



Forord

Da er fem år på Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) over. Det har vært fem flotte år med mye moro, både på det sosiale og faglige plan. Studietiden har vært lærerik og gitt mange gode minner. Jeg forlater NMBU med et smil, og ser spent på fremtiden. Kronen på verket, masteroppgaven, er ferdig. Det har vært en krevende, utfordrende og ikke minst lærerik prosess. I arbeidet er det noen som fortjener en ekstra takk.

Først og fremst vil jeg takke min veileder, Karen Eg Taraldrud. Din faglige kompetanse og hjelp har vært enestående, og du har fra første stund vist engasjement. Du har gitt ærlige og konstruktive tilbakemeldinger. Din tilgjengelighet både før og under selve masterskrivingen har vært upåklagelig.

Jeg vil rette en takk til mine medstudenter, takk for en fin tid. Jeg vil takke mamma og Øyvind som var snille og hjalp meg med korrekturlesing. En takk rettes til Ida, for den tid vi tilbrakte i oppgavens innspurt i Portugal.

Familie og venner må rettes en takk, for forståelse og oppmuntrende ord.

Ås, 15.05.2015

Ronja Martine Skaug

Sammendrag

Temaet for oppgaven er interesseavveining ved ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan med forutgående konsekvensutredning. Oppgaven bygger på prinsippet om at en interesseavveining skal være foretatt før ekspropriasjon kan gjennomføres. Prinsippet kommer til uttrykk i EMK P1-1 og Grunnloven § 105, som ligger som overordnede bestemmelser. Den generelle regelen for interesseavveining i det norske regelverket er i oreigningslova § 2 annet ledd. Formålet med oppgaven er å undersøke hvordan forutsetningen om individuell interesseavveining blir oppfylt, og hvilken rolle konsekvensutredningen har ved en etterfølgende ekspropriasjon.

Opgavens spørsmål er:

"Blir ekspropriats interesser veiet like konkret ved ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan med forutgående konsekvensutredning som ved en interesseavveining etter oreigningslova § 2 annet ledd?"

Opgaven er løst med vanlig juridisk metode. I oppgaven undersøkes kravet om interesseavveining i Grunnloven § 105, EMK P 1-1 og oreigningslova § 2 annet ledd. Deretter drøftes hvilke krav som stilles ved ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan med forutgående konsekvensutredning. Videre har jeg sammenholdt kravene ved de to fremgangsmåtene for å vurdere om kravene til individuell interesseavveining kommer likt ut ved de to lovgrunnlagene.

Opgaven viser at ved ekspropriasjon gjennomført med grunnlag i reguleringsplan med forutgående konsekvensutredning kan den individuelle interesseavveiningen falle bort. Interesseavveiningen i disse tilfellene foregriper ikke en individuell avveining av ekspropriats fordeler og ulemper, men vurderer andre hensyn. Det fastslås at dette ikke er i strid med Grunnloven § 105 og EMK P1-1. Konklusjonen er at ekspropriaters interesser ikke er garantert å bli vektet like konkret ved ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan med forutgående konsekvensutredning som ved ekspropriasjon etter oreigningslova.

Abstract

The topic of this thesis is the balancing of interests between the ground owner and society by an eminent domain process mandated by a zoning plan with a prior environmental impact assessment. The thesis is based on the principle that each instance of expropriation must strike a fair balance between the demands for protection of the individual's fundamental rights and the demands of the society as expressed in the zoning plan. The purpose of the study is to find out how the principle is taken care of in the laws studied.

Innholdsfortegnelse

Forord	1
Sammendrag	3
Abstract	4
Kapittel 1: Innledning	7
1.1 Tema og aktualitet	7
1.2 Oppgavens spørsmål	8
1.3 Avgrensninger	10
1.4 Metode	10
1.4.1 Anvendte rettskilder.....	11
1.4.2 Juridisk litteratur	12
1.4.3 Rettspolitiske betraktninger	13
1.4.4 Utvalg av sak.....	13
1.5 Oversikt over fremstillingen	14
Kapittel 2: IKEA-saken	15
2.1 Beskrivelse av saken	15
2.1.1 Vedtakelse av kommunedelplan for Vestby nord.....	15
2.1.2 Utredninger i IKEA-saken.....	17
2.2 Grunneier og leietaker i IKEA-saken	18
Kapittel 3: Presentasjon av aktuelle begreper, lover og bestemmelser	19
3.1 Innledning	19
3.2 Eiendomsrett	19
3.2.1 Grunnloven § 105	20
3.2.2 EMK P1-1	21
3.3 Bakgrunnen for ekspropriasjonsretten	22
3.4 Ekspropriasjon	23
3.4.1 Ekspropriasjonsbegrepet	23
3.4.2 Ekspropriat.....	24
3.5 Oreigningslova	25
3.5.1 Oreigningslova § 2 annet ledd.....	25
3.5.2 Oreigningslova § 7	27
3.6 Plan- og bygningsloven	28
3.6.1 Om loven	28
3.6.2 Reguleringsplan som ekspropriasjonsgrunnlag	29
3.6.3 Reguleringsplanen og private rettigheter	30
3.7 Konsekvensutredning	32
3.7.1 Generelt om konsekvensutredninger.....	32
3.7.2 Forskrift om konsekvensutredning (KU-forskriften).....	33
3.8 Ekspropriasjonsrettens forhold til forvaltningsloven	34
Kapittel 4: Ekspropriat	37
4.1 Innledning	37
4.2 Hvem har krav på å bli behandlet som ekspropriat?	37
4.2.1 Leietakers stilling	39
Kapittel 5: Interesseavveining i Grunnloven § 105 og EMK P1-1	40
5.1 Koblingen mellom Grunnloven § 105 og EMK P1-1	40
5.2 Interesseavveining i Grunnloven § 105	41
5.3 Interesseavveining i EMK P1-1	42

5.4 Oppsummering.....	45
Kapittel 6: Interesseavveining i oreigningslova	46
6.1 Innledning.....	46
6.2 Interesseavveining i oreigningslova § 2 annet ledd.....	46
6.2.1 Hva innebærer interesseavveiningen i oreigningslova § 2 annet ledd?	46
6.2.2 Hvilket krav stilles til overvekt?	47
6.2.3 Hvilken betydning har interesseavveiningen i oreigningslova § 2 annet ledd for en ekspropriat?	48
6.3 Interesseavveining i oreigningslova § 7	49
6.3.1 Hva innebærer interesseavveiningen i oreigningslova § 7?	49
6.3.2 Hvilken betydning har interesseavveiningen i oreigningslova § 7 for en ekspropriat?	49
Kapittel 7: Interesseavveining ved ekspropriasjon etter plan- og bygningsloven	50
7.1 Innledning.....	50
7.2 Konsekvensutredning.....	50
7.2.1 Hvorfor krav om konsekvensutredning?.....	50
7.2.2 Konsekvensutredning og interesseavveining	50
7.3 Plan- og bygningsloven og oreigningslova.....	51
7.3.1 En klargjøring av ekspropriasjonsbegrepet.....	51
7.3.2 Reguleringsplanen og oreigningslova § 2 annet ledd.....	52
7.3.3 Reguleringsplan og oreigningslova § 7.....	55
7.4 Grunneiers og leietakers stilling i IKEA-saken.....	56
Kapittel 8: Oppsummering.....	58
Kapittel 9: Rettspolitiske betraktninger	61
Kapittel 10: Avsluttende refleksjoner	63
Kilder.....	65
Vedlegg.....	73

Kapittel 1: Innledning

1.1 Tema og aktualitet

Temaet for oppgaven er kravet om interesseavveining ved ekspropriasjon. Oppgaven tar for seg lovverket rundt ekspropriasjon og søker å belyse de tilfellene hvor ekspropriasjon er gjennomført med grunnlag i en reguleringsplan med forutgående konsekvensutredning. I oppgaven ligger fokuset på planleggingsfasen av et ekspropriasjonstiltak, og reguleringsarbeidet som omhandler konsekvensutredninger. Lovverket rundt ekspropriasjon er en sentral del av oppgaven, da dette danner grunnlaget for vurderingene som ligger til grunn for ekspropriasjonen.

Interesseavveiningen lovverket krever ved ekspropriasjon er et tema jeg finner interessant fordi ekspropriasjon innebærer et sterkt inngrep i privat eiendomsrett, og det burde være lik praktisering rundt regelverket. Eiendomsrett er gitt en sentral plass i norsk rett, og vernet av eiendomsrett og grunneiers interesser kommer til uttrykk i EMK P1-1¹ og Grunnloven² § 105. Begge bestemmelsene innebærer offentlig beskyttelse av eiendomsrett, og ligger som overordnede bestemmelser i tilknytning til ekspropriasjon.

Dagens samfunnsutvikling stiller krav til planlegging og arealforvaltning, og myndighetene er avhengige av arealer for å løse oppgaver knyttet til samfunnets og det offentliges behov. Som jeg vil vise i oppgaven er utgangspunktet ved erverv av arealene at det skal inngås minnelige avtaler.³ Ekspropriasjon er tvang, og er et virkemiddel som benyttes i situasjoner hvor grunneier ikke ønsker å inngå minnelig avtale. I dette ligger det naturlig at grunneiere eller andre som blir utsatt for ekspropriasjon kan oppleve inngrepet som urettferdig og belastende, ingen liker å bli utsatt for tvang. Videre kan det være sterke interessemotsetninger i ekspropriasjoner. Dette kan illustreres i relasjonen grunneier og kommunen/staten. Grunneier vil beholde eiendomsretten, mens myndighetene ønsker å nytte arealet i samsvar med formålet og planen det eksproprieres etter. Formålene med en ekspropriasjon kan være ulike, det kan for eksempel være til utbygging av infrastruktur, skole eller til private formål. Det er vanlig at det er staten eller kommunen som er ekspropriant, men dette er ikke til hinder for at det eksproprieres til fordel for private.

¹ Den europeiske menneskerettskonvensjon 4.november 1950, tilleggsprotokoll 1-1 (EMK P1-1)

² Kongeriket Norges Grunnlov, gitt i riksforsamlingen på Eidsvoll den 17. mai 1814 (Grunnloven)

³ Se kapittel 3.3

Etter lovverket er ansvarlig myndighet pliktet til å foreta en interesseavveining ved ekspropriasjon, og en forutsetning for en ekspropriasjon er at ekspropriasjonen utvilsomt er til større fordel for eksproprianten enn den ulempen ekspropriat blir påført. Myndigheten det offentlige har til å foreta et slikt inngrep burde til enhver tid være godt begrunnet og utredningene i forkant solide. Jeg synes det er interessant å undersøke om hensynet blir ivaretatt like godt i alle tilfeller.

Prinsippet om interesseavveining er et overordnet prinsipp i norsk rett. Før en ekspropriasjon kan gjennomføres må en konkret interesseavveining være foretatt, og spørsmålet er hvilke ulike avveininger lovverket krever. Kan konsekvensutredning til reguleringsplan utgjøre interesseavveining i en etterfølgende ekspropriasjonssak? Hensikten med en konsekvensutredning er at den skal gi en bredere innsikt i virkningene et tiltak har for miljø og samfunn, og at utredningen skal vurderes når det tas stilling til om tiltaket skal gjennomføres. I hvilken utstrekning kravet til interesseavveiningen overfor eksproprianten blir etterlevd i disse tilfellene gir etter min mening grunnlag for undersøkelser.

Oppgavens tema er snevert og tar for seg en svært konkret side ved ekspropriasjonsretten. Det begrensede undersøkelsesfelt gir mulighet for å gå grundig inn i alle sider av tematikken.

1.2 Oppgavens spørsmål

Oppgaven bygger på kravet om at en interesseavveining skal være foretatt før en ekspropriasjon kan gjennomføres. Kravet om interesseavveining kommer til uttrykk i Grunnloven § 105 og EMK P1-1, som er overordnede bestemmelser.

Den generelle hjemmelen for interesseavveining i det norske lovverket finner vi i oreigningslova⁴ § 2 annet ledd:

”Vedtak eller samtykke kan ikkje gjerast eller gjevast utan det må reknast med at inngrepet tvillaust er til meir gagn enn skade.”

Kravet om interesseavveining innebærer at det skal foretas en avveining mellom ekspropriantens behov og ekspropriatens interesser, og avveiningen må falle ut til ekspropriantens fordel for at ekspropriasjon kan finne sted.

Oreigningslova er Norges generelle ekspropriasjonslov, og i § 2 første ledd er det angitt en rekke formål det kan eksproprieres grunn eller rettigheter til fordel for. Foruten formålene

⁴ Lov 23. oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast eiendom (oreigningslova)

angitt i oreigningslova § 2 første ledd har det norske lovverket en rekke sideordnede hjemler for ekspropriasjon. Oreigningslova § 30 ramser opp særlover som inneholder sideordnede hjemler for ekspropriasjon, og sier at oreigningslovas bestemmelser gjelder *"sålangt dei høver"*. I prinsippet betyr dette at dersom de sideordnede hjemlene ikke har en særbestemmelse om interesseavveining, trer oreigningslova inn. Imidlertid kan ordlyden *"sålangt dei høver"* forstås slik at det kan gjøres tilpasning til den aktuelle særbestemmelsen. Etter oreigningslova § 30 kan loven fravikes etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven.⁵ Plan- og bygningsloven har ingen særbestemmelse om interesseavveining, og det er dette som danner utgangspunktet for oppgavens spørsmål.

Opgavens spørsmål bygger på forutsetningen om individuell interesseavveining ved ekspropriasjon. Jeg spør om den individuelle interesseavveining kan bli borte når en ekspropriasjon baseres på reguleringsplan med forutgående konsekvensutredning. I oppgaven undersøker jeg hvordan forutsetningen om individuell interesseavveining blir vurdert i prosessen med konsekvensutredninger, og om en konsekvensutredning kan fullbyrde kravet til avveiningen. Spørsmålet som reises er om man under reguleringsaken helt ut kan vurdere ekspropriasjonsformålet mot de ulempene ekspropriaten får ved inngrepet. Jeg undersøker om individuell interesseavveining som forutsetning for ekspropriasjon blir vurdert på likeverdig måte ved denne type ekspropriasjon.

I oppgaven drøftes det om lovverkets grunnleggende prinsipp om avveining av inngrepet mot ekspropriatens interesser blir godt nok ivaretatt når reguleringsplan med konsekvensutredning nyttes som ekspropriasjonsgrunnlag. Dersom konsekvensutredninger til reguleringsplaner ikke inneholder vurderinger av den enkelte ekspropriats interesser, og planen kan nyttes direkte som grunnlag for ekspropriasjon, kan man spørre om ekspropriatens interesser blir vurdert i samme omfang eller like konkret som ved en interesseavveining etter oreigningslova § 2 annet ledd.

Opgavens spørsmål er:

"Blir ekspropriats interesser veiet like konkret ved ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan med forutgående konsekvensutredning som ved en interesseavveining etter oreigningslova § 2 annet ledd?"

⁵ Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

1.3 Avgrensninger

I arbeidet med oppgaven har jeg vært nødt til å gjøre noen avgrensninger. Avgrensningene er gjort fordi det ikke er tid og heller ikke forventet omfang av en masteroppgave å behandle alle spørsmål innenfor ekspropriasjonsretten.

For det første vil jeg avgrense mot miljøaspektene en konsekvensutredning skal ivareta. Dette er gjort fordi miljøhensynene faller utenfor oppgavens spørsmål, som går på ekspropriats stilling. Videre vil jeg avgrense mot planutredninger i medhold av plan- og bygningsloven. Oppgaven omhandler ekspropriasjon gjennomført med grunnlag i en reguleringsplan, og fokuset vil ligge på konsekvensutredning og reguleringsplan etter plan- og bygningsloven. For det tredje tar ikke oppgaven for seg konsekvensutredninger for tiltak og planer etter annet regelverk enn plan- og bygningsloven. Dette temaet reiser interessante spørsmål, som gir rom for videre drøftelser, men jeg overlater til andre å gå i dybden på dette. Videre har jeg vært nødt til å gjøre begrensninger i tilknytning til EMK. Oppgaven kommenterer prinsippet om interesseavveining EMK P1-1, og det er klart at en grundigere drøftelse av eiendomsrett i EMK P1-1 i forhold til ekspropriasjon kan være grunnlag for en selvstendig oppgave. Bakgrunnen for begrensningen er at det faller utenfor oppgavens rammer, og fokuset har vært en klargjøring av interesseavveiningen.

Dernest vil jeg presisere at oppgaven ikke tar for seg saksbehandlingsregler, foruten de som er særskilt nevnt. Til slutt vil jeg avgrense mot erstatningsfastsettelse og beregning av dette ved ekspropriasjon da dette temaet faller utenfor kjernen av oppgavens spørsmål. Det er allikevel klart at erstatningsfastsettelse er viktig for en ekspropriat, men dette trer først inn etter at et tiltak er vedtatt, og som nevnt innledningsvis tar oppgaven for seg planleggingsfasen.

1.4 Metode

Oppgavens spørsmål er et juridisk spørsmål som er løst med rettsdogmatisk metode eller vanlig juridisk metode, og det er den alminnelige norske rettskildelæren som er anvendt.⁶ I oppgaven har jeg først sett på kravet om interesseavveining i Grunnloven § 105, EMK P1-1 og oreigningslova. Deretter har jeg undersøkt hvilken betydning konsekvensutredningen har for interesseavveiningen, og hvilke krav lovverket stiller til avveiningen ved ekspropriasjon

⁶ Se Torstein Eckhoffs teori om rettskildefaktorer i Rettskildelære 1971 og senere utgaver

med grunnlag i reguleringsplan med forutgående konsekvensutredning. Jeg har deretter undersøkt om vurderingene og utredningene er i samsvar med oreigningslova. Til slutt har jeg oppsummert kravene.

I oppgaven har jeg brukt en konkret sak for å illustrere oppgavens spørsmål og drøftelser.⁷ Hensikten med saken har vært å synliggjøre og vise hvordan vurderinger tilknyttet oppgavens spørsmål kan bli utøvd og vurdert ved praktisering av lovverket. Det må presiseres at hovedtyngden av oppgaven ligger på den juridiske metoden, og saken er ment som et supplement til illustrasjon.

1.4.1 Anvendte rettskilder

Oppgavens spørsmål reguleres av flere regelsett. Bestemmelsene om interesseavveining i oreigningslova § 2 annet ledd, Grunnloven § 105 og EMK P1-1 er særlig aktuelle. Andre aktuelle lover er forvaltningsloven⁸ og plan- og bygningsloven.

Innenfor lovregulert område er lovteksten den primære rettskilde for å løse spørsmålet. Det som står i lovteksten danner utgangspunktet for tolkningen av gjeldende rett.⁹ Ved drøftingen av oppgavens spørsmål har det vært nødvendig å se hen til lovenes forarbeider. Ved tolkningen av lovene og lovtekstene har forarbeidene bidratt til å skape innsikt i formålet med og forståelsen av lovgivers intensjoner. Jeg har brukt flere lovforarbeider i arbeidet. De mest sentrale er forarbeidene til oreigningslova. Forarbeidene til oreigningslova er informative dokumenter, så til tross for at de er av eldre dato, har de hatt en betydelig vekt som rettskilde.

Den sentrale forskriften i oppgaven er konsekvensutredningsforskriften.¹⁰ Forskriften er brukt for å se hvilke krav som stilles til utarbeidelse av konsekvensutredning for reguleringsplaner.

Innenfor oppgavens rettsområde er det begrenset med rettspraksis som kan ha vekt som rettskilde. Det har derfor vært naturlig å søke til Høyesterettsdommer som har omhandlet forholdet mellom oreigningslova og reguleringsplanen. Ingen av Høyesterettsdommene har direkte angått oppgavens spørsmål, men de er med å belyse rettsstillingen og er sentrale for å se hva retten legger vekt på i vurderingene knyttet til interesseavveining.

⁷ IKEA-saken i Vestby, omtalt i kapittel 2

⁸ Lov 10. februar 1967 om behandlingssaker i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

⁹ Boe, 2012, s. 135-137

¹⁰ Forskrift 19. desember 2014 nr. 1726 om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven (KU-forskriften)

Lagmannsrettsdommer har mindre rettskildemessig vekt, men det er vist til dette der det bidrar til å belyse tematikken.

Jeg har anvendt rettspraksis fra EMD.¹¹ Domstolens praksis har betydning for å fastlegge innholdet i EMK P1-1. Det at rettspraksis fra EMD kan anses som rettskilde er gjort rede for i forarbeidene¹² til menneskerettsloven¹³, videre har Høyesterett lagt det til grunn.¹⁴ Rettspraksisen er brukt for å belyse hvordan EMD har vurdert vernet av eiendomsrett i de nevnte dommene, og dernest hvilke vurderinger EMD har gjort, spesielt knyttet til interesseavveininger og hvilke krav som stilles.

Jeg har lagt vekt på Høyesterett og EMD sin forståelse av hvordan de aktuelle rettsreglene skal anvendes.

1.4.2 Juridisk litteratur

Ved bruk av rettskilder er det uklart hvilken rolle litteraturen har, og det eksisterer ulike oppfatninger om hvorvidt litteraturen kan brukes som rettskilde eller ikke. Torstein Eckhoff har nevnt juridisk litteratur som en rettskildefaktor i sin lærebok om rettskilder.¹⁵ Carl August Fleischer deler ikke dette synet, og mener at juridisk teori ikke kan brukes som kilde til å bestemme innholdet i gjeldende rett.¹⁶ Det er viktig å påpeke at litteraturen ikke har samme virkning som en rettsavgjørelse. En prinsipiell forskjell er at Høyesterettsavgjørelser i utgangspunktet følges i senere rettsavgjørelser, mens forfattere står fritt til å skrive det de selv ønsker, og litteraturen blir preget av deres personlige meninger. Resultatet av dette er at litteraturen har sprikende oppfatninger på noen områder. En annen side ved litteraturen er at rettsoppfattelser kan ha ringvirkninger, dels ved at domstolene iblant støtter seg på litteraturen som ledd i sine avgjørelser, dels ved at ulike bøker kan presentere samme oppfatninger uten ytterligere drøftelser.

Av disse grunner har jeg lest flere forfattere. Jeg har brukt juridisk litteratur som støtte for å få innblikk i ulike rettsoppfatninger.

Det finnes mye litteratur innenfor ekspropriasjonsrett som jeg har anvendt, og jeg har tatt i bruk litteratur knyttet til norsk rett. Det er for øvrig begrenset med litteratur som omhandler

¹¹ Den europeiske menneskerettsdomstolen

¹² Ot.prp.nr.3 (1998–1999), s. 68-69

¹³ Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)

¹⁴ Se Rt. 1999 s. 961 (Rest- Jugoslavia-kjennelsen) (s. 971)

¹⁵ Eckhoff, 1971 og senere utgaver

¹⁶ Se Carl August Fleischer, 1998, rettskilder og juridisk metode, kapittel 16, særlig s. 325-326

konsekvensutredninger, her har jeg forsøkt å samstille utdrag fra bøker som berører tematikken. Det finnes mye litteratur om EMK og EMD, både på norsk og engelsk. Jeg har benyttet meg av bøker på norsk, hvor jeg sammenstilt utdrag om EMK P 1-1. Jeg har ikke lest bøkene i sin helhet, da fokuset har vært å lese litteratur knyttet opp mot oppgavens spørsmål. Det å lese bøkene i sin helhet har ikke vært nødvendig for oppgavens spørsmål, ei heller har jeg hatt tid til dette. Litteraturen har jeg diskutert med veileder. Det er ikke anvendt utenlandsk litteratur i oppgaven fordi jeg har funnet det unødvendig for å løse oppgavens spørsmål, som angår norske forhold.

1.4.3 Rettspolitiske betraktninger

Ved avslutningen av oppgaven har jeg gjort vurderinger av gjeldende rett, og vurdert om lovverket harmoniserer i tilstrekkelig grad med hensyn til ekspropriats stilling i ekspropriasjonssaker.

1.4.4 Utvalg av sak

Ved valg av eksempelsak var det et ønske at saken kan illustrere ekspropriasjon med utgangspunkt i en reguleringsplan med forutgående konsekvensutredning. Valget falt på IKEA-saken i Vestby kommune. Tanken er at saken skal illustrere den praktiske anvendelsen av lovverket. Det må presiseres at saken kun gir informasjon om et enkelt tilfelle, og ikke kan gi generell informasjon om praksis. Det var flere faktorer som gjorde at IKEA-saken ble valgt. For det første er saken svært omstridt da området omfatter dyrka mark, og det er interessant å se på vurderinger i forhold til interesseavveiningen. Særlig knyttet til kravet om interesseovervekt, som kan utledes av Grunnloven § 105 og EMK P1-1, og som også er inntatt i oreigningslova § 2 og § 7. I IKEA-saken har det vært gjennomført flere vurderinger i ulike instanser, og det har kommet en rekke innsigelser på forslaget. At det er gjennomført flere vurderinger og at ulike myndigheter har tatt del i vurderingene trekker i retning i av at prosjektet kan være kontroversielt.

Det knytter seg begrensninger til bruken av IKEA-saken. Saken er i planfasen, noe planleggingsfasen, noe som gjør at en faktisk gjennomføring av tiltaket ikke er gjort. I saken er det to potensielle ekspropriater, grunneier og leietaker. Det er klart at om grunneieren stiller seg positiv til tiltaket vil det ikke være behov for en ekspropriasjon, fordi det kan inngås minnelig avtale. Motsetter grunneieren seg avståelse av arealene, åpner dette for ekspropriasjon. Leietakerens stilling er mer uklar, og er drøftet inngående i oppgaven. Jeg vil allikevel presisere at dersom begge potensielt sett er negative til tiltaket, kunne dette i

større grad belyst oppgavens problemstilling, fordi det antageligvis ville bli foretatt en grundigere vurdering av ekspropriatenes stilling.

1.5 Oversikt over fremstillingen

I kapittel 1 gir jeg en introduksjon til oppgavens tema, spørsmål, avgrensninger og metode. For å forstå innholdet og betydningen av tema og spørsmål er det nødvendig med kjennskap til ekspropriasjonsrett og plan- og bygningsrett. Metoden forklarer fremgangsmåten for arbeidet, og anvendte rettskilder er omtalt i kapitlet.

Kapittel 2 presenterer IKEA-saken i Vestby. Saken har jeg brukt i oppgaven for å illustrere oppgavens spørsmål, og undersøkt hvordan den praktiske bruken av lovverket har vært i dette enkelte tilfellet.

I kapittel 3 presenterer jeg aktuelle begreper, lover og bestemmelser. Her behandles i hovedtrekk plan- og bygningsrett, ekspropriasjonsrett og forvaltningsrett. Presentasjonen i kapitlet legger grunnlaget for drøftelsen i de påfølgende kapitlene.

I kapittel 4 er det redegjort for hvem som etter loven og i rettspraksis er å anse som ekspropriat. En drøftelse av dette faller naturlig, da oppgaven tar for seg en individuell interesseavveining ved ekspropriasjon.

I kapittel 5 drøfter jeg kravet om interesseavveining i Grunnloven § 105 og EMK P1-1.

I kapittel 6 redegjør jeg for kravet om interesseavveining i oreigningslova § 2 annet ledd og § 7.

I kapittel 7 drøftes konsekvensutredningens betydning for interesseavveiningen. Det undersøkes videre hvilke avveininger og vurderinger som stilles til reguleringsplanen med konsekvensutredning som grunnlag for ekspropriasjon, og om disse samsvarer med kravene i oreigningslova. Avslutningsvis i kapitlet drøfter jeg grunneier og leietakers stilling i IKEA-saken.

I kapittel 8 har jeg oppsummert drøftelsene mine ved å knytte de aktuelle bestemmelsene om interesseavveiningen opp mot ekspropriasjon i medhold av reguleringsplan med konsekvensutredning.

I kapittel 9 har jeg fremmet mine synspunkter om dagens lovverk.

I kapittel 10 trekker jeg inn noen av mine egne refleksjoner samt enkelte temaer jeg synes er spennende og som kan danne grunnlag for videre undersøkelser.

Kapittel 2: IKEA-saken

2.1 Beskrivelse av saken

Kapittelet presenterer IKEA-saken. Innledningsvis har jeg gjort rede for prosessen rundt vedtakelse av kommunedelplanen for Vestby nord. Videre følger en beskrivelse av utredninger i tilknytning til en mulig etablering av IKEA på Delijordet, herunder konsekvensutredninger. Til slutt har jeg vist hvem som potensielt sett kan anses som ekspropriater, dersom en ekspropriasjon hadde blitt gjennomført.

2.1.1 Vedtakelse av kommunedelplan for Vestby nord

Planprogrammet for kommunedelplan Vestby nord ble vedtatt 01.03.2010 av Vestby kommune.¹⁷ Fokuset i planen var fortetting av sentrum, og ønsket var å legge føringer for den videre utviklingen av Vestby kommune. I planprogrammet ble det beskrevet flere mulige utviklingsområder for Vestby nord. Det ble blant annet lagt frem forslag om utvikling i nordlig retning mot Randem/Kleive og i sørlig retning mot Delijordet.¹⁸ Dette var arealer som ble avsatt til nye formål, noe som gjorde tiltaket konsekvensutredningspliktig, og planprogrammet viste hvilket behov det var for utredning.¹⁹

I det videre arbeidet med kommunedelplanen for Vestby nord utarbeidet Rambøll en konsekvensutredning på vegne av Vestby kommune.²⁰ Utredningen tok for seg 5 delområder, og omfattet blant annet områdene Randem/Kleive og Delijordet. Utredningen konkluderte med at sørlig retning var å foretrekke.²¹ Om utviklingen står det:

”Utvikling av Deli-jordet vil på sikt kunne styrke sentrum, men det er av stor betydning at sentrumskjernen rundt rådhuset og stasjonen først får en ønsket utvikling. Hvis ikke vil Deli- jordet med sin størrelse og det naturlige grep med boliger nærmeste sentrum (vekk fra vei- og banestøy, nærmest mulig til stasjon og sentrum) og næring/handel lenger unna, ytterligere bidra til spredning av handelsfunksjoner.”²²

¹⁷ Planprogram, 2010

¹⁸ Planprogram, 2010, s. 8, alternativ E er sørlig retning og alternativ J er nordlig retning. Se kart i vedlegg I

¹⁹ Planprogram, 2010, s. 8

²⁰ Konsekvensutredning kommunedelplan, 2010

²¹ Konsekvensutredning kommunedelplan, 2010, s. 40

²² Konsekvensutredning kommunedelplan, 2010, s. 38

Vurderingene knyttet til utvikling i nordlig og sørlig retning ble ytterligere vurdert i arbeidet med planen, og kommunen konkluderte med at en sørlig utviklingsretning var å foretrekke. Dette ble begrunnet blant annet med at sørlig retning var bedre for sentrumsdannelsen enn nordlig retning.²³

Vestby kommune vedtok i møtet 08.11.2010 å sende kommunedelplan for Vestby nord på høring. Det kom inn 17 høringsuttalelser og 15 innsigelser til førstegangsbehandlingen. Det ble gjennomført mekling hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus 09.05.2011. Mange av innsigelsene til kommunedelplanen ble løst, men innsigelsene til Delijordet kom ikke partene til enighet om.²⁴ Videre utløste bygging på Delijordet krav om tilleggsutredning.²⁵ Etter at utredningen var ferdig utarbeidet, kom det ytterligere 5 innsigelser til planen.²⁶ Disse ble meklet 23.04.2013 hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus, partene kom ikke til enighet og flere av innsigelsene ble opprettholdt. I løpet av behandlingen av planen hadde kommunen og IKEA forhandlet frem en tomteløsning på 70 daa, noe som var mindre enn den opprinnelige tomten.

Vestby kommune egengodkjente kommunedelplan for Vestby nord 19.06.2013, og godkjente dermed at det skulle legges til rette for etablering av IKEA på Delijordet. Følgende føringer ble lagt for etablering av IKEA på Delijordet:

”Planbestemmelsene forutsetter at IKEA gjennomfører trafikk løsninger i samsvar med fylkestingets forutsetninger for å tillate etableringen samt at IKEA gjennomfører flytting av matjord som går tapt på en bærekraftig måte. Planforslaget legger til rette for at jordbruksarealer syd for IKEA-tomtene legges ut til LNF-formål.”²⁷

Kommunedelplanen ble sendt over til Miljøverndepartementet for endelige avgjørelse 10.07.2013, fordi det fortsatt forelå uløste innsigelser for tiltaket. Miljøverndepartementet godkjente fremtidig utbygging for næring på Delijordet.²⁸ I vurderingen la departementet vekt på at etablering av IKEA på Delijordet kan bidra til å styrke utviklingen av Vestby sentrum, samt at prosessen har ført til at området er blitt halvert i forhold til det opprinnelige forslaget.²⁹ Kommunedelplanen for Vestby nord 2013-2025³⁰ trådte i kraft 17.06.2013.

²³ Kommunedelplan Vestby nord 2013 - 2025, 2013, s. 20

²⁴ Utvalgssak kommunedelplan, 2013, s. 3-4

²⁵ Tilleggsutredning Delijordet

²⁶ Utvalgssak kommunedelplan, 2013, s. 1

²⁷ Kommunedelplan Vestby nord 2013-2025, 2013, s. 28

²⁸ Sakstypen er nå overført til Kommunal- og moderniseringsdepartementet

²⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2013

³⁰ Kommunedelplan Vestby nord 2013-2025, 2013

2.1.2 Utredninger i IKEA-saken

I oktober 2012 utarbeidet IKEA en lokaliseringsanalyse.³¹ Hensikten med analysen var fremskaffe alternative tomter for etablering av nytt IKEA varehus i Follo, og det ble i studien undersøkt ni tomter i Follo.³²

Det var ikke aktuelt å gå videre med Ski- eller Ås sentrum som lokasjon. Bakgrunnen var at det ikke var tilgjengelig på hovedveinettet og at det ikke var store nok ledige tomter. Vinterbro ble vurdert, men det ble fastslått at tomtene var for dyre, og at lokalveinettet ikke hadde tilstrekkelig kapasitet. To tomter i Vestby nord ble skrinlagt fordi tomtene ikke inngikk som en del av kommunedelplan for Vestby nord, og en bygging var i strid med rikspolitiske bestemmelser for kjøpesenter. Regnbueåsen og Vardeåsen ble vurdert, men skrinlagt fordi tomtene sin plassering i såkalte engroshandelsområder³³ ble ansett som uheldig. Sonkrysset var ikke aktuelt fordi det ikke hadde tilknytning til andre etablerte virksomheter. Tomten på Delijordet i Vestby ble vurdert som attraktiv fordi området har tilknytning til jernbane og hovedveinett samtidig som Vestby kommune gjennom kommunedelplanen har stilt seg positiv til en utvikling i denne retningen. Rapporten konkluderte med at Delijordet var det beste alternativet for etablering av IKEA, både fordi Delijordet ligger i nærhet til bysentrum og infrastruktur og fordi arealene er lokalisert i et område med allerede eksisterende regional handel. Etter høring av kommunedelplanen for Vestby nord og godkjenning fra Miljøverndepartementet var det klart at det var aktuelt å etablere IKEA på Delijordet.

I løpet av behandlingen av kommunedelplanen hadde det avsatte området på Delijordet blitt redusert i størrelse. Dette endret forutsetningene fra det som var lagt til grunn i den opprinnelig konsekvensutredningen fra 2010, og det ble som nevnt utarbeidet en tilleggsutredning. Utredningen var ment som korleksjon og supplement til den foreliggende utredningen. Tilleggsutredningen ble utarbeidet av Opus Bergen på vegne av IKEA. I utredningen ble det gjort rede for hensyn som konsekvensene kunne endres vesentlig for, det var landbruk, kulturlandskap/estetikk, trafikk og samfunnsmessige problemstillinger.

19.09.2014 varslet Asplan Viak om oppstart av planarbeid for detaljreguleringen på Delijordet på vegne av IKEA. Delijordet var da avsatt til forretning i kommunedelplanen.³⁴ Kommunedelplanen inneholdt bestemmelser som satt rammer for reguleringsarbeidet.

³¹ Lokaliseringsanalyse IKEA, 2012

³² Oversiktskart over tomtene er inntatt som vedlegg II

³³ Handel med større varepartier til videreforhandlere, handel i slike områder er i stor grad er preget av tungtransport

³⁴ Se kart i vedlegg III, Vestby - kommunedelplan arealdel 2013-2025

Kravene var utarbeidelse av utbyggingsavtale for vei- og trafikkanlegg, trafikkanalyse, flytting av matjord og miljøoppfølgingsprogram.³⁵ Videre hadde Miljøverndepartementet satt krav om at parkeringen burde legges til underetasje/parkeringshus, en vurdering av om bygeområdet kan reduseres ytterligere og en utarbeidelse av trafikkanalyse.³⁶

Asplan Viak tok med de ovennevnte hensyn ved utarbeidelse av ”*Forslag til planprogram for IKEA Vestby*”.³⁷ Planprogrammet ble 15.12.2014 vedtatt av Plan- og miljøutvalget i Vestby kommune. Rådmannen og kommunen mente de nødvendige hensynene for tiltaket var tilstrekkelig utredet. Planen ble førstegangsbehandlet 16.03.2015, og ligger på offentlig ettersyn fra 17.03.2015 til 03.05.2015. Dette er status ved innlevering av denne oppgaven.

2.2 Grunneier og leietaker i IKEA-saken

I IKEA-saken har det vært mange som har hatt innsigelser og meninger rundt vedtaket, men ikke alle er direkte berørt. Det er imidlertid klart at det etter lovverket er to som kan anses for å være ekspropriater. For det første er det grunneier. Grunneieren har rådighet over eiendommen, og dersom grunneieren frivillig ønsker å avstå arealene til bygging av IKEA, da vil det ikke være nødvendig for kommunen å ekspropriere arealet. I en ekspropriasjonssak er grunneier likevel ekspropriat.

Den andre som kan anses som ekspropriat, er leietakeren. Deljordet er omfattet av jordleie, noe som gjør at jordleieren må oppfattes som ekspropriat ved en eventuell ekspropriasjon.³⁸

³⁵ Utvalgssak IKEA, 2014, s. 1

³⁶ Utvalgssak IKEA, 2014, s. 2

³⁷ Forslag til planprogram IKEA Vestby, 2014

³⁸ Se drøftelse om leietakers stilling i kapittel 4.2.1

Kapittel 3: Presentasjon av aktuelle begreper, lover og bestemmelser

3.1 Innledning

I det følgende presenteres i hovedsak bestemmelser tilknyttet ekspropriasjonsrett og plan- og bygningsrett. Formålet med kapittelet er å gi en oversikt over aktuelle begreper, lover og bestemmelser. Kapittelet legger grunnlaget for drøftelsene i de påfølgende kapitlene.

Innledningsvis har jeg gjort rede for eiendomsrett, og vernet eiendomsrett er gitt i Grunnloven § 105 og EMK P1-1. Deretter følger en redegjørelse for bakgrunnen for ekspropriasjonsretten. Naturlig følger en presentasjon av ekspropriasjon, ekspropriasjonslov og ekspropriasjonslova. Videre kommer en redegjørelse av plan- og bygningsloven, reguleringsplanen som ekspropriasjonsgrunnlag og konsekvensutredning. Avslutningsvis i kapittelet er det redegjort for forvaltningslovens forhold til ekspropriasjonsretten. Dette er gjort fordi en ekspropriasjon er et utslag av offentlig myndighetsutøvelse, og ekspropriasjonsretten har en forvaltningsrettslig side.

3.2 Eiendomsrett

Naturetten anså eiendomsrett som en grunnleggende menneskerettighet allerede på 1700-tallet, og fortsatt blir eiendomsretten sett på som en sivil og politisk rettighet.³⁹ Denne oppfatningen samsvarer med EMK sitt syn på eiendomsrett. I juridisk sammenheng kan eiendomsrett betegnes som en sum av funksjoner som gir eieren en rekke beføyelser knyttet til eiendommen. I vanlig dagligtale innebærer det å eie rådighet over en gjenstand, altså en total råderett. Det er vanlig å dele denne rådigheten i to, både faktisk og rettslig. Den faktiske rådigheten innebærer en faktisk utnyttelse og bruk av tingen, samtidig kan eieren hindre andres fysiske rådighet.⁴⁰ Den rettslige siden innebærer at eieren fritt kan selge, pantsette osv., og eieren kan hindre andre i å disponere eiendommen.⁴¹ Utgangspunktet for eiendomsretten er altså fri rådighet, men en sentral begrensning i utøvelsen av eiendomsretten er at den må skje innenfor rammene av offentlige reguleringer. Dette innebærer at staten, det offentlige, har mulighet til å sette begrensninger for hvordan en eiendom skal brukes. Dette gjøres blant

³⁹ Møse, 2002, s. 499

⁴⁰ Falkanger & Falkanger, 2013, s. 41

⁴¹ Falkanger & Falkanger, 2013, s. 41

annet ved at vedtakelse av reguleringsplaner fastsetter lovlig og ulovlig bruk av eiendommen. I norsk rett gis beskyttelse av eiendomsretten på flere måter.

Beskyttelsen kan komme til uttrykk blant annet ved registrering av retter ved tinglysing, jf. matrikkelloven og tinglysingsloven og offentlig forfølgelse av overgrep mot privat eiendomsrett. Videre kommer beskyttelsen til uttrykk i Grunnloven § 105 og EMK P1-1, som presenteres i det følgende.

3.2.1 Grunnloven § 105

Grunnloven er en rettssikkerhetslov, loven skal trygge og sikre borgernes rettsstilling og er ment å skape tillit til staten.⁴² Grunnloven § 105 danner utgangspunktet for den konstitusjonelle beskyttelsen av eiendomsretten, og lyder:

“Fordrer statens tarv at noen må avgi sin rørlige eller urørlige eiendom til offentlig bruk, så bør han eller hun ha full erstatning av statskassen.”

Bestemmelsen fikk ny formulering ved grunnlovsvedtak 6. mai 2014. Endringen innebar en språklig fornyelse, og meningsinnholdet i bestemmelsen er det samme.

Selve lovteksten gir ikke et direkte vern av eiendomsretten, men et uttrykk for at dersom staten griper inn i privat eiendomsrett skal det gis full erstatning. Bestemmelsen hindrer at den enkelte blir fratatt eiendom uten erstatning fordi staten har bruk for den. Videre følger det av tradisjonell tolkning at bestemmelsen innebærer et krav om interesseavveining ved ekspropriasjon.⁴³

Regelen kan sees på som et utslag av et rettferdighets- og likhetsprinsipp. Det ville være urettferdig å frata en person eiendom uten erstatning, og det økonomiske offeret samfunnet krever, skal bæres av borgerne i fellesskap.⁴⁴ Videre er Grunnloven § 105 tolket så vidt at det ikke er til hinder for at det kan eksproprieres til fordel for private.⁴⁵ I disse tilfellene er det mest praktisk at kommunene står for ervervet av eiendommen, og at eiendommen deretter overdras til private.⁴⁶ Det er dette som kan bli tilfellet i IKEA-saken. I saken har Vestby kommune og Miljøverndepartementet godkjent bygging på Delijordet. Om grunneier ikke inngår minnelig avtale kan neste steg i prosessen bli å ekspropriere jordet, og deretter overdra eiendommen til IKEA.⁴⁷

⁴² Fliflet, 2006, s. 11

⁴³ Dette drøftes nærmere i kapittel 5.2

⁴⁴ J. Andenæs & Fliflet, 2006, s. 418

⁴⁵ J. Andenæs & Fliflet, 2006, s. 422-423

⁴⁶ Knoph, Lilleholt, & Andenæs, 2014, s. 542

⁴⁷ Forutsetter at IKEA får klarsignal for byggingen, se status i kapittel 2: IKEA-saken

En annen side av Grunnloven § 105 er at bestemmelsen ikke kan nyttes som direkte hjemmel for ekspropriasjon. Den forutsetter at det ved vanlig lov bestemmes hvilke formål og tiltak som skal ha ekspropriasjonsrett. Dette er knyttet opp mot legalitetsprinsippet, som innebærer at et ekspropriasjonsinngrep skal ha direkte hjemmel i formell lov.

3.2.2 EMK P1-1

Gjennom Menneskerettsloven er EMK inkorporert i norsk rett. Konvensjonens tilleggsprotokoll nr. 1 artikkel 1 omhandler *”protection of property”*. I norsk oversettelse lyder bestemmelsen:

*”Enhver fysisk eller juridisk person har rett til å få nyte sin eiendom i fred. Ingen skal bli fratatt sin eiendom unntatt i det offentliges interesse og på de betingelser som er hjemlet ved lov og ved folkerettens alminnelige prinsipper.
Bestemmelsene ovenfor skal imidlertid ikke på noen måte svekke en stats rett til å håndheve slike lover som den anser nødvendige for å kontrollere at eiendom blir brukt i samsvar med allmennhetens interesse eller for å sikre betaling av skatter eller andre avgifter eller bøter.”*

Det første kriteriet EMD oppstiller ved anvendelse av bestemmelsen er at det foreligger en eiendomsinteresse, og dernest at klageren kan påvise at det er et inngrep i den aktuelle interessen. Er det fastslått at det foreligger eiendomsinteresse og inngrep i denne, skal EMD vurdere inngrepets art. Inngrepets art vurderes med grunnlag i domstolens tolkning av EMK P1-1.⁴⁸

EMD har gjennom praksis fastslått at bestemmelsen inneholder tre grunnleggende regler som setter grenser for statens inngrep, og som helhet skal garantere retten til eiendom.⁴⁹ Disse grunnleggende reglene ble presisert i Sporrøng og Lönnroth-dommen.⁵⁰ Sporrøng og Lönnroth-dommen omhandlet to eiendommer som i en årrekke hadde blitt utsatt for ekspropriasjonstillatelse og byggeforbud. Vedtakene medførte at det ble vanskelig å pantsette og selge eiendommene. Spørsmålet i saken var om inngrepet kunne forsvares etter EMK P1-1.

Gjennom dommen fastslo EMD at den første regelen i P1-1, prinsippregelen, innebærer at enhver juridisk og fysisk person har rett til å nyte sin eiendom i fred. Den andre er avståelsesregelen, som innebærer at ingen skal bli fratatt sin eiendom unntatt i det offentliges

⁴⁸ Se Solheim, 2010, s. 60-65

⁴⁹ Møse, 2002, s. 501

⁵⁰ Sporrøng og Lönnroth-dommen er en viktig prinsippdom innenfor EMK og vernet av eiendomsrett drøftes detaljert i dommen. Se Møse 2002, s. 500-501

interesser og på visse betingelser. Bestemmelsen regulerer i hvilke tilfeller staten kan overta eiendomsretten, altså hvilke tilfeller ekspropriasjon kan foretas. Den siste regelen, kontrollregelen, regulerer statens rett til å kontrollere bruk av eiendom, og reglene fastsetter i hvilken utstrekning myndighetene kan fastsette rådighetsbegrensninger. Domstolens metode er å først vurdere avståelsesregelen og kontrollregelen, før de tar standpunkt til prinsippregelen.⁵¹ Dette betyr at dersom et inngrep verken kan karakteriseres som avståelse eller kontroll, kan fortsatt vernet være svekket gjennom prinsippregelen.

Har domstolene kommet til at EMK P1-1 er anvendelig må det vurderes om inngrepet kan rettferdiggjøres overfor klageren. Det kreves at inngrepet har tilstrekkelig hjemmel, tjener legitimt formål og er proporsjonalt.⁵² Det er et absolutt krav at disse tre er oppfylt ellers foreligger brudd på konvensjonen. Tilstrekkelig hjemmel innebærer at inngrepet må ha hjemmel i lov. At et inngrep tjener legitimt formål beror på en vurdering og antas å ha en vid skjønnsmargin.⁵³ Kravet om proporsjonalitet innebærer en vurdering mellom ulike hensyn.

Norske individer som føler seg krenket i forhold til bestemmelsen i EMK, har klagerett til menneskerettsdomstolen. En sentral sak knyttet til EMK P1-1 i EMD i norsk sammenheng er ”*Lindheim og andre mot Norway*”, heretter tomtefestesaken, hvor EMD fastslo at mangelfull interesseavveining kan innebære krenkelse av EMK P1-1.⁵⁴

3.3 Bakgrunnen for ekspropriasjonsretten

Utgangspunktet for eiendomsretten er som nevnt fri rådighet⁵⁵, og det er den alminnelige avtalefriheten som gjelder på eiendomsrettens område. En grunneier står altså fritt til å inngå de avtalene han ønsker, men det foreligger en rekke begrensninger med hensyn til utøvelsen av rådigheten. Dette kan omfatte både privat- og offentligrettslige begrensninger. I oppgaven forholder jeg meg til offentligrettslige begrensninger, og det er tilfellene hvor det offentlige griper inn i den private råderetten som behandles. Begrensninger kan fastsettes gjennom en reguleringsplan ved at planen fastsetter hvilken bruk eieren kan gjøre av eiendommen. I enkelte tilfeller blir ikke eierens bruk begrenset, men den blir fratatt gjennom ekspropriasjon. Forskjellen på rådighetsbegrensning og ekspropriasjon er at det ved ekspropriasjon skjer en overføring av retten fra grunneier til stat eller kommune, og dette utleder erstatningsplikt. Dette er ikke tilfellet ved rådighetsbegrensninger.

⁵¹ Møse, 2002, s. 501

⁵² Solheim, 2010, s. 75

⁵³ Solheim, 2010, s. 79-80

⁵⁴ Tomtefestesaken er presentert i kapittel 5.3

⁵⁵ Se mer om dette under kapittel 3.2

Oppgaven tar for seg inngrep i privat råderett gjennom ekspropriasjon. Ekspropriasjon kan komme til anvendelse i tilfeller hvor det offentlige er avhengig av arealer for å kunne løse oppgaver knyttet til samfunnets og det offentliges behov. Dette kan være arealer som er nødvendig for å gjennomføre en reguleringsplan til f.eks. bygging av infrastruktur eller næringsformål.

Det store utgangspunkt ved ervervelse av grunn eller bruksrett til slike formål er at de skal inngås i minnelighet med hjemmelshaver, og innenfor rammene av den alminnelige avtaleretten i Norge, jf. oreigningslova § 12 annet ledd. Allikevel følger det av forarbeidene til oreigningslova § 12 at det ikke er et ubetinget krav om at forhandlingsløsning med grunneier skal prøves før ekspropriasjonsvedtak fattes.⁵⁶ Denne oppfattelsen finner vi også i Rt. 1999 s. 513.⁵⁷ Her ble det reist spørsmål om kommunene hadde fulgt den saksbehandlingen oreigningslova gir anvisning om, og det ble vist til at oreigningslova § 12 ikke oppstiller en absolutt regel om at minnelig løsning skal forsøkes oppnås.⁵⁸

I enkelte tilfeller er det av ulike grunner vanskelig å oppnå minnelige avtaler. Dette er typisk for situasjoner hvor tiltaket omfatter mange eiendommer eller inngrepet har stor personlig betydning for den som berøres, f.eks. at inngrepet omfatter helårsboligen eller familiegården. Et av hjelpemidlene staten kan bruke for ervervelse av arealer er ekspropriasjon. Eiendomsretten blir da fratatt hjemmelshaver, og det offentlige får utnytte arealet i samsvar med planen.

3.4 Ekspropriasjon

3.4.1 Ekspropriasjonsbegrepet

En ekspropriasjon betyr språklig sett at man fratår en eier eiendomsretten, og dette skjer uavhengig av eierens eller rettighetshavers ønske. I rettslig sammenheng finner vi definisjonen på ekspropriasjon i oreigningslova § 1:

“Oreigningsinngrep er det etter denne lova når eiendomsretten til fast eiendom eller til bygning eller anna som har fast tilknytning til slik eiendom, vert teken med tvang, eller når bruksrett, servitutt eller annan rett til, i eller over fast eiendom vert teken,

⁵⁶ Se Ot.prp.nr.43 (1957), s. 31

⁵⁷ Se kapittel 7.3.2 for presentasjon av kjennelsen

⁵⁸ Rt. 1999 s. 513 (s. 517)

brigda, overført eller avløyst med tvang, såleis og forbod mot å nytta eiendomen på ein viss måte.”

Definisjonen i bestemmelsen begrenser seg til å gjelde fast eiendom. Det er mulig å ekspropriere løsøre, verdipapirer og valuta. Dette faller ikke innenfor oppgavens spørsmål, og det er kun ekspropriasjon av fast eiendom og rettigheter til fast eiendom oppgaven undersøker.

I praksis innebærer et ekspropriasjonsinngrep at eieren mister rådigheten over arealer, både faktisk og rettslig.⁵⁹ Eiendommens rådighet overdras, og den som overtar arealene får anledning til å nytte arealene i samsvar med inngrepets formål. Den som krever avståelse og overtar arealet kalles ekspropriant.⁶⁰ En ekspropriant kan være stat eller kommune, men det kan også være private. Den ekspropriasjonen er rettet mot og som må avstå eiendom, kalles ekspropriat.⁶¹ I de fleste tilfeller er det eieren av vedkommende eiendom som er ekspropriat, men det finnes tilfeller hvor innehaveren av en bruksrett gjøres til ekspropriat. En presentasjon av lovens definisjon av ekspropriat gjøres under.

3.4.2 Ekspropriat

Definisjonen på ekspropriat finner vi i vederlagslova⁶² § 2 d:

*“eigar: den som eiendom vert oreigna ifrå.”*⁶³

Det er altså den som fratras eiendom, jf. *“vert oreigna ifrå”*, som er ekspropriat. Dette betyr at eier av eiendommen har krav på å bli behandlet som ekspropriat. Videre viser lovens definisjon av eiendom i vederlagsloven § 2 c, at: *“eiendom: fast eiendom eller rett i eller over slik eiendom,”*. Dette betyr at bruksretter eller servitutter i fast eiendom kan eksproprieres. Tilsvarende ser vi i oreigningslova, hvor det fremgår at et ekspropriasjonsinngrep er *“når eiendomsretten til fast eiendom eller til bygning eller anna som har fast tilknytning til slik eiendom, vert teken med tvang, eller når bruksrett, servitutt eller annan rett til, i eller over fast eiendom vert teken, brigda, overført eller avløyst med tvang,”* jf. § 1. Dette innebærer at rettighetshaver skal bli behandlet som ekspropriat, og har dermed krav på erstatning, jf. oreigningslova § 24.

En særskilt side knyttet til rettigheter i eiendommen er jordleie. Jordleie innebærer at jordbruksarealet drives av en annen enn grunneier, og leietakeren har total bruksrett over

⁵⁹ Se kapittel 3.2

⁶⁰ Knoph et al., 2014, s. 542

⁶¹ Knoph et al., 2014, s. 542

⁶² Lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eiendom (vederlagslova)

⁶³ “Eigar” er nynorskuttrykket, bokmålsuttrykket er “ekspropriat”

arealene. Avtalene om jordleie reguleres av jordlova.⁶⁴ Jordlova slår fast at avtaler skal inngås skriftlig og gjelde for minst 10 år for å oppfylle driveplikten, jf. jordlova § 8 annet ledd. Noe av bakgrunnen for 10 års regelen finner vi forarbeidene til jordlova:

*“Lengda gir grunnlag for ein viss stabilitet i drifta for leigaren utan at han bind opp eigaren sine disposisjonar i for lang tid”.*⁶⁵

Ca. 42 % av jordbruksarealet i Norge er leiejord og 65 % av norske gårdsbruk driver delvis på leid jord.⁶⁶ Tallene er fra landbrukstelling i 2010, og ettersom antall bruk er redusert siden kan det tenkes at omfanget av leiearealer har økt. Forholdet innebærer at leietakers situasjon bør tas i betraktning i forbindelse med ekspropriasjon.

3.5 Oreigningslova

Oreigningslova er Norges generelle ekspropriasjonslov. Før loven ble vedtatt var det en rekke enkeltlover som regulerte hvilke tiltak og formål det kunne eksproprieres til. Reguleringen gjennom enkeltlover gjorde at det var vanskelig å få oversikt over ekspropriasjonslovgivningen. Hensikten med loven var å samle og forenkle disse lovene, og Departementet la vekt på at loven ville rydde opp og skaffe oversikt i en floket og vanskelig materie.⁶⁷

Oreigningslova § 2 ramser opp 55 tiltak det kan eksproprieres til fordel for. Det finnes også en rekke lover med sideordnede hjemler for ekspropriasjon, og i hvilken utstrekning oreigningslova gjelder ved ekspropriasjon i medhold av annen lovgivning reguleres av oreigningslova § 30. Paragrafen viser at loven kan fravikes ved særbestemmelser i annen lovgivning. Oreigningslova kan fravikes etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven jf. oreigningslova § 30 nr. 24.

3.5.1 Oreigningslova § 2 annet ledd

I fremstillingen under er det lagt til rette for en dypere forståelse av hensynet bak oreigningslova § 2 annet ledd, og således hvilken rolle bestemmelsen har i norsk ekspropriasjonsrett. Oreigningslova § 2 annet ledd lyder:

“Vedtak eller samtykke kan ikkje gjerast eller gjevast utan det må reknast med at inngrepet tvillaust er til meir gagn enn skade.”

⁶⁴ Lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova)

⁶⁵ Ot.prp.nr.72 (1993-1994), s. 72

⁶⁶ Opplysninger SSB, 2012, s. 28 – 30

⁶⁷ Ot.prp.nr.43 (1957), s. 10

Bestemmelsen innebærer at det skal foretas en interesseavveining mellom eksproprietens behov og eksproprietens interesser, og avveiningen må falle til eksproprietens fordel for at ekspropriasjon kan finne sted. Dette betyr at en lovlig ekspropriasjon krever at samfunnets interesser og behov veier tyngre enn eksproprietens interesser.

Ved utarbeidelse av oreigningslova mente Ekspropriasjonslovutvalget at det ikke var nødvendig med en alminnelig betingelse om interesseavveining fordi dette fulgte av Grunnloven § 105, de anså en slik bestemmelse som overflødig.⁶⁸ Det er uttalt:

*”Utvalget har i utkastet til felleslov ikke funnet det nødvendig å angi at ekspropriasjonsinngrepet skal ha samfunnsmessig betydning, eller at eksproprietens interesse i at inngrepet finner sted må være sterkere enn eksproprietens interesse i at det ikke finner sted. Som nevnt foran må vurderingen skje etter disse linjer, selv om intet er sagt i loven.”*⁶⁹

Justisdepartementet var ikke enig i dette, og mente at det i loven måtte gis uttrykk for at en interesseavveining skulle foretas.⁷⁰ De mente Ekspropriasjonslovutvalgets oppfattelse av Grunnloven § 105 var upresis, og at:

*”budet i Grunnlovens § 105 («Fordrer Statens Tarv») er løst og nokså intetsigende”.*⁷¹

Departementet tilføyde med dette annet ledd om at inngrep etter første ledd kun kan treffes dersom fordelene ved inngrepet antas å ville være overveiende i forhold til skaden.⁷²

Departementet mente en bestemmelse om interesseavveining ville bidra til å sikre at avveiningen virkelig ble foretatt, og at det blir tatt nærmere stilling til det partene anfører.⁷³

Justisnemnda fulgte opp forslaget, men tilførte ordet ”tvillaust” i bestemmelsen.⁷⁴

Under Stortingsforhandlingene i Odelstinget stilte flere av representantene seg positive til bestemmelsen om interesseavveining, men det var ingen ytterligere diskusjon rundt § 2 annet ledd. Dette bemerket John Lyng ved følgende uttalelse:

”Foruten de rent praktiske spørsmål som har vært diskutert under § 2, inneholder denne paragraf også en prinsipiell formulering, som etter min mening ubetinget er det viktigste i hele loven, men som har vært svært lite fremme i ordskiftet(...).Jeg tenker på de aller siste ordene i paragrafen, som trekker opp retningslinjene for den konkrete interesseavveining som skal finne sted ved enhver ekspropriasjon, den

⁶⁸ NUT 1954:1, s. 47

⁶⁹ NUT 1954:1, s. 47

⁷⁰ Ot.prp.nr.43 (1957), s. 28

⁷¹ Ot.prp.nr.43 (1957), s. 28

⁷² Ot.prp.nr.43 (1957), s. 28

⁷³ Ot.prp.nr.43 (1957), s. 28

⁷⁴ Innst. O. VII - 1959, s. 48

*vurderingen av formålets almene nyttevirksomheter som skal foretas før det gis tillatelse til en ekspropriasjon.*⁷⁵

Tilsvarende var situasjonen under forhandlingene i Lagtinget, og disse uttalelsene fra representantene viser den generelle enigheten rundt bestemmelsen.

Eikeland:

*”Jeg synes det er en riktig og god formulering. Selvsagt er jeg oppmerksom på at en avgjørelse i denne forbindelse om hvorvidt inngrepet er mer til gagn enn til skade, også er gjenstand for skjønn og vurdering (...) og at ordet ”tvillaust” er tatt med, ser jeg som rett og viktig.*⁷⁶

Versto:

*”Det eg jamvel vil streka under, er ordet ”tvillaust”. Her trur eg at dei som er redde for at lova går for langt i sume punkt, kan kjenna seg heilt trygg. Eg ville ikkje brukt dette uttrykket om eg hadde hatt noko å seia, for vel skal ein vera svært varsom, og ein skal ikkje gjera urett til nokon kant, men å gjera det så varsamt at ein ikkje greier å fremja dei føremål som lova har meint, det er å gå for langt.”*⁷⁷

Wikborg:

*”Her tror jeg det er grunn til på nytt å understreke at dette skal være en nødutvei, at det skal være ”tvillaust” – et uttrykk som jeg er meget glad for er kommet inn i lovens § 2.”*⁷⁸

Uttalelsene viser at det var enighet rundt forslaget, men at det var ulike meninger knyttet til ordet ”tvillaust”. Det var ingen ytterligere diskusjon rundt dette, og det ble ikke fremmet noen forslag om endringer i bestemmelsens annet ledd.

Vi har nå sett bakgrunnen for at annet ledd ble tilført. Redegjørelsen av Stortingsforhandlingene viser at Departementet og Justisnemnda sitt forslag ble fulgt opp, med dette kan forarbeidene tolkes som et uttrykk for lovgivers vilje.

3.5.2 Oreigningslova § 7

En bestemmelse som kan sees på som en utdyping av oreigningslova § 2 annet ledd er oreigningslova § 7, som sier at:

“Står det hus på grunnen eller anna som har fast tilknytning til grunnen og er viktig for eigaren, bør vedtak om eller samtykke til oreigningsinngrep¹ berre gjerast eller gjevast når det ikkje kan finnast annan tenleg grunn eller når føremonene med at nett

⁷⁵ O.tid 4-22, s. 29

⁷⁶ L.tid. 3-16., s. 4

⁷⁷ L.tid. 3-16., s. 11

⁷⁸ L.tid. 3-16., s. 14

den egedomen vert teken, er så mykje større at det må vera avgjerande. Det same gjeld om dyrka jord og dyrkingsjord.”

Bestemmelsen er en konkretisering av tilfeller hvor det stilles sterkere krav til interesseovervekt. Som det fremgår av lovteksten omfatter dette hus eller annet som har fast tilknytning til grunnen, og er viktig for eier eller dyrka mark.

Om hvordan bestemmelsen kan tolkes, har Ekspropriasjonslovutvalget uttalt:

*”bør gis en regel om at ekspropriasjon av slik grunn bare bør være en nødutvei.”*⁷⁹

Justisdepartementet var enig i dette, og mente det var heldig å ta med en bestemmelse som la til grunn at ekspropriasjon av de nevnte tilfellene bør søkes unngått.⁸⁰ Justisnemnda fulgte opp dette, men gjorde en justering i ordlyden, da de mente uttalelsen ”overveiende” var vag i forhold til inngrepets betydning, og utformet bestemmelsen til å lyde ”eller at føremonene med at nett den egedomen vert teken, er så mykje større at det må vera avgjerande.”⁸¹

At bestemmelsen, ”sålangt den høver”, skal anvendes også ved ekspropriasjon i henhold til andre lover enn oreigningslova kommer til uttrykk i oreigningslova § 30.

3.6 Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven er en av lovene som har en særhjemmel for ekspropriasjon. Oppgaven tar for seg ekspropriasjon med grunnlag i plan- og bygningsloven og reguleringsplan, og nedenfor gis det en innføring i loven og reguleringsplanen som ekspropriasjonsgrunnlag.

3.6.1 Om loven

Plan- og bygningsloven er sentral for all arealforvaltning og byggevirksomhet i Norge. Loven er primærloven for utviklingen i byer og tettsteder, og skal sørge for at inngrep i landskapet blir underlagt felles mål og miljøkrav. I lovens formålsparagraf slås det fast at hensikten med loven er en bærekraftig utvikling og å gi grunnlag for bruk og vern av ressurser. Kommunene skal utarbeide kommuneplaner og reguleringsplaner i tråd med bestemmelsene i plan- og bygningsloven. Disse planene redegjør for hvordan kommunen skal bruke og utnytte sine arealer.⁸²

⁷⁹ NUT 1954:1, s. 106-107

⁸⁰ Ot.prp.nr.43 (1957), s. 92

⁸¹ Innst. O. VII – 1959, s. 50

⁸² Se plan- og bygningsloven kapittel IV. Kommunal planlegging

Enhver kommune skal ha en kommuneplan. Kommuneplanen er styrende for all planlegging, og planen omfatter en samfunnsdel og en arealdel, jf. plan- og bygningsloven § 11-1 første ledd. Det er kun kommuneplanens arealdel og heretter reguleringsplanen det vil gjøres rede for her. Kommuneplanens arealdel er en oversiktlig plan for hele kommunen, og planen legger rammene for hvilke områder som kan bygges ut og hvordan den detaljerte planleggingen for området skal være.⁸³ Planen danner grunnlaget for reguleringsplanen.

Reguleringsplan defineres i plan- og bygningsloven § 12-1 første ledd som et plankart med tilhørende verbale bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser. Reguleringsplanen gir føringer for hva man kan bygge eller hvordan man kan bruke bygget. Etter loven er kommunen forpliktet til å utarbeide reguleringsplan for områder der det skal gjennomføres større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlig virkninger på miljø og samfunn.⁸⁴ Private kan også legge frem forslag om reguleringsplan, jf. plan- og bygningsloven § 12-3 annet ledd og § 12-11.

Reguleringsplanen er kommunens sentrale styringsmiddel, og planen er et politisk dokument. Videre har planen klare juridiske konsekvenser for en grunneier eller rettighetshaver. Dette kommer også til uttrykk i forarbeidene til plan- og bygningsloven:

“Når planen foreligger, vil den være et sterkt og viktig rettsgrunnlag som gir grunneiere og andre berørte avklaring og forutsigbarhet om framtidige utnyttingsmuligheter og arealverdier. Den virker styrende inntil den måtte bli endret eller satt til side av en nyere plan.”⁸⁵

Reguleringsplanens betydning for den enkelte grunneier eller rettighetshaver presenteres i det følgende.

3.6.2 Reguleringsplan som ekspropriasjonsgrunnlag

Plan- og bygningsloven § 12-4 redegjør for rettsvirkningene av en reguleringsplan, og det står i fjerde ledd at en reguleringsplan er grunnlag for ekspropriasjon etter reglene i kapittel 16.

Plan- og bygningsloven sin definisjon av ekspropriasjon finner vi i § 16-1:

“Ekspropriasjon foreligger etter denne loven når eiendomsretten til fast eiendom eller til bygning eller annet som har fast tilknytning til slik eiendom, blir ervervet ved tvang mot erstatning etter skjønn, eller når bruksrett, servitutt¹ eller annen rett til, i

⁸³ Jf. plan- og bygningsloven § § 11-5 og 11-6

⁸⁴ Jf. plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd

⁸⁵ Ot.prp.nr.32 (2007-2008), s. 106

eller over fast eiendom blir ervervet, endret, overført eller avløst ved tvang mot erstatning etter skjønn.”

Selve hjemmelen til ekspropriasjon finner vi i plan- og bygningsloven § 16-2, og lyder:

” Kommunestyret kan foreta ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan.

Kommunestyrets adgang til å foreta ekspropriasjon i medhold av reguleringsplan bortfaller dersom ikke kommunestyrets vedtak om ekspropriasjon er gjort innen 10 år etter at planen er kunngjort etter § 12-12 fjerde og femte ledd.

Staten kan foreta ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan.”

Som vi ser har stat og kommune anledning til å ekspropriere til fordel for alle reguleringsformål, dog med unntak av områder lagt ut til landbruksformål, jf. plan- og bygningsloven § 16-2 sjette ledd. Bestemmelsen betyr altså at kommunen og staten kan ekspropriere direkte på grunnlag av reguleringsplanen, uten å måtte søke om videre tillatelse. Det er her viktig å skille mellom den praktiske og prinsipielle forskjellen mellom reguleringsplan og ekspropriasjon. Den umiddelbare rettsvirkningen er den som følger av reguleringsplanen, og det er forbudt å foreta tiltak i strid med planen. Dersom det treffes et ekspropriasjonsvedtak blir situasjonen en annen, for da skal det skje en overføring av retten til eiendommen. Selv om reguleringsplanen gir et grunnlag eller en hjemmel for slik overføring, betyr ikke det at de to forholdene – regulering og ekspropriasjon er ”*de samme*”.⁸⁶ Det kommer tydelig til uttrykk her at reguleringsplanen har klare faktiske og juridiske konsekvenser, for dersom planen nyttes som grunnlag for ekspropriasjon vil en grunneier eller rettighetshaver blir fratatt eiendommen eller rettigheten.

3.6.3 Reguleringsplanen og private rettigheter

Oppgaven tar for seg reguleringsplanen som ekspropriasjonsgrunnlag. Jeg vil nedenfor kort gjøre rede for hvilken betydning vedtakelse av en reguleringsplan har for grunneier og rettighetshaver. Dette gjøres for å tydeliggjøre den faktiske og juridiske forskjellen en reguleringsplan og et ekspropriasjonsvedtak har.

For en grunneier kan vedtakelse av en reguleringsplan innebære et forbud mot å igangsette tiltak i strid med planen, såkalte rådighetsbegrensninger. Videre har grunneier ingen plikt til å realisere reguleringsplanen, men kan gjøre det dersom det er ønskelig. Dersom det fattes et ekspropriasjonsvedtak kan grunneieren miste rådigheten over eiendommen.

⁸⁶ Fleischer, 1992, s. 512-513

Knyttet til rettigheter i eiendommen, kan det trekkes et skille mellom positive og negative servitutter. En positiv servitutt⁸⁷ vil i utgangspunktet kunne fortsette som før, selv om det foreligger ny reguleringsplan. Dette står i motsetning til et ekspropriasjonsinngrep, som i de fleste tilfeller medfører at en rettighet bortfaller. At en reguleringsplan ikke får innvirkning på positive servitutter innebærer at rettighetene ikke reiser særlige problemer knyttet til planen. Medfører derimot planen en rådighetsbegrensning, må innehaveren av rettigheten tåle samme begrensning i bruken som grunneieren selv.

Negative servitutter⁸⁸ står i en annen stilling. Innehaver av en slik servitutt kan forby eieren av eiendommen en bestemt rådighet. Typisk er at dette er servitutter som forbyr bebyggelse eller setter bestemmelser for hvordan det kan bebygges eller deles.⁸⁹ Den klassiske konflikten i disse tilfellene er at reguleringsplanen tillater en bruk som i utgangspunktet var forbudt som følge av en negativ servitutt.⁹⁰ Utfordringen og forståelsen av negative servitutter i forbindelse med reguleringsplanen har vært oppe for Høyesterett. Tre sentrale dommer Rt. 1995 s. 904 (Gjensidige-dommen), Rt. 2002 s. 145 (Bortelid-dommen) og Rt. 2008 s. 362 (Naturbetong-dommen) illustrerer problemstillingen.

I Gjensidige-dommen slo Høyesterett fast at gamle, negative servitutter som er til hinder for utbygging i samsvar med arealplanen, må vike for denne og anses bortfalt. Her gav flertallet uttrykk for:

”Negative servitutter som hindrer utbygging i samsvar med slik plan, faller bort, uten at det gir grunnlag for noe erstatningskrav fra rettighetshavere i en tilsvarende stilling som ankemotpartene i denne saken.”⁹¹

Høyesterett modifiserte oppfattelsen i Bortelid-dommen, og her ble det fastsatt at servitutten ikke kunne anses som bortfalt ved reguleringsplanen.⁹² I en nyere avgjørelse, Naturbetong-dommen, kom Høyesterett til samme konklusjon som i Bortelid-dommen. Det er i dommen uttalt: *”Min konklusjon er at den negative servitutten ikke kan anses bortfalt som følge av reguleringsplanen.”⁹³* Spørsmålet var om byggeservitutter bortfalt som følge av reguleringsplanen. Høyesterett kom under dissens 3-2 til at bebyggelsen var i strid med servitutten, og konkluderte med at servitutten ikke kunne anses bortfalt.

⁸⁷ Positiv servitutt gir innehaveren en aktiv råderett over fremmed fast eiendom, se Stavang, 2011, s. 118. Jf. lov 29. november 1968 om særlege råderettar over framand eigeedom (servituttlova) § 1: *”særrettar over framand fast eigeedom til einskilde slag bruk eller anna utnyttingsrådvælde”*.

⁸⁸ Negativ servitutter er private rådighetsforbud over fremmed fast eiendom, se Stavang, 2011, s. 125. Jf. servituttlova § 1: *”eller til å forby einskilde slag verksemd, bruk eller tilstand.”*

⁸⁹ Pedersen & Sandvik, 2010, s. 423

⁹⁰ Se mer om negative servitutter i Pedersen & Sandvik, 2010, s. 423-431 og Stavang, 2011

⁹¹ Rt. 1995 s. 904 (s. 907)

⁹² Rt. 2002 s. 145 (s. 150)

⁹³ Rt. 2008 s. 362 (avsnitt 90)

3.7 Konsekvensutredning

3.7.1 Generelt om konsekvensutredninger

Plan- og bygningsloven fastslår at konsekvensutredninger for reguleringsplaner skal utarbeides der planen kan få ”*vesentlige virkninger for miljø og samfunn*”, jf. plan- og bygningsloven § 4-2 annet ledd. Konsekvensutredninger står i en særstilling i arbeidet med reguleringsplan fordi den forutsetter utarbeidelse av særskilte dokumenter under saksbehandlingen. Utredningen supplerer og spesifiserer forvaltningslovens regler, og skal resultere i en grundigere utredning i tilknytning til et eventuelt tiltak. En konsekvensutredning i selv, er altså ikke et vedtak, men inngår i premissene for vedtaket av en reguleringsplan. Utredningen er en integrert del av planprosessen etter plan- og bygningsloven, og ytterligere detaljer om konsekvensutredning og utarbeidelse av disse finner vi i KU-forskriften.⁹⁴

Selve begrepet konsekvensutredning er tvetydig, og kan ha flere betydninger. Det kan omhandle utredningsprosesser, utredningsprogram, utredningsresultat eller det kan være sluttresultatet som presenterer utredningene.⁹⁵ Formålet med utredningen er at den skal inngå som en del av beslutningsgrunnlaget når det utarbeides planer og vurderes om et tiltak skal tillates eller ikke. En konsekvensutredning er således ment å sikre at virkningene av et tiltak for miljø og samfunn blir tilstrekkelig utredet og belyst på et tidlig stadium i planleggingen.⁹⁶ Konsekvensutredningen kommer i tillegg til den alminnelige utredningen, og skal foreligge før planvedtak fattes.

Som nevnt skal konsekvensutredningen ivareta hensynet til miljø og samfunn, men det er klart at utredningsplikten vil variere i de ulike sakene. Det finnes imidlertid flere formål konsekvensutredningen skal dekke. For det *første* skal utredningen sikre en bærekraftig arealforvaltning, og dette forutsetter at vedtak om arealendring treffes på grunnlag av kunnskap om konsekvenser. Ved å gjøre undersøkelser og vurderinger er det mulig å skaffe seg et bilde av hvilke konsekvenser tiltaket medfører.⁹⁷ For det *andre* skal utredningene sikre bred deltagelse fra berørte aktører. Prosessen legger opp til åpenhet og dialog rundt tiltaket, og legger til rette for at interesseorganisasjoner, borgere og offentlige organer skal få innblikk

⁹⁴ Se kapittel 3.7.2

⁹⁵ Holth & Winge, 2014, s. 19

⁹⁶ Ot.prp.nr.47 (2003-2004) s. 2

⁹⁷ Holth & Winge, 2014, s. 23

mulighet til å medvirke.⁹⁸

I utbyggingsaker initiert av private aktører er arbeidet med konsekvensutredninger ofte lagt til den enkelte tiltakshaver.⁹⁹

3.7.2 Forskrift om konsekvensutredning (KU-forskriften)

Den gjeldende KU-forskriften er den sjette av sitt slag og er fra 2014. Forskriften skal utfylle og konkretisere plan- og bygningslovens bestemmelser om konsekvensutredninger. I forskriften finner vi en detaljert redegjørelse for hvilke planer og tiltak som er KU-pliktige og hvilke som ikke er det. Videre stiller forskriften krav om prosess og innhold. Det faktum at forskriften er detaljert og konkret utformet tyder på at den er å forstå som uttømmende når det gjelder hvilke tiltak som skal utredes og hva utredningen skal inneholde.

Forskriften skiller mellom planer og tiltak som alltid skal konsekvensutredes, planer og tiltak som kan pålegges krav om konsekvensutredning, og planer og tiltak som faller utenfor reglene om konsekvensutredning. Fremstillingen her redegjør for de tilfellene hvor en reguleringsplan er KU-pliktig.

En reguleringsplan er KU-pliktig dersom tiltaket kan få vesentlige virkninger for miljø- og samfunn, jf. plan- og bygningsloven § 4-2 annet ledd. Denne utformingen er noe vag, og det fremkommer av lovforarbeidene at det i praksis er ment reguleringsplaner med utbygging av en viss størrelse og kompleksitet, men at også mindre planer og tiltak kan falle under bestemmelsen.¹⁰⁰ KU-forskriften har en detaljert anvisning for hvilke reguleringsplaner som underlegges KU-plikt.

KU-forskriften § 2 d til f regulerer reguleringsplaner som skal behandles etter forskriften:

- d) områdereguleringer, og detaljreguleringer på mer enn 15 dekar, som omfatter nye områder til utbyggingsformål,*
- e) områdereguleringer som fastsetter rammer for tiltak i vedlegg I og vedlegg II,*
- f) reguleringsplaner for tiltak i vedlegg I.¹⁰¹*

I KU-forskriften § 3 er det oppramset reguleringsplaner som skal vurderes KU-pliktige etter vedlegg III:

⁹⁸ Holth & Winge, 2014, s. 23

⁹⁹ Holth & Winge, 2014, s. 22

¹⁰⁰ Ot.prp.nr.47 (2003-2004), s. 4

¹⁰¹ Bokstav f gjelder ikke for reguleringsplaner der det konkrete tiltaket er konsekvensutredet på høyere plannivå og der reguleringsplanen er i samsvar med overordnet plan, jf. KU-forskriften § 2 annet ledd

- a) *områdereguleringer som innebærer andre vesentlige endringer av kommuneplan enn angitt i § 2 bokstav d,*
- b) *detaljreguleringer på inntil 15 dekar som innebærer endringer av kommuneplan eller områderegulering,*
- c) *reguleringsplaner for tiltak i vedlegg II.¹⁰²*

Kriteriene i vedlegg I bygger oppunder tiltakets art og størrelse, og oppfyller et tiltak kriteriene i vedlegg I, skal myndighetene fremsette krav om konsekvensutredning. Vedlegg II er planer etter § 3 som skal vurderes etter vedlegg III. Vedlegg III legger premisser for tiltak som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Det er altså virkningene av en reguleringplan som er avgjørende for om den er KU-pliktig eller ikke.

Planer som skal vurderes nærmere etter vedlegg III er planer som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, og vedlegget fastsetter hvilke kriterier som skal undersøkes. I vurderingen skal det ses hen til *”tiltakets størrelse, plassering eller egenskaper, samvirke med andre gjennomførte, vedtatte og planlagte tiltak, og virkningenes omfang, kompleksitet, varighet, frekvens og reversibilitet”*, jf. vedlegg III tredje ledd.

KU-forskriften § 4 regulering legger premisser for vurderingene som skal gjøres etter vedlegg III for planer som omfattes av § 3. Første ledd sier at myndighetene så raskt som mulig skal ta stilling til om en reguleringsplan som omfattes av vedlegg III er KU-pliktig. I vurderingen *”skal ansvarlig myndighet ta utgangspunkt i opplysninger gitt av forslagsstiller, og på ellers foreliggende kunnskap”*, jf. § 4 annet ledd. Konkluderer ansvarlig myndighet med at en reguleringsplanen er KU-pliktig skal planen behandles i tråd med forskriften.

KU-forskriften vedlegg IV bokstav b gir en beskrivelse av miljø- og samfunnsforhold som skal ivaretas ved utredningen. Det følger at det skal redegjøres for samvirket mellom de nevnte hensyn.

3.8 Ekspropriasjonsrettens forhold til forvaltningsloven

Vedtakelse av en reguleringsplan eller et ekspropriasjonsvedtak og utredninger knyttet til dette, er utslag av offentlig myndighetsutøvelse. Ekspropriasjon eller rådighetsbegrensninger er midler det offentlige har til disposisjon for å gjennomtvinge sine vedtak. Det offentlige har

¹⁰² Bokstav c gjelder ikke reguleringsplaner der konsekvensene av det konkrete tiltaket er tilfredsstillende utredet på overordnet plannivå og der reguleringsplanen er i samsvar med overordnet plan, eller detaljreguleringer som er i samsvar med områdereguleringer behandlet etter forskriften, jf. KU-forskriften § 3 annet ledd

behov for disse midlene for å utøve kontroll over arealbruken for å sikre en bærekraftig arealforvaltning. Imidlertid følger det av legalitetsprinsippet at det offentlige verken kan gjøre rettslige eller faktiske inngrep ovenfor private rettssubjekt uten å ha hjemmel i lov.¹⁰³ Det offentlige kan altså ikke gjøre inngrep i privat eiendomsrett uten hjemmel i lov, og forvaltningen må ha rettslig grunnlag for sine vedtak. Det må nevnes at forvaltningens arbeidsoppgaver strekker seg innenfor flere områder, og i denne oppgave begrenses dette til å omfatte forvaltningens rolle som offentlig myndighetsutøver.¹⁰⁴ Forvaltningsloven setter viktige rammer for all offentlig myndighetsutøvelse.

Ekspropriasjonsretten er en del av den spesielle forvaltningsretten, og forvaltningsloven kommer til anvendelse i de tilfellene hvor oreigningslova ikke har særbestemmelser. Dette følger av *lex specialis* prinsippet, og innebærer at oreigningslovas regler går foran, men der oreigningslova er taus faller vi tilbake på forvaltningsloven. Det samme er utgangspunktet for forholdet mellom plan- og bygningsloven og forvaltningsloven, jf. plan- og bygningsloven § 1-9 første ledd.

Konsekvensutredninger er en forvaltningsrettslig ordning, og skal følge prinsippet om god forvaltningsskikk. Et grunnkrav er at saksbehandlingen skal være forsvarlig, og få frem hensyn saksbehandlingen hviler på. Prinsippet om god forvaltningsskikk er kommet til uttrykk i forvaltningsloven § 17 første ledd, som lyder:

”Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.”

Bestemmelsen legger til rette for at enhver sak som faller under loven skal vurderes grundig fra begge sider før beslutning fattes. Forvaltningsloven § 17 er inntatt i kapittelet om saksforberedelse av enkeltvedtak. Det følger av KU-forskriften at avgjørelser som fattes etter forskriften ikke er enkeltvedtak etter forvaltningsloven, jf. § 3 tredje ledd. Således er ikke § 17 direkte anvendelig på konsekvensutredninger. Den undersøkelsesplikten som ligger i bestemmelsen gjelder generelt for forvaltningen, og kan ved analogisk tolkning knyttes opp mot konsekvensutredninger.

Forvaltningsloven § 17 er en vid og generell bestemmelse. Hvilket krav som ligger i *”så godt opplyst som mulig”* er vanskelig å gi et konkret svar på. Hans Petter Graver skriver at uttrykket *”så godt opplyst som mulig”* reiser to spørsmål, det første er innholdet i undersøkelsen, og det andre er grundigheten i omfanget av undersøkelsene.¹⁰⁵ Innholdet i

¹⁰³ Se s. 567 i Knoph et al., 2014

¹⁰⁴ Se s. 572 Knoph et al., 2014 for flere oppgaver som ligger til forvaltningen

¹⁰⁵ Graver, 2015, s. 427-428

undersøkelsen er knyttet opp mot sakens rettslige grunnlag. Grundighet handler om grundigheten av undersøkelsen, og Graver sier kravet om grundighet er en ”*relativ standard*”, hvor det gis rom for innskrenkende tolkning. Holth og Winge har uttalt at uttrykket gir anvisning på et strengt utredningskrav, men utredningskravet i bestemmelsen er for upresist til å være egnet som styringsnorm for arealforvaltningen.¹⁰⁶ Med bakgrunn i dette ser vi at kravet som springer ut fra bestemmelsen isolert sett ikke sikrer tilstrekkelig beslutningsgrunnlag, og det er behov for egne utdypende regler i spesiallovgivningen. Plan- og bygningslovens krav om konsekvensutredning kan ved analogisk tolkning sees på som et utslag av utredningsplikten. Bestemmelsene om konsekvensutredning utleder en grundigere plikt til utredning. En konsekvensutredning blir utarbeidet nettopp for å gi en grundigere vurdering av tiltaket, således kan bestemmelsene om konsekvensutredninger knyttes opp mot god forvaltningsskikk. Avgjørende for interesseavveiningens verdi er om det har vært en forsvarlig saksbehandling av eieres og samfunnets interesser.

Forvaltningsloven § 41 er en aktuell bestemmelse i tilknytning til konsekvensutredninger. Bestemmelsen går litt utenfor oppgavens tema fordi den er knyttet til saksbehandlingen, allikevel presenteres den for å si noe om betydningen av mangelfull konsekvensutredning og hvordan domstolene har vurdert dette. Bestemmelsen fastsetter at om saksbehandlingen er beheftet med feil blir den kun ugyldig dersom det er grunn til å tro at feilen kan ha påvirket avgjørelsens innhold. Det er altså ikke automatikk i at vedtak blir ugyldig selv om forvaltningen ikke har fulgt reglene. Spørsmålet om gyldigheten av et vedtak var oppe i Rt. 2009 s. 661 (Huseby). Saken gjaldt endring i reguleringsplan for plassering av ny amerikansk ambassade i Husebyskogen. I saken var det ikke foretatt en pliktig konsekvensutredning i forbindelse med omreguleringen, og Høyesterett uttalte i saken:

*”På denne bakgrunn finner jeg for min del grunnlag for å se bort fra at den manglende konsekvensutredning kan ha virket bestemmende for kommunens omreguleringsvedtak. Det er da heller ikke grunnlag for å konstatere at fylkesmannens godkjenningsvedtak er ugyldig.”*¹⁰⁷

Høyesterett fastslo med dette at mangelfull konsekvensutredning ikke hadde noen betydning for vedtakets innhold. Dommen har blitt kritisert av blant annet Bugge og Backer, som hevder at Høyesterett trådte feil og at dommen ikke bør bli retningsgivende for senere dommer.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Holth & Winge, 2014, s. 21

¹⁰⁷ Rt. 2009 s. 661 (avsnitt 85)

¹⁰⁸ Bugge & Backer, 2010, s. 115-127 (s. 117)

Kapittel 4: Ekspropriat

4.1 Innledning

I kapitlet er det sett nærmere på hvem som etter loven og i rettspraksis skal bli behandlet som ekspropriat. Formålet med kapitlet er primært å gi en oversikt over hvordan dette blir vurdert, og er sentralt fordi oppgaven tar for seg individuelle interesseavveininger.

4.2 Hvem har krav på å bli behandlet som ekspropriat?

Vederlagslova sier at den som må avstå fast eiendom eller rettigheter i fast eiendom er ekspropriat.¹⁰⁹ En eier av fast eiendom har i utgangspunktet all rådighet over eiendommen, og er det tale om ekspropriasjon av eiendommen er det opplagt at eieren blir behandlet som ekspropriat. Grunneieren sin stilling er således klar, utfordringen dukker opp i tilknytning til rettigheter i fast eiendom. Det fremgår av oiegningslova § 1 at oiegningsinngrepet kan omfatte *”bruksrett, servitutt eller annan rett til, i eller over fast eieendom”*, tilsvarende ser vi vederlagsloven § 2 bokstav c. Det er klart at dette åpner for flere eksproprier. Isolert sett kan bestemmelsene sees på som at alle med interesser eller rettigheter i eiendommen har krav på å få disse ivaretatt. Så enkelt er det ikke. Spørsmålet blir hvor man trekker linjen for hvem som har krav på å bli behandlet som ekspropriat og få sine interesser vurdert, og dernest sine avståelser erstattet.

Det kan trekkes et skille mellom særretter og allemannsretter. Allemannsrettene er en rett som enhver person innehar på annenmanns eiendom. Disse rettene har liten eller ingen ulempe for grunneiere, og et av allemannsrettene karakteristika er at de normalt ikke har ekspropriasjonsrettslig vern. Problematikken rundt allemannsrettene i ekspropriasjonssammenheng har vært oppe for Høyesterett i mange tilfeller. I Rt. 1969 s. 1220 ble det ikke gitt erstatning for at en vassdragsregulering førte med seg isdannelse og tap for hjemmefiskerne i fjorden. Høyesterett begrunnet dette med at fisket var fritt for alle, og ikke en særrett.¹¹⁰ I de tilfellene hvor en bruksrett blir sett på som en særrett, kan det etter omstendighetene gis erstatning. Dette ble gjort i Rt. 1953 s. 1166. Her fikk kommunene tilkjent erstatning for merkostnader for transport av skolebarn fordi en regulering medførte vanskeligheter i bruken av en skolevei som hadde vært benyttet som ferdselsvei fra gammelt av. Det ble uttalt i dommen at: *”Det er ikke allemannsretten som sådan som det gjøres*

¹⁰⁹ Jf. vederlagslova § 2 bokstav d sammenholdt med bokstav c

¹¹⁰ Rt. 1969 s. 1220 (s. 1225)

innngrep i, men det er i en bestemt avgrenset kommunal virksomhet."¹¹¹ Domstolenes praksis er at det bare kan gis erstatning for bortfall av bruksretter som ligner allemannsretter i særtilfeller, hvor retten blir utøvd som en særrett. Allemannsretten har allmenheten rett til å nyte så lenge det er mulig, men når det skjer endringer i muligheten til utøvelsen av retten, da faller retten bort uten erstatning.

Særretter er noe som tilkommer en eller flere personer, og kan begrense grunneierens bruk av eiendommen. I disse tilfellene kan rettighetshavere nekte eieren å utnytte sin fulle rett. Bortfaller disse rettighetene som følge av tvang er det ekspropriasjon, jf. oreigningslova § 1, og skal skje mot "vederlag", jf. oreigningslova § 2 første ledd. I samsvar med dette bestemmer vederlagslova § 2 a at "tvangsavståing av egedomsrett til eller annen rett i eller over særskilte faste egedomar," er ekspropriasjon. Det kan med dette sies at alle begrensede rettigheter er gitt et ekspropriasjonsrettslig vern.¹¹² Eksproprieres en hel eiendom og retten faller bort, har rettighetshaver krav på å bli behandlet som ekspropriat. Oreigningslova § 24 bestemmer at rettighetshavere har krav på erstatning.

Som vist i rettspraksis er det noen uklarheter rundt negative servitutter og reguleringsplanen. Standpunktet Høyesterett tok i Gjensidige-dommen tilsier at en gammel, negativ servitutt kan bortfalle ved vedtak av reguleringsplan. Konsekvensene av dette er at rettighetshavere ikke har krav på erstatning som følge av bortfallet. Bortelid-dommen og Naturbetong-dommen viser at en reguleringsplan alene ikke fører til at en negativ servitutt faller bort. Dette viser at rettspraksis ikke er entydig når det gjelder negative servitutter og reguleringsplanen. Rettstilstanden for konflikten mellom negative servitutter og reguleringsplanen kan anses som uklar. Vesentlig for rettighetshaver i disse tilfellene er at dersom en servitutt anses bortfalt som følge av reguleringsplanen har de ikke krav på erstatning. Endre Stavang har stilt spørsmål om dette er forenlig med Grunnloven § 105, og gir uttrykk for at kommunen har et selvstendig erstatningsansvar ved et eventuelt bortfall av negative servitutter ved motstrid med reguleringsplan.¹¹³ Det kan tyde på at den eneste måten å avklare motstriden mellom negative servitutter og reguleringsplanen, er å sette i gang en rettslig prosess.

Det kan konkluderes med at en grunneier alltid har krav på å bli handlet som ekspropriat. Videre at parter som innehar en særrett har krav på å bli gjort til ekspropriat, og å få sine interesser vurdert. Det kan forstås som at dette forutsetter at hele eiendommen avstås, slik at retten bortfaller.

¹¹¹ Rt. 1953 s. 1166 (s. 1178)

¹¹² Stavang, 2011, s. 73

¹¹³ Stavang, 2011, s. 178

4.2.1 Leietakers stilling

En særlig form for bruksrett knyttet til eiendom er jordleie. Jordleie skiller seg fra andre bruksretter ved at leieretten inngår som en del av næringsgrunnlaget for den som innehar retten. Som nevnt utgjør andelen jordleie i Norge omkring 42% av dyrka areal.¹¹⁴ Leietakeren får således en sentral rolle i ekspropriasjonssammenheng fordi med en så høy andel jordleie, er det ikke til å unngå at mange leietakere kan bli berørt av et ekspropriasjonsinngrep.

Som nevnt krever jordlova 10 års avtaler, jf. jordlova § 8 annet ledd, og kravet om 10 års avtaler er som sagt satt både av hensyn til leietaker og utleier.¹¹⁵ Prinsippet er også tradisjonelt fulgt opp i tilskuddsforvaltningen, hvor kriterier for leieavtaler skiller mellom avtaler for 10 år eller mer/mindre. Dette sier noe om at både lovgiver og partene i næringen ønsker at det skal være trygge og stabile rammer knyttet til jordleie. Etter lovverket har leietakeren en total råderett over arealet, og dermed krav på å bli behandlet som ekspropriat, og vurderingene skal gjøres som om eieren drev jorden selv. En prinsipiell forskjell er at leietakerens tap er tidsbegrenset. Dette innebærer at når avtalen utløper, da slutter også leietakerens rettigheter. Imidlertid kan vi tenke oss at leietakerne ofte får forlenget leiekontrakten sin etter at den er utløpt. Hvordan leietakerens rettigheter blir vurdert etter at leiekontrakten har utløpt er noe uklar. I Rt. 1953 s. 621 (Pollux-dommen) la Høyesterett til grunn at leietakeren i praksis kunne ha regnet med å bli sittende, og dermed at denne faktiske muligheten kan kreves erstattet.¹¹⁶ I en nyere dom, Rt. 1970 s. 174, la Høyesterett til grunn at en faktisk forventning ikke er nok.¹¹⁷ I denne saken ble leietakeren nektet erstatning etter at kontrakten utløp.

Som vist kan leietakerens rettslige posisjon sees på som noe uklar, særlig etter at leiekontrakten er utløpt. Videre kan det knyttes usikkerhet til hvilke interesseavveininger som skal gjøres i de tilfellene hvor ekspropriasjon innebærer arealer som er omfattet av jordleie. En interesseavveining er noe som skal gjøres på grunnlag av fordeler og ulemper. Således er det klart at når en leietaker har krav på å bli gjort til ekspropriat, ligger det også et iboende krav om at hans interesser skal bli vurdert på lik linje med grunneiers interesser.

Drøftingen viser at leietakers rettigheter opphører ved kontraktens utløp, med mindre det foreligger særegne forhold. En interesseavveining skal foretas basert på ekspropriats fordeler og ulemper, og en leietakers interesser burde i kontraktperioden veies fullt ut.

¹¹⁴ Se kapittel 3.4.2

¹¹⁵ Ot.prp.nr.72 (1993-1994), s. 72

¹¹⁶ Rt. 1953 s. 621 (s. 624)

¹¹⁷ Rt. 1970 s. 174 (s. 177)

Kapittel 5: Interesseavveining i Grunnloven § 105 og EMK P1-1

5.1 Koblingen mellom Grunnloven § 105 og EMK P1-1

Det er klart at Grunnloven og EMK skal sikre rettighetene til samfunnsborgerne og dette er prinsipper som skal etterleves. Jeg har vist at både Grunnloven § 105 og EMK P1-1 representerer et vern av eiendomsretten. Det er visse forskjeller mellom vernet bestemmelsene representerer, og vi skal nå se på koblingen mellom bestemmelsene.

Det følger av menneskerettsloven § 3 jf. § 2 at konvensjonen og protokollene i loven skal gå foran bestemmelser i andre lover ved motstrid; § 3 betegnes også som forrangbestemmelsen. Grunnloven er Norges høyeste rettskilde, og bestemmelser som strider mot denne skal vike. Både Grunnloven § 105 og EMK P1-1 gjelder altså foran annen lovgivning. En annen fellesnevner mellom bestemmelsene er at ingen av dem kan nyttes som direkte lovhjemmel for ekspropriasjon.

Bestemmelsene har et par prinsipielle forskjeller det er verdt å nevne. For det første kan vernet i EMK P1-1 forstås slik at bestemmelsen også omfatter begrensede råderetter, mens Grunnloven § 105 som hovedregel ikke beskytter rådighetsbegrensninger. Fra denne vinklingen ser vi at EMK P1-1 dekker noe bredere enn Grunnloven § 105. En annen forskjell er erstatningskravet, for EMK P1-1 gir ingen anvisning om erstatning, mens Grunnloven § 105 har et erstatningspåbud ved ekspropriasjon. Til tross for at EMK P1-1 ikke har et påbud om erstatning, har det i praksis vært krevet og bare i unntakstilfeller har fravær av erstatning vært godkjent.¹¹⁸

Jeg har vist at både Grunnloven § 105 og EMK P1-1 går foran annen lovgivning ved motstrid. I praksis betyr dette at om et vedtak ikke samsvarer med de overordnede bestemmelsene, er vedtaket lovstridig og skal ikke gjennomføres.

Et annet moment er at det kan knyttes usikkerhet til hvilke av bestemmelsene som strekker seg lengst i forhold til det individuelle eiendomsvernet, men det fremstår som at EMK P1-1 dekker flere forhold fordi den omfatter rådighetsbegrensninger.

¹¹⁸ M. Andenæs & Bjørge, 2012, s. 47

5.2 Interesseavveining i Grunnloven § 105

Grunnloven § 105 er en sentral skranke i statens mulighet til å gripe inn i privat eiendomsrett, og tradisjonell tolkning av ”*Fordrer statens tarv*” tilsier at en interesseavveining skal foretas.

”*Fordrer*” peker i retning mot at det er noe som kreves, og ”*tarv*” er det naturlig å forstå som noe det er behov for. Den naturlige forståelsen av uttrykket ”*Fordrer statens tarv*” er at det er noe staten trenger, slik som arealer til utbygging. Det er nærliggende å knytte uttrykket opp mot en avveining av fordeler og ulemper, og tradisjonell tolkning av bestemmelsen tilsier at en interesseavveining skal være foretatt før en ekspropriasjon. Det følger av lovforarbeidene til oreigningslova at det er en underliggende forståelse av Grunnloven § 105 at bestemmelsen omfatter et krav om interesseavveining. Her vises det til at Justisdepartementet tilførte en presisering av kravet om interesseavveining gjennom oreigningslova § 2 annet ledd etter at Ekspropriasjonslovutvalget mente en slik bestemmelse var unødvendig.¹¹⁹ Endringen ble fulgt opp av Justisnemnda og i Stortingsforhandlingene, hvor de stilte seg positive til en slik bestemmelse.¹²⁰ Med bakgrunn i dette kan vi utlede at Grunnloven § 105 danner bakteppet for kravet om interesseavveining i oreigningslova § 2 annet ledd.

Det kan imidlertid knyttes usikkerhet til hvilke konkrete interesser bestemmelsen sikter på å verne. For å undersøke dette kan vi se hen til Grunnlovens historiske forankring. Loven er ment å beskytte grunnleggende sivile rettigheter og har gjennom tidene satt viktige grenser for statens makt over individene.¹²¹ Det vises her at det er snakk om det enkelte individets beskyttelse overfor staten. Videre sier Grunnloven § 105 at når noen må avgi eiendom har de krav på full erstatning. ”*Noen*” trekker i retning mot at det er eier av eiendommen, d.v.s. ekspropriat, som skal få erstatning. En naturlig forståelse av dette er at det er ekspropriats fordeler og ulemper som kreves vektet i avveiningen. Disse nevnte hensyn taler for at Grunnloven § 105 gir anvisning om en individuell avveining, men utelukker ikke at andre interesser skal vurderes.

Således er det sentrale for en ekspropriat at Grunnloven § 105 gir rett til erstatning og at det følger av tradisjonell tolkning at det ligger et krav om interesseavveining ved ekspropriasjon. Drøftelsen viser at det ligger en anvisning om en individuell avveining. Jeg har imidlertid ikke funnet eksempler på at en ekspropriasjon har blitt nektet fordi ”*Fordrer statens tarv*” ikke var vurdert grundig nok. Det kan tenkes at særlovgivningens ekspropriasjonshjemler anviser hvilke interesseavveininger som kreves, og interesseavveiningen i Grunnloven § 105

¹¹⁹ Se nærmere om dette i kapittel 3.5.1

¹²⁰ Se kapittel 3.5.1

¹²¹ Tverberg, 2014

må sees i sammenheng med de ulike ekspropriasjonshjemlene. Støtte for denne oppfatningen finner vi i John. Andenæs og Arne Fliflet som har uttalt at Grunnloven § 105 ikke setter begrensninger for lovgivers adgang til å gi tillatelse til ekspropriasjon.¹²²

5.3 Interesseavveining i EMK P1-1

For å finne det nærmere innholdet i EMK P1-1 må det bygges på tolkningen EMD har gjort. I dommen Sporrang og Lönnroth har EMD definert innholdet i EMK P1-1, og dommen har fastslått at bestemmelsen inneholder de tre grunnleggende regler, prinsippregelen, avståelsesreglen og kontrollregelen.¹²³ Sporrang og Lönnroth er også sentral fordi den presiserte anvendelsesområdet for bestemmelsen, fastslo at faktisk ekspropriasjon rammes av bestemmelsen og innførte kriterier for avveiningen mellom det offentlige interesser og individets eiendomsrett.¹²⁴ Jeg vil nå gjøre rede for kravet som ligger i interesseavveiningen i EMK P1-1, dernest hvordan denne vurderes og hvilken betydning interesseavveiningen har for en ekspropriat.

Som nevnt ovenfor oppstiller EMD flere kriterier som må være oppfylt for at EMK P1-1 skal kunne anvendes.¹²⁵ Et ekspropriasjonsinngrep kan omfattes av avståelsesregelen i EMK P1-1, og det er kravet om proporsjonalitet som viser til en interesseavveining, og om kravet har Stig H. Solheim uttalt:

*”Hvorvidt inngrepet skal anses som proporsjonalt, må vurderes konkret, og det avgjørende er om klageren etter en helhetsvurdering må anses å bære en individuell og urimelig byrde”.*¹²⁶

Det er altså snakk om en interesseavveining hvor et bredt spekter av interesser kommer inn i bildet, for eksempel statens skjønnsmargin, hvor hardt ekspropriaten rammes eller formålet med inngrepet.¹²⁷ S. Solheim har uttalt:

*”Interesseavveiningen skal skje mellom den aktuelle samfunnsinteresse som har aktualisert inngrepet, og situasjonen til den konkrete eieren.”*¹²⁸

Krav om en slik interesseavveining følger av konvensjonen som helhet, og Mads Andenæs og Eirik Bjørge har påpekt at testen er streng.¹²⁹ Staten er gitt myndighet til å foreta skjønnsmessige vurderinger i tilknytning til avveining, imidlertid er det ikke noe automatikk i at staten er gitt frie tøyler. Tomtefestesaken gir et bilde på akkurat dette. I saken klaget noen

¹²²J. Andenæs & Fliflet, 2006, s. 422

¹²³ Omtalt ovenfor i kapittel 3.2.2

¹²⁴ Møse, 2002, s. 502

¹²⁵ Se kapittel 3.2.2

¹²⁶ Solheim, 2010, s. 81

¹²⁷ Se nærmere om dette i Solheim, 2010, s. 81-99

¹²⁸ Solheim, 2010, s. 82

¹²⁹ M. Andenæs & Bjørge, 2012, s. 48

grunneiere den norske stat inn for EMD. Kjernen i saken var at staten hadde endret en paragraf i tomtefesteloven, § 33, som ga tomtefesterne rett til å forlenge sin festeavtale på samme vilkår som ved avtalens utløp. Innføringen av en slik bestemmelse ga grunneierne ingen andel i verdistigning på eiendommen, og på bakgrunn av dette klaget grunneierne saken inn for EMD. De hevdet at tomtefesteloven § 33 krenket vernet i EMK P1-1. I saken reagerte EMD på at avveiningene mellom grunneiere og samfunnet ikke var vurdert godt nok. Til tross for myndighetenes adgang til å foreta en skjønsmessig vurdering, kom EMD til at det ikke var foretatt en rimelig avveining mellom de nevnte hensyn. Domstolen konkluderte enstemmig med at tomtefesteloven § 33 krenket grunneiernes eiendomsvern.

Om interesseavveiningen har M. Andenæs og E. Bjørge uttalt:

” For at et inngrep skal tilfredsstillende de krav som stilles om forholdsmessighet mellom kollektiv interesse på den ene siden og individets interesse på den annen, må et inngrep være utført på en måte som ikke er vilkårlig, og som er i overensstemmelse med lov. Det er i denne sammenheng ingen automatikk i at staten skal ha noen bred skjønnsmargin, iallfall ikke når det knapt, eller ikke i det hele tatt, har vært foretatt noen forholdsmessighetsanalyse av inngrepet. ”¹³⁰

De henviser videre til tomtefestesaken, hvor EMD reagerte på at en avveining omtrent ikke var foretatt. I vurderingen om et inngrep anses proporsjonalt har Stig H. Solheim hevdet at det ved inngrep som er foranlediget av tungtveiende samfunnsmessige grunner kan det bli lettere for staten å påvise at inngrepet er proporsjonalt.¹³¹

EMK P1-1 sier at en ekspropriasjon kun kan skje i ”*det offentliges interesse*”. Domstolene har tolket begrepet ”*det offentliges interesse*” som at nasjonale myndigheter er gitt et skjønsmessig spillerom. En nyere sak, James-saken, inneholdt uttalelser om hvordan denne kan tolkes.¹³² Saken gjaldt lovgivning som endret langvarige festekontrakter i festerens favør. Det ble uttalt at den enkelte stat er bedre skikket til å foreta en avveining enn en internasjonal domstol, og at dette følger naturlig av statens direkte kunnskap om samfunnet og dets behov. Videre poengterte domstolen at begrepet ”*det offentliges interesse*” er vidtgående. I James-saken ble det også fastslått at eiendomsoverføring som ikke skjer direkte til fordel for samfunnet som helhet, men som ivaretar interessene til private, kan være i det offentliges interesse dersom det skjer i samsvar med legitime politiske vurderinger.¹³³

¹³⁰ M. Andenæs & Bjørge, 2012, s. 46-47

¹³¹ Solheim, 2010, s. 85

¹³² Møse, 2002, s. 506-507

¹³³ Møse, 2002, s. 506

Samlet ser vi at interesseavveiningen er knyttet opp mot en skjønnsmessig vurdering hvor statene er gitt et visst spillerom, dette viser drøftelsene i James-saken. Uttalelsene i saken trekker i retning mot at det er vanskelig for en internasjonal domstol å sette en standard for hva som ligger i kravet til interesseavveining, og at å benytte internasjonal rett på selvstendig grunnlag i tilknytning til interesseavveiningen vanskelig lar seg gjøre. Videre viser tomtefestesaken at en interesseavveining alltid skal være foretatt ved regelutforming som griper inn i privat eiendomsrett, og fastslår at manglende eller urimelig interesseavveining kan føre til at vernet i EMK P1-1 anses som krenket. Det er altså vist at EMD aksepterer statens bedømmelse så lenge den ikke er åpenbart urimelig. Samtidig fremgår det tydelig av tomtefestesaken at det er et ubetinget krav om at en interesseavveining skal foretas.

Det kommer tydelig frem at det skal foretas en konkret interesseavveining, og ulike interesser kan trekkes inn i avveiningen. Spørsmålet blir hvilken rolle ekspropriert sine interesser har i avveiningen. I Sporrang Lönnroth-dommen var spørsmålet om staten hadde truffet en *''fair balance''* mellom vernet av eiendomsrett og allmenne interesser. Det var tale om en rettfærdig balanse mellom inngrepets fordeler og ulemper. Spørsmålet var om de private partene ble påført en utilbørlig ulempe ved inngrepet. Dette trekker i retning mot at bestemmelsen legger forutsetninger om en individuell interesseavveining ved ekspropriasjon. Tilsvarende ser vi i Tomtefestesaken, hvor EMD anså vernet som krenket fordi det ikke var foretatt rimelig avveining mellom grunneierene og samfunnet.

Oppsummert er kjernen i EMK P1-1 at bestemmelsen gir ekspropriert et vern av eiendomsretten ved at interesseavveining skal foretas ved ekspropriasjon. Det er i stor grad opp til besluttende myndighet å gjøre en konkret bedømmelse av interesseavveiningen, og mange momenter kan trekkes inn i vurdering. Sentralt i avveiningen står formålet med inngrepet vektet mot inngrepets konkrete betydning for grunneier. Dette sikter mot en individuell interesseavveining. Sporrang og Lönnroth-dommen er illustrerende fordi det var snakk om avveining mellom det private vernet av eiendomsrett og allmenne interesser. Tomtefestesaken viser tydelig at staten ikke har fritt spillerom knyttet til bedømmelsen av interesseavveining, og EMK P1-1 kan gjøres gjeldende dersom et inngrep anses som urimelig.

5.4 Oppsummering

Grunnloven § 105 og EMK P1-1 er overordnede bestemmelser om vern av eiendomsrett, og gjelder foran annen lovgivning. Jeg har vist at bestemmelsene krever at en interesseavveining foretas før en ekspropriasjon kan gjennomføres, og at det ligger en anvisning om individuell interesseavveining i bestemmelsene.

Interessant i den videre drøftelsen er om man i arbeidet med reguleringsplanen og konsekvensutredninger oppfyller kravene Grunnloven § 105 og EMK P1-1 har satt. Dette er relevant fordi det er mulig å ekspropriere direkte med grunnlag i reguleringsplanen, og at det normalt ikke er rom for ytterligere vurderinger. Herunder er det noe uklart om interesseavveiningen kan anses gjennomført via konsekvensutredninger.

Drøftelsen videre baserer seg på at det alltid skal foretas en individuell interesseavveining. Jeg må presisere at verken Grunnloven § 105 eller EMK P1-1 utelukker en avveining av andre interesser, og jeg vil drøfte hvorvidt og i hvilken utstrekning avveiningen kan oppfylles ved at andre motstridende interesser vurderes.

Kapittel 6: Interesseavveining i oreigningslova

6.1 Innledning

Jeg har vist i kapittel 3 at oreigningslova § 2 annet ledd er den generelle hjemmelen for interesseavveining i det norske lovverket, og at bestemmelsen kan sees på som en presisering av Grunnloven § 105. I kapittelet undersøkes det nærmere hva interesseavveiningen innebærer, hvilke krav som stilles til overvekt og hvilken betydning bestemmelsen har for en ekspropriat. En drøftelse av oreigningslova § 7 gjøres også, da bestemmelsen kan sees på som en ytterligere presisering av kravet om interesseavveining.

6.2 Interesseavveining i oreigningslova § 2 annet ledd

6.2.1 Hva innebærer interesseavveiningen i oreigningslova § 2 annet ledd?

Ekspropriasjonslovutvalget hadde som nevnt ikke med annet ledd i oreigningslova § 2. Det kan allikevel pekes på to linjer som er relevante i forhold til avveiningen:

“ekspropriasjonsinngrepet skal ha samfunnsmessig betydning (...) at ekspropriantens interesse i at inngrepet finner sted må være sterkere enn ekspropriatens interesse i at det ikke finner sted.”¹³⁴

Departementet mente det var behov for en bestemmelse om interesseavveining, og tilførte ”fordelen ved inngrepet må antas å ville være overveiende i forhold til skaden.”¹³⁵

Justisnemnda pekte på at “føremonene og ulempene for oreignar og later må vegast mot kvarandre.”¹³⁶

Erling Sandene har uttalt at det i interesseavveiningen skal tas hensyn til samtlige skader inngrepet kan forårsake, og at det følger av Grunnloven et ufravikelig krav at hensynet til samfunnet tilsier ekspropriasjon.¹³⁷

Carl August Fleischer deler ikke dette synet. Han mener Grunnloven er for løst formulert til å tolkes slik, og at det er opptil lovgiver å anse hva som er viktig og ønskelig.¹³⁸ Han peker på at det også er vanskelig å utlede hva som karakteriserer om et inngrep er i allmenne interesser

¹³⁴ NUT 1954:1 s, 47

¹³⁵ Ot.prp.nr.43 (1957), s. 28

¹³⁶ Innst. O. VII - 1959, s. 48

¹³⁷ Sandene, 1962, s. 86-87; Sandene & Keiserud, 1990, s. 106

¹³⁸ Fleischer, 1978, s. 60

i motsetning til en subjektiv interesse, og at det i enkelte tilfeller kan være, fra et samfunnsmessig perspektiv, grunn til å beskytte den subjektive interessen.¹³⁹

Det er med andre ord ikke opplagt hva interesseavveiningen i oreigningslova § 2 annet ledd innebærer.

6.2.2 Hvilket krav stilles til overvekt?

En presisering av lovteksten for interesseavveiningen må gjøres for å undersøke hvilket krav som stilles til overvekt. At inngrepet *”tvillaust er til meir gagn enn skade”* viser til at det må være en overvekt for at en ekspropriasjon skal kunne foretas. Det står i odelstingsproposisjonen at samtykke til ekspropriasjon kan gis dersom fordelene ved inngrepet antas å være *”overveiende”* i forhold til skaden.¹⁴⁰ Spørsmålet deretter blir hvilken betydning *”tvillaust”* har. Uttrykket ble tilføyd av Justisnemnda, som satte et skjerpet krav til bevis ved å sette inn *”tvillaust”* i oreigningslova § 2 annet ledd. Nemnda uttrykte at tillatelse til ekspropriasjon kun skal gis *”når vinninga tydeleg og klårt er større enn skaden og ulempene det valdar”*.¹⁴¹

Hva overvekten innebærer har vært oppe for domstolene, og i Rt. 2009 s. 1142 ble det uttalt:

*“Ordet «tvillaust» trekker i retning av at begrepet angir et beviskrav - et krav om at avveiningen skal være uten tvil. Det samme gjør bestemmelsens oppbygging - plasseringen av ordet «tvillaust» i setningen. Ser man på forarbeidene, blir denne forståelsen ytterligere styrket.”*¹⁴²

I saken konkluderte Høyesterett med at oreigningslova § 2 annet ledd ikke oppstiller et krav om kvalifisert interesseovervekt, og med dommen fastslo Høyesterett en langvarig og fast oppfatning av hvordan § 2 annet ledd skal forstås.¹⁴³ Tilsvarende oppfattelse finner vi i Rt. 1964 s. 1025. Saken omhandlet ekspropriasjon etter jordlova. I saken hadde fylkeslandbruksstyret uttalt at ekspropriasjonen ville være *”til meir gagn enn skade”*, og ikke at den *”tvillaust”* ville være det. Høyesterett kom til at det ikke hadde noen betydning at ordet *”tvillaust”* manglet, fordi det var klart at fylkeslandbruksstyret hadde ment at interesseovervekten var tvillaust.¹⁴⁴

¹³⁹ Fleischer, 1978, s. 61

¹⁴⁰ Ot.prp.nr.43 (1957), s. 91

¹⁴¹ Innst. O. VII - 1959, s. 48

¹⁴² Rt. 2009 s. 1142 (avsnitt 29)

¹⁴³ Rt. 2009 s. 1142 (avsnitt 39)

¹⁴⁴ Rt. 1964 s. 1025 (s. 1301)

Erling Sandene og Erik Keiserud illustrerer kravet til overvekt med vektallene 50.1 % til 49.9 % , men presiserer at overvekten må være utvilsom.¹⁴⁵ Det er altså et absolutt krav at det foreligger en overvekt, men det er tilstrekkelig med en liten overvekt, såfremt den er klar. Denne oppfattelsen finner vi også hos Fleischer, som har sagt:

*”Det som kreves, er m.a.o. bare vanlig overvekt i interesse. Men det skal være klart at en slik overvekt foreligger.”*¹⁴⁶

Det er altså tilstrekkelig med en liten overvekt, men denne overvekten må være klar, og domstolene har tolket dette som *”et krav om at avveiningen skal være uten tvil”*.

Det problematiske er hvordan ulemper og fordeler skal vektes mot hverandre, og at verdiene som skal sammenlignes er ulike og til dels lite målbare. Det er opp til ansvarlig myndighet å foreta avveiningene, og vurdere hva som er samfunnsnyttig. Det er antydning tidligere at samfunnets behov for ekspropriasjonsretten knytter seg til utnyttelse av arealer, og hvordan det offentlige vurderer dette. Dette viser at forvaltningen har en viss grad av handlingsfrihet knyttet til interesseavveiningen. Både hensynet til hensiktsmessighet i inngrepet og forvaltningsskjønnet sett i samspill med samfunnets behov tydeliggjør at et ekspropriasjonsinngrep har en forvaltningsrettslig side.

En viktig side ved forvaltningsskjønnet er at domstolene som utgangspunkt ikke overprøver forvaltningens frie skjønn. Domstolene har imidlertid mulighet til å overprøve saksbehandlingen og saksbehandlingsfeil, slik som i Rt. 2009 s. 661 (Huseby).¹⁴⁷

6.2.3 Hvilken betydning har interesseavveiningen i oreigningslova § 2 annet ledd for en ekspropriat?

Oreigningslova § 2 annet ledd setter krav om at det skal foretas en helhetlig vurdering av inngrepet, hvor både samfunnets og ekspropriats interesser inngår. Forarbeidene til loven viser at loven gir anvisning om en individuell avveining, og at ekspropriat sine interesser har relevans i interesseavveiningen. Jeg har vist at interesseavveiningen i oreigningslova har sine røtter i Grunnloven § 105. At det i lovforarbeidene til oreigningslova gis uttrykk for at interesseavveiningen som følger av Grunnloven er *”løs og intetsigende”*¹⁴⁸, tolker jeg som at oreigningslova setter et skjerpet krav til interesseavveining.

¹⁴⁵ Sandene & Keiserud, 1990, s. 107

¹⁴⁶ Fleischer, 1978, s. 57

¹⁴⁷ Saken er presentert i kapittel 3.8

¹⁴⁸ Ot.prp.nr.43 (1957), s. 28, omtalt i kapittel 3.5.1

Videre har jeg vist at prosessen rundt vurderingene og kravet om interesseavveining i oreigningslova § 2 annet ledd er knyttet til forvaltningskjønn. Jeg har vist at lovverket ikke angir konkrete rammer for hvilke vurderinger som skal gjøres, men at en simpel overvekt er tilstrekkelig, så lenge den er klar. I Rt. 2009 s. 1142 er det uttalt at det er et beviskrav knyttet til avveiningen, med andre ord et klarhetskrav.¹⁴⁹

Konklusjonen er at bestemmelsen legger forutsetninger om at en ekspropriert ikke kan bli fratatt eiendom eller rettigheter til eiendom uten at en individuell interesseavveining er foretatt. Jeg tolker forarbeidene dit hen at avveiningen som følger av Grunnloven § 105 er mindre presis enn oreigningslova, og at hensynet til ekspropriert er ilagt mer vekt i oreigningslova.

6.3 Interesseavveining i oreigningslova § 7

6.3.1 Hva innebærer interesseavveiningen i oreigningslova § 7?

Om vi ser hen til lovens forarbeider representerer bestemmelsen et ytterligere vern av ekspropriater ved at det stilles krav om en sterkere interesseovervekt. Bestemmelsen kan sees på som et uttrykk for at overvekten i tillegg til å være utvilsom, jf. oreigningslova § 2 annet ledd, må være sterkere enn ved et ekspropriasjonsinngrep som ikke omfatter dyrka mark eller eiendom av spesiell betydning for eier.

6.3.2 Hvilken betydning har interesseavveiningen i oreigningslova § 7 for en ekspropriert?

Ved ekspropriasjon av helårsbolig eller dyrka mark stilles det altså sterkere krav til interesseovervekt. Slik dette er å forstå stilles det da ytterligere krav om vurdering av ulemper og fordeler. I tillegg til å være en klar sannsynlighet, skal det være utvilsomt at de nødvendige avveininger er foretatt. Spørsmålet her er hvilket vern bestemmelsen gir en ekspropriert.

Bestemmelsens ordlyd sett i sammenheng med lovforarbeidene gir inntrykk av at slike arealer kun skal eksproprieres dersom det ikke finnes annen tjenlig eiendom eller at fordelene ved å ekspropriere er spesielt stor. Det må altså foreligge noe særskilt som trekker i retning av at hensynet til samfunnets interesser tilsier at ekspropriasjon av arealet skal finne sted.

Kort oppsummert fastslår lovforarbeidene og lovteksten at ved ekspropriasjon av dyrka mark eller eiendom som er viktig for eieren, stilles det sterkere krav til interesseovervekt.

¹⁴⁹ Rt. 2009 s. 1142 (avsnitt 34)

Kapittel 7: Interesseavveining ved ekspropriasjon etter plan- og bygningsloven

7.1 Innledning

Det er klart at uansett hvilke lovhjemler som benyttes legger Grunnloven § 105 og EMK P1-1 forutsetninger om en individuell interesseavveining, selv om omfanget kan være uklart. Oreigningslova § 2 annet ledd legger forutsetninger om individuell interesseavveining, og dette kravet er kanskje sterkere enn kravet i de overordnede lover, men oreigningslovas bestemmelser kan fravikes, jf. oreigningslova § 30. Lovverket har flere ekspropriasjonshjemler, og dette åpner for flere eksproprianter og ekspropriasjoner. Vesentlig i behandling av ekspropriasjoner er at samtlige ekspropriasjoner behandles etter like bestemmelser. Det vil være mindre gode sammenhenger i regelverket om det stilles andre krav til ekspropriasjon i medhold av plan- og bygningsloven til gjennomføring av reguleringsplan enn i oreigningslova.

I kapittelet er det jeg gjort rede for konsekvensutredninger og hvilke krav utredningen stiller til en individuell interesseavveining. Jeg har deretter sett på reguleringsplanen med forutgående konsekvensutredning som ekspropriasjonsgrunnlag, og undersøkt om vurderingene og avveiningene er i samsvar med oreigningslova. Siste del av kapittelet drøfter grunneiers og leietakers stilling i IKEA-saken.

7.2 Konsekvensutredning

7.2.1 Hvorfor krav om konsekvensutredning?

Konsekvensutredningene skal sørge for at alternative virkninger blir tatt i betraktning, og sikre en oversiktlig og forutsigbar behandling av reguleringsplan. Det faktum at konsekvensutredningen kommer i tillegg til vanlig utredning under forberedelsene av reguleringsplaner, gjør at den er med på å styrke avgjørelsen som helhet. KU-forskriften har ingen formelle krav til innhold, men den kan knyttes opp mot god forvaltningsskikk.

7.2.2 Konsekvensutredning og interesseavveining

KU-forskriften har en detaljert og konkret utforming, noe som kan tyde på at den er ment å være uttømmende for samtlige konsekvenser planen kan ha innvirkning på - i alle fall at den er ment å angi uttømmende hvilke konsekvenser som skal utredes. Denne oppfattelsen har

også Fredrik Holth og Nikolai K. Winge som oppfatter utformingen til å være uttømmende, men konkretiserer at formuleringen knyttet til samtlige arealinteresser vil kunne falle inn under et eller flere av punktene.¹⁵⁰

Det er myndighetene som har ansvaret for å vurdere om en reguleringsplan er KU-pliktig eller ikke. I praksis innebærer dette at det er samme myndighet som fastsetter at utredningen skal utarbeides, og dernest bruker den i det videre arbeidet. Denne dobbeltrollen myndighetene er gitt, kan være uheldig for hensynene utredningen skal ivareta.

KU-forskriften har ikke satt noen klare krav for, eller spesifikke bestemmelser om interesseavveininger for grunneiere og rettighetshavere som kan bli berørt ved gjennomføring av planen ved ekspropriasjon. Det er derimot klart at den vide formuleringen kategoriene har, gjør at konsekvensutredningen ikke stenger for kommunens adgang til å foreta en avveining mot grunneieres eller andre rettighetshaveres interesser eller legge premisser for en slik avveining. Spørsmålet blir om kommunen velger å sette avveiningen som et vurderingskriterium, til tross for at det ikke er konkret forlangt i forskriften.

Prosessen rundt konsekvensutredninger skal legge til rette for åpenhet og medvirkning, og er ment å virke konfliktdepende. Når ekspropriats individuelle interesser ikke blir vurdert, da er det klart at konsekvensutredningen ikke virker konfliktdepende i forholdet mellom ekspropriat og henholdsvis kommunen eller utbygger.

Det kan konkluderes med at konsekvensutredningen ikke gir uttrykk for at det skal gjøres en særskilt individuell interesseavveining, men forskriften er såpass vid utformet at det er rom for å ta med vurderingen tilknyttet en ekspropriat dersom kommunen etter eget ønske setter dette som et krav til utredningen.

7.3 Plan- og bygningsloven og oreigningslova

7.3.1 En klargjøring av ekspropriasjonsbegrepet

Både oreigningslovas og plan- og bygningslovens definisjon av ekspropriasjon er redegjort for tidligere.¹⁵¹ Definisjonene har en relativt samsvarende ordlyd. Men bestemmelsene har en prinsipiell forskjell som må nevnes fordi den er aktuell i tilknytning til reguleringsplanen som ekspropriasjonsgrunnlag.

¹⁵⁰ Holth & Winge, 2014, s. 34

¹⁵¹ Jf. oreigningslova § 1 og plan- og bygningsloven § 16-1, og kapittel 3.4.1 og 3.6.2

Det fremgår av oreigningslova § 1 at også ”forbod mot å nytta egedomen på ein viss måte” faller under ekspropriasjonsbegrepet. Det er klart at oreigningslovas definisjon gjør at rådighetsbegrensninger også anses som ekspropriasjon. Tilsvarende ordlyd finner vi ikke i plan- og bygningsloven. Som nevnt anses ikke rettsvirkningen av en reguleringsplan, slik som rådighetsbegrensninger, som ekspropriasjon.¹⁵² En bestemmelse om rådighetsbegrensning som gjenstand for ekspropriasjon er ikke inntatt i plan- og bygningsloven. Dette må ses i sammenheng med at loven har andre bestemmelser for rådighetsbegrensninger, gjennom bindende arealplaner.

7.3.2 Reguleringsplanen og oreigningslova § 2 annet ledd

Jeg har redegjort for at et vedtak om ekspropriasjon og et vedtak av en reguleringsplan er to atskilte avgjørelser, og at plan- og bygningsloven gir adgang til å ekspropriere direkte på grunnlag av reguleringen, uten ytterligere tillatelse. Det vesentlige er at dette ikke fritar forvaltningen fra å foreta en interesseavveining, og avveiningen må være foretatt før en ekspropriasjon kan gjennomføres.

Plan- og bygningsloven har ingen særbestemmelse om interesseavveining ved ekspropriasjon, ei heller en konkret bestemmelse som sier at oreigningslova § 2 annet ledd må vurderes ved vedtakelse av reguleringsplan. Men i noen tilfeller skal det utarbeides konsekvensutredning til reguleringsplanen. Oreigningslova § 30 sier at lovens bestemmelser gjelder ”sålangt dei høver” ved ekspropriasjon etter andre lover, herunder plan- og bygningsloven. Men plan- og bygningslovens ekspropriasjonshjemmel må betraktes som *lex specialis* i forhold til oreigningslova. Spørsmålet er derfor om oreigningslova ”høver”, når det foreligger reguleringsplan og konsekvensutredning som kan gi grunnlag for ekspropriasjon.

Reguleringsplanen bygger på en bred vurdering hvor mange hensyn skal ivaretas, og det stilles store krav til kommunen for å se samtlige interesser som står på spill. Bruken av reguleringsplan beror på forvaltningsskjønn over hvilket behov som eksisterer i samfunnet. Dermed er avveiningen i planarbeidet et utslag av vurderinger i samsvar med dette. Deretter er det kommunen som bestemmer om den vil vedta reguleringsplanen eller ikke, vedtar kommunen planen er den grunnlag for ekspropriasjon.

¹⁵² Se ovenfor i kapittel 3.3

Sentralt i tilknytning til reguleringsplanen er hvordan forutsetningen om individuell interesseavveining blir vurdert, og det kan spørres om kravet blir oppfylt i den samlede behandlingen av reguleringsplan.

Hvilken betydning oreigningslova § 2 annet ledd har i tilknytning til reguleringsplanen ble drøftet i Rt. 1998 s. 416. I saken vedtok kommunen å ekspropriere to arealer som kommunen hadde tidsubegrenset og full rådighet over som fester. Ekspropriasjonsvedtaket ble kjent ugyldig, i forbindelse med reguleringsplanen uttalte flertallet i Høyesterett:

” at det normalt ikke er plass for en selvstendig vurdering av inngrepets nødvendighet og forholdsmessighet fordi slike vurderinger er foretatt i forbindelse med vedtakelse av den plan det eksproprieres etter.”¹⁵³

Det samme synspunktet fastholdt Høyesterett i Rt. 1999 s. 513.¹⁵⁴ Saken omhandlet et areal som var blitt regulert til tomteareal for barneskole. På bakgrunn av reguleringsplanen fattet kommunen ekspropriasjonsvedtak. Spørsmålet i saken var om begrunnelsen for vedtaket var mangelfull ved at kommunen ikke hadde fulgt saksbehandlingen oreigningslova gir anvisning om, og om saksbehandlingen hadde virket inn på innholdet av vedtaket. Lagmannsretten kom til at det ikke var begått saksbehandlingsfeil som gjorde vedtaket ugyldig. Høyesteretts kjæremålsutvalg bemerket at det ikke var plass for en ny selvstendig vurdering av ekspropriasjonsinngrepets nødvendighet og forholdsmessighet. Rettspraksis kan tolkes som at reguleringsplan innebærer en avveining av ulike samfunnshensyn, og at denne avveiningen er tilstrekkelig for et etterfølgende vedtak om ekspropriasjon.

Til tross for at kommunene har anledning til å ekspropriere direkte på grunnlag av reguleringsplanen skal det foretas en interesseavveining. Rettspraksis viser at det ikke stilles like strenge krav til den selvstendige interesseavveining når det eksproprieres til gjennomføring av reguleringsplanen etter plan- og bygningsloven som ved ekspropriasjon etter annet lovgrunnlag, fordi avveiningen skal være foretatt i reguleringsarbeidet. Dette betyr at ekspropriasjonsmyndighetene ikke har noen plikt til å foreta en fullstendig og selvstendig vurdering av om fordelene ved ekspropriasjon er større enn ulempene for ekspropriaten.

Dersom interesseavveining kan avsluttes med vedtak av reguleringsplan kan man spørre hvilken betydning dette har for den individuelle interesseavveiningen. Utfordringen ligger i at om avveiningskravet kommer inn etter vedtakelse av reguleringsplanen, vil det innebære en prøving av reguleringsplanen. Vedtakelse av en reguleringsplan beror på skjønn, og som belyst tidligere er domstolene tilbakeholdende med å overprøve forvaltningens frie skjønn.

¹⁵³ Se Rt. 1998 s. 416 (s. 422)

¹⁵⁴ Se Rt. 1999 s. 513 (s. 516-517)

Dette munner ut i at avveiningen av fordeler mot ulemper kan være tilfredsstillt ved en gyldig planbehandling.

Videre bør ekspropriasjonsmyndighetene i vurderingen om de skal foreta en ekspropriasjon etter reguleringsplan, gjøre avveininger av saken som ikke ble vurdert da planen ble behandlet. Dette er fordi forutsetningene om individuell interesseavveining i Grunnloven § 105 og EMK P1-1 ellers ikke kan anses oppfylt. Dette kan f. eks. være forhold som oppstår etter vedtatt plan eller at det hefter saksbehandlingsfeil eller mangler knyttet til reguleringsplanen. Dette var tilfellet i Rt. 2009 s. 661 (Huseby).¹⁵⁵ Den slutningen domstolen kom til i dette tilfellet har vært kritisert.¹⁵⁶ Sakens kjerne er at loven ettertrykkelig sier at konsekvensutredning skal foretas dersom reguleringsplanen faller innenfor lovens bestemmelser. Det er derfor omdiskutert at Høyesterett satte reglene om konsekvensutredning til side, og bedømte Huseby med grunnlag i forvaltningsloven § 41.

I drøftelsen behandles tilfeller hvor ekspropriasjonsmyndighetene må foreta en overprøving av standpunkter som reguleringsmyndighetene har inntatt. Konsekvensen av å underkjenne forvaltningens vurdering av en tilstrekkelig interesseavveining i tilknytning til reguleringsplanen, er at ekspropriasjonen ikke kan gjennomføres. Dermed kan heller ikke arealet nyttes i samsvar med planen, med mindre grunneieren frivillig vil følge planen. Dette kan også trekke i retning mot at saksbehandlingen av ekspropriasjonen gjøres kortere ved ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan enn ved ekspropriasjon på annet lovgrunnlag. Bakgrunnen for dette kan være at kravet til interesseavveining oppfylles på en enklere måte eller at det er andre interesser som avveies. Det kan tenkes at ulike samfunnsinteresser måles opp mot hverandre, mens den individuelle avveining mot grunneier og rettighetshaver unnlates.

Oppsummert ser vi at domstolene anser at kravet om interesseavveining i oreigningslova § 2 annet ledd er oppfylt i arbeidet med reguleringsplanen. Jeg har ovenfor vist at konsekvensutredningen ikke forutsetter en individuell interesseavveining, og dette tyder på at ved ekspropriasjon etter reguleringsplan med forutgående konsekvensutredning kan den individuelle interesseavveining unnlates. Konklusjonen blir med andre ord at forutsetningen om individuell interesseavveiningen i oreigningslova § 2 ikke "høver" ved ekspropriasjon gjennomført med grunnlag i en reguleringsplan med forutgående konsekvensutredning.

¹⁵⁵ Dommen er presentert ovenfor i kapittel 3.8

¹⁵⁶ Bugge & Backer, 2010

7.3.3 Reguleringsplan og oreigningslova § 7

Vurderingene knyttet til oreigningslova § 2 annet ledd og § 7, og reguleringsplanen ble drøftet i RG 1983 s. 489 og RG 2010 s. 298. Begge lagmannsrettsdommene knytter seg til gyldigheten av ekspropriasjonsvedtak i medhold av reguleringsplanen. I RG 1983 s. 489 søkte kommunen om ekspropriasjon av arealer regulert til bolig, og lagmannsretten uttalte:

”Normalt blir det heller ikke aktuelt for fylkesmannen å foreta noen ny interesseavveining ut over den som allerede er foretatt i forbindelse med hans stadfesting av reguleringsplanen. Hans behandling av ekspropriasjonssøknader blir derfor bare av kontrollerende art, med mindre forholdene skulle ha endret seg vesentlig etter at reguleringsplanen ble stadfestet (...) Det er i saken ikke kommet frem opplysninger som kan tyde på at de faktiske forhold som man må ta hensyn til ved interesseavveiningen angående området bruk, har endret seg vesentlig etter fylkesmannens stadfesting av planen.”¹⁵⁷

Tilsvarende oppfattelse finner vi i RG 2010 s. 298. Her fremmet kommunen ekspropriasjonsskjønn for friområder i samsvar med reguleringsplan. Lagmannsretten fastslo at *”Det kan ikke ses påvist at aktuelle lovbestemte vilkår ikke er tilstrekkelig beskrevet og vurdert.”¹⁵⁸* I begge dommene konkluderte retten med at kravet om interesseavveining knyttet til oreigningslova § 2 annet ledd og § 7 var oppfylt i arbeidet med reguleringsplanen.

I forhold til oreigningslova § 2 annet ledd og § 7 er det i RG 1983 s. 489 og RG 2010 s. 298 antydnet at tilstrekkelige avveininger er foretatt i reguleringsarbeidet.

Jeg forstår dette som at domstolene legger til grunn at arbeidet kommunene gjør med å utarbeide reguleringsplaner er så solid at det ikke er behov for en særskilt og ytterligere vurdering tilsvarende oreigningslova § 2 annet ledd og § 7. Rettspraksis viser at tilstrekkelige avveininger er gjort i reguleringsarbeidet, til tross for at det stilles strengere krav til interesseovervekt etter § 7. Denne oppfattelsen samsvarer med min drøftelse av reguleringsplanen og interesseavveining mot grunneier, hvor jeg konkluderte med at rettspraksis viser at Høyesterett legger til grunn at nødvendige interesseavveininger normalt kan betraktes som foretatt i reguleringsarbeidet.

¹⁵⁷ RG 1983 s. 489 (s. 493-494)

¹⁵⁸ RG 2010 s. 298 (s. 10)

7.4 Grunneiers og leietakers stilling i IKEA-saken

I oppgaven er IKEA-saken brukt som illustrasjon, og jeg vil derfor drøfte hvordan denne konkrete saken harmoniserer med regelverket, og dernest hvordan grunneier og leietakers stilling er i saken. Drøftelsen baserer seg på gjennomgang av utredningene, planer og saksdokumentene som ligger forut for tiltaket.

Proessen rundt IKEA-saken viser at tiltaket er kontroversielt, og setter lys på hvor mange konflikter som kan oppstå i tilknytning til et slikt tiltak. Saken viser mangfoldet av interessenter tiltaket kan berøre, i tillegg til dem som er direkte berørt. Stridens kjerne er at det er snakk om bygging på verdifull matjord, og at Delijordet er jordet IKEA ønsker å bygge på.

I planleggings- og utredningsfasen kom det flere innsigelser mot tiltaket, og det har vært mange involverte interessenter. Saken er også blitt behandlet i ulike instanser ved at Vestby kommune egengodkjente kommunedelplanen for Vestby nord, og deretter sendte den til Miljøverndepartementet for endelig avgjørelse.

I forkant av vedtakelse av kommunedelplan for Vestby nord utarbeidet IKEA en lokaliseringsanalyse for etablering av IKEA-varehus i Follo. Analysen tok for seg ni tomter i Follo-regionen, og konkluderte med at Delijordet var det beste området for etablering av IKEA. Bakgrunnen for konklusjonen var at området hadde nærhet til jernbane og regional vei, og ligger i nær tilknytning til Vestby sentrum. De resterende tomtene ble ansett som uaktuelle fordi det ikke var tilstrekkelige arealer og fordi infrastrukturen var manglende. Det er liten tvil om at etablering av et IKEA-varehus har behov for store arealer og infrastruktur. Allikevel kan det stilles spørsmål ved lokaliseringsanalysens konklusjon. Rapporten som helhet ble utarbeidet i dialog med Fylkesmannen i Akershus og Oslo, men innhold og konklusjon er det IKEA som står for. Dette kan være uheldig fordi rapporten av den grunn kan bli preget av hva tiltakshaveren ønsker. Kommunedelplanen for Vestby nord ble godkjent etter at lokaliseringsanalysen til IKEA var utarbeidet, og det er ikke utenkelig at analysens konklusjoner kan ha påvirket kommunens arbeid med planen.

Det ble utarbeidet to konsekvensutredninger i prosessen. Utredningen fra 2010 tok for seg delområder i planprogrammet, og redegjør for en rekke konsekvenser, blant annet for landbruksområder, befolkning, energi og friluftsliv.¹⁵⁹ Tilleggsutredningen omfattet kun Delijordet, og tok for seg de endrede konsekvenser fra den opprinnelig utredningen. Det var

¹⁵⁹ Se konsekvensutredning kommunedelplan, 2010, s. 27-34

landbruk, kulturlandskap/estetikk, trafikk og samfunnsmessige problemstillinger.¹⁶⁰

Utredningen konkluderte med negativ utvikling for landbruket fordi 145 daa landbruksareal av god bonitet ble tatt ut av produksjon. Det ble lagt frem forslag om å transportere jorden til et annet landbruksområde, slik at arealet som tas ut av produksjon reduseres. Det ble vist til at dersom dette blir gjennomført, kan konsekvensen antas å være nøytral. Konsekvensene for kulturlandskap/estetikk ble vurdert til å være svakt negativ, og det forelå ikke dokumenterte kulturminner på Delijordet. Knyttet til trafikkbelastningen på regionalt nivå ble konsekvensene ansett positive, og utredningen la frem at regionalnettene ville få trafikk utover tålegrensen. De samfunnsmessige konsekvensene ble vurdert til å være positive fordi utbyggingen kan gi vekst til Vestby kommune. Det ble også vist til at plasseringen i tilknytning til jernbane kan bidra til at bruk av privat bil reduseres.

Flere utredninger tyder på at det er foretatt grundige undersøkelser. At prosessen og vurderingene rundt tiltaket har vært grundige trekker i retning mot at tiltaket oppfyller samtlige lovkrav ved en eventuell ekspropriasjon. Vi kan merke oss at utredningene og vurderingene legger vekt på hva som er samfunnsnyttig og hvilke avveininger som kreves i forhold til det. Fokuset ligger på hvilket langtidsbehov Vestby kommune har, blant annet ved ringvirkning av Follobanen. Ingen av utredningene tar for seg interesseavveiningen knyttet opp mot grunneier og jordleier. Samlet sett kan det tenkes at tiltaket som helhet antas å være til samfunnets beste, og da unnlates den individuelle avveiningen.

Det kan fastslås at i de nevnte saksdokumentene, analysene og utredningene er det ikke foretatt en individuell interesseavveining overfor grunneiers eller jordleiers interesser. Mange vurderinger og hensyn er ivaretatt, men ingen av disse tar for seg grunneier og jordleiers interesser. Oppgavens drøftelser viser at Grunnloven § 105 og EMK P1-1 forutsetter en individuell interesseavveining ved ekspropriasjon. Men at dette krav ikke følges opp ved reglene om ekspropriasjon etter plan- og bygningsloven og KU-forskriften, og at Høyesterett har akseptert dette. IKEA-saken har ikke kommet så langt som til ekspropriasjon av areal til varehus. Foreløpig ser det ikke ut til at en individuell interesseavveining av IKEAs og Vestby kommunes interesser mot grunneiers og leietakers interesser vil stanse saken. Det er heller ikke klart om grunneier vil motsette seg salg. Dokumentene sier ingenting om forholdet til leietaker som ekspropriat.

¹⁶⁰ Tilleggsutredning Delijordet, s. 5-16

Kapittel 8: Oppsummering

Jeg har hittil i drøftelsen utdypet kravet om interesseavveining, og undersøkt hvilke krav som stilles til avveiningen ved ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan med forutgående konsekvensutredning. Jeg har sett på om vurderingene og avveiningene samsvarer med de kravene som stilles i oreigningslova. Det er drøftelsene som en helhet som danner grunnlaget for å drøfte kjernen i oppgavens spørsmål:

"Blir ekspropriats interesser veiet like konkret ved ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan med forutgående konsekvensutredning som ved en interesseavveining etter oreigningslova § 2 annet ledd?"

Et klart utgangspunkt er at enhver ekspropriasjon etter det norske lovverket må gjøres i samsvar med Grunnloven § 105 og EMK P1-1, og ethvert ekspropriasjonsvedtak som strider med bestemmelsene kan i prinsippet bli kjent ugyldig. Jeg har vist at bestemmelsene setter krav om en interesseavveining ved en ekspropriasjon og at ekspropriats interesser har relevans i avveining. Med dette kan jeg fastslå at bestemmelsene legger forutsetninger for en individuell interesseavveining.

Tradisjonell tolkning av Grunnloven § 105 tilsier at bestemmelsen krever en interesseavveining ved ekspropriasjon, og drøftelsen viser at det ligger en forventning om en individuell avveining. Utover dette er det vanskelig å sette en konkret standard til hvilke og hvordan ulike interesser skal vektas som følge av Grunnloven § 105. Grunnloven § 105 er *"løs og nokså intetsigende"*, og gir ingen informasjon om grundigheten, omfanget eller dybden i interesseavveiningen.

EMK P1-1 forutsetter en interesseavveining ved ekspropriasjon, og ekspropriat sine interesser har relevans i avveiningen. EMD overlater mye til nasjonal lovgivning ved at statene er gitt en vid skjønnsmargin. Dette betyr at EMK P1-1 ikke er til hinder for at ulike lovhjemler kan følge ulike krav om interesseavveining. Dermed gir bestemmelsen heller ingen sikkerhet for omfanget og grundigheten av den individuelle interesseavveiningen ved ekspropriasjon.

Oreigningslova § 2 annet ledd er en generell bestemmelse i ekspropriasjonsretten, og bør forstås som en skjerping og presisering av kravet om interesseavveiningen i Grunnloven § 105. Jeg viser til at Departementet mente det var behov for en bestemmelse om

interesseavveining, og sikre at avveiningen virkelig blir foretatt i forbindelse med ekspropriasjon. Dette ble fulgt opp i den senere i behandlingen i Justisnemnda og Stortingsforhandlingene. Forarbeidene til oreigningslova viser at bestemmelsen forutsetter en individuell interesseavveining ved ekspropriasjon. Lovverket fremstår som at ekspropriats interesser kreves vektet i større omfang og mer konkret i oreigningslova § 2 annet ledd enn i Grunnloven § 105 og EMK P 1-1.

Oreigningslova kommer til anvendelse så langt den ”høver” ved ekspropriasjon etter særlover, jf. oreigningslova § 30. Gjennomføres ekspropriasjon med hjemmel i annen lov, med egne regler, formodes det at oreigningslova § 2 annet ledd ikke høver.

Plan- og bygningsloven inneholder ekspropriasjonshjemmel til gjennomføring av reguleringsplan, og i noen tilfeller kreves konsekvensutredning før planvedtak. En ekspropriasjon forutsetter vedtatt reguleringsplan, dette innebærer at avveiningene som kreves må være foretatt i planarbeidet. Plan- og bygningsloven har ikke regler om individuell interesseavveining til plansaker, og tilsvarende gjelder KU-forskriften. Det kan dermed eksproprieres til gjennomføring av reguleringsplan uten at individuell interesseavveining er foretatt. Dette har Høyesterett akseptert. Jeg forstår dette som at eksproprianten kommer utenom kravet i oreigningslova § 2 annet ledd ved å benytte plan- og bygningsloven som ekspropriasjonsgrunnlag, og at oreigningslova ikke ”høver” i disse tilfellene. Med dette konstaterer jeg at grunneier og andre ekspropriater ikke er garantert å få sine interesser individuelt vurdert når fremgangsmåten etter plan- og bygningsloven anvendes.

Det kan konkluderes med at det er et sprik mellom kravene i plan- og bygningsloven med konsekvensutredning og oreigningslova § 2 annet ledd. Ved en ekspropriasjon gjennom plan- og bygningsloven ser det ut til at forutsetningen om individuell avveining bortfaller, og at det er tilstrekkelig å vurdere andre motstridende interesser. Forvaltningsloven har antageligvis ingen betydning i denne sammenheng. Forvaltningslovens regler er generelle og prinsippet om god forvaltningsskikk vil gjelde uansett fremgangsmåte, og egner seg antageligvis ikke til å sikre undersøkelser utover de konkrete krav som er oppstilt i lovverket.

Det kravet som ligger i Grunnloven § 105 og EMK P1-1 forstår jeg som at en grunneier ikke skal bli utsatt for vilkårlighet ved ekspropriasjon.

Det ligger et overordnet og generelt krav om individuell avveining i Grunnloven § 105 og EMK P 1-1, og oreigningslova § 2 annet ledd. Jeg har vist at man kan komme utenom dette ved å benytte plan- og bygningsloven som ekspropriasjonshjemmel. Det fremstår som at

kravet om interesseavveining i disse tilfellene kan tilfredsstilles ved at andre kolliderende interesser vurderes.

I oppgaven har jeg vist at ved ekspropriasjon gjennomført med grunnlag i en reguleringsplan med forutgående konsekvensutredning vekttes mange ulike hensyn, men den individuelle avveiningen mot ekspropriatenes interesser kan falle bort. Jeg konkluderer med at ekspropriats interesser ikke er garantert å bli veiet like konkret ved ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan med forutgående konsekvensutredning som ved ekspropriasjon etter oreigningslova.

Kapittel 9: Rettspolitiske betraktninger

Etter å ha studert forutsetningen om individuell interesseavveining i tilknytning til ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan med forutgående konsekvensutredning, sitter jeg igjen med ulike synspunkter og tanker om dagens lovverk.

Høyesterett har lagt en klar linje om at arbeidet med interesseavveining anses ferdig når en reguleringsplan vedtas. De har uttalt at det normalt ikke er ”rom” for en ytterligere avveining i ettertid, og retten sa at saksbehandlingsfeil i Huseby ikke førte til ugyldighet.

Utfordringen her ligger i at det er få grunneiere og rettighetshavere som vet hvilken betydning vedtakelse av en reguleringsplan har ved at den er grunnlag for ekspropriasjon. Arbeidet med en reguleringsplan er en omfattende prosess, noe som kan føre til at det kan være utfordrende og krevende å holde følge med prosessen. Dette ser vi tydelig i IKEA-saken, det har vært en omfattende og tidkrevende prosess. At reguleringsplanen dernest er ekspropriasjonsgrunnlag uten ytterligere vurderinger gir rom for diskusjon fordi en omregulering og en ekspropriasjon er to forskjellige avgjørelser. Dette gjelder spesielt for en grunneier eller rettighetshaver, for en omregulering medfører at arealet kan nyttes i samsvar med planen, men at igangværende bruk kan fortsette. Ekspropriasjon derimot medfører at grunneier mister eiendommen. Konsekvensen av å ikke uttale seg i reguleringsarbeidet kan således ha stor betydning for en grunneier. Dette er fordi grunneier i mindre grad har mulighet til å påvirke når myndighetene fastsetter at ekspropriasjon til gjennomføring av planen skal foretas.

Jeg har vist at Grunnloven § 105 og EMK P1-1 forutsetter at en individuell interesseavveining foretas ved ekspropriasjon, og ingen skal bli utsatt for vilkårlige eiendomsinngrep. Ingen faste rammer er satt for avveiningen, men det gis anvisning om en skjønnsmessig vurdering. De nasjonale myndighetene har et selvstendig ansvar for at de korrekte og tilfredsstillende vurderinger gjøres. I teorien er det altså de enkelte myndighetsorgan, herunder kommunene og statene, som skal ha nødvendig kunnskap om behovet i kommunen og burde være mest kompetente til å fatte en avgjørelse. Spørsmålet her ligger i hvor grundig hver enkelt kommune faktisk gjør reguleringsarbeidet, og hvilken kompetanse de enkelte kommunene innehar innenfor fagfeltet.

I planleggingsfasen er konsekvensutredninger gjort til en integrert del av prosessen, og utredningen skal sikre et grundigere beslutningsgrunnlag. Som jeg har vist i denne oppgaven

oppstiller KU-forskriften ingen spesifikk forutsetning om en individuell interesseavveining. Mine tanker om dette er at det kan være noe uheldig. Det kunne vært formålstjenlig for ekspropriasjonsretten at forutsetningen om individuell interesseavveining legges inn som en naturlig del av konsekvensutredningen. Fra mitt syn fremstår regelverket som noe sprikende akkurat på dette punktet, fordi de overordnede forutsetningene om individuell interesseavveining finnes i EMK P1-1 og i tradisjonell tolkning av Grunnloven § 105. Videre har prinsippet kommet til uttrykk i oreigningslova § 2 annet ledd, men bestemmelsen kan fravikes, jf. oreigningslova § 30. Det ser ut til at prinsippet tolkes lempeligere i visse tilfeller, noe Høyesterett har akseptert i tilknytning til arbeidet med reguleringsplanen. Jeg mener at det ikke er utenkelig at en individuell interesseavveining vil gjøre at ekspropriater i større grad vil føle seg ivaretatt ved ekspropriasjoner, fordi en særskilt vurdering vil være grundigere enn en generell.

Kapittel 10: Avsluttende refleksjoner

Målet og hensikten med oppgaven har vært å belyse forutsetningen om individuell interesseavveining ved ekspropriasjon. Vinklingen med konsekvensutredninger ble valgt fordi utredningen skal gi et enda grundigere vurderingsgrunnlag for om et tiltak skal gjennomføres eller ikke. Jeg fant det interessant å se hvordan forutsetningen om individuell interesseavveining ble etterlevd i disse tilfellene, og i hvilken utstrekning konsekvensutredningen kan antas å tilfredsstille kravet om interesseavveining i Grunnloven § 105 og EMK P1-1.

Oppsummert reiser temaet for min oppgave flere interessante spørsmål. Vi kan se tematikken som del av en helhet hvor det er mange temaer som gir grunnlag for videre drøftelser.

Dersom det hadde vært mer tid, ville jeg kanskje benyttet denne til å gå grundigere inn i saksbehandling og eventuelle saksbehandlingsfeil i tilknytning til konsekvensutredninger. Spesielt interessant ville det være å sette grundigere lys på Huseby-dommen, og kritikken dommen har fått. Forvaltningsloven § 41 handler om å sette betydningsløse feil til side, og i Huseby-dommen ble konsekvensutredningen vurdert av Høyesterett til å ikke ha innvirkning på vedtaket. Det er grunn til å undersøke ulike aspekter av denne avgjørelsen. For det faktum at saken var komplisert med mange elementer gjør at samtlige utredninger burde vært gjort for å tilfredsstille forvaltningslovens krav om en forsvarlig utredning.

Et annet rettslig spørsmål som er interessant er motstriden mellom negative servitutter og reguleringsplan. Jeg har vist at bortfall av negative servitutter i tilknytning til reguleringsplanen ikke utløser erstatning i alle tilfeller. Faktum er at selve vedtakelsen av reguleringsplanen ikke medfører rettslige forpliktelser for rettighetshaveren, motstriden dukker opp ved gjennomføring av planen. En interessant vinkling som kan danne muligheter for videre arbeid er hvordan de ulike rettsoppfatningene i henholdsvis Gjensidige-, Bortelid- og Naturbetongdommene samsvarer med EMK P1-1 og vernet om eiendomsrett. Personlig mener jeg at lovsystemet burde vært tydeligere fordi dagens situasjon skaper lite forutsigbarhet for en rettighetshaver. Jeg mener at rettighetshaverne burde fått ekspropriasjonserstatning som følge av bortfallet, på lik linje med en ekspropriert ved et ekspropriasjonsinngrep. Alternativt kan lovverket legge opp til en standardisert regel om at negative servitutter bortfaller som følge av en reguleringsplan. Den negative siden ved dette er at innehaveren av servitutten ikke får erstatning.

IKEA-saken er brukt som illustrasjon i oppgaven. Det er ikke foretatt en ekspropriasjon av Delijordet, og det er ikke sikkert at det vil bli gjort. Allikevel er saken illustrativ fordi den viser utredningene som ligger i forkant av en potensiell ekspropriasjon. Bruken av IKEA-saken viser at oppgavens spørsmål har relevans i den praktiske anvendelsen av lovverket. Inntrykket jeg sitter med er at planene og utredningene drøfter fordeler og ulemper sett fra et samfunnsmessig perspektiv, uten at det foretas en individuell vurdering av ekspropriats stilling. Konsekvensutredningen drøfter mange fordeler og ulemper, men nevner ikke ekspropriat. Undersøkelsene gir inntrykk av at såfremt samfunnet har klare fordeler av tiltaket, er dette tilstrekkelig for å oppfylle interesseavveiningen, uavhengig av ulempenes omfang. Et interessant aspekt ved IKEA-saken er at saken omfatter bygging på dyrka mark. En eventuell ekspropriasjon av jordet skal dermed være en ”nødutvei”, jf. forarbeidene til oreigningslova § 7. Etter mitt syn er ikke en eventuell ekspropriasjon av Delijordet til fordel for IKEA bygg en ”nødutvei”, men heller et utslag av en ønsket utvikling både fra Vestby kommune og IKEA. Jeg ser at det kunne vært mulighet til å foreta intervjuer med grunneier, jordleier, Vestby kommune, IKEA og andre involverte i prosessen. Dette kunne gitt enda dypere innsikt og forståelse for den praktiske bruken av lovverket.

I oppgaven har jeg undersøkt kravet om interesseavveining i Grunnloven § 105 og EMK P1-1. Jeg har nøydt med meg å si at bestemmelsene, og lovene som sådan, gjelder foran annen lovgivning. Bestemmelsene forutsetter en interesseavveining ved ekspropriasjon, og tar sikte på å verne om den samme interesse, den private eiendomsretten. Jeg har derfor vurdert det som unødvendig å ta stilling til hvilken av lovene som går foran den andre ved motstrid. Spørsmålet er interessant, og danner rom for ytterligere undersøkelser.

Jeg har presentert en sammenligning av hvordan kravet om interesseavveining blir vurdert ved ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan sammenlignet med oreigningslova. Det finnes flere lovhjemler til ekspropriasjon, og selv om lovgiver har forsøkt å tilpasse disse gjennom en generell felleslov, har jeg konstatert i oppgaven at det foreligger ulike fremgangsmåter knyttet til vurderingene som foretas. Inntrykket jeg sitter med er at de fleste ekspropriasjoner gjennomføres med grunnlag i en reguleringsplan. Personlig tror jeg at dette kan være knyttet til at saksbehandlingen og saksgangen i plan- og bygningsloven er raskere og enklere enn i oreigningslova, uten at jeg har noen klare holdepunkter. Spørsmålet som kan utledes fra dette er hvorfor det er slik. Særlig med henblikk på at oreigningslova er den generelle loven i norsk ekspropriasjonsrett, og at plan- og bygningsloven har en særhjemmel til ekspropriasjon. Jeg har ikke drøftet dette spørsmålet ytterligere, fordi dette går utenfor oppgavens spørsmål. Men jeg tror spørsmålet bør danne grunnlag for ytterligere drøftinger, både av samspillet i lovverket og kravet om interesseavveining.

Kilder

Norske lover

Forvaltningsloven	Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker
Grunnloven	Kongeriket Norges Grunnlov, gitt i riksforsamlingen på Eidsvoll den 17. mai 1814
Jordlova	Lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord
Menneskerettsloven	Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett
Oreigningslova	Lov 23. oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast eiendom
Plan- og bygningsloven	Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling
Servituttlova	Lov 29. november 1968 om særlege råderettar over framand eiendom
Vederlagslova	Lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eiendom

Bøker

- Andenæs, J., & Fliflet, A. (2006). *Statsforfatningen i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Andenæs, M., & Bjørge, E. (2012). *Menneskerettene og oss*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Boe, E. (2012). *Grunnleggende juridisk metode: en introduksjon til rett og rettstenkning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eckhoff, T. (1971). *Rettskildelære*. Oslo: Tanum.
- Falkanger, T., & Falkanger, A. T. (2013). *Tingsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fleischer, C. A. (1978). *Norsk ekspropriasjonsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fleischer, C. A. (1992). *Plan- og bygningsretten*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fleischer, C. A. (1998). *Rettskilder og juridisk metode*. Oslo: Ad notam Gyldendal.
- Fliflet, A. (2006). *Grunnloven: 17. mai 1814*. Oslo: Gyldendal rettsdata.
- Graver, H. P. (2015). *Alminnelig forvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Holth, F., & Winge, N. K. (2014). *Konsekvensutredninger: rettsregler, praksis og samfunnsvirkninger*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Knoph, R., Lilleholt, K., & Andenæs, J. (2014). *Knophs oversikt over Norges rett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Møse, E. (2002). *Menneskerettigheter*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Pedersen, O. J., & Sandvik. (2010). *Planlegging og ekspropriasjon* (Vol. Del 1). Oslo: Universitetsforlaget.
- Sandene, E. (1962). *Oreigningsloven: lov om oreigning av fast eiendom av 23. oktober 1959*. Oslo: Aschehoug.
- Sandene, E., & Keiserud, E. (1990). *Oreigningsloven: lov 23. oktober 1959 nr 3. om oreigning av fast eige dom*. [Oslo]: TANO.
- Solheim, S. H. (2010). *Eiendomsbegrepet i Den europeiske menneskerettskonvensjon*. [Oslo]: Cappelen akademisk forl.
- Stavang, E. (2011). *Opphør av servitutter*. [Oslo]: Cappelen Damm akademisk.

Artikler

Bugge & Backer, 2010

Bugge, Hans Christian & Backer, Inge Lorange. 2010. "Forsømt konsekvensutredning av alternativer – Høyesteretts dom i Rt. 2009 s. 661 om den amerikanske ambassade i Husebyskogen". *Lov og Rett* (2010), 03, s. 115 – 127.

Tilgjengelig på:

<https://www.idunn.no/lor/2010/03/art09>

Lastet ned: 10. mars 2015.

Tverberg, 2014

Tverberg, Arnulf. 2014. "Ny vår for menneskerettighetene i Grunnloven?". 12. juni 2014, oppdatert 6. august 2014

Tilgjengelig på:

https://lovdata.no/artikkel/ny_var_for_menneskerettighetene_i_grunnloven_/1437

Lastet ned: 17. april 2015

Avgjørelser fra Høyesterett

Rt. 1953 s. 621	”Pollux-dommen”
Rt. 1953 s. 1166	
Rt. 1964 s. 1025	
Rt. 1969 s. 1220	
Rt. 1970 s. 174	
Rt. 1995 s. 904	”Gjensidige-dommen”
Rt. 1998 s. 416	“Namsos”
Rt. 1999 s. 513	
Rt. 1999 s. 961	”Rest- Jugoslavia-kjennelsen”
Rt. 2002 s. 145	”Bortelid-dommen”
Rt. 2008 s. 362	”Naturbetong-dommen”
Rt. 2009 s. 661	”Huseby”
Rt. 2009 s. 1142	

Avgjørelser fra lagmannsrettene

RG 1983 s. 489	(Eidsivating lagmannsrett)
RG 2010 s. 298	(Gulating lagmannsrett)

Avgjørelser fra Den Europeiske Menneskerettsdomstolen (EMD)

James	James og andre mot Storbritannia, European Court of Human Rights, Application no. 8793/79 (Plenary Judgment, Strasbourg, 21.02.1986)
Sporrong og Lönnroth	Sporrong og Lönnroth mot Sverige, European Court of Human Rights, Application no. 7151/75 and 7152/75 (Plenary Judgment, Strasbourg, 23.09.1982)
Lindheim	Lindheim og andre mot Norge, European Court of Human Rights, Applications nos.

13221/08 and 2139/10 (Plenary Judgment,
Strasbourg, 12.06.2012)

Konvensjoner

EMK

Den europeiske
menneskerettskonvensjon av 4. november
1950

Forskrifter

KU-forskriften

Forskrift 19. desember 2014 nr. 1726 om
konsekvensutredninger for planer etter plan-
og bygningsloven

Lovforarbeider

NUT 1954:1

Utkast til lov om ekspropriasjon av fast
eiendom m.v. Innstilling fra Utvalget til å
utrede spørsmålet om forenkling og
rasjonalisering av
ekspropriasjonslovgivningen

Ot.prp.nr.43 (1957)

Om lov om ekspropriasjon av fast
eiendom

Innst. O. VII – 1959

Tilråding frå justisnemnda om lov om
oreigning av fast eigedom

Ot.prp.nr.72 (1993-1994)

Om lov om jord (jordlova) m.m.

Ot.prp.nr.3 (1998-1999)

Om lov om styrking av
menneskerettighetenes stilling i norsk rett
(menneskerettsloven)

Ot.prp.nr.47 (2003-2004) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (konsekvensutredninger)

Ot.prp.nr.32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)

Stortingsforhandlinger

O.tid 2-44 Stortingstidende inneholdende 104. ordentlige Stortings forhandlinger 1959 – 60. Forhandlinger i Odelstinget.

L.tid. 3-16. Stortingstidende inneholdende 104. ordentlige Stortings forhandlinger 1959 – 60. Forhandlinger i Lagtinget.

Andre kilder

Forslag til planprogram IKEA Vestby, 2014

Asplan Viak AS. 2014. *"Forslag til planprogram IKEA Vestby"*(3 / 18. sep. 2014). Tilgjengelig på: <http://www.vestby.kommune.no/ikea-vestby-detaljregulering-og-konsekvensutredning.5576894-81880.html> (Se fanen "mer info", under "Forslag til planprogram for regulering av IKEA Vestby", høyre hjørne.)
Lastet ned: 10. mars 2015.
Ås: IKEA Eiendom Holding AS

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2013

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2013. *"Kommunedelplan Vestby Nord, Vestby (IKEA)."* Pressemelding 20. desember 2013. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/kommunedelplan-vestby-nord-vestby->

ikea/id748449/

Lastet ned: 11. Mars 2015.

Kommunedelplan Vestby nord 2013-2025,
2013

Vestby kommune. 2013. ”*Kommunedelplan Vestby nord 2013-2025*”.

Tilgjengelig på:

<http://www.vestby.kommune.no/kommunedelplan-vestby-nord-er-vedtatt-av-kommunestyret.5247301-117579.html>

(Se fanen ”mer info” , under ”*Kommunedelplan Vestby nord 2013-2025*”, høyre hjørne.)

Lastet ned: 10. mars 2015.

Vestby: Vestby kommune.

Konsekvensutredning kommunedelplan,
2010

Rambøll. 2010. ”*Kommunedelplan Vestby nord konsekvensutredning*”.

Tilgjengelig på:

<https://img6.custompublish.com/getfile.php/1388019.1066.sffsxawaur/konsekvensutredning.pdf?return=www.vestby.kommune.no>

Lastet ned: 20. april 2015.

Vestby: Vestby kommune.

Lokaliseringsanalyse IKEA, 2012

IK Arkitektur + Urbanisme as og Dyrvik Arkitekter as. 2012. ”*Lokaliseringsanalyse: nytt IKEA varehus i Follo*”.

Tilgjengelig på:

<http://www.vestby.kommune.no/kommunedelplan-vestby-nord-er-vedtatt-av-kommunestyret.5247301-117579.html>

(Se fanen ”mer info” , under ”*Lokaliseringsanalyse IKEA til Follo*”, høyre hjørne.)

Lastet ned: 06. januar 2015.

Oslo: IKEA Eiendom Holding AS.

Opplysninger SSB, 2012

Steinset, Trond Amund & Rognstad, Ole. 2012. ”*Landbruket i Norge 2011. Jordbruk,*

skogbruk, jakt". Statistiske analyser 132.
Publisert: 18. januar 2013.
Tilgjengelig på: http://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/artikler-og-publikasjoner/_attachment/91107?_ts=13c5d8b68f8
Lastet ned: 21. mars 2015
Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Planprogram, 2010

Vestby kommune. 2010. "*Planprogram kommunedelplan Vestby nord*".
Tilgjengelig på:
<http://www.vestby.kommune.no/vedtatt-planprogram-for-kommunedelplan-vestby-nord.4763171-117579.html>
(Se fanen "mer info", under "planprogram", høyre hjørne.)
Lastet ned: 16. april 2015.
Vestby: Vestby kommune.

Tilleggsutredning Delijordet

Opus Bergen. "*Vestby, Delijordet, del av gnr 1/1, 3/1 og 11/1 konsekvensutredning for kommunedelplan for Vestby Nord. Tillegg til/ending av konsekvensutredning*".
Tilgjengelig på:
<http://www.vestby.kommune.no/kommunedelplan-vestby-nord-er-vedtatt-av-kommunestyret.5247301-117579.html>
(Se fanen "mer info", under "Konsekvensutredning for IKEA", høyre hjørne.)
Lastet ned: 06. januar 2015.
Utredningen er udatert.

Utvalgssak IKEA, 2014

Vestby kommune. 2014. "*Samlet saksfremstilling – fastsettelse av planprogram – detaljreguleringsplan for IKEA*." Utvalgssak PLM -54/14.

Utvalgssak kommunedelplan, 2013

Tilgjengelig på:

<http://www.vestby.kommune.no/fastsett-planprogram-for-detaljregulering-ikea.5648769-84635.html>

(Se fanen ”mer info” , under ”Utvalgssak IKEA”, høyre hjørne.)

Lastet ned: 16. april 2015.

Vestby: Vestby kommune –Plan, bygg og geodata.

Vestby kommune. 2013. ”*Samlet saksfremstilling – kommunedelplan – Vestby nord 2. gangs behandling*”. Utvalgssak F - 28/13, K -51/13. Tilgjengelig på:

<http://www.vestby.kommune.no/kommunedelplan-vestby-nord-er-vedtatt-av-kommunestyret.5247301-117579.html>

(Se fanen ”mer info” , under ”Samlet saksfremstilling”, høyre hjørne.)

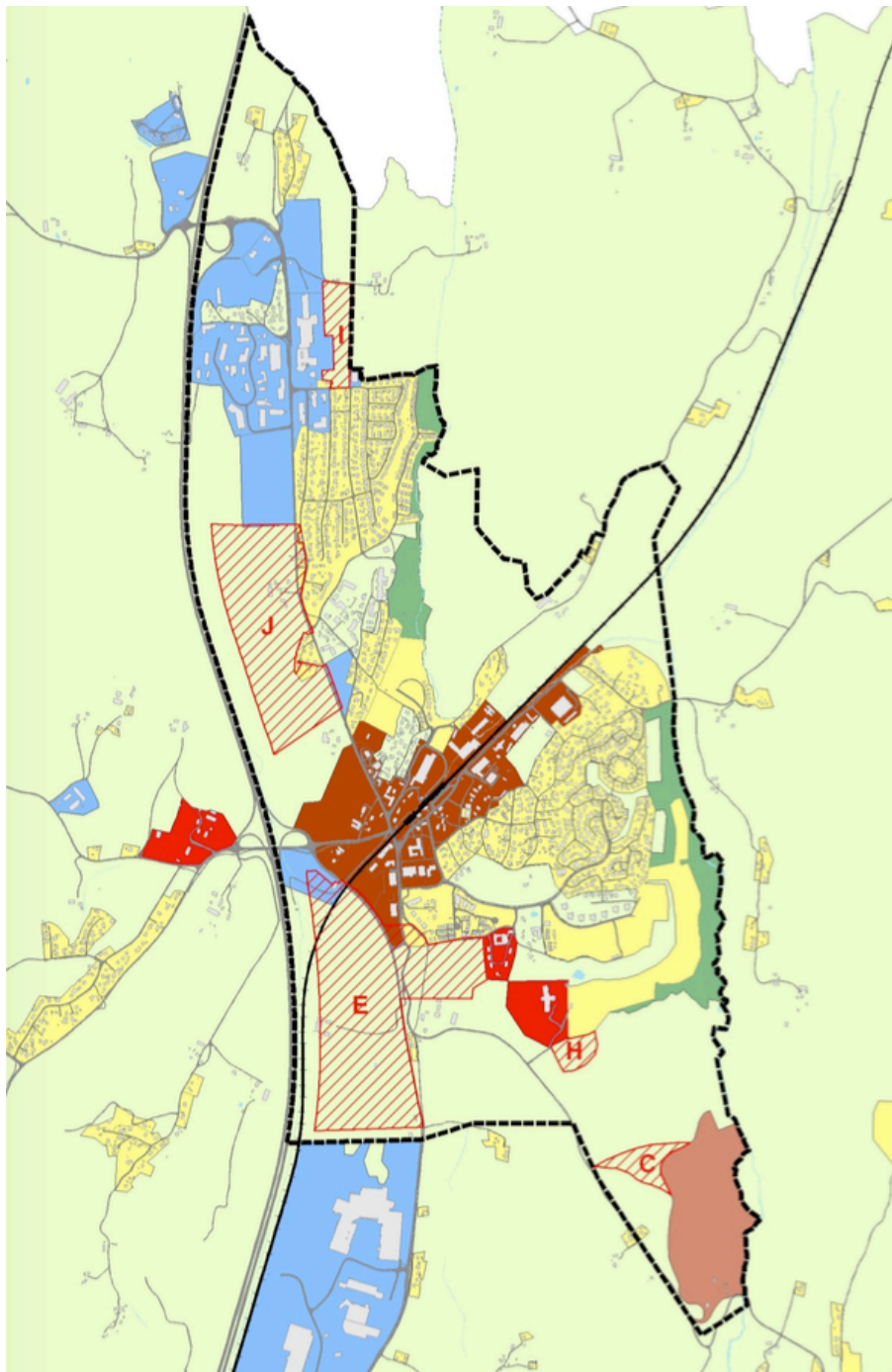
Lastet ned: 16. april 2015.

Vestby: Vestby kommune –Plan, bygg og geodata.

Vedlegg

Vedlegg I: Utsnitt av kommuneplan for Vestby

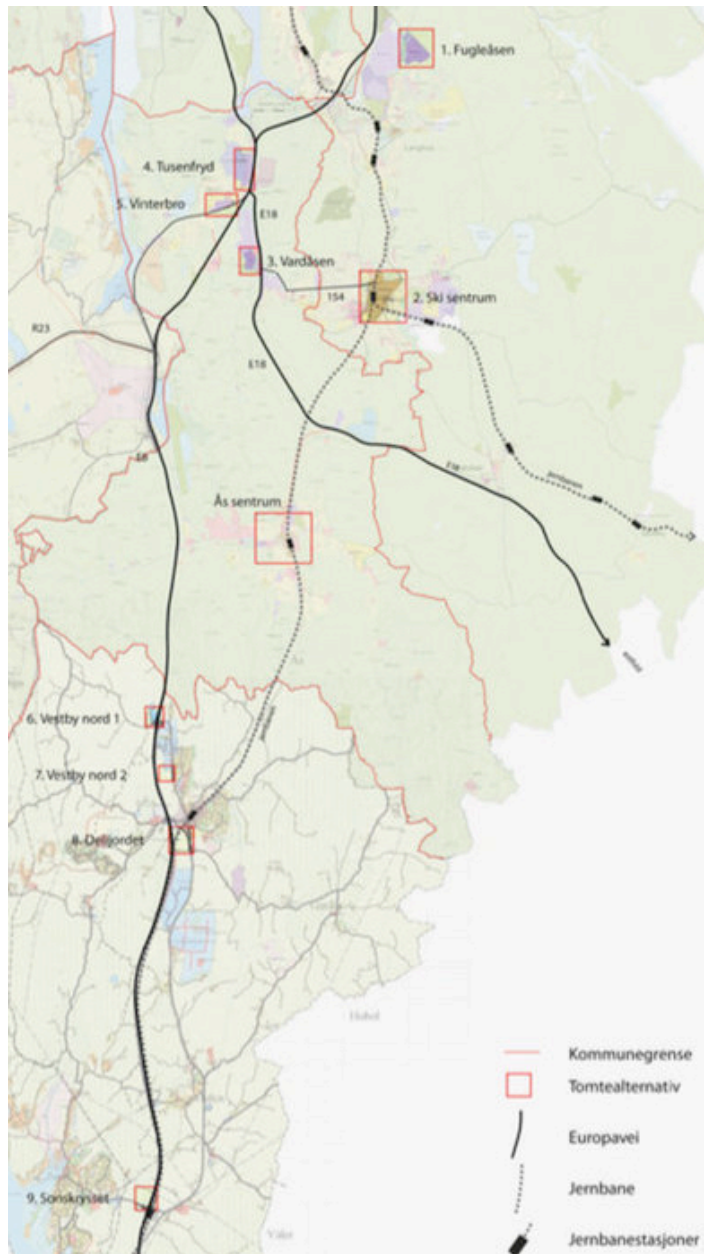
Kartet viser område J og E, som kommunen ønsket å utvikle. Område E er Delijordet, og kartet viser størrelse på området før kommunen og IKEA forhandlet frem en reduksjon i området. Kartet er fra konsekvensutredning kommunedelplan Vestby nord, 2010, s. 7



Vedlegg II: Oversiktskart

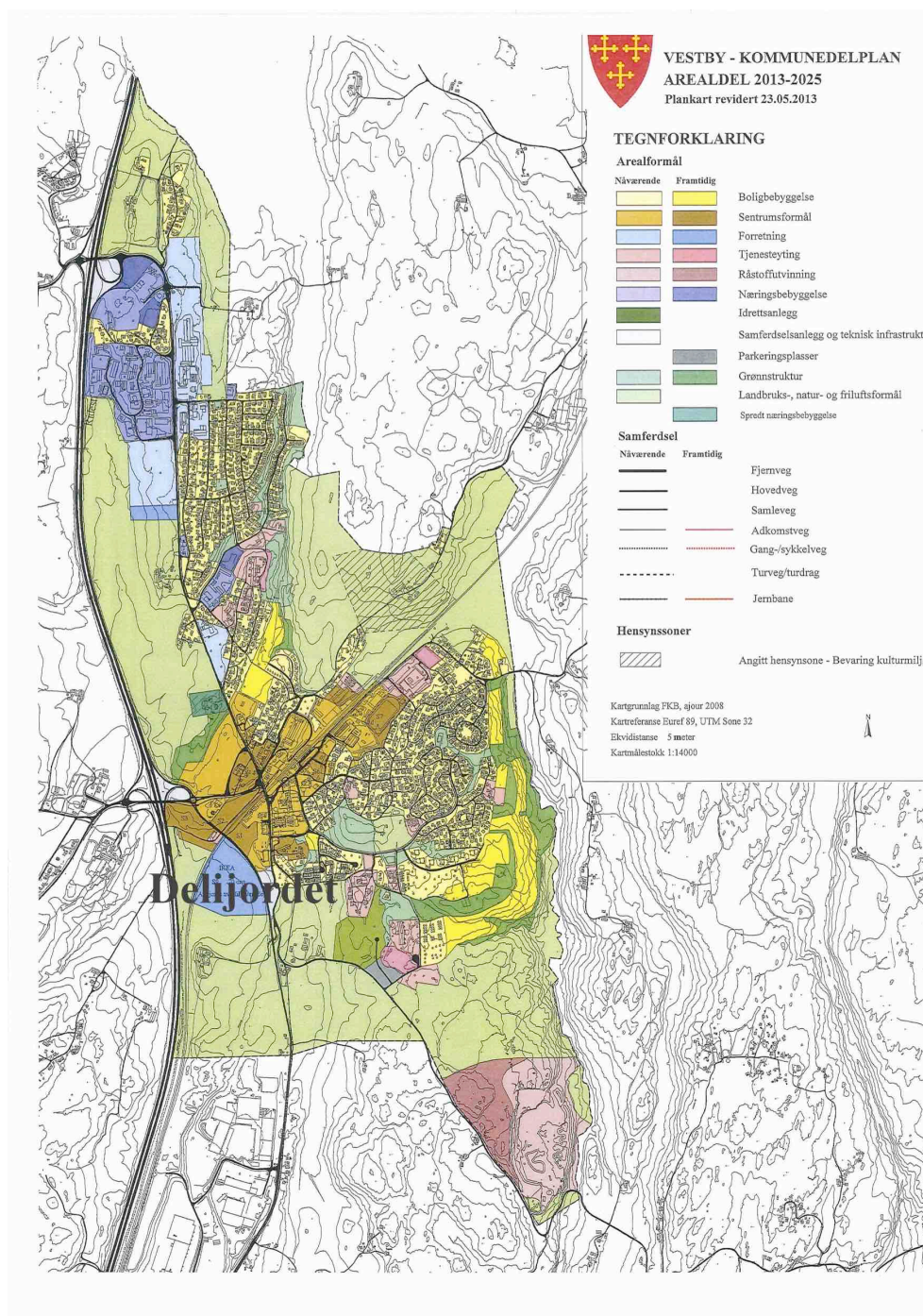
Kartet viser hvilke tomter IKEA undersøkte i lokaliseringsanalysen.

Kartet er fra: Lokaliseringsanalyse IKEA, s. 35



Vedlegg III: Kommunedelplan arealkart Vestby 2013 – 2025

Det blå området til venstre i kartet viser beliggenheten til Delijordet i Vestby kommune ("Delijordet" har jeg påført på kartet). Det er denne tomten IKEA ønsker å etablere seg på. Tilgjengelig på: <http://www.vestby.kommune.no/kommunedelplan-vestby-nord-er%20vedtatt-av-kommunestyret.5247301-117579.html> (Se fanen "mer info", under "Arealplankart", høyre hjørne.)





Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

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