som blir rammet av jernbaneplaner kan kreve eiendommen innløst etter ”banlagen” (svenske jernbaneloven). Denne Innløsningsmuligheten burde også gjelde for grunneiere berørt av veiprosjekter. (Statens offentliga utredningar 2010:57)

Videre uttaler komiteen følgende:

*”Om det finns synnerliga skäl ska dessutom Trafikverket lösa in en fastighet eller del av fastighet tidigt, innan det finns en gällande väg- eller järnvägsplan”* (Statens offentliga utredningar 2010:57 s.14)

Komiteen åpner her for innløsning av eiendom før vedtatt plan for de tilfeller der det finnes spesielle omstendigheter. Dette legger til rette for en individuell vurdering av hvert eiendomsobjekt ut i fra særegne forhold.

Den svenske offentlige utredningen 2010:57 foreslår en samkjøring av innløsningsmuligheten for grunneierne som blir berørt av vei og jernbane. I tillegg til en utvidelse av innløsningsmulighetene. Den svenske regjeringen skal i løpet av våren 2012 gi en proposisjon om nye planleggingsformer for infrastruktur. Dette er ikke ytterligere omtalt for å begrense utfoldelsen av denne oppgaven.



## 5. Andre erstatningsmuligheter

Nedenfor følger ulike erstatnings muligheter ved eiendomsbåndlegging. Disse erstatningsformene berøres i kort grad for å påpeke andre muligheter for grunneierne i ”planskyggen”. Det vil forekomme en kort vurdering av disse senere i oppgaven.

Erstatning etter Stortingets rettferdsvederlag vil ikke behandles her, da denne erstatningsformen anses uviktig i forhold til denne utredningen. Stortingets rettferdsvederlag har blitt til gjennom stortingsmeldinger. Ordningen skal fange opp de som har opplevd overgrep i institusjoner og mot folk, og som ikke har fått erstatning andre steder. Maks utbetaling av erstatning er på 200.000. (Rønning 2009)

### 5.1 Erstatningsprinsipper etter Grunnloven § 105

Den private eiendomsretten står sterkt i Norge og er vernet gjennom Grunnloven av 17.mai 1814 § 105:

*”Fordrer Statens Tarv, at Nogen maa afgive sin rørlige eller urørlige Eiendom til offentlig Brug, saa bør han have fuld Erstatning af Statskassen”*(Grunnloven 1814)

Grunneiere er i henhold til grunnloven § 105 sikret full erstatning for offentlig inngrep i eierforhold der det foretas en hjemmelovergang. Dette sikrer erstatning tilsvarende markedsverdi for inngrep i den private eiendomsretten. Utforming av erstatningsbeløpet gjøres i henhold til reglene om ekspropriasjonserstatning i ekspropriasjonserstatningsloven av 1984 (vederlagsloven). I korte trekk omfatter dette erstatning etter 3 prinsipper etter vederlagslova § 4:

- Erstatning etter markedsverdi
- Erstatning etter bruksverdi
- Erstatning etter gjenanskaffelsesverdi

Grunneier har krav på den høyeste verdien av markedsverdi og bruksverdi. Markedsverdi representerer hva en vanlig kjøper er villig til å gi ved et frivillig salg. Bruksverdi representerer en verdiutmåling basert på eiendommens avkastning, eksempelvis et næringsbygg eller utleiegård. Dersom gjenervervsverdi fremstår høyere enn salgsverdi og bruksverdi, skal denne erstatningsformen legges til grunn. Det med forutsetning av at vilkårene i vederlagslova § 7 er oppfylt. Hovedelementet er at eieren skal holdes skadeløs. (EIE225/226 Eiendomsutforming 2010)

## 5.2 Erstatning for rådgighetsinnskrenkning

Erstatning for rådgighetsbegrensning etter Grunnlovens § 105 kan komme til anvendelse der rådgighetsbegrensningen er tilnærmet ekspropriasjon i sin virkning. (Regjeringen NOU 2007:13)

”Planskyggen” påvirkning på eiendom kan som tidligere nevnt sammenlignes med en rådgighetsinnskrenkning. Arealbåndlegging i tidlig planfase og vedtatte planer regulerer eiendommens fremtidig bruk og utviklingsmuligheter. Dessuten både vissheten om fremtidige planer/eksisterende plan tenktes å påvirke markedsverdien negativt. Rådgighetsinnskrenkning kan gi krav på erstatning etter en analogisk tolkning av Grunnloven § 105. Dette skal mye til i henhold Rt.1970 s.67 (strandlovdommen) og Rt.1918 s.401:

*”Rettighetshavere må generelt godta sterke begrensninger av sin rådgighet, uten at dette medfører erstatningskrav”*(Regjeringen NOU 2007:13)

Rettspraksis uttrykker videre at erstatning bare kan tildeles i særlig unntakstilfelle der rådgighetsinnskrenkningen er lignende ekspropriasjon i sin virkning. Følgende momenter vurderes:

1: Erstatning for negativ interesse:

Her har grunneieren foretatt en investering. Eksempelvis prosjekteringskostnader som blir bortkastet. Ifølge Høyesterettsdom HR-1994-81B (Rt-1994-813) må 2 vilkår må være oppfylt:

- Utgiftene må være pådratt i tillitt til avsluttet regulering
- Må være i god tro, og ikke vite om fremtiden.

2: Erstatning for positiv interesse:

Her har det ikke blitt foretatt en investering, men erstatningskravet går på fremtidige interesser. Eksempelvis håp om å bygge ut på eiendommen. Følgende vurderingspunkter opplistes:

- Hvor vesentlig inngrepet er for rettighetshaver (vesentlig tap)
- Inngrepet midlertidig eller varig
- Rammer generelt eller bare noen få
- Rammer bare ny-utnyttelse eller også etablert bruk
- Hadde de berørte noen grunn til å forvente restriksjoner

(Regulerings og miljørett 2010)

Det er vanskelig å få erstatning etter § 105 om ett eller flere av disse vilkårene ikke er oppfylt. Domstolene går dessuten langt i å godta begrensninger i eierrådigheten dersom disse er motivert ut fra samfunnets behov for arealdisponering eller miljøhensyn. (Regulerings og miljørett 2010)

Dersom en grunneier får gjennomslag i domstolene for krav om erstatning for belastningen av ”planskyggen” som rådighetsinnskrenkning, vil dette reise nye spørsmål:

- Hvor settes tålegrense i forhold til andre rådighetsinnskrenkninger?
- Hvilke erstatningsprinsipp skal legges til grunn?

(Steinsholt 2009)

### **5.3 Erstatning etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen**

Den europeiske menneskerettsdomstolen artikkel 41 åpner for at borgerne kan tilkjennes erstatning ved brudd på konvensjonen. En avgjørelse i Den europeiske menneskerettsdomstolen er bindende for staten etter Artikkel 46.

#### ***Rimelig erstatning***

*”Dersom Domstolen finner at brudd på Konvensjonen eller dens protokoller har funnet sted, og dersom vedkommende høy Kontraherende Parts nasjonale lovverk bare tillater en delvis gjenopprettelse, skal Domstolen om nødvendig tilkjenne den krevende part rimelig erstatning”*(EMK: Artikkel 41 4.november 1950)

På høringen av ”Sporrong & Lönnroth mot Sverige” 23. februar 1982 uttalte klagernes advokat at dersom domstolen finner brudd på konvensjonen vil hans klienter søke erstatning for økonomisk tap og juridiske og relaterte utgifter på bakgrunn av EMD Artikkel 50 (nåværende Artikkel 41). Erstatningssak ble på bakgrunn av brudd på Artikkel 50 (41) fremmet i ny sak for EMD desember 1984.

”Sporrong” eiendommen og Fru Lönnroth krevde erstatning for økonomisk og ikke økonomisk skade, samt for kostnader og utgifter. I økonomisk skade anfører parten følgende tre punkter:

1. Tap av inntekt i den aktuelle perioden
2. Reduksjon av markedsverdi på eiendommene
3. Umuligheten av å gjennomføre en fullskala utbygging av sine eiendommer

Den europeiske menneskerettsdomstolen uttrykket i erstatningssaken ”Sporrong and Lönnroth v. Sverige 18.12.1984” at eiendommen har krav på erstatning for ikke-økonomisk skade av grunner som er tidligere gjengitt i ”Sporrong and Lönnroth v. Sverige 23.09.1982”.

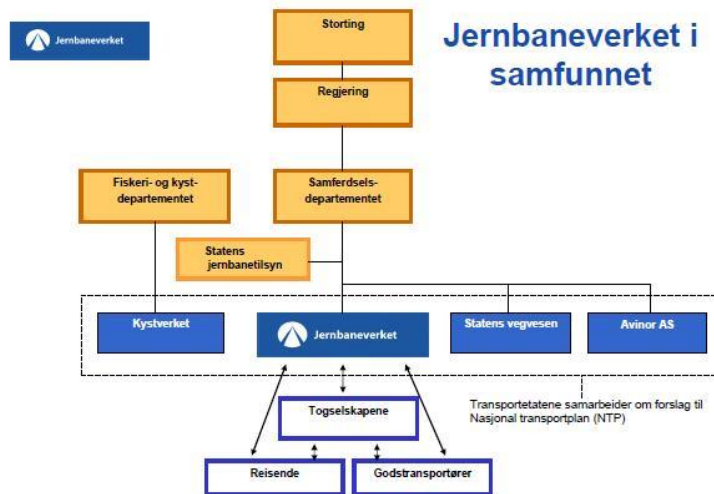
Domstolen sier videre at den ikke kan se at eiendommene eller partene har lidd noe økonomisk tap. Klagerne ikke har klart å påvise noe inntektstap. Anførselen om at eiendommene hadde totalt sett tapt seg i verdi ble avslått fra retten. Der uttrykkes at domstolen ikke aksepterer at det har vært en midlertidig nedgang i markedsverdien for eiendommene. Selv om en midlertidig nedgang blir lagt til grunn mener ikke domstolen at det har vært et tap. Et økonomisk tap på markedsverdien til eiendommene hadde først vært relevant der de hadde vært forsøkt solgt til en rimelig pris, men måtte godtatt et lavere bud. Siden eierne ikke faktisk solgte eiendommen i perioden var dette snakk om et tenkt tap. I forhold til erstatning basert på umuliggjøring av utbygging uttrykker retten at den ikke kan se at det finnes nok bevis for at eierne ville bygd ut eiendommene sine, eller at dette ville vært lønnsomt.

Eiendommene til Sporrong & Lönnroth blir tilkjent 800.000 og 200.000 SEK (svenske kroner) som erstatning for ikke-økonomiske skader. I tillegg ble de tilkjent erstatning for kostnader og utgifter på: 723 865, 75 SEK.

## 6. Jernbaneløst Utbygging

Jernbaneløst ble til etter en deling av NSB (Norges Statsbaner) i 1996. NSB ble delt i et trafikkelskap (NSB BA) og en infrastrukturstat (Jernbaneløst). Jernbaneløsts plass i samfunnet er illustrert i figuren under.

Figur 14 Jernbaneløst i samfunnet



(Jernbaneløst 2010c)

Hovedoppgavene til Jernbaneløst er å planlegge, bygge, drifte og vedlikeholde infrastruktur i Norge. I tillegg til operativ trafikkstyring og fordeling av sporkapasitet mellom de forskjellige togselskapene. Jernbaneløsts utbyggingsdivisjon tar seg av jernbaneløstutbyggingen i Norge fra detaljplanlegging til ferdig anlegg. Jernbaneløst Utbygging fungerer som byggherre i disse utbyggingsprosjektene. De største utbyggingene per 2012 er:

- Nytt dobbeltspor fra Lysaker til Sandvika
- Modernisering av Vestfoldbanen
- Ny bane fra Oslo til Ski
- Utbygging av dobbeltspor Eidsvoll – Hamar

(Jernbaneløst 2010b)

## **6.2 Intervju med grunnervvervsavdelingen i Jernbaneverket Utbygging**

### **Intervju med sjeffingeniør grunnervverv Dagrøn Mysen Kulbotten**

Begrepet ”planskyggen” er ikke innarbeidet i Jernbaneverket Utbygging. Her brukes begrep som:

- Behov for tidlig innløsning
- Tungt berørte grunneiere
- Strategisk grunnervverv

Det relativt nye begrepet ”planskyggen” er godt og beskrivende i seg selv, men temaet er gammelt. Det kan defineres som parter som får gitt et annet arealformål på eiendommene sine hvor det kan gå år fra arealvedtak til faktisk gjennomføring. Dette oppstår ofte i forbindelse med utbyggingsprosjekter, og mest hyppig i de større prosjektene. ”planskyggen” kan sies å gå i flere nivåer, fra lettskyet til mørk. Den mørkeste ”planskyggen” er der det foreligger reguleringsplan men grunneieren allikevel ikke får innløst eiendommen. I denne situasjonen er det kun grunneiere som rammes av fremtidig veglinje som har rett til å kreve innløsning etter visse kriterier.

Planskyggetilfellene kan oppdages allerede i planleggingen ved å se hvilke eiendommer som vil bli påvirket. I forhold til grunnervverv oppdages og håndteres planskyggetilfellene vanligvis ved vedtatt reguleringsplan. Grunneierne tar ofte selv kontakt med JBV Utbygging ved vedtatt kommune(del)plan. Dette henger ofte sammen med at plansituasjonen skaper problemer i eiers liv som gjør at de vil bli tidlig innløst. Eksempler på dette er personlige faktorer som skilsmisse, dødsfall, ny jobb etc. Vi mennesker er forskjellige og noen er mer sårbare enn andre. Noen har slått seg til ro med at planleggingsprosessen tar tid og er trygge på at når utbyggingen kommer får de erstatning hvis de blir berørt. Grunneierne med brukbar økonomi og klare rammer i livet sitt klarer seg ofte bedre.

Håndteringen av planskyggetilfellene beror på hvor langt utbyggingsprosessen har kommet. Ved reguleringsplannivå avklares det etter retningslinjer og vurdering om boligen skal innløses (helt eller delvis). På kommuneplannivå blir forespørsler svart med et standardbrev som uttrykker at det at endelig jernbanetrasé ikke er fastsatt og noe om tidsperspektivet. Jernbaneverket holder her en avventende holdning til reguleringsplan er vedtatt og inviterer sjeldent til tidlig kjøp. Statens Vegvesen kan her være litt mer proaktive. Det er litt tilfeldig hvem som blir saksbehandler for disse sakene. Dette er fordi grunnervvet ikke er startet.

Enten en grunnerverver eller informasjonsmedarbeider som får ansvaret for kommunikasjonen.

Jernbaneverket følger retningslinjene i dokumentet ”Instruks for innløsning av bolig før ordinært grunnerverv” ved tidlig innløsning av boliger i ”planskyggen”. Retningslinjene til Statens Vegvesen knytter seg til veiutbygging og ikke jernbane. Disse følges ikke direkte, men Jernbaneverket strekker seg etter å følge dem.

Jernbaneverkets dokument ”Instruks for innløsning av bolig før ordinært grunnerverv” ble først brukt i forbindelse med utbyggingen av dobbeltspor på strekningen Ski til Vestby i 1996, og senere i utbyggingen av Gardermoenbanen. Dette var de første store jernbaneutbyggingene etter Nordlandsbanen i 1962. Før dette var det lite utbygging av jernbane, med unntak av endringer av planoverganger etc. Veimyndighetene har hatt flere prosjekter opp gjennom tiden og dermed har mer erfaring på området.

Jernbaneverket har et fond som er avsatt til tidlig kjøp. Dette ble opprettet for ca 4 år siden. Jernbaneverket fikk da ekstra midler plassert i et fond som skulle brukes til tidlig kjøp av eiendom før ordinær bevilgning til grunnerverv. Prosjektene kan låne penger fra dette fondet til tidlig kjøp men disse må senere tilbakebetales til fondet fra gitt grunnervervsbevilgningen. Erfaringen tilsier at det ikke er behov for et større fond, men ved økende utbyggingstiltak må nok en økning til.

Det er 2 hovedvilkår for bruk av fondet til tidlig kjøp

1. Må ligge til grunn en godkjent teknisk hovedplan (internt planarbeid JBV)
2. Fastsatt et kommunedelplan vedtak

I tillegg til dette bør også grunneierne ha en særinteresse det er viktig å ivareta, som gjøre det viktig med tidlig innløsning. Dette kan være forhold som: Skillsmisse, dødsfall, sykdom og jobbmessige grunner.

I tilfellene der overnevnte kriterier vurderes oppfylt er Jernbaneverket moralsk forpliktet til å innløse eiendommen. Tidlig innløsning kan også skape en omdømmemessig gevinst. Hvis grunneierne som krever tidlig innløsning ikke kan vise til en særinteresse kan forespørselen avslås. Det foretas altså en individuell vurdering av forespørslene om tidlig innløsning etter et utstillingsprinsipp med fokus på likhetsbehandling. Det har forekommet at grunneiere ikke har fått ja på forespørsel om tidlig kjøp. I disse tilfellene har argumentene til grunneierne ikke

blitt vurdert gode nok i forhold til kravet om at de må vise til særlige forhold. Risikoen for JBV/Staten ved tidlig innløsning av boliger er veldig lav. Eiendommen kan selges ved traséforandring eller prosjektneidleggelse, og krever i mellomtiden et minimum av eiendomsforvaltning. Likevel viktig at Jernbaneverket ikke kjøper i ”hytt og pine”. Det skal gjøres foreligge en særlig begrunnelse og en individuell vurdering. Omdømme til Jernbaneverket ligger bak at dette gjøres på riktig måte. Det er viktig å påpeke at fra planlegging til anleggsstart kan det gå ca 10 år. I denne perioden skjer det mye i en familie. Ungene blir større og familiesituasjonen forandrer seg. Dette kan endre behovet for innløsning.

”Planskyggen” konsekvenser for de fleste grunneierne handler om brå endring i etablerte familieforhold, med usikkerhet knyttet til fremtiden. I tillegg forekommer særtillfellene som har andre utfordringer som:

- Sykdom
- Samlivsbrudd
- Jobbskifte
- Psykiske problemer

I store prosjekter kan det være 150 parter. Der de fleste er i samlivsforhold blir dette erfaringsmessig minst 250 enkeltpersoner. Det er vanskelig å si i hvilken grad den planlagte utbygging påvirker markedsverdien negativt ved salg i boligmarkedet.

Kjøpesummen ved tidlig innløsning fastsettes ved minnelig avtale som i en vanlig eiendomshandel i boligmarkedet. Ekspropriasjonsrettslige prinsipper gjelder ikke og tilbudet baseres på takst/markedsverdi. Dette settes god tidsfrist på tilbudet, og hvis ikke enighet legges saken død. Grunneier har da fått muligheten til innløse eiendommen før ordinært grunnerverv. Tilbudet skal gjenspeile normal markedsverdi og settes dermed etter foreliggende takst. Taksten blir til en viss grad vurdert av Jernbaneverket Utbygging. Hvis denne vurderes feil i henhold til taksmandatet hentes det inn en ny takst.

Ved kjøp av eiendom før ordinært grunnerverv må Jernbaneverket opptre strengt. Megler og takstmenn klarer ikke alltid å se for seg eiendommen i et normalt marked der utbyggingen ikke skal regnes med. JBV utsteder et takstmandat med instruksjoner knyttet til takseringen med instruksjoner om at taksten skal se bort fra utbyggingen. Ett av punktene her er at det skal sammenlignes med eiendommer i området som ikke berøres av utbyggingen. Det skal



også sees bort fra manglende vedlikehold de siste årene. Det står også i mandatet at taksmennene skal ta hensyn til opplyste servitutter og spesielle rettigheter de får opplyst av JBV utbygging. JBV bør gi et tilbud på markedsverdi/takst.

Jernbaneverket bruker ingen faste takstmenn, men de med lokalkunnskap innenfor området. JBV har heller ingen rammeavtale med noen takstmenn, men institusjonen er kjent med at en del oppfatter at takstmenn er kjøpt og betalt av staten. Vanlig praksis er at det innhentes to takster. En fra JBV og en fra grunneier. JBV dekker kostnaden, men begge taksmennene må følge samme mandat. Kan fort bli gitt tilbud etter gjennomsnittsbetraktninger av de to takstene. Tilbudet ligger meget sjeldent utenfor spennet av de to takstene. Dette tilbudet blir til en viss grad gjenstand for forhandling. Det er en tendens at en del takstmenn takserer etter et for optimistisk eiendomsmarked.

Det kan være hensiktsmessig med større fleksibilitet på fondet i samsvar med mer midler. For prosjektets del burde kommune(del)planene bli mer tydelig på når innløsning og grunnerverv skal skje. Kommuneplanen burde bare gjelde et visst antall år før staten må gå videre og utarbeide reguleringsplan (detaljplan). Hvis ikke dette skjer må det startes på nytt. Dette skaper en gyldighet på planen og dermed begrenser ”planskyggen” tidsperspektiv. Dette vil gjøre at det legges ”en klam hånd” på staten også. Når reguleringsplanen først kommer har den jo en 10 års grense. Hensiktsmessig å kutte ned tiden mellom Kommune(del)plan og reguleringsplan. Dette kan lovreguleres slik at kommune(del)planen ikke bare kan fornyes, men får en tidsfrist til gjennomføring og opparbeidelse av reguleringsplan. Vurderingen av dette må bygge på en hensiktsavveining av storsamfunnet Vs privatindividet, herunder samfunnsøkonomi Vs privatøkonomi.

En slik ny lovregulering ville skapt forpliktelser begge veier. Det offentlige ville forplikte seg til en frist for utarbeidelse av reguleringsplan og videre grunnervervsgjennomføring. Grunneierne ville fått redusert planskygge perioden, og måtte godta den fastbestemte tidsperioden de blir båndlagt. Dette hadde skapt mer forutsigbarhet for alle parter.

## **Intervju med Overingeniør grunnerverv JBV John Morten Landrø**

”Planskyggen” innebærer konsekvenser for grunneierne fra reguleringsarbeid til oppstart av grunnerverv. På dette tidspunktet får prosjektet midler til kjøp. ”Planskyggen” kan sies å gjelde fra flere nivåer, der situasjonene blir verre og verre for grunneieren jo lenger ut i ”planskyggen” han kommer.

Perioden fra kommune(del)plan til reguleringsplan medfører en slags ventemodus. Deretter får en gjennom reguleringsplanen visshet i situasjonen og viser hvordan utbyggingen blir. Her ser man hvilke eiendommer som blir berørt. Det tar fort ett år å ferdigstille reguleringsplanen. Likevel er det på dette tidspunktet en uvisshet når selve ervervet starter, og grunneierne må forvente at det tar minimum ett år til grunnerverv. Fra vedtatt reguleringsplan er det viktig å se situasjonen til grunneieren og mulighet for innløsning.

Ved kommuneplan som omfatter jernbaneutbygging sprer usikkerheten seg. Grunneierne blir usikre og tar kontakt. Det er først og fremst de som er i en situasjon der de må selge. Det er alltid en viss planskygge i utbyggingsprosjekter (planmessig båndlegging av eiendom), men som nevnt ovenfor er innvirkningen ofte avhengig av personlige forhold. Planskyggen forekommer mer på infrastrukturplaner der er kommuneplan båndlegger store arealer, av og til med flere alternative traseer. Trasealternativ(ene) er avmerket i en ca 100 til 200 meter bred sone. Etterpå skjer stykkevis regulering gjennom reguleringsplanen, men i praksis starter ”planskyggen” der kommuneplanen blir vedtatt (tidlig i prosessen).

”Planskyggen” forekommer mer eller mindre jevnlig ved jernbaneutbygging. Tenker da på tilfellene der grunneierne må selge av en eller annen grunn. Hvor fort prosessen går, er avhengig av politikk og bevilgning av midler. Tidsperioden går fra planer i beredskap til bevilgning. Arbeid med teknisk hovedplan gjøres internt i Jernbaneverket før eller parallelt med arbeid med kommuneplan ved utbyggingsprosjekter. Ved mindre utarbeidelser som arbeid med plan overganger kan man gå rett til reguleringsplan.

Planskygetilfellene identifiseres ved at grunneierne tar kontakt med JBV Utbygging og vil selge sin eiendom av forskjellige årsaker. Håndteringen av disse forespørslene beror på hvor langt man har kommet i prosessen. Det blir litt tilfeldig hvem grunneierne får kontakt med. Hvis det kun foreligger en kommune(del)plan er det vanskelig å svare på om de blir berørt av utbyggingen, da dette er en overordnet plan hvor endelig trasé ikke er bestemt. Vi har på dette

tidspunktet ikke nok informasjon og må be grunneierne avvente situasjonen. Det er på grunnlag av dette at det sjeldent det blir innløst på kommuneplannivå.

Konsekvensene av å kjøpe for tidlig er at Jernbaneverket må selge eiendommen igjen senere. Men i tvil bør Jernbaneverket kjøpe der grunneieren ønsker det, og dermed ta risikoen som utbyggingsinstitusjon. Et eventuelt tap på dette spørres hvor lenge eiendommen blir liggende ubebodd på Jernbaneverkets hånd. Om en eiendom burde innløses tidlig beror på en vurdering av samfunnsansvar Vs tilgjengelige midler.

Har tilgjengelige retningslinjer i dokumentet: ”Instruks for innløsning av bolig før ordinært grunnerverv”. Det ble etablert et fond for noen år siden. Her kan det tas midler før vedtatt reguleringsplan for innløsning av bebygd eiendom. Det finnes også andre retningslinjer.

Jernbaneverket har et tidlig innløsningsfond. Midlene kan lånes i tidlig fase og skal betales tilbake når prosjektet har fått midler. Modellen er hentet fra Vegvesenet som har hatt denne lenge. Grunneierne som vil tidlig innløses må ha en grunn til dette, midlene rekker ikke så langt at alle kan få tidlig innløsning. Midlene fra fondet er for å sikre grunneierne uavhengig av prosjektets fremdrift.

Grunneierne varslers at ”planskyggen” skaper belastninger knyttet til usikkerhet om fremtiden for hjemmet deres. Ofte er problemer de har fra før/ eller opplever underveis en utløsende faktor. Dette kan være skillsmisse, bytte av jobb, dødsfall etc. Frustrasjonen er ofte stor da de ikke vet når boligen eventuelt blir innløst eller hvor mye de kan få for den. De har ofte stort behov for informasjon og oppfølging. Det er viktig at det aktuelle prosjektet setter av ressurser til kontakt med disse grunneierne. De med brukbar økonomi og klare rammer i livet sitt klarer seg ofte bra gjennom hele prosessen. Kontakten forkommer ofte ved at grunneierne ringer. Det blir ikke gitt ut informasjonsbrev før selve prosjektet er i gang. Jernbaneverket drar likevel ofte ut for å møte folk og samle innspill. Dette gjøres selv om det ofte er få svar å gi.

Hvis grunneierne selger eiendommen mens den ligger i ”planskyggen” vil dette sannsynligvis ha negativ innvirkning på markedsverdien. Det burde åpnes for samme regler for Jernbaneverket som for Statens Vegvesen. Ved jernbaneutbygging kan grunneierne kun kreve innløsning for ubebygd eiendom (tomt) ved vedtatt reguleringsplan, mens ved vei utbygging kan grunneierne også kreve innløsning for bebygd eiendom (etter retningslinjene til vegvesenet og lov). Dette burde gjelde for JBV også. JBV prøver å følge den samme

praksisen som SVV. Den opplevde situasjonen for grunneierne er den sammen om de rammes av et vei eller jernbane prosjekt.

Jernbaneverket burde sikre og bygge opp det allerede eksisterende fondet. Det kreves mer midler ved flere utbyggingsprosjekter og herunder inngrep i privat eiendom. Spesielt landbrukseiendom (gårdstun) tar en stund å reetablere, og innløsningen burde derfor starte i tidlig prosess. Konsekvensen er økonomisk stor for næringseiendommer. I tidlig innløsningsprosessen fokuseres det mest på boliger, der folk bor fast. Det kan legges mer til rette for medvirkning i plan gjennom å involvere grunneierne mer. Vanskelig for Jernbaneverket å gi detaljert informasjon om fremtiden når vi ikke har det.

### **6.3 Intervju med tidligere berørte grunneiere**

#### **Grunneier A**

Grunneier A ble berørt av E6 – Dovrebanen prosjektet. Boligen ble innløst i 2011 og grunneieren og samboeren har kjøpt seg ny bolig i nærheten. Eiendommen som ble innløst hadde vært barndomshjemmet til grunneieren siden 1955.

Det var en ca 10 års prosess fra planoppstart til innløsning. Det var belastende å vite at boligen og barndomshjemmet kunne bli rammet av utbyggingen. Tenkte på det hele tiden og det gikk ut over nattesøvnen. Det var spesielt hardt da endelig trasé og reguleringsplan ble presentert på informasjonsmøte for ca fem år siden. Grunneiere fikk da vite gjennom en informasjonsfilm at eiendommene ville bli berørt, uten noe som helst informasjon i forkant. Dette er en dårlig fremgangsmåte som brukes for og psyke ut de berørte grunneierne. Kommer aldri til å glemme at vi ble frarøvet eiendommen på den måten.

Levde 4 til 5 år i usikkerhet om eiendommen ville bli rammet før informasjonsmøte for 5 år siden. Fikk kun informasjon gjennom media, med unntak av møte på Hamar i JBV og SVV regi. Her ble det holdt en ide dugnad der grunneierne i område kunne komme med innspill til utbyggingen. Føler ikke at de forslagene vi kom med ble hørt. Det ble også arrangert et møte fra utbyggerne for 10-11 år siden under planarbeidet til kommuneplanen. Her deltok utbyggerne, grunneierne i område og politikere. Her var det diskusjon vedrørende om traseene skulle legges i tunnel. Ordføreren i Eidsvoll var med på møte og fokuserte mer på at det ikke var penger til tunnel fremfor å ta vare på menneskene.

Utbygger og kommune skulle tatt mer hensyn til grunneierne. Kommunen sviktet ved at kommunelegen ikke var involvert. Han henviste bare til fastlegen istedenfor å involvere seg.

Det tok ca 2 år fra kommuneplanen til reguleringsplan med endelig trase var på plass. Det var ikke først og fremst tidsbruken som var et problem men utbyggers håndtering av grunneierne. Tydelig at verken de offentlige utbyggerne eller kommunen (kommunelegen) har lært av Gardermoen utbyggingen. Tiltross for en knusende rapport vedrørende prosesshåndteringen den gang, føles det som det samme har skjedd igjen.

Det skulle vært gjennomført flere private informasjonsmøter med grunneierne gjennom 10 års perioden. Endelig trasévalg i reguleringsplan skulle ikke vært presentert gjennom et felles informasjonsmøte, men gjort på en mer forsiktig måte. Usikkerhet knyttet til fremtiden påvirker hverdagen sterkt gjennom en lang prosess fra arbeid med kommuneplanen til vedtatt reguleringsplan med endelig trasévalg. Det tok 2 år fra kommuneplanen ble vedtatt til reguleringsplanen forelå. Denne perioden kunne vært kuttet ned.

## **Grunneier B**

Grunneier B sin eiendom ble innløst i sin helhet i januar 2005. Det ble i forbindelse med Lysaker - Sandvika prosjektet planlagt dobbeltspor i tunnel under eiendommen. Dette ville gjøre det ulevelig å bo der i anleggsperioden for grunneier med kone og barn. Det ville bli riggområde rett i nærheten og sprengning av tunnel. Det ble innløste to hus i nærheten av samme vurdering.

Familien opplevde en periode på 10 til 12 år i usikkerhet med tanke på eiendommens fremtid. Dette var en vanskelig periode med lite eller ingen informasjon fra Jernbaneverket. Det de fikk av informasjon kom gjennom aviser. Utredninger og planprosessen tar utrolig lang tid ved offentlige utbyggingsprosjekter. Området ble båndlagt i mange år i forbindelse med planleggingen av utbyggingen. Det kom et brev i posten som uttrykket at familien ikke kunne ”gjøre vesentlige endringer på eiendommen”. Dette gjøres slik at man ikke kan utvikle eiendommen sin mens det offentlige planlegger et utbyggingsprosjekt.

Det var vanskelig og belastende å ikke vite hva som ville skje med eiendommen. Huset ble bygget i 1978 og de flyttet hit i 1981. De hadde på den tiden 3 barn i skole og var selv oppvokst i området. De følte under båndleggingsperioden at de mistet råderetten over egen eiendom, på en måte mistet eiendomsretten. Siden utbedring av eiendommen begrenset seg i praksis til maling, forsvant den generelle interesse for vedlikehold. Denne perioden gjør noe med deg som menneske og påvirker dagliglivet.

Båndleggingen og planleggingen om utbygging av jernbane tok ikke vekk retten til å selge eiendommen. Men hvem vil kjøpe i et slikt område? De kunne ikke selge fordi det hadde ført til for stort tap. Dermed blir folk på en måte pålagt å fortsette å bo i område. De så på dette slik at om utbyggingen blir det flytting, og dermed tar det som det kommer. Likevel var 10 års perioden irriterende og vanskelig. De følte seg en måte heldig og hadde stabile forhold med barn i skolen. Der ville de at barna skulle fortsette. Det kan tenkes at det er verre med andre som opplever personlige utfordringer i denne perioden og derfor må selge.

Jernbaneverket holdt et informasjonsmøte høsten 2004 for eiendommer i området. På dette møte var det flere grunneiere som etterlyste innløsning av boligene sine. Jernbaneverket sa at de var avhengige av statlige midler i statsbudsjettet for å kunne innløse boliger. Dette gjorde oss sinte. Eiendommen hadde på dette tidspunktet vært båndlagt og merket som mulig innløsningsobjekt i en lang periode. Dette fant de seg ikke i det lenger og huket tak i en JBV kar på slutten av møtet. Det ble avtalt et privat møte hvor familien klart sa fra at de ville ha avklaring og bli ferdig med situasjonen. På møtet ble det umiddelbart tilbudt innløsning av eiendommen. Jernbaneverket anerkjente at det ville bli ubeboelig for oss når anleggsarbeidet med sprengningen av tunell skulle begynne. Det ble presisert at innløsningen var avhengig av bevilgning på statsbudsjettet.

Da begynte en ny usikkerhetsperiode. Ville det bli bevilget penger på statsbudsjettet slik at eiendommen kunne bli innløst? Denne perioden varte i ca et halvt år før endelig innløsning i januar 2005. Familien tok sjansen på å kjøpe nytt i september og var avhengig av at innløsningen ble noe av. Perioden fra møte sen sommer 2004 til avtale januar 2005 oppførte JBV seg eksemplarisk. Det ble innhentet to takster som var relativt like. Dermed var det ikke noe å krangle om. Det ble også bevilget ekstra midler til flytting.

Grunneier B uttrykker at de alt i alt var heldige som bodde i et attraktivt område. Dermed fikk de igjen nok penger fra eiendommen til å reetablere etter eget ønsket. Dette var ikke tilfellet for noen av grunneierne ved Gardermoen ervervet. Erfaringen med utbyggingen og innløsningen har gjort dem veldig kritisk til planlegging av offentlige utbyggingsprosjekter. Prosessen tar alt for lang tid og det kommer ingen informasjon. Dette virker inn på økonomi og familiesituasjon.

## **Grunneier C**

Grunneier C med familie fikk eiendommen sin innløst av Jernbaneverket juni 2011. Det ble i forbindelse med et utbyggingsprosjekt planlagt tunnelåpning ved eiendommen deres.

Eiendommen hadde vært i familien i flere generasjoner og flere familiemedlemmer holder til i område. I hele prosessen har grunneier C skrevet dagbok, noe som i ettertid har vist seg nyttig.

Grunneieren forteller at det i mange år var snakk om utbygging, men de trodde aldri at det skulle berøre deres eiendom. Likevel lå det selvfølgelig en usikkerhet i forhold til planlagt utbygging i området. De skjønnte i 2009 at tunnelen kunne komme i nærheten av eiendommen, men ble beroliget i mai 2009. Da kom Statens Vegvesen, Jernbaneverket og kommunen på befaring i området i forbindelse med planlagt tunnel. De benyttet anledningen til å ta en prat med en representant fra Jernbaneverket. Han beroliget dem og sa at eiendommen ikke ville bli berørt/innløst. Dermed var det bare å begynne med planlagt garasje.

Det var et stort sjokk da en grunnerverver fra Jernbaneverket ringte grunneier C på jobben i mars 2010. Grunnerververen insisterte på en kjapp prat og opplyste om at eiendommen ville bli berørt allikevel. Det var en stor påkjenning å få vite at familien mister eiendommen, og deretter kom tankene om erstatningen. Dette førte til mange søvnløse netter og tårer. Det var samme kveld avtalt et infomøte i regi av Jernbaneverket. På dette møte ble jernbanetraseen presentert med kryss over huset. Grunneieren skjønnte i ettertid at det var derfor det var hast om å fortelle det på telefon noen timer før. Dette er kritikkverdig opptreden og helt feil måte å fortelle det på.

Dagen etter kom to grunnerververe fra Jernbaneverket på besøk. De opplyste at familien kunne velge å få eiendommen tidlig innløst. På dette tidspunktet lå det en vedtatt kommuneplan over området. Den endelig vedtatte reguleringsplan med endelig trasé forlås ikke før juni 2010. Jernbaneverket opplyste følgende grunner for tidlig innløsning:

- Foreligger en vedtatt kommuneplan for område
- Familien planlegger å bygge opp igjen nytt hus i nærområde
- En helhetsvurdering

På møtet ble det diskutert omstendigheten rundt å bygge opp et nytt hjem i nærheten. Det ble opplyst fra den ene representanten at det skulle oppdrives hva enn det koster for å bygge opp tilsvarende hus (gjennerversverdi), og at ting og deler fra det gamle huset kunne tas med.

Begrunnelsen for gjenervervsverdi var det ikke-fungerende bruktboligmarked i område. Dette møte var beroligende, men grunneieren ba om skriftlig referat for sikkerhetsskyld. Familien fikk følelsen at alt skulle ordne og at de kunne fortsette å bo i område.

Da referatet ikke dukket opp etter rimelig tid sendte grunneieren og advokaten purringer. Det kom frem at i svaret at det kun var markedsverdi som gjelder ved minnelige forhandlinger. Dette var en skuffelse. Fra dette møte gikk det et halvt år til takster ble innhentet i oktober 2010. I denne perioden ble det sendt flere purringer om svar fra Jernbaneverket og fremgang i prosessen. Takstmennene synes det var vanskelig å sette verdi på eiendommen grunnet det manglende boligmarkedet i område. Det ble lagt på 20 000 kr for flyttestgifter.

15. november kom det inn et tilbud fra Jernbaneverket på bakgrunn av de to innhentede takstene. Svaret ble sendt gjennom vår advokaten, der vi understreket at tilbudet var for lavt. To måneder gikk før vi fikk svar. Deretter fulgte et møte med Jernbaneverket, etterfulgt av et brev (9. mars) som uttrykket vår begrunnelse for krav til høyere erstatning grunnet følgende feil informasjon:

- Klarsignal 16.06.2009 om bygging av garasje fordi eiendommen ikke skulle bli berørt. Fikk kontra beskjed 9.3.2010.
- Møte 10.03.2010: Der sa JBV representant at grunneieren skulle holdes skadeløse og derfor ville få det som det måtte koste å bygge nytt hus. I tillegg ble det sagt at om ikke dette var nok så hadde man en ekstra pott som kunne benyttes. Videre ble det opplyst at kunne ta med ting fra huset.

I perioden etterpå ble det igjen brukt tusenvis av advokatkrone på å purre på svar. Vi fikk svar fra Jernbaneverket 8. juni 2011 der de erkjenner feil på overnevnte punkter, og tilbydde en tilleggssum på 400.000 kroner. Dette tilbudet ble akseptert kort tid etter og kontrakten ble underskrevet 24. juni 2010. Familien fikk lov til å bo i huset frem til 1. juli 2012 mens det nye huset ble bygget et par hundre meter unna.

Grunneier C synes prosessen var vondt, da det var snakk om hjemmet deres.

Planleggingsprosessen og usikkerheten er ille i seg selv. Det verste var å få beskjed at eiendommen ikke blir berørt, for så å få kontra beskjed senere. På dette tidspunktet hadde de begynt med bygging av garasje, oppussning av kjøkkenet og innkjøp av badstue. Det ble senere i prosessen ble feilaktig lovet gjenervervsverdi, og rett til å ta med deler fra det gamle huset. Det er urovekkende at en representant fra utbygger kan gi så mye feilinformasjon.



Prosessen hadde vært mye lettere om det hadde blitt opplyst at markedsverdi gjelder. Da hadde det ikke oppstått forventninger om å kunne bygge opp et nytt hus i området kostnadsfritt. Familien hadde ikke lån på det gamle huset, men måtte låne for å sette opp det nye huset. Dette følte urettferdig siden de ble lovet gjenkjøpsverdi. En annen ting som var problematisk var å få lån i banken. Det gamle huset kunne jo ikke stilles som sikkerhet siden det skulle overføres til Jernbaneverket, og det nye huset var jo ikke bygd ennå. Familie hadde heldigvis sparepenger, men hva om dette ikke var tilfellet? Da måtte da ha gitt opp å bygge hus og beveget oss inn på et ikke – eksisterende bruktbolig markedet. Altså måtte familien flyttet fra område. Forhandlingene fra det ble bestemt at boligen skulle tidlig innløses til faktisk kontrakt tok ett år og tre måneder. Dette er alt for lang tid. Grunneier C uttrykker forståelse for at veg og jernbane må bygges, men man må huske på menneskene i prosessen.

Det var spesielt 3 perioder hvor JBV brukte så lang tid på å svare at bekymringene var store:

1. Mars 2010 - september 2010
2. 2.12.2010 - 4.2.2011
3. 9.3.2011 - 7.6.2011

Disse periodene medførte en unødvendig belastning. Det kan ikke være nødvendig å bruke så lang tid på å svare. Fra det ble bestemt i møte at eiendommen skulle innløses tidlig slik at vi kunne gå videre (9.mars 2010) til 24.juni 2011 (kontrakt) tok det ut 1 år og 3 måneder. Dette var en belastende periode da vi hele tiden viste at tilbudet om tidlig innløsning kan trekkes tilbake når som helst om forhandlingen om innløsningssum strander. Det vil si at må vente med innløsning til ordinært grunnverv eller ekspropriasjon. Disse momentene lå i bakhodet hver dag og påvirker dagliglivet. I et brev vi mottok i mars 2010 uttrykkes det at JBV vil starte forhandlinger om tidlig innløsning for eiendommen. Ordlyden i brevet sa at ekspropriasjonskortet ligger i bakhånd. Tidlig innløsning virker dermed som et engangstilbud som det kan være farlig å forhandle på. Perioden medførte en lang prosess med brev frem og tilbake fra advokat til Jernbaneverket. Denne unødvendige tidsbruken må ha kostet Jernbaneverket tusenvis av kroner i advokatutgifter.

Grunneier C opplyser at selv om det ikke hatt blitt høyere erstatning hadde hun avsluttet forhandlingene og godtatt summen. Prosessen hadde blitt for stor påkjenning. Da ville de ikke kunne bygget nytt og måtte kjøpe brukt et annet sted. Dette hadde vært vanskelig da familien har stor tilknytning til stedet. Det er viktig at JBV tenker mer på menneskene i prosessen.

Grunneieren etterlyses en mer ryddig prosess. Har også hørt om lignende innløsningsproblemer i nabolaget. Både planleggingsfasen og innløsningsfasen tar for lang tid. Folk blir dårlige av usikkerheten og mangelen på informasjon. Dette skaper sinne blant de berørte. Dette er også imot hensynene bak tidlig innløsning. Når i tillegg forekommer feilinformasjon er det for dårlig.

Familien kjenner flere i område som er innløst av Vegvesenet i forbindelse med tidligere veg utbygging. Erfaringene deres er stort sett at alt har gått ryddig og greit. De fikk også ta med seg ting fra det gamle huset. Forholdene er de samme for grunneier som blir innløst av veg eller bane, derfor må reglene også være det. Det må være felles praksis etter et rettferdighetsprinsipp. Inntrykket er at SVV er proffe og kjappe, og at det derfor er bedre å bli innløst av dem. Grunneieren har egne erfaringer med slektninger som har blitt innløst av vegvesenet og det gikk kjapt og greit. Inntrykket er at Vegvesenet bidrar til en bra prosess og de berørte får høyere erstatning. Egne erfaringer fra informasjonsmøtene tidlig i planleggingsprosessen bygger også opp under en kompetanseforskjell mellom Jernbaneverket og Vegvesenet. Vegvesenets folk virket profesjonelle, og har en person som snakker utad. Jernbaneverket stilte med flere folk utad som virket rotete. Det oppleves også at representantene fra jernbaneverket sier mye feil i stedet for å innrømme at dette måtte sjekkes nærmere. Her virket SVV også mer proffe.

## **Grunneier D**

Grunneier D sin eiendom ble berørt av jernbaneutbygging. Det skulle legges nytt dobbeltspor på strekningen Sandvika – Skøyen. Grunneier D med familie innløste i 2006 eiendommen til Jernbaneverket. På dette tidspunktet forelå endelig trasévalg og vedtatt reguleringsplan. Det var i tillegg valgt innslag for ”arbeids og rømningstunneler, som ville medføre innslag rett ved eiendommen.

Grunneier D fikk først høre om mulige utbyggingsplaner gjennom den lokal avisa – Budstikka. Jernbaneverket sendte videre ut en informasjonsflyer til tilstøtende eiendommer i området. Det ble videre rask opparbeidet kontakt med en i Jernbaneverket. Kommunikasjonen med Jernbaneverket var bra, og de dekket juridisk bistand. Naboene gikk sammen om en prosessfullmektig.

Etter at det ble klart hvor tverrinnslaget kom ba grunneier gjennom prosessfullmektig om innløsning av eiendommen. Grunneier D anførte straks planene sto klare at de ikke ønsket å

bo under de forhold som ble skissert gjennom en anleggsperiode på 5 år. Perioden var også så lang at en eventuell midlertidig løsning ikke ville være tilfredsstillende. Det ble allerede tidligere i prosessen gitt signaler fra Jernbaneverket at dersom tverrforbindelsen kom ved det aktuelle stedet skulle det bli mulig å få innløst eiendommene. Det ble hentet inn to takster og gitt tilbud etter den høyeste. Grunneier D var fornøyd med summen. Jernbaneverket betalte flyttekostnadene og familien fikk bebo eiendommen i en kort periode fra innløsningssummen var betalt og frem til innflytting i ny bolig.

Perioden fra utbyggingsplanene ble kjent til faktisk innløsning strakk seg over 6 til 8 måneder og medførte stor usikkerhet ifølge grunneier D. Usikkerheten var knyttet til at tidlig innløsning var betinget av at innslaget kom ved det aktuelle stedet. Dersom det ikke hadde kommet der måtte vi ha blitt boende uten innløsning under anleggsperioden. Det var i tillegg svært irriterende i begynnelsen da huset var et nybygg som sto ferdig så sent som i 2002. Eiendommens utvendige grøntområde ble ikke fullført etter kjennskap til planene.

Det var ingenting å utsette på informasjonsflyten mellom grunneier og Jernbaneverket. I tillegg hadde grunneieren en fast kontaktperson kunne kontaktes vedrørende spørsmål. Grunneier D sier seg fornøyd med prosessen fra planarbeid til innløsning av boligen. Heller ingenting å si på innløsningssummen da denne naturlig nok sto i forhold til at huset var et nybygg.

### **6.3.2 Kommentarer til intervjuene med grunneierne**

Grunneier B, C og D havnet i tillegg til ”planskyggen” i en tidlig innløsningsprosess.

Grunneier A var aldri i en tidlig innløsningsprosess, men kunne si noe om båndlegging og generell proseshåndtering ved offentlig planlegging og utbygging.

I intervjuet med Grunneier C kom frem flere interessante opplysninger. Følgende momenter kunne vært interessant å drøfte videre i en annen setting:

- Skal tidlig innløsning kun gis etter markedsverdi? På steder uten et vell fungerende boligmarked vil gjenervervsverdi(nybygg) kunne være eneste mulighet for grunneierne til å reetablere seg i nærområde.
- Ved oppføring av bolig krever banker sikkerhet og mellomfinansiering. Ifølge Grunneier C kunne ikke huset stilles som sikkerhet siden det skulle overføres til Jernbaneverket. Heldigvis hadde familien sparepenger, men hva hvis dette ikke var tilfelle?

I ettertid har det kommet frem i samtale med Grunneier D at eiendommen ble videresolgt fra Jernbaneverket til privat kjøper i slutten av april 2012.

## **6.4 Intervju med megler**

### **Megler X**

Megler X jobber som eiendomsmegler og har 35 år fartstid fra eiendomsmeglingsbransjen. Han har også deltatt i skjønnserstatningssaker knyttet til offentlig jernbaneutbygging langs Mjøsa (E6 – Dovrebanen) grunnet sin kompetanse på eiendomsmarkedet.

Han definerte begrepet ”planskyggen” som tidsperioden ved kommuneplanarbeid og som tidspunktet fra kommuneplan til reguleringsplan.

Det er en tendens at eiendommer i planskygge ikke blir solgt ved utlysning i boligmarkedet. Usikkerheten rundt offentlige planer og mulig fremtidig utbygging skremmer kjøperne. Eiendomsmeglere er pliktige til å opplyse og ta i betraktning vedtatte planer, men må også etter ”god meglerskikk” opplyse om pågående planarbeid som er av betydning for eiendommen. Sistnevnte dersom dette er kjent for megleren. Ved verdivurdering vil en planskygge som indikerer offentlig infrastrukturutbygging bety i hvert fall en halvering av boligens ordinære markedsverdi. Megler X har vært borti 2 til 3 salgsoppdrag som lå under planer for veiutbygging. Ingen av disse objektene ble solgt, men eierne var heldigvis i en posisjon der de ikke måtte selge. Det kan tenkes at det finnes noen som er villige til å spekulere i en avkastning knyttet til fremtidig innløsning.

Et annet problem ved å ligge i ”planskyggen” er at eierne ikke tør å koste på eiendommen og i liten grad vedlikeholde den. ”planskyggen” kan ligge over en eiendom i flere år.

Kommuneplanforslag kan bli liggende i 10-15 år over en eiendom og skape en belastende og usikker hverdag for de berørte. Planskyggeperioden bør komprimeres for å hindre slike situasjoner. Eksempelvis med en mer parallell plan og gjennomføringsprosess mellom kommunen og utbygger. En undersøkelse fra Norges eiendomsmeglerforbund (NEF) viser at å selge/miste sitt hjem er på nivå med å miste et nært familiemedlem. Dette sier noe om belastningen for grunneierne.

## Megler Y

Megler Y har mange års erfaring som eiendomsmegler, og har også vært med i skjønnsretten om fastsettelse av erstatning for boligerverv til offentlig infrastrukturbygging.

Megleren er ikke kjent med begrepet ”planskyggen”, men skjønnte med en gang hva det går ut. Et meget godt begrep. En eiendomsmegler må alltid opplyse om vedtatte planer som ligger over området og berører eiendommen. En megler må også opplyse om foregående planarbeid som ved fastsettelse kan påvirke eiendommen. Det må være en viss sannsynlighet før slike planer må opplyses om. Eksempelvis en offentlig uttalelse.

”Planskyggen” har negativ innvirkning på eiendommens verdi. Megler må likevel ta utgangspunkt i hvis veien ikke kommer. Setter altså en normal markedspris, men opplyser om planen/planarbeidet. Deretter blir det opp til markedet og vurderer eiendommens verdi. De fleste objekter er omsettelige. I enkelte tilfeller har ikke ”planskyggen” noe å si på markedsverdien. Hvis eiendommene ligger i en sone som kanskje må rives tilbyr JBV eller SVV tidlig innløsning. Derfra kan det gå 10 år fra innløsning til utbygging. Har opplevd SVV som reale når det kommer til tidlig innløsning.

Det går alt for lang tid fra en kommuneplan om utbygging vedtas til den gjennomføres (vedtatt reguleringsplan). Her går det fort 10 – 15 år. Finnes likevel folk tar i betraktning at ting tar tid. Kjøpergruppen er ikke spekulanter som spekulerer i å få en høyere erstatning ved senere innløsning. Kjøpegruppen består mer av folk som har slått seg til ro med at de har bolig frem til jernbanen kommer og da innløses den og de får erstatning. Det er verre med de eiendommene som ligger nærme, men ikke i en direkte vei eller jernbanetrasé. Her ligger usikkerheten knyttet til om eiendommen blir innløst ved utbygging, eller om det blir noe erstatning i det hele tatt. Blir jo berørt indirekte, støy, trafikk osv.

”Planskyggen” representerer en offentlig arealbåndlegging av eiendom over alt for lang tid. Statlige føringer, planarbeid og kommuneplaner kan per dags dato ligge alt for lenge over eiendommer, og dermed påvirke eiendomsverdien over lengre tid. De offentlige utbyggerne (JBV og SVV) er ofte reale til tidlig innløsning til markedsverdi ved vedtatt trasévalg i reguleringsplan. Det vil si at man ser bort fra den fremtidige infrastrukturbyggingen i verdisettingen. Reguleringsplan representerer det endelige bilde av traseen og da vet man mye mer. Protestene kommer gjerne fra de berørte etter vedtatt reguleringsplan. Da vet man sikkert at det rammer dem.

#### **6.4.2 kommentarer**

Ifølge eiendomsmeğlerne er det et faktum at ”planskyggen” påvirker eiendomsverdien ved salg på boligmarkedet. Etterspørselen etter slike objekter er lavere og dermed begrenses også kjøpergruppen. Dette fører etter grunnleggende markedsteori til lavere pris. Likevel nevner megler Y at det kan finnes en kjøpergruppe med en mer kortsiktig kjøpshorisont. Dette kan spekuleres i å være førstegangsetablerer eller andre som ikke søker kraftig rotfeste.

Det kan videre diskuteres om kjøpergruppe megler Y nevner opererer i tidlig fase av ”planskyggen”. Der planfasen er på eller før kommune(del)plan nivå. Her vil en eventuell utbygging ligge lengre frem i tid. Megler X sin påstand om ”halvering” av markedsverdi ved salg i ”planskyggen” kan spekuleres i om gjelder senere i ”planskyggens” tidsperspektiv. Nemlig der utbygging og påvirkning på eiendommen er klarere. En såpass kraftig innvirkning på verdien kan også tenkes å gjelde for eiendomsobjekter i et høyere prissjikt.

Dette er ikke sjekket ut nærmere.

## 7. Drøfting

Det observeres at ”planskyggen” har flere navn og beskrivelser blant de profesjonelle aktørene:

- Tidlig innløsning av eiendom
- Strategisk grunnnerverv
- Boliger i fremtidig veglinje
- Konsekvenser for grunneierne fra reguleringsarbeid til oppstart (grunnnerverv)/når prosjektet får midler
- Tungt berørte grunneiere
- Offentlig arealbåndlegging
- Tidsperioden ved kommuneplanarbeid og fra kommuneplan til reguleringsplan
- Parter som får gitt et annet arealformål på eiendommene sine hvor det kan gå år fra arealvedtak til faktisk gjennomføring

Aktørenes forskjellige forhold til ”planskyggen” antas å være bakgrunnen for dette. Fra en prosjektorganisasjons synspunkt vil det være naturlig å navngi fenomenet ut i fra dens plass i prosjekttidsløpet:

- Tidlig innløsning
- Strategisk grunnnerverv
- Boliger i fremtidig veglinje

Disse navnene illustrerer en upersonlig, prosessorientert tilnærming til fenomenet. I intervju med grunnnerververne kommer det frem at begrepet planskygge er kjent, men ikke innarbeidet i Jernbaneverket. Fenomenet blir omtalt som:

- Konsekvenser for grunneierne fra reguleringsarbeid til oppstart (grunnnerverv)/når prosjektet får midler
- Tungt berørte grunneiere
- Parter som får gitt et annet arealformål på eiendommene sine hvor det kan gå år fra arealvedtak til faktisk gjennomføring

Disse beskrivelsene vitner om personlige forhold til problematikken rundt ”planskyggen”. Dette er naturlig da grunnnerververne arbeider direkte mot grunneiere. Eiendomsmeglerne

omtaler begrepet ”planskyggen” som ukjent, men forståelig og beskrivende. Fenomenet blir av eiendomsmeplerne omtalt som:

- Offentlig arealbåndlegging
- Tidsperioden ved kommuneplanarbeid og fra kommuneplan til reguleringsplan

Dette illustrerer ”planskyggens” plass i offentlig arealplanlegging. Begrepene illustrerer indirekte statens planleggingssuverenitet og negative innvirkningen på private eiendom. Private grunneiere som omtaler ”planskyggen” som bl.a. en inngripen fra staten, og en belastende båndleggingsperiode der fremtiden er usikker. Det er forståelig og naturlig at de forskjellige aktørene definerer fenomenet etter hvilket forhold de har til det. På en annen side kan dette også bidra negativt til oppfattelsen av begrepets betydning.

”Planskyggen” er et fenomen som ikke er direkte regulert i lov, men gjennom arealplaner, praksis og diverse båndleggingslovverk. For å utvikle et velfungerende institusjonelt rammeverk må en begrepsavklaring ligge til grunn. Uten et allment godtatt begrep med tilhørende begrepsavklaring blir det fort forvirring og vanskelig å praktisere, og eventuelt forandre det institusjonelle rammeverket. Viktigheten av velfungerende regelverk kan gjengis i følgende setning:

*”Institusjonane gir stabilitet og meining til mellommenneskjeleg atferd”*

(Sevatdal & Sky 2003)

En begrepsavklaring er essensiell for å utvikle teori som igjen er nødvendig for nyskaping, fagutvikling og forskning (Sevatdal & Sky 2003). Forskjellige bruk av navn og beskrivelser av fenomenet ”planskyggen” synes viktig å påpeke i en fenomenutredning.

Den innledende begrepsavklaringen av ”planskyggen” i kapittel 3 kan synes å mangle et dynamisk perspektiv. Det kom frem i intervjuet med Dagrun Mysen Kulbotten i Jernbaneverket Utbygging. Hun påpeker at i den lange perioden fra planlegging til anleggsstart kan grunneiernes behov for innløsning av eiendommen forandre seg. Denne dynamikken burde derfor legges inn i definisjonen av ”planskyggen”:

*Planskyggen illustrerer en årelang båndleggingsperiode for grunneierne som blir berørt av offentlig infrastrukturplanlegging. Perioden strekker seg fra grunneieren får vite om mulig utbygging gjennom planarbeid til innløsning av eiendommen i tidlig fase eller ved ordinært grunnerv/ekspropriasjon. Denne perioden består av båndlegging og usikkerhet om eiendommens fremtid. Deretter går perioden over i usikkerhet knyttet til*



*innløsningsmuligheter og erstatning. Dynamiske forhold i privatlivet kan både innledningsvis og underveis skape ytterligere og mer alvorlige problemer for grunneieren.*

## **7.2 Rammeverket**

Plan og bygningsloven setter klare krav til varighet av arealbåndlegging i tidlig planleggingsfase. Et midlertidig forbud mot tiltak etter PBL.13-1 skal gi kommunen mulighet til å revidere planer, men skal ikke resultere i langsiktig båndlegging i påvente av plan. I PBL. 1985 kunne i midlertidig et slikt forbud forlenges ”frem til saken var avgjort”. Dette var en uregulert båndleggingsmulighet for kommunen, som også i verste fall kunne tenkes å bli en ”hvilepute” i forhold til effektiv arealplanlegging. I EMD saken ”Sporrong & Lönnroth mot Sverige” lå ekspropriasjonstillatelse og byggeforbud over eiendommene i mange år. Dette må sies å representere en ekstrem båndleggings situasjon. Ifølge nåværende plan og bygningslov av 2008 § 13-3 kan et midlertidig forbud mot tiltak kun forlenges ved ”særlige tilfeller”. Vedtak skal treffes innen den nye fristens utløp. Denne endringen fra PBL. 1985 sikrer mot langsiktig båndlegging før vedtatt arealplan.

Kommune(del)planer er både i seg selv, arealformål og gjennom hensynssoner et verktøy for båndlegging av fremtidig infrastrukturtrasé. Ved jernbaneutbygging blir som oftest kommune(del)planene utarbeidet i planavdelingen til Jernbaneverket før godkjenning hos kommunen. Det at en kommune(del)plan ikke har en tidsbegrenset varighet kan i seg selv virke urovekkende for den planmessige båndleggingen. Riktignok skal kommuneplaner revideres hvert fjerde år av kommunen, men her kan deler av innholdet videreføres.

Trasé i kommune(del)planene blir oftest markert som hensynssone i påvente av et offentlig vedtak etter PBL § 11-8 bokstav d. Paragrafens siste ledd gir en begrensning på 4 år for båndleggingen. Denne kan fornyes ved søknad til departementet med 4 år. Dette sikrer at områder ikke blir liggende under båndlegging for lang tid i påvente av et arealvedtak.

Hensynssoner er også å finne på reguleringsplannivå, men her er vei og jernbanetrasé fastlagt. Dertil kommer det klart frem hvilke eiendommene som blir berørt. Disse blir oftest fremstilt med kryss over bygningene som vist innledningsvis. Ved vedtatt reguleringsplan har kommunestyret 10 år på å vedta ekspropriasjon etter plan og bygningsloven § 16-2 første ledd. Dette setter en tidsfrist for når grunnerverv må være gjennomført, og en begrensning for ”planskygge” mellom reguleringsplan og ekspropriasjon.

Kapitel 5 gjenspeiler hvilke andre muligheter en grunneier har til erstatning for planskyggekonsekvenser. To av disse rettighetene regnes relativt irrelevante i denne sammenheng. Dette med bakgrunn i følgende faktorer:

- En ekspropriasjonserstatning etter Grunnloven § 105 krever en hjemmelsovergang.
- Erstatning for rådighetsinnskrenkning krever tilnærmet ekspropriasjon i sin virkning. Rettspraksis opplyser strenge kriterier som anses vanskelige å oppfylle i denne sammenheng. Viser til kapittel 5.2 og tilhørende kriterier.

Det antas usannsynlig å få erstatning basert på rådighetsinnskrenkning og analogisk tolkning av Grunnloven § 105. Det som skiller ”planskyggen” i forhold til rådighetsinnskrenkninger er at eiendommen en dag antas å bli innløst og erstatning og tap vil utarbeides etter tilhørende regler. Dersom utbyggingen ikke gjennomføres etter flere år i ”planskyggen” kan situasjonen bli annerledes.

Den europeiske menneskerettskonvensjonen sikrer erstatningsrett ved overskridelse av eiendomsvernet i EMK P1-1. Dette skjedde i ”Sporrong & Lönnroth mot Sverige” og kan sies å gi et absolutt bakteppe for hvor mye et enkelt individ kan tåle i forhold til samfunnets interesser. Denne terskelen for vern av enkeltindivid kan på en annen side anses streng da saken endte med dissens 10-9, til tross for rettens anerkjennelse av belastningene for grunneierne. Dette kan tyde på at hensynet til samfunnet ”veier tyngre på vektskåla” mot individets rettigheter enn først antatt. EMD saken ”Erkner og Hofauer Vs Østerrike” fra 1986 påpekte i likhet med ”Sporrong & Lönnroth mot Sverige” at det er en balanse mellom statens behov for kontroll og grunneierens belastning som følge av dette. Det ble også lagt vekt på grunneiernes usikkerhet knyttet til eiendommens fremtid. Grunneieren ble tilkjent erstatning.

Mulighetene til innløsning gjennom retningslinjene til Statens Vegvesen og Instruksen til Jernbaneverket representerer grunneiernes innløsningsmuligheter i ”planskyggen”, og har derfor også en naturlig plass i rammeverket rundt fenomenet.

### **7.3 Grunneiernes erfaringer**

Det er forskjell på intervjuobjektens opplevelse av den innledende planleggingsfasen til jernbaneprosjekter. Grunneier A viser til idédugnader i utbyggers regi som ikke ble fulgt opp. I tillegg fortalte han om at kommunelegen sviktet grunneierne ved ikke å involvere seg. Kommunelegen henviste bare grunneierne videre til fastlegen. Grunneier B uttrykket at utredning og planprosesser tar alt for lang tid i Norge, samt at det var en vanskelig periode

med lite eller ingen informasjon fra Jernbaneverket. Informasjonen vedrørende planleggingen kom gjennom aviser.

Det må påpekes at kun to av grunneierne ble berørt av samme prosjekt og noenlunde innenfor samme tidsperiode. Likevel behandles grunneierne under den forutsetning at Jernbaneverkets praksis burde være lik uansett hvilket prosjekt det gjelder. Prosjektene fra grunneierintervjuene strekker seg fra ca 2004 – 2012 og representerer dermed moderne utbyggingsprosjekter.

Grunneier A og C var kritiske til fremgangsmåten til Jernbaneverket. Grunneier C fikk en sjokkerende telefon på jobb om at eiendommen ble berørt i sin helhet, til tross for tidligere forsikringer om at eiendommen ikke ville bli berørt. Dette førte til mange søvnløse netter. Grunneier A fikk vite om eiendommens skjebne på et fellesmøte, og mener dette skulle vært presentert på et privatmøte. I ettertid føler Grunneier A at eiendommen ble frarøvet dem.

Intervjuobjektene forteller om den samme usikkerheten om eiendommens fremtid i ”planskyggen”. Denne usikkerheten gikk utover nattesøvnen, og var belastende i hverdagen. Grunneier C uttrykket at både planleggingsfasen og innløsningsfasen tok for lang tid. Slik håndtering gjør at folk blir dårlige av usikkerheten og mangelen på informasjon. Dette skapte sinne blant berørte grunneiere. To av grunneierne pekte på en usikkerhetsperiode knyttet til eiendommens fremtid og deretter usikkerhet om tidlig innløsningsprosess og erstatning. Grunneier C var redd for at tilbudet om tidlig innløsning skulle trekkes tilbake. Dette ble verre når JBV brukte lang tid på å svare i forhandlingsprosessen, og den totale innløsningstiden tok 1 år og 3 måneder. Grunneier B fikk høre at tidlige innløsning var avhengig av bevilgning på statsbudsjettet.

Grunneier B viste videre til mangel på lyst til å vedlikeholde eiendommen i ”planskyggen”. Det følte som å miste eiendomsretten. Området ble båndlagt i mange år i forbindelse med planleggingen av utbyggingen. Grunneieren kunne ikke gjøre ”vesentlige endringer på eiendommen”. Dermed forsvant interessen for vedlikehold.

Grunnerververne i JBV påpeker at virkningen av ”planskyggen” er avhengig av grunneieren. Noen er trygge på at prosjektet tar tid, og at de får riktig erstatning dersom eiendommen blir berørt av utbyggingen. De med stabile økonomiske og private forhold klarer seg som regel bra. Det er liten tvil om at ”planskyggen” skaper konsekvenser for de fleste grunneierne i forhold til bekymring for eiendommens fremtid. Likevel må det ofte andre faktorer til for at

”planskyggen” skal få skikkelige konsekvenser. Dette er gjerne faktorer som krever et eiendomssalg. Dette støttes opp under av grunneier B som anser familien heldig som hadde stabile forhold med barn i skolen. Dette ga en viss trygghet i prosessen.

Grunneier A, B, og C er skeptiske til informasjonsflyten i prosjektet. Grunneier A påpeker blant annet behovet for flere privatmøter. Flere av grunneierne sa at de hørte lite fra JBV i planleggingsperioden, og hadde ingen å henvende seg til. Det forelå altså uklare institusjoner. Grunneier C påpekte at SVV virket mye mer profesjonelle i sine handlinger og informasjonsmøter. Grunneier C etterlyste en mer ryddig innløsningsprosess.

Den opplevde usikkerheten i ”planskyggen” går i flere etapper ifølge intervjuobjektene B og C. De peker på en innledende usikkerhetsperiode om eiendommens fremtid, som gikk over i usikkerhet knyttet til innløsning og erstatning. For grunneier B dreide det seg om det ville bli bevilget penger på statsbudsjettet til tidlig innløsning. Hos Grunneier C varte usikkerhetsperioden vedrørende innløsning i 1 år og 3 mnd. I denne perioden var familien redde for at tilbudet om tidlig innløsning ville trekkes tilbake hvis forhandlingene ”strandet”.

Intervjuobjektene vitner om lignede følelser til ”planskyggen” som omtalt innledningsvis. Det ble ikke påpekt helseproblemer knyttet til ”planskyggen”. Likevel er et ord som bekymring en gjenganger. Tre av grunneierne vitner om manglende institusjon å forholde seg til i ”planskyggen”. Planleggeren Helge Voldsund i JBV fortalte at grunneiere ringer inn ved vedtatt kommune(del)plan. Grunnerververne i JBV uttrykte at slike tidlige henvendelser blir som oftest besvart med brev om å avvente fastlagt trasé. Dette bygger opp under den innledende teorien om at det kan foreligge manglende institusjoner i ”planskyggen”. Det kan stilles spørsmålsteget til hvorfor ikke grunnerververne konsekvent tar seg av innringende grunneiere ved vedtatt kommune(del)plan. Det er grunnerververne som må antas å være mest skikket til å håndtere dette, ikke planleggerne.

Den innledende teorien om reaksjonsmønstre kan antas å være for generalisert. I virkeligheten er reaksjonene avhengige av individuelle faktorer. Vurdering av reaksjonsmønstre knyttet til ”planskyggen” omtales ikke mer i denne oppaven.

## 7.4 Tidlig innløsning av eiendom

Jernbaneverket og Statens Vegvesen har forskjellige retningslinjer/instruks for tidlig innløsning av eiendom før ordinært grunnerv. Dette tiltross for at de faktiske konsekvensene for grunneierne må antas å være de samme om de rammes av fremtidig vei eller jernbanelinje. Dette er i motsetning til PBL. § 15-1 og § 15-2 som gir likhet for loven når det kommer til innløsningsmuligheter for ubebygde tomter som havner under båndlegging fra kommuneplanen eller reguleringsplanen.

Både Jernbaneverket og Statens Vegvesen har et fond for tidlig innløsning av boliger. Statens Vegvesen sine retningslinjer er klare på hvilke situasjoner som gir rett til innløsning gjennom opplisting av konkrete vilkår. Det må blant annet foreligge en reguleringsplan. Regelverket legger lite opp til individuell vurdering av sakene. Dette sikrer et rettferdig og forutsigbarhet for grunneierne. På en annen side kan det settes spørsmålstegn ved et regelverk som ikke tar hensyn til en mer skjønnsmessig vurdering. ”Planskyggen” har som nevnt forskjellige konsekvenser for mennesker, avhengig av livssituasjon og helse. Skal et fenomen som rammer mennesker på forskjellig måte reguleres av et regelverk som gir like rettigheter for alle, uten noe som helst individuell vurdering? Jernbaneverket opererer i andre enden med et regelverk for tidlig innløsning som legger vekt på en mer individuell vurdering av hvert enkelt tilfelle. Hovedkriteriet er at:

*”Grunneieren er satt i en urimelig situasjon grunnet planlegging av fremtidig jernbane”.* (Jernbaneverket 2011)

Jernbaneverkets ”Instruks for innløsning av bolig før ordinært grunnerv” opplister eksempler som skilsmisse, sykdom etc. som grunner for at eieren vil/må selge eiendommen. Dette gjør at grunneieren befinner seg i en urimelig situasjon. Instruksen legger opp til individuell vurdering av hvert enkelt tilfelle. Men eiendommen må være fastlagt berørt av reguleringsplan, eller med sikkerhet berøres av anleggsarbeid ved kommune(del)plan. Likevel vil en slik skjønnsmessig vurdering være lite forutsigbart for grunneierne og kan skape usikkerhet. Usikkerhet vil bero på om Jernbaneverket godtar tidlig innløsning, og rundt forhandlingene. Individuell vurdering kan føre til opplevd urettferdighet blant grunneierne.

Taksmandatet fra JBV skal sikre at den planlagte utbyggingen ikke får innvirkning på markedsverdien. Instruksen til takstmannen om å se bort fra vedlikehold de siste årene hindrer indirekte tap grunnet de offentlige utbyggingsplanene. Ifølge ”Instruksen for innløsning av bolig før ordinært grunnerv” vurderes det særskilt i hver sak om Jernbaneverket seg av

flyttekostnader og andre offentlig utgifter. Men normalt skal dette dekkes som det gjøres ved ordinært grunnerv. Dette kan likevel revurderes der det er lang tid til anleggsstart og boligen innløses fremfor slag på boligmarkedet. Hensynet bak sistnevnte kan tenkes å være at en slik tidlig innløsning er frivillig, og dermed tilnærmet en minnelig løsning som ved ordinært salg på boligmarkedet. Statens Vegvesen sine retningslinjer inneholder ikke noe om at de dekker transaksjonsutgiftene og flyttekostnadene ved tidlig innløsning av bolig. Igjen kan det sies at Statens Vegvesen her følger klare kriterier, mens Jernbaneverker bygger sine vurderinger på skjønn.

Begge reglesettene omhandler innledningsvis hensikten bak tidlig erverv, men der Jernbaneverket peker på urimelige ulemper knyttet til lange planprosesser, viser Vegvesenet til en mer konkret og helhetlig bakteppe for retningslinjene. Her poengteres ”planskyggen” innvirkning på eiendommens verdi ved et eventuelt salg, og andre familiære/privat forhold som kompliserer ”planskyggen” og gir behov for salg. Dette kan være skilsmisse, sykdom osv. Det påpekes også at hovedproblemet med å ligge i ”planskyggen” ligger på det psykiske planet og usikkerheten knyttet til egen fremtid.

Oppsummert er det betydelig forskjell på innløsningsmuligheten for grunneiere som rammes av vei - og jernbaneutbygging. Det ble sagt i Prop. 1 S (2009–2010) at det ville bli vurdert å innføre tilsvarende retningslinjer for jernbane.

Jernbaneverket prøver å strekke seg etter SVV retningslinjer. SVV har mer erfaring knyttet til planskyggetilfeller og tidlig innløsning. Det har kun vært en håndfull av moderne jernbaneutbyggingsprosjekter etter andre verdenskrig. Grunnervene i JBV vitner om en avventende holdning til grunneiere som ringer inn om tidlig innløsning ved vedtatt kommune(del)plan. Dette er med tanke på at traseen ikke er fastlagt. Likevel uttrykker ”Instruks for innløsning av bolig før ordinært grunnerv” at det i særlige tilfeller kan vurderes innløsning på kommune(del)plannivå der det med sikkerhet kan sies at eiendommen blir berørt av traseen.

Det kommer indirekte frem i intervjuet med grunneier C at individuelle vurderinger om innløsning kan føre til problemer. Grunneieren forteller om perioder med unødvendig belastning. Det tok 1 år og 3 måneder fra forhandlingene om tidlig innløsning startet til boligen var innløst. Dette var ifølge grunneieren fordi Jernbaneverket brukte lang tid på å svare. Grunneier C uttrykket følgende:

*”Dette var en belastende periode for oss da vi hele tiden visste at om forhandlingene strander kan tilbudet om tidlig innløsning trekkes tilbake. Da måtte vi ventet på ordinært grunnerverv eller ekspropriasjon”*

Disse bekymringene antas ikke å forekomme i samme grad ved tidlig innløsning etter Vegvesenets retningslinjer. Dette fordi kriteriene er såpass klare at ved vedtatt reguleringsplan vet grunneierne om de har krav på tidlig innløsning eller ikke. Det burde det også vurderes om resten av aktørene i Nasjonal Transportplan også burde ha et tilsvarende regelverk. Til tross for at omfanget av infrastrukturutbygginger hos de andre medlemmene av NTP ikke antas å være det samme. Likeså bør Statens Vegvesen sine retningslinjer gjelde tilsvarende for riksveger som fylkesveger. Dermed slipper Statens Vegvesen å søke fylkeskommunen hver gang utbygging omhandler fylkesveier.

Jernbaneverket innhenter vanligvis to takster på eiendommen som definerer forhandlingsrommet. Grunneier B og D hadde ingen negative kommentarer til selve forhandlingene om markedsverdien. Det samme gjelder grunneier A. De følte alle at summen de fikk for eiendommen var tilfredsstillende.

Grunneierne i intervjuene hadde forskjellige erfaringer vedrørende tidlige innløsning av eiendom. Prosesshåndteringen i Jernbaneverket ble kritisert av grunneier A og C. Grunneierne B og D var stort sett fornøyd med innløsningsprosessen. Bakgrunnen for at grunneier B og D ble innløst var fremtidig anleggsarbeid i området. Det ble antatt for støyende å bo der. Grunneier C ble innløst tidlig på bakgrunn av en helhetsvurdering og ønske om å reetablere seg i nærområdet. Overnevnte viser at Jernbaneverket innløser eiendommer på bakgrunn av en vid skjønnsmessig vurdering.

Grunneier C var som nevnt ovenfor i en spesiell situasjon grunnet feil informasjon fra en representant fra JBV. Dette momentet kompliserte forhandlingene som dermed tok vesentlig mye lengre tid. Grunneier C har et poeng i at tidlig innløsning er et tilbud fra utbyggingsorganisasjonene, og dermed kan trekkes tilbake hvis forhandlingen strander. Sjefsingeniør Dagrun Mysen Kulbotten i JBV bekrefter at tilbud om tidlig innløsning ikke er forhandlingsbasert på lik linje som ved grunnerverv.

Grunneier D skildrer et annet bilde av innløsningsprosessen enn de andre grunneierne. Grunneieren var meget positivt til utbyggeres håndtering av prosessen, både når det kom til

kommunikasjon, innløsning og innløsningssum. Dette påpeker et viktig element i en utredning. Det finnes også grunneiere som er fornøyd med prosesshåndteringen.

Det kan diskuteres om takstmandatet skulle innehold et krav til at takstmannen konfererer med en eiendomsmegler. Per dags dato står det i mandatet at takstmannen kan konferere med en eiendomsmegler ved behov. En eiendomsmegler kan tenkes å ha mer kjennskap til den faktiske markedsverdien på det aktuelle tidspunkt. Ved ordinært boligssalg legges en takst til grunn når megler setter prisantydning. Likevel er denne mer teknisk basert, og megler kan justere prisantydningen etter kjennskap til eiendomsmarkedet for det aktuelle området. Det kan sies på generell basis at en takstmann er mer teknisk fokusert, mens en megler er mer markedsfokusert.

Den svenske transportkomiteen utformet i 2010 en offentlig utredning vedrørende effektivisering av planlegging av vei og jernbane. Komiteen uttrykker at grunneiere som blir berørt av veglinjer bør ha samme innløsningsmuligheter som de som blir berørt av jernbaneutbygging etter "bånlagen". Dette representerer altså en samkjøring av regelverket for utbygging av vei og jernbane. Videre utales det at ved spesielle omstendigheter skal eiendommer kunne løses inn helt eller delvis før en veg eller jernbaneplan foreligger.

Grunneier D sin eiendom ble innløst 2006. Under samtaler med grunneieren i ettertid har det kommet fra at eiendommen i slutten av april 2012 ble videresolgt fra Jernbaneverket til en privat kjøper. Dette betyr at eiendommen har ligget på jernbaneverkets hånd i 8 år.

## **7.5 Salg av eiendom i planskyggen**

Salg av eiendom i "planskyggen" må sies å være en utfordring. Hvem vil investere i en eiendom som ligger under båndlegging i planleggingsprosessen, eller i eiendommer som har vedtatte offentlige planer om infrastruktur utbygging liggende over seg? Problemområdet henvises her til eiendommer som ligger i traséalternativene i innledende arbeid med kommune(del)plan. Eiendommer som fortsatt ligger i disse områdene ved vedtatt kommune(del)plan, og videre i vedtatt reguleringsplan har sannsynligvis en økt negativ innvirkning på markedsverdien.

I EMD saken "Sporrong & Lönnroth mot Sverige" ble grunneierne ikke tilkjent erstatning for økonomisk tap. Det måtte påvises et konkret økonomisk tap, noe som ikke tilfellet da ingen av eiendommene faktisk ble solgt i perioden. "Planskyggen" fratar ikke direkte eiendomsretten



til berørte grunneiere. Dette til tross for at det kan foreligge båndlegging av bruk og utvikling. Eiendomsretten er muligheten å råde over eiendommen ved:

- Avtale
- Gave
- Arv

Disse egenskapene beholder eiendommer i ”planskyggen”. I ”avtale” ligger retten til å disponere over eiendommen ved avtale. Herunder å selge eiendommen på boligmarkedet. Ifølge grunneier B blir folk indirekte pålagt å fortsette å bo i ”planskyggen”. Tapet blir for stort ved salg på boligmarkedet. Spørsmålet er om denne situasjonen faktisk har innvirkning på eiendomsretten? EMD vurderte det ikke slik.

Tap relatert til å miste mulighet til å utvikle eiendommen hadde heller ikke forekommet. Hvorvidt eiendommen ville blitt utviklet eller om dette ville blitt lønnsomt er vanskelig å si. Et slikt tap er etter norske rett relatert til rådighetsinnskrenkning av positiv interesse. Erstatning har her høy terskel som nevnt tidligere. Offentlige styremakter har rett til å styre arealbruken i Norge og erstatning forekommer kun ved hjemmelovergang etter Grunnloven § 105.

Eiendomsmegler X og Y har lang erfaring i eiendomsbransjen, og har vært borti eiendomsobjekter som ligger i området planlagt for fremtidig utbygging av offentlig infrastruktur (”planskyggen”). De har også vært involvert i skjønnsaker for utmåling av erstatning for erverv til offentlig infrastruktur utbygging (erstatningsskjønn).

Meglerne var enige i at et salg av bolig i ”planskyggen” vil virke negativt inn på markedsverdien. Dette er i samsvar med figuren til Thomas Kalbro tidligere i oppgaven. Den illustrerer at eiendomsverdien synker trinnvis i forhold til hvor langt inn i ”planskyggen” man kommer. Dette gjelder frem til faktisk innløsning der ”planskyggen” sin innvirkning blir justert bort gjennom krav på markedsverdi dersom prosjektet ikke hadde kommet.

En slik systematisk innvirkning på eiendomsverdiene kom ikke frem i meglerintervjuene. Eiendomsmegler X mener at eiendommer i ”planskyggen” er vanskelig å omsette, og kan medføre en halvering i salgsværdien på boligmarkedet. Megler Y derimot uttaler at eiendommer i ”planskyggen” er omsettelige. Det finnes ifølge megler Y en kjøpergruppe som slår seg til ro med at om utbyggingen kommer så forelegges rettferdig erstatning for eiendommen.

Det er bemerkelsesverdig at meglerne har såpass forskjellig syn på ”planskyggen” sin innvirkning på markedsverdien. Det kan tenkes at kjøpergruppen megler Y beskriver tiltrekkes i tidlig fase av ”planskyggen”. Det vil si der utbyggingen er i tidlig planleggingsfase. Hvilken kjøpergruppe dette kan være skal det ikke spekuleres videre i, men det kan være snakk om en kjøpergruppe med kort tidshorisont. Megler X sin uttalelse om halvering av markedsverdi kan nok ikke gjelde fra innledende planarbeid med kommune(del)plan. Slik innvirkning antas å være der utbyggingsplanene er mer konkrete, med faktisk innvirkning på eiendommen. Likevel vil båndlegging i innledende arbeid med arealplaner, som forbud mot midlertidig tiltak, kunne påvirke markedsverdien betydelig.

Megler Y uttrykte at eiendommene utenfor reguleringsplangrensen vil kunne oppleve konsekvenser grunnet nærhet til jernbanelinjen. Det antas at støyskjerming og andre tiltak fra utbyggers side vil kunne begrense disse negative konsekvensene. Slike tiltak vurderes allerede på kommune(del)plan nivå. Det kan på en annen side tenkes at en viss nærhet til en jernbanestasjon også kan medføre en viss beliggenhetsverdi.

Annen indirekte innvirkning på eiendomsverdien i ”planskyggen” ble innledningsvis definert som manglende vedlikehold og strøksvirkninger. Ved boliginnløsning vil takstmandatet sikre at takstmannen ser bort fra vedlikehold de siste årene. Dette sikrer at mangel på vedlikehold ikke får innvirkning på markedsverdien gjennom tidlig innløsning av eiendom. Mangel på vedlikehold kan både skyldes ”restriksjoner” på eiendommen og mangel på motivasjon som uttrykt fra grunneier B. Ved salg av eiendom i ”planskyggen” vil en eventuell mangel på vedlikehold med sikkerhet påvirke markedsprisen. I tillegg vil planleggingen og utbyggingens strøksvirkninger ligge innebygd i ”planskyggen” sin påvirkning på markedsverdien.

## 8. Oppsummering av rammeverk og konklusjoner

Som nevnt innledningsvis er en utredning av rammeverket til ”planskyggen” nødvendig for å svare på problemstillingene. Derfor vil ”planskyggen” aktører og institusjonelle rammeverk oppsummeres.

Aktørene til ”planskyggen” kan sies å være:

- Planmyndighetene
- Grunneierne
- Grunnervervsorganisasjonene

Følgende aktører har innvirkning på det institusjonelle rammeverket til ”planskyggen”. Enten som berørt part, rammeverksetter eller rammeverk håndhever.

Figuren under viser det institusjonelle rammeverket som påvirker ”planskyggen”

**Figur 15 Planskyggens rammeverk**

Egenprodusert illustrasjon over rammeverket rundt fenomenet ”planskyggen”

	Planarbeid	Kommune(del)plan	Reguleringsplan
PBL. 2008	Planprosess og påvirkningsmuligheter	Rullering hvert 4 år	10 års ekspropriasjonsfrist
	Midlertidig forbud mot tiltak	Arealformål og hensynssoner	
SVV og JBV	Mulig innløsning JBV		Tidlig innløsning SVV
	Mulig fremtidig innløsning Trafikkverket		
EMK	EMK Artikkel P1-1 "Eiendomsvernet" og rettspraksis EMD		

## **8.1 Konklusjon 1: Hvordan håndteres planskyggen og tidlig innløsning?**

Jernbaneverket håndterer i hovedsak grunneiere i ”planskyggen” ved vedtatt reguleringsplan. Det er i hovedsak her behovet for tidlig innløsning vurderes. Grunneierne som kontakter Jernbaneverket ved vedtatt kommune(del)plan svares ofte med et standardbrev om at Jernbaneverket må avvente endelig trasé i reguleringsplan.

Grunnerververne burde være mer tilstedet i prosjektet allerede ved vedtatt kommune(del)plan. Her ringer grunneierne og lurer på eiendommens fremtid og innløsningsmuligheter. Ved vedtatt kommune(del)plan foreligger en bred trase, eller flere trasealternativer. I denne perioden av ”planskyggen” opplever grunneierne:

- Usikkerhet om utbygging og faktisk innvirkning på eiendommen
- Uklare innløsningsmuligheter
- Uklare institusjoner (ingen grunnervervsavdeling å forholde seg til)

Jernbaneverket og Statens Vegvesen har forskjellige regler for tidlig innløsning av eiendom. Dette kan sies å gå imot et likebehandlingsprinsipp. Vegvesenets retningslinjer gir trygghet og forutsigbarhet for grunneierne. Tidlig innløsning fremstår dermed som en slags rettighet der kriteriene er oppfylt. Dokumenter ”Retningslinjer for innløsning av boliger i fremtidige veglinjer” ligger på Statens Vegvesen sine nettsider. Jernbaneverkets ”Instruks for innløsning av bolig før ordinært grunnerverv” er et internt dokument, og har mer fokus på individuell skjønnsmessig vurdering av hvert innløsningsstilfelle. Dette skaper usikkerhet rundt grunneiernes innløsningsmuligheter, og kan i verste fall føre til urettferdig behandling. Samferdselsdepartementets vurderte i Prop. 1 S 2009/2010 å innføre tilsvarende rett ved jernbaneutbygging. Dette er per dags dato ikke innført. Klare og samkjørte innløsningsmulighet vil etter all formodning ta bort noe av usikkerheten i ”planskyggen” for grunneierne som rammes av offentlig infrastrukturutbygging.

Grunnervervsavdelingen i Jernbaneverket er ikke fullstendig til stede i utbyggingsprosjekt før ved reguleringsplannivå. Dette vanskeliggjør håndtering og identifisering innløsningskandidatene i tidlig fase. Dette er uheldig med tanke på at ”planskyggen” med tilhørende konsekvenser defineres til å begynne ved innledende planarbeid.

## 8.2 Konklusjon 2: Hvilke konsekvenser har planskyggen for grunneierne?

Usikkerheten knyttet til eiendommens fremtid er nok en naturlig og ganske selvsagt konsekvens av offentlig arealbåndlegging. Som resultat av dette melder noen av de intervjuede grunneierne om en hverdagslig belastning og innvirkning på nattesøvnen. Det meldes videre om mangel på lyst til å vedlikeholde eiendommen, og en følelse av å miste eiendomsretten.

”Planskyggen” forårsaker usikkerhet for de fleste grunneierne. I tillegg forverres ”planskyggen” for grunneiere som må selge av personlige årsaker. Dette skaper en fastlåst situasjon. Eksempel slike forhold er:

- Sykdom
- Samlivsbrudd
- Jobbskifte
- Psykiske problemer

Disse ble ikke konkret dokumentert i intervjuene. Grunneierne viste til andre forhold som ga rett til tidlig innløsning. I to av tilfellene knyttet dette seg til nærkommende anleggsområde og fremtidig støy. I et annet ble fokuset på reetablering i område og ”en helhetsvurdering” utslagsgivende. Grunneierne fortalte om følgende følelser knyttet til perioden i ”planskyggen”:

- Tap av råderetten over eiendommen
- Bekymring
- Usikkerhet for fremtiden
- Sinne

Det kommer klart frem gjennom intervjuene at innløsningsprosessen oppleves forskjellig fra grunneier til grunneier. Opplevelsen av ”planskyggen” kan sies å bero på flere faktorer som:

- Kommunikasjonen med utbygger (klare institusjoner)
- Innløsningstid
- Personlig håndtering av situasjonen

Personlig håndtering avhenger av tilleggsfaktorer som kan forverre ”planskyggen” konsekvenser (som nevnt ovenfor). I tillegg spiller det personlige og meget individuelle

reaksjonsmønsteret inn. Folk takler utfordringer og problemer forskjellig. De to resterende faktorene kan derimot kalles statens ansvar.

En tidlig innløsningsprosess på 1 år og 3 måneder må til tross for sakens spesielle natur sies å være uakseptabelt. Denne perioden representerte en slags ”erstatningsskygge” for grunneieren med tilsvarende bekymring og belastning. Denne prosesshåndteringen må anses å være totalt i strid med hensyn bak tidlig innløsning, som i korte trekk er at grunneieren kan komme seg videre i livet.

Belastningen knyttet til offentlig infrastrukturplanlegging og viktigheten av å komme seg videre ble godt beskrevet av Solveig Hansen i Jernbanemagasinet.

*”Vi var helt nedkjørt både psykisk og fysisk. Men vi bøyde oss, og da kunne vi rette oss opp igjen. Mange har nok følt dette verre enn oss. De som ikke bøyer seg, kan knekke”*  
(Bårdstu 2012)

### **8.3 Konklusjon 3: Hvilke konsekvenser har planskyggen for eiendommens markedsverdi?**

Både meglernes og retningslinjene til JBV og SVV uttrykker at et salg i ”planskyggen” vil ha innvirkning på eiendommens verdi. Der utbygger tilbyr tidlig innløsning vil taksmandatet sikre en markedsverdi som ikke er påvirket av utbyggingen. Dette gjelder både direkte påvirkning gjennom utbyggingsplanene, og indirekte gjennom mangel på investering/vedlikehold de siste årene.

Det anses naturlig at markedet reagerer negativt på mulig fremtidige utbyggingen og planmessige båndleggingen. Figuren til den svenske professoren Thomas Kalbro illustrerer at markedsverdien til eiendommene synker gradvis i samsvar med planleggingsperioden. Dette virker sannsynlig da påvirkningene for eiendommene blir mer og mer tydelig etter hvert som planprosessen går fremover. Påvirkningen på markedsverdien antas å begynne i innledende planleggingsfase. Her kan eksempelvis et ”midlertidig forbud mot tiltak” også tenkes å skape innvirkning på markedsverdien, gjennom begrensning av utviklingsmuligheter på eiendommen.

”Planskyggen” har definitivt innvirkning på markedsverdien til eiendommer. Det er i hvilken grad som er vanskelig å fastsette. Eiendomsmeglerne er uenige om det finnes en klart definert kjøpergruppe til eiendommer i ”planskyggen”. Megler Y har stor tro på prosesshåndteringen til de offentlige utbyggerne, og mener altså at det finnes en kjøpergruppe med samme syn.

Problemene er ifølge megler Y først og fremst eiendommer som blir liggende i nærheten av en fremtidig jernbane eller veitrase.

”Planskyggen” faktiske innvirkning på boligens markedsverdi kan tenkes i hovedsak å være i mellomfasen mellom vedtatt kommuneplan og frem til vedtatt reguleringsplan. Her er innløsningsmulighetene usikre. Vegvesenets retningslinjer nevner ingenting om innløsning på kommuneplannivå. Jernbaneverkets instruks holder muligheten åpen der det ikke er tvil om at den aktuelle eiendommen skal innløses ved anleggsgjennomføring.

Avslutningsvis er det verdt å nevne at det er vanskelig å anslå den faktiske innvirkningen på markedsverdien. Det blir som nevnt i EMD saken ”Sporrong & Lönnroth mot Sverige” vanskelig å påpeke et tap der eiendommen ikke solgt. De objektene som eventuelt er solgt på boligmarkedet i ”planskyggen” er vanskelig å spore. Dessuten er det nærliggende å tro at de fleste har innløst boligene til utbygger. Enten i tidlig fase eller ved ordinært grunnerverv/ekspropriasjon.

Det virket som grunneierne og de fleste andre aktørene er klare på at ”planskyggen” har en negativ innvirkning på eiendomsverdien. Å selge eiendommen sin i en planskygge tyder derfor på en desperasjon, og mangel på innløsningsmulighet.

#### **8.4 Konklusjon 4: Hvordan burde planskyggen håndteres i fremtiden?**

Jernbaneverket og Statens Vegvesen burde først og fremst opptre med like innløsningsmuligheter i ”planskyggen”. Plan og bygningsloven gir lik innløsningsmulighet for ubebygde tomter som faller under offentlig regulering etter PBL kapittel 15. Denne likheten for loven burde også gjelde hos to av Norges største grunnervervsorganisasjoner. Jernbaneverket og Statens Vegvesen er begge offentlige institusjoner som skal håndtere grunneiere på lik måte. Konsekvensene for grunneiere er jo de samme om det planlegges vei eller jernbaneutbygging. Jernbaneverket burde derfor adoptere Vegvesenets ”Retningslinjer for innløsning av boliger i framtidige veglinjer” som nevnt i proposisjonen 1 S 2009/2010. Dermed vil også grunneierne i fremtidig jernbanelinje være sikret tidlig innløsning etter klare kriterier ved vedtatt reguleringsplan. Dessuten blir retningslinjene tilgjengelige for grunneierne, da Statens Vegvesenets ”Retningslinjer for innløsning av boliger i framtidige veglinjer” er offentlig tilgjengelig på internett. Dette vil sikre rettferdighet, likebehandling og forutsigbarhet for grunneiere både i ”planskyggen” og i selve innløsningsprosessen. Videre antas det at en slik praksis vil hindre lange innløsningsperioder og skape bedre kommunikasjon mellom grunneierne og utbygger (JBV). En samkjøring av regelsett i Statens

Vegvesen og Jernbaneverket kan også bidra til felles begrepsavklaring knyttet til fenomenet ”planskyggen”. Mange navn og beskrivelser på ett fenomen kan skape forvirring.

Ved å intervju aktørene til ”planskyggen” har det kommet frem flere forslag for å forkorte ”planskyggen”, herunder å forbedre innløsningsmulighetene for grunneierne:

Det bør kanskje forekomme innløsningsmulighet allerede ved vedtatt vei og jernbanetrase i kommune(del)plan. Innløsningen bør gjelde etter de samme klare kriteriene til Vegvesenets ”Retningslinjer for innløsning av boliger i framtidige veglinjer”, med et innslag av skjønnsmessig vurdering for å plukke opp særtilfellene med nærhet til trase og anleggsarbeid. Dette vil også begrense problematikken som kan oppstå for grunneierne i nærhet til utbyggingsprosjekter som nevnt av megler Y, og grunnervervsavdelingen trekkes inn tidligere i prosjekter. Dette krever en kraftig utvidelse av fondet for tidlig kjøp, eller utvikling av annen finansieringsform. Likevel vil slik tidlig innløsning kunne tenkes å spare prosesskostnader knyttet til senere grunnerverv og eventuell ekspropriasjon. Ervervet eiendom som allikevel ikke blir berørt av utbyggingen vil kunne selges på et senere tidspunkt, slik som skjedde med eiendommen til grunneier D.

En annen mulighet for å begrense ”planskyggen” er å sette en begrensning på kommuneplanens varighet. Per dags dato har reguleringsplanen en begrensning på 10 år før den må brukes til ekspropriasjon. Det burde være en lignende begrensning på vedtatt kommune(del)plan for offentlig infrastrukturutbygging. En kommune(del)plan kan i teorien ligge over et område i lang tid.

De overnevnte forslagene vil sette større krav til den offentlige arealplanleggingen, og gjennomføringen av planer ved offentlig infrastrukturutbygging.

Avslutningsvis har det kommet indikasjoner gjennom intervjuene at Statens Vegvesen opptrer mer profesjonelt ovenfor grunneierne. Det er på generell basis liten tvil om at Vegvesenet har mer erfaring med tidlig innløsning og grunnerverv generelt. I Sverige representerer Trafikkverket en sammenslåing av vei - og jernbaneorganisasjonene. Det bør vurderes å kopiere denne svenske organiseringen. Dermed vil all grunnervervskompetanse blitt samlet i en felles avdeling. Felles regelverk, slik som diskutert ovenfor, vil da også bli en selvfølge.



## 9 Avsluttende kommentar

Det er viktig å påpeke at utvikling av offentlig infrastruktur er et grunnleggende fundament for samfunnets utvikling. I denne sammenheng må folket i stor grad vike for samfunnets interesser. Likevel må staten legge til rette for at dette går så smertefritt så mulig for grunneierne.

Overnevnte forslag til fremtidig håndtering av eiendommer i ”planskyggen” setter fokus på grunneiernes mulighet til å reetablere seg. Ved å innføre enkelte av disse forslagene kan det sies at ”planskyggens” tidsperspektiv og konsekvenser reduseres, og ansvaret for fenomenet flyttes mer over på staten. I forhold til ”planskyggen” menes det i denne utredningen at staten bør ta mer ansvar og økonomisk risiko.

Avslutningsvis kan det spekuleres i om ”planskyggen” på makroplan er en del av samfunnets forventninger til hva som skjer i et område. En overordnet synsvinkel kan tyde på at ”planskyggen” skapes av for dårlig forutsigbarhet i offentlige infrastrukturprosjekter. Med bedre forutsigbarhet rundt trasévalg, plangjennomføring, og innløsningsmuligheter ville problematikken kanskje vært unngått.

## 10. Litteraturliste

- Asplan Viak. (2012). *Kommunal planstrategi og endringsmuligheter*. Sandvika.
- Bertelsen, T. E. (2011). *EMK: kommentarer til bestemmelsene om individets rettigheter og friheter*. Oslo: Gyldendal akademisk. 459 s.
- Bjaaland, M. R. & Nielsen, J.-E. (2009). *Eiendomsprosjekter*. [Oslo]: Cappelen akademisk forl. 270 s.
- Bårdstu, A. (2012). Fra sjokk til ny fremtid. *Jernbanemagasinet* (1): 38 - 41.
- Canadian Institute of Planners. (2012). *Planning is..* Tilgjengelig fra: <http://www.cip-icu.ca/web/la/en/pa/3FC2AFA9F72245C4B8D2E709990D58C3/template.asp> (lest 03.02.2012).
- Edvardsen, M. (2011). *Introduksjon til arealplanlegging* Universitetet for miljø og biovitenskap, Ås (Forelesning).
- Eidsvoll kommune. (2009). *Kommunedelplan E6, Minnesund – Skaberud Dovrebanen og Eidsvoll – Sørli, vedtatt av Eidsvoll kommune 25.06.2007*. Eidsvoll: kommune. Tilgjengelig fra: <http://www.e6-dovrebanen.no/attachment/116097/binary/212002> (lest 02.04.2012).
- Eidsvoll kommune. (2010a). *Reguleringsplan med bestemmelser for E6 og Dovrebanen Langset - Hedemark grense, vedtatt av kommunestyret 09.11.2010*. Eidsvoll: kommune. Tilgjengelig fra: <http://www.e6-dovrebanen.no/attachment/130556/binary/365642> (lest 35.04.2012).
- Eidsvoll kommune. (2010b). *Reguleringsplankart 2, vedtatt 9.1.2010*. Tilgjengelig fra: <http://www.e6-dovrebanen.no/Reguleringsplan/Eidsvoll/Reguleringsplan> (lest 01.04.2012).
- EIE225/226 Eiendomsutforming. (2010). *Innbundne pensumreferanser*. Universitetet for miljø og biovitenskap (UMB Ås).
- Grunnloven. (1814). *Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814*. Tilgjengelig fra: <http://www.lovdatabasen.no/all/nl-18140517-000.html> (lest 20.03.2012).
- Jernbaneverket. (2010a). *Grunneier møter Jernbaneverket*. Oslo: Jernbaneverket Utbygging. 9 s.
- Jernbaneverket. (2010b). *Jernbaneverket Utbygging*. Tilgjengelig fra: <http://www.jernbaneverket.no/no/GLOBAL-MENY/Kontakt-oss1/Utbyggingsdivisjonen1/> (lest 27.03.2012).

- Jernbaneverket. (2010c). *Mer på skinner!* Tilgjengelig fra:  
[http://www.jernbaneverket.no/PageFiles/11171/JBV%20presentasjon\\_mai\\_2010.pdf](http://www.jernbaneverket.no/PageFiles/11171/JBV%20presentasjon_mai_2010.pdf)  
 (lest 03.04.2012).
- Jernbaneverket. (2011). *Instruks for innløsning av boliger før ordinært grunnverv (internt)*,  
 Dokument-ID: STY-600231.
- Jernbaneverket. (2012). *Styring av utrednings-, plan – og byggeprosjekter i Jernbaneverket. Håndbok for utredning -, plan - og byggeprosjekter i JBV*, Dokument-ID: STY-601738  
 (internt). Oslo: Jernbaneverket. 55 s.
- Jernbaneverket Dagrun Mysen Kulbotten. (2012). *Taksering* (e-post til Magnus Braate  
 23.03.2012).
- Juss 320: *Regulerings og miljørett* (2010). Universitetet for miljø og biovitenskap, Ås  
 (Forelesning 8.3.2010).
- Kalbro, T. & Ekbak, P. (2011). *Expropriation and Prejudicial effects of time-consuming  
 planning processes*. European Faculty of Land Use and Development, Hochschulverlag  
 AG an der ETH, Zürich.
- Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, Artikkel  
 1 "Forpliktelse til å respektere menneskerettighetene"*. (4.november 1950). Roma:  
 Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Tilgjengelig fra:  
[http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/64A274D8-37A3-41F8-B64F-  
 BDD4C2219334/0/NOR\\_CONV.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/64A274D8-37A3-41F8-B64F-BDD4C2219334/0/NOR_CONV.pdf) (lest 27.04.2012).
- Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, Artikkel  
 41 "Rimelig erstatning"* (4.november 1950). Roma: Den europeiske  
 menneskerettskonvensjonen (EMK). Tilgjengelig fra:  
[http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/64A274D8-37A3-41F8-B64F-  
 BDD4C2219334/0/NOR\\_CONV.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/64A274D8-37A3-41F8-B64F-BDD4C2219334/0/NOR_CONV.pdf) (lest 28.04.2012).
- Lagethon, G. (2011). *Planskygge - Er langvarige erstatningsfrie reguleringsplaner forenelig  
 med menneskerettsloven*. Masteroppgave. Oslo: Universitetet i Oslo, Det juridiske  
 fakultet. 68 s.
- Lars Syrstad Rambøll Norge AS. (08.02.2011). *Kommuneplan og planprogram APL201*.  
 Universitetet for miljø og biovitenskap, Ås (Forelesning).
- Miljøverndepartementet. (2009a). *Planlegging etter plan og bygningsloven*. Planveileder.
- Miljøverndepartementet. (2009b). *Uarbeidelse av reguleringsplan etter plan og  
 bygningsloven*. Tilgjengelig fra:  
[http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/veiledninger/2011/reguleringsplanveile  
 der/5-hensynssoener.html?id=622398](http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/veiledninger/2011/reguleringsplanveileder/5-hensynssoener.html?id=622398) (lest 23.04.2012).
- Miljøverndepartementet. (2011). *Utarbeiding av reguleringsplaner etter plan- og  
 bygningsloven*. Tilgjengelig fra:

- <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/veiledninger/2011/reguleringsplanveileder/2-plantypene/25-reguleringsplan.html?id=622378> (lest 10.4.2012).
- Miljøverndepartementet Rundskriv T-2/09. (2009). *Ikraftsetting av ny plandel i plan- og bygningsloven*. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/rundskriv/2009/ikraftsetting-plandel-plan-bygningslov/8-midlertidig-forbud-mot-tiltak.html?id=571099> (lest 29.04.2012).
- Nasjonal transportplan. (2010). *Hva er nasjonal transportplan?* Tilgjengelig fra: [http://www.ntp.dep.no/generelt/hva\\_er\\_ntp.html](http://www.ntp.dep.no/generelt/hva_er_ntp.html) (lest 20.02.2012).
- Plan- og bygningslov (opphevet). (1985 ). *LOV 1985-06-14 nr 77: Plan- og bygningslov*. Tilgjengelig fra: <http://www.lovdatabank.no/oll/hl-19850614-077.html> (lest 29.04.2012).
- Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008 nr. 71*. Tilgjengelig fra: <http://www.lovdatabank.no/all/nl-20080627-071.html> (lest 28.04.2012).
- Regjeringen NOU 2007:13. *Rettighetenes vern mot ekspropriasjon mv. 9.2.6.7 Rådighetsbegrensninger mv*. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/id/dok/nouer/2007/nou-2007-13/10.html?id=492055> (lest 03.03.2012).
- Robberstad, A. (2009). *Sivilprosess*. Bergen: Fagbokforl. 365 s.
- Rønning, K. (2009). *Livet i planskyggen*. Masteroppgave. Ås: Universitetet for miljø og biovitenskap, Institutt for landskapsplanlegging.
- Samferdselsdepartementet Proposisjon 1S 2009/2010. *Nye retningslinjer for innløsning av bolig i framtidige veglinjer (side 74)*. Tilgjengelig fra: [http://www.regjeringen.no/pages/2251337/PDFS/PRP200920100001\\_SDDDDPDFS.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/2251337/PDFS/PRP200920100001_SDDDDPDFS.pdf) (lest 30.04.2012).
- Sevatdal, H. & Sky, P. K. (2003). *Eigedomsteori: innføring i samfunnsvitskapleg teoritilfang for utøving av eigedomsfag*. Rapport, Serie D, 1/2003. Ås: Institutt for landskapsplanlegging, NLH. 119 s.
- Solheim, S. H. (2010). *Eiendomsbegrepet i Den europeiske menneskerettskonvensjonen*. Oslo: Cappelen akademisk forl. 376 s.
- Solid. (2012). *"Krevende samtaler"* Seksjonssamling Jernbaneverket vinter 2012 (Powerpoint presentasjon Bernt Hovind).
- Statens offentliga utredningar 2010:57. *Effektivare planering av vägar och järnvägar*. Tilgjengelig fra: <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/15/09/93/8e90a300.pdf> (lest 7.5.2012).
- Statens Vegvesen. (17.02.2011). *Kjøp av eiendom i fremtidig veglinje knytta til fylkesvegnettet og NA-rundskriv nr 93/14*. Tilgjengelig fra:

[http://kfi.oppland.org/dlkfi\\_fulltekst/Vedlegg/2011\\_03/800746\\_1\\_1.PDF](http://kfi.oppland.org/dlkfi_fulltekst/Vedlegg/2011_03/800746_1_1.PDF) (lest 30.04.2012).

Statens Vegvesen. (2010). *Retningslinjer for innløsning av boliger i framtidige veglinjer*. Tilgjengelig fra: <http://www.vegvesen.no/attachment/126885/binary/245625> (lest 29.04.2012).

Statens Vegvesen. (2011). *Planfaser*. Tilgjengelig fra: <http://www.vegvesen.no/Vegprosjekter/Om+vegprosjekter/Planprosess> (lest 23.02.12).

Steinsholt, H. (2009). *Planskugge*. Universitetet for miljø og biovitenskap, Ås (Forelesningsnotat).

Sveistrup, E. (01.04.2011). *Introduksjon til arealplanlegging*: Universitetet for miljø og biovitenskap, Ås (Forelesning).

Swensen, G. (1998). *Hjemstedet under flystripa*. Strømmen: Akershus fylkesmuseum. 147 s.

*Tilleggsprotokoll til Konvensjonen om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, EMK P1-1. "Protection of property" (10.mars 1952)*. Paris: Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Tilgjengelig fra: [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/64A274D8-37A3-41F8-B64F-BDD4C2219334/0/NOR\\_CONV.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/64A274D8-37A3-41F8-B64F-BDD4C2219334/0/NOR_CONV.pdf) (lest 15.04.2012).

Trafikverket. (2012). *Vad gör Trafikverket?* Tilgjengelig fra: <http://www.trafikverket.se/Om-Trafikverket/> (lest 25.04.2012).

Universitetet for miljø og biovitenskap. (2011). *Kommuneplan 2011-2023 Ås kommune* Universitetet for miljø og biovitenskap, Ås (Forelesning Apl 201 kommunal planlegging).

**Lover:**

- Grunnloven av 17. mai 1814
- Plan- og bygningsloven av 27.juni 2008 nr. 71
- Ekspropriasjonerstatningsloven (Vederlagslova) av 6.april 1984 nr. 17

**Traktater:**

(Hentet fra <http://www.echr.coe.int>)

- Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK)  
Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, Roma, 4. november 1950
- Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK)  
Tilleggsprotokoll til Konvensjonen om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, Paris, 10. mars 1952

**Norsk rettspraksis:**

(Hentet fra Lovdata og forelesninger UMB)

- HR-1994-81B (Rt-1994-813)
- Rt.1970 s.67 ("Strandlovdømmen")
- Rt.1918 s.401

**Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) rettspraksis:**

(Hentet fra <http://www.echr.coe.int>)

- Case of Sporrang and Lönnroth v. Sweden 23/09/1982
- Case of Sporrang and Lönnroth v. Sweden 18/12/1984 (Article 50)
- Case of Erkner and Hofauer v. Austria 23/04/1987
- Case of Erkner and Hofauer v. Austria 29/09/1987 (Article 50)

## 11. Figurliste

Figur 1 Styringsmidlenes hierarki .....	11
Figur 2 Norske planleggingsnivåer .....	12
Figur 3 Kommuneplanen .....	13
Figur 4 Reguleringsplankart.....	15
Figur 5 Utdrag av arealformål til reguleringsplan .....	15
Figur 6 Planfaser NTP .....	18
Figur 7 Prosess for utarbeidelse av kommuneplan .....	19
Figur 8 Prosess for utarbeidelse av reguleringsplan .....	20
Figur 9 Jernbaneverkets planprosess .....	20
Figur 10 "planskyggens" tidsperspektiv .....	23
Figur 11 Teoretiske økonomiske konsekvenser av langvarige planleggingsprosesser .....	26
Figur 12 Reaksjonsmønstre .....	30
Figur 13 Utdrag fra takstmandat Jernbaneverket .....	46
Figur 14 Jernbaneverket i samfunnet.....	52
Figur 15 Planskyggens rammeverk.....	82

## 12. Vedlegg

### 12.1 Intervjuguide JBV

- Presentasjon av meg
- Presentasjon av min undersøkelse og begrepet ”planskyggen”
- I løpet av samtalen vil jeg stille spørsmål rundt følgende temaer:
  - Konsekvenser som følge av ”planskyggen”
  - Prosesshåndteringen knyttet til fenomenet
- Intervjuets form
  - Intervjuet vil være samtalepreget med noen kjernespørsmål og vare i ca. 45 minutter
- Anonymitet: Nei

#### Kjernespørsmål:

1. Hvordan definerer JBV begrepet ”planskyggen”?
2. Er dette noe som forekommer jevnlig ved jernbaneutbygging?
3. Hvordan identifiseres og håndteres planskyggetilfellene?
4. Institusjonelle rammeverket rundt planskyggetilfellene? Retningslinjer og praksis?
5. Hvordan skaffes midler til tidlig innløsning av bolig og hvilke betingelser gjelder?
6. Konsekvenser av ”planskyggen” for grunneierne (sosiale og markedsmessige)?
7. Hvordan kan dagens håndtering forbedres?



## 12.2 Intervjuguide grunneiere

- Presentasjon av meg
- Presentasjon av min undersøkelse og begrepet ”planskyggen”:
- I løpet av samtalen vil jeg stille spørsmål rundt følgende temaer:
  - Konsekvenser som følge av ”planskyggen”
  - Prosesshåndteringen knyttet til fenomenet
- Intervjuets form
  - Intervjuet vil være samtalepreget med noen kjernespørsmål og vare i ca. 45 minutter
- Anonymitet: Ja

### Bakgrunnsspørsmål:

- Hvilket offentlig utbyggingsprosjekt ble dere rammet av (navn og år)?
- Har boligen blitt innløst?
- Tidsperiode i ”planskyggen”
- Hvem bodde i huset (familiære forhold)

### Kjernespørsmål:

- Hvordan opplevde dere å ligge ”planskyggen” og hvilke konsekvenser hadde ”planskyggen” for dere?
- Hvordan påvirket situasjonen hverdagen?
- Hvem kontaktet dere vedrørende spørsmål knyttet til situasjon og hvordan ble dette håndtert?
- Hvordan synes dere offentlig utbygger håndterte situasjonen, prosesshåndtering?
- Foretok dere noen utbedringer av eiendommen i perioden (oppussing etc.) og hvordan ble dette håndtert i forhandlingene/erstatningen?
- Hvordan burde utbygger håndtere ”planskyggen” i fremtiden?

### 12.3 Intervjuguide eiendomsmevlere

- Presentasjon av meg
- Presentasjon av min undersøkelse og begrepet ”planskyggen”:
- I løpet av samtalen vil jeg stille spørsmål rundt følgende temaer:
  - Konsekvenser som følge av ”planskyggen”
  - Prosesshåndteringen knyttet til fenomenet
- Intervjuets form
  - Intervjuet vil være samtalepreget med noen kjernespmørsmål og vare i ca. 45 minutter
- Anonymitet: Ja

#### Kjernespmørsmål:

- Kjennskap til ”planskygge” begrepet?
- Erfaringer med eiendommer til salgs i ”planskyggen”?
- Konsekvensens for markedsverdien?