



Forord

Å skrive en gradsoppgave har vært en interessant og utfordrende prosess for meg. Underveis har jeg møtt stortingspolitikere, jurister, jordskiftere, veiledere og mannen i gaten. Samtlige har hatt noe å si om temaet jeg skriver om, og det å være i posisjon til å sile alle disse uttalelsene, vekte de og sammenligne de med det som finnes av etablert faglitteratur og normer har mildt sagt vært en utfordring.

På starten og mot slutten av hvert kapittel i denne oppgaven har jeg skrevet et eller flere avsnitt i *kursiv*. Dette er ment som henholdsvis ingress og delkonklusjon, og er skrevet for at jeg som forfatter skal kunne beskrive med egne ord hva jeg ønsker å finne ut av, hva jeg har funnet ut og hva jeg tenker dette betyr for den videre oppbygningen av oppgaven min.

I lys av denne læringsprosessen ønsker jeg å takke støttespillerne mine. Takk til juristsøster Tone Cecile som har korrekturlest oppgaven, har vært jusleksikon og resonnementtester de siste fire årene. Takk til Einar Hegstad som har vært veileder for den samfunnsvitenskapelige delen, og takk til Dagrun Mysen Kulbotten som har vært min veileder i Jernbaneverket, både i mitt ettårige engasjement i studietiden og under masterperioden. Takk til Lærken og Bohemens beboere for motivasjon da jeg trengte det.

Mest av alt takk til oppgavens hovedveileder Karen Eg Taraldrud for god hjelp og oppfølging.

Fredrik Høgestøl

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, 28 august 2015

For å oppsummere oppgaven min:

Reparere, ekspropriere, effektivisere, subsumere, finansiere



Sammendrag

I denne oppgaven har jeg undersøkt mulighetene for å fremskynde og forkorte oppkjøps- og ekspropriasjonsprosessene i samferdselsprosjekter – da spesifikt jernbaneprosjekter. Jeg har intervjuet erfarne grunnerververe, analysert ulike ervervsaker med ulike saksspor og resultater og undersøkt generelle ekspropriasjonsregler etter juridisk metode.

De rettslige undersøkelsene viser at mye av prosessen er styrt etter Grunnloven § 105 og videre oreigningslova; sistnevnte styrer andre ekspropriasjonslover nevnt i § 30 dersom det ikke spesielt er nevnt unntak og der reglene ”passer”. Oreigningslovens vurderingskriterie i § 2 (2) er strengere enn de rammene Grunnloven § 105 gir, noe som også gir Stortinget mulighet til å liberalisere lovgivningen gjennom et alminnelig flertallsvedtak.

Videre har jeg undersøkt ”forhandlingskravet” i oreigningslova § 12, som viser seg å være en veiledende preseptorisk bestemmelse, kun inntatt senere i lovprosessen etter høringsrunden og uten en absolutt ordlyd. Organer med ekspropriasjonshjemmel er pålagt å forhandle etter instruks og ikke denne bestemmelsen. Et vedtak om nye instruks fra utøvende makt vil således kunne lempe på forhandlingsskranken. Det er videre ikke funnet noen større skranker som kan effektiviseres og gi en forsering av ekspropriasjonsprosessen. Minnelig oppkjøp av eiendom fungerer som en faglig prosess med juridiske regler som binder grunnerverver. Både forvaltningsloven og lojalitetsprinsippet gjør seg gjeldende, og per instruks skal ekspropriasjonserstatningsloven følges også her. Etter undersøkelser er det fremdeles usikkert om en oppkjøpskontrakt der saksbehandler har ekspropriasjonshjemmel er et alminnelig vedtak eller et enkeltvedtak, da ervervet kan eskalere til myndighetsutøvelse ved ekspropriasjon hvis grunneier nekter å selge. For å være sikker bør derfor reglene for enkeltvedtak følges i en slik prosess.

Videre har jeg funnet at det kan være effektiviseringspotensial i form av å gi tidligere bevilgning for tidlig ervervsoppstart, delegerer myndighet til å gi oppkjøpstilbud for eiendom ned til saksbehandlernivå og å flytte oppkjøpsprosessen til før reguleringsplan er vedtatt og gyldig. Vilårene må da være at prosjektet er stort og traseen er fastsatt. Oppgaven tyder på at det ikke er effektiviseringspotensial ved å forkorte forhandlings- og ekspropriasjonsprosessene da dette kan føre til økt ressursbruk, mindre tillit til forvaltningen som igjen kan føre til dårligere forhandlingsutgangspunkt ved et senere tidspunkt og flere brudd. Større omveltninger av lov og praksis er drøftet i kapitlet om rettspolitiske drøftelser, der blant annet svært tidlig oppstart og liberalisering av lovverket er kort vurdert.

Abstract

In this master thesis I've debated on how the Norwegian railroad administration can shorten the time frame between the start of a major project and finishing acquisition of land for railroad infrastructure. I've studied eminent domain legislation, the negotiation process and combined both into one conclusion at the end. There might be a potential for starting the process earlier than today's practice, as neither the legal framework, nor the negotiating trade professionals have shown any barriers that cannot be changed in the relevant public administration office. This thesis focuses on what can be achieved without the involvement of high level politicians, but also includes some "easy fixes" with some politics involved; but in the end will be cheaper or easier than continuing today's practices.

FORSIDE	1
FORORD	2
SAMMENDRAG	3
ABSTRACT	4
1. INNLEDNING	7
<i>1.1 Tema:</i>	7
1.2 PROBLEMSTILLING:	9
<i>1.2.1 Hovedproblemstilling og delproblemstillinger</i>	9
<i>1.2.2 Avgrensning</i>	17
1.3 BAKGRUNN FOR METODEVALG	18
<i>1.3.1 Fordeler og ulemper ved metodevalg</i>	18
<i>1.3.2 Samfunnsvitenskapelig, kvalitativ metode</i>	20
<i>1.3.3 Rettslig / juridisk metode</i>	22
<i>1.3.4 Eksempelsaker – kriterier for utvelgelse</i>	24
1.4 OPPGAVENS VIDERE OPPBYGNING	25
2. ILLUSTRERENDE SAKER	26
2.1 SAK 1:	26
2.2 SAK 2:	27
2.3 SAK 3:	28
3. RETTSLIG UNDERSØKELSE	30
3.1 RETTSLIGE SKRANKER FOR TIDLIG OPPSTART AV EKSPROPRIASJON.....	30
<i>3.1.1 Oreigningslova</i>	30
<i>3.1.2 Plan- og bygningsloven</i>	42
<i>3.1.3 Delkonklusjon</i>	45
3.2 RETTSLIGE SKRANKER FOR FORSERING AV EKSPROPRIASJONSPROSESSEN	46
<i>3.2.1 De ulike milepælene i ekspropriasjonsprosessen</i>	47
<i>3.2.2 Delkonklusjon</i>	49
3.3 RETTSLIGE SKRANKER FOR TIDLIG OPPSTART MED AVTALEERVERV	50
3.4 RETTSLIGE SKRANKER FOR REDUKSJON AV FORHANDLINGSPERIODEN	53
<i>3.4.1 Kort om lojalitetsprinsippet</i>	53
<i>3.4.2 Delkonklusjon</i>	56
3.5 FORVALTNINGENS FULLMAKTER OG BEVILGNINGER SOM SKRANKE	57

3.5.1 Forvaltningsinstruks som skranke	58
3.5.2 Delkonklusjon	59
4. SAMFUNNSVITENSKAPELIG UNDERSØKELSE	61
4.1 INNLEDENDE MERKNADER	61
4.2 VIDERE FUNN	63
4.2.1 Dagens situasjon: Generelt om eiendomskjøp fra forvaltningens side – hvorfor og hvordan	63
4.2.2 Grunnerverv - minnelige avtaler	66
4.2.3 Grunneiers modning og aksept for eiendommens situasjon	70
4.2.4 Forhandlinger	72
4.2.5 Fullmakter	73
4.2.6 Grunnerverv, tidlig oppstart	73
4.2.7 Grunnerverv, effektivisering	74
4.2.8 Om modning / aksept	74
4.2.9 Illustrasjonssaker	75
4.2.10 Jernbaneverkets oppstartsdatoer og prosessvarighet for grunnerverv: oppkjøp ..	75
4.3 DRØFTELSE	77
4.3.1 Delproblemstilling 1.1: Tidligere start av oppkjøpsfase	77
4.3.2 Delproblemstilling 1.2: Effektivisering av oppkjøp	81
5. SAMMENFATNING AV FUNN	85
5.1.1 EFFEKTIVISERING AV GRUNNERVERVSPROSESSEN	85
5.1.2 TIDLIG OPPSTART AV GRUNNERVERVSPROSESSEN	87
5.2 MULIGHETER INNENFOR REGLENES RAMMER	88
6. AVSLUTTENDE REFLEKSJONER	90
6.1 RETTSPOLITISK DRØFTELSE: MULIGHETER FOR NY LOVGIVNING INNENFOR GRUNNLOVENS SKRANKER	90
6.2 VIDERE PROBLEMATIKK	94
7. KILDELISTE	96
8. FIGURLISTE	100
9. VEDLEGG	101

1. Innledning

1.1 Tema:

Temaet for oppgaven er å belyse hvorvidt det er mulig å effektivisere ervervsfasen i et samferdselsprosjekt, spesifikt jernbaneutbygging. Fra politisk hold, blant annet fra Sundvollen-erklæringen¹, har det kommet løfter om å bygge ut infrastruktur på kortere tid, og at det skal gå raskere mellom planlegging av prosjekter til spaden går i jorden. Oppkjøp og ekspropriasjon av eiendom til utbygging av jernbaneinfrastruktur er tematikken som faller inn under mitt fagfelt. Jeg ønsker derfor å se på om og eventuelt hvordan Jernbaneverket kan utføre denne prosessen raskere og tidligere.

Ervervsprosessens tidsbruk avhenger av frivillig oppkjøp, som igjen fører med seg små transaksjonskostnader og mindre slitasje av offentlighetens tillit. Å utføre oppkjøpsfasen hurtigere og tidligere kan resultere i mindre tidsbruk under grunnervervsfasen, men kan også føre til forhandlingsbrudd grunnet blant annet psykologiske virkninger som jeg ikke skal ta med videre i oppgaven. Slik sett kan det føre med seg fordeler å bruke tid på oppkjøpet, så saken ikke ender med vedtak om ekspropriasjon. Sistnevnte tar gjerne lang tid, hvor tidsbruken flytter seg fra tiden det tar for å oppnå en minnelig avtale til tiden det tar å oppfylle lovverkets kumulative vilkår for å vedta og gjennomføre ekspropriasjon. Eksempelvis er et av disse vilkårene er hjemlet i oreigningsloven § 4, som også krever varsling.

I dagens rettspraksis er det et ønske om forhandling før en etat kan gå videre i ekspropriasjonsprosessen. Etaten må videre utarbeide en nytte / skadevurdering av tiltaket / inngrepet. Etterfulgt av dette er ekspropriats rett til informasjon om vedtak som omhandler parten, klagerett og søksmålsrett mot staten som ekspropriant. Prosessen kan trekke ut i lang tid dersom grunnlaget til ekspropriasjonen eller om andre forvaltningsmessige forhold trekkes i tvil. Denne prosessen styres hovedsakelig av oreigningslova², som er spesialloven for ekspropriasjon og som fyller inn bestemmelser for andre ekspropriasjonslovverk. Denne prosessen baserer seg igjen på ulike vedtak som styres av forvaltningsloven³.

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id743014/#samferdsel> pkt. 15

² LOV-1959-10-23-3 Lov om oreigning av fast eiendom

³ LOV-1967-02-10 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker

Prosesen fra ønske om jernbanetrasé og til fullført ervervs- og tiltredelsesprosess er lang. Oppkjøps- og ekspropriasjonsprosessene er gjerne parallelle i større prosjekter og er utført av spesialister med en utdanning som vinkler mot dette. Likefullt er det lagt opp til at prosessen skal være lang og grundig av hensyn til grunneierens rettsvern. Hvor grundig prosessen er vil bli tatt opp videre i oppgaven.

En antagelse i denne oppgaven er at grunneier også ønsker at prosessen skal gå raskt. Ekspropriats rettigheter er en aktuell problemstilling for prosesser som griper inn i den private sfære. Å miste eiendommen sin til staten kan være traumatisk. Samtidig er ekspropriats rettigheter allerede vurdert og kodifisert inn i henholdsvis forvaltningsinstrukser og tidsfrister i forvaltningsloven, oreigningslova og plan- og bygningsloven m.v., samt utrednings- og varslingsplikt fra forvaltningens side. Antagelsen er at rammene disse reglene representerer dekker grunneiers rett til å bli hørt som den svake parten i en ervervsak. Samtidig vil grunneier kunne oppnå fordeler ved å forhandle tidlig, og et tidlig erverv vil i alle tilfeller minske tiden eiendommen ligger i en juridisk «knipe». Eier vil trolig ikke få tillatelse til å pusse opp, bygge ut eller fradele eiendom som skal omreguleres til et samferdselsformål. En rask avklaring og et hurtig oppgjør vil muligens bøte mye på konsekvensene av planendring. Således kan raskt oppkjøp sikre grunneiers rettigheter, selv om prosessen kan oppfattes som mer traumatisk.

Når grunnervervsprosessen er ferdig, herunder inkludert forhåndstiltredelse igjennom vedtak eller avtale, kan staten forhåndstiltre arealet. Byggefasen av det aktuelle prosjektet kan da gå fremover, men saken vil fremdeles kreve saksbehandling hvis hele avtalen ikke er i land. Grunneieren har mulighet for å kreve å få verdsettingen bestemt av en skjønnsdomstol. Grunneier kan også bryte helt ut og kreve et ekspropriasjonsskjønn, der både erstatningen og vedtak om ekspropriasjon blir prøvd. Det skilles mellom tre ulike saksspor; minnelig avtale med enighet om erstatning, minnelig avtale uten enighet om erstatning og uenighet. Denne tredelingen blir referert til videre i oppgaven som de ulike saksporene i ervervsaksgangen. Verdsettings- og ekspropriasjonssaker skjer i alminnelige domstoler med én embedsdommer og oppnevnte fagdommere, der eksproprianten må besørge prosessfullmektig for begge parter og stå for andre utgifter i saken.

1.2 Problemstilling:

1.2.1 Hovedproblemstilling og delproblemstillinger

De politiske føringerne i samferdselssektoren synes å ha beveget seg i retning av krav om raskere gjennomføring og tidligere oppstartstidspunkt. Der etatene før kunne planlegge i tiår uten at bevilgninger ble gitt er det nå et ønske om raskere gjennomføring av prosjektenes planfaser.⁴ Om dette er begrunnet faglig eller ved politiske ønsker er uvisst, men er ikke tatt opp videre i denne oppgaven.

Politiske føringer er kun gjeldende i forvaltningen. Som utgangspunkt for oppgaven antar jeg at de store tidsbesparelsene kan først komme hvis Stortinget vedtar lovendringer som strømlinjeformer hele prosessen. Det er en omfattende prosess og det kan være urealistisk å forvente endring i flere lovverk på kort sikt. En umiddelbar og mer realistisk besparelse kan derfor være en metodisk forandring i ervervsorganisasjonene. Dette vil kunne gjennomføres innen dagens lovverk, og gi andre tids- og kostnadsrammer.

Oppkjøp- og ekspropriasjonsprosessene er tett sammenkoblet i større prosjekter, der etaten erverver fra titalls og opp mot hundre parter samtidig. Jeg mener derfor at besparelser må finnes i begge prosessene om det skal skje en reell effektivisering.

I lys av dette har jeg arbeidet med følgende hovedproblemstilling:

"Kan forvaltningen fremskynde og effektivisere oppkjøps- og ekspropriasjonsprosessen for jernbaneprosjekter innenfor dagens lovverk?"

Jeg har valgt å fokusere konkret på erverv til jernbaneformål da oppgaven er skrevet med støtte fra Jernbaneverket, en samferdselsetat. Fordelene med jernbane i denne sammenhengen er at traséene er stivere og det er større sjanse for at denne er fastlagt på et tidligere tidspunkt. Dette i motsetning til veierverv som har en større fleksibilitet i trasévalg og som i større grad gjelder utvidelse av eksisterende tiltak for utvidelse til teknisk infrastruktur, veiskuldre, busslommer m.v.

⁴ Intervju Jegstad, Jernbanepolitisk talsmann Høyre

I større grad enn enkelte andre formuesgoder er eiendom noe private eiere knytter sterke følelser til. I følelsesbegrepet legger jeg forkjærlighet til eksempelvis hus og gårder som har vært i familier over lengre tid. Dette gjør at problemstillingen både går på partenes rettsikkerhet og i tillegg gir følelsesmessige problemstillinger som gjerne ikke er av rasjonell rettslig interesse men likefullt er en faktor.

For å belyse hovedproblemstillingen har jeg kommet opp med underproblemstillinger. Disse er satt slik at de ulike grunnervvervsprosessene kan betraktes parallelt, men utredes hver for seg:

Delproblemstilling 1:

"Kan oppkjøpsprosessen effektiviseres og utføres tidligere uten at dette går på bekostning av grunneier?"

Delproblemstilling 1.1:

Er det mulighet for at oppkjøpsprosessen kan starte tidligere enn dagens praksis?

Med dette ønsker jeg å finne ut om det er faglig og politisk vilje for å starte prosessen tidligere enn ved reguleringsplanvedtak. Dette skal jeg undersøke ved hjelp av dybdeintervju. I dag foregår det enkelte strategiske oppkjøp av eiendom før reguleringsplan er gyldig men etter en trasé er fastsatt. Slike oppkjøp er unntak og ikke understøttet av finansiering eller politiske føringer.

Delproblemstilling 1.2:

Kan prosessen utføres på kortere tid uten at ressursbesparelsen forsvinner i økt antall forhandlingsbrudd?

Med dette ønsker jeg å finne ut om oppkjøpsprosessen kan forkortes i antall dager brukt per forhandling. I hovedsak vil jeg dele dette i to; kan etatene forkorte prosessen, som kan ta opp til et og et halvt år (se figur 7-10), og bør det være en tidsmessig mer definert overgang mellom oppkjøp og ekspropriasjon. Jeg skal undersøke om en av grunnene til at grunnervvervsprosessen kan ta lang tid er om etatene bruker for lang tid på forhandlinger, for så å bruke tid på ekspropriasjon etter at et forhandlingsbrudd oppstår.

Delproblemstilling 2:

"Kan ekspropriasjonsprosessen effektiviseres og utføres tidligere innenfor gjeldende lovverk?"

Ut fra dette har jeg formulert to hjelpespørsmål. Målet er å utrede hvilke skranker som finnes for tidsbruk og tidlig ekspropriasjon. Problemstillingene drøftes i kapittel 3, besvarelsen i kapittel 5 og de rettspolitiske drøftelsene i kapittel 6.

Kan ekspropriasjonsprosessen startes tidligere enn dagens praksis uten at dette på urimelig stor måte går på bekostning av dagens ervervsprosess?

Med dette ønsker jeg å undersøke om ekspropriasjonsprosessen kan startes på et tidligere tidspunkt og om dette kan forsvares mot gjeldende rett.

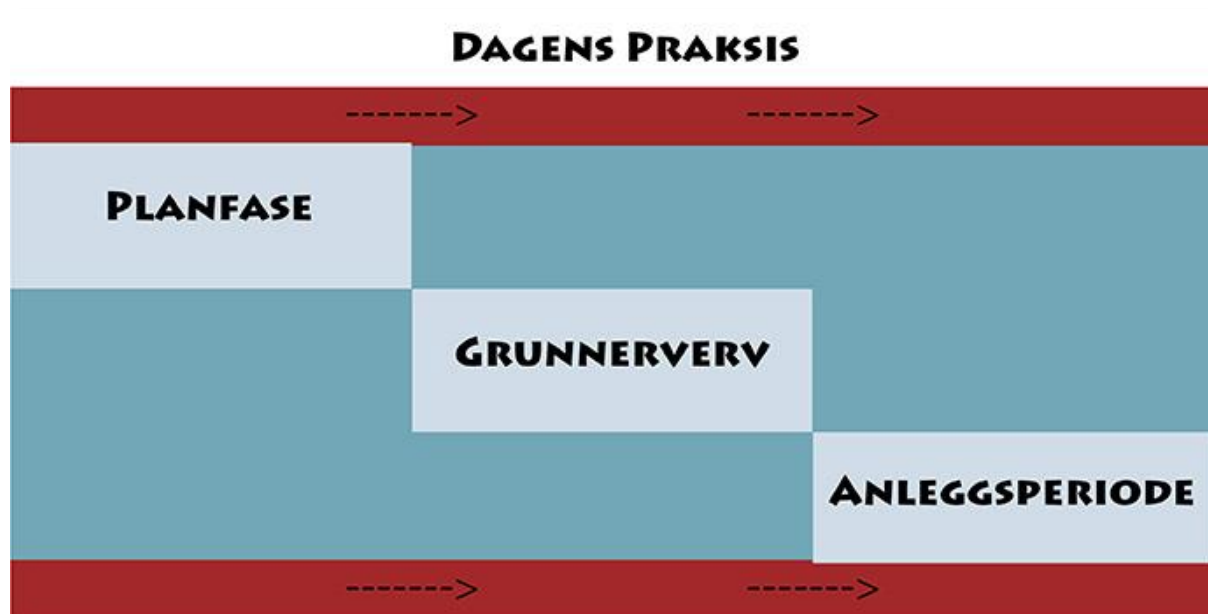
Kan dagens praktisering av ekspropriasjonsprosessen effektiviseres innenfor lovens ramme?

Med dette ønsker jeg å undersøke om perioden målt i antall dager fra et ekspropriasjonsvedtak fattes til eiendommen er tiltrådt av etaten kan reduseres, innenfor dagens lovverk. Måten jeg skal gjøre dette på er å undersøke hva lovens minimum for saksbehandling er.

For å illustrere de ulike problemstillingene har jeg inntatt fire seriemodeller som viser både ekspropriasjon og oppkjøpsfase i en felles fase "grunnerverv", i relasjon med plan- og anleggsgfase. Modellen er basert på Jernbaneverkets forklaringsmodell for grunnerverv⁵, mens de påfølgende modellene har jeg laget selv. Her forsøker jeg å illustrere hvordan jeg ser for meg innsparing av tid ved å bruke eventuelle løsninger på mine problemstillinger i gjennomføring av prosjekter:

⁵ Jernbaneverket. 2015. Grunneier møter Jernbaneverket. S.2

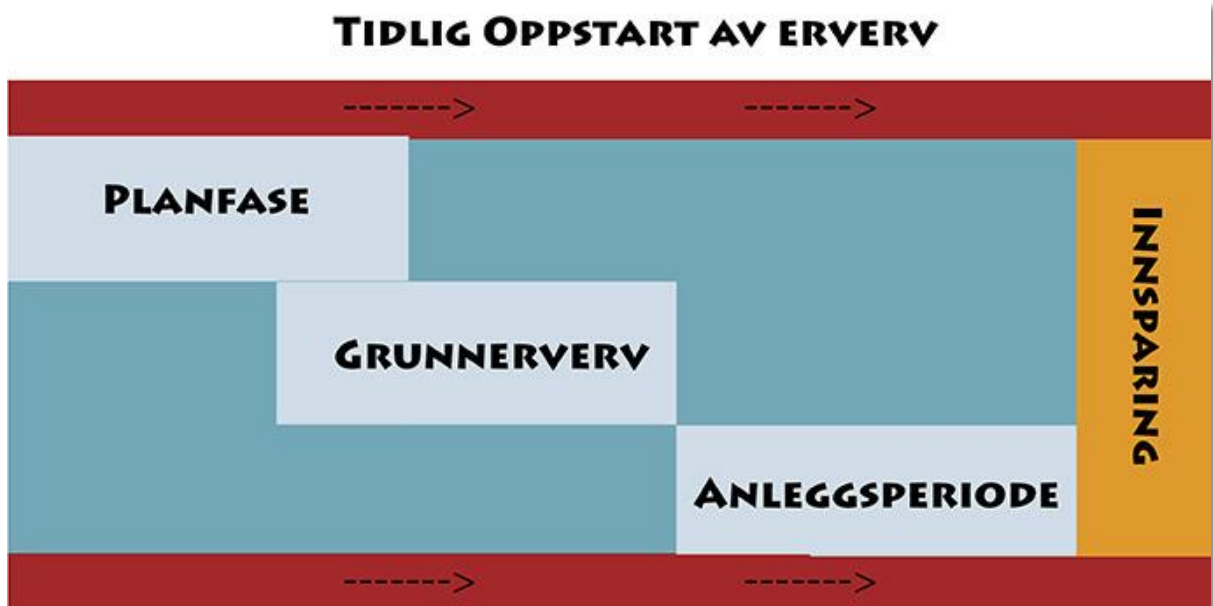
Den første seriemodellen viser dagens ideelle prosess. Det finnes unntak fra denne der organet utfører strategiske oppkjøp i planfasen ved hjelp av lån fra andre prosjekter, samt at anleggsfasen ofte flyter over i grunnvervsfasen.



Figur 1: Dagens plan-, erverv- og anleggspraksis. Laget av Fredrik Høgestøl fra Jernbaneverkets forklaringsmodell for grunnerverv⁶.

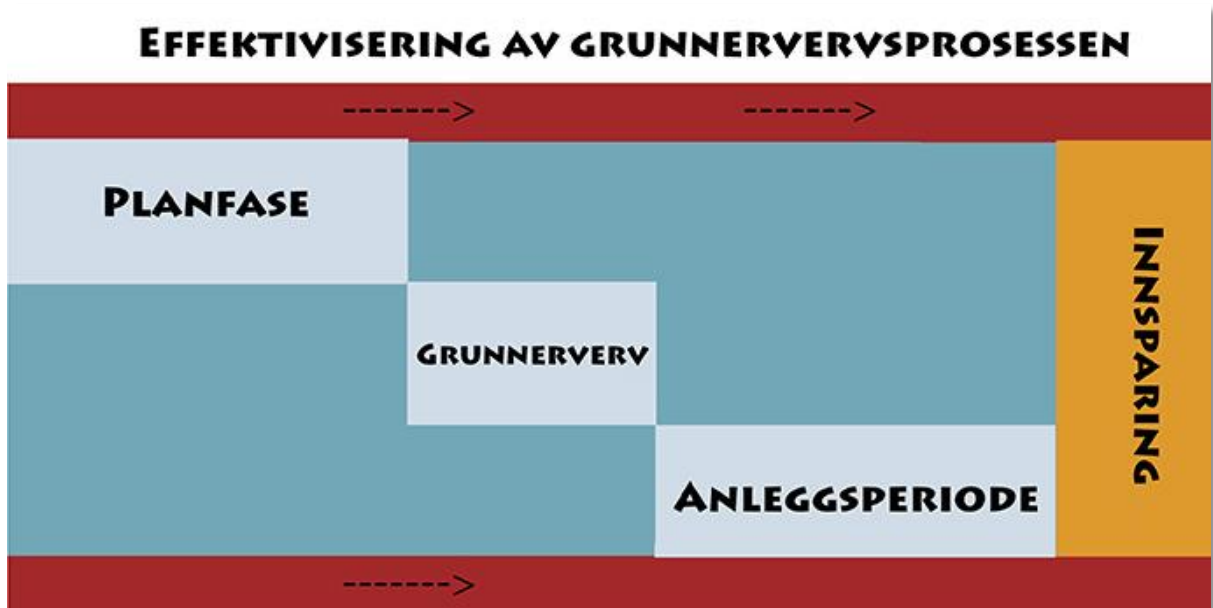
⁶ Ibid.

Andre seriemodell viser jeg en postulering av hvordan grunnerverv kan tenkes å flyttes inn mot planfasen for en innsparing i tid for total gjennomføring og tidligere oppstart av anleggsperiode:



Figur 2 Postulert innsparing ved hjelp av å flytte grunnervervsfasen inn i planfasen i prosjektet.

Tredje seriemodell viser jeg hvordan den samme innsparingen kan oppnås ved å beholde oppstartsdato og redusere tidsperioden grunnerverv utføres på:



Figur 3 Postulert innsparing ved hjelp av å effektivisere grunnervervsfasen.

Fjerde seriemodell viser jeg postulert innsparing ved å både effektivisere grunnervvsfasen og flytte starttidspunktet for fasen inn i planfasen.

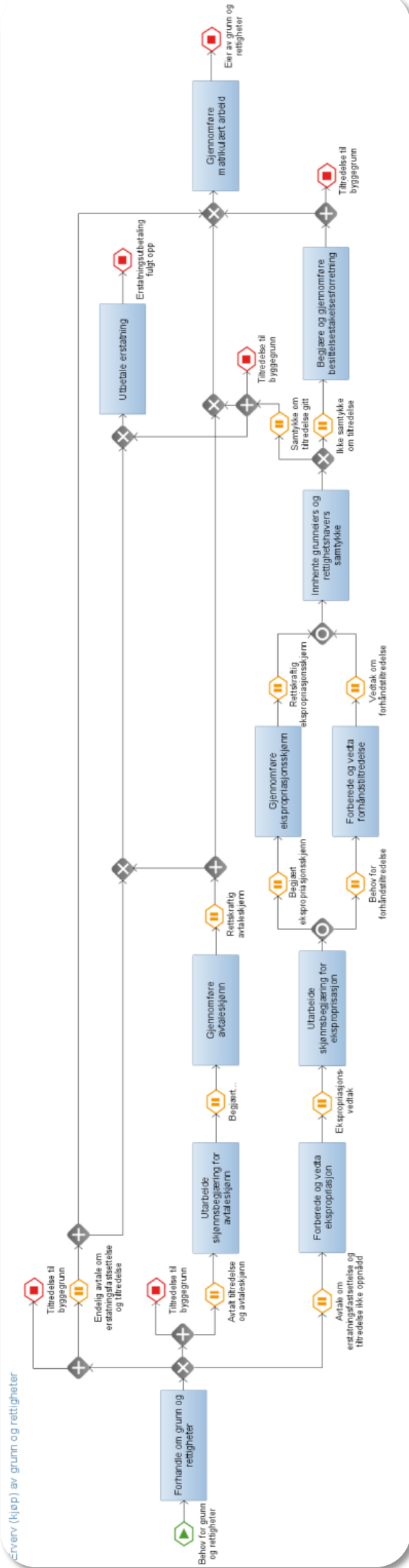


Figur 4 Postulerte innsparinger ved hjelp av både tidlig oppstart og effektivisering av grunnervvsfasen.

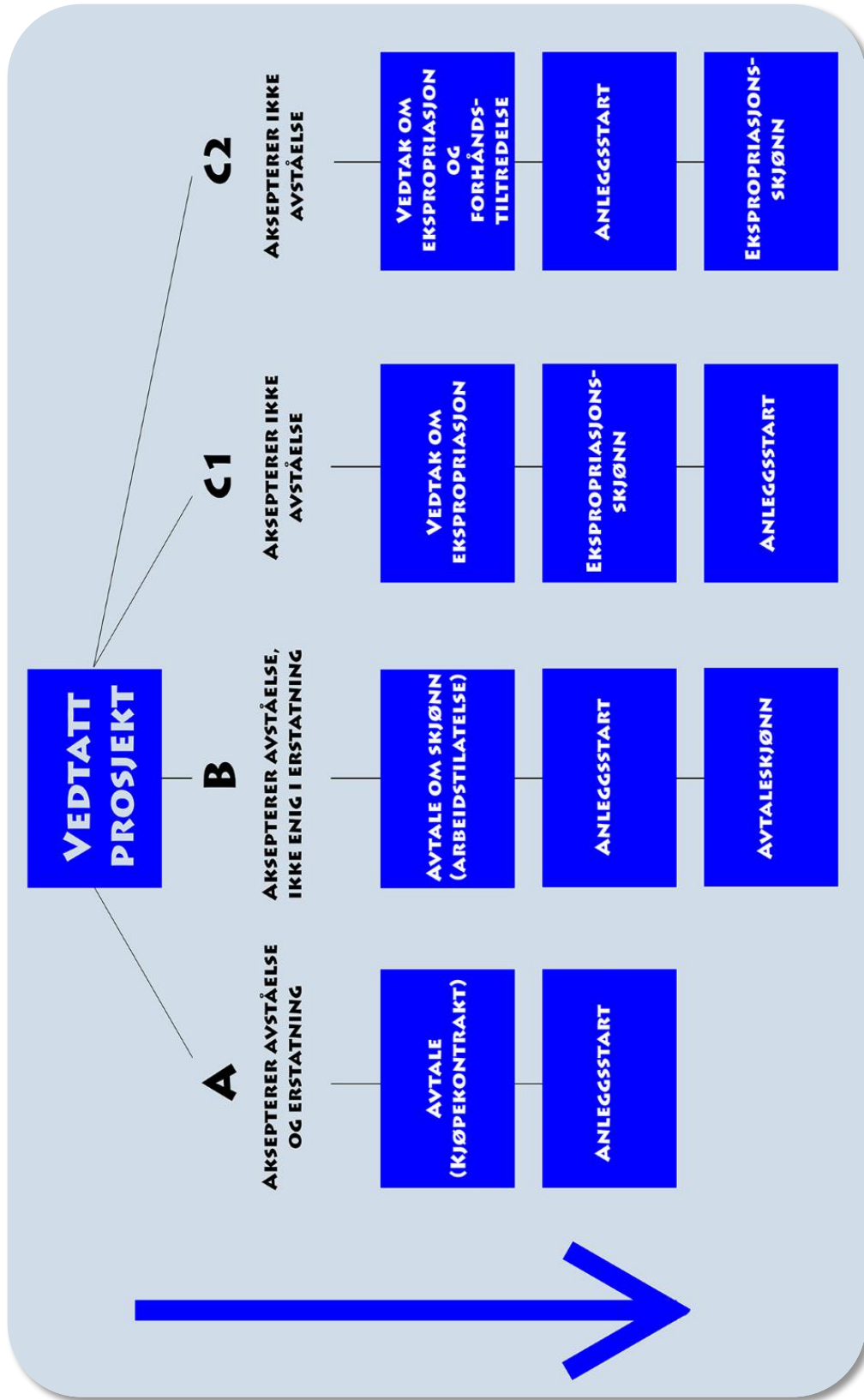
For å øke leserens forståelse for hvordan grunnervvsprosessen forløper seg så har jeg inntatt to modeller tidlig i de følgende sidene. Jeg har valgt å legge disse inn i dette kapitlet og ikke som vedlegg da de gir viktig informasjon for drøftelsen videre. Modellene går fra å være enkle til noe mer detaljerte og er henholdsvis laget av meg selv og Jernbaneverket.

Særlig er figur 6 viktig som referanse i denne gradsoppgaven. Denne vil bli referert til som «spormodellen» og viser både hvilke spor en grunneier kan «velge» å gå i når det offentlige behov for eiendom er stort nok til å starte forhandlinger, men også hvor absolutt myndighet det offentlige har når det er snakk om å erverve eiendom til offentlige funksjoner. Merk her at det ikke finnes et spor som ender med at grunneier beholder eiendommen sin – det nærmeste vil være et ekspropriasjonsskjønn som opphever selve ekspropriasjonsvedtaket, men som ikke hindrer det offentlige i å fatte et nytt vedtak.

En mer nøyaktig oversikt over hvordan grunnervvervsprosessen forløper seg kan være nyttig for å forstå kompleksiteten av ervervsprosessene. Jernbaneverkets styringssystem for oppkjøp kan utdype den forrige modellen, og bør benyttes i sammenheng med denne og de senere drøftelsene.



Figur 5 Jernbaneverkets detaljerte styringssystem for grunnervvervsprosessen Figur: Jernbaneverket



Figur 6: Ulike saksfor. De tre ulike grunnervrsvsporene en grunneier kan forholde seg til når det er politisk flertall og finansiering for å bygge ut et prosjekt. Dette er grunneiers "trilemma" når ervervsprosess skal startes opp. Modifisert versjon av figur fra "Grunneier møter Jernbaneverket", laget av Fredrik Høgestøl 2015

Termer i oppgaven:

I min oppgave har jeg benyttet meg av enkelte termer som kan forveksles med daglig bruk, samt ord med faglig betydning. Denne oppgaven er todelt og det kan tenkes at leser kun har kunnskap om et av feltene, eller ingen av de. Derfor har jeg inkludert ordlisten med begreper som brukes i oppgaven.

Organ – organisasjon / offentlig etat / direktorat. Her: Jernbaneverket

Grunnerverv – samlebetegnelse for oppkjøp og ekspropriasjon av eiendom

Oppkjøps- fase/prosess – her: fase for minnelige forhandlinger før ekspropriasjonsvedtak fattes

Strategisk oppkjøp – oppkjøp før ordinær oppkjøpsfase

Effektivisere – her: forkorte en prosess i et tidsperspektiv

Ekspropriat – den det eksproprieres fra

Ekspropriant – organ som eksproprierer

Signaturfullmakt – fullmakt til å binde et organ til å kjøpe eiendom mot vederlag

1.2.2 Avgrensning

Oppgaven var opprinnelig ment å være en helhetlig fordypning inn i ulike etaters grunnervervsprosesser. Disse varierer veldig; ulike etater benytter seg av ulike lover, har ulik vedtakskompetanse m.v. Eksempelvis har Statens Vegvesen kun kompetanse til å fatte ekspropriasjonsvedtak mens Vegdirektoratet fatter vedtak om forhåndstiltredelse. Imidlertid kan Jernbaneverket fatte både ekspropriasjons- og forhåndstiltredelsesvedtaket samtidig. Det varierer også mellom etatene om det er delegert signaturfullmakt til grunnervervnivå, noe som igjen gir en ulik fremgangsmåte mellom de ulike etatene. Jeg har derfor valgt å se på Jernbaneverket og deres fremgangsmåte. Det presiseres at dette ikke skal være en form for veileder for Jernbaneverket, men et forsøk på å belyse dagens situasjon og vurdere effektiviseringspotensial med Jernbaneverket som illustrasjonsetat.

Fagene jeg studerer for denne oppgaven er brede. For oppgavens del betyr dette at jeg i større grad må lene meg på andres analyser som tidligere har blitt utredet, for så å drøfte de store problemstillingene jeg har sett for meg. Det vil ikke være plass eller tid til å utrede mange smale problemstillinger og i tillegg kunne svare på en bred problemstilling.

Oppgaven vil være et oversiktsbilde over grunnervervsfaget i praksis og tar for seg tidsaspektet til grunnervervsprosessen som en helhet.

Grunneiers er heller ikke et tema for oppgaven. Denne tematikken er for stor til at jeg får plass til den samtidig som jeg får besvart problemstillingene mine.

1.3 Bakgrunn for metodevalg

I denne oppgaven skal jeg benytte meg av to ulike metoder; samfunnsvitenskapelig kvalitativ metode og juridisk metode. Dette har jeg valgt for å dekke over to ulike felt som overlapper hverandre i grunnerververens praktiske hverdag. Ekspropriasjonerstatningsreglene følges i utmåling av erstatning i minnelige forhandlinger jamfør forvaltningsinstruksene som blir drøftet i kapittel 3.5.1. Siden ekspropriasjon som oftest blir resultatet av brudd i overnevnte forhandlinger så er det naturlig å drøfte begge parallelt. Dette fordrer også parallell metodebruk.

1.3.1 Fordeler og ulemper ved metodevalg

Som nevnt under forrige avsnitt kan det være tjenlig å benytte to ulike metoder for å undersøke oppkjøps- og ekspropriasjonstematikken. Det kan være feil å drøfte oppkjøpsprosessen etter rene juridiske undersøkelser, eller ekspropriasjonsprosessen etter samfunnsvitenskapelig metodikk. Oppkjøpsprosessen baserer seg mer på forhandlinger i friere former mellom parter med ulikt styrkeforhold og er i gitte situasjoner kun delvis omfattet av forvaltningslovens saksbehandlingsregler, noe jeg drøfter i kap. 3.3. Her kan intervjuer med praktiserende grunnerververe gi god innsikt i hvordan prosessen fungerer og hva som kan forbedres. På den andre siden er ekspropriasjonsprosessen strengt regelbasert.

Det å benytte seg av kun intervju- og litteraturstudium for å besvare spørsmål der lovgiver og Høyesterett har uttalt seg, og i tillegg er de rettskildene som er mest utslagsgivende, vil trolig gi resultater med lite verdi.

En av fordelene som kommer med informantintervjuet jeg har benyttet meg av kan være grundigheten. I et slikt intervju kan jeg la respondenten svare inngående på en problemstilling og følge opp med nye spørsmål hvis det skulle dukke opp uventet informasjon.

Svarene kan ofte være binære eller begrenset i omfang. I et kvalitativt intervju med få respondenter vil man kunne få synspunkter som både er grundige, men intervjuer kan også utvide intervjuet underveis hvis det kommer opp tematikk som respondenten kan svare mer utdypende på. Videre kan intervjuer også justere intervjuguiden mellom intervjuer for å rette opp svakheter som kommer frem.

En fordel ved juridisk metode vil være tilgjengeligheten til materialet. Lovene jeg behandler er henholdsvis gamle eller oppfriskninger av eldre rettstilstand. Juridisk litteratur er ofte tilgjengelig digitalt på Nasjonalbibliotekets hjemmesider, og Universitetsbiblioteket skaffer det aller meste som ikke er fritt tilgjengelig. I tillegg er dommer, kjennelser, odelstingsproposisjoner, offentlige utredninger, protokoller og sanksjonerings fritt tilgjengelig på nettsider som lovdata.no, rettsdata.no, stortinget.no og regjeringen.no. Ved bruk av juridisk metode finner jeg hvilke regler som faktisk gjelder, noe som gir et sikrere resultat.

En ulempe ved det kombinerte metodevalget jeg har gjort kan være at oppgaven blir noe fragmentert. Jeg har forsøkt å løse dette ved å sammenfatte funn fra de ulike delene mot slutten. Vektingen av de ulike konklusjonene var krevende, da problematikken med validitet og relabilitet ikke på samme måte er utslagsgivende faktorer i de rettslige undersøkelsene.

Videre er ressursallokering en mulig fallgrube. En mastergradsoppgave skal gjennomføres over en kort tidsperiode sett i et forskningsmessig perspektiv, og det er derfor begrenset tid til å sette seg inn i den faglige materien. Dette gjelder særlig når det er snakk om to ulike metoder. Hvor mye tid som skal settes av til de ulike kapitlene var en løpende problemstilling som er et direkte resultat av metodevalget.

En svakhet kan også være dybden av hver delproblemstilling. Med dette mener jeg hvor grundig jeg har mulighet til å gå inn i hver problemstilling. Jeg legger til grunn at det er mulig å skrive en avhandling om hver enkelt delproblemstilling jeg har tatt inn i oppgaven min. Jeg har valgt å skrive om helheten fordi jeg ikke synes det finnes nok akademiske oppgaver om hvordan prosessen er som en helhet. Helheten er interessant for de som jobber med dette til daglig og for de som ønsker å effektivisere på et overordnet plan.

1.3.2 Samfunnsvitenskapelig, kvalitativ metode

Fremgangsmåte

Informasjonsinnhenting har foregått på to måter: Jeg har foretatt informantintervju av fire grunnerververe, der tre er i ledende stillinger, og jeg har samtidig samlet inn illustrerende saker fra grunnerververe for å vise til reelle situasjoner som ulike sakspor har ledet til. Sakene er et utvalg som utledes av spormodellen (se figur 6), som viser de ulike sporene et grunnerverv kan ta, fra minnelig avtale til ekspropriasjon av eigedom med forhåndstiltredelse av arealet. Jeg har så tolket intervjuene og drøftet disse videre i oppgaven.

Seleksjonsproblemet / valg av respondenter

Første problem var utvelgelse av respondenter. Jeg har valgt respondenter som har spesialutdannelse og jobber som grunnerververe. I tillegg var det ønskelig med lederansvar. Dette begrunner jeg med at jeg ønsket at respondentene mine skulle ha erfart et overordnet perspektiv over lengre tid så de kan ha en “mer” kvalifisert mening om hva som kan og bør effektiviseres. Videre er spørsmålet hvem andre jeg kunne intervjuet for å oppnå et sikrere resultat. Jeg mener å ha fått tak i noen av de mest erfarne grunnerververene innenfor samferdselsetaten. Med dette følger fordelene av kunnskap og erfaring, og ulempen med at de kan sitte inne med egen agenda. Dette er et spørsmål om reabilitet. Det er også fullt mulig at jeg ville oppnådd andre resultater gitt at jeg hadde intervjuet andre respondenter. Følgelig sitter jeg bare inne med en bit av virkeligheten, og resultatene mine er ikke absolutte. Formålet med oppgaven er følgelig ikke å generalisere, men å belyse. Vurderingene her kan trekkes over til seleksjonsproblemet med illustrasjonssakene. Her har jeg forsøkt å få tak i reelle og verifiserte saker som belyser de ulike sporene (se figur 6) i grunnervervssaksgangen.

Informantintervju

Jeg benyttet meg av intervjutypen informantintervju. Dette er av respondenter som jobber innenfor spesifikke felt og posisjoner, her grunnerververe i hovedsaklig lederstillinger. Dette er korrekt metode for å belyse et spesifikt og snevert fagfelt. Ulempen med et lite utvalg her kan være at respondentene utelater viktige opplysninger da de kan være beklemmende, at de har andre motiv enn oppgaveskriver eller at de ikke husker detaljer. Om respondentene svarer uttømmende er derfor en viktig vurdering mot tolkning av intervjuene. Hukommelse er selektiv, som også er en grunn til å benytte seg av flere respondenter.

Personlig begrensning

Bias kan være en svakhet i drøftelser. Jeg har studert fem år under et fåtall forelesere, og deres tolkninger av bransjen kan derfor være overført til meg uten at de nødvendigvis er absolutte. Det samme vil gjøre seg gjeldende da jeg har arbeidet for ulike etater i 14 måneder under studietiden, inkludert illustrasjonsetaten jeg tar for meg. Fordelene med egen erfaring kan være at jeg bedre forstår dynamikken i bransjen og det kan være til hjelp når jeg skal formulere spørsmål. Det var også lettere å komme i kontakt med lederskikkelser innad i bransjen der jeg allerede hadde et fotfeste. Ulempene kan være at pragmatiske løsninger som går på tvers av teorien og etablert praksis kan bryte med resten av informasjonsgrunnet og feilaktige personlige oppfatninger. Personlig bias har jeg forsøkt å legge bort i drøftelsene da det er teori og empiri som skal styre diskusjonen, men bias vil uansett farge oppgaven. Egne oppfatninger inntatt i oppgaven har jeg fått validert av respondentene. Siden jeg har jobbet med å redusere bias igjennom hele oppgaveskrivingen så anser jeg erfaring som en fordel totalt sett.

Gjennomføring

Intervjuene ble henholdsvis utført over telefon og på kontorene til samferdselsetatene. Det var kun meg og respondenten tilstede, og båndopptaker ble ikke benyttet.

Personvern

Respondentene er anonymisert i oppgaven, intervjuene ligger ikke vedlagt oppgaven, og innholdet ble sammenstilt og skrevet inn i oppgavens empiridel. Bekreftelsen på akseptering av intervju er heller ikke vedlagt. Det er kun intervjumalen som ligger i oppgavens vedleggsdel. Intervjuene og aksepten blir destruert etter sensur. Ingen respondenter er sitert direkte, utenom offentlige personer. Prosjektet er meldt til Personvernombudet for forskning med prosjektnummer 41969.

Validitet og reliabilitet

Å vurdere validitet i en samfunnsvitenskapelig oppgave er å vurdere om det er mulig å trekke gyldige slutninger ut fra resultatene. For å kunne oppnå gyldighet må jeg først oppnå reliabilitet. Reliabilitet er hvor pålitelige resultatene mine er. Respondentene svarte i oppfølgende eposter likt som under intervjuet, i stor nok grad til at jeg mener at andre som forsker på dette spørsmålet ville fått lignende svar. Derfor mener jeg at undersøkelsene mine oppfyller kravene til reliabilitet. Videre har jeg bare fire respondenter, og det jeg kan trekke ut av dette mot alle grunnervvssituasjoner er i oppgaven justert med dette som forutsetning.

Om jeg får et godt svar på forskningsspørsmålet er derfor ikke absolutt, men nok til å belyse problemstillingene. For å få et mer uttømmende informasjonsgrunnlag bør antallet respondenter være ti til femten og i komplekse spørsmål mellom tyve og tredve⁷. Tidsrammen til oppgaven og antall potensielle respondenter som aksepterte intervjuforespørsel har hindret meg i å øke antall respondenter. Ytre validitet er i en viss grad oppfylt da de fleste respondentene har lederansvar og har et strategisk overblikk over hva som er dagens situasjon og hva svakhetene er. I tillegg er respondentene fra både Jernbaneverket og Statens Vegvesen. For å nyansere uttalelser fra respondentene i Jernbaneverket har jeg inntatt en respondent fra Statens Vegvesen. Jeg vil ikke påstå at konklusjonene mine er allment gjeldende, men de vil ha en forskningsmessig kvalitet og verdi.

Kildekritikk

For å styrke utsagnene respondentene har kommet med har jeg i en viss grad foretatt kildetriangulering. Her har jeg blant annet benyttet meg av sluttrapporten til Gardermoen hovedflyplass, Statens Vegvesens håndbøker og generell teori fra studiet Master i Eiendom som jeg selv går.

Illustrerende saker

I oppgaven har jeg benyttet meg av illustrasjonssaker. Metodeforklaringen er flyttet til kapittel 1.3.4 av hensyn til ryddighet, da disse benyttes i både den samfunnsvitenskapelige og den juridiske delen.

1.3.3 Rettslig / juridisk metode

I den juridiske delen av oppgaven er målet å finne betydningen av og skrankene fra rettsreglene jeg velger meg ut. Rettsreglene ble valgt ut i tidlig fase av oppgaveskrivingen. Kriteriet for utvelgelse var at regelen trolig krever saksbehandlingstid og oppstiller en reell skranke enten i tidsbruk eller mot tidlig start av ekspropriasjonsprosessen. I tillegg til dette har jeg valgt meg ut enkelte ulovfestede prinsipper som er relevante for de samme problemstillingene.

⁷ Erling Berge, pers.med.

Rettskildefaktorer

I oppgaven har jeg primært benyttet meg av lover, forarbeider og høyesterettsdommer. Dette er rettskildene med høyest vektning i følge Eckhoffs rettskildelære⁸. I tillegg til de overnevnte kildene har jeg også benyttet meg av offentlige utredninger (NUT/NOU), som må verifiseres igjennom hele prosessen fra NUT/NOU til ot.prp/prp.L og videre igjennom Stortingets behandling ved komité og for lover eldre enn reformen odelstings- og lagtingsbehandling før loven blir vedtatt.

Lovtekst er primærkilde. Kommer det klart frem hva betydningen av en lovregel er er ikke videre grundige undersøkelser nødvendig. Er dette usikkert benytter man Stortingets kommentarer, komitéens kommentarer, departementets kommentarer i forarbeider og offentlige utredninger.

EMK P1-1 har jeg ikke vurdert i oppgaven.

Litteraturstudiet har jeg benyttet meg mye av som forarbeid. Dessverre er mye av litteraturen svært gammel, med nye utgaver i kjernelitteraturen som kom ut sommer 2015. Fra rettspraksisen jeg har studert synes det ikke at det formelle rundt vedtak av ekspropriasjon har utviklet seg nevneverdig, og de mest brukte dommene inneholder gjerne videre regler om hvordan areal skal erstattes. Oppgaven er skrevet med grunnlag i de kildene som var tilgjengelig vårsemesteret 2015. Uavhengig av dette er ikke litteratur vektet tungt, og fungerer primært bare som sekundærkilder til andre rettskilder.

Sivilombudsmannens uttalelser er mangelfull hva ekspropriasjonstematikken angår. Her har jeg ikke funnet noe og følgelig ikke anvendt noen uttalelser.

⁸ Eckhoff, Torstein. 1971, Rettskildelære, Tanum, 342 s. ISBN 82-518-0077-3.

1.3.4 Eksempelsaker – kriterier for utvelgelse

For oppgaven min har jeg valgt meg ut tre ulike saker. Disse sakene skal representere tre ulike resultater som en grunnerverver kan oppnå på vei til tiltredelse og fullført sak. Disse vil bli benyttet til både den samfunnsvitenskapelige og den juridiske delen.

Utvelgelsen av aktuelle saker har gått på følgende kriterier:

- Tilgang til bekreftet informasjon fra erfarne grunnerververe
Grunneververen bør ha god kjennskap til saken så hendelsesforløpet blir så nøyaktig som mulig.
- God tilgang på verifiserbar informasjon der dette kan være tilgjengelig
For saker som går til domstolen vil det være bedre hvis jeg også har tilgang til interne saksdokumenter, prosesskriv og kostnadsoppgaver.
- Aktuelle etter et av følgende kriterier:
 - Sak med ubetinget suksess med minnelige forhandlinger
Ønsket med denne saken er å trekke frem hvordan en optimal løsning kan være, med tanke på erstatningsutmåling, varighet og transaksjonskostnader.
 - Sak med en stor grad av usikkerhet som fullføres med minnelige forhandlinger, eventuelt med avtaleskjønn.
Det jeg vil vise med en slik sak er hvordan en grunnerverver kan redde en minnelig avtale inn ved hjelp av reallokering av ressurser, herunder tidsbruk.
 - Sak med totalt brudd som ender i ekspropriasjonsskjønn og anke til overskjønn.
Det jeg ønsker å vise her er et mulig resultat av et brudd i forhandlinger. Målet er å trekke frem en sak som er politisk betent, problematisk for etaten og som trekker ut i tid og utmåling av transaksjonskostnader. Dette kan også illustrere alternativkostnaden til å inngå en minnelig avtale.

1.4 Oppgavens videre oppbygning

Oppgaven er parallell, og må følgelig deles inn i ulike deler. Jeg har valgt å dele mellom de to delproblemstillingene, og løse de skjematisk etter både tematikk og metodebruk. Dette betyr at delene blir helt separate delkapitler der alle deler av den samfunnsvitenskapelige delen, inkludert fremstilling av teori, empiri og drøftelser samt delkonklusjon blir liggende under et eget kapittel.

I kapittel 2 presenterer de illustrerende sakene som skal benyttes som eksempler i hele oppgaven.

I kapittel 3 er delproblemstilling 2 om ekspropriasjon presentert med juridisk metode og ligger under sitt eget kapittel. Dette kan fremstå som uvanlig, da en samfunnsvitenskapelig oppgave vil ha et gjennomgående oppsett, og likeså vil en ren juridisk oppgave. Dette beror på at oppgavene er metodisk og tematisk rendyrkede, noe min gradsoppgave ikke er.

I kapittel 4 har jeg lagt delproblemstilling 1 der jeg legger frem resultatene av dagens praksis og intervjurundene mine. Her har jeg drøftet dagens situasjon uten å ta for seg jussen.

For ordens skyld valgte jeg å separere de to problemstillingene og ikke drøfte noen sammenfatninger før kapittelet "5.Sammenfatning av funn".

I kapittel 6 ligger det rettspolitiske drøftelser og andre refleksjoner som jeg utførte etter at oppgaven var løst, men ikke ferdig skrevet.

2. Illustrerende saker

Sakene i dette kapitlet kan tenkes å ha en verdi både som referanser videre i oppgaven, men også alene for å illustrere for leseren hvor ulike grunnervvssaker kan være og hvordan saker kan oppfattes fra både grunnerverver og for eier som må avstå eiendom. For å forstå resten av oppgaven er det viktig at leser sitter inne med dette perspektivet; for å forstå hvor inngripende et ekspropriasjonsvedtak kan være men også for å forstå hvorfor det kan være nødvendig.

2.1 Sak 1:

Innløsning av bolighus ved utvidelse av vei og jernbane. Brudd i forhandlinger og påfølgende skjønn og overskjønn. Illustrert ved overskjønn LE-2013-13601 i Eidsivating Lagmannsrett. Denne saken ga store transaksjonskostnader og skapte et høyt konfliktnivå.
Respondent: B

Saken startet ved Statens Vegvesen og Jernbaneverket sitt Fellesprosjekt E6 Dovrebanen. Den bebygde eiendommen i Eidsvoll gnr. 186 bnr. 14 lå under eksisterende broer, og med utvidelsen av samferdselsinfrastrukturen konkluderte etatene at eiendommen skulle erverves i sin helhet. Daværende grunneieradvokat frarådet partene å ha kontakt med etatene. Etter forhandlingsbruddet ble saken avgjort i sivil domstolssak.⁹ Denne ble anket videre, og bakgrunnen for anken til lagmannsretten var delvis begrunnet i uenighet om erstatningssum og delvis i tingrettens valg av hjemmel i ekspropriasjonerstatningslova. Grunneieradvokat ble videre byttet ut mellom under- og overskjønnet.

I lagmannsretten var det amper stemning og det kom frem at saksøkte hadde brukt hundrevis at timer på forarbeid til saken. Saksøktes oppstilling av sammenlignbare salg var ikke i overenstemmelse med gjeldende verdsettingsnorm, noe som ikke ble korrigert av etatene da forhandlingene brøt sammen tidlig i første instans.

Rettens avgjørelse i overskjønnet førte til en høyere erstatningssum og gjenervervserstatning for en av sameiepartene. Samtidig var dette på den konservative siden av takstene som hadde et sprik mellom 3,5m kr og 7,65m kr. Videre var transaksjonskostnadene for Statens Vegvesen og Jernbaneverket på 240 706kr for motpartens prosessfullmektig i

⁹ Tovro. 2012 s.45135 (Øvre Romerike tingrett)

Lagmannsretten, ikke benevnte utgifter til egen ekstern prosessfullmektig og et udefinert antall timer forarbeid fra begge parter.

Det særegne som fremgikk under rettsaken var at det var en mangel for aksept for selve ervervet, og at de gjengse metodene som benyttes i denne sakstypen ikke var innarbeidet hos grunneier eller deres advokat i tingretten.

2.2 Sak 2:

Hasteervert «Høvik Hensetning». Jernbaneverket bygget nytt dobbeltspor ved Høvik kirke. Rassikring av skråning, raskt ervert fra parter med aksept for situasjon. Ingen forhandlingsbrudd eller bekymringsmeldinger, selv uten formell plan. Minnelig løsning med avbøtende tiltak.

Respondent: E

Saken startet med en behovsmelding fra prosjektet i Jernbaneverket. Skråning ned fra tilgrensende kommunalt grøntareal og boligeiendommer måtte rassikres ned mot det nye dobbeltsporet. Det var to alternativer: en dyr støtte eller å slake ned skråning ned mot jernbanesporet. Grunneierne hadde over lengre tid bodd i nærheten av et samferdselstiltak og var vant med hva dette innebar. Det hadde også tidligere vært en runde med grunnervert i området for mange år tilbake.

Kontakt ble oppnådd via brevpost og telefon. Boligeierne utviste stor aksept for at tiltaket var nødvendig, og plasserte seg derfor i en annen forhandlingsposisjon. Det fremkom at det var planer om å dele eiendommene for fremtidig salg av tomtearealer, og det var derfor stor skepsis til å selge areal. Dette grunnet minimumskravet til tomteareal for å tillate nye byggetomter i Bærum kommune.

Etter korte forhandlinger var det enighet om, at grunneierne tillot tiltaket mot mindre tiltak i hagene og gjerdeflytting med nye gjerder uten at etaten overtok eiendomsretten til hele arealet. Jernbaneverket hadde ikke et absolutt behov for å eie arealet sikringen lå over. Avtalene ble utført som et unntak basert på økonomi og konkrete vurderinger, og fordi de allerede hadde anleggsmaskiner i området. Løsningen var derfor god for begge parter, særlig siden tidsrammen for ervervet var svært liten.

2.3 Sak 3:

Grunnerverv som er problematisk ender med skjønn og delvis minnelig avtale. Illustrerer hvordan det er mulig å oppnå avtale der det i utgangspunktet er skepsis for dette. Mangel på tvangsgrunnlag. Referert av respondent C og skrevet om for oppgaven for å opprettholde gjennomgående stil og henvisning.

Grunneiere eier et småbruk. Fra småbruket, og fra naboeiendommen, er det fradelt noen boligeiendommer og Statens Vegvesen ønsker å bygge busslomme for å betjene disse boligene og småbruket. Det må erverves 500 m² skog av middels bonitet. Busslommen er ikke regulert, så Statens Vegvesen er avhengig av minnelig avtale.

Avtaleforhandlingene forløp slik:

Grunnerverver la frem kjøpekontraktsforslag med erstatning basert på skog på 2500 kr (5 kr/m²), som også inkluderte påstående virke.

Grunneieren mente det var påregnelig at den lille skogteigen kunne bli utbygd med boliger, og siden de hadde fradelt tomter for noen år siden, mente de å vite at arealet på 500 m² var verdt 250000 (500 kr/m²). Selv om spriket er svært stort prøver grunnerverver seg med et nytt forslag. Pristilbudet opprettholdes, men grunneierne kan beholde alt virket som kan nyttes til ved. Det kan legges til side på eiendommen i 3 meters lengder.

Grunneierne reagerer positivt på dette, men sier at vedvirket må være kuttet til lengder på 30 cm.

Grunnerverver tar en intern diskusjon på dette. Å gi etter vil være å forskjellsbehandle grunneiere. Statens Vegvesenet kommer like vel til at det kan tas individuelle hensyn, særlig i fravær av plangrunnlag, og nytt kjøpekontraktsforslag oversendes.

Det går en måned uten at grunnerverver får noe tilbake, og da grunneierne blir oppringt får erverver høre at de har angret seg. Det blir ikke noe avtale.

Saken legges vekk fra Statens Vegvesens side. Lomma er ikke så viktig at man vil ta en reguleringsprosess som også med stor sannsynlighet vil havne i skjønn. Ett år senere et har situasjonen forandret seg. Grunneierne ringer og sier at vi skal få lov til å bygge lomma, men han vil at skjønnsretten skal ta stilling til erstatninga.

Grunneier tar en ny intern avklaring, og siden ervervet er svært likt et annet avgjort skjønn i samme område, går Statens Vegvesen med på grunneiernes tilbud og sender et forslag på tiltredelsesavtale og avtaleskjønn.

Grunneierne svarer raskt tilbake med sin signatur på avtalen, men med håndskrift har han påført at vedvirket skal holdes utenfor skjønnet, og Statens Vegvesen skal levere alt virket kappet i 30 cm lengder på tunet.

Grunneierne signerer, og minnelig avtale er slutført.

3. Rettslig undersøkelse

3.1 Rettslige skranker for tidlig oppstart av ekspropriasjon

I dette delkapittelet ønsker jeg presentere skranker for å starte tidligere med ekspropriasjon. Paragrafene jeg ser på er de jeg mener er mest hensiktsmessige å undersøke og som kan ha betydning for problemstillingene i oppgaven. Det er ikke tid eller plass til å undersøke hele ekspropriasjonslovgivningen i min oppgave, og undersøker derfor bestemmelser som jeg mener har størst betydning for problemstillingene som er tema i oppgaven. Måten jeg skal gjøre dette på er å presentere de ulike rettsreglene som jeg mener forvaltningen bruker tid på, og analysere hva vilkårene er ved hver av dem. Jeg skal også drøfte tidsbruk og skranker integrert i gjennomgangen. Delproblemstilling 2 vil bli drøftet i her ved hjelp av utredninger av skranker innenfor ulike felt. Jeg vil derfor forsøke å svare direkte på problemstillingen i kapittel 5, etter at den underliggende tematikken er drøftet.

Ekspropriasjon er et direkte inngrep ovenfor den enkelte og må derfor ha grunnlag i lov. Dette fremkommer av legalitetsprinsippet, nå lovfestet i Grunnloven § 113. Det følger derfor at inngripende lovbestemmelser i ekspropriasjonslovgivningen ikke kan være deklarasjon, og at andre spesiallover for særegne områder vil ha spesialbestemmelser som vil overstyre de generelle bestemmelsene via rettsanvendelsesprinsippet *lex specialis*.

3.1.1 Oreigningslova

Oppstiller oreigningslova noen skranker som hindrer tidlig oppstart av ekspropriasjon eller forsering av prosessen?

Ekspropriasjonslovene i Norge ble i 1959 samlet i lov om oreigning av fast eiendom, som både er en separat ekspropriasjonslov og bakgrunnsretten for andre spesiallover nevnt i oreigningslova § 30. Eksempelvis har plan- og bygningsloven hjemler for ekspropriasjon, men oreigningslovas bestemmelser vil være bestemmende der plan- og bygningsloven ikke er utfyllende. Oreigningslova har også skranker for mulighetene til å fatte ekspropriasjonsvedtak for ulike tiltak, uansett hvilken lov man velger å benytte seg av. Skrankene gjelder så langt disse bestemmelsene høver, jamfør oreigningslova § 30.

Oreigningslova oppstiller en særlig absolutt skranke for vedtak av ekspropriasjon. Denne og andre skranke som vil eller kan kreve saksbehandling og derfor tid er inntatt videre:

Oreigningslova § 2 andre ledd oppstiller et krav om at tiltaket det søkes ekspropriet for må utvilsomt være mer til fordel for ekspropriet enn skade for ekspropriet. For å finne ut om dette er en reell skranke for oppstartstidspunkt og hvor tidlig i et prosjekt en fullmaktshaver kan fatte vedtak etter denne bestemmelsen så må jeg først utrede hele bestemmelsen.

For å si noe med sikkerhet om innholdet i lovbestemmelsen, ifølge Eckhoffs modell for rettsanvendelsen, må jeg først se i lovteksten og så forarbeidene. Leddet i oreigningslova § 2 andre ledd som jeg nå behandler ble vurdert som overflødig av ekspropriasjonslovutvalget i NUT 1954:1:

”Utvalget har overhodet ikke funnet grunn til i utkastet til felleslov å ta med noen alminnelige betingelser for at det skal kunne treffes bestemmelse om ekspropriasjon, jfr. lovutkastets § 2. Det er således ikke foreslått noe forbehold om at inngrepet skal være «nødvendig» e.l. Denne betingelse følger av Grunnlovens § 105, og det må være overflødig å ha den med i loven.”¹⁰

Etter høringsuttalelser ble interesseavveiningen inntatt i odelstingsproposisjonen under § 2 andre ledd, selv om departementet på samme side uttalte at dette strengt talt ikke var nødvendig:

”Det skal selvsagt foretas en interesseavveining selv om loven ikke uttrykkelig gir anvisning på dette.”¹¹

Dette ble videreført med en presisering i justiskomiteéns innstilling der ”tvilløst” erstattet ”antas” i vurderingskriteriet¹². Videre ble bestemmelsen vedtatt¹³ uten merknader eller endringer av et enstemmig odelsting¹⁴ og lagting¹⁵, og senere sanksjonert av Kongen¹⁶.

Odelstingsproposisjonen er derfor en god kilde til informasjon om hva lovgiver mente med hver bestemmelse, med presiseringene justisnemnda kom med i sin innstilling.

¹⁰ Ekspropriasjonsutvalget, NUT 1954:1 Utkast til lov om ekspropriasjon av fast eiendom m.v. Innstilling fra Utvalget til å utrede spørsmålet for forenkling og rasjonalisering av ekspropriasjonslovgivningen (1954) s.46-47

¹¹ Ot.prp.nr.43 (1957) Om lov om ekspropriasjon av fast eiendom (1957) s.28

¹² Stortinget, Innst. O. VII Tilrådning frå justisnemnda om lov om oreigning av fast eiendom (1959) s.47

¹³ Stortinget, Besl. O. nr. 1, jfr. innst. O. VII (1959) s.1

¹⁴ Stortinget: Odelstinget, Stortingstidende inneholdende 104. ordentlige Stortings forhandlinger 1959—60. Forhandlinger i Odelstinget. (1959) s.31

¹⁵ Stortinget: Lagtinget, Stortingstidende inneholdende 104. ordentlige Stortings forhandlinger 1959—60. Forhandlinger i Lagtinget. (1959) s.15

¹⁶ Regjeringen, Offisielt fra Statsråd 2 juni 1960 (1960)

Videre har jeg studert rettspraksis for denne bestemmelsen. At fordelene er større enn ulempene for formålet til ekspropriasjonstiltaket er hovedvilkåret for å benytte seg av oreigningslova som direkte hjemmel for ekspropriasjonsvedtaket, og dette gjelder også ved ekspropriasjon etter spesiallovgivning, jamfør oreigningslova § 30. Høyesterett uttalte seg generelt om ekspropriasjon i Rt. 1998 s.416. Her ble det sagt at begrensningene i oreigningslova § 2 annet ledd vil gjelde ved ekspropriasjon etter plan- og bygningsloven, men at det kun i spesielle tilfeller vil være aktuelt med en ny avveining etter at det foreligger en reguleringsplan¹⁷. Dette ble fulgt opp av lagmannsretten og kjæremålsutvalget vurdert i henholdsvis LG. 1998 s.948¹⁸ og Rt. 1999 s.513¹⁹, som følger opp vurderingskriteriet, men avviser grunneiers krav om selvstendig vurdering da en alternativ tiltaksplassering ikke er noe kommunen må vurdere særskilt når det foreligger en gyldig reguleringsplan. Således synes det å være et snevert utvalg saker der en må foreta en særskilt avveining der ekspropriant har hjemmel i plan. I avveiningsbegrepet ligger det at eksproprianten må utarbeide en avveining som viser at fordelene samfunnet oppnår ved tiltaket det eksproprieres til, utenfor enhver tvil, er større enn ulempene som påføres både eksproprianten og naboer i juridisk forstand. Interesseovervekten er generell, der 51% overvekt er nok for at vilkåret er oppfylt.

Utvilsomt mer til fordel enn ulempe, i dette tilfellet, betyr ikke at bestemmelsen oppstiller et krav til kvalifisert interesseovervekt, som Høyesterett uttalte i Rt. 2009 s.1142 (39)²⁰.

Betydningen av kvalifisert interesseovervekt er i denne dommen at vurderingen må inkludere økonomiske konsekvenser for eksproprianten. En slik vurdering er satt til en senere skjønnsbehandling og er ikke en del av ekspropriasjonsvedtaket, og må derfor ikke behandles i interesseavveiningen. Her mener Fleischer at selv om ikke økonomiske hensyn skal tas med i en vurdering, så må resultater som ikke er samfunnsmessig ønskelige tas med i vurdering. Dette kan inkludere avbrudd i produksjon, tapte investeringer m.v.²¹

¹⁷ Rt. 1998 s.416 s.420

¹⁸ Lg. 1998 s.948

¹⁹ Rt. 1999 s.513

²⁰ Rt. 2009 s.1142 (39)

²¹ Fleischer, Carl August. 1978. Norsk ekspropriasjonsrett. Universitetsforlaget. 426 s. s.62

Ulempevurderingen skal også inkludere ulempene for den kretsen som ikke betinger ekspropriasjonerstatning, altså naboer i utvidet forstand.²² Hva dette kan være kan eksempelvis utledes av Granelovkommisjonen 1884:

”Under Udtrykket Naboeiendom maa altsaa indbefattes enhver fremmed Eiendom, som under de forhaandenverende Omstendigheder bliver beskadiget eller forulempet paa den i Loven forbudte Maade”²³

og nabolovens forarbeider:

”Det er elles klart nok at det på førehand ikkje vil vera råd å ha oversyn over alle dei tvilsame grensetilfelle som her kan dukke opp i det praktiske livet. Spørsmålet om det ligg føre eit grannehøve må - på same måte som etter lova nå - løysast av domstolane i kvart tilfelle for seg etter føremålet med lova.”²⁴

Avveiningen skal omfatte både generelle og spesielle ulemper ved tiltaket. For å illustrere hvor omfattende vurderingen over skal være har jeg beskrevet under hva generelle og spesielle ulemper kan være. Dette er ikke en uttømmende liste.

Generelle ulemper er eksempelvis støy og støv m.v. og erstattes ikke etter ekspropriasjonerstatningslova med mindre det går utover tålegrensene i naboloven eller forurensningsloven. Spesielle ulemper er eksempelvis ulemper for resteiendommen som en konsekvens av avståelsen jamfør ekspropriasjonerstatningslova § 8. Slike ulemper kan eksempelvis oppstå når aktører eksproprierer nok areal til at den aktuelle eiendommen ikke møter reguleringsplanens arealkrav til fradeling av ny boligtomt. Dette tapet innebærer at eiendommen kan miste fremtidig mulighet til fradeling, og da vil erstatningsutmålingen måtte dekke både avståelsen av areal, samt særulempen ved tapet av et eventuelt tomtesalg. Dette utledes av at tap ved ekspropriasjon skal erstattes, utenom rådighetsinnskrenkninger som følger av eventuell ny arealplan som ekspropriasjonen bygger på. Videre kan en spesiell ulempe også være ulempen et næringsbygg får etter en delekspropriasjon som forringer driften.

²² Sandene, Erling & Keiserud, Erik, 1990. Oreigningsloven : lov 23. oktober 1959 nr 3. om oreigning av fast eige dom / med kommentarer. Tano 333 s. s.106

²³ Granelovkommisjonen 1884

²⁴ Ot.prp.nr.24 (1960-1961) Om lov om rettshøve mellom grannar s.24

Bestemmelser for den enkeltes kommuners arealkrav til boligtomt hjemles i vedtatt reguleringsplan jamfør plan- og bygningsloven § 12-7 første ledd nr. 1. Vurderinger slik som den overnevnte må utføres for alle eiendommer og krever således ressurser.

Vurderingen etter oreigningslova § 2 andre ledd vil gjøre seg gjeldende også for ekspropriasjon etter plan- og bygningsloven, men med en annen metode. Ved ekspropriasjon hjemlet i oreigningslova, uten reguleringsplan, skal ekspropriant utføre en helhetlig og omfattende vurdering som utføres før vedtaket, samt vedlegges i etterkant. Det stiller seg derimot annerledes hvis ekspropriant har en arealplan hjemlet i plan- og bygningsloven med et relevant arealformål, jamfør plan- og bygningsloven andre del, for det planlagte tiltaket. Gjeldende rett på dette området er at planen og forarbeidet som denne krever erstatter enkelte deler av vurderingen som skal utføres før ekspropriasjonsvedtaket fattes.^{25,26} Som tidligere nevnt uttalte Høyesterett i Rt. 1998 s.416 at en individuell vurdering ved ekspropriasjon hjemlet i plan- og bygningsloven generelt sett ikke er nødvendig.

Den samlede ulempen oppstilles mot vilkåret ”*tvillaust er mer til gagn enn skade*” jamfør oreigningslova § 2 andre ledd, og derfor ”statens tarv” jamfør Grunnloven § 105, som er statens behov for tiltaket. Ved innstiftingen av Grunnloven var anerkjennelsen av eiendomsretten, ifølge Fleischer, større enn den er nå.²⁷ Dagens utøvelse av denne bestemmelsen avviker fra dette, og ”statens tarv” betyr, etter lang og sikker praksis, allmennyttige formål uavhengig av eier. Dette fremkommer blant annet av oreigningslovas NUT²⁸, rettspraksis²⁹ og er videre inntatt i juridisk litteratur³⁰. For å illustrere dette har jeg inntatt et overskjønnet RG. 2013 s.64 i kildelisten min der det saksøkende private firmaet Hafslund ASA er ekspropriant og saksøkte Oslo Kommune er ekspropriat. Her er Oslo Kommune grunneier og trer ikke inn i rollen som offentlig myndighetsutøver. Samtidig trer Hafslund, som er et privat ASA, inn som ekspropriant.

²⁵ Rt. 1999 s.513

²⁶ Frihagen, Arvid. 1988. Plan- og bygningsloven. Kommentartutgave : Bind II: Rikspolitiske bestemmelser, fylkesplan og kommuneplan, Lovens kapittel IV. Oslo, Frihagen. 325 s. s.283-284

²⁷ Fleischer, Carl August. 1978. Norsk ekspropriasjonsrett. Universitetsforlaget. 426 s. s.348

²⁸ Ekspropriasjonsutvalget, NUT 1954:1 Utkast til lov om ekspropriasjon av fast eiendom m.v. Innstilling fra Utvalget til å utrede spørsmålet for forenkling og rasjonalisering av ekspropriasjonslovgivningen (1954) s.11

²⁹ RG. 2013 s.645 (Borgarting lagmannsrett: Overskjønn)

³⁰ Sandene, Erling & Keiserud, Erik, 1990. Oreigningsloven : lov 23. oktober 1959 nr 3. om oreigning av fast eige dom / med kommentarer. Tano 333 s. s.106-107

Jamfør oreigningslova § 11 skal vedtaket inneholde informasjon om formålet med inngrepet, hvem som blir berørt, og hva inngrepet går ut på, så ”*langt råd er*”. Her har man også utrednings- og informasjonsplikt jamfør forvaltningsloven § 17. Før ekspropriasjonsvedtaket fattes må det også foreligge et kart eller en skisse for omfanget av ekspropriasjonen jamfør oreigningslova § 11. I tillegg bør det legges ved detaljer om eiendommen som blir berørt og tiltaket som skal bygges. Dette må kun utføres så langt det lar seg gjøre, men opplysninger som fremkommer her kan tenkes å styrke avveiningen etter oreigningslova § 2 andre ledd. Odelstingsproposisjonen³¹ slutter seg her til ekspropriasjonsutvalget som forfattet oreigningslovas utredning.

Plikten til å utrede saken følger også av oreigningslova § 12 jamfør forvaltningsloven § 17. Det stilles opp strenge vilkår for denne utredningen³², med unntak for kartlegging av økonomiske konsekvenser for avståelsen. Dette må ikke foreligge samtidig som ekspropriasjonsvedtaket, men er satt som rettens oppgave ved et senere ekspropriasjonsskjønn.³³

Loven oppstiller en ufravikelig, men noe åpen og vag forhandlingregel i oreigningslova § 12 andre ledd første punktum. Det er en praktisk-økonomisk grunn til å følge dette i alle ekspropriasjonssaker, noe som drøfters videre i den samfunnsvitenskapelige delen av oppgaven. Rent prinsipielt fremstår det som om vurderingen kan fravikes. Dette frekkommer av lovens ordlyd ”*kan*”, og underbygges av lovens forarbeider: I Utkast til lov om ekspropriasjon av fast eiendom m.v.³⁴ fra oreigningslovas NUT ble ikke ønsket om å forsøk på å oppnå minnelig avtale inkludert i lovforslaget. Et annet syn fremkommer under høringsuttalelsen fra Norges Skogeierforbund og Norges Bondelag i odelstingsproposisjonen³⁵ som lyder (min utheving)

“[...] en rekke eldre ekspropriasjonslover inneholder regler om at det skal søkes oppnådd en minnelig ordning før ekspropriasjon skjer...”

I odelstingsproposisjonen³⁶ fremkommer følgende, som svar på mottatte hørings svar:

³¹ Ot.prp.nr.43 (1957) Om lov om ekspropriasjon av fast eiendom (1957) s.29

³² Lie, Nils Erik. 2012. Kommentar til Oreigningslova § 12. Rettsdata.no. Lest 15042015.

³³ Rt. 1968 s.1010

³⁴ Ekspropriasjonsutvalget, NUT 1954:1 Utkast til lov om ekspropriasjon av fast eiendom m.v. Innstilling fra Utvalget til å utrede spørsmålet for forenkling og rasjonalisering av ekspropriasjonslovgivningen (1954) s.128

³⁵ Ot.prp.nr.43 (1957) Om lov om ekspropriasjon av fast eiendom (1957) s. 31

³⁶ Ot.prp.nr.43 (1957) Om lov om ekspropriasjon av fast eiendom (1957) s. 31

“Departementet er enig i det som er anført i de innkomne uttalelser om at det av lovteksten bør fremgå at saken på visse vilkår skal forelegges for sakkyndige organer og at partene kan pålegges å søke en minnelig ordning.”

Dette modereres videre på samme side med uttalelsen:

“[...] vil det etter departementets oppfatning ikke være heldig med en ubetinget lovregel om at ekspropriasjonssøkeren i alle tilfelle først skal ha søkt å oppnå en minnelig ordning. En slik regel ville under en senere ekspropriasjonssak kunne gi anledning til ørkesløs prosedyre om hvorvidt dette vilkår virkelig er oppfylt.”

Selv om departementet la til grunn at det ikke burde være en ubetinget lovregel med krav om å forsøke å komme frem til en minnelig ordning i alle tilfeller så uttalte de at det vil være mulig for det avgjørende organet å pålegge partene til å forsøke å oppnå minnelig løsning.

“Derimot vil det være ubetenkelig å gi det organ som skal avgjøre saken, anledning til å pålegge partene å prøve om minnelig ordning kan oppnås. Det vil da bero på et skjønn om slikt pålegg skal gis, og herunder kan det tas hensyn dels til hvilken kontakt partene tidligere har hatt med hverandre, og dels til hvilke muligheter det for øvrig kan være for en minnelig ordning. Det blir så senere vedkommende organs sak å avgjøre om ekspropriasjonssøkeren kan anses å ha gjort fyllestgjørende forsøk på å oppnå en rimelig ordning.”

Denne vurderingen gjenspeiler seg i departementets nye forslag til lovtekst³⁷, og ble ikke bemerket videre i justiskomiteén sin innstilling³⁸ og beholdt med ny målform.

Innholdet i lovbestemmelsen oreigningslova § 12 andre ledd første punktum ble vurdert og vedtatt³⁹ uten merknader eller endringer av et enstemmig odelsting⁴⁰ og lagting⁴¹, og senere sanksjonert av Kongen⁴². At det var et krav om å oppsøke minnelig ordning i gammel rett før oppsamlingsloven oreigningslova ble vedtatt er mulig, men det kommer frem av forarbeidene at departementets og videre Stortingets behandling at lovgiver har gått bort fra en absolutt bestemmelse.

³⁷ Ot.prp.nr.43 (1957) Om lov om ekspropriasjon av fast eiendom (1957) s.113

³⁸ Stortinget, Innst. O. VII Tilrådning frå justisnemda om lov om oreigning av fast eiendom (1959) s.63

³⁹ Stortinget, Besl. O. nr. 1, jfr. innst. O. VII (1959) s.3

⁴⁰ Stortinget: Odelstinget, Stortingstienne inneholdende 104. ordentlige Stortings forhandlinger 1959—60. Forhandlinger i Odelstinget. (1959) s.34

⁴¹ Stortinget: Lagtinget, Stortingstidende inneholdende 104. ordentlige Stortings forhandlinger 1959—60. Forhandlinger i Lagtinget. (1959) s.15

⁴² Regjeringen, Offisielt fra Statsråd 2 juni 1960 (1960)

Hva oreigningslova § 12 andre ledd første punktum angår så er det ikke mange tungtveiende rettskilder å støtte seg på. I oreigningslovas forskrift til § 28⁴³ fremkommer det at det bør, i alminnelighet, forsøkes oppnådd en minnelig ordning. Videre følger det av Høyesteretts kjæremålsutvalgs kjennelse, i et tilfelle, at et vedtak om ekspropriasjon ikke ble underkjent grunnet mangel på forsøkte minnelige forhandlinger. Spørsmålet blir da om forvaltningen kan unnlate å gå inn i minnelige forhandlinger etter en vurdering av oreigningslova § 12 andre ledd første punktum. En slik konklusjon kan kanskje underbygges av høyesteretts kjæremålsutvalgs beslutning⁴⁴ om å opprettholde lagmannsrettens vurdering i saken. Her fremkommer det at lovens bestemmelse ikke oppstiller et absolutt krav om at ekspropriant må forsøke å oppnå en minnelig ordning med ekspropriat før ekspropriasjonsvedtak fattes.

Kjæremålsutvalget og lagmannsretten vurderte ikke hva departementet mente med ”ubetinget” jamfør forarbeidene (min utheving):

*”[v]il det etter departementets oppfatning ikke være heldig med en **ubetinget** lovregel om at ekspropriasjonssøkeren i alle tilfelle først skal ha søkt å oppnå en minnelig ordning”⁴⁵*

eller om vedtaket var beheftet med feil men allikevel gyldig jamfør forvaltningsloven § 41. Siden kjæremålsutvalget ikke tolket lovbestemmelsens forarbeider i større grad eller utredet om mangel på minnelige forhandlinger trakk i retning mot ugyldighet, men ikke alene var nok til å gjøre vedtaket ugyldig, er det ikke mulig å konkretisere betydningen av rettsregelen bare ved hjelp av denne saken. Uansett tillegger jeg saken noe mindre vekt da det er snakk om Høyesteretts kjæremålsutvalg og ikke selve Høyesterett. Det man kan trekke ut av denne saken er at det er en mulighet for at et ekspropriasjonsvedtak ikke blir underkjent selv om man ikke har forsøkt å oppnå en minnelig løsning først.

At lovgiver ga en åpen formulering i lovteksten begrunnes i at en sak der ekspropriat saksøker ekspropriant for ikke å overholde en eventuell forhandlingsplikt vil være vanskelig å etterprøve fullt ut. Dette kan også tenkes å trekke ut saksbehandlingstiden i ekspropriasjonssaker og dermed videre forsinke samfunnsnyttige prosjekter. I tillegg kan det ha vært en skranke for å kunne effektivere større prosjekt der mange grunneiere er involvert, eksempelvis Gardermoen hovedflyplass. Bakgrunnen for at jeg bruker denne saken som et eksempel er:

⁴³ Forskrift 2. juni 1960 nr. 4 i medhold av oreigningslovens § 28 punkt 1

⁴⁴ Rt. 1999 s.513

⁴⁵ Ot.prp.nr.43 (1957) Om lov om ekspropriasjon av fast eiendom (1957) s.31

- Saken er kjent
I tillegg til å være hovedflyplassen i Norge er prosjektet kjent for å være problematisk, da særlig i henhold til grunnervervet. Fordelen med dette er at det ble skrevet en hel NOU om prosjektet.⁴⁶
- Vedtak om ekspropriasjon ble fattet svært kort tid etter arealplan var vedtatt
Ekspropriasjonsvedtaket ble fattet kun tre måneder og fem dager etter reguleringsplanen ble vedtatt. Det kan derfor trolig ikke ha bli satt av nok tid til minnelige forhandlinger før vedtaket ble fattet. Dette begrunner jeg i antall parter som var ekspropriater.
- Ekspropriasjon ble fattet ved kongelig resolusjon i statsråd etter plan- og bygningslov av 1985 § 45 nr. 2 jamfør § 35
Vedtaket etter plan- og bygningslov, både ny og opphevet, er særegne i det at vedtaksmyndighet ikke kan delegeres ned til departement. Det er staten, som vil si Kongen i statsråd, som må fatte selve vedtaket. Dette kan vise hvor uegnet loven er til andre mindre prosjekter.
- Adgangen til ekspropriasjon finnes fremdeles
I plan- og bygningsloven av 2008 ble bestemmelsene videreført fra gammel lov og det er derfor fullt mulig å utføre akkurat samme prosess ved et nytt prosjekt. Det er derfor min vurdering at de samme vilkårene vil gjelde ved et eventuelt nytt vedtak.

Overnevnte eksempel på fravikelse av oreigningslova § 12 andre ledd første punktum ble vedtatt av Kongen i statsråd i 1993.⁴⁷ Grunneiers ønske om å få sikret minnelige forhandlinger i en ervervsituasjon ble i dette tilfellet vektet lavere enn statens behov for å bygge ut samfunnsnyttig infrastruktur uten dialog med grunneier. Det har ikke blitt gjort omfattende endringer i lovverket etter vedtaket i statsråd ble fattet i 1993, og det tyder på at lovgiver kanskje anser loven som tilfredsstillende og fungerende, uten at unnlattelse av fornyelse er en rettskildedefaktor i seg selv. Korte tidsfrister og mange parter er ikke faktorer som gjør at ekspropriant kan unnlate å gå innom minnelige forhandlinger jamfør forarbeidene som finnes til denne bestemmelsen. Derimot kan det være relevant mot drøftelse om forvaltningens skjønn skal bestemme om det er hensiktsmessig å forhandle.

⁴⁶ NOU 1999:28 Gardermo-prosjektet Evaluering av planlegging og gjennomføring (1999)

⁴⁷ Regjeringen, Kgl.res av 10. september 1993 (1993)

Om et krav til en slik vurdering er gjeldende rett er også usikkert, da det ikke finnes drøftelser i lovens forarbeider om at den ikke skal gjelde når staten har ”dårlig tid”, og dette er videre ikke inntatt i lovtekst eller rettspraksis. Det fremkommer ikke fra Gardermoprojektets NOU at det ble gjort forsøk på å oppnå minnelig avtaler med alle parter mellom tiden ekspropriasjonsgrunnlaget forelå og vedtaket ble fattet.

Resultatet av Gardermoenervervene ble at grunnerververne i eksproprierende etater fikk et nytt regelverk, pålagt av Samferdselsdepartementet i 1996. Dette var begrunnet i at Gardermovedtaket ledet til mye politisk støy og resulterte i at Statens Vegvesen utformet etiske retningslinjer for fremtidig grunnerverv som nå blir distribuert til ekspropriater for bruk i fremtidige saker.⁴⁸ Det presiseres at dette kun er forvaltningsinstruksjoner og ikke har endret rettstilstanden.

For å illustrere hva denne dynamikken mellom ekspropriat og ekspropriant kan resultere i har jeg inntatt illustrasjonssak én over i oppgaven. I denne saken var forhandlingsfasen svært mangelfull før behandling i første rettsinstans. Jernbaneverket var i denne saken ikke i direkte kontakt med grunneier, all kontakt gikk igjennom prosessfullmektig og alle forsøk på forhandlinger ble avvist av grunneiers advokat.

Saken jeg viser til illustrerer hva som kan skje dersom minnelige forhandlinger ikke gjennomføres på en riktig måte, som vil si at partene møtes og konsekvensene av å akseptere eller avvise tilbudet blir forklart for grunneier. Hvis man anser illustrasjonssak nummer én som et uheldig resultat så kan man også oppfatte oreigningslova § 12 andre ledd første punktum som en *forvaltningsmessig skranke* for tidlig oppstart av ekspropriasjonsprosessen. Forhandlinger bør som ordlyden sier finne sted og bør følges opp av både erverver og grunneier.

Om oreigningslova § 12 andre ledd første punktum er en juridisk skranke for tidlig oppstart av ekspropriasjon kan jeg derimot ikke si med sikkerhet. Det finnes ingen rettspraksis fra Høyesterett som omfatter vurderingen om *hvilke vilkår som må være oppfylt* før en kan fatte et ekspropriasjonsvedtak uten å forsøke å komme til minnelig enighet.

⁴⁸ Statens Vegvesen. 2014. Håndbok R730: Etiske retningslinjer for grunnerverv. S.6

Det jeg kan si med sikkerhet er at utøvende makt igjennom forskrift bestemte at forhandlinger bør finne sted i alminnelige tilfeller, at lovgiver ikke krevde en ubetinget lovhjemmel med krav om minnelige forhandlinger og at dømmende makt, i et tilfelle, ikke opphevet et ekspropriasjonsvedtak der minnelige forhandlinger ikke fant sted med argumentet om at kravet om forhandlinger ikke er absolutt. I tillegg kommer ekspropriasjonen av områder til Gardermoen hovedflyplass som ikke ble opphevet av domstolene.

Etter det som finnes av rettskilder er det nærmeste jeg kommer en konklusjon det at kravet om minnelige forhandlinger; ”partane kan verta oppmoda om å freista få til ei minneleg semje”, før ekspropriasjon finner sted jamfør oreigningslova § 12 andre ledd første punktum ikke er absolutt. Det kan virke som det er opp til forvaltningens skjønn å vurdere når det er hensiktsmessig å forsøke å nå frem til minnelig avtale. Domstolene har begrenset kompetanse til å overprøve dette, de kan kun gripe inn dersom vedtaket er ugyldig. Domstolene kan altså ikke overprøve forvaltningens frie skjønn, med et mindre unntak gitt at det forekommer utenforliggende hensyn, at vedtaket er uforholdsmessig og urimelig tyngende eller at det er foretatt usaklig forskjellsbehandling.

Derimot vil klageinstansen, i de tilfellene det er klageadgang, ha kompetanse til å oppheve et vedtak som er fattet uten at minnelig forhandling har funnet sted. Klageinstansen har full myndighet til å selv treffe nytt vedtak eller oppheve vedtaket og sende det tilbake til underliggende organ jamfør forvaltningsloven § 34.

I tillegg har jeg funnet litteratur og rundskriv som omhandler denne rettsregelen.

Departementet uttaler følgende i H-14/02:

”Oreigningsloven § 12 annet ledd første punktum bestemmer at partene skal oppfordres til å forsøke å komme til en minnelig ordning før ekspropriasjon settes i verk. Dette er presisert videre i forskrift i medhold av oreigningsloven § 29 nr. 1. Kravet er likevel ikke ubetinget. Dersom det må antas at et slikt forsøk ikke vil lykkes eller at det vil føre til en urimelig forsinkelse, kan det unnlates. At det ikke er blitt forsøkt å inngå en avtale der forholdene kunne ligge til rette for det, innebærer ikke at vedtaket blir ugyldig. Bestemmelsen må likevel tolkes som en klar oppfordring fra lovgiver om at man bør oppmuntre sakens parter til å komme fram til enighet framfor å legge opp til en ekspropriasjonssak.”⁴⁹”

⁴⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2002. Rundskriv H-14/02 Ekspropriasjon på plan- og bygningsrettens område. 32 s. s.8

Keiserud og Sandane skriver at *"Forbeholdet 'i alminnelighet' tar bl.a. sikte på tilfelle hvor det på forhånd er åpenbart at et forsøk ikke ville føre frem eller det vil volde urimelig forsinkelse"*.⁵⁰ Juridisk litteratur og rundskriv fra departementer har mindre vekt enn selve loven og rettspraksis, og jeg har heller ikke funnet noen klareklare kilder på at dette er praksis. Jeg ser derimot ingen motstrid mellom Keiserud / Sandane og departementets tolkning, mot min tolkning av selve rettsregelen; deres tolkning er mer snever, men kan fungere innenfor rammene jeg har konkludert med.

Med denne drøftelsen i bakhånd kan jeg ikke se for meg at oreigningslova § 12 andre ledd første punktum er en generell skranke for vedtak av ekspropriasjon, da bestemmelsen ikke oppstiller en plikt til å gå inn i forhandlinger med grunneier, med mindre organet selv opererer med denne plikten. Det kan de gjøre i henhold til eget etisk regelverk eller retningslinjer, og dette kan være en reell skranke der mislighold kan lede til forvaltningsmessige konsekvenser som eksempelvis ugyldighet jamfør forvaltningsloven. En slik skranke vil derimot ikke utledes av oreigningslova § 2 andre ledd første punktum. En spesiell skranke kan derimot være overordnet instans faglige syn i hver enkelt sak, i de tilfeller der en klageinstans eksisterer.

Siden instansen har kompetanse til å fatte et nytt faglig vedtak vil underliggende organ i praksis måtte rette seg etter overliggende organs syn, noe som igjen vil føre til lengre saksbehandling og tap av tid. Underliggende organ står i prinsippet fritt til å vedta ekspropriasjon som de er delegert fullmakt til etter oreigningslova § 5, men i praksis vil de måtte følge overordnet organs føringer.

Det synes ikke å være reelle skranke for tidlig oppstart etter de bestemmelsene i oreigningslova som jeg har undersøkt. Dette er så lenge organet eksproprierer etter oreigningslova § 2 andre ledd uten plangrunnlag fra plan- og bygningsloven. Vilåret for å benytte seg av oreigningslova er at det finnes et reelt tiltak, og når dette er oppfylt vil ikke loven oppstille skranke. Den oppstiller heller ikke skranke mot forsering av prosessen, så lenge fristene og arbeidet blir utført. En forsering vil kanskje være mest realistisk hvis arbeidet blir utført tidlig, så fristene kan overholdes. I alle tilfeller er fristene og arbeidsmengden påkrevd.

⁵⁰ Sandane, Erling & Keiserud, Erik, 1990. Oreigningsloven : lov 23. oktober 1959 nr 3. om oreigning av fast eige dom / med kommentarer. Tano 333 s. s.176

3.1.2 Plan- og bygningsloven

Temaet for dette kapitlet er om plan- og bygningsloven oppstiller skranker for forsering eller flytting av ekspropriasjonsprosessen. Loven er spesiell på den måten at gyldig plan er ekspropriasjonsgrunnlag både etter oreigningslova §2-2, plan- og bygningsloven kap. 16, samt andre særlover.

Så langt i denne delen har jeg sett på oreigningslovas skranker for tidlig oppstart. Nå skal jeg kort se på plan- og bygningslovens (2008) skranker for tidlig oppstart:

Plan- og bygningsloven trådte i kraft i 2008 som erstatning for plan- og bygningslov av 1985. Bestemmelsen jeg skal vurdere var i plan- og bygningslov (plbl) § 35, og er nå gjeldende rett i plan- og bygningsloven (pbl) § 16-2. Bebyggelsesplan var en detaljering av reguleringsplan, og er nå utgått plantype med unntak av der plantypen fremdeles er gjeldende plan etter plan- og bygningsloven 2008 § 20-6. I tillegg skal jeg se på plan- og bygningsloven § 16-7.

Ekspropriasjonshjemmelen til staten fremkommer rett av plan- og bygningsloven § 16-2 andre ledd. Staten kan ekspropriere med hjemmel i plan- og bygningsloven til gjennomføring av vedtatt reguleringsplan jamfør plan- og bygningsloven av 2008 § 16-2 andre ledd. Planen vil oppfylle vilkåret for ekspropriasjonsgrunnlag i plan- og bygningsloven og i generelle tilfeller oppfylle vurderingskravet etter oreigningslova. Vurderingen etter oreigningslova § 2 andre ledd er viktig da plan- og bygningsloven § 16-2 andre ledd kun gir hjemmel til ekspropriering ved godkjent reguleringsplan, men ikke sier noe om vilkårene i oreigningslova. Siden det ikke fremgår at det er et unntak fra oreigningslova § 2 andre ledd kan en separat avveining være et vilkår i vedtak om ekspropriasjon etter plan- og bygningsloven, jamfør oreigningslova § 30.

Dette i motsetning til eksempelvis plan- og bygningsloven av 2008 § 16-2 fjerde ledd tredje punktum, som illustrerer hvordan lovgiver gir unntak fra bestemmelser i oreigningslova, jamfør oreigningslova § 30. Vilkåret om ”mer til gagn en skade” vil derfor gjøre seg gjeldende jamfør oreigningslova § 30 og § 2 andre ledd, og bør vurderes i tillegg til at reguleringsplanen fremlegges som grunnlag. Dette vil i hovedsak bare gjøre seg gjeldende når det er spesielle faktorer som spiller inn.

Begrunnelsen for den konklusjonen er i Rt. 1999 s.513⁵¹, som er høyesteretts kjæremålsutvalgs drøftelse av lagmannsrettens avgjørelse i Lg. 1998 s.948⁵². Her fra kjæremålsutvalget:

*”normalt ikke er plass for en ny, selvstendig vurdering av ekspropriasjonsinnngrepets nødvendighet og forholdsmessighet i forbindelse med ekspropriasjon til gjennomføring av en reguleringsplan, men at spesielle forhold kan medføre at en slik vurdering likevel er nødvendig.”*⁵³

Denne avgjørelsen presiserer rettstilstanden fra Rt. 1998 s.416. Merk at førstevoterende var i mindretall, men at det var konsensus rundt vurderingen av innholdet i oreigningslova § 2 annet ledd:

*”Jeg er enig med førstvoterende i at begrensningene i adgangen til å sette i verk ekspropriasjon etter oreigningsloven § 2 første og annet ledd gjelder for ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan etter plan- og bygningsloven, og at det normalt ikke er plass for en selvstendig vurdering av innngrepets nødvendighet og forholdsmessighet fordi slike vurderinger er foretatt i forbindelse med vedtakelse av den plan det eksproprieres etter.”*⁵⁴

Begrensningene det refereres til er fra førstevoterendes uttalelse:

”På bakgrunn av kommunens prosedyre bemerker jeg innledningsvis at begrensningene i oreigningsloven § 2 første og annet ledd også gjelder ved ekspropriasjon etter plan- og bygningsloven. Dette følger allerede av at såvel nødvendighetskriteriet i første ledd som kravet om intesseovervekt i annet ledd er utslag av alminnelige ekspropriasjonsrettslige prinsipper, men fremgår dessuten av oreigningsloven § 30 nr 41.”

Det legges derfor til grunn at ekspropriasjon etter plan- og bygningsloven generelt sett ikke krever en vurdering om inngrepet er mer til gagn enn til skade. Men i samme sak opphevede høyesterett et ekspropriasjonsvedtak da ekspropriant allerede hadde full rådighet igjennom festekontrakter. Her fra annenvoterende m/flertall, under 3-2 dissens:

”Dette kan etter min mening ikke være tilstrekkelig i et tilfelle hvor kommunen før ekspropriasjon uomtvistet har full rådighet over arealet etter en tidsubegrenset og gammel festekontrakt, og hvor ekspropriasjonsformålet er gjennomført. Kommunen må i et slikt tilfelle konkret vurdere om ekspropriasjon av de omtvistede arealer likevel er nødvendig, og om inngrepet er mer til gagn enn til skade.”

Ekspropriant har derfor ikke et absolutt fritak fra en vurdering etter oreigningslova § 2 andre ledd. I ekspropriasjonssaker er det derfor en vurderingsskranke før et vedtak etter plan- og bygningsloven § 16-2 kan fattes:

⁵¹ Rt. 1999 s.513

⁵² Lg. 1998 s.948

⁵³ Rt. 1999 s.513

⁵⁴ Rt. 1998 s.416

Eksproprietant må først vurdere om vedtaket er generelt eller spesielt, og videre vurdere om tiltaket er mer til gagn enn til skade gitt at vurderingen faller på at tiltaket avviker fra ordinære ekspropriasjonssaker. Spesielt og avvikende i dette tilfellet er eksempelvis der det offentlige allerede har råderett over en eiendom men ønsker å erverve den av formelle eller finansielle grunner, som nevnt over i Rt. 1998 s.416. Dette kan, som vist ovenfor, bli overprøvd rettslig og faller derfor ikke under eksproprietantens frie skjønn.

Videre er spørsmålet når staten kan ekspropriere. Rettstilstanden i plan- og bygningsloven § 16-7 er en videreføring av 1985-loven. Denne bestemmelsen er den eneste i loven som er bestemmende for når en kan ekspropriere gitt at det foreligger en reguleringsplan. Ordlyden dekker kun kommunen, men det kan tenkes å kunne tolkes dithen at staten er bundet av samme bestemmelse. "Staten" blir ikke nevnt i Innjords bok om plan- og bygningsloven i delen om § 16-7⁵⁵, men er inntatt delen om plan- og bygningsloven § 16-2 andre ledd. Bestemmelsen handler om hvor lenge kommunen kan vente med å ekspropriere, og sier ikke noe mot at ekspropriasjon kan vedtas dagen etter reguleringsplan er vedtatt. Det legges derfor til grunn at det ikke er noen skranker i plan- og bygningsloven for tidlig ekspropriasjon når en vedtatt og gyldig plan foreligger. En skranke for oppfølgig og begjæring av skjønn som følger av plan- og bygningsloven § 16-7 er at oreigningslova § 16 gjør seg fullt ut gjeldende. Dette fremkommer av Høyesteretts ankeutvalg i Rt. 2011 s.1424:

*"Høyesteretts ankeutvalg er på dette grunnlag kommet til at ettårsfristen i oreigningsloven § 16 også gjelder ved ekspropriasjon etter plan- og bygningsloven til gjennomføring av reguleringsplan..."*⁵⁶

I Rt. 2002 s.352 behandlet Høyesterett spørsmålet om når det offentlige kan benytte seg av direkte ekspropriasjonsrett etter 1987-loven, vudereført i plan- og bygningsloven § 16-2.

*"Spørsmålet om på hvilket tidspunkt det offentlige skal benytte seg av sin direkte ekspropriasjonsrett etter plbl. § 35, er et spørsmål som i stor grad må være overlatt til forvaltningens frie skjønn."*⁵⁷

At plan- og bygningsloven ikke legger føringer for når ekspropriasjon med reguleringsplan som grunnlag kan forekomme, verken for staten eller kommunen, anser jeg derfor som et juridisk riktig standpunkt. Skranken ligger derfor i å få planen gyldig. Staten kan følgelig ekspropriere når de vil, gitt at de har en gyldig reguleringsplan.

⁵⁵ Innjord, Frode A.. 2012. Plan- og bygningsloven med kommentarer: Plandelen. Gyldendal Akademisk. 1084 s. s.450

⁵⁶ Rt. 2011 s.1424

⁵⁷ Rt. 2002 s.352 s.360

Har man gyldig plan har man også, i de fleste tilfeller, gyldig ekspropriasjonsgrunnlag. Tidsskranken er å få planen vedtatt og gyldig igjennom klageprosessen, og tidlig oppstart fordrer tidlig vedtak av plan.

3.1.3 Delkonklusjon

Den viktigste skranken for tidlig oppstart i ekspropriasjon er i hovedsak en gyldig reguleringsplan. Som jeg har vist krever et vedtak om ekspropriasjon hjemlet i oreigningslova en vurdering etter Grunnloven § 105 jamfør oreigningslova § 2 andre ledd. Denne skal inneholde detaljer og kart som bakgrunnsinformasjon jamfør oreigningslova § 11 og være fullt ut utredet jamfør oreigningslova § 12. Det loven ikke sier noe om er når dette kan skje. Mine undersøkelser over viser til at ekspropriasjon etter oreigningslova med plan som vurderingsgrunnlag kan utføres når oreigningslovas utfyllende bestemmelser er oppfylt. Siden vilkårene ikke sier noe om når ekspropriasjon kan utføres, så kan man legge til grunn at det påtenkte tiltaket må ha kommet så langt i plan- og finansieringsprosessen at domstolene under et ekspropriasjonsskjønn ikke vil underkjenne vedtaket med begrunnelse i at det i praksis ikke eksisterer noe tiltak å ekspropriere til. Tiltakene man kan ekspropriere til direkte etter oreigningslova står opplistet i oreigningslova § 2 første ledd.

Denne konklusjonen er ikke sammenfallende med plan- og bygningsloven kapittel 16 som viser til at kommunen kan ekspropriere fritt etter at reguleringsplan er vedtatt. Dette fra plan- og bygningsloven § 16-7 som gir kommunen fri hjemmel til å ekspropriere selv om formålet først skal gjennomføres senere. Dette beror, som utredet i delkapittelet om plan- og bygningsloven, på om det er en vedtatt og gyldig plan som grunnlag for ekspropriasjonsvedtaket.

Den viktigste skranken, i tillegg til en bindende reguleringsplan, er som nevnt en vurdering om det er nødvendig å vurdere om et tiltak er mer til gagn enn til skade etter oreigningslova § 2 annet ledd. Som uttalt av Høyesterett vil en plan være et godt nok grunnlag i de fleste tilfeller, men en fullmaktshaver som ikke vurderer om planen er god nok for den enkelte ekspropriasjon risikerer å få vedtaket opphevet av domstolene.

Staten kan tre inn i kommunens rolle, og fatte vedtak etter plan- og bygningsloven i statsråd. Staten vil da være bundet av samme regelsett som kommunene, med unntak av klageinstansene der staten selv er klageinstans.

Vilkåret for ekspropriasjon etter oreigningslova er derfor vedtak med bakgrunn i en vurdering som konkluderer at tiltaket er ”mer til gagn enn til skade”, der tiltaket det eksproprieres til må være reelt og sannsynlig. Vilkåret for ekspropriasjon etter plan- og bygningsloven er et vedtak hjemlet i en gyldig reguleringsplan uten at tiltaket trenger å ha en reell gjennomføringsdato. I tillegg må det vurderes hvorvidt det er et spesielt tilfelle, jamfør Rt. 1998 s.416. Dersom det er et spesielt tilfelle må vedtaket i tillegg til plangrunnlaget, inkludere en ”mer til gagn enn til skade”-vurdering jamfør oreigningslova § 2 andre ledd som konkluderer med at tiltaket totalt sett er mer til gagn.

Skranken for tidlig oppstart etter plan- og bygningsloven vil være tidspunktet planen er gyldig mens skranken for oreigningslova er som nevnt et reelt tiltak. Forsering av prosessen vil være likeledes som oreigningslova. Jeg har dermed funnet skranker for forsering og tidlig oppstart av ekspropriasjon etter de to ulike lovene. Gitt at det skal eksproprieres til jernbane, slik forutsetningen i oppgaven er, så må et av disse vikårssettene være oppfylt for bruk av de respektive lovhjemlene. Jeg har ikke funnet skranker som hindrer tidlig oppstart av ekspropriasjon etter oreigningslova § 2 andre ledd.

3.2 Rettslige skranker for forsering av ekspropriasjonsprosessen

Her vil jeg presentere og drøfte rettsregler og prinsipper som setter begrensninger på hvor fort en ekspropriasjonsprosess kan gjennomføres. For å undersøke om det er mulig å forsere ekspropriasjonsprosessen må jeg vise til hva som er minimumskravet for å gjennomføre prosessen. Jeg deler inn prosessen i ulike bolker som slutter med en milepæl. Milepælene jeg ser for meg er tidspunktet det er aktuelt å begynne prosessen, fattelse av ekspropriasjonsvedtak, eventuell klage til høyere organ, domstolsbehandling, anke og besittelsestakelsesforretning. Spørsmålet er om det er mulig å gå fortere frem, og for å finne ut av det må jeg derfor vise til hva som er minimum etter loven:

3.2.1 De ulike milepælene i ekspropriasjonsprosessen

Første milepæl er når det blir aktuelt å fatte et ekspropriasjonsvedtak. Dette er ikke et formelt definert tidspunkt, men er et forstadium der et godt utført forarbeid vil kunne effektivisere fremdriften frem mot neste milepæl. Vurderinger som kan utføres i forkant kan eksempelvis være avveiningsgrunnlaget etter oreigningslova § 2 andre ledd. Hvis det er en ekspropriasjon uten hjemmel i gyldig plan så kan utredningen delvis eller helt gjennomføres på forhånd. Foreligger det en gyldig plan med aktuell reguleringsformål for tiltaket det eksproprieres til, kan saksbehandler vurdere om det er et spesielt tilfelle som fordrer en ekstra ”mer til gagn enn skade”-vurdering jamfør tidligere drøftelse av plan- og bygningsloven. En slik vurdering kan utarbeides på forhånd. Uavhengig av dette kan utkast til vedtak om ekspropriasjon i stor grad fullføres på et tidlig stadium. Her bør også minnelige forhandlinger jamfør oreigningslova § 12 andre ledd første punktum gjennomføres, med mindre det foreligger særlige grunner til å forsere prosessen.

Andre milepæl er når selve ekspropriasjonsvedtaket skal fattes. Etter oreigningslova § 12 andre ledd andre punktum ”*skal grunneier ha minimum seks uker til å uttale seg om vedtaket*” før det fattes. Videre må saken være helt klarlagt og vurdert, med unntak av økonomiske konsekvenser, jamfør oreigningslova § 2 andre ledd og § 12 første ledd sml. forvaltningsloven § 17. Det er derfor omfattende forarbeider som må være utført før et vedtak om ekspropriasjon kan fattes. Her er det et potensielt innsparingspotensiale: jo mer arbeid som er utført før første milepæl, jo raskere kan vedtak fattes og prosessen gå videre. Samtidig som vedtak om ekspropriasjon er fattet kan organet også fatte vedtak om forhåndstiltredelse etter oreigningslova § 25.

Tredje milepæl er klage over vedtaket. Ekspropriasjonsvedtaket er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd litra b). Med mindre vedtaket er fattet av Kongen i statsråd skal overordnet organ skal behandle klage jamfør forvaltningsloven § 28. Organets kompetanse er absolutt jamfør forvaltningsloven § 34. ”*Fristen for å klage til overordnet organ er tre uker etter mottatt underretning*” etter forvaltningsloven § 29. Her er det et innsparingspotensial dersom man kan sende ut vedtak uten opphold. Videre er ikke overordnet organ bundet av tidsfrist for saksbehandling i, men skal avgjøre saken uten ugrunnet opphold jamfør forvaltningsloven § 11 a første ledd. Skjønnet kan fremmes så snart vedtaket er endelig.

Uansett frist vil det ikke være innsparingspotensiale for underliggende organ: En tidsskranke her kan være overordnet organs saksbehandlingstid. Her kan derfor overliggende organ effektivisere for å sikre effektiv saksgang.

Fjerde milepæl er domstolsbehandling i første instans. Ekspropriasjonssaker behandles etter lov om skjønn og ekspropriasjonssaker (skjønnsprosessloven) jamfør oreigningslova kap. III. ”Når skjønnen er begjært, som kan utføres rett etter ekspropriasjonsvedtaket er endelig”, vil oreigningslova § 25 gi mulighet for forhåndstiltredelse jamfør skjønnsprosessloven § 55 og særlig tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdelsesloven kap. 13. En forhåndstiltredelse vil gjøre prosessen raskere mot tiltredelse og følgelig byggestart. Skjønnsretten kan både ta stilling til vederlaget for ekspropriasjonen etter skjønnsprosessloven kapittel to og lovligheten av selve vedtaket, etter skjønnsprosessloven §§ 48 eller 49. Her om skjønnsrettens myndighet til å omgjøre ekspropriasjonsvedtaket, skrevet av Fleischer:

”En skjønnsrett er ikke opprettet med det formål å gjennomføre en politisk-administrativ hensiktsmessighetsvurdering av samme type som et forvaltningsorgan innenfor stat eller kommune. Skjønnen ser på den konkrete sak, og avgjør hvorvidt de lovbestemte vilkår er tilfredsstillt”⁵⁸

Tiltak for å forsere prosessen her vil kun være for saksbehandler å følge opp frister etter henholdsvis domstolloven, oreigningslova, skjønnsprosessloven, tvisteloven og tvangsfullbyrdelsesloven.

Femte og siste milepæl er muligheten for å anke til overskjønn. Etter skjønnsprosessloven § 32 første ledd sier at skjønn overprøves ved overskjønn. Andre ledd presiserer at selvstendige deler av et skjønn kan prøves særskilt. Begjæring om overskjønn overleveres den myndighet som avsa underskjønnet, jamfør skjønnsprosessloven §33 a. Det er derfor opp til underskjønnets administrator å finne frem til kompetent og riktig domstol for overskjønnet. Saksbehandlingsfrister her vil være de samme som overnevnte, uten at saksøker gjøre annet enn å følge disse.

I alle tilfeller vil et forlik under behandlingen av skjønnen kunne forsere prosessen. Gitt at saken ikke føres på prinsipielt grunnlag så kan det være mulighet for å komme til enighet.

⁵⁸ Fleischer, Carl August. 1978. Norsk ekspropriasjonsrett. Universitetsforlaget. 426 s. s.66

Uavhengig om skjønnnet når opp til overskjønn eller ikke vil saksøker kunne tiltre eiendommen når skjønnnet er rettskraftig, etter å ha ubetalt den fastsatte erstatningen jamfør skjønnsprosessloven § 53.

I alle tilfeller må organet ha finansiering for å betale for eiendommen de eksproprierer.

3.2.2 Delkonklusjon

Å forsere ekspropriasjonsprosessen synes ikke å være uten videre enkelt for det enkelte organ. Organet må forholde seg til flere instanser under prosessen med egne tidsfrister. Derimot vil fristene jeg har utredet i dette kapitlet være den ytre rammen for effektivisering, og i mange tilfeller vil behandlingstiden gå langt utover potensialet. Det vil det være mulig å effektivisere seg inn mot minimum saksbehandlingstid.

Gjennomgående må det sies at det å være forut for milepælene det som vil gi de beste resultatene. Gitt at organet kan varsle om ekspropriasjon, for så å vedta dette så tidlig som loven tillater, vil det være en besparelse. Dette beror på en godt forarbeid som er gjennomgående under hele prosessen, som igjen krever ressurser, ryddig intern saksgang og vilje til gjennomføring.

Som det fremgår over er det ikke mye tid å hente her, med mindre det er vesentlige forsinkelser innad i departementet eller organet som eksproprierer.

3.3 Rettslige skranker for tidlig oppstart med avtaleervert

Avtaleervert er der det offentlige går i forhandlinger med grunneier uten å fatte et direkte vedtak for å kjøpe eiendommen. Her ønsker jeg å undersøke om det finnes rettslige skranker for å starte med avtaleervert, gjerne tidligere enn det finnes ekspropriasjonsgrunnlag.

Avtaleervert innenfor grunnervversinstitusjonen er basert på minnelige forhandlinger med bakenforliggende trussel om ekspropriasjon⁵⁹. Forhandlingsinstitusjonen har jeg beskrevet i henholdsvis den samfunnsvitenskapelige delen av oppgaven og i kapittelet tidlig oppstart av ekspropriasjonsprosessen.

Formkravet til avtaler for å sikre gyldighet fremkommer i henholdsvis NL 5-1-1 og 5-1-2, avtaleloven og ulovfestede avtalerettslige prinsipper, I tillegg finnes det enkelte avtaletyper som er regulert særskilt, for eksempel er det skriftlighetskrav for festeavtaler. Innholdet reguleres av avhendingslova og lov om tomtefeste m.v.

En vurdering og avtale innenfor rammene til ekspropriasjonerstatningsloven er praksis da forvaltningen er bundet til å legge ekspropriasjonsrettslige prinsipper til grunn under minnelige avtaleervert, men dette er ikke lovbestemt.⁶⁰ Fra et juridisk ståsted er vilkår fra ekspropriasjonerstatningslovgivningen veiledende, men organet kan allikevel være bundet via instruks. Det som derimot vil være en skranke for å avvike fra ekspropriasjonerstatningsmetodikken er at grunneieren fritt kan bryte forhandlinger og kreve henholdsvis avtale- eller ekspropriasjonsskjønn der domstolen vil verdsette etter regelverket i ekspropriasjonerstatningsloven. Erstatningen etter loven som minste tilbud er derfor både bundet av instruks og av alternativet grunneier har ved brudd, sikret av skjønnsdomstolen.

Aasebø m.fl.⁶¹ skriver at forhandlinger under trussel av ekspropriasjon er av avtalerettslig art, samt at disse ikke kan regnes som vedtak etter forvaltningsloven. Avtalene vil derfor etter deres syn omfattes av forvaltningsloven kap. II og III, men ikke kap. IV-VI, som styrer offentlige enkeltvedtak.⁶² Samtidig er det flere avvikende uttalelser fra andre kilder i samme

⁵⁹ Aasebø, Kristoffer. 2003. Avtale under trussel om ekspropriasjon - avtalerettslige og forvaltningsrettslige problemstillinger. Tidsskrift for forretningsjus: TFF-2003-64 s.64

⁶⁰ Statens Vegvesen. 2014. Håndbok V742 - Grunnervert til vegformål – Forhandlinger. S.40

⁶¹ Aasebø, Kristoffer. 2003. Avtale under trussel om ekspropriasjon - avtalerettslige og forvaltningsrettslige problemstillinger. Tidsskrift for forretningsjus: TFF-2003-64 s.81 med sekundærkilde Bernt og Ørebech

⁶² Frihagen, Arvid. 1986. Forvaltningsloven kommentarutgave. Frihagen. 528 s. s.48

artikkel. Om oppkjøpet kan regnes som et enkeltvedtak er derfor usikkert, og videre er det også usikkert hvor umiddelbar ekspropriasjonstrusselen må være for at forvaltningslovens bestemmelser skal gjøre seg gjeldende.

For å definere skillet har jeg inntatt tekst fra forvaltningskommisjonens innstilling, med min utheving:

*”[L]ovens rekkevidde er ellers meget vid. Den omfatter all myndighetsutøvelse og annen virksomhet som skjer på det offentlige vegne. Således går også det offentlige forretningsdrift, de rene tjenesteytelser og det man har kalt egenforvaltningen inn under loven når virksomheten utøves av forvaltningsorgan, jfr. nærmere merknadene til § 2 nedenfor. **Men som nevnt er de sentrale bestemmelser om saksbehandlingen begrenset til saker hvor det treffes vedtak.**”⁶³*

Hvis ikke avtalen er et vedtak vil det være en forvaltningsavtale. Selve avtalen vil ikke i seg selv være ensidig bebyrdende gitt at riktig erstatning blir gitt, da eiendom er formuesobjekt jamfør kløfta-dommen og avståelse ikke regnes som en personlig inngripen.⁶⁴ Ei heller vil avtalen binde offentlig myndighet i annen utstrekning at de ikke kommer til å ekspropriere – men dette følger av overføringen av formuesgode til ”riktig” kompensasjon og ikke en avtale om å avstå myndighetsutøvelse.

Etter min vurdering anser jeg ikke forvaltningslovens regler som en reell skranke for tidlig oppstart av forhandlinger og inngåelse av en minnelig avtale. Med forbehold om at det ikke er fattet ekspropriasjonsvedtak parallelt som forhandling av avtale pågår.

Gitt at avtale under trussel om ekspropriasjon ikke vil være et vedtak i lys av forvaltningsloven så vil ikke en gyldig reguleringsplan nødvendigvis utgjøre en forskjell i prinsippene som må legges til grunn ved inngåelse av en avtale. Ekspropriasjonsgrunnlag eksisterer så lenge det finnes et sannsynlig tiltak jamfør oreigningslova, og selv om en reguleringsplan etter plan- og bygningsloven vil gjøre det enklere å ekspropriere så vil ikke vedtaksbestemmelsene gjøre seg gjeldende før det er overveiende sannsynlig at ekspropriasjon kommer til å forekomme.

⁶³ Forvaltningskomiteén, NUT 1958:3 Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning (1958) s.432 til § 1

⁶⁴ Rt. 1976 s.1 "Kløfta-dommen"

Ut over dette har ikke mine undersøkelser konkludert med at det finnes noen begrensninger for statens og derfor underliggende etaters disposisjoner når det kommer til oppstart av frivillige forhandlinger, gitt at relevante fullmakter foreligger. Myndigheten synes å ligge under forvaltningens frie skjønn, innenfor rammene bestemt av overliggende departement.

Det offentlige er bundet av avtaleprinsipper og forvaltningslovens avtalekapitler, og må også vurdere om de skal arbeide etter forvaltningslovens vedtaksbestemmelser for alminnelige eller enkeltvedtak. Denne vurderingen må anses som en reell skranke. Dette er dog en skranke som vil gjøre seg mindre gjeldende ved tidlig oppstart, gitt at ekspropriasjon først skjer etter vedtatt reguleringsplan: Jo lenger unna en reell ekspropriasjonstrussel organet er, jo mindre krav til saksbehandling vil det være etter lojalitetsprinsippet og jo større sjanse er det for at det regnes som en forvaltningsavtale og ikke et vedtak. Så lenge organet følger prinsippene og lovbestemmelsene som er drøftet kan de utføre avtaleerverv så tidlig som mandatet deres tilsier.

3.4 Rettslige skranker for reduksjon av forhandlingsperioden

Her vil jeg undersøke om selve forhandlingsperioden for frivillige oppkjøp kan effektiviseres. Jeg vil kun se på om det er rettsregler som står i veien for å forhandle raskt når organet først går inn i forhandlinger.

Som jeg drøftet i forrige delkapittel er ikke forhandlingsfasen bundet av spesielle lovregler. Her vil lojalitetsprinsippet gjøre seg gjeldende. I motsetning til ekspropriasjon der forvaltningen er myndighetsutøver, vil forvaltningen i dette tilfellet være en part. Oppkjøpsforhandlinger er i prinsippet kommunikasjon mellom den interesserte part og parten med eiendom. Dette blir videre drøftet i den samfunnsvitenskapelige delen av oppgaven. Organet ligger under Samferdselsdepartementet som igjen ligger under regjeringen. Hvordan forvaltningen oppfører seg ovenfor grunneier vil derfor reflektere på de, og konsekvensene vil være politiske, om ikke også straff og sanksjoner.

Generelt sett har forvaltningen en veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11. Denne er omfattende, ufravikelig og skal utføres av eget tiltak, se bestemmelsens andre ledd første punktum. Veiledningsplikten går også over i det ulovfestede lojalitetsprinsippet innenfor kontraktsretten, utdypet i delkapittelet 3.4.1 under. Her tar jeg for meg lojalitetsprinsippet i den utstrekning jeg mener det er nødvendig for mine problemstillinger.

3.4.1 Kort om lojalitetsprinsippet

En mulig juridisk skranke for reduksjon av forhandlingsperioden før eventuell ekspropriasjon kan være lojalitetsprinsippet. Generelt sett går prinsippet ut på at en part som sitter med informasjon som har betydning for motpartens beslutningsgrunnlag skal dele denne informasjonen. Dette prinsippet fordrer veiledning fra forvaltningen som sterk part ovenfor grunneier som svak part.

Prinsippet er, som deler av avtalerettens prinsipper for øvrig, basert på ulovfestet rett og ikke på lovregler. Prinsippet er fleksibelt og favner bredt.⁶⁵ Kjernen av prinsippet er, ifølge Falkanger, at man må ta hensyn til motpartens interesser.

⁶⁵ Simonsen, Lasse. 1997. Prekontraktuelle ansvar: det alminnelige prekontraktuelle ansvar, ansvar ved gjennomføring av anbudskonkurranser. Universitetsforlaget. 1033 s. ISBN 82-00-22928-9 s.256

Dette er en plikt og således ikke valgfritt.⁶⁶ Lojalitetsprinsippet er et prinsipp som Høyesterett konsekvent benytter seg av. Prinsippet gjør seg gjeldende i alle faser av et kontraktsforhold, se Rt. 1988 s.1078:

“Jeg legger til grunn at det i kausjonsforhold, som i kontraktsforhold ellers, må stilles krav til aktsom og lojal opptreden fra kreditors side overfor kausjonisten. Dette kravet til aktsomhet og lojalitet må gjelde ikke bare ved stiftelsen av kausjonsforpliktelsen, men så lenge forpliktelsen består, og det må gjelde selv om kausjonen er gitt etter anmodning fra hoveddebitor. En annen sak er at det neppe er treffende, som hevdet av ankemotparten, å si at kausjonen her er gitt etter anmodning fra hoveddebitor. Men det må i kausjonsforhold også stilles krav til kausjonisten. Han må utvise aktsomhet og vil, etter forholdene, kunne måtte opptre aktivt for å ivareta sine interesser. Kravene til kreditors opptreden må nettopp ses i lys av hva det er rimelig å forvente av kausjonisten.”⁶⁷

Her kan jeg også vise til Rt. 2010 s.1478

“Det er i rettspraksis og teori lagt til grunn at den lojalitetsplikten som gjelder mellom partene i et kontraktsforhold, også kan komme inn før endelig avtale er inngått, jf. Rt. 1992 side 1110, Rt. 1995 side 543, Rt. 1998 side 761; Lasse Simonsen, Prekontraktuelt ansvar 1997 side 7, Viggo Hagstrøm; Obligasjonsrett 2003 side 85-86 og Geir Woxholth, Avtalerett, 7. utgave 2009 side 199 flg. Utgangspunktet må likevel være at det gjelder en stor grad av handlingsfrihet på forhandlingsstadiet, og at den alminnelige lojalitetsstandard gir uttrykk for en minimumsstandard, jf. Simonsen l.c. De avgjørelsene fra Høyesterett som jeg tidligere har nevnt, gjaldt alle forretningsmessige forhold. Avtaleforhandlinger mellom private parter vil typisk være mer uformelle. Jeg nevner dette fordi formaliseringen av dialogen mellom partene vil være en sentral vurderingsfaktor ved fastleggelsen av beskyttelsesnivået.”⁶⁸

På avsnitt i dommen vises det til at en part ikke kan hevde egne interesser uten å ivareta interessene til motparten.

Videre legger Høyesterett i Stiansen/OBOSdommen at en ikke kan påføre andre parter tap ved å utnytte egen forhandlingssituasjon⁶⁹. Fra dette kan man slutte at lojalitets- og opplysningsplikten er sterkere jo mindre kyndig motparten er eller jo mindre kunnskap motparten har i det aktuelle avtaleområdet. Her kan man trekke en parallell til boligvisning: Hvis man tar med seg fagfolk på visning vil man ha en svakere klagerett enn hvis man går dit som uopplyst boligkjøper.

⁶⁶ Thorsen, Arne Falkanger. 1993. Lojalitetsplikt i kontraktsforhold Jussens Venner, 1993 s 36–54 s.37

⁶⁷ Rt. 1988 s.1078 s.1084

⁶⁸ Rt. 2010 s.1478, avsnitt 30 og 31

⁶⁹ Rt. 1992 s.1110 s.1115-1116

Vurdering av lojalitet og styrkeforhold som prinsipper i den ulovfestede avtaleretten fremkommer blant annet i Rt. 1987 s.442:

”På denne bakgrunn antar jeg at avtalen ikke var bindende for Hansen, enten man forankrer dette i avtalelovens § 33 eller i alminnelige ulovfestede regler om lojalitet i kontraktsforhold. Jeg legger i denne sammenheng vekt på at banken framstår som den kyndige part. Hansen har samiskspråklig bakgrunn og er neppe heller særlig forretningsmessig kyndig i slike forhandlinger som det her er tale om. Dette måtte skjerpe bankens aktsomhets- og lojalitetsplikt.”⁷⁰

Partene, da særlig en sterkt part slik som banken i dette tilfellet var, plikter derfor å opplyse den andre parter om forhold som kan ha konsekvenser for kontraktsforholdet.

Opplysningsplikten ble også behandlet i Rt. 1984 s.28. Her fremkommer følgende:

”I denne sak er forholdene slik at banken etter min mening ikke kan bygge noen rett på Kristoffersens kausjonserklæring når den ikke foretok seg noe for å bringe på det rene om Kristoffersen hadde fått opplysninger som banken burde forstått måtte være relevante for hans vurdering. Jeg mener for min del at kausjonserklæringen er ugyldig etter avtaleloven § 33, men iallfall vil den rammes av ulovfestede regler om lojalitet i kontraktsforhold.”

Lojalitetsprinsippet kan minne om urimelighetsbestemmelser som avtalelovens §§ 33 og 36. Selv om de har overlapp vil lojalitetsprinsippet bli vurdert i tillegg til andre bestemmelser. I Rt. 1984 s. 28 ble Tromsø Sparebanks debitor frifunnet da banken burde, som profesjonell part, ha forstått at forholdet mellom debitor og kausjonist ikke var ryddig.⁷¹ Ifølge Nazarian strekker lojalitetsprinsippet seg lenger enn avtaleloven § 33.⁷² Videre viser jeg til et utdrag fra dommen som viser at retten vurderte både prinsippet og avtalelovens bestemmelse, likt som i referert over i Rt. 1987 s.442:

”Jeg mener for min del at kausjonserklæringen er ugyldig etter avtaleloven § 33, men iallfall vil den rammes av ulovfestede regler om lojalitet i kontraktsforhold.”⁷³

Avtaleloven § 36 stiller seg noe annerledes. Denne bestemmelsen går kun på avtalens innhold og ikke på partenes adferd. Bestemmelsen vil dekke også tilfeller der lojalitetsprinsippet ikke gjør seg gjeldende.

Det samme gjelder andre veien, der selve resultatet kan gå klar av avtaleloven § 36, men adferden til partene kan gjøre avtalen ugyldig etter lojalitetsprinsippet.⁷⁴

⁷⁰ Rt.1987 s.442 s.446

⁷¹ Rt. 1984 s. 28

⁷² Nazarian, Henriette. 2007. Lojalitetsplikt i kontraktsforhold. Cappelen akademisk forlag. 585 s. ISBN: 978-82-02-27226-5 s.71

⁷³ Rt. 1984 s.28

Leonhardsen og Ringvoll skrev i Jussens venner 01/2007 at lojalitetsprinsippet kun kan påberopes som ugyldighetsgrunn dersom motparten kan klandres for manglende informasjon, og krever derfor ikke et objektivt opplysningsansvar.⁷⁵ Dette underbygges av Nazarians avhandling⁷⁶ som illustrerer dette blant annet med Rt 1998 s.761 (min uthevning):

*”Hvilken rettslig norm dette hendelsesforløpet her skal vurderes opp mot, er noe uavklart i norsk rett; det er en sparsom rettspraksis og ikke noen helt entydig juridisk teori når det gjelder vilkårene for erstatning for negativ kontraktsinteresse. Men utgangspunktet må være at **det kreves en klanderverdig opptreden under kontraktsforhandlingene - illojalitet, uredelighet, forledelse eller liknende.**”⁷⁷*

Veiledning- og opplysningsplikten etter lojalitetsprinsippet er omfattende og som vist ovenfor sterkt nok stilt som rettskilde til at Høyesterett bruker det som tolkningsmoment når de evaluerer om avtaler er gyldige.

3.4.2 Delkonklusjon

Det fremkommer av mine undersøkelser at selv om forvaltningen står relativt fritt til å starte forhandlinger når de måtte ønske (gitt at de har fullmakter, se drøftelse i neste kapittel) så vil de fortsatt være bundet av lojalitetsprinsippet og forvaltningsloven § 11. Dette kan ha betydning for hvor raskt de kan gjennomføre forhandlingene på et hvilket som helst stadium i plan- eller grunnervvervsfasen av et prosjekt. Styrkeforholdet med tanke på faglige- og økonomiske ressurser kan også tenkes å variere, men forvaltningen vil uansett være en sterk part i lys av å ha ekspropriasjonshjemmel.

Grunneier må etter aktsomhets- og lojalitetsprinsippet forstå innholdet avtalen, og tilbudet må være i størrelsesorden riktig jamfør drøftelsene i om i kapittel 3.3.

⁷⁴ Sekundærkilde Nazarian, Henriette. 2007. Lojalitetsplikt i kontraktsforhold. Cappelen akademisk forlag. 585 s. ISBN: 978-82-02-27226-5 s.72 ref. primærkilde Simonsen, Lasse. 1997. Prekontraktuell ansvar: det alminnelige prekontraktuelle ansvar, ansvar ved gjennomføring av anbudskonkurranser. Universitetsforlaget. 1033 s. ISBN 82-00-22928-9 s.157

⁷⁵ Ringvoll, Leonhardsen. 1973. Pragmatisk i prinsippet – om lojalitetsprinsippet i kontraktsforhold. Jussens venner 01/2007. S.45

⁷⁶ Nazarian, Henriette. 2007. Lojalitetsplikt i kontraktsforhold. Cappelen akademisk forlag. 585 s. ISBN: 978-82-02-27226-5 s.249

⁷⁷ Rt. 1998 s.761

En parallell til lojalitetsprinsippet, for offentlig forvaltnings del, er veiledningsplikten det offentlige har etter forvaltningsloven kap III. Her vil det være noe overlapp, men en offentlig ekspropriant vil like fullt være bundet av begge deler. Innenfor disse kravene kan jeg ikke se at det finnes noe effektiviseringspotensial: En betraktning er derfor at disse to faktorene danner en ramme for hva det er mulig å effektivisere seg mot.

Først når forvaltningen har oppfylt disse kriteriene kan de avslutte en forhandlingsperiode og fullføre kontraktinngåelsen med grunneier. Hvor raskt dette kan gjøres vil bero på motpartens kompetanse og tilgjengelige ressurser hos forvaltningen. Jeg anser derfor de forvaltningsloven og lojalitetsprinsippet som reelle juridiske skranke ved forsøk på å forkorte forhandlingsperioden.

Organet vil ikke kunne effektivisere prosessen hvis det går på bekostning av grunneiers forståelse av egen situasjon. Lojalitetsprinsippet er en reell skranke for hvor fort det offentlige kan gå frem i saksbehandlingen. Jeg har vist hvordan prinsippet vever seg inn i blant annet avtaleloven og høyesterettspraksis, og litt om hva som kreves i form av saksbehandling. En slik effektivisering vil derfor havne langt ned på prioriteringslisten, med mindre det er svært ineffektive prosesser i det aktuelle organet.

3.5 Forvaltningens fullmakter og bevilgninger som skranke

Her vil jeg se på hvordan forvaltningens fullmakter, instruks og bevilgninger kan være en skranke for forhandlinger. Organer som er underlagt utøvende makt vil ikke bare begrenses av lovverket, men også av hvor mye penger de får utbetalt og hva de blir instruert om å bruke disse midlene til.

Samferdselsetatene er underlagt Samferdselsdepartementet. I tillegg er de bundet av lover og andre stortingsvedtak fra lovgiver. Etatenes myndighet er derfor etter instruksmyndigheten begrenset innenfor de instruks som de har mottatt.

Etter kgl.res. har flere etater fått fullmakt til å ekspropriere til eget formål etter oreigningslova, og for Jernbaneverkets vedkommende, har de også instruks om å bygge og vedlikeholde jernbaneinfrastruktur. Dette krever eiendom, og det er derfor ikke tvil om at de har fullmakt til å utøve grunnerverv for å sikre grunn til egne formål.

Denne generelle fullmakten er ikke delegert ned til saksbehandlernivå. Dette er en klar skranke innad i organet: Saksbehandlere i Jernbaneverket må innhente tillatelse fra et høyere saksbehandlernivå for å gi tilbud i hvert enkelt erverv. Praksis hos Statens Vegvesen er at saksbehandlere er delegert denne fullmakten på laveste nivå.

Videre er bevilgninger en potensiell skranke. Bevilgningene kommer som en følge av Nasjonal Transportplans føringer og statsbudsjettet fra Stortinget, og også eventuelt fra Regjeringen ved disponering av frie midler. Disse kommer med føringer som etaten må følge. Prioriteringer fra overordnede instanser må følges, og i prinsippet kan penger kan ikke forskutteres før de er bevilget. Praksis avviker fra dette da organet over tid har brukt opsjoner i standardmalen for minnelig avtale. Dette innebar at organet avtale en rett til å gjennomføre et erverv i fremtiden, uten at grunneier nødvendigvis ble kompensert hvis tiltaket ikke ble gjennomført.

Det som kan anses som en skranke er bevilgningstidspunktet. Bevilgninger til ordinært grunnerverv blir gitt etter det foreligger reguleringsplan.

3.5.1 Forvaltningsinstruks som skranke

En instruks som kan være en skranke kommer fra Gardermo-prosjektets evaluering, jamfør Silkoset-utvalget som førstnevnte rapport fungerer som sekundærkilde til, at dette ble ikke ble praktisert under grunnervervet til Gardermoen hovedflyplass. Utvalget kritiserte særlig at Luftfartsverket v/OSL ikke gikk ut med ”riktig pris” som utgangspunkt i minnelige forhandlinger, da de mente at det var viktig at motparten bør ”få en følelse av å oppnå noe gjennom forhandlinger”. I etterkant utformet Luftfartsverket skriftlige etiske retningslinjer for grunnerverv som er pålagt for videre avtale- og ekspropriasjonsarbeid innad i verket:

”Videre har Luftfartsverket vurdert og tatt rapporten fra Silkoset-utvalget til etterretning, og har i kjølvannet av den utarbeidet skriftlige etiske retningslinjer for grunnerverv som alle som er involvert i slike prosesser er pålagt å følge.”⁷⁸

For å vise en sammenheng mellom denne rapporten og andre samferdselsetaters etiske retningslinjer har jeg her inntatt et utdrag fra Stortingets spørretime, fra statsråden for Samferdselsdepartementet:

⁷⁸ NOU 1999:28 Gardermo-prosjektet Evaluering av planlegging og gjennomføring (1999) 18.5.2

*"Alle vegkontorene i Statens vegvesen har også rapporten. Rapporten har bl.a. vært omtalt på et fagseminar i Vegvesenet i august i år. Videre har Vegvesenet planlagt et seminar for alle vegkontorene i desember i år der kommunikasjon og kundebehandling i samband med grunnnerverv skal være et hovedtema. Gardermorapporten vil utgjøre en del av bakgrunns materialet på dette seminaret. I NSB er rapporten sendt til alle utbyggingsenhetene og til det personalet som arbeider med grunnnerverv, bl.a. til utbyggingsenheten i Drammen, som har ansvaret for jernbaneutbyggingen gjennom Vestfold."*⁷⁹

Dette er videre referert til i Statens Vegvesens Etske retningslinjer for grunnnerverv⁸⁰, og i Jernbaneverkets materiell fremkommer det at alle avtaler skal inngås innenfor erstatningsrettslige regler.⁸¹

3.5.2 Delkonklusjon

Det synes ikke å være større skranker for den formelle tillatelsen til å utøve grunnnerverv ovenfor andre parter. Grunnnerverv vil i stor grad bero på faglig skjønn og tekniske krav som følger med samferdselsutbygging.

Skrankene som jeg har funnet kan utbedres uten endring i lov, men det vil være mest hensiktsmessig å utføre de med støtte fra lovgiver. Bevilgningstidspunktet er en skranke som bør vurderes i NTP. Videre er mangel på delegert myndighet til hver enkelt grunnnerverver en skranke som Jernbaneverket selv kan endre.

De etske reglene satt ut av regjeringen er ikke en juridisk skranke som følge av avtale- og ekspropriasjonslovverket, men vil likefullt være en reell skranke for forvaltningen. Reglene krever en gitt metodikk, og krever eksempelvis umuligheter som benyttelse av differanseprinsippet i minnelig stripeerverv. Dette kan resultere i en erstatning på kr null som er faglig riktig, men man kan ikke tenke seg at en grunneier vil akseptere avståelse basert på en nullerstatning. Dette gjelder spesielt siden et eventuelt rettslig vedsettingsskjønn må dekkes av ekspropriant, og grunneier vil da ikke ha noe å tape på å få en uavhengig verdsetting.

Dette er et mellomstjikt i oppgavens juridiske del. Overordnede instruksener må følges av forvaltningen og det finnes konsekvenser for brudd. Disse er ikke omfattet av lovverkene jeg tar for meg i denne oppgaven og leder følgelig ikke en drøftelse. Instruksene er ikke å regne

⁷⁹ Stortinget - Møte onsdag den 27. november 1996

⁸⁰ Statens Vegvesen. 2014. Håndbok R730: Etske retningslinjer for grunnnerverv. S.6

⁸¹ Jernbaneverket. 2015. Grunneier møter Jernbaneverket. S.5

som rettsregler, og skrankene jeg har funnet her kan forseres dersom utøvende makt skulle ønske dette.

4. Samfunnsvitenskapelig undersøkelse

I den samfunnsvitenskapelige undersøkelsen vil jeg presentere teori og undersøkelser av forhandlingsforløpet i en grunnervervssak. Her vil jeg komme med betraktninger som kan støtte seg på rettsregler, men i hovedsak vil drøftelser være faglige. I kapittel 5 skal jeg sammenstille dette med den juridiske delen i kapittel 3. Først vil merknader bli presentert, da disse er det nærmeste jeg kommer til et teorikapittel i oppgaven. Etter dette har jeg dagens situasjon, og en oppsummering av intervjuene jeg har utført. Til slutt vil jeg drøfte delproblemstillingene mine i lys av de foregående delkapitlene i kapittel 4.

4.1 Innledende merknader

Her presenterer jeg teorien som er benyttet i oppgaven. Teori i denne forstanden er nærmere “vedtatte sannheter” enn det jeg presenterer i empiridelen av oppgaven, og benytter faguttrykk slik som de benyttes i bransjen. I tillegg vil lovbestemmelsene og bruken av disse, jamfør kapittel 3, i hovedsak også kunne regnes som teori. Videre er grunnerverv et fag som både bygger på erfaring og regler. Herunder kommer empiri, som er resultatet av undersøkelser. Empiri kan over tiden danne teori ved at denne blir reproduisert med like resultater over tid. For å kunne se en sammenheng mellom problemstillingene mine, kapittel 3 og kapittel 4 må jeg først presentere ekstra terminologi før jeg tar for meg intervjuene mine i kapittel 4.2.1-4.2.8.

Planskygge er situasjonen hvor en eiendom er mellom oppstart av planarbeid i et område frem til ervervet i området er avklart og utført. Når markedet forventer at en eiendom kommer til å bli berørt av et tiltak og derfor kan bli underlagt et tiltaksforbud vil eiendommen kunne bli mindre ettertraktet i markedet. For å illustrere dette har jeg inntatt et kort utdrag av abstraktet til en masteroppgave fra UMB:ILP (NMBU), om planskyggenes effekter:

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.⁸²

⁸² Braate, Magnus. 2012. Planskyggen : effekter på eiendom gjennom langsiktig planlegging av offentlig infrastruktur. Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.

En *opsjon* er en rett som en part har til å kjøpe et formuesgode i fremtiden. Avtalen kan også inneholde en pris som avviker fra fremtidig verdi.

Transaksjonskostnader er kostnader som er en del av den totale kostnaden til et prosjekt eller gjøremål. Det som skiller transaksjonskostnader fra det ordinære kostnadsbegrepet er at det ikke omfatter utbetalingen som går til å betale for varen man fremforhandler pris om.

Transaksjonskostnader er de utgiftene og tidsbruken som går med til å fremforhandle avtalen. Eksempelvis er dette i denne oppgaven saksbehandling, utgifter til domstolsbehandling, transport m.v.

Man kan derfor sette opp kostnadsbegrepet slik:

Totalkostnad = transaksjonskostnader (tid + utlegg) + fremforhandlet erstatningsbeløp

Som nevnt over har jeg her presentert hva som kan sies med større sikkerhet enn empirien i følgende kapittel. De ulike nivåskillene i samfunnsvitenskapelig metode skiller seg fra den juridiske delen der kildene er mer fremtredende i henhold til Eckhoffs rettskildelære.

4.2 Videre funn

Her presenterer jeg mine funn i oppgaveprosessen. I denne samfunnsvitenskapelige empiridelen har jeg benyttet "grunneiers aksept for eiendommens situasjon" som faguttrykk, og har avgrenset meg mot videre utredning av psykologiske faktorer og forhandlingsteori. Her legger jeg til grunn at grunneiers aksept / modning er en faktor, og forsøker kun å forklare hva jeg mener med uttrykket. Dette begrunner jeg med at alle mine respondenter var samstemte i at det er en faktor, og at dette ikke dekkes av min grad. For å få med dette i oppgaven måtte jeg, etter min vurdering, ha skrevet dette sammen en som er kyndig i psykologifaget.

Som empiriske undersøkelser i denne oppgaven har jeg valgt å innta illustrasjonssaker samt å intervju kandidater med master i eiendom ved NMBU og én jurist med erfaring innenfor grunnervervsfaget og ekspropriasjonsprosessen. Dette er for å belyse hva de reelle problemstillingene er innenfor bransjen.

Her blir dagens praksis presentert som hvordan prosessene skal utføres per dags dato. Umiddelbart anses en ren oppdeling av teori og empiri som unødvendig vanskelig i et fag som er basert på praksis og erfaring, uten at det er fastlagt absolutte fremgangsmåter. Oppdelingen i oppgaven her er følger av metodeteorien for samfunnsvitenskapelig metode. Oppgaven bør følgelig leses uten et skarpt skille mellom kapitlene 4.1 og 4.2.

4.2.1 Dagens situasjon: Generelt om eiendomskjøp fra forvaltningens side – hvorfor og hvordan

"Hvorfor kjøper det offentlige opp eiendom?" For å kunne forklare hvorfor, og i det hele tatt om prosessen bør effektiviseres må jeg vise til hvordan normal prosedyre for oppkjøp er. Særlig spesielt for punkt 4.2.1 - 4.2.3 er at de er basert på samtaler med respondent B som beskriver dagens situasjon, sammenstilt med undervisning ved NMBU. Dette har blitt kildetriangulert med de øvrige respondentene, og har reliabilitet og validitet i det at hvis grunnlaget for bransjen hadde avveket fra det respondent B har sagt i våre samtaler så ville ikke intervjumalen kunne ha produsert reproduerbare svar. Respondent B har gått igjennom dette epirigrunnlaget med meg i møte 26.05.2015 og godkjent innholdet. Samtalene er omskrevet til en gjennomgående tekst og har derfor en mer teoretisk fremstilling.

Ulike statlige, fylkeskommunale og kommunale forvaltningsorgan har samfunnsoppdrag som krever at de må kjøpe opp eiendom for å utføre tiltak eller sikre samfunnsmessige verdier. Dette er gjerne funksjoner og verdier som må plasseres i andre kategorier enn hvis fortjenesteorienterte organisasjoner skulle ha eid eller driftet de samme arealene. Eksempelvis kan fortjenesteorienterte funksjoner være kontorvirksomhet, serveringssteder og servicebedrifter som bilverksteder m.v. Dette stiller seg noe opp mot den offentlige forvaltningen, hvis grunnfunksjon inkluderer et mandat for å sikre befolkningen grunnleggende infrastruktur, og videre ulike tilbud som går alt fra grunnleggende samfunnsfunksjoner, her etter oreigningslova § 2 første ledd, som sikring av folkehelse, sykehus, posthus, fengsel og til mer kulturelle og "vage" kategorier som kulturminnetiltak og feriehem. Slike funksjoner er vanskelige å verdsette i kroner og øre, i motsetning til virksomheter som er avhengig av et lokale og selger tjenester og varer mot betaling.

Funksjonene det offentlige sikrer ved slike oppkjøp er viktige for utviklingen av samfunnet, noe som er nødvendig grunnlag for både offentlige og private bedrifter, og som private videre bygger sin fortjeneste på. Tilsvarende er dette bogrunnlaget for privatpersoner, da verdien på en bolig vil være svært redusert uten grunnleggende offentlige funksjoner som tilkobling til vei, vann og avløp m.v. Det er derfor et viktig prinsipp i forvaltningen og norsk rettsforståelse generelt at disse samfunnsmessige funksjonene er noe alle må tåle å få i nærheten av seg, fordi det er noe resten av samfunnet både bygger på og som alle direkte og / eller indirekte nytter seg av. Eksempelvis vil selv den mest innesluttede grunneier ha behov for varer, og disse må frembringes med båt, trailer og / eller tog, som igjen fordrer at det offentlige får muligheten til å bygge ut havner, veier og jernbane. I tillegg vil de aller fleste ha behov for strøm, kloakk og andre grunnleggende offentlige funksjoner, som igjen fordrer utbygging av infrastruktur som strømnnetttraseer, kloakkanlegg- og ledninger m.v. Tålegrensene for slike inngrep i den private sfære er derfor høy og terskelen for å få erstatning for tapte estetiske og støyfrie kvaliteter ved egen eiendom henholdsvis etter grannelova og forurensningsloven derfor tilsvarende høy. Rent praktisk og økonomisk sett ville det vært umulig å utvikle et samfunn, da særlig et kompakt samfunn der funksjoner ligger inntil eller oppå hverandre, hvis det offentlige skulle ha vurdert og erstattet alle inngrep etter estetiske kriterier. For å bruke en mer folkelig forklaring så kan man ikke forvente å bo i eller i nærheten av Norges hurtigst voksende by og samtidig ha et rolig landlig preg over eiendommen med utsikt over sjøen. Det skal mye til å få erstattet kvaliteter som ikke er en direkte ulempe på eiendommen,

og dette er noe jeg tok opp særskilt i den juridiske delen av oppgaven (se: utbyggingen av Gardermoen hovedflyplass, kap. 3.1.1).

Statlig og kommunal forvaltning, samt særlig private bedrifter der Kongen i statsråd har delegert særskilt myndighet etter henholdsvis oreigningslova §§ 3 og 5, har en utvidet mulighet til å erverve eiendom til eget virkeområde. De kan gå rundt det private markedet og på den måten sette grunneier i en helt annen forhandlingssituasjon: forhandlinger under trussel av ekspropriasjon. En mer detaljrik utredning av forhandlingsinstitusjonen med ekspropriasjonstrussel er utredet av Aasebø⁸³, men på kortform er at grunneier mister forhandlingsutfallet som ender med brudd og at eier får beholde eiendommen sin. Dette vil gjelde uansett om fremgangsmåten grunnerverv ved minnelig avtale eller ekspropriasjon blir ”valgt” av oppkjøperen. Oppfattelsen fra grunneiers side kan føre til etiske dilemmaer⁸⁴ som kan virke truende. Grunneier settes i en posisjon der egen eiendom skal gå til offentlige funksjoner, og der eier verken kan velge å gå inn i ordinære oppkjøpsforhandlinger eller reelt sett velge å bryte forhandlingene⁸⁵ hvis ikke tilbudet er akseptabelt.

I ytterste konsekvens kan det fattes vedtak om ekspropriasjon. Ekspropriasjon vil si at de som representerer den allmenne interessen og har fått delegert ekspropriasjonshjemmel tvangserverver eiendommen og verdsetting fastsettes av de alminnelige domstolene. Et vedtak om ekspropriasjon er et inngrep overfor en part som krever hjemmel i lov, jamfør legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113. Som drøftet i den juridiske delen av oppgaven kan det også bli ekspropriet fra offentlig eier. I denne sammenhengen betyr dette at parten ikke er et offentlig organ som utøver myndighet, da det offentlige kan eie eiendom og også bli ekspropriet fra. Det er derfor viktig å skille mellom det offentlige organ som ekspropriet og som grunneier. Inngrepet er en avveining av samfunnets behov mot privat selvbestemmelsesrett og dette kan virke avskrekkende på en part som blir satt i en situasjon der det offentliges inngripen går inn i den private sfære. Det er derfor strenge krav og prosedyrer som sikrer grunneiers rettigheter. Perspektivet fra grunneiers syn går jeg ikke videre inn på i oppgaven.

⁸³ Aasebø, Kristoffer. 2003. Avtale under trussel om ekspropriasjon - avtalerettslige og forvaltningsrettslige problemstillinger. Tidsskrift for forretningsjus: TFF-2003-64 s.64

⁸⁴ Rognes, Jørn K. 2015. Forhandlinger. Universitetsforlaget. 2015. 218 s. ISBN 978-82-15-02462-2 s.126

⁸⁵ Rognes, Jørn K. 2015. Forhandlinger. Universitetsforlaget. 2015. 218 s. ISBN 978-82-15-02462-2 s.100

Samferdselsetater har som vist over et reelt behov for eiendom, og det er i innbyggernes interesse å avgi eiendom til viktige funksjoner. Dette er et viktig resonnement som er et av grunnlagene for oppgaven, da jusen er laget for å gjøre nettopp dette.

4.2.2 Grunnerverv - minnelige avtaler

I tråd med god forvaltningsskikk og som lov om overføring av fast eiendom også oppstiller som et alternativ bør minnelige avtaler tilstrebes. Jeg vil derfor vise hvordan ordinære oppkjøp fungerer etter dagens institusjonelle rammer og om etatene følger dagens pålagte prosedyrer. Jeg skal også presentere etatenes tidsbruk ifølge deres egne interne tabeller.

Gjeldende praksis for grunnerverv er gjennomgående innenfor i den enkelte etat, men den varierer noe mellom de ulike erververetatene. Dette fremkom klart i intervjurunden. I denne oppgaven har jeg valgt å fokusere på samferdselsetaten Jernbaneverket.

I overføringslova, som er fellesloven for ekspropriasjon fra og med 1959, § 12 annet ledd fremkommer det klart at erverver / ekspropriant bør gå inn i forhandlinger med mål om en minnelig løsning. Dette er felles for ervervende parter uansett om de eksproprierer med overføringslova, veglova, plan- og bygningsloven eller andre særlover med mindre disse spesifikt sier noe annet jamfør overføringslova § 30. Prinsippene som omfatter erstatning for minnelig erverv er politisk bestemt via forvaltningsinstruks til å være de samme som brukes i ekspropriasjonsprosessen, ref. kap. 3.5.1, som vil si at prinsippene i ekspropriasjonserstatningslova skal benyttes til verdsettelse av aktuelle eiendommer som skal erverves.

Det legges til grunn at oppnåelse av minnelig løsning i grunnerverv i stor grad er prosessøkonomisk lønnsomt for etatenes prosjekter. Besparelsene kommer ikke fra selvtelsen for arealet. Disse utbetalingene er utmålt med bakgrunn i rettspraksis etter ekspropriasjonserstatningslova.

Transaksjonskostnadene derimot, som er kostnadene som går utenom den direkte ytelsen til grunneier, er lavere ved minnelige forhandlinger.

Transaksjonskostnader forekommer uansett saksspor (se figur 6: Spormodellen) da det uavhengig av spor vil være nødvendig med saksbehandling og kontakt med grunneier (se figur 5: Styringsystemet for Jernbaneverket), men ved å fullføre en minnelig forhandling uten brudd vil ikke kjøper behøve å betale for avtaleskjønn eller ekspropriasjonsskjønn og alle utgiftene som følger med dette jamfør skjønnsprosessloven. Eksempel på medfølgende utgifter kan være grunneieradvokater, takstmannsgebyr, befaringskostnader, utstrakt intern saksbehandling, egne advokater og rettsgebyr. Dette er blant annet illustrert ved sak nr 1 i kapittelet om illustrasjonssaker.

En minnelig forhandling innenfor en ervervsak med trussel om ekspropriasjon er en forhandlingsform som avviker fra ordinære frivillige forhandlinger, ref kap. 3.3. Hva sistnevnte innebærer går jeg også inn på i kapitlet om grunneiers modning. Minnelige forhandlinger og eventuelt påfølgende minnelig avtale er en avtalebasert institusjon der partene avtaler en løsning seg imellom uten at det resulterer i en dom. I mellomstadiet her havner avtaleskjønn, der selve avtalen om avståelse er minnelig, mens en oppnevnt skjønnsrett fastsetter erstatningen etter ekspropriasjonerstatningsloven. (se spor B i figur 6: Spormodellen)

Etaten som erverver eiendommen stiller med en grunnerverver med faglig kompetanse innenfor forhandling og eiendom. Denne fungerer som en motpart til grunneieren som må avstå eiendom. Dette kan oppfattes som et språk i kompetansegrunnlag og derfor som en ensidig forhandling i grunneierens disfavør. Organet har uansett alltid overtak i kraft av ekspropriasjonshjemmel. Departementet har også avgitt instruks om at om at erstatning etter minnelig avtale skal følge ekspropriasjonerstatningsrettslige regler. Dette kommer i tillegg etatens ønske om å fremstå som en rettferdig motpart. Dette fremstår som vanskelig å kommunisere til en grunneier som ikke har kompetanse på feltet, og kompenseres delvis ved å gi støtte for grunneieradvokater.

Når det offentlige har fattet et enkeltvedtak etter forvaltningsloven og plan- og bygningsloven, og en reguleringsplan er rettslig bindende så vil det i de aller fleste tilfeller være bestemt at eiendom skal avstås hvis prosjektet blir gjennomført.

Gitt at prosjektet får finansiering vil forhandlingene hovedsakelig gå på hvor stort vederlag som skal ytes, i hvilken form dette skal utbetales og eventuelle fordeler som grunneieren kan fremforhandle. Alternativet til dette er brudd, som igjen vil føre til at sakssporet vil gå over til avtaleskjønn (se spor B i figur 6: Spormodellen) eller ekspropriasjonsskjønn (se spor C1/C2 i figur 6: Spormodellen).

Om minnelige forhandlinger fungerer eller ikke beror ofte på om grunneier aksepterer situasjonen han/hun og eiendommen befinner seg i etter at en reguleringsplan er i arbeid eller kommer til å bli vedtatt. Konseptet aksept redegjør jeg for i kap 4.2.3. Gitt at grunneier aksepterer eiendommens situasjon vil det være større mulighet for å nå igjennom med integrasjonsforhandlinger. Dette går ut på at partene kan nå frem til en løsning som vil være fordelaktig for alle, og at den totale gevinsten vil øke for begge parter.⁸⁶

Der det finnes samarbeidsvillige grunneiere vil det også finnes grunneiere som trenerer. Sistnevnte er nevnt i rapporten Not in my backyard⁸⁷, eller NIMBY på kortform. Konseptet NIMBY er at en befolkning er for utbygging av samfunnskritisk infrastruktur, så lenge dette ikke bygges ut i nærheten av der en bor selv. I Norge er grensen høy for hva den enkelte grunneier må tåle, og terskelen for å tvinge til seg støyreduksjonstiltak eller erstatning for ulemper som følger med et infrastrukturtiltak er henholdsvis høy og særdeles høy jamfør bestemmelsene i naboloven og forurensningslova. Dette fremgår av lovbestemmelsenes ordlyd, særlig naboloven § 2 tredje ledd, jamfør vurderingene over: Samfunnsutvikling er påregnelig og skal derfor ikke erstattes utover det som går over tålegrensen som domstolene selv fastsetter ved vurdering etter naboloven. Et unntak er om det bare berører en liten gruppe mennesker jamfør naboloven § 2 fjerde ledd. Etter forurensningsloven § 6 første ledd nummer 2) er støy definert som en forurensningskilde, men etter forskrift for forurensningsloven § 5-4 nr. 1 er grensen 42 dB i snitt over hele døgnet (per 28.04.2015), og skal videre rettes med tiltak og ikke erstatning etter § 5-9. Per instruks er tallet 45 dB for togframføring da tog ikke støyer kontinuerlig. Videre er det kun permanent støy og ikke midlertidige avvik det er snakk om her jamfør § 5-4 nr. 4. Dette er viktig å ha i bakhånd for å vurdere hvem som blir berørt av et tiltak. Mer naborett enn dette kommer jeg ikke til å gå nærmere inn på i denne oppgaven.

⁸⁶ Rognes, Jørn K. 2015. Forhandlinger. Universitetsforlaget. 2015. 218 s. ISBN 978-82-15-02462-2 kap. 4

⁸⁷ P J SIDERIUS and AHM BUFFING, 'NOT IN MY BACKYARD' OPENBAAR VERVOER COLLOQUIUM 1995

Grunnerververe kan også støte på andre problemer som ikke kan formildes. Grunneiers livssituasjon eller helsetilstand kan gjøre at det ikke er ønskelig eller mulig å gjennomføre en minnelig forhandling. Et eksempel på dette er om grunneier er i en salg- eller skifteprosess som gjør at det ikke er ønskelig med anleggsvirksomhet på det gjeldende tidspunktet. Grunneier kan ha interesse av å trenere prosessen. Et annet eksempel er sykdom m.v. som kan gjøre det praktisk, juridisk og / eller etisk umulig å gjennomføre reelle forhandlinger.

En skranke er følelser. Eiendom er gjenstand for følelser, da særlig eiendom som er eid i en familie igjennom generasjoner. Dette er en tematikk som særlig følger jordskiftefaget) men også kommer til syne under grunnerverv. Erververs arbeid blir her å forklare prosessen og benytte seg av mye tid for å modne grunneiere.

Gitt at forhandlingene ender i minnelig avtale ytes det et vederlag for ervervet areal. Dette kan være resultatet selv om det ervervede arealet ville utløst en nullerstatning i skjønnsretten etter dagens rettspraksis. Dette kalles gjerne signaturpåslag, og avtales av prosessøkonomiske årsaker. Bakgrunnen for dette er at det skal være et incentiv for å komme til forhandlingsbordet i alle situasjoner, og et pengeincentiv er mer håndgripelig for en grunneier som sannsynligvis ikke sitter inne med fagkunnskap om hvor tung den videre prosessen er. Dette er også motstridene mot føringene og konseptet om at ekspropriasjonserstatningsnormen skal følges i grunnervervsprosessen, men dette vil ikke bli behandlet videre i oppgaven.

Grunneier og erverver kan også møtes på midten i slike forhandlinger. Gitt at grunneier aksepterer tiltaket men ikke tilbudet om erstatning så kan partene avtale å gå til avtaleskjønn. Dette fører til en avtale som er en tilnærmet komplett grunnervervsavtale, der erstatningsposten blir erstattet med en avtale om at organet skal påkoste skjønn og dette kan resultere i tillatelse til å tiltre arealene. Dette er en ventil for grunneiere, men muliggjør også hastearbeid for grunnerververne der dette er nødvendig. Her kan etaten tilegne seg forhåndstiltredelse og grunneier sikrer rettighetene sine i form av domstolsbehandling på et senere tidspunkt.

Det er også en reell mulighet for å gå tilbake til forhandlinger etter avtaleskjønn er avtalt, noe som også forekommer i mange tilfeller. Avtalen blir da erstattet med en fullstendig minnelig kjøpsavtale.

Her har jeg vist hva en minnelig avtale er. Dette er den foretrukne måten å erverve eiendom på, og er også den vanligste måten å utføre prosessen på. Uten å ha hold i kilder annet en respondentene er det bare et par prosent av grunneiere som ender i ekspropriasjonssporet. Dette gjør minnelige avtaler til hovedregelen og derfor et av de viktigste verktøyene i en grunnerververs faglige verktøykasse.

4.2.3 Grunneiers modning og aksept for eiendommens situasjon

Her vil jeg vise frem et vilkår for å kunne forhandle om eiendom i offentlige prosjektsaker, og vise hvordan man kommer frem til aksept fra nektelse. Det presiseres at uttrykket “grunneiers aksept for eiendommens situasjon” er noe jeg som oppgaveskriver har formulert for å beskrive dette vilkåret, og at dette ikke er en bransjenorm. Dette kan anses som en milepæl i grunneiers modning i ervervsprosessen, altså punktet etter at eieren har akseptert at overdragelse og tiltak kommer til skje, men før avtaleinngåelse.

Når et offentlig tiltak er vedtatt og en eventuell reguleringsplan er utferdiget og vedtaksprosessen er ferdig vil det foreligge et tvangsgrunnlag for oppkjøp av eiendommer. Som tidligere nevnt vil et tvangsgrunnlag gi en forskyvning i makt- og rettighetsforholdene⁸⁸ mellom partene. Omveltningen fra en normalsituasjon til en forhandlingssituasjon med trusler og ultimatum kan oppleves problematisk for grunneiere.

Rognes definerer makt slik:

“Vi definerer makt som evnen til å påvirke den andre parten til å ta de beslutningene du selv ønsker skal tas”⁸⁹

Dette er Rognes generelle definisjon av makt. Om det offentlige i Norge benytter seg av makt på samme måte, eller i det hele tatt har samme overtak og samtidig oppfyller bestemmelsene i lovverket er lite trolig. Men det som er mer vanlig er at det offentlige sitter med både større faglig kompetanse enn grunneier, samt lovhjemmel til å utøve erverv uten samtykke: Forvaltningen sitter med makt etter at det blir aktuelt å benytte seg av et tvangsgrunnlag.

⁸⁸ Rognes, Jørn K. 2015. Forhandlinger. Universitetsforlaget. 2015. 218 s. ISBN 978-82-15-02462-2 kap.11

⁸⁹ Rognes, Jørn K. 2015. Forhandlinger. Universitetsforlaget. 2015. 218 s. ISBN 978-82-15-02462-2 s.188

Motstykket til dette er grunneiers rettigheter, som blant annet omfatter lojalitetsprinsippet som utredes kort i kap. 3.4.1 samt muligheten til å gå til sak. Grunneier kan derfor velge å kjempe mot selve avståelsen, mot en eventuell forhåndstiltredelse og mot det offentliges verdsettelse av det aktuelle arealet som skal erverves.

Det finnes rettspraksis på dette området, som viser at det ikke nødvendigvis er fordelaktig for grunneier å benytte seg av disse mulighetene. Sandefjordkjennelsen⁹⁰ fastsatte prinsippet i norsk rett at det er eiendommens økonomiske verdi etter overdragelsen satt opp mot verdien før overdragelsen som skal erstattes. Dette kan være tilfellet ved små stripeerverv, der verdidifferansen kan være null. Praksis blant respondentene synes å være at etaten aldri vil forsøke å oppnå avtale der grunneier ikke sitter igjen med en form for erstatning. Da vil ikke grunneier ha noe å tape ved å gå til avtaleskjønn eller ekspropriasjonsskjønn.

Rognes sier videre om rettigheter:

"[...]I situasjoner hvor det er mulig å skape positive forhandlingssoner gjennom å omdefinere konflikten via integrasjonsforhandlinger, er domssystemet med sitt rettighetsprinsipp en dårlig arena for konfliktbehandling"⁹¹

Som det fremgår av henholdsvis grunnerv- og ekspropriasjonskapitlene kan bruk av rettighetene resultere i en nullerstatning. Skjønnsretten står også fritt til å fastsette erstatning etter ekspropriasjonserstatningsloven, og verdsettingen trenger ikke være i grunneiers favør. Grunneier vil derfor potensielt påføre seg selv et tap ved å benytte seg av slike rettigheter. Dette kommer i tillegg til at grunneier ikke vil få kompensert tid benyttet til saksbehandling og deltakelse i retten.

Å få flyttet grunneiers tankegang fra forhandlingsbrudd til samarbeid er en av grunnerververenes hovedoppgaver. For å illustrere dette empirisk har jeg inntatt illustrasjonssak 3 i oppgaven ref. kap 2.3.

⁹⁰ Rt. 1976 s.1507 "Sandefjordkjennelsen"

⁹¹ Rognes, Jørn K. 2015. Forhandlinger. Universitetsforlaget. 2015. 218 s. ISBN 978-82-15-02462-2 s.113

En tilnærming til modningsprosessen er at denne kan spare grunneier for en langtrukken prosess som, slik jeg har vist over, kan ende med et dårligere resultat. Rent totalt sett kan det virke som det er sjeldent at grunneier oppnår et bedre netto resultat i en ekspropriasjonsprosess, særlig fordi eieren bruker tid på å lese seg opp på fagfeltet og i rettsmøter og ikke blir kompensert for dette.

4.2.4 Forhandlinger

I delkapitlene i 4.2 frem til 4.2.4 har jeg oppsummert respondentenes svar på mine intervju spørsmål, jamfør metoddelen av oppgaven. Kapittel 4.2.4-4.2.8 er omskrevet og sammenfattet hva respondentene har ment om spørsmålene i oppgavens intervju mal. Følgelig representerer ikke nødvendigvis de påfølgende delkapitlene dagens situasjon.

For å illustrere hva integrasjonsforhandlinger kan føre til har jeg intervjuet en jurist (respondent F) i Jernbaneverket Stab. Respondenten forteller at det ofte oppstår synergieffekter i prosjekter som grunneiere kan nytte seg av senere, da særlig hvis en god minnelig fremforhandlet avtale ligger til grunn. Et eksempel på dette er et prosjekt Jernbaneverket har i Ski / Langhus, der riggområdet, istedenfor å bli tilbakeført til original stand, ble overlevert ferdig opparbeidet til industri. Et annet eksempel er der etatene har behov for deponi, og grunneier får fylt igjen en ravine og derfor kan opparbeide ny dyrket mark. Siste eksempel kan være anleggsveier til prosjekter som blir overdratt til grunneier for bruk til jord- eller skogsbruk som en del av avtale.

Respondentene gir uttrykk for at det vil være formålstjenlig for alle partene å forhandle i de aller fleste ervervssaker. Kommunikasjon er derfor viktig da grunnerververen må vise grunneier hvordan prosessene fungerer og hva konsekvensen av de ulike prosessporene kan være (se figur 6: Spormodellen). Av ulike årsaker vil ikke aksept oppnås i alle saker, da eiendom er eid av grunneiere, som i mange tilfeller er privatpersoner uten noen forutsetninger for å forstå prosessen eller viktigheten av store samferdselstiltak vektet mot den enkeltes private eiendomsrett. Ressurssvake grunneiere synes å være hovedregelen, men det finnes også ressurssterke grunneiere hvor noen trenerer prosessene. Grunnerverv med minnelig løsning er den ønskelige metoden for oppkjøp til formål oppstilt i oreigningslova § 2 og andre særlover for organisasjoner med ekspropriasjonsrett etter oreigningslova § 30.

4.2.5 Fullmakter

Etter min vurdering har jeg gjort et interessant og uventet funn i denne kategorien. Fullmaktspraksis i Statens Vegvesen og Jernbaneverket avviker mye fra hverandre. I Statens Vegvesen har en grunnerverver fullmakt til å inngå avtaler om kjøp av eiendom til en pris opp til 50 000kr på etatens vegne. Hvis det er to grunnerververe som signerer kan de binde etaten til oppkjøp opp til 1 000 000kr. I Jernbaneverket har grunnerververene ingen fullmakt til å kjøpe eiendom, da disse avgjørelsene gjøres på et høyere nivå. I et prosjekt har Jernbaneverket nå delegert fullmakt ned til erververnivå på prøve. Det er også verdt å nevne at Jernbaneverket kan fatte vedtak om ekspropriasjon og forhåndstiltredelse i samme vedtak, mens i Statens Vegvesen har de kun fullmakt til å fatte vedtak om ekspropriasjon og de må derfor til Vegdirektoratet for å fatte vedtak om forhåndstiltredelse. Forvaltningsinstruksjoner er drøftet nærmere i kap. 3.5. Konsekvensen av dårligere fullmakter kan være større tidsbruk, noe som også kan føre til brudd i forhandlingene.

4.2.6 Grunnerverv, tidlig oppstart

Grunnerverv starter i hovedsak i etatene etter reguleringsplan er vedtatt og finansieringen er i orden. Det forekommer at etatene utfører noen strategiske oppkjøp av eiendommer som helt åpenlyst vil bli berørt av trasévalg. Dette skjer i tidlig planleggingsfase; etter trasévalg for jernbanesporet, men før reguleringsplanen er vedtatt. Dette går mot politiske føringer og finansiering må etatene finne selv. Måten etatene løser dette på per dags dato er å låne penger fra egne prosjekter som er finansierte, for så å betale dette tilbake når ny finansiering er på plass. Dette gjør de blant annet for å få tak i objekter tidlig som legges ut på markedet (grunnet ordinært salg, skilsmisse, dødsfall m.v.), da det anses som unødvendig å la nye eiere kjøpe eiendom som med stor sikkerhet skal erverves i løpet av få år.

Jeg fikk inntrykk av at respondentene fra Jernbaneverket ønsker å starte tidligere med oppkjøp.

Kontrollintervjuet hos Statens Vegvesen avslører at det ikke er en vedtatt sannhet at tidlig oppstart av grunnerverv er ønskelig. Dette er særlig relevant for mindre prosjekter der reguleringsplanen kan endres under reguleringsprosessen, men også for større prosjekter der det er muligheter for å flytte en trasé under reguleringsplansfasen av prosjektet.

Fra NOU 1999:28 fremkom følgende som oppsummering fra rapporten om Gardermoen-ervervene:

“Vedkommende mener dessuten at det burde vært satt av mer tid for grunnervervet. Denne delen av prosessen har en tendens til å bli undervurdert og svært ofte blir det for knapt med tid, på tross av at denne delen er den vanskeligste for dem som blir berørt. Det bør også overveies å bevilge noe av grunnervervsbudsjettet på et tidligere tidspunkt slik at det er mulig å innløse eiendommer tidligere. Bevilgningene kommer først når utbyggingen skal finne sted, og ofte har den planlagte utbygging i mellomtiden skapt problemer for dem som av andre grunner allikevel hadde tenkt/er nødt til å selge - pga. alder, flytting fra distriktet o.l. Disse vil ikke få solgt sine boliger i markedet lenger, og når de heller ikke kan kreve innløsning straks, blir forholdet låst på en måte som kan virke urimelig. Det hadde også vært en fordel om det var blitt stilt midler til disposisjon for midlertidige grunnerverv på et tidlig tidspunkt i plan- og utbyggingsprosessen.”⁹²

Dette gir empiri for effektiviseringsdelen av grunnervervsfasen.

4.2.7 Grunnerverv, effektivisering

I tillegg til at et relativt enstemmig intervjuutvalg stiller seg skeptisk til en raskere grunnervervsfasen, har jeg også inntatt et utdrag fra Aasebø (med egen utheving):

*“For den potensielle ekspropriet vil det ofte være vanskelig å avgjøre hvor lenge man skal gjøre forsøk på å komme frem til en minnelig avtale. Jo lengre tid man bruker på forhandlinger, jo senere får man satt i gang ekspropriasjons- og skjønnsprosessen. Normalt bør den potensielle ekspropriet ikke vente alt for lenge før varsel om vedtak om ekspropriasjon eller samtykke til ekspropriasjon iht. oreigingsloven § 12, 2. ledd sendes ut. **Problemet er imidlertid at når varselet først er sendt og ekspropriasjonsprosessen er i gang, kan det ødelegge forhandlingsklimaet, og dersom det tidligere var vanskelig å nå frem til en avtale, så kan det etter ekspropriasjonsvarsel er sendt være nærmest umulig.**”⁹³*

En kortere og mer intens oppkjøpsfase kan føre til tidligere ekspropriasjonsvedtak for avtalene man ikke har kommet i havn med. Tidlig vedtak kan føre til at et videre forhandlingsgrunnlag forsvinner.

4.2.8 Om modning / aksept

Det synes å være enighet rundt det at å oppnå modning til det punktet der grunneier aksepterer at tiltaket må utføres og grunn må avstås, er tett koblet opp mot hvor fort et prosjekt kan gjennomføres.

⁹² NOU 1999:28 Gardermo-prosjektet Evaluering av planlegging og gjennomføring (1999) kap.24-6

⁹³ Aasebø, Kristoffer. 2003. Avtale under trussel om ekspropriasjon - avtalerettslige og forvaltningsrettslige problemstillinger. Tidsskrift for forretningsjus: TFF-2003-64 s.70

Hvis grunneier velger å legge seg på linje med etaten i en ervervsak vil ikke fristene i oreigningslova og forvaltningsloven gjøre seg gjeldende, og det kan tenkes at man får en gevinst i antall dager brukt før tiltredelse er oppnådd. Dette vil være særlig lønnsomt i hasteprojekter der anleggsstart blir forsinket av at en grunneier trenerer prosessen, for å sette anleggsmaskiner på vent kan tenkes å utgjøre en større utgift enn de 2-5% av prosjektutgiftene som går til grunnervervsfasen. Den store besparelsen innad i grunnervervprosessen vil være verdsettelsesprosessen. Fra respondentene kommer det også klart frem at spor A i Figur 6: Spormodellen er klart minst arbeidskrevende. Spor B med avtaleskjønn vil kreve «forarbeider og advokater», mens spor C(1/2) kan kreve fra mye til svært mye ressurser alt ettersom hvor ressurssterk grunneier er, altså hvilke muligheter grunneier benytter seg av innenfor klage og støy av typen politisk m.v. Det konkluderes med at det er mange tidstyver som kan spares inn. Å oppnå aksept for spor A vil følgelig forkorte saksbehandlingstiden i et prosjekt. Ordinær saksbehandlingstid tilsier at det kan ta opptil to år å erverve en bebygd eiendom, alt ettersom hvor stor motstand grunneier utøver.

4.2.9 Illustrasjonssaker

Illustrasjonssakene er ment å vise hvordan enkelte resonnementer kan slå ut i prosessen. Sakene er plassert i eget hovedkapittel da disse er delt mellom den juridiske og den samfunnsvitenskapelige delen av oppgaven, men er i denne delen inntatt som empiri.

4.2.10 Jernbaneverkets oppstartsdatoer og prosessvarighet for grunnerverv: oppkjøp

For å kunne se på effektiviteten av etatens arbeid må jeg utføre flere øvelser. Jeg må se hvordan ordinær prosedyre er for etaten, som vil si hvor lang tid de bruker på de ulike prosessene, hvordan disse utføres og hva tilbakemeldingene er. Dette har jeg gjort ved å intervjuer grunnerververe og samle inn datagrunnlag fra større projekter. I tillegg må jeg se på teorien for grunnerverv og forhandling for å se hva som er gjennomførbart med utgangspunkt i hva som vil være akseptabelt for eksempelvis etatens, departementets og derfor politikernes rykte. Dette vil være en samfunnsvitenskapelig faktor som kan ha innvirkning på om eventuelle nye instruksjoner kan bli godkjent.

For oppgaven bruker jeg Jernbaneverkets tidsskjema for grunnerverv i et prosjekt:

Tidsskjemaet er ikke en fasit på hvor lang tid et organ bruker på grunnerverv i et større prosjekt.

29		Grunnerverv starter	249 dager	ma 01.05.00	to 12.04.01
30	☐	Forberedelse	5 mndr	ma 01.05.00	fr 15.09.00
31	☐	Minnelige forhandlinger	150 dager	fr 15.09.00	to 12.04.01
32		Alle parter fått tilbud	0 dager	to 12.04.01	to 12.04.01

Figur 7 Tidsbruk for grunnerverv (oppkjøp) i prosjektfase for Jernbaneverket

34		Ekspropriasjon	175 dager	ma 04.12.00	fr 03.08.01
35	☐	Varsel om søknad	6 ukr	ma 04.12.00	fr 12.01.01
36		Vedtak + søknad	8 ukr	ma 15.01.01	fr 09.03.01
37		Klagefrist	5 ukr	ma 12.03.01	fr 13.04.01
38		Klagebehandling JBV	1 mnd	ma 16.04.01	fr 11.05.01
39		Klagebehandling Samf.dpt.	3 mndr	ma 14.05.01	fr 03.08.01
40					

Figur 8 Tidsbruk for ekspropriasjon i prosjektfase for Jernbaneverket

41		Forhåndstiltredelse	261 dager	ma 04.12.00	ti 04.12.01
42	☐	Varsel om forhåndstiltredelse	6 ukr	ma 04.12.00	fr 12.01.01
43	☐	Søknad og vedtak og FT	8 ukr	ma 15.01.01	fr 09.03.01
44		Klagefrist	5 ukr	ma 12.03.01	fr 13.04.01
45		Klagebehandling	1 mnd	ma 16.04.01	fr 11.05.01
46		Klagebehandling samf. dpt.	3 mndr	ma 14.05.01	fr 03.08.01
47	☐	(For husinnløsinger/gårdstun o.l gjelder særlige forhold. Må starte min 18.mnd før tiltredelse)	0 dager	ti 04.12.01	ti 04.12.01
48					

Figur 9 Tidsbruk for forhåndstiltredelse i prosjektfase for Jernbaneverket

49		Besittelsestagensforetning	81 dager?	ma 06.08.01	ma 26.11.01
50		Begjæring til namsmannen	1 dag?	ma 06.08.01	ma 06.08.01
51		Behandling namsmannen	20 dager	ti 07.08.01	ma 03.09.01
52		Klagefrist for namsretten	3 mndr	ti 04.09.01	ma 26.11.01
53	☐	(Dersom oppsettende virkning start 4 uker senere)	1 dag?	ma 02.07.01	ma 02.07.01
54					
55		Tiltredelse	0 dager	ma 26.11.01	ma 26.11.01
56					

Figur 10 Tidsbruk for besittelsestagensforetning i prosjektfase for Jernbaneverket

Samtlige utklipp er fra dokumentet “Fremdrift Grunnerverv”, som er interndokumentasjon i Jernbaneverket.

4.3 Drøftelser

Her kommer jeg tilbake til problemstillingene fra innledningen i oppgaven. (Drøftelsen kombinerer teori, empiri og faglig tilnærming for å belyse problemet jeg har sett for meg da jeg startet oppgaveskrivingen.) Spørsmålet er ut fra delproblemstilling 1.1 og 1.2: "Kan forvaltningen fremskynde og effektivisere oppkjøpsprosessen for jernbaneprosjekter innenfor dagens lovverk?" En viktig presisering her er at jeg har besvart problemstillingen på en faglig måte med grunnlag i teori og empiri og ikke anvendt de juridiske skankene jeg har utredet i kapittel 3. Selv om rettsregler og juridiske prinsipper er i høyeste grad teorigrunnlag for hvordan grunnerververe opererer så vil jeg i det vesentlige holde delene adskilt frem til kapittel 5.

4.3.1 Delproblemstilling 1.1: Tidligere start av oppkjøpsfase

Som nevnt i kapittel 4.2 starter dagens grunnerverv etter reguleringsplanen er vedtatt for det aktuelle området. I eksempelprosjektet bruker Jernbaneverket fem måneder på. Totalt var grunnerverv antatt å vare i bortimot to år frem til tiltredelse av alle eiendommene (se figur 7-10).

Varigheten av grunnervervsfasen kan være problematisk for andre prosjektfaser. Grunnerverv er en kritisk og noen ganger langvarig fase av et prosjekt, men dette hensyntas ikke alltid av ledelsen. Dette kan gjelde helt fra prosjektledere, som er grunnervervens leder, til politisk ledelse på høyeste hold. Det er et ønske fra flere hold om at byggestart skal være tett opp til bevilgningsdato. Det kan derfor formålstjenlig å analysere prosessene; i det legger jeg at prosessen enten skal starte tidligere, være kortere i varighet eller begge deler. I denne delen av drøftelsen skal jeg se på om det er mulig å starte prosessen tidligere.

I interndokumentene jeg har fått tilgang til kommer det frem at Jernbaneverket har en oppstartsdato for erverv som virker bedre tilpasset byggherrefunksjonen etaten har enn grunnervervsfunksjonen. Umiddelbart virker det rart at grunnerverv har en startdato som er senere enn de politiske vedtakene som sikrer oppstart for aktuelle prosjekter. Det samme kan sies om at forberedelsene er berammet til en tidsperiode der oppkjøpsprosessen kunne ha vært i gang.

Erstatningsutmåling for grunnerverv skal utføres etter ekspropriasjonserstatningsrettens prinsipper, jamfør forvaltningsinstruksen som ble drøftet i kapittel 3. Erverv, utenom tidligere nevnte strategiske tidlige oppkjøp, fremforhandles under umiddelbar trussel om ekspropriasjon. Denne trusselen vil også være tilstedeværende ved oppkjøp før reguleringsplanvedtak, men der vil den være mindre gjeldende. Forhandlingsgrunnlaget for oppkjøp vil derfor stille seg noe annerledes dersom oppkjøp skal foretas før rettslig bindende plan ligger til grunn.

For å gå videre i dette resonnementet vil jeg flytte meg fra ”er det et ønske om tidlig erverv” til ”hvor tidlig kan ervervet gå i gang”, og drøfte vilkårene for at dette skal være mulig å gjennomføre.

Planleggingsprosessen og teorien bak denne er ikke med i oppgaven og jeg forutsetter at leser har grunnleggende kunnskap om hvordan denne fungerer. Jernbaneverket har store prosjekter som Inter City, Follobanen m.v på gang. Det er særlig i slike prosjekter at omfanget av grunnerververenes arbeid er stort og tidspresset for å starte er stort fra flere hold.

Tre av fire faglige respondenter og en politisk respondent har svart at det er ønskelig med tidligere oppstart av grunnerverv. Kontrollintervjuet viser at det finnes delte meninger om dette, men da utbygging av jernbane er i andre konstruksjons- og kostnadsklasser kontra veiutbygging så legger jeg mindre vekt på dette enn uttalelser fra flere erfarne grunnerververe i Jernbaneverket. Det er derimot viktig å nyansere synet og jeg tar av den grunnen med meg dette inn i drøftelsene.

I utgangspunktet er ikke minnelig oppkjøp av eiendom en juridisk styrt prosess i samme grad som ekspropriasjon. Utformingen av og innholdet i kjøpskontrakter er bundet av formelle krav i lov som er drøftet i foregående kapitel, og i tillegg er den offentlige part bundet av opplysnings- og lojalitetsplikten, særlig i lys av at de er sterk forhandlingspart ovenfor grunneier. Øvrige skranker for tidlig oppstart ble vurdert i den juridiske delen av oppgaven, og sammenfalt med grunnlag i forhandlingsteorien ser det ut som etaten står fritt til å starte når den vil. Rettsreglene setter således ingen formelle skranker for tidlig oppstart, og har etaten fullmakt og disponible midler kan den starte når den vil.

Om tidlig oppstart av erverv er teoretisk mulig er én ting, men om det er praktisk gjennomførbart er en annen vurdering. Rent faglig sett kan det tenkes at det ikke er hensiktsmessig å starte oppkjøpsfasen før man har en vedtatt trasé og utferdiget en konsekvensutredning der dette er påkrevd. Etter intervjurunden med grunnerververe og dypdykk i NOUer og forhandlingsteori er min foreløpige konklusjon at det ikke bør startes tidligere enn en fastsatt trase. Grunnlaget for oppstart bør derfor være at traséplasseringen er fastlagt, og at det offentlige ikke bør være eiendomsspekulanter. Dette er også i tråd med dagens instruksjer. Det ville vært betenkelig hvis organet kjøpte og eksproprierte areal til jernbaneformål før arealformålet var fastlagt. Siden det vil være et faglig grunnlag for å flytte en trasé før en konsekvensutredning har konkludert med at prosjektet er gjennomførbart, så mener jeg at oppkjøp før dette vil være forskuttering i resultatet av faglige prosesser, og følgelig marginalisere denne delen av planprosessen.

Fordelen med å bruke en konsekvensutredning som nullpunkt for oppkjøp er at en slik utredning kan være utferdiget i forkant av anleggsstart. Konsekvensutredning er et påkrevd forarbeid for reguleringsplan for større prosjekter slik som jernbane, se plan- og bygningsloven §§ 4-2 og 12-10, og vil gi mulighet for å gi grunneierne god tid til å akseptere eiendommens situasjon, som igjen kan gi grunnlag for å øke prosentandelen minnelige avtaler. Samtidig vil ikke planskyggen gjøre seg gjeldende i større grad da prosessene er offentlige og markedet vil mest trolig allerede ha kompensert for berørte eiendommer når en konsekvensutredning er ferdig og traséen er bestemt. Planskyggen kan derimot bli kortere da planen kan bli realisert raskere overfor berørte grunneiere, noe som kan være en positiv konsekvens av tidligere grunnerverv.

For å flytte nullpunktet må også bevilgningen som følger et prosjekt overføres organet på et tidligere tidspunkt. Det synes å være et gjennomgående ønske om tidlig bevilgning fra respondentene, uavhengig om nullpunktet faktisk flyttes eller om dagens praksis med strategiske oppkjøp videreføres. Videre fremkommer det ingen argumenter som taler mot tidlig bevilgning. Det kan derimot tenkes at siden finansdepartementet og Stortinget må bevilge for både gamle og nye prosjekter i en begrenset periode så vil det kunne oppstå motstand mot dette. Pengene må omdisponeres fra andre poster, og de bevilgende institusjonenes alternative interesser må derfor vike de første årene en slik omstilling vil vare. Den totale størrelsen på utbetalingene vil normalisere seg etter en tid, etter en periode der utbetalingene omfatter midler til restanser for gamle prosjekter og tidligere bevilgning for nye

prosjekter. Når gamle prosjektene er betalt vil det kun løpe utgifter til fremtidige prosjekter og følgelig er tiltaket ikke en utgift ut over omstillingsperioden.

En mulighet for å redusere etatens risiko ved minnelige oppkjøp før reguleringsplan er å benytte seg av opsjonsavtaler. Det var tidligere praksis i Jernbaneverket å ha en klausul om at hvis ikke arbeider starter innen et gitt antall måneder vil kontrakten utgå, som i praksis er en opsjon for kjøp ved utbygging. Denne klausulen har nå utgått fra standardmalen. Utfasingen skjer da dette var praksis i tider der finansieringen var usikker. Hvis det er ønskelig å starte tidlig erverv kan dette være et alternativ for å imøtekomme grunneiere; ved en opsjon vil grunneier ha en garanti for ordnede former og sitte inne med en større trygghet for egen situasjon kontra dagens situasjon der grunneier må avvente statlige tildelinger for prosjekt og så kontakt fra grunnervere. Det vil også gi etaten større sikkerhet mot å spekulere i eiendom de ikke trenger og problematikken som følger med dette.

Et motargument for erverv før vedtak av reguleringsplan er tatt er at selv om en jernbanetrasé er stivere og derfor vanskeligere å flytte enn en veitrasé underveis i reguleringsprosessen, så vil en slik fremgangsmåte være forskuttering av en demokratisk prosess. Reguleringsplan krever et kommunalt eller statlig enkeltvedtak, se forvaltningsloven § 2 første ledd litra b), som krever ulike hørings- og klageprosesser, og er derfor et mer demokratisk verktøy for endelig trasévalg. Å gi berørte parter mulighet til å uttale seg og mulighet til å ha innvirkning på prosjektet er også et viktig demokratisk prinsipp. Her har vi derimot i grunnervvervsfasen til Gardermoen hovedflyplass sett at grunneiers innvendinger har blitt vektet lavere enn samfunnets behov for effektiv trafikkavvikling. Effektivisering av utbygging for å sikre denne avviklingen må kontinuerlig veies opp mot grunneiers rettigheter til å nyte egen eiendom, helt frem til avtale er inngått eller ekspropriasjonsvedtak er tatt.

Gitt at denne avveiningen går i etatens favør mener jeg at oppkjøpsstart etter vedtatt finansiering, trasévalg og konsekvensutredning kan være forsvarlig etter tidligere drøftede faglige vurderinger, men også etter politiske vurderinger. Sistnevnte begrunner jeg i at det allerede foregår strategiske oppkjøp fra etatens side, at Stortinget har gitt bevilgninger til tidlig oppkjøp i et særtilfelle og at jernbanepolitisk talsmann for Høyre, Nils Aage Jegstad, har uttalt seg positivt om å flytte erverv til et tidligere tidspunkt i prosjektløpet.

Et problem med tidlig oppstart som nevnt ovenfor kan være at prosjektet ikke blir aktuelt grunnet mangel på finansiering og / eller at traséen alikevel blir flyttet grunnet innsigelser under reguleringsplanprosessen. Avbrytelse i utbyggingsprosjekter kan også føre til et omdømmeproblem for etaten mot fremtidig kontakt med grunneiere, og at etaten vil sitte på eiendom som de ikke kan bruke og derfor må selge i henhold til egne instruksjoner.

Likevel ovenfor mener jeg at muligheten for tidligere oppstart enn ved reguleringsplanvedtak, med grunnlag i denne samfunnsvitenskapelige drøftelsen, kan være en god ide. Som tidligere utredet finnes det juridiske skranker for dette, som drøftes nærmere i kapittel 5.

4.3.2 Delproblemstilling 1.2: Effektivisering av oppkjøp

Kan prosessen utføres på kortere tid uten at gevinsten forsvinner i økt antall forhandlingsbrudd?

Oppkjøp av eiendom er en god blanding av forhandlingsteknikk, psykologi, kunnskap om bakgrunnsjussen og bruk av tid. Skal oppkjøpsprosessen effektiviseres og tidsbruken minkes, bør disse faktorene vurderes individuelt og senere samlet. Denne vurderingen bør etter mitt syn ende i at kortere tidsbruk ikke fører til en større andel forhandlingsbrudd for at det skal være formålstjenlig å implementere en slik effektivisering.

For å vise hva et forhandlingsbrudd kan føre til har jeg inntatt illustrasjonssak nummer én i kapittel 2.1. Her ble spor C i spormodellen (se figur 6) valgt av ekspropriat. Det er usikkert om dette var en bevisst handling fra grunneier, da forhandlingene brøt sammen i et tidlig stadium. Hovedsakelig følger linjene til saken riktig spor i overfornevnte modell, og da grunneieradvokaten har plikt til å gi klientene sine informasjon om hvordan prosessen fungerer må man også legge til grunn at de kjente til rammeverket og veien videre fra kontakt til endelig vedtak og avgjørelse i skjønnsretten.

Hvis man utelukkende skal se på tidsbruk i grunnervvsprosessen så er det ikke sikkert at en lang utredning vil være nødvendig. Tidsbruk for erverv vil ikke nødvendigvis øke hvis forhandlinger bryter sammen tidlig i en prosess, selv om en forhandling som ender i minnelighet kan anses som et kriterium for hvor vellykket prosessen var.

Særlige forhold gjelder for innløsning av hus og gårdstun, som er estimert til 18 måneder fra start til tiltredelse. Prosessen fra varsel om ekspropriasjonsvedtak til vedtak er fattet og alle klagemuligheter er uttømt er lang. Det er vanskelig å sette dette direkte mot tidsbruk for ordinært grunnerverv, men i eksempelprosjektet fra Jernbaneverket var total varighet estimert til 249 dager (se figur 7-10: tidsbruk). I tillegg til denne tiden vil grunneier ha behov for tid til gjenerverv og videre planlegging av utflytting. Ved minnelige forhandlinger er også en sjanse for forhandlingsbrudd sent i prosessen, som i ytterste konsekvens kan føre til tidsbruk til oppkjøp og så en full ekspropriasjonsprosess. Dette kan igjen føre til en eventuell forsinkelse av samferdselsprosjektet, og en økning i transaksjonskostnader.

For å effektivisere i et rent tidsperspektiv vil det være mulighet for å gjøre som grunnervervet i prosjektet for Gardermoen hovedflyplass se kap. 3.1.1. Kort oppsummert ble det fattet vedtak om ekspropriasjon i statsråd og forhandlet med vedtaket i bakhånd. Dette har en kostnad i form av politisk kapital og slitasje på etatens rykte som rettferdig motpart. Prosessen fikk også kritikk av Silkosetutvalget i etterkant.

Mine undersøkelser tyder på at det er et rent tidsmessig innsparingspotensial i grunnervervsfasen (oppkjøp). Med dette mener jeg fra innledede forhandlinger til tiltredelse av eiendommen. Selv om dette kan gå på bekostning av ryktet til etaten så kan det være mulig å gå hardere ut med en snevrere tidsramme ved å marginalisere forhandlingsfasen. Videre blir spørsmålet om det vil være en gevinst å hente ut fra dette. For å belyse dette har jeg inntatt to andre illustrasjonssaker.

Sak nr. 2 (se kap. 2.2) er et eksempel på en helhetlig minnelig løsning jamfør spor A (se figur 6). Her har grunnerverver gått inn uten plangrunnlag for en eventuell ekspropriasjon og fremforhandlet en avtale som partene kunne si seg fornøyd med. Etaten fikk tiltre eiendommen på et tidspunkt som er tidligere enn en eventuell ekspropriasjonsprosess ville endt med tiltredelse, og grunneierne fikk helhetlige løsninger som ikke inkluderte avståelse av eiendom eller et ordinært vederlag. I tillegg var det en besparelse da det ikke var transaksjonskostnader utenom saksbehandling for utforming av kontrakter, samt grunneiermøter.

Sak nr. 3 ref. kap. 2.3 er et eksempel på hvordan tid kan være en ressurs som kan benyttes til å oppnå mål uten å fatte vedtak om ekspropriasjon.

Grunnen til at jeg inkluderer denne saken i oppgaven er for å vise hvordan denne ressursen kan benyttes til å oppnå mål. Samtidig vil bruk av denne ressursen være det motsatte av å effektivisere oppkjøpsfasen av et erverv. Derimot kan en slik ressursbruk effektivisere den totale prosessen, altså oppkjøps- og ekspropriasjonsprosessen som en helhet; grunnervervsprosessen.

En viktig faktor er transaksjonskostnader. Grunnerverv er en relativt liten kostnadspost i samferdselsprosjektene, 2-5% i ordinære prosjekter, men denne kostnaden kan tenkes å øke ved flere brudd og dermed flere klageprosesser, domstolssaker og møter med advokater. Alle kostnadene som følger med disse prosessene må dekkes av etaten / prosjektet.

En annen viktig faktor er etatens rykte. Én grunneier som deler informasjon om en høyere / lavere enn ordinær utbetaling eller uprofesjonell behandling kan føre til at resten av området blir vanskeligere å håndtere. Om mange parter bryter forhandlinger med etaten kan dette oppleves som ubehagelig både innad og utad, noe som igjen kan påvirke etatens rykte frem mot videre forhandlinger. Eksempelvis har dette tidligere blitt plukket opp av media og gitt negative ringvirkninger som omfavner både etaten, samt kommunale og statlige politiske styringsmakter.⁹⁴

Innad i oppkjøpsfasen er det altså flere faktorer: tid, transaksjonskostnader, ressursbruk og hvordan prosessen oppfattes av grunneier & omegn. Hvordan en grunneier og / eller naboer oppfatter grunnervervsprosessen kan også påvirke ryktet til etaten mot videre forhandlinger.

Jeg vurderer det dithen at kortere tid brukt i forhandlingsfasen kan øke transaksjonskostnadene og gi en dårligere oppfattelse av prosessen videre. En kortere forhandlingstid som resulterer i et tidligere tiltredelsestidspunkt kan føre med seg fordeler. En tidligere byggestart kan tenkes å være en konsekvens av raskere grunnerverv. Tidligere byggestart vil ikke nødvendigvis gi en økonomisk besparelse, men det kan tenkes at tidligere total prosjektgjennomføring (se figur 1-7) kan gi politisk kapital til bevilgende og utførende myndighet. Dette kan ha en egenverdi i seg selv.

⁹⁴ Faktor: Overkjørt (NRK 2004) Sett høst 2013 i faget Grunnerverv og ekspropriasjon, EIE320 Norges miljø- og biovitenskapelige universitet

Ulemper kan være ressursbruken. Hvis en kortere forhandlingsperiode fører med seg flere brudd vil det være behov for mer saksbehandling og flere avtale- og ekspropriasjonsskjønn. Dette kan igjen føre til et behov for flere ansettelser og/eller forsinket erverv i nye prosjekter.

Det er fullt mulig at det finnes en effektiviseringsgrad som gir en større gevinst enn tap. Derimot er respondentene til denne oppgaven relativt samstemte i det at kortere tidsbruk ikke er ønskelig. De er usikre på om det er mulig å oppnå modningsgraden som er nødvendig for å oppnå minnelig avtale ved kortere tidsbruk.

Etter denne drøftelsen har jeg et par betraktninger:

Det viktigste en grunnerverver gjør i en slik forhandling er å forklare prosessen og sette av tid til å la dette modnes hos grunneieren. Det fremgår i intervjuer med respondenter at denne prosessen er vanskelig å effektivisere, da en raskere prosess med eller uten mer informasjon på kort tid lettere fører til flere brudd og dermed flere saker. Dette vil igjen føre til kortere saksbehandling, men større utgifter til domstolsbehandling og mer støy i form av dårligere rykte for både etat og de politiske styringsmaktene. Vektet mot hverandre vil det derfor være bedre for en etat å bruke lengre tid på prosessen istedenfor å pådra seg et dårlig rykte, noe som igjen vil føre til at fremtidens grunneiere vil være negativt innstilt til minnelige forhandlinger.

Selv om det ikke alltid er en behagelig prosess for privatpersoner så kan det tenkes at de fleste akseptproblemer løses med bruk av tid og informasjon. Erverver kan bruke tidsressurser på å diskutere løsninger og på å forklare prosessen kan en oppnå aksept for situasjonen.

Delkonklusjonen i denne drøftelsen er derfor at selv om det kan tenkes at det finnes innsparingsmuligheter i form av tid i oppkjøpsfasen, så vil trolig ikke tiltakene, etter min vurdering, være verdt kostnadene som følger effektiviseringen.

For et mer direkte svar på delproblemstillingene så synes det ikke å være faglige problemer med tidlig erverv. Derimot finnes det faglige grunner mot forsering av prosessen og en tidseffektivisering synes derfor ikke å være en god løsning på effektiviseringsproblematikken. Juridiske problemstillinger drøftes i den juridiske delen, samt kap. 5 der funnene samles.

5. Sammenfatning av funn

Her skal jeg se på hovedproblemstillingen i oppgaven i lys av de samfunnsvitenskapelige drøftelsene i delproblemstilling 1.1 og 1.2 sammen med de juridiske drøftelsene jeg har gjort i den juridiske delen av oppgaven, som dekker delproblemstilling 2.

Hovedproblemstillingen i oppgaven er som følger:

"Kan forvaltningen fremskynde og effektivisere oppkjøps- og ekspropriasjonsprosessen for jernbaneprosjekter innenfor dagens lovverk?"

For å besvare denne på best mulig måte har jeg delt inn i effektivisering og tidlig oppstart.

5.1.1 Effektivisering av grunnervvsprosessen

En forsering av grunnervvsprosessen synes vanskelig etter drøftelsene tidligere i oppgaven. I den minnelige avtaledelen av ervervsfasen er det flere skranker som ikke nødvendigvis kan effektiviseres. Det kan tenkes å være forhandlingsfaglige skranker mot å forsere prosessen. Som tidligere drøftet kan dette føre til en større andel brudd som igjen fører til økte transaksjonskostnader, mer bruk av politisk kapital og et redusert rykte. Det er ikke sikkert at en kort forhandlingsprosess vil være nok til å oppnå akseptstadiet i modningsfasen til grunneier, noe som kan føre til en dyrere og vanskeligere prosess for en grunneier der økt bruk av ressursen tid kan tenkes å være nok til å oppnå minnelig avtale. Og en redusert forhandlingsperiode er heller ikke garantert å gi større tidseffektivt totalt sett. Hvis dette er kostnader som organet ønsker å bære for å effektivisere prosessen er det videre faktorer å ta i betraktning, da det finnes juridiske hensyn å ta i oppkjøpsfasen.

Lojalitetsprinsippet og forvaltningslovens bestemmelser vil være reelle skranker for å forkorte forhandlingsperioden. Hvor langt lojalitetsprinsippet strekker seg, særlig i prekontraktuelle forhandlinger i denne typen forvaltningsavtaler er ikke helt avklart, men det vil uansett være gjeldende. Siden organet vil være en sterk part både i lys av å ha ekspropriasjonshjemmel, men også store faglige og monetære ressurser så vil det måtte utøve en veilednings- og aktsomhetsplikt som er innenfor rammene domstolene har satt. Det er derfor ikke nødvendigvis slik at oppkjøp kan gjennomføres raskere i alle tilfeller i samme prosjekt; en trasé vil ikke være ferdig ervervet før siste kritiske grunneiendom er ervervet, og det vil være fra problematisk til umulig å utføre grunnarbeider uten å ha tiltredelse der prosjektet skal bygge, avhengig av problemeiendommens plassering. Videre bør organet også

ta i betraktning situasjonen til grunneieren. Reelle hensyn som sykdom, skilsmisse og avdøde grunneiere kan være faktorer som trekker ut prosessen og det må settes av tid til å behandle problemer som oppstår som resultat av dette i et grunnervervsprosjekt. I tillegg til dette kommer de etiske retningslinjene til samferdselsetatene som også må følges opp.

En effektiviseringsmulighet i tidlig fase kan være å endre forvaltningsinstruksen innad i det enkelte organ slik at erververne får fullmakt til å forhandle med grunneiere, for så å kunne binde organet til å kjøpe eiendom. Hvor store besparelser dette vil gi er usikkert, men det vil redusere saksbehandling både i forkant og mot grunneierne.

Videre kan det være interessant å effektivisere ekspropriasjonsprosessen. Når en slik prosess er påbegynt begynner det reelle inngrepet fra offentlig side. Av dette følger flere klagemuligheter for eksproprietat, men som en følge av at inngrep må hjemles i lov så er grunneiers rettigheter vurdert inn mot fristene i loven og det synes derfor å være uproblematisk å forholde seg til disse. Dette er gitt at prosessen følger normal saksgang og at det ikke er forsinkelser som skyldes forvaltningen. Organer som er delegert ekspropriasjonshjemmel henholdsvis etter oreigningslova §§ 3 eller 5 eller etter andre særlover nevnt i oreigningslova § 30 vil ikke ha skranke som forhindrer de i å følge lovens oppsatte frister. En interessant drøftelse i dette var vurderingen om forhandlingsbestemmelsen i oreigningslova var en reell skranke. Dette synes ikke å være en absolutt juridisk skranke, men etter instruksmyndigheten og organenes etiske retningslinjer vil denne vanligvis gjøre seg gjeldende. Den kan således ikke effektiviseres vekk i ordinære saker.

En effektivisering av ekspropriasjonsprosessen vil ikke berøre ekspropriatens klagemuligheter, da disse vil være absolutte uavhengig av hvor fort organet behandler saken. Som tidligere drøftet i oppgaven vil et godt forarbeid før det blir aktuelt å ekspropriere, sammen med ressurser, ryddig intern saksgang og vilje til gjennomføring gi muligheter for å konvergere mot den absolutt korteste saksbehandlingstiden som loven krever. Det mest åpenlyse effektiviseringspotensialet når ekspropriasjon skal gjennomføres er følge opp vedtaket i henhold til fristene oppsatt i loven, da det fra mine undersøkelser vises at dette ikke følges opp i stor nok grad.

5.1.2 Tidlig oppstart av grunnervvervsprosessen

For å kunne starte ervervsprosessen må forvaltningen følge instruksmyndigheten og ha nødvendige bevilgninger. Selv om dette er noe som kan endres av henholdsvis utøvende makt og bevilgende makt uten lovendringer er det fremdeles en skranke frem til dette blir endret på. Resten av vurderingen i dette kapitlet betinger at disse vilkårene blir oppfylt senere ved at instruksen blir endret og bevilgningene kommer i planfasen istedenfor i byggefasen.

At det blir utført i prøveprosjekter og at det per dags dato blir gjennomført ved hjelp av interne lån mellom prosjekter i organet viser at tidlig erverv er mulig i enkelte tilfeller. Samtidig er det ikke en generell betraktning som viser at dette er fordelaktig i alle tilfeller. Helt generelt sett er forhandlingsfasen et fag med underliggende juridiske prinsipper. Disse vurderingene har jeg drøftet og kommet frem til at det kan være faglig forsvarlig å starte disse på et tidligere stadium enn dagens praksis. I dette spørsmålet har også observert ulike og tidvis noe polariserte utsagn under mine undersøkelser. Uavhengig av dette synes en totalvurdering å tilsi at det kan være forsvarlig å starte forhandlingsfasen på et tidlig tidspunkt. Så lenge det eksisterer et sannsynlig prosjekt som grunneier kan informeres om og partene gå inn i ordentlige forhandlinger om så vil ikke underliggende juridiske prinsipper skape skranker og modning / aksept vil heller ikke nødvendigvis utløse problemer da varigheten til forhandlingene vil holde seg like lang som tidligere. Det forutsettes at prinsippet om likebehandling blir opprettholdt.

Jeg anser det som ønskelig at ekspropriasjonsmuligheten skal følge forhandlingsmulighetene i et samferdselsprosjekt – altså at avtaleervert under trussel av ekspropriasjon skal være gjennomgående for alle grunneierne i et prosjekt. Dette er både av hensyn til likebehandling av partene men også av praktiske gjennomføringsgrunner. I kapittel 3 har jeg sett på oreigningslova og plan- og bygningsloven og undersøkt aktuelle rettsregler som jeg så for meg at kunne kreve en viss fremdrift før et vedtak kan fattes. Her har jeg funnet ut at ekspropriasjon etter oreigningslova krever et sannsynlig prosjekt og plan- og bygningsloven krever en gyldig plan, uten at prosjektet nødvendigvis har en reell tidsramme. Disse funnene kan jeg bruke i vurderingen for å drøfte problemstillingen min, og det fremgår derfor av dette at trussel om ekspropriasjon kan følge en tidlig forhandling uavhengig hvor i prosjektforløpet man befinner seg. En rask innløsning vil også redusere planskyggen som jeg kort presenterte i den samfunnsvitenskapelige teoridelen, noe som vil være positivt for alle parter.

Dette er en teoretisk tilnærming av hva som er mulig. En praktisk tilnærming vil bero på en gyldig plan for å ekspropriere. Her viser jeg til drøftelsen om ekspropriasjon etter oreigningslova § 2 andre ledd, som krever omfattende grunnarbeid og at en reguleringsplan uansett vil utarbeides for samferdselsprosjekter. Transaksjonskostnadene for tidlig ekspropriasjon vil følgelig være høyere hvis disse utføres før plan, og i tillegg vil man forskuttere den eneste reelt demokratiske avgjørelsen i prosjektforløpet. Igjen er dette teoretisk, da særlig for større prosjekter og jernbane som vanligvis vil være plassert før planen vedtas.

5.2 Muligheter innenfor reglenes rammer

Avslutningsvis vil jeg oppsummere drøftelsene mine i en kortfattet konklusjon. Dette er ikke absolutte konklusjoner, men kan anses som et forsøk på å belyse de ulike prosessene med egne drøftelser.

Innenfor mine funn og drøftelser kan jeg utlede noen forsiktige konklusjoner. Jeg har ikke funnet generelle muligheter til å forkorte perioden som benyttes til minnelige forhandlinger. Det synes heller ikke å være ønske om det.

Jeg har definert rammene for ekspropriasjonsprosessen. Disse kan man ikke effektivisere seg innenfor, men hvis saksbehandlingstiden totalt sett ligger utenfor disse, som min empiri / eksempeltider fra Jernbaneverket viser, så er det mulig å effektivisere seg inn i denne rammen og derfor korte ned tidsbruken.

Tidlig oppstart av forhandlinger kan være mulig. Ideelt sett, basert på mine funn, vil oppstart være minst et år før reguleringsplan antas å bli vedtatt. Det begrunner jeg i at dette er forhandlingsperioden for innløsning av hele boligeiendommer. Hvis forhandlingene ender i brudd så kan man da fatte ekspropriasjonsvedtak dag én etter vedtatt reguleringsplan og kjøre en effektiv ekspropriasjonsprosess. Tidlig oppstart fordrer instruks og bevilgning fra henholdsvis utøvende og utøvende og/ eller bevilgende makt. Det gjør derimot ikke neddelegering av oppkjøpsmyndighet innad i forvaltningsorganet, noe som kan føre til frigjøring av ressurser. Forvaltningen står fritt til å forandre dette selv.

Tidlig oppstart av ekspropriasjon er også mulig. Rent transaksjonskostnadmessig vil det være mest lønnsomt å starte dette etter reguleringsplan er gyldig. Dette har jeg også drøftet i kapitlet om rettspolitiske drøftelser. Et generelt tidligere oppstartstidspunkt etter plan- og bygningsloven kan være aktuelt, dersom loven endres.

Det synes altså å være muligheter for effektivisering. Tiltakene jeg presenterer gjør at prosessen kanskje kan gjennomføres raskere, til både organets og grunneiers gunst.

6. Avsluttende refleksjoner

6.1 Rettspolitisk drøftelse: Muligheter for ny lovgivning innenfor Grunnlovens skranker

Her ønsker jeg å se på mulighetene som finnes utenfor alminnelig lovgivning, men innenfor Grunnlovens bestemmelser. Her vil jeg først vise til hvordan de ulike nivåene agerer med hverandre per dags dato, for så å komme med noen refleksjoner over hva som kan være mulig med ny lovgivning innenfor dagens grunnlovsbestemmelser. Her vil jeg helt og holdent forholde meg til Høyesteretts vurderinger av Grunnloven.

Rent prinsipielt og juridisk oppstiller ikke Grunnloven § 105 noen skranker for når i et prosjekt et ekspropriasjonsvedtak kan fattes. Paragrafens innhold ble vurdert i oreigningslovas forarbeider⁹⁵, der det ble hevdet/konstantert at rettstilstanden var slik at Grunnloven gir både rett på full erstatning og en reell avveining. Det følger av antitetisk tolkning at andre vilkår derfor beror på ekspropriasjonslovgivningens og de ulovfestede ekspropriasjonsrettsprinsippenes eksistens som sådan.

Forholdet mellom Grunnloven § 105 og ekspropriasjonslovgivningen stiller seg i en særposisjon etter Høyesteretts uttalelser over tid. Dette fremkommer blant annet av Høyesteretts flertall og mindretall i “Kløfta-dommen”⁹⁶ som presiserte en tredeling av “Lex Superior”-prinsippet innenfor grunnlovsnivået. Dette var ikke en alminnelig drøftelse av domstolens prøvelsesfunksjon eller nyskriving av juridisk litteratur, men et forsøk på å nyansere Grunnloven § 105 absolutte forrang ovenfor Stortingets intensjoner og vedtatte alminnelige lover. Økonomiske hensyn, som er kjerneområdet til § 105, havner i en “mellomstilling” og kan derfor delvis omgås gitt at Stortinget vurderer dette i sine forarbeider.

“Kløfta-dommen” og “Øvre Ullern-dommen”⁹⁷ danner en “rettspraksisramme” for Stortingets kompetanse til å gi lover utenfor kjernen til Grunnloven § 105. I sistnevnte dom uttalte Høyesterett at Stortinget ikke kan gå om Grunnloven § 105 på alminnelig grunnlag, men må vurdere problematikken spesielt for hver bestemmelse som bryter med den generelle

⁹⁵ Ot.prp.nr.43 (1957) Om lov om ekspropriasjon av fast eiendom (1957) s.28

⁹⁶ Rt. 1976 s.1 "Kløfta-dommen" s.5-6

⁹⁷ Rt. 2007 s.1281 "Øvre Ullern-dommen"

oppfattelsen av grunnlovsbestemmelsen. Regjeringsadvokatens kontor uttalte i 2012 at “Den ”harde kjerne” i begrepet ”full erstatning” er ikke så omfattende som ordlyden umiddelbart tilsier”⁹⁸, og at dette er en av grunnene til at domstolen sjeldent tilsidesetter lovbestemmelser etter Grunnloven § 105.

Med bakgrunn i dette ser jeg for meg ny lovgivning som holder seg innenfor Grunnloven § 105 primære kjerne; reell avveining og økonomiske hensyn, men gir en videre adgang til å ekspropriere på et tidligere tidspunkt uten dagens omfattende saksbehandling. Siden lovgiver i oreigningslovas forarbeider ikke valgte å gi en mer generell adgang til ekspropriasjon, men heller strammet inn de muligheter som Grunnloven § 105 gir, så ser jeg for meg at det er mulig for lovgiver å legge færre føringer i prosessen i en ny lovgivning.

Organet har i dag en faktisk mulighet til å ekspropriere uten plan hjemlet i plan- og bygningsloven, men utredningen som danner grunnlaget til ekspropriasjonen etter oreigningslova § 2 andre ledd synes å være omfattende. Vedtaket om ekspropriasjon kan både påklages som enkeltvedtak etter forvaltningsloven og oppheves av domstolen i et påfølgende ekspropriasjonsskjønn etter skjønnsprosessloven. Det fremstår som upraktisk å benytte seg av denne muligheten i stor skala, da grunnlaget ved en utredning vil være ulikt fra sak til sak, mens et plangrunnlag i generelle tilfeller være tilstrekkelig.

En praktisk tilnærming for å finne en avløser til reguleringsplan som substitutt for avveiningen i plan- og bygningsloven § 15-2 og oreigningslova § 2 andre ledd er å se på milepæler for når et større tiltak med rimelig sikkerhet kommer til å bli gjennomført. Etter dagens planleggingslovgivning kan mulige milepæler med potensiale for å være substitutt for avveining være kommuneplan jamfør plan- og bygningsloven § 11-1 m.v. eller etter en konsekvensutredning jamfør plan- og bygningsloven § 4-2 andre ledd. Det kan også være etter trasébestemmelse i et vedtatt prosjekt, men dette beror på en kombinert avgjørelse fra forvaltningen og politiske føringer, og ikke et enkeltvedtak eller større demokratisk offentlig prosess. Etter oreigningslovas § 2 andre ledd vurdering kan en kommuneplan allerede være aktuell som grunnlag, men vil kreve et større tilleggsarbeid for at det skal oppfylle lovens krav.

⁹⁸ Mellingen, Karen. 2012. Grl § 105 som skranke og som fortolkningsmoment

Etter Høyesteretts vurderinger av Grunnloven § 105 kan det virke aktuelt å bruke en kommuneplan som ekspropriasjonsgrunnlag gitt at lovgiver vurderer dette i nye forarbeider og viser at deres vurdering er at denne plantypen oppfyller vilkårene etter henholdsvis plan- og bygningsloven og oreigningslova.

Uansett ekspropriasjonstidspunkt kan det også potensielt følge en høyere erstatning enn det Grunnloven § 105 krever, gitt at lovgiver ønsker dette. Et slikt generelt påslag må hjemles i ekspropriasjonserstatningsloven. Dagens mulighet til høyere vederlag enn markedspris følger eksempelvis av vassdragsreguleringsloven § 16 nr. 3, som gir et generelt tillegg på 25% i erstatningsutmåling. Et generelt sjablongpåslag er også inntatt i Sverige.⁹⁹ Det kan tenkes at et generelt påslag kan redusere konfliktnivået som følger av ekspropriasjonsvedtak, og kan være nyttig hvis en tidligere ervervsdato fører til et høyere potensielt konfliktnivå og dermed flere saker for skjønnsretten.

Jeg ser også for meg at plan- og bygningsloven § 5-2 kan innskjerpes for forvaltningens del der forvaltningen plikter til å organisere seg og samarbeide rundt innsigelser, samt at høringsuttalelsen kan være ekspropriatens innvirknings- og klagemulighet for prosjektet det eksproprieres til fordel for. Med dette mener jeg at dette punktet i prosjektplanleggingen vil være ekspropriatens klagemulighet for selve ekspropriasjonen. Det presiseres at mulighetene oppstilt over er, etter mine undersøkelser, ytterpunktene som jeg ser for meg innenfor høyesteretts tolkning av dagens grunnlovsbestemmelser sammenstilt med oreigningslovas forarbeider. Skulle lovgiver ønske at forvaltningen på en enklere måte skal kunne ekspropriere i tidlig fase så vil alle løsninger mellom dagens lovverk og en helt generell adgang for ekspropriasjon innenfor Grunnlovens § 105 rammer være reelle muligheter. Samtidig må lovgiver holde seg innenfor rammene til EMK P1-1 og rettspraksis fra EMD.

Hvor besparellesmetodene er for ekspropriasjon er et interessant tema. Det vil være innsparingsmuligheter i flere ledd hvis lovgiver er interessert i dette. Dette kan føre til mer effektiv prosjektfremføring og færre skranker. Men selv om lovgiver skulle være interessert i slike besparelser så vil erstatningsfastsettelse etter ekspropriasjonsvedtak fremdeles ligge under domstolene. Dette er den kanskje absolutt største og mest interessante skranken ved ekspropriasjon.

⁹⁹ Högre ersättning vid mastupplåtelse, SOU 2012:61

Eksempelvis har Sverige satt ut ekspropriasjon og ekspropriasjonerstatning som en forvaltningsoppgave heller enn en domstolsoppgave, med unntak av enkelte saker. Sverige er interessant å studere da de har en organisasjon som generelt sett ligner på vår egen. Samtidig har de organisert all planlegging og utbygging av samferdsel under Trafikverket, og kart- jordskifte og prisregisterfunksjoner under Lantmäteriet. Dette stiller seg mot vår relativt fragmenterte organisering. Lantmäteriet gjennomfører også tvangsavståelser som forretninger, og dette går utenom ekspropriasjonsbegrepet. Saker som går til domstolene går til spesialdomstolen ”Mark- och miljödomstolen”, som settes med to dommere, én til to fagkyndige og én til to lekmenn. Det spesielle her er at de fagkyndige må ha relevant teknisk eller naturvitenskapelig utdanning og erfaring. En enkel parallell til det norske systemet, gitt at Stortinget hadde gått inn for en svensk løsning, synes å være en domstol satt med to dommere, én til to erfarne jordskiftere og én til to lekmenn.

Som jeg har vist i illustrasjonssak nummer én så kan et domstolsskjønn beløpe seg på større utlegg i form av transaksjonskostnader for den eksproprierende part. Videre har undersøkelser i en masteroppgave¹⁰⁰ vist at resultatene kan være avvikende mellom både ulike saker og mellom tingrett og lagmannsrett som ankeinstans. Det er mulig at et uavhengig forvaltningsorgan som Lantmäteriet vil klare å behandle saker på en billigere og mer effektiv måte enn domstolene. I domstolene setter en retten med en dommer og to til seks skjønnsmedlemmer jamfør skjønnsprosessloven § 11. En generalist uten spesialkompetanse innenfor verdsetting settes sammen med en varierende sammensetning av takstmenn og eiendomsめklere m.v. Uten å lene dette på videre empiri så kan det tenkes at en statlig institusjon med gjennomgående utdanningskrav og verdsettelsesmetodikk vil gi et jevnere resultat over flere skjønn og derfor kan det også tenkes at rettstilstanden blir mer konsekvent og riktig. Det kan også forhindre at ekspropriasjon ikke er nødt til å være med på en lengre domstolsbehandling for å få en uavhengig vurdering.

¹⁰⁰ Rundén, Maria. 2014. En studie av skjønnsrettens ulike praktiseringer ved påregnlighetsvurderinger av dyrka mark etter ekspropriasjonerstatningsloven § 6. Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.

Potensialet for alternativ lovgivning innenfor Grunnlovens rammer synes å være både tilstede og relativt stort. Med respekt for at ekspropriasjon er et sensitivt politisk tema så er det også viktig at organene som eksproprierer oppnår en god effektivitet i sitt arbeid. Når det er sagt har dette kapittelet omhandlet ekstremer. Det er ikke slik at idéene som er presentert her vil nødvendigvis være forenlig med grunneiers rettigheter m.v. Bryter de med grunnleggende rettigheter vil dette ikke være gjennomførbart.

6.2 Videre problematikk

Her skal jeg kort ta for meg problematikk som jeg mener vil være riktig for en reell avveining av resultatene jeg har kommet frem til, men som jeg ikke har hatt mulighet til å ta for meg i stor nok grad, eller i det hele tatt. Dette kan være interessante problemstillinger å ta opp for å følge opp denne oppgaven.

Problemstillinger som gjelder forskuttering av demokratiske prosesser som eksempelvis ekspropriasjon før vedtak av en reguleringsplan har jeg ikke drøftet, men kan tenkes å inneholde skranker for mine drøftelser.

For å følge opp trusselen bak forhandling med trussel om ekspropriasjon¹⁰¹ mener jeg forvaltningen må ha mulighet til å ekspropriere innenfor en rimelig tidsramme etter et eventuelt forhandlingsbrudd. Uten dette vil trusselen bli utsatt og forhandlingsmomentet kan tenkes å skifte til grunneiers side. Dette kan igjen tenkes å bryte med likebehandlingsprinsippet i forvaltningen, da særlig mot grunneiere som opplever grunnerverv i en senere fase der forvaltningen har tvangsgrunnlag fra reguleringsplan. Dette kommer jeg heller ikke til å innta som en problemstilling i denne delen av oppgaven.

¹⁰¹ Aasebø, Kristoffer. 2003. Avtale under trussel om ekspropriasjon - avtalerettslige og forvaltningsrettslige problemstillinger. Tidsskrift for forretningsjus: TFF-2003-64 s.64

Fra respondentene fremkommer det mellom linjene at det verdsettingsspørsmålet i jordbrukssaker er problematisk i praksis. Høyesterett avviser behandling av de fleste overskjønn, og de lavere rettsinstansene gir erstatning med en annen påregnelighetsvurdering enn (ifølge respondentene) det lovverket, utøvende makt og muligens Høyesterett legger opp til. I praksis verdsettes jordbruk etter alternativ påregnelig bruk i for mange saker, da domstolen kun ser på den enkelte sak hvor ideelt bruk legges til grunn – uten at det vurderes hvordan markedet hadde blitt om alle som har blitt tildelt påregnelig alternativt bruk i erstatningsspørsmål hadde begynt med grønnsaksdyrking (som gir høyere avkastning), om bonden hadde kompetanse til dette eller om det hadde lønnet seg å kjøpe inn nytt utstyr som er et krav for drift av nye grønnsaker. Hypotesen er derfor at de lavere domstolsinstansene driver erstatningspriser for jord opp og samtidig danner en egen rettstilstand.

7. Kildeliste

Litteratur:

- Eckhoff, Torstein. 1971. Rettskildelære, Tanum, 342 s. ISBN 82-518-0077-3.
- Fleischer, Carl August. 1978. Norsk ekspropriasjonsrett. Universitetsforlaget. 426 s.
- Frihagen, Arvid. 1986. Forvaltningsloven kommentarutgave. Frihagen. 528 s.
- Frihagen, Arvid. 1988. Plan- og bygningsloven. Kommentarutgave : Bind II: Rikspolitiske bestemmelser, fylkesplan og kommuneplan, Lovens kapittel IV. Oslo, Frihagen. 325 s.
- Innjord, Frode A.. 2012. Plan- og bygningsloven med kommentarer: Plandelen. Gyldendal Akademisk. 1084 s.
- Nazarian, Henriette. 2007. Lojalitetsplikt i kontraktsforhold. Cappelen akademisk forlag. 585 s. ISBN: 978-82-02-27226-5
- Rognes, Jørn K. 2015. Forhandlinger. Universitetsforlaget. 2015. 218 s. ISBN 978-82-15-02462-2
- Sandene, Erling & Keiserud, Erik, 1990. Oreigningsloven : lov 23. oktober 1959 nr 3. om oreigning av fast eige dom / med kommentarer. Tano 333 s.
- Simonsen, Lasse. 1997. Prekontraktuelt ansvar: det alminnelige prekontraktuelle ansvar, ansvar ved gjennomføring av anbudskonkurranser. Universitetsforlaget. 1033 s. ISBN 82-00-22928-9

Andre publikasjoner:

- Aasebø, Kristoffer. 2003. Avtale under trussel om ekspropriasjon - avtalerettslige og forvaltningsrettslige problemstillinger. Tidsskrift for forretningsjus: TFF-2003-64
- Ringvoll, Leonhardsen. 1973. Pragmatisk i prinsippet – om lojalitetsprinsippet i kontraktsforhold. Jussens venner 01/2007.
- Thorsen, Arne Falkanger. 1993. Lojalitetsplikt i kontraktsforhold Jussens Venner, 1993 s 36–54
- P J SIDERIUS and AHM BUFFING, 'NOT IN MY BACKYARD' OPENBAAR VERVOER COLLOQUIUM 1995

Mastergradsoppgaver:

Braate, Magnus. 2012. Planskyggen : effekter på eiendom gjennom langsiktig planlegging av offentlig infrastruktur. Universitetet for miljø- og biovitenskap.

Rundén, Maria. 2014. En studie av skjønnsrettens ulike praktiseringer ved påregnlighetsvurderinger av dyrka mark etter ekspropriasjonsloven § 6. Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.

Instrukser og rundskriv:

Statens Vegvesen. 2014. Håndbok R730: Etiske retningslinjer for grunnerverv.

Statens Vegvesen. 2014. Håndbok V742 - Grunnerverv til vegformål – Forhandlinger.

Jernbaneverket. 2015. Grunneier møter Jernbaneverket.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2002. Rundskriv H-14/02 Ekspropriasjon på plan- og bygningsrettens område. 32 s.

Upublisert litteratur:

Taraldrud, Karen Eg. 2015. Rettskilder i farten. 45 s.

Nettsider:

Lie, Nils Erik. 2012. Kommentar til Oreigningslova § 12. Rettsdata.no. Lest 15042015.

Mellingen, Karen. 2012. Grl § 105 som skranke og som fortolkningsmoment.

<http://www.uio.no/studier/emner/jus/jus/JUS5251/h12/undervisningsmateriale/disposisjon-4.pdf> Lest 01042015.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id743014/#samferdsel> Lest 26082015

TV programmer:

Faktor: Overkjørt (NRK 2004) Sett høst 2013 i faget Grunnerverv og ekspropriasjon, EIE320
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet

Lover:

LOV-1814-05-17 Kongeriket Norges Grunnlov

LOV-1687-04-15 Kong Christian Den Femtis Norske Lov (NL)

LOV-1959-10-23-3 Lov om oreigning av fast eigedom (oreigningslova)

LOV-1984-04-06-17 Lov om vederlag ved oreigning av fast eiendom (vederlagslova / ekspropriasjonserstatningsloven)
LOV-2008-06-27-7 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
LOV-1967-02-10 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
LOV-1918-05-31-4 Lov om avslutning av avtaler, om fullmakt og om ugyldige viljeserklæringer [avtaleloven]
LOV-1961-06-16-15 Lov om rettshøve mellom grannar (grannelova / naboloven)
LOV-1981-03-13-6 Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)
LOV-2014-12-12-72 Lov om vasdragsreguleringer (vassdragsreguleringsloven)

Forskrifter:

Forskrift 2. juni 1960 nr. 4 i medhold av oreigningslovens § 28
Forskrift om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften)

Rettsavgjørelser:

Rt. 1968 s.1010
Rt. 1976 s.1 "Kløfta-dommen"
Rt. 1976 s.1507 "Sandefjordkjennelsen"
Rt. 1984 s.28
Rt.1987 s.442
Rt. 1988 s.1078
Rt. 1992 s.1110
Rt. 1998 s.416
Rt. 1998 s.761
Rt. 1999 s.513
Rt. 2002 s.352
Rt. 2002 s.683
Rt. 2007 s.1281 "Øvre Ullern-dommen"
Rt. 2009 s.1142
Rt. 2010 s.1478
Rt. 2011 s.1424
RG 1966 s.69 (Eidsivating lagmannsrett)
RG 2013 s.645 (Borgarting lagmannsrett)
LG 1998 s.948 (Gulating lagmannsrett)

Tovro 2012 s.45135 (Øvre Romerike tingrett)

Regjeringsavgjørelser:

Regjeringen, Offisielt fra Statsråd 2 juni 1960 (1960)

Regjeringen, Kgl.res av 10. september 1993 (1993)

Lovproposisjoner:

Ot.prp.nr.43 (1957) Om lov om ekspropriasjon av fast eiendom (1957)

Ot.prp.nr.24 (1960-1961) Om lov om rettshøve mellom grannar

Ot.prp.nr.50 (1982-1983) Om lov om erstatning ved ekspropriasjon av fast eiendom (1983)

Offentlige utredninger:

Granelovkommisjonen 1884

Ekspropriasjonsutvalget, NUT 1954:1 Utkast til lov om ekspropriasjon av fast eiendom m.v. Innstilling fra Utvalget til å utrede spørsmålet for forenkling og rasjonalisering av ekspropriasjonslovgivningen (1954)

NOU 1999:28 Gardermo-prosjektet Evaluering av planlegging og gjennomføring (1999)

Forvaltningskomitéen, NUT 1958:3 Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning (1958)

Högre ersättning vid mastupplåtelse, SOU 2012:61

Stortingsdokumenter:

Stortinget, Innst. O. VII Tilrådning frå justisnemda om lov om oreigning av fast eiendom (1959)

Stortinget, Besl. O. nr. 1. jfr. innst. O. VII (1959)

Stortinget: Odelstinget, Stortingstidende inneholdende 104. ordentlige Stortings forhandlinger 1959—60. Forhandlinger i Odelstinget. (1959)

Stortinget: Lagtinget, Stortingstidende inneholdende 104. ordentlige Stortings forhandlinger 1959—60. Forhandlinger i Lagtinget. (1959)

Stortinget - Møte onsdag den 27. november 1996, spørretimen: Spørsmål 12

8. Figurliste

Figur 1: DAGENS PLAN-, ERVERV- OG ANLEGGSPRAKSIS. LAGET AV FREDRIK HØGESTØL FRA JERNBANEVERKETS FORKLARINGSMODELL FOR GRUNNERVERV

Figur 2: POSTULERT INNSPARING VED HJELP AV Å FLYTTE GRUNNERVERVSFASEN INN I PLANFASEN I PROSJEKTET

Figur 3: POSTULERT INNSPARING VED HJELP AV Å EFFEKTIVISERE GRUNNERVERVSFASEN

Figur 4: POSTULERTE INNSPARINGER VED HJELP AV BÅDE TIDLIG OPPSTART OG EFFEKTIVISERING AV GRUNNERVERVSFASEN

Figur 5: Jernbaneverkets detaljerte styringssystem for grunnervvsprosessen Modell: Jernbaneverket

Figur 6: Ulike sakspor. De tre ulike grunnervvssporene en grunneier kan forholde seg til når det er politisk flertall og finansiering for å bygge ut et prosjekt. Dette er grunneiers “trilemma” når ervervsprosess skal startes opp. Modifisert versjon av modell fra “Grunneier møter Jernbaneverket” , laget av Fredrik Høgestøl 2015

Figur 7: Tidsbruk for grunnervv (oppkjøp) i prosjektfase for Jernbaneverket

Figur 8: Tidsbruk for ekspropriasjon i prosjektfase for Jernbaneverket

Figur 9: Tidsbruk for forhåndstiltredelse i prosjektfase for Jernbaneverket

Figur 10: Tidsbruk for besittelsestagensforretning i prosjektfase for Jernbaneverket

9. Vedlegg

Vedlegg 1: Intervjumal

Vedlegg 2: Bekreftelse fra forskningsombudet

Sensorperm:

Vedlegg 3: Intervjuliste med nøkler

Vedlegg 4: Intervjuer

Vedlegg 5: Bekreftelser på intervjuaksept

Vedlegg 6: Interndokumentasjon

Sensorperm skal destrueres etter sensur.

Intervjuguide MAST350
Fredrik Høgestøl

Åpent / semistrukturert

Drøftelser

1. For å kunne besvare hovedproblemstillingen "Kan forvaltningen fremskynde og effektivisere erverv- og ekspropriasjonsprosessen for samferdselsprosjekter innenfor dagens lovverk?" så vil det være fordelaktig å studere underproblemstillinger. Dette vil kunne belyse ulike deler av en helhet. Har du noen generelle betraktninger om dette?

-

2. "Kan oppkjøpsprosessen effektiviseres og utføres tidligere uten at dette primært går på bekostning av grunneier?"

-

3. Er det ønske om at ervervsprosessen skal startes tidligere enn dagens praksis?

-

4. Kan prosessen effektiviseres? Og vil dette gå på bekostning av forvaltningens tillit som forhandlingspartner i fremtidige saker?

-

5. "Kan ekspropriasjonsprosessen effektiviseres og utføres tidligere innenfor gjeldende lovverk?"

-

6. Kan ekspropriasjonsprosessen startes tidligere enn dagens praksis uten at dette på urimelig stor måte går på bekostning av dagens ervervsprosess?

-

7. Kan dagens praktisering av ekspropriasjonsprosessen effektiviseres innenfor lovens rammer?

-

8. Er det ønskelig med et nytt fond for tidlig erverv ala penger for tidlig innløsning etter kom.arpl.

-

9. Er det ønske om utstrakt bruk av ekspropriasjon ved kgl.res. som ved Gardermoenprosjektet?

-

10. Jernbaneverket har mindre tilgang på finansiering enn Statens Vegvesen? Er det et problem for JBV å ikke ha signaturfullmakt nede hos erververene?

-

11. Er grunneiers aksept / modning et reelt problem?

-

12. Har du noen saker du mener er egnet til å illustrere problemstillinger som kan oppstå som følge av raskere erverv? Eller suksesshistorier med like parametere?

-

13. Ønskes det en veilov ekvivalent til jernbaneloven?

-

14. Er det noen lover som er særlig til problem for dere?

-

Prosjektnr: 41969. Kan forvaltningen fremskynde og effektivisere oppkjøp- og ekspropriasjonsprosessen for samferdselsprosjekter innenfor dagens lowverk

Hildur Thorarensen to me, einar.hegstad

17 Jun

BEKREFTELSE PÅ ENDRING

Hei, viser til endrings skjema registrert 31.5.2015.

Vi har nå registrert følgende endringer:

- veileder er endret til Einar A. Hegstøl
- dato for prosjektslutt er utsatt til 15.09.2015
- oppgavetema og tittel er endret til "Kan forvaltningen fremskynde og effektivisere oppkjøp- og ekspropriasjonsprosessen for samferdselsprosjekter innenfor dagens lowverk"

Personvernombudet forutsetter at prosjektopplegget for øvrig gjennomføres i tråd med det som tidligere er innmeldt, og personvernombudets tilbakemeldinger. Vi vil ta ny kontakt ved prosjektslutt.

--

Vennlig hilsen

Hildur Thorarensen
Rådgiver/Adviser

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS
Personvernombud for forskning
Harald Hårfagres gate 29, 5007 BERGEN

Tlf. direkte: (+47) 55 58 26 54
Tlf. sentral: (+47) 55 58 81 80
Email: hildur.thorarensen@nsd.uib.no
Internettadresse: www.nsd.uib.no/personvern



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Postboks 5003
NO-1432 Ås
67 23 00 00
www.nmbu.no