

Norges miljø- og biovitenskapelige
universitet
Fakultet for samfunnsvitenskap
Institutt for landskapsplanlegging

Masteroppgave 2015
30 stp

Et studium av grunneiers partsrettigheter når minnelig avtale benyttes i stedet for ekspropriasjon

- analyse av praksis hos Statens
vegvesen og Statnett SF

Ida Kristin Lindquist

Forord

Masteroppgaven markerer slutten på mitt studium i eiendom ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Her har jeg hatt fem spennende og lærerike år, både faglig og sosialt. Oppgavens omfang er 30 studiepoeng og har blitt produsert våren 2015.

Formålet med oppgaven er å undersøke hvordan grunneiernes forvaltningsrettslige partsrettigheter blir ivaretatt når de inngår minnelig avtale ved statlig grunn- og rettighetserverv, sammenlignet med ekspropriasjon. Min interesse for grunnerverv med grunneieres rettigheter i fokus har vokst seg større gjennom studiet, samt gjennom mitt engasjement i Statnett SF sin grunn- og rettighetsseksjon ved siden av studiet. Her har jeg sett grunnerverv i praksis, noe som ga økt interesse rundt å undersøke andre fremgangsmåter. Problemstillingen ble utformet i samråd med min veileder Karen Eg Taraldrud, som også fant tematikken spennende.

Jeg vil rette en spesiell takk til Karen og takke for gode faglige tilbakemeldinger og inspirerende veiledningstimer, samt den gode oppfølgingen jeg har fått underveis i arbeidet. Jeg vil også rette en stor takk til alle informantene som har satt av tid til intervju, samt at de har vært en god ressurs med tanke på å få et praktisk syn på tematikken. Til slutt vil jeg rette en takk til familie og venner for god støtte under arbeidet, og spesielt min samboer Andreas Amb for motivasjon og god hjelp til korrekturlesing.

Ås, 15.05.2015

Ida Kristin Lindquist

Sammenheng

Temaet for oppgaven er å undersøke grunneierne partsrettigheter når det inngås minnelig avtale, sett i forhold til de rettighetene grunneierne har dersom eiendommen ble ekspropriert. Studien bygger på problemstillingen:

Hvordan ivaretar Statens vegvesen og Statnett SF grunneieres forvaltningsrettslige partsrettigheter ved minnelig avtaleinngåelse sammenlignet med ekspropriasjon

Det bygges ut store mengder infrastruktur i landet, både veinett og kraftnett, noe som gjør grunnerverv og ekspropriasjon til et svært dagsaktuelt tema. Både infrastrukturutbyggeren Statens vegvesen og Statnett SF forsøker så langt det lar seg gjøre å inngå minnelig avtale med de berørte grunneierne. Oppgaven analyserer partsrettighetene ved grunnerverv og ekspropriasjon, for deretter å se om det er forskjeller mellom dem. Det er valgt ut fire partsrettigheter som oppgaven analyserer, og disse fire er: *Retten til å bli veiledet, kravet om å få dekket juridisk bistand, innsynsrett med kontradiksjonsadgang, og klagemulighet*. For å besvare problemstillingen om hvilke partsrettigheter grunneierne har, er det i all hovedsak benyttet juridisk metode. I tillegg til den juridiske analysen tar oppgaven for seg den praksis som gjennomføres av infrastrukturutbyggerne Statens vegvesen og Statnett SF. Dette for å undersøke tiltakshavernes etterlevelse av de ulike partsrettigheter, og for å se på grunneierne eget syn om prosessen. For å gjøre dette praktisk mulig ser oppgaven på ett grunnervervsprosjekt gjennomført av begge infrastrukturutbyggerne. Jeg har på bakgrunn av dette valgt ut to grunnervervsprosjekt; *E18 Østfold*, et veiprosjekt gjennomført av Statens vegvesen, og *Sima-Samnanger*, et kraftledningsutbyggingsprosjekt gjennomført av Statnett SF.

Opgavens juridiske resultat er at grunneierne mister noen av partsrettighetene når de inngår minnelig avtale, rettigheter de ellers ville hatt krav på ved ekspropriasjon. Det jeg fant som er interessant å se, er at tiltakshaverne på sin side forsøker å gå utenfor hva de er rettslig bundet av. Videre viser de utførte intervjuene at grunneierne føler seg ivaretatt på de fleste punkter, samtidig som det finnes mangler ved etterlevelsen av partsrettighetene, både hos Statnett SF og Statens vegvesen. Vegdirektoratet har på sin side utarbeidet flere håndbøker som gjelder grunnerverv. Oppgaven kommenterer etterlevelsen av disse i Statens vegvesen, samt muligheten for at retningslinjene kan ha overføringsverdi til andre grunnerververe, eksempelvis Statnett SF. Det viser seg at selv om tiltakshaverne forsøker å følge de utarbeidede retningslinjer, forsømmer begge å etterleve disse på noen punkter.

Abstract

The thesis is a study of the landowner's legal protection of rights to due process, and the practise of two of Norwegian infrastructure builders safeguarding landowner's rights to due process. The purpose of the study is to examine whether the landowners legal rights are taken care of by private contracting compared with Norwegian implementation of eminent domain principle.

Innholdsfortegnelse

Forord	2
Sammendrag	4
Kapittel 1: Innledning	8
1.1 Tema og aktualitet	8
1.2 Forskningsspørsmål	9
1.3 Avgrensning av oppgaven	10
1.4 Organisering av oppgaven	10
Kapittel 2: Metode	11
2.1 Valg av metode	11
2.1.1 Juridisk metode og rettskildebruk.....	11
2.1.2 Empirimaterialet som en kvalitativ metode.....	12
2.2 Forskningsetikk og forskningens kvalitet	13
2.3 De utvalgte prosjekter og informanter	14
2.3.1 Statens vegvesen sitt prosjekt – E18 Østfold.....	14
2.3.2 Statnett SF sitt prosjekt – Sima-Samnanger.....	15
Kapittel 3: Rettslig plassering av Statens vegvesen og Statnett SF	16
3.1 Innledning	16
3.2 Forvaltningen	16
3.3 Statsforetaksloven	16
3.4 Forvaltningens oppgaver	17
Kapittel 4: Statlig grunnerverv	19
4.1 Innledning	19
4.2 Definisjon av begreper	19
4.2.1 Eiendomsretten i landet.....	19
4.2.2 Fast eiendom.....	19
4.2.3 Erverv av eiendomsrett.....	20
4.2.4 Begrenset råderett og servitutt.....	20
4.2.5 Ekspropriasjon.....	21
4.3 Lovgivningens krav ved ekspropriasjonssaker	21
4.3.1 Forvaltningen.....	21
4.3.2 Hjemmelsgrunnlag for ekspropriasjon.....	22
4.3.3 Offentlig myndighetsutøvelse og privat avtalerett.....	25
4.4 Avtalerettslige krav til fremgangsmåte	27
4.4.1 Avtaleloven §§ 29, 33 og 36.....	27
4.4.2 Forholdet mellom forvaltnings- og avtalerettslige regler og prinsipper.....	29
4.4.3 Er inngåelse av minnelig avtale et enkeltvedtak?.....	29
4.4.4 Hvorfor inngå minnelig avtale fremfor ekspropriasjon?.....	32
4.5 Tiltaksjordskifte	33
Kapittel 5: Retningslinjer og fremgangsmåte ved grunn- og rettighetserverv	34
5.1 Innledning	34
5.2 Statens vegvesen	34
5.2.1 Statens vegvesen sine håndbøker for grunnerverv.....	34
5.2.2 Grunnerverv i praksis.....	36
5.3 Statnett	37
5.3.1 Statnett sine etiske retningslinjer.....	37
5.3.2 Grunnerverv i praksis.....	38
5.3 Sammenligning av grunnervervspraksis	39
5.3.1 Illustrasjon over grunnervervsprosessen i eksempelprosjektene.....	40
5.3.2 Illustrasjon av mulige utfall ved grunnerverv.....	41

Kapittel 6: Analyse og drøftelse av de fire utvalgte rettighetene	42
6.1 Innledning.....	42
6.2 Veiledning.....	42
6.2.1 Forvaltningslovens bestemmelser	42
6.2.2 Lojalitetskrav ved avtaleinngåelse.....	45
6.2.3 Oppsummering av rettslig krav til veiledning	46
6.2.4 Praksis hos Statens vegvesen	47
6.2.5 Praksis hos Statnett.....	49
6.2.6 Oppsummering vedrørende praktisering av veiledning	51
6.2.7 Diskusjon om grunneiers rett til veiledning	52
6.3 Advokatbistand.....	54
6.3.1 Oreigningslova	54
6.3.2 Skjønnsprosessloven.....	56
6.3.3 Forvaltningsloven.....	57
6.3.4 Oppsummering av det rettslige grunnlaget for juridisk bistand	57
6.3.5 Praksis hos Statens vegvesen	58
6.3.6 Praksis hos Statnett	59
6.3.7 Oppsummering vedrørende praktiseringen av advokatbistand.....	61
6.3.8 Diskusjon om grunneiers rett til å få dekket advokatbistand	62
6.4 Innsynsrett og kontradiksjon	65
6.4.1 Grunnloven.....	65
6.4.2 Offentleglova.....	65
6.4.3 Forvaltningsloven.....	67
6.4.4 Oppsummering av det rettslige grunnlaget for innsyns adgang og kontradiksjonsmuligheter	69
6.4.5 Praksis hos Statens vegvesen	70
6.4.6 Praksis hos Statnett.....	71
6.4.7 Oppsummering vedrørende praktiseringen av innsyn og kontradiksjon	73
6.4.9 Diskusjon om grunneiers rett til innsyn og kontradiksjon.....	74
6.5 Klagerett.....	76
6.5.1 Forvaltningsloven.....	76
6.5.2 Litteratur	76
6.5.3 Oppsummering av det rettslige grunnlag for å klage på avtale.....	77
6.5.4 Praksis hos Statens vegvesen	77
6.5.5 Praksis hos Statnett	78
6.5.6 Oppsummering vedrørende praktisering av klageadgang.....	79
6.5.7 Diskusjon om grunneiers klageadgang	80
6.6 Oppsummerende diskusjon.....	82
Kapittel 7: Avsluttende refleksjoner	87
Kilder.....	89
Vedlegg	93

Kapittel 1: Innledning

1.1 Tema og aktualitet

Allerede tidlig i masterstudiet ble jeg opptatt av hvordan selve grunnervet foregikk i praksis, og hvordan grunneierne selv oppfatter et slikt inngrep i personlig sfære. Spesielt gjennom kurset EIE320 - Ekspropriasjon og grunnerv, fikk jeg stor interesse for temaet, og jeg har lenge sett for meg skjelettet til oppgaven. Det er skrevet noe teori om grunnerv, da særlig interne dokumenter i bedrifter, men det er gjort lite forskning på sammenligning av praktiseringen. Det er flere masteroppgaver som har omhandlet temaet "grunnerv", men ikke med bakgrunn i juridisk analyse. Den følelsesmessige delen ved grunnerv ble spesielt belyst og forsket på under utbyggingen av Oslo Lufthavn Gardermoen, og etter denne utbyggingen flyttet fokus seg mer over på grunneierne i en grunnervsprosess. Etter Silkiset-rapporten¹ ble Statens vegvesen pålagt å utarbeide etiske retningslinjer, noe som resulterte i heftet *Etiske retningslinjer ved grunnerv*.² Retningslinjene inngår i Statens vegvesen sine interne regelverk og instruks, og benyttes ved grunnerv.

Temaet for oppgaven er hvordan grunneiere blir ivaretatt i forbindelse med offentlige myndigheters grunnerv til infrastrukturformål. I fagmiljøene benyttes begrepet grunnerv for det meste til å beskrive det å skaffe seg en eiendomsrett eller råderett over fast eiendom, da gjennom avtaleinngåelse med berørt grunneier. For å undersøke ivaretakelsen av grunneierne vil jeg se på de ulike regelverk infrastrukturutbyggerne forholder seg til i forbindelse med erverv av eiendom, både gjennom minnelig avtale og ekspropriasjon. Utgangspunktet er at både Statnett SF og Statens vegvesen har ekspropriasjonshjemmel, men begge forsøker å inngå minnelige avtaler om kjøp av arealer så langt det lar seg gjøre. Ved ekspropriasjon vil grunneierne ha flere rettigheter i prosessen etter forvaltningsrettslige regler og prinsipper. På avtalerettens område er hovedprinsippene at partene er bundet av sine avtaler når de er inngått frivillig, og der partene er myndige og tilstrekkelig opplyst om forhold av betydning for avtaleinngåelsen. Dessuten må avtalens innhold være lovlig. Oppgaven undersøker om grunneierne får sine rettigheter ivaretatt på like god måte ved avtaleinngåelse som ved ekspropriasjon, og det er valgt ut fire partsrettigheter for undersøkelsen.

¹ Silkiset (1996 s. 39)

² Vegdirektoratet (1999)

Det offentlige erverver årlig mye areal til infrastruktur, og oppgaven er dermed et dagsaktuelt tema. Jeg har erfart gjennom min deltidsjobb i Statnett SF at offentlige etater kan ha ulike rutiner vedrørende grunnerverv. Derfor vil jeg med denne oppgaven sammenligne hvordan grunneierens interesser og rettigheter blir ivaretatt ved ulik praksis i henholdsvis Statens Vegvesen og Statnett SF. For å belyse de juridiske funnene med en praktisk tilnærming ser jeg på praksis i Statens vegvesen, ettersom de har utarbeidet flere offentlige tilgjengelige håndbøker. Deretter sammenlignes prosessen med Statsforetaket Statnett, som verken juridisk plikter å følge forvaltningslovens krav eller har utarbeidet lignende retningslinjer. Ved å ta i bruk denne tilnærmingen kan en se om Vegdirektoratets retningslinjer kan ha overføringsverdi til for eksempel Statnett SF.

1.2 Forskningsspørsmål

Oppgavens tema kan belyses på ulike måter. Jeg har valgt å ta utgangspunkt i fire partsrettigheter som gjelder ved ekspropriasjon, og ønsker å se i hvilken grad disse blir oppfylt. Jeg har undersøkt om grunneierne blir like godt ivaretatt ved inngåelse av minnelig avtale som i en ekspropriasjonssak med bakgrunn i rettslig ivaretagelse av ekspropriasjonens interesser. Når en grunneier signerer på avtale om grunnerverv eller rettighetserverv, gir han samtidig avkall på en rekke forvaltningsrettslige beskyttelsesmekanismer som han ville vært omfattet av i en ekspropriasjonsbehandling. De fire beskyttelsesmekanismene som oppgaven skal undersøke om grunneierne mister, er forvaltningslovens saksbehandlingsregler om veiledning, innsyn og kontradiksjon, klagerett, og ekspropriasjonsrettens særlige regel om advokatbistand. På bakgrunn av de fire undersøkelsesprinsippene har masteroppgaven fått følgende problemstilling:

Hvordan ivaretar Statens vegvesen og Statnett SF grunneieres forvaltningsrettslige partsrettigheter ved minnelig avtaleinngåelse sammenlignet med ekspropriasjon?

For å belyse problemstillingen ytterligere har jeg valgt å benytte meg av en underproblemstilling. Gjennomgående i oppgaven har jeg hentet ut informasjon fra Statens vegvesen sine håndbøker, og avslutningsvis vil jeg belyse temaet nærmere med en diskusjon om disse kan ha overføringsverdi til andre infrastrukturutbyggere, da med Statnett SF som eksempel. I denne sammenheng har jeg utarbeidet følgende underproblemstilling:

Kan Statens vegvesen sine retningslinjer for grunnerverv gi bedre beskyttelse for borgerne sammenlignet med fremgangsmåten ved grunnerverv i Statsforetaket Statnett?

1.3 Avgrensning av oppgaven

Problemstillingen tar for seg et komplekst tema og må begrenses for at det skal være gjennomførbart med tanke på forskningsoppgavens størrelse. Oppgaven tar ikke for seg andre grunnerverv enn avståelse til grunn for Statens vegvesen og Statnett SF. Det er videre satt en begrensning på ett gjennomført prosjekt fra hver av tiltakshaverne for å belyse temaet på en praktisk måte. Med tanke på størrelsen av de utvalgte prosjektene og antall berørte grunneiere, har jeg satt en begrensning i å kun intervju berørte grunneiere som var utnevnt som tillitsmenn/grunneierrepresentanter i prosjektene. Dette var et valgt som ble tatt for å være sikker på at personene som ble intervjuet var tilstrekkelig opplyst om prosjektet, samt hadde vist engasjement i grunnervervsprosessen. Jeg har ikke tatt for meg erstatningsberegningene i forbindelse med grunnervervene. Det er naturlig at erstatningsberegningene er et viktig spørsmål for ekspropriat, men det faller utenfor de partsrettigheter jeg skal analysere. Det finnes flere beskyttelsesmekanismer som grunneierne er omfattet av ved ekspropriasjon, men jeg har satt en begrensning til de fire jeg anser som mest relevante for oppgavens tema og problemstilling. For eksempel har jeg utelatt det forvaltningsrettslige kravet om forhåndsvarsling, da jeg anså dette som mindre relevant å undersøke ettersom en grunneier vet hva det gjelder når avtalen skal signeres.

1.4 Organisering av oppgaven

Dette er avslutningen på det innledende kapittel som skal hjelpe leseren til å få en kort innføring i forskningsoppgavens tema og omfang. I kapittel 2 presenteres metodevalgene juridisk metode og kvalitativ metode, samt etiske forutsetninger ved intervjumetoden. I kapittel 3 fremstilles den rettslige plasseringen for tiltakshaverne Statens vegvesen og Statnett SF. I kapittel 4 plasseres det rettslige grunnlaget for ekspropriasjon og grunnerverv. Det blir også nevnt andre faktorer av betydning for en slik prosess, slik som avtalerettslige forhold og det rettslige grunnlag for beskyttelse av borgerne mot slike inngrep. Kapitlet er et teorikapittel som skal sette leseren inn i tematikken grunnerverv og ekspropriasjon. I kapittel 5 blir Statens vegvesen og Statnett SF presentert, for å sette leseren inn i hvordan grunnerverv foregår i praksis, og for å belyse likheter og ulikheter ved deres praksis. Det vil også bli en gjennomgang rundt hvilke håndbøker og retningslinjer som er tilgjengelig. Presentasjonen av empiri, samt drøftelsene under de valgte fire rettslige prinsipper, kommer i kapittel 6. Kapitlet er delt inn i underkapitler hvor hver rettighet har en juridisk analyse som videre blir presentert sammen med empirien. Til slutt følger en diskusjon under hver rettighet. Kapittel 7 er det siste og avsluttende kapittel, her kommer jeg med egne refleksjoner knyttet til arbeidet som en oppsummerende avslutning på oppgaven.

Kapittel 2: Metode

I dette kapitlet tar jeg for meg hvilke metoder som brukes for å besvare problemstillingen, og forklarer hva som menes med de ulike metodene som er benyttet. I den sammenheng nevner jeg de vurderinger som ble foretatt i forbindelse med den kvalitative innsamlingsmetoden, en metode som ble benyttet for å se på den praktiske gjennomførelsen av grunnerverv.

2.1 Valg av metode

Det er viktig å ta utgangspunkt i hva som skal undersøkes når man velger metode. Siden oppgaven stiller rettslige spørsmål har jeg i all hovedsak benyttet meg av *juridisk metode*. Mitt mål er å undersøke den juridiske beskyttelsen til grunneiere som inngår minnelige avtaler ved grunn- og rettighetserverv, og i den sammenheng se om grunneierne blir ivaretatt etter de regler som ellers vil gjelde dersom eiendommen skulle blitt ekspropriert. For å presentere praksis har jeg benyttet kvalitativ metode gjennom intervju.

2.1.1 Juridisk metode og rettskildebruk

Oppgavens hovedspørsmål reiser juridiske spørsmål som er besvart med juridisk metode, og her har jeg anvendt alminnelig juridisk metode. Jeg har analysert de fire rettsprinsipper ved hjelp av de vanlige rettskilder som er naturlige og tilgjengelige for mitt tema. I tillegg til aktuelle lover med forarbeider har jeg benyttet rettspraksis, og videre supplert med uttalelser fra Sivilombudsmannen der dette har blitt funnet.

Utgangspunktet er å henvende seg til den aktuelle loven, og dersom lovteksten er klar vil denne være gjeldende. Lovteksten vil som hovedregel gå foran andre rettskilder. Når lovteksten viser seg taus eller uklar, eller det ikke gir et bestemt svar på spørsmålet, blir det nødvendig å henvende seg til andre rettskilder.³ En sentral tolkning av lovteksten er å finne i lovens forarbeider, og dette er gjort for å forstå hva lovgiver har ment, og brukes for å forstå bakgrunnen for lovteksten. Forarbeidene vil gi indikasjoner på lovgivers intensjoner med loven, samt hva de enkelte bestemmelsene kan ha vært. Videre har jeg undersøkt rettspraksis for å finne relevante avgjørelser for å belyse mine spørsmål. I all hovedsak er det benyttet Høyesterettsdommer, men jeg har anvendt en dom fra lagmannsretten som en ytterligere illustrasjon for forholdet.

³ Fleischer (1978 s. 28)

Juridisk litteratur står i en særstilling, og Torstein Eckhoff satte opp en liste over det han kalte rettskildefaktorer i boken *Rettskildefærelære* i 1971.⁴ Boken viser en oversikt over mulige rettskildefaktorer, og han forklarer samspillet mellom disse. I listen har han nevnt juridisk litteratur som en rettskildefaktor, et syn som er kritisert av Carl August Fleischer⁵ som mener juridisk litteratur ikke er en rettskilde. Fleischer mener teorien er en mulig påvirkningsfaktor, men at det ikke er en legitim rettskildefaktor for å bestemme innholdet i gjeldende rett.⁶ Fleischer viser til at Høyesterett ved flere anledninger har kommet til det motsatte resultat av hva den juridiske teorien tilsier.⁷ Vi kan se at domstolene, inkludert Høyesterett ved noen avgjørelser, henvender seg til juridisk litteratur for argumentasjon, og støtter seg på dette. Dette tyder på at juridisk litteratur blir brukt som en rettskildefaktor av domstolene. Uenigheten viser at plasseringen av juridisk litteratur som en rettskildefaktor er uklar. Jeg har benyttet relevant litteratur som støtte for å tolke aktuelle rettskilder, samt for å belyse mine spørsmål. Jeg har søkt etter flere forfatteres mening, nettopp på grunn av at teoretikerne kan ha ulike meninger.

2.1.2 Empirimaterialet som en kvalitativ metode

For å illustrere oppgavens juridiske analyser på en praktisk måte er det benyttet en samfunnsvitenskapelig metode som kalles *kvalitativ metode*. Kvalitativ metode benyttes når man ønsker å finne grundig informasjon om fenomenet som studeres.⁸ Når en benytter intervju som metode arbeides det for å innhente informasjon direkte fra respondentene. Dette både for å oppnå mer utfyllende svar, men også for å få frem intervjuobjektets egne erfaringer.⁹ Ved å intervjuer berørte grunneiere og grunnerververe i de aktuelle prosjektene, er det innhentet informasjon om reell praksis i forbindelse med gjennomføringen av grunnervervet.

En ulempe ved den kvalitative metoden er at du ikke kan trekke direkte slutninger på bakgrunn av at det ikke er et representativt utvalg. De valgte personene kan kun snakke for seg selv, og resultatene kan dermed ikke generaliseres. Metoden er valgt for å eksemplifisere hvordan en grunnervervsprosess *kan være*, og *kan bli oppfattet*. For å undersøke om rettigheter blir ivaretatt ved grunnerverv fungerer juridisk metode på en tilfredsstillende måte ettersom det er det rettslige som skal undersøkes. Den kvalitative metoden fungerer som et supplement og bidrar til å illustrere den oppfattede praktiseringen av de rettslige funnene.

⁴ Eckhoff (1971 s. 20)

⁵ Fleischer (1998 s. 321-353)

⁶ Fleischer (1998 s. 325)

⁷ Fleischer (1998 s. 326)

⁸ Johannesen, Tufte og Christoffersen (2011 s. 31)

⁹ Kvale og Brinkmann (2012 s. 21)

2.2 Forskningsetikk og forskningens kvalitet

Når en benytter seg av metodeformen intervju er det ulike hensyn en må vurdere i forkant. Forskingen er meldt inn og godkjent av personvernombudet ved Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS (NSD). Det stilles krav om godkjent oppbevaring av data som samles inn av informantene, og jeg har derfor valgt å anonymisere grunneierne, mens fagpersonene i Statnett SF og Statens vegvesen blir omtalt med navn. Jeg valgte i denne sammenheng å ikke benytte båndopptaker i intervjuene, et valg som ble tatt for å få grunneierne til å snakke mest mulig fritt. Referatene er dermed skrevet på bakgrunn av mine notater gjort i intervjuet, og notatene kan derfor farges av min forståelse av hva informantene sa. For å kunne se på samtalen og kontrollere informasjonen fra informantene, er referatene vedlagt (vedlegg III og IV).

Det kan være vanskelig å etterprøve kvaliteten når en benytter seg av intervjuformen, da det er samtalen som styrer hvilke data man får. Det bør nevnes at svarene gitt av grunneierne ikke kan gi et troverdig inntrykk av hvordan deres interesser ble ivaretatt, men de kan vise hvordan forholdene kan ha blitt oppfattet. Intervjuene er ikke generaliserbare til andre grunneiere da alle har sin egen personlige oppfatning av prosessen. Likevel representerte hver av grunneierinformantene flere grunneiere, og til tider formidlet de sitt eget syn sammen med de andre grunneierens oppfatning av prosessen.

I forkant av intervjuene tok jeg kontakt med grunneierne per telefon, og de ble informert om oppgavens tema. Det ble presentert hvordan intervjuene ville bidra til å utfylle masteroppgaven. De jeg fikk kontakt med viste stor interesse for å sette av tid til intervjuet. Det var tre stykker jeg ikke fikk kontakt med, to grunneiere fra Statnett SF og én fra Statens vegvesen. Jeg sendte e-post i forkant av intervjumøtene hvor det lå vedlagt et skriv om formålet med oppgaven, samt en intervjuguide (vedlegg I og II). Det ble presisert at intervjuguiden kun var en mal for temaet i samtalen, ikke et skriv vi skulle følge slavisk. Det var viktig med personlig oppmøte hos den enkelte for å få en god dialog under intervjuet, og fysisk oppmøte ga i tillegg større rom for oppfølgingsspørsmål.

Min utdanningsbakgrunn og arbeidserfaring i Statnett SF kan farge mitt syn på noen områder, men jeg har gjennomgående i hele arbeidet forsøkt å holde meg objektiv til aktuelle funn, og fremstiller stoffet på en faglig måte.

2.3 De utvalgte prosjekter og informanter

Ved valg av prosjektene anså jeg det som viktig at hele grunnervvervsprosessen var fullført, både med tanke på avtaleinngåelsene og en eventuell mulig klageadgang. Prosjektets størrelse var et sentralt moment, da det var viktig at begge prosjektene var av en viss størrelse. Jeg undersøkte tiltakshavernes hjemmeside og gjorde utvalget på bakgrunn av dette. For Statens vegvesen gjelder det prosjektet E18 Østfold, og for Statnett SF gjelder det prosjektet Sima-Samnanger.

Videre måtte jeg gjøre et utvalg av informanter, og det falt seg naturlig å intervju personene som hadde hatt fagansvaret for grunnervvervet i de utvalgte prosjektene. Jeg intervjuet i denne sammenheng grunnervverver Sven-Erling Næss fra Statens vegvesen i Østfold, og overingeniør Tore Kim Lunde fra Statnett SF. I tillegg det var naturlig å intervju berørte grunneiere i de aktuelle prosjektene, og jeg ønsket å snakke med grunneiere som hadde vært engasjert i prosjektets grunnervvervsprosess. For å være sikker på at de valgte personene hadde hatt en aktiv rolle i prosjektet, valgte jeg grunneierrepresentantene. En grunneierrepresentant er valgt ut blant de berørte grunneierne til å være grunneierens egen kontaktperson. Fra Statens vegvesen ble det intervjuet én grunneierrepresentant, og fra Statnett SF ble det intervjuet tre grunneierrepresentanter (tillitsmenn som de kalles i Statnett sine prosjekt). Bakgrunnen for variasjon i antall informanter skyldes tiltakshavernes struktur av prosjektene, og det var tre av fem grunneierrepresentanter i Statnett SF sitt prosjekt som var interessert i en samtale, og en av to i Statens vegvesen sitt prosjekt.

2.3.1 Statens vegvesen sitt prosjekt – E18 Østfold

Statens vegvesen skal bygge ny motorveg mellom Vinterbro og frem til Riksgrensen (Vedlegg V). Ifølge deres nettside har de delt traseen inn i ni utbyggingsfaser. Man kan se av kartet at seks av ni traseer er bygget. Den totale lengden på veien er ca. 70 km og berører totalt åtte kommuner som ligger i Akershus og Østfold fylke. Det er traseen Knapstad-Retvet som denne oppgaven har analysert. Strekningen er ferdig bygget i dag, og det var denne strekningen grunnervververen jeg har vært i kontakt med hadde ansvaret for. Det var flere grunnervververe fordelt på hver sin trasé. Grunnervverver Sven Erling Næss hadde ansvaret for den analyserte parsellen. I Næss sine to parseller var det to grunneierrepresentanter, og jeg fikk kun tak i en av disse to for en samtale.

2.3.2 Statnett SF sitt prosjekt – Sima-Samnanger

Bakgrunnen for prosjektet Sima-Samnanger var å øke overføringskapasiteten, sikre strømforsyning og håndtere fremtidig forbruksendringer for deler av Hordaland med Bergen.¹⁰ Det ble bygget en 420 kW ledning, som forøvrig er den kraftigste strømledningen som bygges i landet. Den totale lengden er på 92,3 km og berører totalt fem kommuner (Vedlegg V). Prosjektet ble ferdigstilt i desember 2013, og overingeniør Tore Kim Lunde hadde grunnervervsansvaret for hele strekningen. Det var fem grunneierrepresentanter, én for hver berørte kommune. Jeg snakket med tre av disse om deres erfaring.

¹⁰ (Statnett 2015)

Kapittel 3: Rettslig plassering av Statens vegvesen og Statnett SF

3.1 Innledning

Kapittelet skal gi en rettslig plassering av Statens vegvesen og Statnett SF (heretter omtalt Statnett) som aktør i forbindelse med statlig grunnverv. Ettersom undersøkelsesprinsippene stort sett følges av forvaltningsrettslige prinsipper er det vesentlig å plassere grunnververne Statnett og Statens vegvesen i en rettslig posisjon.

3.2 Forvaltningen

Forvaltningsloven § 1 definerer et forvaltningsorgan som *"et hvert organ for stat eller kommune"*. Statens vegvesen og Statnett er begge organer som handler på vegne av staten. Statens vegvesen er et forvaltningsorgan og må dermed følge lovens krav til undersøkelser, utredelser og informasjonsformidling til borgerne. Statnett er et statsforetak og da er det andre regler som gjelder.

3.3 Statsforetaksloven

Lov om statsforetak trådte i kraft 1 januar 1992. Statnett er et norsk statsforetak (SF) som eies av staten ved Olje- og energidepartementet. Statsforetaksloven § 1 definerer et statsforetak på følgende måte: *"foretak som eies av staten alene"*. I statsforetaksloven § 4 står det eksplisitt at forvaltningsloven ikke gjelder for statsforetak. I forarbeidet¹¹ fremgår det at forvaltningsloven og offentlighetsloven i utgangspunktet ikke gjelder statsforetak, men dersom foretaket blir tillagt myndighet til å treffe enkeltvedtak vil likevel lovene gjelde. Bestemmelsen hører sammen med lovens § 3 om at et statsforetak gjøres til et eget rettssubjekt som er utskilt fra staten, mens forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder *"virksomhet som drives av forvaltningsorganer"* jf. forvaltningsloven § 1.

I forarbeidet til offentlighetslova uttalte departementet at *"egne rettssubjekter"* vil falle utenfor forvaltningsloven og offentlighetsloven.¹² Sivilombudsmannen sier i denne sammenheng at *"denne uttalelsen ikke kan tas på ordet, men at det må foretas en helhetsvurdering av virksomhetens*

¹¹ Ot.prp.nr.32 (1990-1991) s. 27

¹² Ot.prp.nr.4 (1981-82) s. 7

karakter".¹³ Ved vurderingen sier ombudsmannen at det er flere momenter som må vektlegges av betydning, slik som: formål og oppgaver, konkurransesituasjon, tilknytning til offentlig virksomhet og myndighetsutøvelse m.m.¹⁴ Selv etter å ha studert Olav Leitens kommentarutgave til loven¹⁵ og forarbeidene, finner jeg ikke noe som omhandler hvordan statsforetak som ekspropriet skal omfattes.

Det er Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) som fatter konsesjonsvedtaket. Likevel er det Statnett som utøver forvaltningens plikter på vegne av NVE. NVE pålegger Statnett å følge forvaltningslovens regler om varsling og veiledning, og det er Statnett som dekker advokatkostnadene og holder kommunikasjonen med de berørte grunneierne. Det eneste som går direkte til NVE er en eventuell klage på vedtaket. Dersom det kommer en klage på NVE sitt vedtak, er det Olje- og energidepartementet som er klagebehandler. Statnett er tiltakshaver og den utførende myndighet, og plikter dermed å følge forvaltningslovens regler på vegne av beslutningsmyndigheten NVE. Dette er en forutsetning for videre drøftelser i oppgaven.

3.4 Forvaltningens oppgaver

Når grunnerverv skjer ved inngåelse av minnelige avtaler er det avtaleretten som spiller den største rollen. Likevel plikter organet som utfører grunnerverv å følge noen lovfestede prinsipper for å ivareta grunneierens interesser ved behandlingen. Forvaltningen har ulike oppgaver å utføre, og forvaltningskomiteen nevner disse fire typer oppgaver: tjenesteyting, egenforvaltning, forretningsvirksomhet og myndighetsutøvelse.¹⁶ Det er ikke nødvendigvis slik at den ene oppgaven utelater den andre, for overlappinger forekommer. I den forbindelse har forvaltningskomiteen uttalt: *"Det offentlige vil ofte være part i et privatrettslig kontraktsforhold. Staten eller kommunen kan således selge eller leie fast eiendom, inngå kontrakt om bygging av hus eller anlegg etc. De beslutninger offentlige myndigheter treffer som part i slike kontraktsforhold, må naturligvis først og fremst bedømmes etter kontraktsrettens regler. Men dette utelukker ikke at offentlige myndigheter også i slike forhold kan utøve offentlig myndighet, og at de beslutninger de treffer kan bli å bedømme som forvaltningsvedtak*".¹⁷ Avtaler inngått med forvaltningen kan i noen tilfeller være myndighetsutøvelse.¹⁸ Forvaltningskomiteen omtaler myndighetsutøvelse som *"saker hvor forvaltningen utøver myndighet som har direkte betydning for den enkelte borgers rett eller plikt"*.¹⁹

¹³ SOMBU-1995-3 (1995) s. 13

¹⁴ SOMBU-1995-3 (1995) s. 13

¹⁵ Leite (1994)

¹⁶ Forvaltningskomiteens innstilling, s. 3

¹⁷ Forvaltningskomiteens innstilling, s. 207

¹⁸ Forvaltningskomiteens innstilling, s. 207

¹⁹ Forvaltningskomiteens innstilling, s. 2-3

Alternativet til minnelig avtaleinngåelse ved grunnerverv og rettighetserverv, er myndighetsutøvelsen *ekspropriasjon*. Når endelig trasé er vedtatt kan eiendommen bli ekspropriert dersom det ikke inngås minnelig avtale. Hvilken oppgavekategori avtaleinngåelse er, fremstår ikke klart som bare én typekategori. Det kan derimot se ut til å være en overlapping mellom oppgavetyperne. Med tanke på det klare alternativet ekspropriasjon, kan det kanskje tales om myndighetsutøvelse.

Kapittel 4: Statlig grunnerverv

4.1 Innledning

I dette kapitlet gjøres det rede for det rettslige grunnlaget for grunnerverv og ekspropriasjon. Jeg vil gå inn på aktuelt lovverk som Statens vegvesen og Statnett må forholde seg til når de erverver grunn. Jeg vil videre presentere juridisk teori som er aktuell i forbindelse med grunnerverv, avtaleinngåelse og offentlig myndighetsutøvelse. Dette er temaer av relevans for senere analyser som belyses, og det vil gi en innføring i temaet grunnerverv og ekspropriasjon.

4.2 Definisjon av begreper

4.2.1 Eiendomsretten i landet

Utgangspunktet for eiendomsretten er at enhver person har fri råderett over sin eiendom, og dette innebærer faktisk og juridisk råderett.²⁰ Den alminnelige avtalefriheten gjelder eiendomsretten som sådan, og enhver eier av eiendom har anledning til å avtale hva han ønsker vedrørende eiendommen. Grunneier har således frihet til å selge eiendommen eller gi andre bruksrett.

4.2.2 Fast eiendom

Fast eiendom er det aktuelle grunnområde, og det som er varig knyttet til grunnen, mens fast inventar hører til eiendommen.²¹ Det samme gjør rettigheter som "ligger til" eiendommen, for eksempel realservitutter og fiskerett. Vekster på eiendommen hører med, men så snart kornet høstes eller trærne felles, er det ikke lenger en del av den faste eiendommen.²² I oppgaven går jeg ikke inn på hvilke bestanddeler eller rettigheter som følger med overdragelse av arealer til Statens vegvesen eller Statnett.

²⁰ Falkanger (2011 s. 33)

²¹ Knoph (2014 s. 199)

²² Falkanger og Falkanger (2007 s. 88)

4.2.3 Erverv av eiendomsrett

Det er vanlig å dele inn erverv av eiendomsrett til fast eiendom på tre måter; originært erverv, derivativt erverv og ekstinktivt erverv.²³ Originært erverv er når en person får en eiendomsrett der ingen har eiendomsrett fra før, eksempelvis ved okkupasjon. Derivative erverv er den mest vanlige og allmenkjente ervervs måten. Den kjennetegnes ved at eiendomsretten overføres fra én eier til en annen. Overføringen kan skje på flere måter, for eksempel ved kjøp, arv, gave eller bytte.²⁴

Derivative erverv kan omfatte hele eller deler av eiendommen. Ved ekspropriasjon får eksproprianten den samme rettsstillingen som overdrager hadde, og ekspropriasjon hører dermed innunder derivative erverv. Både eiendomsrett og begrensede råderetter kan eksproprieres. Den tredje og siste ervervs måten er ekstinktive erverv. Med denne ervervs måten blir den tidligere eiers eiendomsrett utslettet ved ny eiers erverv²⁵, som eksempelvis hevd.

Eiendomserverv hos Statens vegvesen

Når Statens vegvesen erverver eiendom i forbindelse med infrastrukturbygging, skjer dette enten gjennom minnelig avtale eller ved ekspropriasjon. Statens vegvesen taler da om grunnerverv, og deres sin definisjon lyder: *"Når en veg skal bygges eller utbedres, må Vegvesenet skaffe seg rettigheter til de arealer som blir beslaglagt til bygging eller utvidelse av vegen. Dette kalles grunnerverv"*.²⁶ Statens vegvesen har en upresis definisjon av begrepet grunnerverv, noe som medfører behov for et kritisk blikk med tanke på innholdet i Vegvesenet sine brosjyrer og retningslinjer. Statens vegvesen har lovhjemmel til å ekspropriere, men opplyser selv at omkring 95% av ervervene skjer ved avtale.²⁷

4.2.4 Begrenset råderett og servitutt

Uttrykket "servitutt" finnes ikke i servituttlova, men begrepet er definert i servituttlova § 1 som *"særleg råderett"*. En servitutt er en begrenset faktisk råderett over fremmed eiendom.²⁸ Servitutter kan systematiseres som henholdsvis negative og positive servitutter. En negativ servitutt forbyr eier av den tjenende eiendom visse råderetter, for eksempel en byggeservitutt som forbyr bygging av høyblokker.²⁹ En positiv servitutt gir en rett på en annens eiendom, og servitutter kan erverves på samme måte som eierrett ved at både avtale og ekspropriasjon er mulige fremgangsmåter.

²³ Falkanger (2011 s. 99-125)

²⁴ Falkanger (2011 s. 102)

²⁵ Falkanger (2011 s. 103)

²⁶ Vegvesen (s. 5)

²⁷ (Vegvesen 2015)

²⁸ Falkanger og Falkanger (2007 s. 179)

²⁹ Falkanger (2011 s. 295-296)

Rettighetserverv hos Statnett

Statnett benytter ikke uttrykket grunnnerverv. De benytter stort sett rådighetserverv ved utbygging, og det Statnett sitt ord på avtalen er rettighetserverv. Statnett forsøker å inngå minnelige avtaler, gjennom en rettighetsavtale med berørt grunneier. Rettighetsavtalen gir en rett til å ha kraftledningen og eventuelt master på eiendommen. Dette er en form for servituttavtale som tinglyses som en servitutt på den tjenende eiendom.

4.2.5 Ekspropriasjon

Ekspropriasjon er følgende definert i oreigningslova § 1:

"Oreigningsinngrep er det etter denne lova når eigedomsretten til fast eigedom eller til bygning eller anna som har fast tilknytning til slik eigedom, vert teken med tvang, eller når bruksrett, servitutt eller annan rett til, i eller over fast eigedom vert teken, brigda, overført eller avløyst med tvang, såleis òg forbod mot å nytta eigedomen på ein viss måte."

Ekspropriasjon er en tvangsmessig overføring av eiendomsrett eller begrenset rett (servituttrett) fra den som eier eiendommen, og det foregår etter ekspropriantens behov. Ekspropriasjon må vedtas av staten eller kommunen. Hjemmelsgrunnlaget inneholder normalt bestemmelser om hvilke organer som har fullmakt til å vedta ekspropriasjon. Dette skjer da på en annerledes måte enn ved minnelige avtaler, da ekspropriasjonservervet skjer ved tvang. Hva det kan eksproprieres til følger av oreigningslova § 2, bestemmelsene i særlovgivningen og i mine eksempelprosjekter gjennom vedtatt reguleringsplan og vedtatt konsesjonsvedtak.

4.3 Lovgivningens krav ved ekspropriasjonssaker

Dette underkapittelet skal belyse det rettslige grunnlaget infrastrukturutbyggerne må forholde seg til ved grunn- og rettighetserverv. Jeg starter med å gå gjennom forvaltningslovens plassering i en grunnnervervsprosess, for videre å komme med en generell fremstilling av sentrale lover med bestemmelser om ekspropriasjon. Temaet er relevant med bakgrunn i hva Statnett og Statens vegvesen har makt til å gjøre dersom det ikke oppnås minnelig avtale.

4.3.1 Forvaltningen

Jeg vil i det følgende nevne viktige bestemmelser som forvaltningen er bundet av gjennom forvaltningsloven. Lovens første tre kapitler er generelle lovbestemmelser som gjelder uansett sakstyper knyttet til forvaltningen, mens kapittel IV - VI omhandler saksbehandlingsregler knyttet til enkeltvedtak.

Forvaltningsloven

Forvaltningsloven er en lex generalis lov. Særbestemmelser i plan- og bygningsloven, samt energiloven, vil da gå foran. Forvaltningsloven er aktuell i ekspropriasjonssaker, dels hvor oreigningslova viser til bestemmelser i forvaltningsloven, og dels hvor oreigningslova er taus.

Ekspropriasjonsvedtak er et enkeltvedtak, og forvaltningsloven § 2b definerer enkeltvedtak som: *"Et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer"*. De berørte grunneierne er omfattet av plan- og bygningsloven samt forvaltningslovens regler under planbehandlingen. Ved vurdering om ekspropriasjonstillatelse skal bli gitt, har beslutningsmyndigheten en utrednings- og informasjonsplikt etter forvaltningsloven § 16 og § 17. Eksproprianten må varsle berørte grunneiere og andre interessenter, og sørge for at de er kjent med opplysninger av betydning for dem som berøres. Partene har innsynsrett, og forvaltningen har en utredningsplikt. De som er omfattet av søknaden, altså alle berørte grunneiere, skal varsles slik det fremgår av forvaltningsloven § 16. Kravet om forhåndsvarsling i forvaltningsloven § 16 er viktig for å sikre eventuelle innspill fra grunneier. Innspill er viktig for å belyse saken på en best mulig måte, som forøvrig er et krav etter forvaltningsloven § 17 første ledd. Kravet har en nær sammenheng til veiledningsplikten ved at eksproprianten plikter å varsle partene slik at de får mulighet til å komme med innspill. Forvaltningen plikter å underrette de berørte partene om endelig vedtak jf. forvaltningsloven § 27, og gjennom forvaltningsloven kap. VI har partene klagerett.

4.3.2 Hjemmelsgrunnlag for ekspropriasjon

Vi har en rekke ekspropriasjonshjemler i lovverket. Statens vegvesen og Statnett har begge hjemler til å ekspropriere grunn, men det følger av ulike regelverk. I det følgende blir det presentert ulike ekspropriasjonshjemler av relevans for Statens vegvesen og Statnett.

Grunnloven § 105

Grunnloven fikk en språklig justering i 2014, og lyder nå som følger:

"Fordrer Statens Tarv, at Nogen maa afgive sin rørlige eller urørlige Eiendom til offentlig Brug, saa bør han have fuld Erstatning av Statskassen". Bestemmelsen gir ikke ekspropriasjonsrett, men den fastsetter at det skal ytes full erstatning for det tap som er påført når staten må ta eiendom ved tvang. Endre Stavang sier: *"Den har til formål å sikre at grunneieren får full kompensasjon for sitt økonomiske tap"*.³⁰ Implisitt er bestemmelsen forstått slik at den åpner for at ekspropriasjon kan skje.

³⁰ Stavang (2010 s. 179)

Oreigningslova

Den generelle loven for ekspropriasjon er oreigningslova.³¹ I lovens § 2 er det en lang liste over formål det kan eksproprieres til. Bestemmelsen skal sikre grundig vurdering av samfunnets interesser i inngrepet opp imot grunneiernes interesser jf. oreigningslova § 2 annet ledd. De berørte grunneierne skal være kjent med konsekvensene av inngrepet, både fordeler og ulemper jf. oreigningslova § 2 annet ledd. En kan da si at saken må følge saksbehandlingsreglene i oreigningslova, men forvaltningsloven kommer supplerende til anvendelse. Når det er fattet ekspropriasjonsvedtak følger det nye krav til søkeren. I annet ledd ligger et viktig vilkår for å gi ekspropriasjonstillatelse, hvor inngrepet må være *"tvillaust meir til gagn enn skade"*. Det kreves en interesseavveining, og den skal vise at fordelene for eksproprianten er større enn ulempene for grunneier. Både veiutbygging og kraftutbygging er store samfunnsinteresser, og dette blir tungt vektlagt i vurderingene. Selv om ikke lovteksten uttrykker dette i særlig grad skal det foretas en interesseavveining i hvert tilfelle slik som forarbeidene sier.³² Ordet *"tvillaust"* i oreigningslova § 2 er et beviskrav, og det skal være tvilløst at det eksisterer en interesseovervekt. Ekspropriasjonslovutvalget sier at ekspropriasjonstillatelse skal gis når *"vinninga tydeleg og klårt er større enn skaden og ulempene det valdar og har difor sett til ordet "tvillaust" i lovteksta"*.³³ Det må altså foreligge en tvilløs større overvekt av fordel fremfor ulemper ved ekspropriasjonstiltaket. Ved vurderingen av om ekspropriasjonstillatelse skal gis, påligger det eksproprianten flere plikter og krav. De berørte partene skal varsles om at det foregår en behandling av ekspropriasjonstillatelse jf. oreigningslova § 12. Oreigningsloven § 25 femte ledd sikrer partenes kontradiksjonsadgang ved at partene skal få mulighet til å si sin mening.

Oreigningslova setter krav om at partene skal forsøke å komme frem til minnelig avtale, jf. § 12 annet ledd. Ordlyden sier: *"kan verta oppmoda om å freista få til ei minnelig semje"*. Forarbeidene sier at det ikke er en ubetinget plikt.³⁴ Kravet er at det skal være gjort forsøk på å komme frem til minnelig avtale jf. oreigningslova § 29 nr.1. Oreigningslova § 30 inneholder en liste over ekspropriasjonshjemlene en kan finne i andre lover, og listen er ikke uttømmende. Dersom det eksisterer flere hjemler for et ekspropriasjonsvedtak, kan eksproprianten velge jf. Rt. 1970 s. 192. I dommen var det gitt ekspropriasjonstillatelse etter oreigningslova § 2 nr.19, men det fantes også hjemmel for vedtaket i vassdragsloven § 62 nr. 3. Det ble anket over feil ved saksbehandlingen, men anken førte ikke frem. Høyesterett sa at det kunne velges.

³¹ Falkanger (2011 s. 146)

³² NUT 1954:1 s. 47

³³ Innst. O VII (1959) s. 48

³⁴ Ot.prp.nr. 43 (1957) s. 31

Plan- og bygningsloven

I plan- og bygningsloven er ekspropriasjonsretten lovfestet i kapittel 16. For å ekspropriere til vegformål etter plan- og bygningsloven må det foreligge en vedtatt reguleringsplan etter lovens § 16-2. Det kan gis tillatelse til å ekspropriere for å gjennomføre planen. En reguleringsplan er definert i lovens § 12-1 første ledd som et *"arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser"*. Reguleringsplanen setter på dette grunnlag rammer for ekspropriasjonsvedtaket. Etter § 12-12 skal grunneierne varsles når endelig reguleringsplanvedtak foreligger, og reguleringsplanvedtaket må grunngis etter forvaltningsloven § 24. Lovens § 3-1 viser til de viktigste hensynene en må ta i planleggingsfasen. Et viktig mål er å sikre en demokratisk prosess frem til planen er endelig vedtatt.³⁵

Veglova

Veglovas kapittel VI er kapittelet om eiendomsinngrep og ekspropriasjonsadgang. Loven definerer eiendomsinngrep (ekspropriasjon) i § 49 som: *"når eighedsretten til fast eiendom eller bygning (...), blir tatt med tvang (...)"*. Ekspropriasjon kan ifølge lovens § 50 skje dersom: *"det trengs til bygging, utbedring, vedlikehold og drift av riksveg, fylkesveg eller kommunal veg"*. I lovens § 50 fjerde ledd fremgår det et vilkår om godkjent reguleringsplan før ekspropriasjonsvedtak kan fattes, og det kan på bakgrunn av dette kun bli gitt ekspropriasjonsvedtak som følger av den vedtatte reguleringsplanen.

Plan- og bygningsloven, oreigningslova og veglova for Statens vegvesen

Plan- og bygningsloven er en generell lov for planlegging, mens veglova er en spesiallov for veier. Oreigningslova er særlov når det gjelder ekspropriasjon, men den blir en generell lov der andre lover har ekspropriasjonshjemmel. Vegvesenets grunnlag for å ekspropriere fremgår av den vedtatte reguleringsplan. Det kan eksproprieres *"til gjennomføring av reguleringsplan"* jf. plan- og bygningsloven § 16-2. Vegvesenet har også ekspropriasjonsadgang etter veglova § 50. Oreigningslova har ingen særregler for å ekspropriere til vei, men kan fungere som en prosesslov for tiltaket. Vurderingene i oreigningslova § 2 annet ledd gjelder, og vurderingen skal foregå uavhengig av vurderingene som ble tatt vedrørende vedtaket av reguleringsplanen. Eksproprianten skal alltid forsøke å oppnå minnelige avtaler med samtlige av de berørte grunneierne jf. oreigningslova § 12 annet ledd. Fylkeskommunen er klageinstans for vegdirektoratet i saker om ekspropriasjon til fylkesveger.

³⁵ Knoph (2014 s. 509)

Energiloven

Energilovens formålsparagraf § 1-2 lyder: "Loven skal sikre at produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte, herunder skal det tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt". Ekspropriasjonshjemmelen følger av lovens § 3-6 som sier at konsesjon må være gitt før ekspropriasjon kan skje. NVE fatter ekspropriasjonstillatelse etter en interesseavveining mellom det offentliges behov og grunneiers interesser. Energiloven § 3-5 gjelder vilkår, og NVE kan således sette vilkår om byggingen og ekspropriasjonstillatelsen. Etter energilovens § 2-1 gjelder innsigelsesreglene i plan- og bygningsloven §§ 5-4 til 5-6 så langt de passer. De organer som gis innsigelsesrett etter plan- og bygningsloven gis også klagerett på konsesjonsvedtaket etter reglene i forvaltningslovens kapittel VI.

Energiloven og konsesjonsvedtak for Statnett

Konsesjonssøknaden utarbeides i samsvar med de krav energiloven stiller jf. energiloven § 2-1. Bestemmelsen lister videre opp krav som må være oppfylt fra Statnetts side, og ved konsesjonsvedtak gjelder forvaltningslovens regler om saksbehandling. Statnett får ekspropriasjonsvedtak fra NVE, og det er på bakgrunn av konsesjonsplanens vedtak at det kan eksproprieres. Når vedtaket foreligger enten klagefritt fra NVE eller klagebehandlet fra Olje- og energidepartementet, har Statnett tillatelse til å starte selve byggeperioden jf. energiloven § 3-1 første ledd.

4.3.3 Offentlig myndighetsutøvelse og privat avtalerett

Det er viktig at samfunnet har mulighet til å foreta inngrep i eiendomsretten, og det av ulike årsaker. Når det planlegges utbygging av eksempelvis infrastruktur i landet er det nødvendig med en ventil som sikrer retten til å erverve nødvendig areal. Dersom ventilen ikke hadde foreligget kunne resultatet vært at større samfunnsnyttige utbyggingsprosjekter ville stoppe opp på grunn av grunneiere som ikke ønsker tiltaket. Samfunnet har stor makt dersom ekspropriasjonsretten benyttes, og for at makten ikke skal misbrukes settes det en begrensning i hva det kan eksproprieres til. Det må enten foreligge en godkjent reguleringsplan eller et konsesjonsvedtak med gitt ekspropriasjonsvedtak, og det betyr at forvaltningen må godkjenne gjennomføringsplanen før ekspropriasjon kan settes i verk. Samfunnets interesser kan medføre at den enkelte grunneier må avstå hele eller deler av sin faste eiendom. Ekspropriasjonsretten er av stor samfunnsmessig betydning og den går utover den enkelte grunneier. Ekspropriasjon berører dagsaktuelle politiske spørsmål, forvaltningens myndighet, samt inngrep i privatpersoners rettsstilling på egen eiendom.

Ved grunnnerverv står vi ovenfor den offentlige myndighets møte med den private autonomi. Den private autonomi er personers kompetanse til å binde seg ved løfter og avtaler.³⁶ Med myndighetsutøvelse menes at det treffes vedtak som innebærer utøvelse av offentlig myndighet i kraft av statens overhøyhet.³⁷ Den offentligrettslige kompetansen er statens myndighet til å binde andre, det kan være gjennom lovverk, forvaltningsvedtak eller avtale. Den offentligrettslige kompetansen er ikke betinget av at begge parter er enige om å la seg binde, og her er ekspropriasjon et viktig eksempel for å vise makten staten har. Myndighetene har makt til å fatte inngripende beslutninger som binder private parter. På dette grunnlag er det behov for beskyttelsesmekanismer i lovgivningen som vern mot misbruk av makten, eller i alle fall for å sikre at makten utøves under former som tar hensyn til de private. Forvaltningsloven, og da spesielt lovens saksbehandlingsregler, er utslag av dette. Oveigningslovas krav om interesseovervekt og regler om saksforberedelse er likeledes gitt for å beskytte borgerne. Offentleglova er også eksempel på kontroll med forvaltningen.

Ekspropriasjonsvernet finner vi som nevnt i Grunnloven § 105. Grunnloven § 105 sier det skal gis full erstatning, og tradisjonelt er det inntolket et prinsipp om nødvendighet. Prinsippet er lovfestet i oveigningslova § 2 annet ledd som forutsetter at inngrepet *"tvillaust er til meir gagn enn skade"*. Det må foreligge en proporsjonalitet, og det må gjøres en avveining mellom statens interesser og konsekvenser for grunneieren. Det settes strenge vilkår før en kan gjennomføre ekspropriasjon på en eiendom, og dette skal sikre borgernes vern mot urett behandling. Ekspropriasjonsvernet finner vi også i menneskerettskonvensjon av 1950 (EMK) i protokoll 1 artikkel 1 (P1-1). EMK P1-1 er ikke et absolutt vern, men den viser til at det må skje en avveining av eiendomsretten mot statens interesser i inngrepet.³⁸ I dom av 8.juli 1987 mot Storbritannia³⁹ uttalte domstolen i samsvar med EMK artikkel 8 at et inngrep gjort av forvaltningen ikke kan gjøres dersom parten ikke er varslet og har fått anledning til å ivareta sine interesser. Dette gjelder både varslingsplikten og kontradiksjonsmuligheten fra berørte grunneiere.

Gjennom lovverket og ulovfestede prinsipper kan vi se at borgerne har en viss beskyttelse mot offentlig inngrep i eiendomsretten. Staten kan utøve makt overfor borgerne, men utøvelsen skal være styrt av rettsregler. En annen viktig side er at vi har rettsregler som beskytter borgernes rettigheter, da med tanke på inngrep av staten selv. Forvaltningsrettslige regler og prinsipper bidrar til å beskytte grunneieren, og et viktig prinsipp i denne sammenheng er legalitetsprinsippet. Frem til 2014 var det et ulovfestet prinsipp, men prinsipper ble da lovfestet i Grunnloven § 113 som

³⁶ Eckhoff og Smith (2010 s. 50)

³⁷ Innst.O.nr.2 (1966-1967) side 3

³⁸ Falkanger (2011 s. 141)

³⁹ 8. juli 1987. mot Storbritannia (serie A nr. 120)

sier: "Myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov". Den positive hjemmelen må videre være gitt av rett og kompetent organ.⁴⁰ Hjemmel til ekspropriasjon følger som oftest direkte av lov eller i form av et forvaltningsvedtak som er gitt i medhold av lov. Jeg vil ikke drøfte hvor grensen av legalitetsprinsippet går, men kan konstatere at det er nødvendig med positiv lovhjemmel for å ekspropriere grunn. Beskyttelse av borgerne ved de forvaltningsmessige prinsipper, slik som manglende saksforberedelse, inhabilitet og lovstridig fremgangsmåte jf. forvaltningsloven §§ 6-10, er gjeldende også ved ekspropriasjon. Lovreglene i forvaltningsloven og oreigningslova skal betrygge borgerne med god informasjon, samt at tiltaket er godt nok utredet.

4.4 Avtalerettslige krav til fremgangsmåte

Både Statens vegvesen og Statnett inngår avtaler om grunn- og rettighetsserverv. Det stilles avtalerettslige krav i så måte, noe som gjelder både lovfestede og ulovfestede krav. Ettersom tiltakshaverne tar utgangspunkt i å komme frem til minnelig avtale, står avtaleretten sentralt i oppgaven. I avtaleretten finnes det både lovfestede og ulovfestede prinsipper. Allerede Norske Lov fastslo i 5-1-1 og 5-1-2 at løfter og avtaler skal holdes, og disse bestemmelsene gjelder fremdeles i dag. I dag finnes nærmere regulering av avtaleinngåelse i avtaleloven, både om hvordan avtaler inngås og om avtalens gyldighet. Det er ikke noe i veien for at myndighetene kan inngå avtaler med private parter om kjøp av areal eller servitutrettigheter. Men de alminnelige ugyldighetsregler gjelder, og det kan tenkes at det må stilles særlige krav til myndighetene når de bruker sin maktposisjon til å oppnå avtaler. Et krav som stilles av begge parter i et kontraktsforhold er det rettslige ulovfestede prinsippet om lojalitet. Prinsippet gir uttrykk for at partene skal informere motparten om forhold av betydning for motpartens beslutning om å inngå avtale. Lojalitetsprinsippet omtales nærmere i kapittel 6.2.

4.4.1 Avtaleloven §§ 29, 33 og 36

Ugyldighet kan være knyttet til forhold ved avtalepartene, forhold knyttet til fremgangsmåten, eller forhold ved avtalens innhold. Jeg går ikke inn på spørsmål om partenes myndighet eller forvaltningens fullmakter da jeg forutsetter at begge parter i avtaleforholdet har rådighet over sin del av avtalen. Jeg går heller ikke nærmere inn på spørsmål om ugyldighet på grunn av avtaleinnhold, da det er beskyttelsesmekanismer knyttet til avtaleforhandlingene og avtaleinngåelsen som er mitt tema. Jeg vil i det følgende drøfte mulig ugyldighet knyttet til fremgangsmåte.

⁴⁰ Boe (1993a s. 469)

Ugyldighet kan oppstå der den rettslige bundetheten bygger på tvang, svik, uredelighet, manglende rettslig handleevne med videre.⁴¹ Lovens § 29 viser til at avtale som er fremkalt ved tvang blir ansett ugyldig. For min oppgave vil et tolknings spørsmål være om grunneierne føler seg tvunget til å inngå minnelig avtale under trussel om ekspropriasjon. Grunneier må forholde seg til samme part uansett om utfallet blir minnelig avtale eller skjønn, og veien fra minnelig avtale til ekspropriasjon er meget kort. Graden av trussel kan antagelig føles ulikt for grunneierne, og noen grunneiere ser mindre negativt på avståelsen. Men det betyr ikke at tvangen er mindre av den grunn. Når faktum er at dersom det ikke inngås frivillig avtale vil eiendommen bli tatt med tvang i samsvar med bindende plan, foreligger det en "trussel" om ekspropriasjon.

Trussel om ekspropriasjon vil i seg selv ikke føre til ugyldighet etter avtaleloven §§ 29 og 33. Rettspraksis viser at så lenge ekspropriasjonen er lovlig er det ikke ulovlig å true med ekspropriasjon. Saken i Rt. 1967 s. 57 (Glemmen) gjaldt erklæring om avståelse av veigrunn. Kommunen truet grunneieren med å ekspropriere hele tomten og ikke kun til den delen av eiendommen som omfattet planene til veigrunnen. Retten anså ikke trusselen som "*utilbørlig press*", og avtalen ble ikke kjent ugyldig. Jo Hov har kritisert dommen på bakgrunn av at trusselsgrunnlaget omhandlet å ekspropriere hele eiendommen, og han mener at grensen var overskredet.⁴² Hov mente at kommunen ikke lovlig kunne true med å ekspropriere mer enn det som var nødvendig til veiformålet og mente at trusselen var ulovlig. Med bakgrunn i dette sier han at avtalen burde kjennes ugyldig. Høyesterett kom også i Rt. 1967 s. 1095 frem til at grensen for utilbørlig press ikke var overskredet. Bergen kommune inngikk en avtale med noen grunneiere om å holde en forsøksekspropriasjonstakst på et krigsskadet område i 1946. På avtaletidspunktet hadde ikke kommunen penger til å gjennomføre ekspropriasjonen, og i 1963 ville kommunen gjøre avtalen gjeldende. Retten mente at kommunen ikke kunne bebreides for den avtalen som ble inngått i 1946, og derfor var ikke grensen overskredet for å gjøre den gjeldende. Argumentet i denne sammenheng var at avtalen var i begges interesse på avtaleinngåelsens tidspunkt. I rettspraksis ser det altså ikke ut til at avtale om arealkjøp blir fastslått ugyldig som følge av at avtalen er inngått under trussel om ekspropriasjon. Det anses altså ikke som "*utilbørlig press*" da ekspropriasjon er et lovlig tiltak.

Avtalelovens § 36 er ugyldighetsregel både for avtalens innhold, partenes stilling, og forhold ved avtalens inngåelse jf. annet ledd. Bestemmelsen gir hjemmel for domstolen til å modifisere eller tilsidesette avtaler dersom det er urimelig å gjøre avtalen gjeldende. Hjemmelen gir en vid adgang for skjønnsutøvelse om avtalens ugyldighet. Høyesterett kom i dommen Rt. 2014 s. 351 enstemmig frem til at et kraftselskap hadde rett til avtalerevisjon etter hjemmelen i avtaleloven § 36.

⁴¹ Knoph (2014 s. 226)

⁴² Hov (2007 s. 258-259)

Kraftselskapet hadde inngått en avtale med grunneieren noen år tidligere vedrørende utnyttelsen av fallrettigheter, og grunneieren skulle ha halvparten av overskuddet de neste 50 årene. Det viste seg at samme avtale var inngått av tidligere grunneier med et annet kraftselskap. Grunneieren hadde således forpliktet seg overfor to selskap, og kunne dermed ikke oppfylle avtalen ovenfor den andre erverver. Med bakgrunn i dette ble den siste avtalen tilsidesatt, men Høyesterett uttalte at det måtte fremstå som *"kvalifisert urimelig"* for at revisjon kunne skje. Ettersom grunneieren ikke var i stand til å levere sin del av avtalen kom Høyesterett frem til at det var kvalifisert urimelig å gjøre avtalen gjeldende. I § 36 tredje ledd fremkommer det av ordene *"urimelig"* og *"annen kontraktrettslig sedvane"* at avtalen helt eller delvis kan bli satt til side. Med begge disse ordlydene er det altså andre faktorer enn dem som er nevnt i første og annet ledd som skal forårsake at avtalen blir lempet. Dette kan anses som ett utslag av lojalitetsprinsippet i lovfestet forstand.⁴³

Når det inngås avtale i forbindelse med grunnerverv kan en tenke seg at grunneieren har vært påvirket av alternativet, nemlig ekspropriasjon. En kan anse dette som en trussel og en viktig faktor for å inngå minnelig avtale. Avtalen kan anses som ugyldig dersom det foreligger svik, tvang med videre. Avtalelovens ugyldighetsregler fremkommer av lovens kapittel 3, i §§ 28-38. Av rettspraksis fremgår det at terskelen for lempelse etter avtalelovens regler ikke kommer til anvendelse på avtaleinngåelse med frykt for ekspropriasjon.

4.4.2 Forholdet mellom forvaltnings- og avtalerettslige regler og prinsipper

Når det inngås avtale med trussel om ekspropriasjon, innebærer dette en grad av offentlig myndighetsutøvelse. Vi er da i grenseland mellom hva som kan anses for å være enkeltvedtak og ren avtalerettslig fremgangsmåte. Ved enkeltvedtak om ekspropriasjon gjelder forvaltningsrettslige regler. Ved avtale om arealkjøp gjelder avtalerettslige regler og normer. Når det er snakk om slike avtaler vil ikke nødvendigvis de forvaltningsrettslige og de kontraktsrettslige reglene utelukke hverandre, de kan også overlape hverandre.⁴⁴

4.4.3 Er inngåelse av minnelig avtale et enkeltvedtak?

Spørsmålet er om inngåelse av avtale om erverv av areal eller servituttrett, er avtale med privatrettslig form og at det dermed ikke kan anses som et enkeltvedtak. Dersom det blir fastslått at avtalen kan anses for å være enkeltvedtak, kommer også forvaltningslovens kap. IV, V og VI til anvendelse. Definisjonen av et enkeltvedtak følger av forvaltningsloven § 2b. Forvaltningskomiteen gjør greie på hva som menes med enkeltvedtak og det betegner *"alle individuelle"*

⁴³ Nazarian (2007 s. 67)

⁴⁴ Boe (1996 s. 336-338)

realitetsavgjørelser".⁴⁵ Det er gått nærmere inn på utstrekningen av enkeltvedtak, og forarbeidene lyder som følger: "Foruten avgjørelser som går ut på å begrunne en offentligrettslig rett eller plikt, omfatter det også avgjørelser som går ut på å nekte en slik rett eller frata en rett i det enkelte tilfelle. Det må også gjelde en avgjørelse om å begrense en rett. Disse avgjørelser må avgrenses mot alle de forskjellige «prosessledende» beslutninger som myndighetene treffer under sakens gang. Vedtaket må også atskilles fra faktiske handlinger og fra rene meningsytringer".⁴⁶

Jeg har ikke funnet rettspraksis som eksplisitt omhandler avtaleinngåelse i forbindelse med grunnerverv eller hvordan vi skal anse dette forhold. Rettspraksis har kommet til at avtalerettslige og forvaltningsrettslige regler må brukes mer eller mindre om hverandre så langt de passer ved forvaltningsavtaler. I den sammenheng vil jeg nevne Rt. 1991 s. 858 som kom frem til at en mor ikke fikk erstatning for tapt inntekt da barnehagen var stengt på grunn av personmangel. Høyesterett uttrykte seg på følgende måte: "Forholdet mellom foreldrene og kommunen ligger i grenselandet mellom offentlig rett og privatrett og har – som partene også er enige om – både kontraktsrettslige og forvaltningsrettslige elementer".⁴⁷ Dommen viser at et saksforhold både kan ha kontraktsrettslig og forvaltningsrettslig preg. En dom som bekrefter dette er Rt. 1994 s. 400. Saken omhandlet foreldre som fikk tilbud om lavere betaling for halvdagspass enn for heldagspass. Satsen i barnehagen ble økt og foreldrenes krav om å bevare halvdagssatsen ble ikke tatt til følge. Dommen tok ikke stilling til om forholdet var regulert av kontraktsrettslige eller forvaltningsrettslige regler, men det ble gitt uttrykk for at forholdet hadde offentligrettslig preg, og det ble ansett som korrekt å behandle saken etter forvaltningsloven. I dommen ble det jamført til Rt. 1991 s. 858. En siste dom av relevans er Rt. 1998 s. 1398. Dommen gjaldt konsesjon og tildeling av tilskudd for hurtigbåtforbindelse. Parten som hadde et lavere anbud og dermed ikke fikk tilbudet, anla søksmålet. Parten fikk medhold i at tildelingen var ugyldig, og ble tilkjent erstatning (Dissens 3-2). Vedtaket ble ansett for å være enkeltvedtak, og Høyesterett uttaler seg på følgende måte: "Jeg kan heller ikke se at det er tvilsomt at denne del av vedtaket er et enkeltvedtak. På denne bakgrunn må saken vurderes med utgangspunkt i at det er tale om offentlig myndighetsutøvelse".⁴⁸ Førstvoterende kom frem til at regler fra anbudsretten kunne anvendes samtidig som det var tale om myndighetsutøvelse.⁴⁹ Dommen viser på dette grunnlag at forvaltningslovens regler må vike for andre rettsområder der det passer.

⁴⁵ Ot.prp.nr. 38 (1964-1965) s. 207-208

⁴⁶ Ot.prp.nr. 38 (1964-1965) s. 208

⁴⁷ Rt. 1998 s. 1398, s. 1406

⁴⁸ Rt. 1998 s. 1398, s. 1406

⁴⁹ Rt. 1998 s. 1398, s. 1406

I den juridiske litteraturen er det motstridende meninger på feltet. Arvid Frihagen sier utgangspunktet er at avtaler ikke er et vedtak.⁵⁰ Eivind Smith sa i en artikkel i 1978 at dersom grunnen for avtaleinngåelse har et alternativ, som er for eksempel ekspropriasjon, må avtalen regnes som et vedtak.⁵¹ Smiths argument i denne sammenheng er at borgerne har samme behov for rettssikkerhet gjennom forvaltningsloven som i avtalesituasjoner under trussel om ekspropriasjon. Han sier videre at klageretten ikke bør kunne avtales fjernet. Eckhoff og Smith uttaler seg ikke om Smiths artikkel direkte, og det kan se ut til at argumentet ikke blir fulgt opp.⁵² Det kan derfor synes uklart om Smith står ved sin argumentasjon fra 1978. Boe⁵³ peker på at de forvaltningsrettslige og kontraktsrettslige reglene kan overlappe hverandre, det ene utelukker altså ikke nødvendigvis det andre.

Noen forfattere skriver om forvaltningsavtaler, og diskusjonen står i noen grad om forvaltningsavtaler er avtaler eller vedtak, eller begge deler. Kristoffer Aasebø har analysert juridisk litteratur på området, og kom frem til at avtale under trussel om ekspropriasjon ikke i seg selv er å anse for å være vedtak.⁵⁴ Likevel sier han at dersom avtalens formål har forflyttet seg langt fra en avtale inngått med normale forutsetninger, slik som frivillighet mener Aasebø at det er vanskelig å anse en slik avtale med et rent formuerettslig formål. Da er avtalen etter hans syn å anse som et vedtak.⁵⁵ Inngåelsen av avtale i seg selv kan ikke ses på som et vedtak. Denne avtaleformen er meget spesiell ettersom det alltid vil eksistere en grad av trussel med ekspropriasjon, og forholdene stiller seg annerledes enn ved normal frivillig avtaleinngåelse. Det er uansett viktig at eksproprianten beskytter grunneierne i en avtalesituasjon på best mulig måte.

Vegvesenet har uttalt følgende i håndboken om forhandlinger: *” Lovens regler om enkeltvedtak vil i utgangspunktet ikke komme til anvendelse ved Statens vegvesen sine avtaler om grunnerverv, med mindre avtalen innebærer en avgjørelse som bygger på utøvelse av offentligrettslig myndighet, og som er konkret bestemmende for rettsstillingen til den private part, jf § 2. Slik myndighetsutøvelse vil imidlertid normalt ha skjedd gjennom et planvedtak etter plan- og bygningsloven, eller enkeltvedtak etter vegloven før avtalen om grunnerverv blir inngått. Det må derfor legges til grunn at en avtale om grunnerverv faller utenfor lovens vedtaksbegrep, med den konsekvens at verken reglene om forhåndsvarsel, dokumentinnsyn, vedtak, begrunnelse, klage eller omgjøring kommer til anvendelse”.*⁵⁶

⁵⁰ Frihagen (1986) s. 48

⁵¹ Smith (1978 s. 304)

⁵² Eckhoff og Smith (2010 s. 451-455)

⁵³ Boe (1996 s. 336-337)

⁵⁴ Aasebø (2003 s. 81)

⁵⁵ Aasebø (2003 s. 81)

⁵⁶ Vegdirektoratet (2010) s. 40

Av denne uttalelsen kan vi se at Vegvesenet med noen få setninger konstaterer at minnelig avtaleinngåelse ikke er å anse som enkeltvedtak.

4.4.4 Hvorfor inngå minnelig avtale fremfor ekspropriasjon?

Man kan spekulere i motivasjonen hos eksproprianten og grunneierne vedrørende å inngå avtale istedenfor å gå til skjønn. Jeg vil likevel nevne forhold en kan tenke seg som begrunnelse for avtaleinngåelsen. Forvaltningen ønsker naturlig nok å sikre seg arealene slik at de kan sette i gang med arbeidene i samsvar med plan. Dette kan nok være den mest tungtveiende grunnen. Likevel kan det tenkes at inngåelse av avtale kan være en bidragsyter for å oppnå gode relasjoner til grunneierne, og på den måten unngå mediestøy og risikere å få dårlig omtale. Eksproprianten sparer ressurser ved mindre tidsbruk på den enkelte eiendom, og en kan da se for seg at den interne saksbehandlingen blir enklere. Til sist er det antakelig et legitimt ønske å inngå minnelige avtaler for å spare prosesskostnader.

I NOU 2004:28⁵⁷ er det en grundig gjennomgang av fordelene ved å inngå minnelige avtaler i forbindelse med vern av eiendom i samsvar med naturmangfoldloven. Disse argumentene er overførbare til mitt tema om minnelig avtale ved grunn- og rettighetserverv til infrastrukturformål. Biomangfoldlovutvalget sier at ettersom sakskostnadene legges på staten, kan dette medføre at det blir reist tvilsomme krav som ikke står i forhold til prosesskostnadene.⁵⁸ Utvalget legger videre stor vekt på likebehandling av grunneiere ved erstatningsutmåling, som i noen tilfeller kan være lik null. Forholdene er noe annerledes, men utvalget legger vekt på at grunneierne bør få tilskudd for sitt båndlagte areal, og ved at de får dette vil prosesskostnadene bli vesentlig lavere.⁵⁹ Videre sier de at dette kan øke grunneiernes interesse i vernevedtaket og medvirkning i forvaltningen senere, i tillegg til å kunne gi økt lokal forståelse. Grunneierne skal få tilbud om et erstatningsoppgjør før saken går videre til skjønnsretten for å forsøke å oppnå minnelighet. Mye av kostnadene går til advokatbistand og fagkyndige i forbindelse med erstatningsforhandlinger og skjønn. For å redusere disse kostnadene er utvalgets konklusjon at grunneierne skal få tilbud om minnelig avtale, og de sier at de midler som blir brukt til advokater og fagkyndige bør komme grunneierne direkte til gode gjennom erstatningen.⁶⁰ Eckhoff og Smith peker på spesielt én faktor som svært positiv, nemlig er at det kan forhandles frem fordeler en ikke ville fått uten samtykke fra grunneieren.⁶¹

⁵⁷ NOU 2004: 28 s. 427

⁵⁸ NOU 2004: 28 s. 427

⁵⁹ NOU 2004: 28 s. 430

⁶⁰ NOU 2004: 28 s. 430

⁶¹ Eckhoff og Smith (2010 s. 451)

Når det kommer til grunneiernes motivasjon for å inngå avtale kan en se for seg at det settes pris på å bli ferdig med saken, og personen kan innrette seg etter avtalen. Som et bakteppe for avtalen vet grunneieren at han ikke har noe reelt valg da alternativet er ekspropriasjon. Det kan også ses på som en fordel at erstatningen blir utbetalt med det første etter avtaleinngåelsen. Han oppnår i tillegg et mulig "påslag for frivillighet" på kjøpesummen, men dette kan jo ingen vite.

4.5 Tiltaksjordskifte

Statens vegvesen i Moss benytter seg ofte av tiltaksjordskifte i forbindelse med grunnerverv. Jeg anser det derfor nødvendig å kort nevne generell teori rundt temaet slik at dette fremstår klart i analysedelen. Jordskifteretten er en særdomstol i Norge, og de løser kun saker de har hjemmel til etter jordskifteloven. En viktig forskjell fra de alminnelige domstoler er at jordskifteretten både kan avsi dom og foreta rettsendrende og rettsfastsettende avgjørelser. Det rettslige grunnlaget for tiltaksjordskifte er hjemlet i jordskifteloven § 1 annet ledd bokstav a, sammen med § 6 første ledd. Vilkåret i § 1 annet ledd, bokstav a er at *"tilhøva vil bli utenlege"* som følge av *"gjennomføring av tiltak"*. Jordskifteloven § 6 første ledd lyder: *"Blir jordskifte halde samtidig eller i samband med offentlig oreigning for gjennomføring av tiltak, byggjing, utbetring, vedlikehald og drift av anlegg og tiltak, jf. § 1 andre ledd bokstav a, held jordskifteretten oreigningsskjønnet som del av jordskiftesaka"*. Av dette ser vi resultatet av tiltaksjordskifte, nemlig at det avholdes både jordskiftesak for å bøte på de utjenlige eiendomsforholdene som har oppstått i forbindelse med veianlegget, samt at det avholdes skjønn i saken. Det vil si at det blir en kombinasjonssak. Saken inneholder både skifteplan og jordskifteskjønn. Ved at det er jordskifteskjønn i tillegg til normal skifteplan, kan alle forhold man ikke kompenserer for i skifteplanen tas opp som egne saker i skjønnet. På dette grunnlag verdsetter jordskifteretten hver enkelt eiendom og deler av eiendommen kan byttes slik at arronderingsulempene kan bedres jf. jordskifteloven § 19 annet ledd. Disse tiltakene er med på å påvirke selve erstatningsutmålingen, og dersom man får mer areal bøtes dette ved at du får noe mindre pengeerstatning.

Kapittel 5: Retningslinjer og fremgangsmåte ved grunn- og rettighetserverv

5.1 Innledning

Ettersom offentlig tilgjengelige håndbøker og retningslinjer er en sentral del av forskningsspørsmålet, vil jeg i det følgende presentere hva Statens vegvesen og Statnett har tilgjengelig for interne rutiner og for grunneiere. På bakgrunn av intervju med fagansvarlig i de enkelte prosjektene kommer en generell presentasjon av fremgangsmåte ved grunnerverv. Avvik til andre prosjekt kan dermed forekomme. Avslutningsvis kommer en sammenligning av praksis mellom Statens vegvesen og Statnett.

5.2 Statens vegvesen

På nettsiden til Statens Vegvesens står det at de *"arbeider for at alle som går, sykler, kjører eller reiser kollektivt skal komme trygt og sikkert frem."* Videre sier de *"vi planlegger, bygger, drifter og vedlikeholder riks- og fylkesvegene i Norge"*.⁶²

5.2.1 Statens vegvesen sine håndbøker for grunnerverv

Statens vegvesen er en stor grunnerverver innen infrastrukturformål, og erverver grunn fra ca 5000 grunneiere hvert år.⁶³ Vegdirektoratet har utgitt ulike håndbøker og brosjyrer om temaet grunnerverv, og noen dreier seg om fremgangsmåte og saksbehandling. Det er spesielt to håndbøker av betydning for min oppgave. Den ene håndboken tar for seg forhandlinger om kjøp av areal til vegformål⁶⁴, og den andre tar for seg etiske retningslinjer ved grunnerverv.⁶⁵

Håndbok R730 - Etiske retningslinjer for grunnerverv

Denne håndboken er tiltenkt grunnerververne i Vegvesenet og skal fungere som et hjelpemiddel for å vise omtanke og sette mennesket i sentrum ved grunnerverv.⁶⁶ Håndboken forklarer at retningslinjene gjelder all kontakt Vegvesenet har med personer de erverver grunn fra.⁶⁷ Formålet med håndboken er at den skal peke på de verdier og holdninger grunnerververne må ha ved i gjennomføringen av ervervet. De skriver på side 10 at dersom grunnervervet går til skjønn kan dette påføre grunneierne påkjenninger. Det legges derfor vekt på å komme frem til minnelig avtale

⁶² (Om Statens vegvesen 2014)

⁶³ Vegdirektoratet (1999 s. 3)

⁶⁴ Vegdirektoratet (2010)

⁶⁵ Vegdirektoratet (1999)

⁶⁶ Vegdirektoratet (1999, i forordet)

⁶⁷ Vegdirektoratet (1999 s. 11)

med de berørte grunneierne. I denne forbindelse fokuseres det på å gi god informasjon slik at grunneierne blir opplyste og at forhandlingsklimaet kan bli best mulig.

I håndbokens kapittel 6 sier Vegdirektoratet at grunnerverv skal skje på et faglig grunnlag, og at det skal utføres etter gjeldende regelverk. Det skal også tilstrebes likhet og rettferdighet. Videre er det laget en punktliste over hva det skal legges vekt på for å vise respekt for enkeltmennesket. Disse punktene er ærlighet, åpenhet, toleranse og god kommunikasjon.

Håndbok V742 - Grunnerverv til vegformål- forhandlinger

Håndboken er laget med tanke på de ansatte i Vegvesenet som fører forhandlinger om erverv av grunn og rettigheter.⁶⁸ Forhandlingshåndboken presiserer i forordet at det er de privatrettslige reglene ved forhandlinger om grunnerverv håndboken tar for seg. Det sies også at de minnelige avtalene innebærer myndighetsutøvelse som i utgangspunktet bedømmes etter forvaltningslovens regler. I kapittel 2 henviser Vegdirektoratet til veglova § 50 og sier at det skal forsøkes å komme frem til minnelig avtale. Deres minimumskrav er at de har vært i kontakt med grunneieren om ervervet, og det skal normalt være fremlagt et tilbud om erstatningsoppgjør. Viktigheten av å forsøke å inngå minnelig avtale begrunnes med at de sparer omkostninger ved ekspropriasjon, domstolene spares for arbeid og Vegvesenet unngår forsinkelser i anleggsdriften.

Når det forhandles minnelig sier Vegdirektoratet at ved tvil om hva som er riktig erstatning, bør tvilen komme grunneier til gode.⁶⁹ Det oppstår imidlertid spørsmål når det er tvil om erstatningsberegningen og hvordan det håndteres av Vegvesenet. I håndbokens kapittel 4 gjøres det rede for hva som skal erverves, og de forklarer det kun er snakk om erverv av eiendom for å gjennomføre reguleringsplanen. Kapittel 5 dreier seg om erstatning og her blir det nevnt at det er de ekspropriasjonsrettslige prinsippene som skal legges til grunn.

I et eget kapittel som omhandler "andre forhold ved avtaleinngåelse" nevner Vegdirektoratet dekning av juridisk bistand.⁷⁰ De forklarer at grunneierne i utgangspunktet ikke har krav på å få dekket utgifter til juridisk bistand i forbindelse med forhandlingene. Likevel anvender de prinsippet i skjønnsprosessloven § 54, og Statens vegvesen dekker således "nødvendige utgifter" til juridisk bistand i samsvar med lovhjemmelen.

⁶⁸ Vegdirektoratet (2010, i forordet)

⁶⁹ Vegdirektoratet (2010 s. 7)

⁷⁰ Vegdirektoratet (2010 s. 57)

”Hva skjer - når Statens vegvesen erverver grunn”

Videre har Statens vegvesen laget en informasjonsbrosjyre som deles ut til berørte grunneiere i en grunnervvervsprosess. Denne er også tilgjengelig på nettet, og heter *Hva skjer - når Statens vegvesen erverver grunn*.⁷¹ Det er en informasjonsbrosjyre som på en enkel måte forklarer hva grunneierne kan forvente seg når Statens vegvesen erverver grunn. Begreper som dukker opp i en grunnervvervsprosess defineres, og mulige utfall av grunnervverv illustreres på en enkel måte. Videre gir den kort informasjon om juridisk bistand, samt andre forhold av betydning.

5.2.2 Grunnervverv i praksis

Før reguleringsplanen blir vedtatt fungerer grunnervververen mest som en rådgiver for planleggerne i prosjektet. Det blir i forbindelse med planprosessen gjennomført grunneiermøter hvor grunnervververen er representert og svarer på spørsmål vedrørende grunnervvervet. På et stort prosjekt som E18 Østfold blir veiparsellen delt inn i stedfaser der hver stedfase får en egen grunnervverv. Det er da flere grunnervververe i samme prosjekt, hvor hver grunnervverv har ansvar for sin parsell med tilhørende berørte grunneiere.

Når reguleringsplanen er vedtatt starter selve grunnervvervsprosessen. Statens vegvesen innkaller til et informasjonsmøte, og grunneierne blir i møtet bedt om å organiseres. Når de er organisert velges en grunneierrepresentant blant de berørte grunneierne, og personen fungerer som kontaktledd mellom grunneierne og Statens vegvesen. Dersom Vegvesenet anser det nødvendig får grunneierne anledning til å engasjere advokat av eget ønske. Næss sier det er vanlig å tilby juridisk bistand når prosjektet er stort. Alt av generell viktig informasjon sendes som papirversjon i posten, og den daglige kontakten mellom grunneierne og Vegvesenet går via e-post. Vegvesenet forholder seg om mulig direkte med grunneieren og minst mulig grad via advokaten. I prosjektet foregikk det forhandlinger i forkant av inngåelse av avtale om forhåndstiltredelse. Næss forteller at slike avtaler ofte blir omfattende, gjerne på flere A4 sider. Det er de generelle forhold ved grunnervvervet det forhandles om, og forhandlingene foregår mellom Statens vegvesen og grunneieradvokaten. Avtalen er av stor betydning for grunneierne ettersom vilkårene det forhandles om setter rammene for senere erstatning. Når det gjelder avtale med den enkelte grunneier innkaller grunnervverv til et forhandlingsmøte som ofte foregår hjemme hos grunneieren. I forkant av møtet får grunneierne tilsendt et kart som viser hvordan deres eiendom kommer til å bli berørt, og Vegvesenet kaller dette W-tegninger. I forhandlingene stiller grunneier med grunneieradvokaten, og Statens vegvesen stiller med grunnervverv og byggleder. På forhandlingsmøtene får den enkelte grunneier utdelt

⁷¹ (Vegvesen)

informasjonsheftet *Hva skjer - når Statens vegvesen erverver grunn?*. Den skal fungere som et oppslagsverk for grunneier og gi en oversikt over hva man kan forvente seg i løpet av prosessen.

Et forhold som er spesielt med prosjektet på E18 Østfold er at det ble benyttet tiltaksjordskifte. Næss mener at tiltaksjordskifte gir den beste løsningen for grunneieren. Fremgangsmåten som ble fulgt ved prosjektet i Østfold kostet Vegvesenet ekstra. Det påløper da kostnader i forbindelse med grunneieradvokaten og saks kostnader, samtidig som det rar betraktelig lengre tid. Statens vegvesen ved Næss informerte om 100% avtaleinngåelse på hans strekning. Deler av strekningen er fremdeles ubygget, og det er derfor vanskelig å fortelle om status i hele prosjektet.

5.3 Statnett

Statnett er systemansvarlig for kraftnettet i Norge og har ansvaret for å utvikle, eie og drive kraftnettet i landet. De skal sikre overføring av elektrisk kraft og sørge for at det til enhver tid er balanse mellom forbruk og kraftproduksjon. Satsningsmålet til Statnetts er følgende: "*å bygge neste generasjons kraftsystem og legge til rette for en elektrisk fremtid*".⁷²

5.3.1 Statnett sine etiske retningslinjer

Statnett har ikke utarbeidet noen offentlig tilgjengelige håndbøker eller retningslinjer om grunnerverv. På Statnett sin nettside under fanen *etikk og samfunnsansvar* har de formulert følgende etiske retningslinjer:

*"Det grunnleggende etiske prinsipp for Statnett er at vi har absolutte krav til integritet, og vi skal ikke avvike fra våre etiske prinsipper. Etiske prinsipper for Statnett innebærer at vi:*⁷³

- *Overholder lover, regler og menneskerettigheter*
- *Opptre ærlig og redelig*
- *Tilstreber åpenhet, etterrettelighet og gjennomsiktighet i organisasjonen*
- *Ikke opptre på en måte som kan svekke vår nøytralitet, integritet eller troverdighet*
- *Ikke mottar eller gir gaver eller tjenester som vil kunne påvirke vår forretningsopptreden eller uavhengighet*
- *Ikke vil bruke konfidensiell informasjon for å oppnå personlig fordel for oss selv eller andre"*.

⁷² (Årsrapport 2013)

⁷³ (Statnett 2013)

Ifølge seksjonsleder Ole Øystein Lunde følger Statnett, Statens vegvesen sine etiske retningslinjer. Statnett besluttet i 2006 at det skulle være et etikkombud, og det er en advokat i Statnett som har denne rollen. Lunde forteller at personen fungerer mest som en etikkperson i interne saker, men er tilgjengelig for andre etiske spørsmål, slik som for eksempel grunnerverv/ekspropriasjon.⁷⁴

5.3.2 Grunnerverv i praksis

I store utbyggingsprosjekter som Sima-Samnanger er Statnett organisert med en fagansvarlig. Denne personen har kompetansen og ansvaret for grunnerverv, og fungerer som en delprosjektleder i prosjektet. Videre er det én eller flere grunneierkontakter fra Statnett sin side som har størsteparten av dialogen med grunneierne. I prosjektet var det én grunneierkontakt og én skogansvarlig.

I prosjektet Sima – Samnanger var søknadsprosessen veldig uvanlig med tanke på all medieoppmerksomheten og den negative omtalen rundt ”monstermastene” i Hardanger. Grunneierne bar preg av planprosessen da Statnett skulle starte med selve grunnervervsprosessen. Det startet med en kaldfront fra både grunneierne og de berørte kommunene, og utgangspunktet var dermed dårlig fra start. Grunneierne ble innkalt til et informasjonsmøte hvor representanter fra Statnett presenterte tidsaspektet, samt ga informasjon om grunnervervet. Da endelig vedtak forelå ba Statnett grunneierne om å organisere seg, og grunneierlagene organiserte seg kommunevis i de fem berørte kommunene. I hvert grunneierlag ble det oppnevnt en tillitsmann som hadde rollen som grunneierens talsmann. På hele strekningen ble det engasjert fem-seks advokater, og mot slutten var det tre advokater som representerte alle. Statnett dekket all nødvendig juridisk bistand, og de har dekket all advokatbruk gjennom hele prosessen.

Foruten flere grunneiermøter i kommunene med berørte grunneiere og andre med interesse, gikk den første kontakten i grunnervervsprosessen på å få samtykke til tiltredelse. Det ble sendt ut brev til alle grunneierne om å gi et positivt samtykke for tiltredelse av deres eiendom, og da tiltredelsesavtalen var signert startet anleggsarbeidet. Statnett sendte ut all viktig informasjon som papirpost, og øvrig kontakt med grunneier gikk via tillitsmennene eller grunneieradvokatene. Statnett innkalte til forhandlingsmøter hvor tillitsmennene og grunneieradvokatene var representert på grunneiersiden, mens fagansvarlig, skogansvarlig, grunneierkontakten og advokat var representert fra Statnett. I forhandlingsmøtet ble det forhandlet om vilkårene i rammeavtalen, og det er det som fremgår av rammeavtalen som er grunnlaget for erstatningsberegningene på den enkelte avtale. Statnett ønsker at deres erstatningsvilkår skal gagne både grunneierne og

⁷⁴ Samtale med seksjonsleder på grunn- og rettighetserverv Ole Øystein Lunde, 9.april 2015

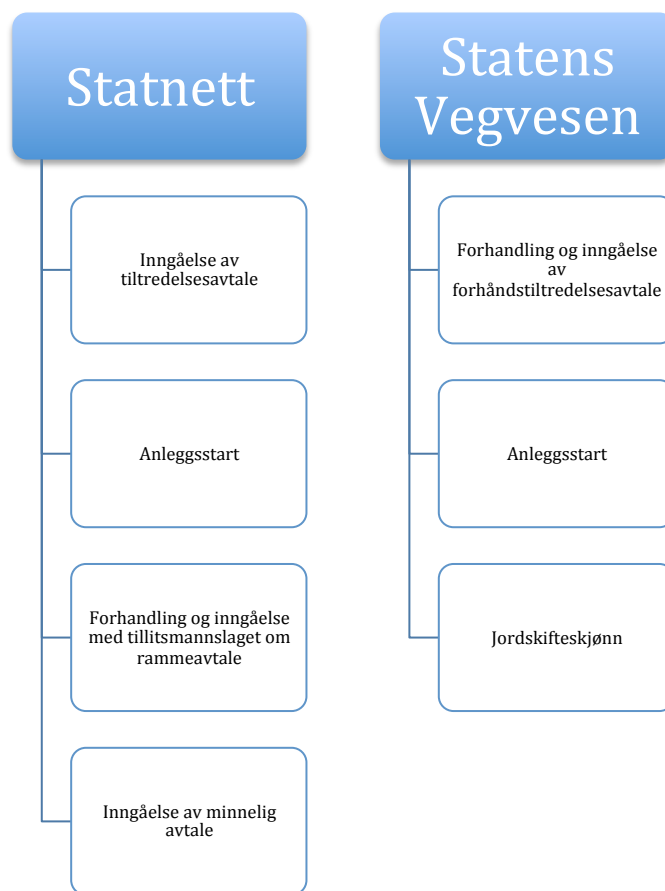
organisasjonen. Lunde sier at Statnett legger seg noe høyere enn rettspraksis når det kommer til erstatningsutmålingene, og at de forsøker å komme frem til minnelige avtaler med samtlige berørte grunneiere.

5.3 Sammenligning av grunnervervspraksis

Både Statnett og Statens vegvesen inngår forhåndstiltredelsesavtaler som i utgangspunktet betyr en godkjenning fra grunneier om at tiltakshaver kan tiltre eiendommen i samsvar med vedtatt plan. Den store forskjellen er at Statens vegvesen samkjører forhåndstiltredelsesavtalen med rammeavtalen. Når grunneierne signerer forhåndstiltredelsesavtalen gir Vegvesenet tillatelse til å tiltre grunnen, og den fastsetter erstatningssatser og andre generelle forhold med grunnervervet. Statnett sørger også for å inngå tiltredelsesavtale, men avtalen gir kun tillatelse til at Statnett kan tiltre eiendommen. Statnetts rammeavtale og Statens vegvesen sin forhåndstiltredelsesavtale kan sammenlignes, da begge avtalene omfatter erstatningsgrunnlaget. Det som for øvrig skiller er *når* i prosessen forhandlingene finner sted.

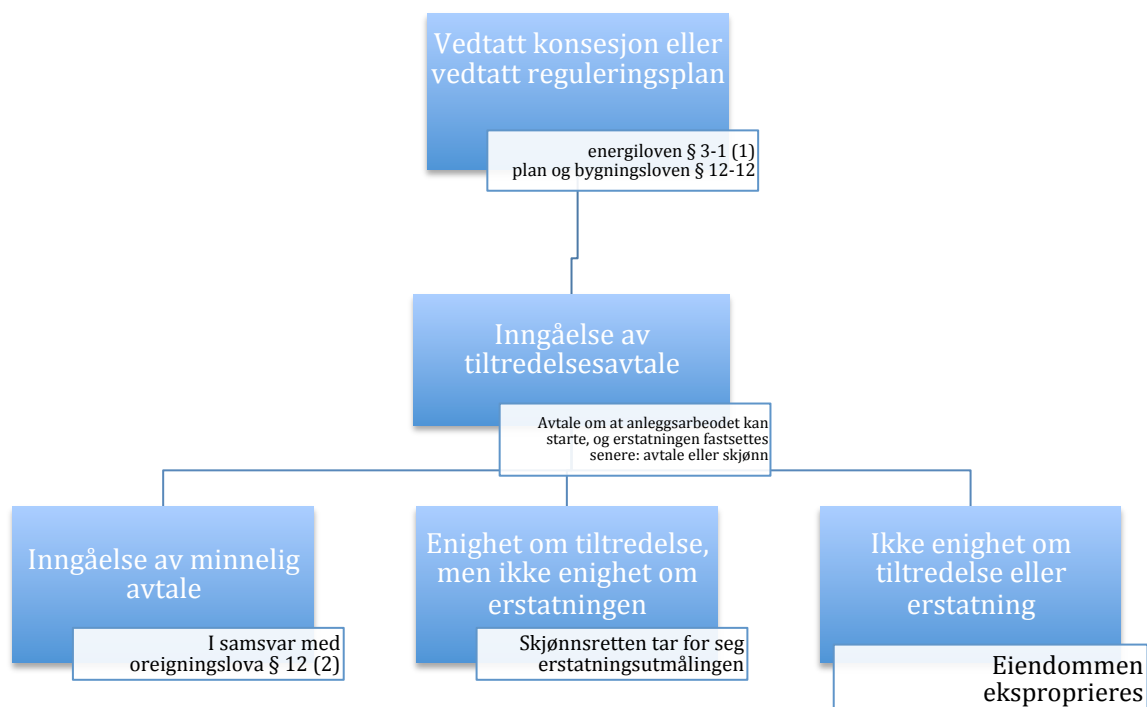
Det er en betydningsfull forskjell i måten avtaleinngåelsen foregår. Statnett har den "vanlige" metoden ved å inngå minnelig avtale med hver enkelt grunneier, hvor erstatningen utbetales med det første etter avtalen er signert. Statens vegvesen (i Østfold) krever jordskifteskjønn. Det vil si at de siste forholdene i grunnervervsprosessen blir avholdt og avgjort i jordskifteretten. Denne prosessen kan drøye i tid, og de endelige erstatningene er det jordskifteretten som avgjør med bakgrunn i underskrevet forhåndstiltredelsesavtale.

5.3.1 Illustrasjon over grunnervvervsprosessen i eksempelprosjektene



Figur 1: Grunnervvervsprosess hvor det blir enighet om avtaleinngåelse

5.3.2 Illustrasjon av mulige utfall ved grunnerverv



Figur 1: Illustrasjon av mulige utfall ved grunnerverv på bakgrunn av hjemmelsgrunnlaget for Statens vegvesen og Statnett

Som illustrert i figur 2 ser vi at etter vedtak av reguleringsplan eller konsesjon er det vanlig at tiltakshaverne inngår tiltredelsesavtale med grunneier i store infrastrukturprosjekter. Etter boksen som omfatter tiltredelsesavtale er det delt inn i tre mulige utfall. Den som oppgaven tar for seg er boks 1 som er enighet, ved enighet blir det inngått en minnelige avtale om grunn- eller rettighetserverv. I boks 2 er det blitt enighet om at tiltakshaver kan tiltre eiendommen og starte arbeidet i samsvar med den vedtatte planen, men det er ikke enighet om erstatningen. Det vil si at det ikke er inngått minnelig avtale, og erstatningsfastsettingen vil foregå i skjønnsretten i samsvar med oreigningslova og skjønnsprosessloven. Den siste boksen viser en grunneier som motsetter seg både inngåelse av tiltredelsesavtale og minnelig avtale. Det vil da bli aktuelt for tiltakshaver å ekspropriere hele eller deler av eiendommen som er omfattet av den vedtatte planen. For oppgavens tema gjelder boksen "inngåelse av minnelig avtale".

Kapittel 6: Analyse og drøftelse av de fire utvalgte rettighetene

6.1 Innledning

Formålet med kapittel 6 er å foreta juridiske analyser knyttet til å undersøke om grunneierne gir avkall på forvaltningsrettslige beskyttelsesmekanismer dersom de signerer minnelig avtale for grunn- eller rettighetserverv. De forvaltningsrettslige beskyttelsesmekanismene som skal undersøkes er: Rett til veiledning, rett til innsyn og mulighet for kontradiksjon og klageadgang, det skal også undersøkes ekspropriasjonsrettens særlige regler om advokatbistand. Rettighetene som er valgt er de jeg anser som mest sentrale i forbindelse med beskyttelse av borgernes interesser i en ekspropriasjonssak.

Under hver rettighet følger en juridisk analyse av hvilke rettigheter grunneierne har, samt hvilke plikter tiltakshaverne har. Etter de juridiske analysene fremlegges praksis i de to eksempelprosjektene. Informasjonen er innhentet gjennom intervju av grunnerververne i de to prosjektene, i tillegg til berørte grunneiere. Avslutningsvis vil det under hver rettighet bli diskutert hvilke rettigheter grunneierne har, eventuelt mister, og videre se om etterlevelsen til tiltakshaverne tilfredsstillende disse kravene.

6.2 Veiledning

I det følgende undersøkes krav til veiledning i en avtalesituasjon. Jeg har i den sammenheng sett nærmere på forvaltningslovens regler og prinsipper i forbindelse med avtaleinngåelse. Praksis knyttet til veiledningens utførelse fra Statens vegvesen og Statnett vil herunder bli presentert. Avslutningsvis sammenfatter jeg det hele i en diskusjon rundt om det stilles krav til veiledningsplikt i avtaleforholdet, og om dette i så fall blir overholdt.

6.2.1 Forvaltningslovens bestemmelser

I samsvar med veiledningsplikten som tiltakshaver er bundet av i en ekspropriasjonssak er det interessant å se om denne plikten blir ivaretatt ved inngåelse av minnelige avtale. Det skal i den forbindelse undersøkes hva forvaltningsloven sier om partsveiledning.

Forvaltningslovens generelle bestemmelse om veiledningsplikt fremgår av § 11 *"Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte"*, jf første ledd. Det fremkommer eksplisitt av lovens § 11 annet ledd bokstav a at det skal veiledes vedrørende *"gjeldende lover og forskrifter og vanlig praksis på vedkommende saksområdet"*, og etter bokstav b; *"regler om saksbehandlingen, særlig om parters rettigheter og plikter etter forvaltningsloven. Om mulig bør forvaltningsorganet også peke på omstendigheter som i det konkrete tilfellet særlig kan få betydning for resultatet"*. Veiledningsplikten ble presisert i loven gjennom § 11 ved lovendringen som skjedde i 1995.⁷⁵ Departementet uttalte i denne sammenheng at det var viktig å presisere veiledningsplikten i lovteksten, dette fordi *"en lovfesting vil kunne bidra til at tjenestemennene blir bedre kjent med disse reglene, samtidig som reglene vil kunne bli oppfattet som mer forpliktende i og med at de går direkte frem av loven"*.⁷⁶ Det skal gis veiledning til den enkelte borger om hans spesifikke forhold og rettigheter i saken. Veiledningsplikten etter § 11 hører til de generelle regler etter bestemmelsens plassering i lovens tredje kapittel. Bestemmelsen om veiledning gjelder uavhengig av avtalesituasjon. Når det kommer til plikten å veilede, pålegger forvaltningen å gi opplysninger som partene burde få informasjon om slik at de kan sikre og oppnå sin rett. Forvaltningsorganenes veiledningsplikt gjelder uavhengig av om en sak verserer, jf. § 11 første ledd, 1. punktum: *"Forvaltningsorganene har innenfor sitt sakområde en alminnelig veiledningsplikt"*. Veiledningsplikten etter lovens § 11 gjelder ikke bare parter, men også *"andre interesserte"*.

Forvaltningskomiteen uttalte i innstillingen at *"forvaltningsmyndigheten også i den individuelle sak bør gjøre det den kan for å veilede og bistå en søker eller part for at han kan oppnå sin fulle rett"*.⁷⁷ Komiteen pekte på hensynet til upartiskhet som kan bli aktuell i konkurransetilfeller mellom private parter: *"Er det to eller flere parter med motstående interesse i saken, må naturligvis forvaltningsorganet ikke gi veiledning i slik utstrekning at dets objektivitet kan trekkes i tvil"*.⁷⁸

Sandene forklarer plikten ved å si at den ikke er så vidtgående som å gi hjelp eller bistand, men en plikt til å gi opplysninger.⁷⁹ Veiledningskravet er sterkere ovenfor parter enn for *"andre interesserte"*. Graver har tolket Ot.prp.nr 75, og sier at veiledningen må tilpasses forvaltningsorganets situasjon og kapasitet.⁸⁰ Han sier videre at dette ikke betyr at organet har frihet til å velge om veiledning skal gis eller ikke. Det samme gjelder omfanget av veiledningen. Kjernen i veiledningsplikten er å gi den nødvendige veiledningen slik at partene unngår *"feil og*

⁷⁵ Ot.prp. nr. 75 (1993-94) s. 19

⁷⁶ Ot.prp. nr. 75 (1993-1994) s. 19

⁷⁷ Innstilling fra forvaltningskomiteen s. 151

⁷⁸ Innstilling fra forvaltningskomiteen s. 151

⁷⁹ Sandene (1986 s. 555)

⁸⁰ Ot.prp.nr. 75 (1993-1994) s. 59

forsømmelser".⁸¹ Loven pålegger forvaltningen på eget tiltak å vurdere partenes behov for veiledning i forbindelse med deres behandling av den enkelte sak jf. forvaltningsloven § 11 annet ledd. Forarbeidene sier: *"Bestemmelsen hjemler imidlertid ikke plikt til å iverksette noen omfattende undersøkelse for å finne frem til en parts veiledningsbehov"*.⁸² Bestemmelsen skal sikre at partene får god mulighet til å ivareta egne interesser i saken, men det skal ikke virke altfor belastende for forvaltningen å finne ut av veiledningsbehovet til den enkelte part.

Rettspraksis

Det er ingen rettspraksis som eksplisitt gjelder veiledning i avtaleforhold. Av rettspraksis som kan sammenlignes er Rt. 1994 s. 813. Saken gjaldt et krav mot Oslo kommune om erstatning for utgifter til prosjektering av bebyggelsesplan. Av påanker ble det fastholdt at Oslo kommune var erstatningspliktig, både på objektivt og subjektivt grunnlag. Retten sier; *"Jeg innser ikke at den omstendighet at byplankontoret ikke sørget for å få bevaringsspørsmålet avklart på dette stadium av saksbehandlingen, kan betegnes som noen erstatningsbetingende uaktsomhet. Heller ikke kan jeg se at unnlatsen kan sees som utslag av sviktende saksbehandlingsrutiner eller som noe brudd på den forvaltningsrettslige veiledningsplikt. Byggherren og hans arkitekter var som nevnt kjent med de bevaringsinteresser som kunne knytte seg til Drammensveien 88 B. Arkitektene måtte - ut fra den erfaring de satt inne med - også være fortrolige med de saksbehandlingsrutiner som i tilfelle ville være normale innen bevaringsspørsmålet kunne avklares på det nivå hvor avgjørelsen ville høre hjemme, etter at spørsmålet kunne bli tilstrekkelig utredet - av de antikvariske myndigheter, av byplankontorets ledelse, for bygningsrådet og eventuelt for bystyret"*.⁸³ Oslo kommune ble frikjent selv om motparten mente det var en svikt i veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11. Vi ser tydelig at veiledningsplikten tilpasses behovet til den enkelte part. Det ble vektlagt at arkitektene var kjent med de bevaringsinteressene som forelå på eiendommen.

En annen sak er Rt. 1998 s. 1951 som omhandler krav om erstatning for ikke å ha fått et oppdrag om snøbrøyting etter en anbudsrunde. Retten sier at en kommunes beslutning om valg av entreprenør er utøvelse av forvaltningsmyndighet, selv om det ikke treffes enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2. Retten sier: *"Men forvaltningsrettslige prinsipper kan ikke uten videre gis anvendelse overfor sentrale anbudsrettslige prinsipper som skal sikre like konkurransevilkår for alle anbydere. Særlig forvaltningsrettens krav om informasjon og kontradiksjon, vil lett kunne støte an mot grunnleggende anbudsrettslige prinsipper. Dette får blant annet som konsekvens at den forvaltningsrettslige veiledningsplikt i anbudssaker må avgrenses mot forbudet mot å gi opplysninger som kan føre til konkurransevridding. Tilsvarende må utredningsplikten avgrenses mot*

⁸¹ Forvaltningskomiteens innstilling 1958 s. 442

⁸² Ot.prp.nr. 75 (1993-1994) s. 59

⁸³ Rt. 1994 s. 813 s. 822-823

*forhandlingsforbudet.*⁸⁴ Retten la vekt på at kommunen ikke hadde plikt til å gi opplysninger om erfaringstall knyttet til fordeling av arbeid.⁸⁵ Høyesterett vektla at prinsippene knyttet til anbudskonkurransen burde være kjent for partene. Her ser man en kollisjon mellom forvaltningslovens veiledningsplikt og opplysninger som kan virke konkurransehindrende. Retten lot veiledningsplikten vike til fordel for de anbudsrettslige prinsippene. Dommen viser at veiledningsplikten må tilpasses i kollisjonstilfeller.

6.2.2 Lojalitetskrav ved avtaleinngåelse

En viktig del av avtaleinngåelse mellom to parter er lojalitet mellom avtalepartene. Dette er høyst nødvendig ettersom avtaleinngåelse ved grunn- og rettighetserverv ofte omfattes av en sterk part og en svak. Vi har et ulovfestet, rettslig prinsipp om lojalitet rundt kontraktsforhold, der prinsippet gir uttrykk for at partene skal vise lojalitet ved avtaleinngåelse. Avtalepartene skal ivareta motpartens interesser så vel som sin egen, dette ved å gi opplysning om forhold som kan være av betydning for avtalemotpartens beslutning om å inngå avtale.

En sentral dom på området er Rt. 1984 s. 28 (Tromsø Sparebank) hvor Høyesterett tydelig vektlegger lojalitetsprinsippet som et brudd i kontraktinngåelsen. Et utsnitt av sammendraget lyder slik: *"Høyesterett antok at kausjonserklæringen var ugyldig etter avtaleloven § 33, og at den iallfall ville rammes av ulovfestede regler om lojalitet i kontraktsforhold"*. Kausjonserklæringen til Tromsø sparebank ble kjent ugyldig etter avtalelovens § 33, men dersom dette ikke hadde vært tilfellet ser vi at Høyesterett ville ha ansett forholdet som en brudd på den ulovfestede lojalitetsplikten. Rt. 1988 s. 1078 viser at det settes krav til motparten om å være aktsom i forbindelse med å innhente opplysninger. Saken gjaldt en selvskyldnerkausjonist som ikke fikk medhold i at kausjonistansvaret var bortfalt på grunn av manglende aktsomhetsplikt fra kreditor vedørende informasjonsformidling om låneforholdets utvikling. Retten sier: *"Jeg legger til grunn at det i kausjonsforhold, som i kontraktsforhold ellers, må stilles krav til aktsom og lojal opptreden fra kreditors side overfor kausjonisten"*.⁸⁶ Saken omhandler profesjonelle parter og viser i den forbindelse at lojaliteten avhenger av motpartens opptreden, sett i forhold til hva som kan forventes. På side 1086 sier Høyesterett *"Det vesentlige i saken er således at Skipsgaranti ikke har fulgt opp og ivaretatt sine interesser slik man må kunne forvente av et profesjonelt kredittforsikrings selskap"*. En kan av dette se at lojalitet i kontraktsforhold gjelder begge parter, og en må vektlegge partenes kunnskap og erfaring.

⁸⁴ Rt. 1998 s. 1951 s. 1958

⁸⁵ Rt. 1998 s. 1951 s. 1958

⁸⁶ Rt. 1988 s. 1078 s. 1084

En viktig del av å være lojal mot motparten er å opplyse om forhold som kan tenkes å ha betydning for motpartens beslutning om å inngå avtale.⁸⁷ Lojalitetsprinsippet er nevnt eksplisitt i rettspraksis, og ellers anvender domstolene tolkninger av prinsippet uten å anvende ordet lojalitet. I Rt. 1995 s. 1460 nevnte førstvoterende brudd på lojalitetsplikten i kontraktsforholdet. Henriette Nazarian (2007) vurderer dette i sin avhandling og mener uttalelsen tyder på at brudd på lojaliteten er ugyldighetsgrunn i seg selv.⁸⁸ I en avtalesituasjon mellom grunnerverver og berørt grunneier er styrkeforholdet ujevnt på grunn av ekspropriasjonshjemlene. Dette stiller kanskje sterkere krav til etterlevelse av lojalitetsprinsippet for erververen. I grunnervervssituasjoner vil alltid staten ha overtaket rettslig sett da de har stor makt gjennom lovgivningen. I Nazarians avhandling skiller hun mellom juridisk og mellommenneskelig lojalitet, og viser at disse henger sammen. Begge har sin forankring i etikk og moral, og i et kontraktsforhold er begge vesentlige for å opptre lojalt overfor hverandre. Hun sier at selv om vi har en rettslig lojalitetsplikt overfor hverandre er partene fremdeles avhengig av at motparten opptre lojalt.⁸⁹

6.2.3 Oppsummering av rettslig krav til veiledning

Etter de foregående juridiske analysene har jeg kommet frem til at forvaltningen plikter å veilede en part i en forvaltningssak jf. forvaltningsloven § 11. Selv om det ikke er noen direkte rettspraksis hva angår veiledningsplikt ved avtaleinngåelse, viser nevnt rettspraksis at berørte grunneiere som avtalepart har rett til veiledning. Rt. 1998 s. 1951 viser at veiledningsplikten har sammenheng med avtaleforhold, selv om forholdet var at veiledningsplikten måtte vike til fordel for konkurransehensyn. Men dommen viser at veiledningsbehovet må vurderes.

Det stilles krav til tiltakshaver å undersøke om partene har behov for mer veiledning enn andre, jf. forvaltningslovens § 11. Videre er det en plikt om å gi opplysninger etter forvaltningslovens § 11. Etter forvaltningskomiteens innstilling går det en grense for hvor utvidende veiledningsplikten må anses, og det skal veiledes slik at grunneierne unngår "feil og forsømmelser". Som nevnt i Rt. 1988 s. 1078 synes det av dommen at også parten selv har en plikt til å sørge for at egne interesser blir ivaretatt. En kan ikke sitte passiv og senere klage på saksbehandlingen.

Av rettspraksis ser vi at lojalitetsplikten i avtaleforhold blir vektlagt, og det kan gjennom rettspraksis og juridisk litteratur se ut til at det eksisterer en lavere terskel ved brudd på lojalitetsplikten mellom partene, enn når terskelen for brudd på veiledning er nådd. Det vil si at tiltakshaverne i infrastrukturutbyggingsaker plikter å opptre lojalt ved avtaleinngåelsen, og det er

⁸⁷ Taraldrud (2011 s. 236)

⁸⁸ Nazarian (2007 s. 70)

⁸⁹ Nazarian (2007 s. 45-46)

i denne sammenheng verdt å nevne lojalitetskravet som stilles av tiltakshaver. Ved avtale om grunn- og rettighetserverv er det en grad av myndighetsutøvelse, og i den forbindelse taler det for at veiledning skal ytes selv under avtaleinngåelse. Veiledningen ved avtaleinngåelse er i tillegg med på å korrigere for partsulikheten mellom noen av partene. Ofte er privatpersoner uerfarne og ikke kjent med forholdene rundt grunnerverv, noe som også gjelder avtaleforholdene. For å rette på denne skjevheten er veiledning nødvendig. Dersom det hadde vært en ekspropriasjonssak hadde grunneier hatt krav på veiledning i forbindelse med saksbehandling, samt bistand av advokat under selve saken.

Etter lovtolkning gjennom å se i forarbeidene og rettspraksis, er konklusjonen at tiltakshaverne har en veiledningsplikt overfor grunneiere ved avtaleinngåelse knyttet til grunnerverv. Om plikten ikke kan anses så strengt at den følger direkte av forvaltningsloven § 11 vil det ulovfestede prinsippet om lojalitet komme til anvendelse. På bakgrunn av dette kan en se at tiltakshaverne plikter å veilede grunneierne. Her er rettstilstanden lik både i en ekspropriasjonssak som ved inngåelse av minnelig avtale.

6.2.4 Praksis hos Statens vegvesen

Hva sier håndbøkene om veiledning?

I Vegdirektoratets håndbok *Etiske retningslinjer* står det på side 10 at "en viktig faktor for å få et godt forhandlingsklima, er at berørte grunneiere får god informasjon, både om prosjektet generelt og om inngrep på egen eiendom spesielt". Vegvesenet nevner fire punkter for å opptre respektfullt ovenfor enkeltmennesket i grunnervervsprosessen⁹⁰, og punkt nr. 2 nevner "åpenhet". I denne sammenheng peker Vegvesenet på at alle fakta av betydning for grunnervervet skal legges på bordet. Vegvesenet forklarer dette nærmere på side 16: "Vi skal opplyse om de rettigheter grunneieren har. Vi skal gi råd når noen ber om det. Vi skal gi råd også i de tilfeller der vi ikke blir bedt om det, men der vi skjønner at grunneieren ikke har fått eller ikke har oppfattet/forstått den informasjonen han har fått. I veiledningsplikten ligger det at vi skal opplyse om grunneiers rettigheter til bistand/advokathjelp. Vi skal på et objektivt grunnlag informere om hvilke arbeidsmessige og erstatningsmessige fordeler slik bistand vil kunne føre til. Vi bør også gi informasjon om bruk av advokat i minnelige forhandlinger, spesielt i de tilfeller vi står overfor mindre ressurssterke grunneiere".

⁹⁰ Vegdirektoratet (1999 s. 13)

Vegdirektoratets håndbok *Forhandlinger* nevner viktigheten av sin egen opplysningsplikt sett i forhold til styrkeforholdet mellom partene: "Den som skal inngå avtale med vegvesenet blir orientert om alle forhold av betydning for saken".⁹¹ Vegvesenet vet at de ofte er den sterkeste parten i avtaleforholdet, og sier: "Dette innebærer at Statens vegvesen vil bli tillagt en utstrakt opplysningsplikt med hensyn til bestemmelsene i avtalen, hvordan selve ervervet vil arte seg, hvilken virkning veganlegget vil få for den gjenværende eiendom mv. Det er derfor svært viktig at den som skal inngå avtale med Statens vegvesen blir orientert om alle forhold av noen betydning for saken".⁹²

Veiledning sett fra grunneververs perspektiv

Grunneverver Næss sier at Vegvesenet er grundig hva gjelder å veilede grunneierne. Dette gjelder både i forkant av forhandlingene og under selve avtaleinngåelsen. Veiledningen er tiltenkt grunneieradvokaten som representerer grunneierne, og all viktig informasjon sendes per post til grunneierne med en kopi til grunneieradvokaten. All øvrig veiledning grunneierne trenger utenom informasjonsformidlingen foregår som oftest via e-post, da mellom grunneierrepresentant og grunneverver. Næss anser viktigheten av å holde en direkte dialog med grunneierne og ikke la alt gå gjennom advokaten. Ifølge han er dette vanlig praksis i prosjekter hos Vegvesenet. Når det gjelder grunneierens talsmann er det grunneierrepresentanten som har hovedansvaret, og de andre berørte grunneierne snakker gjennom grunneierrepresentanten i den aktuelle traséen.

Næss forteller at Vegvesenet utdelte brosjyren *Hva skjer – når Statens vegvesen erverver grunn?* til alle grunneierne i forhandlingsmøtet med hver enkelt grunneier. Grunneververen gjorde seg tilgjengelig for grunneierne under hele prosessen dersom de trengte noen form for veiledning underveis, og grunneieradvokaten bisto med veiledning under forhandlingene.

Veiledning sett fra grunneiers perspektiv

Grunneieren i E18-prosjektet starter med å si at han følte seg godt veiledet av Statens vegvesen, og hans synspunkt er at alle grunneierne fikk god informasjon om hvordan deres eiendom ville bli berørt. Grunneierne fikk god veiledning i planprosessen gjennom tilgjengelighet og informasjonsformidling, og grunneierrepresentanten nevner i denne sammenheng en busstur Vegvesenet tok med de berørte grunneierne. På bussturen ble alle berørte eiendommene befart, og dette anså grunneieren som et bra tiltak for informasjon om tiltaket på den enkelte eiendom. Under planprosessen fikk ikke grunneierne informasjon om grunnevervsprosessen og hva de kunne forvente av en slik prosess, og det ble ikke gitt spesiell veiledning med mindre grunneierne henvendte seg direkte til Vegvesenet. Grunneieren peker på at grunneierne fikk god veiledning i starten av grunnevervsprosessen. De fikk muntlig informasjon om hva de kunne forvente seg av

⁹¹ Vegdirektoratet (2010 kap 9, avsnitt fire)

⁹² Vegdirektoratet (2010 s. 40)

prosessen, og representanter hos Vegvesenet var tilgjengelige for grunneiere ved eventuelle spørsmål.

I forbindelse med forhåndstiltredelsesavtalen følte grunneieren en mangel i veiledningen. Avtalen ble sendt i posten for signering, og han hadde ikke hørt at det var engasjert en grunneieradvokat på deres vegne. De fikk således ingen informasjon om bakgrunnen for avtalen eller det rettslige grunnlaget. På bakgrunn av dårlig informasjon og manglende juridisk veiledning, sier han at *"jeg følte meg lurt inn i en avtale"*. Grunneierne ville ikke hindre anleggsstart, og signerte derfor avtalen. Han sier videre at ingen av grunneierne var kjent med avtaleformen, samt at de ikke visste hva de signerte på annet enn at de fikk en gitt rente fra datoen for underskrift til endelig utbetaling av erstatningen. Grunneieren sier han ikke fikk utdelt noen av Vegvesenets offentlige håndbøker vedrørende grunnerverv, det samme gjaldt brosjyren *Hva skjer – når Statens vegvesen erverver grunn?*. I denne sammenheng legger han til at det kan være momenter som er glemt i årene som har gått siden grunnervervet. Grunneierne fikk ingen juridisk veiledning av Vegvesenet i forbindelse med avtaleinngåelsen, men sa den juridiske veiledningen nok var tiltenkt grunneieradvokaten.

6.2.5 Praksis hos Statnett

Veiledning sett fra grunnerververs perspektiv

Fagansvarlig for grunn- og rettighetserverv, Tore Kim Lunde, sier at Statnett ikke veileder grunneierne om det rettslige grunnlaget for ekspropriasjon og grunnerverv. Konesjonssøknaden sendes til de berørte grunneierne og det rettslige grunnlaget finnes i den. Under det første informasjonsmøtet etter endelig vedtak presenterte Lunde grunnervervsprosessen. Her ble tidsperspektivet for prosjektet gjennomgått, deriblant grunnervervsprosessen. I den forbindelse ble grunnlaget for erstatningsoppgjør gjennomgått, samt annen relevant informasjon for de berørte grunneierne. Grunneierne fikk dessuten noe informasjon tilsendt i forkant av forhandlingsmøtet.

Grunneierkontakten som er den lokalplasserte personen fra Statnett har hovedansvaret for dialogen mellom Statnett og grunneierne, og i prosjektet hadde han ansvar for den daglige veiledningen. Ellers har grunneieradvokatene en sentral rolle, hvor de som blir representert ved advokat får all informasjon og veiledning direkte fra han. Den rettslige veiledningene er tiltenkt grunneieradvokatene, og Lunde kan fortelle at grunneierne som ikke var representert ved advokat, selv måtte ta initiativ til veiledning og kommunikasjon. Lunde sier i den sammenheng: *"De som velger å ikke være representert ved advokat ofte har en egeninteresse i å ta aktivt del i grunnervervsprosessen, og ønsker derfor å innhente all nødvendig informasjon på egenhånd"*.

Veiledning sett fra grunneiers perspektiv

Grunneier nr. 1 fortalte at grunneierne fikk god informasjon om formålet med prosjektet og hva de kunne forvente av prosessen, og det ble avholdt en del informasjonsmøter i planleggingsfasen. For denne personen fremstod det veldig klart, men som han selv sier: *"For meg var grunnervsprosessen veldig klar. Men jeg må si jeg er usikker på om dette skyldtes min egeninteresse i å lære dette og finne frem informasjon på egenhånd, eller om vi fikk klar informasjon i posten. Det husker jeg ikke".* Han følte det var enkelt å få tak i relevant informasjon, og sier: *"Nå er jo jeg veldig nysgjerrig, så det var enkelt for meg å få tak i all relevant informasjon".* Når det gjaldt veiledning under avtaleinngåelsen fikk ikke grunneierne veiledning fra Statnett, dette var grunneieradvokatens rolle, men stort sett gikk all kommunikasjon direkte mellom Statnett og advokatene. Ved behov for veiledning underveis og i forkant av forhandlingene var det Kvale, grunneierrepresentanten til Statnett, som holdt den daglige kontakten.

Grunneier nr. 2 følte de fikk nok og god informasjon. Han har vært med på en grunnervsprosess tidligere, da gjennomført av Statens vegvesen, så grunnerv var dermed ikke ukjent. Grunneierne i denne kommunen ønsket at all kommunikasjon skulle gå gjennom advokaten, og fikk presentert all relevant informasjon av betydning gjennom han. Dersom man tok direkte kontakt med Statnett, var de villig til å dele informasjon og veilede grunneierne. Veiledning i forhandlingene tok grunneieradvokatene seg av.

Grunneier nr. 3 fortalte at grunneierne kun hadde direkte kontakt med Statnett på møtene. Det var folkemøter tidlig i prosessen, og forhandlingsmøter senere. Fagansvarlig Lunde og Statnetts advokat Bjella ble oppfattet som arrogante på folkemøtene, og dette forundret grunneierne en del. Det ga grunneierne et negativt inntrykk av Statnett og deres holdning til grunneierne. Ellers gikk all kommunikasjon direkte mellom grunneieradvokat og Statnett. Personen følte at informasjonsformidling via post var en kald måte å formidle viktig informasjon og gi veiledning på, og det ble mye papirer med viktig informasjon å holde styr på. Grunneieren var positiv vedrørende å være bistått av advokat som sørget for den rettslige veiledningen og informasjonsformidlingen. Likevel synes grunneier nr. 3 det samme som nr.2 at Statnett veiledet grunneierne ved behov og ønske.

6.2.6 Oppsummering vedrørende praktisering av veiledning

Vurdering av Statens Vegvesen sin praktisering av veiledning

Grunneieren er inkonsekvent i sine uttalelser vedrørende dette punktet. Han starter med å redegjøre for hvor fornøyd han er i forbindelse med veiledningen, da spesielt med tanke på en befaringsstur han fikk tilbud om. Derimot avslutter han med å si at det var store mangler på veiledningen, spesielt i forbindelse med forhåndstiltredelsesavtalen. Statens vegvesen er en erfaren grunnerverver, og slik jeg ser det kan man spekulere i om er et strategisk valg å ikke informere grunneierne om bruk av advokat før tiltredelsesavtale er signert. Hva som er årsaken til at grunneierne ikke var opplyst om at deres egen grunneieradvokat jobbet med utarbeidelsen av forhåndstiltredelsesavtalen, er for meg uklart. Jeg ser også av intervjureferatet at grunneieren var klar over at det foregikk forhandlinger, men at det ikke virker som om han forstod at disse forhandlingene var tilknyttet forhåndstiltredelsesavtalen. Min personlige oppfatning er at grunneierne ikke visste hvor viktig forhåndstiltredelsesavtalen var for senere erstatningsoppgjør.

Vegvesenet sine representanter samt grunneieradvokaten burde vært mer synlig tidligere i prosessen med tanke på at forhåndstiltredelsesavtalen setter rammene for senere erstatningsoppgjør. Når det kommer til den senere delen av prosessen, det vil si tiltaksjordskifte og minnelig avtaleinngåelse, ble grunneierne tilbudt å benytte seg av advokat for å bistå med den rettslige veiledningen i retten. Dette er en god måte å opprettholde veiledningen på uten å havne i den vanskelige situasjonen hvor de sitter på begge sider av forhandlingsbordet.

Statens vegvesen sine offentlige retningslinjer kan bli ansett som en god måte å formidle informasjon på når det kommer til et så viktig og omfattende tema som grunnerverv. Likevel er det bemerkelsesverdig at de ikke formidler denne informasjonen til de berørte grunneierne. Statens vegvesen har ingen plikt til å dele ut sine retningslinjer. Allikevel skulle man tro at årsaken til utarbeidelse av heftene er å informere og veilede de berørte grunneierne på best mulig måte. Etter samtale med den berørte grunneieren i E18-prosjektet viser det seg at han ikke visste at Vegvesenet hadde offentlig tilgjengelige håndbøker om grunnerverv, verken om forhandling eller etiske retningslinjer. Han visste kun om heftet *Hva skjer - når Statens vegvesen erverver grunn?*. I samsvar med veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11 og lojalitetsplikten i kontraktsforhold, ser det ut til at Vegvesenet har reddet seg inn på egne feil ved at de tilbød juridisk bistand som skulle ta seg av den rettslige veiledningen.

Vurdering av Statnett sin praktisering av veiledning

Det er urovekkende at Statnett sin holdning vedrørende å informere om det rettslige grunnlaget er lagt på bakgrunn av at grunneierne skal lese seg frem til det i konsesjonssøknaden.

Konsesjonssøknader er lange og omfattende, og det meste av informasjonen i den tykke blekken er ikke relevant for grunneierne. Det kan trekkes en parallell med Statnett sin passive informasjonsformidling og grunneiernes synspunkt om at de ikke har fått veiledning. Ifølge Statnett er veiledningen på det rettslige grunnlaget tiltenkt advokaten. Etter intervju med Lunde fremkommer det at advokatbistanden som ble koblet inn så tidlig i prosessen, var et unntak. Det er med andre ord ikke vanlig at grunneierne får veiledning fra advokaten i søknadsprosessen. Etter min mening er dette en stor mangel ved Statnett sin håndtering av grunneiernes veiledning. Det rettslige grunnlaget bør komme tydeligere frem, og ikke bare henvises til konsesjonssøknaden. Det kan bli for mye informasjon, slik at det viktigste i verste fall vil bli oversett av den alminnelige grunneier. En kan se dette som et klassisk eksempel på informasjonsstøy, der man rett og slett får for mye informasjon slik at viktige elementer kan bli oversett. Dokumentene grunneierne får tilsendt er tungt stoff, og det er vanskelig å skille ut det som er aktuelt. I forhandlingene knyttet til avtalevilkårene var all veiledningen gjort av grunneieradvokatene, og i denne delen av prosessen var det positivitet fra begge parter vedrørende denne fremgangsmåten rundt veiledning. Grunneiernes synspunkt i prosjektet var at de var skuffet over hvor lite forhandlingsrom som ble gitt. Statnett var tøffe og vanskelige i forhandlingene, en oppfatning også fagansvarlig delte. Grunneieradvokatene syntes derimot tilbudet i rammeavtalen fra Statnett var bra, og de kom til enighet.

6.2.7 Diskusjon om grunneiers rett til veiledning

Gjennom mine juridiske analyser er konklusjonen at staten gjennom infrastrukturutbyggerne Statens vegvesen og Statnett, plikter å veilede grunneierne ved avtaleinngåelse. Plikten er lovbestemt gjennom forvaltningsloven § 11, og rettspraksis synes å vise at plikten også gjelder forhold ved avtaleinngåelse. Lojalitetsprinsippet supplerer kravet til veiledning, og er et ulovfestet krav som skal sikre lojal oppførsel fra begge parter ved kontraktsforhold. Ettersom styrkeforholdet ofte er skjevfordelt, slik også informantene påpeker, stilles det strenge krav til den erfarne part. En del av å opptre lojalt er å sørge for informasjon til den svakeste part. Retten har en begrenset utvidelse av veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11 når det gjelder avtaleinngåelse ved grunnerverv. Det stilles krav til at tiltakshaverne på eget initiativ undersøker hvem som har behov for veiledning, men det settes også en plikt til at partene som har behov for veiledning sørger for å bli veiledet. Etter undersøkelsen av praksis i Statens vegvesen og Statnett ser det ut til at de begge veileder partene ved hjelp av advokatbistand. På denne måten unnlater tiltakshaverne å veilede sin

egen motpart i forhandlingene. Dette kan også bidra til å jevne ut styrkeforholdet mellom partene, og grunneierne virker generelt positivt innstilt til å bli bistått av en advokat.

En viktig mangel fra begge tiltakshaverne er likevel verdt å nevne. I Statens vegvesen synes det å være svak veiledning vedrørende når i prosessen advokaten kommer inn i bildet. Sett fra Vegvesenet sin side kom det tydelig frem at advokaten var koblet inn i forbindelse med forhandlingene knyttet til forhåndstiltredelsesavtalen, mens grunneieren ikke hadde oppfattet dette forholdet. Her er det ord mot ord, men beskyttelsen skal være til fordel for grunneier, og da hadde det vært hensiktsmessig om han hadde blitt bedre underrettet om forholdet. Om mangelen er så alvorlig at vi kan si det er et brudd på forvaltningslovens § 11 vil jeg ikke påstå. Grunneieren fikk rettsbeskyttelse gjennom advokaten, men mangelen på veiledning gikk på det forhold at grunneierne visste at advokaten var inne i bildet for å veilede. Det kan tyde på at det foreligger en mangel fra grunneieradvokaten sin side. Hva gjelder lojaliteten vil jeg si at begge parter er delskyldig i misforståelsen. Grunnerververen burde gitt bedre informasjon om veiledning fra advokaten, og advokaten selv burde kontaktet grunneierne personlig. Sett fra grunneierne sin side kunne de på eget initiativ henvendt seg til Vegvesenet vedrørende at forhold ved avtalen var uklare. Dersom de hadde henvendt seg til Vegvesenet hadde de sannsynlig blitt henvist til sin grunneieradvokat.

I prosjektet til Statnett vil jeg trekke frem det forhold at Statnett utelater å veilede grunneierne i søknadsfasen om deres rettigheter og rettslige posisjon. Grunneierne overlates til seg selv hva gjelder å lese seg frem til disse forholdene i konsesjonssøknaden. Dersom Statnett fortsetter med denne praksisen burde de betale for ekstern hjelp for å bistå med veiledningen, for eksempel en grunneieradvokat som grunneierne kan henvende seg til. Ellers har grunneieradvokatene vært tilgjengelig hva angår veiledning i forhandlingene, samt ved selve avtaleinngåelsen. Det er i søknadsfasen at Statnett i liten grad har veiledet partene. Brudd på lojalitetsprinsippet kan en ikke si det er, ettersom det er for tidlig å snakke om kontraktsforhold i søknadsfasen av konsesjon. Jeg vil ikke påstå mangelen er så alvorlig at det er brudd på forvaltningsloven § 11. Det Statnett bør gjøre ved senere prosesser er å hente ut den informasjonen som angår grunneierne i søknaden. Det skal i den forbindelse veiledes om *"gjeldende lover og forskrifter og vanlig praksis på vedkommende saksområde"* jf. forvaltningsloven § 11 annet ledd, bokstav a.

Ser vi på veiledningsplikten i forhold til Vegvesenet sine offentlige håndbøker, vil jeg peke på at grunneierne i prosjektene ikke ble underrettet om disse. Selv ikke i prosjektet utført av Vegvesenet ble de relevante håndbøkene presentert. Det gjelder heftene om *Etiske retningslinjer og Forhandlinger*. Håndbøkene ble i sin tid laget for å veilede grunnerververne, men jeg vil si de er av

interesse også for berørte grunneiere samt andre med interesse for grunnerverv. Det er enkelt å finne håndbøkene på nett, men det er så å si umulig dersom man ikke vet at det eksisterer håndbøker om grunnerverv. Hvordan andre grunnervervsetater benytter seg av håndbøkene er for meg ukjent. Ifølge seksjonsleder for grunn- og rettighetserverv i Statnett benytter de seg av de etiske retningslinjene. Fagansvarlig Lunde sier i den sammenheng at retningslinjene ikke ble benyttet ved prosjektet Sima-Samnanger. Det som videre er verdt å nevne i denne sammenheng er at Statens vegvesen sitt hefte, *Hva skjer - når Statens vegvesen erverver grunn?*, er veldig informativt og veiledende hva gjelder forventninger til en slik prosess som grunnerverv er. Dette er noe Statnett samt andre som ikke har lignende informasjonsskriv bør ta lærdom av, ved å utarbeide et lignende hefte som gir et overblikk over grunnervervsprosessen.

Etter lovundersøkelsene og en sammenfatning av praksis, har både Statens vegvesen og Statnett utført sin veiledningsplikt i samsvar med hva som rettslig kreves av deres posisjon i avtaleinngåelsen. Begge har et forbedringspotensial, men jeg kan på bakgrunn av mine undersøkelser si at plikten er overholdt. Jeg vil likevel peke på at lojalitetsprinsippet er det prinsippet av størst betydning i kontraktsrettens sammenheng. Når det er sagt har jeg pekt på at begge tiltakshaverne bærer på lojaliteten i kontraktsforhold ved å dekke kostnadene til advokatbistanden for grunneierne. På denne måten ivaretar både Statens vegvesen og Statnett grunneierens partsrettighet vedrørende veiledning.

6.3 Advokatbistand

I enkelte tilfeller benyttes juridisk bistand for å veilede grunneiere i grunnervervssaker. I forhold til det foregående prinsipp om veiledning ved avtaleinngåelse henger advokatbistand tett sammen med denne plikten. Jeg skal i den følgende analysen se på hvilke krav grunneierne har til å få advokatbistand i forbindelse med inngåelse av minnelig avtale ved grunn- og rettighetserverv, da dette er en rett parten har krav på i en ekspropriasjonssak.

6.3.1 Oreigningslova

Ved ekspropriasjon har berørte grunneiere og rettighetshavere krav på å få dekket juridisk bistand etter oreigningslova § 15. I lovforarbeidet i kapittel XVII under § 15 fremkommer det at søkeren (Statens vegvesen og Statnett) skal: *"kunne pålegges å erstatte den annen part de utgifter som har vært nødvendige til varetagelse av hans tarv under saken"*.⁹³ Bestemmelsen regulerer perioden frem til ekspropriasjonsvedtaket foreligger, og en ser av departementets uttalelse at eksproprianten skal

⁹³ Ot.prp.nr. 43 (1957) s. 93

bære kostnadene. Departementet uttaler: *"Departementet er imidlertid enig med Skogbruksforeningen av 1950 og Skogeierforbundet og Bondelaget i at det bør være anledning til å pålegge den som ønsker å ekspropriere, å erstatte den annen part hans utlegg til sakkyndig bistand. Grunneieren må ha anledning til å gjøre innsigelser gjeldende mot ekspropriasjonen, og herunder kan det være nødvendig å gjøre bruk av juridisk eller teknisk bistand. Utgiftene hertil kan sies å bli påtvunget ham av den mulige ekspropriet, og det er da naturlig at utlegget kan bli godtgjort. Dette gjelder særlig hvis resultatet av saken blir at ekspropriasjonsrett nektes, men det samme bør være tilfellet selv om resultatet blir det motsatte".*⁹⁴

Det synes av forarbeidet at grunneierne har krav på å få dekket nødvendige utgifter til juridisk bistand før endelig vedtak foreligger, det vil si i plansøkefasen. Et tyngende argument er at grunneierne kan få utgifter som blir *"påtvunget"*. Departementet legger vekt på at grunneierne kan trenge juridisk bistand til innsigelsesadgangen, i tillegg til annen bistand i denne tidligfasen. De berørte grunneierne av de ulike alternativene står ovenfor en myndighetsutøvelse, og det kan tenkes det er derfor departementet har vektlagt dette forholdet. Justiskomiteen sier seg enig i uttalelsen og mener at ekspropriet skal få dekket sine kostnader til sakkyndig hjelp, her inkludert juridisk bistand.⁹⁵

Rettspraksis

Rettspraksis synes å gjenspeile tankegangen om å få dekket kostnader til juridisk bistand i en tidligfase. Rt. 1993 s. 449 viser forholdet hvor retten skulle fastsette utgiftene til nødvendig juridisk bistand med Hvaler kommune som ekspropriet. Ekspropriaten mente å ha krav på å få dekket kostnader for juridisk bistand i forbindelse med forhandlingene om tiltredelse, samt klage på tiltredelse. Høyesterett kom frem til at den private part hadde krav på å få dekket utgiftene til juridisk bistand i forbindelse med forhandlinger rundt avtale om tiltredelse, i tillegg til å kunne klage på avtalen. Lagmannsretten kom frem til et domsresultat som omfattet tidspunktet for grunneiers rett til advokat. Agder Lagmannsrett kom ved enstemmig dom i LA 2014-176382 frem til at tiltakshaver ikke plikter å dekke juridiske kostnader knyttet til klage på konsesjonsvedtaket, i samsvar med oreigningslova § 15 annet ledd. Dommen er fremdeles ny, og det finnes dermed ingen oppfølger som kan gi en indikasjon på hvor tidlig kostnadene skal dekkes.

Ombudsmannen har uttalt seg vedrørende dekning av juridisk bistand i tidligfase. En klager krevde å få sine utgifter dekket etter forvaltningsloven § 36. Kommunal- og regionaldepartementet avviste kravet på bakgrunn av at bestemmelsen ikke fikk anvendelse, dette fordi forholdet reguleres av

⁹⁴ Ot.prp.nr. 43 (1957) s. 33

⁹⁵ Innst. O. VII (1959) s. 10-11

oreigningslova § 15. Videre blir det nevnt at det er skjønnsrettens oppgave å avgjøre ekspropriatens rettigheter. Ombudsmannen uttalte at oreigningslova § 15 får anvendelse på saker om forhåndstiltredelse etter oreigningslova § 25.⁹⁶ I sine avsluttende ord sier ombudsmannen: *"Synspunktet er at eksproprianten bør dekke alle utgifter knyttet til ekspropriasjonen fordi dette er en sak/inngrep mellom to (private) parter. Jeg har forståelse for denne innvendingen, selv om ekspropriasjon ikke er den eneste typen forvaltningssak som i hovedsak gjelder forhold mellom private parter. Man kan gjerne mene at også utgiftene i klagesak, der vedtaket endres til gunst for ekspropriaten, bør dekkes av eksproprianten. Det er imidlertid mitt syn at en avskjæring av krav etter fvl § 36 første ledd krever et klarere rettsgrunnlag enn det som foreligger i dag. Etter denne gjennomgangen, finner jeg å kunne legge til grunn at fvl § 36 første ledd får anvendelse ved siden av orl § 15 annet ledd".*⁹⁷ Justis- og politidepartementet uttalte at oreigningslova § 15 er *lex specialis*, slik at den vil gå foran forvaltningsloven § 36 ved overlapping.

6.3.2 Skjønnsprosessloven

Ved ekspropriasjon har berørte grunneiere og rettighetshavere krav på å få dekket *"nødvendige utgifter"* i skjønnsaken etter skjønnsprosessloven § 54 første ledd. Bestemmelsen trer i kraft når skjønnsbegjæring er sendt inn. Dersom grunnervervet går til skjønn må eksproprianten dekke alle omkostningene, både saksomkostninger for seg selv og grunneierne samt kostnader til *"nødvendig"* advokatbistand, jf. skjønnsloven § 54 annet ledd. Vedrørende hva som er nødvendige kostnader, ser man av lovens § 54 annet ledd et vurderingselement om at *"likeartede interesser som ikke står i strid, bør nytte samme juridiske og tekniske bistand"*. Som berørte grunneiere har de felles interesser, og bestemmelsen åpner for at ekspropriant kan kreve at ekspropriatene benytter seg av samme juridiske person. Utredningene til loven lyder som følger: *"Reglene omfatter både de lovbestemte utgifter med en skjønnsak og partenes utlegg til juridisk og teknisk hjelp. Ved underskjønn skal saksøkte etter lovutkastet ha en ubetinget rett til å få erstattet alle disse utgifter for så vidt retten finner at de har vært nødvendige".*⁹⁸ Odelstingsproposisjonen uttaler seg om endringene i skjønnsloven § 54 og begrunner med at *"den saksøkte blir påtvunget utgifter for å ivareta sine interesser og det er da rimelig at han får dekket alle nødvendige utgifter".*⁹⁹

⁹⁶ SOMB-2006-64 (2006 s. 252)

⁹⁷ SOMB-2006-64 (2006 s. 252) s. 256

⁹⁸ NUT 1969: 2 s. 85

⁹⁹ Ot.prp.nr.62 (1981-1982) s. 51

Rettspraksis

Av rettspraksis har jeg funnet frem til Rt. 1993 s. 89. Tvisten i saken gjaldt grunneiers omkostninger i forbindelse med forhandlinger med kommunen om en eventuell minnelig ordning. I en sak om skjønn etter veglova § 53 var skjønnsbegjæringen blitt trukket tilbake. Av betydning for senere tolkning sier Høyesterett: "Og arbeid utanom saka, eller før saka, kan koma inn under § 54 dersom det likevel beinveges kjem til nytte for arbeidet i saka. Å fastleggja eksakte grenser for kva som fell inn under § 54 let seg knapt gjera, ein lyt i stor mun sjå på kva som er naturleg og rimeleg".¹⁰⁰ Høyesterett kom frem til at grunneieren hadde krav på å få dekket kostnadene knyttet til juridisk bistand under de minnelige forhandlinger, når bistanden gjelder arbeid som kommer til nytte i en eventuell skjønns sak dersom enighet ikke oppnås jf. skjønnsprosessloven § 54. Vurderingselementet er hva som er "naturlig og rimelig".

6.3.3 Forvaltningsloven

I forvaltningsloven § 12 finner vi bestemmelsen om juridisk bistand, hvor første ledd lyder: "En part har rett til å la seg bistå av advokat eller annen fullmektig på alle trinn av saksbehandlingen". Bestemmelsen i forvaltningsloven § 12 omhandler advokatens rolle som fullmektig i saksbehandlingssaker, men den nevner ikke forholdet rundt dekning av kostnadene til advokaten. Dersom en grunneier engasjerer en advokat på eget initiativ etter denne bestemmelse må personen dekke utgiftene selv. Forvaltningsloven § 36 gir rett til dekning av advokatbistand etter nærmere angitte forutsetninger dersom bistanden har vært nødvendig for å få omgjort et uriktig enkeltvedtak. § 36 gjelder forholdet mellom en part og det forvaltningsorgan som har fattet enkeltvedtaket. Dermed faller ikke bestemmelsen under forholdet om avtaleinngåelse mellom ekspropriant og ekspropriat inn under § 36.

6.3.4 Oppsummering av det rettslige grunnlaget for juridisk bistand

Etter analyse av lovbestemmelser, lovforarbeider, rettspraksis og uttalelser fra ombudsmannen, finner jeg ingen lovbestemmelse som direkte regulerer spørsmålet om grunneier har rett til å få dekket advokatutgifter ved inngåelse av avtale. Det fremstår helt tydelig at ekspropriater har krav på å få dekket kostnader knyttet til skjønnsbehandlingen. Så snart en grunneier avstår fra ekspropriasjon som fremgangsmåte er forholdet ikke lenger omfattet av lovverket.

I Rt. 1993 s. 89 kom Høyesteretts kjæremålsutvalg frem til at grunneieren skulle få dekket kostnader han hadde hatt i forbindelse med en ekspropriasjonssak mot kommunen, jf. skjønnsprosessloven § 54. Det ble slått fast at arbeid utenom eller før skjønns saken kan bli

¹⁰⁰ Rt. 1993 s. 89, s. 93

dekket etter § 54 dersom det direkte kommer til nytte. Eksakte grenser for hva som faller innunder § 54 lot seg ikke trekke. Vurderingselementet må bero seg på hva som er "naturlig og rimelig", og bistanden må komme til nytte i en eventuell skjønns sak. Kjennelsen viser en utvidet tolkningen av bestemmelsen, men jeg har ikke funnet en oppfølger. Det er en interessant observasjon, og det kan fremgå av avgjørelsen at skjønnsprosessloven § 54 i noen tilfeller kan omfatte juridisk bistand til forhandlingene i forbindelse med avtaleinngåelse. Det en kan se er at en grunneier rettslig sett ikke har krav på å få dekket kostnader i forbindelse med juridisk bistand knyttet til avtaleinngåelse ved grunn- og rettighetserverv.

6.3.5 Praxis hos Statens vegvesen

Hva sier håndbøkene?

I Vegvesenet sine håndbøker er det skrevet om dekning av juridisk bistand ved minnelig avtaleinngåelse. I Vegdirektoratets håndbok *Forhandlinger* fremkommer det at grunneiere i utgangspunktet ikke har krav på å få dekket juridisk bistand under forhandlingene om grunnerverv.¹⁰¹ De nevner prinsippet i skjønnsprosessloven § 54, og Direktoratet skriver i den sammenheng at juridisk bistand bør anvendes ved forhandlinger rundt inngåelse av minnelig avtale. Gjennom beskrivelsen informeres grunneierne om at de ikke har krav på juridisk bistand, men at Vegvesenet ser fordelene av at grunneierne blir representert ved advokat.

I brosjyren *Hva skjer - når Statens vegvesen erverver grunn?* omtales juridisk bistand. Under overskriften *Bør du bruke advokat ved forhandlinger?* står det at det i de fleste tilfeller ikke er nødvendig å koble inn advokat.¹⁰² Vegvesenet skriver videre at de ikke plikter å dekke grunneiers utgifter til advokat i forhandlinger. Ettersom kostnadene til juridisk bistand i utgangspunktet ikke dekkes, anbefaler de å kontakte Vegvesenet før advokat blir engasjert.

Advokatbistand sett fra grunnerververs perspektiv

I E18-prosjektet fikk grunneierne beskjed om å organisere seg da reguleringsplanen ble vedtatt, og de fikk tilbud om å engasjere en advokat. Denne advokaten valgte de selv, men her fikk grunneierne anbefalt Bjerknes Wahl-Larsen AS (nå: Wahl-Larsen Advokatfirma AS). Grunnerverver Næss nevner at advokaten i de fleste tilfeller bidrar til å "beskytte rettsikkerheten" til grunneierne hva gjelder juridiske spørsmål. Næss har likevel inntrykket av at grunneierne blir mer "stivbeinte" så snart advokaten kommer inn i bildet. For å informere om juridisk bistand ble brosjyren *Hva skjer - når Statens vegvesen erverver grunn?* utdelt i forbindelse med forhandlingene. Næss sier det er vanlig at

¹⁰¹ Vegdirektoratet (2010 s. 37-38)

¹⁰² Vegvesen (Hva skjer s. 12)

grunneiere får tilbud om å engasjere advokatbistand når prosjektene er av denne størrelsen, men at det er mer uvanlig når prosjektene og tiltakene er mindre.

Advokatbistand sett fra grunneiers perspektiv

Grunneieren sier tilbudet om å engasjere en advokat var noe de fikk under informasjonsmøte som ble avholdt like etter at reguleringsplanen var vedtatt, og grunneierne hadde fått sterke anbefalinger om å velge advokat Wahl-Larsen på grunn av hans erfaring på området. Det følte trygt å ha en erfaren advokat, og de valgte etter anbefaling fra Vegvesenet. Grunneieren sier at grunneierne følte advokaten talte deres sak, men at han kjente Vegvesenet for godt. De satt igjen med et inntrykk av at advokaten var for snill med Vegvesenet, og deres oppfatning var at advokaten kunne presset mer i forhandlingene. Grunneieren sier det ble en del selvstendig arbeid ettersom advokaten var, sitat: *"for snill mot Vegvesenet"*. I tillegg var advokaten opptatt med andre saker og hadde dermed ikke tid til å snakke per telefon. Dialogen mellom grunneierne og advokat foregikk derfor stort sett per e-post, med svartid på to til tre dager.

Da grunneierne skulle til jordskifteretten for behandling, ble advokatkostnadene dekket av Vegvesenet. Grunneierne synes ikke advokatbistanden fungerte overhodet, og de var skuffet over at de måtte representere seg selv og sine egne saker i retten. Informanten følte dette bidro til at de fleste holdt tilbake gode argumenter, nettopp for å skåne sine naboer. Grunneiernes synspunkt var at advokaten burde tatt jobben med å prosedere sakene. Ingen av grunneierne hadde vært med på noe lignende, og visste dermed ikke hva de kunne forvente seg av prosessen og utfallet i jordskifteretten. Det ble gitt lite informasjon om prosessen av deres egen advokat, samt av vegvesenet forøvrig.

6.3.6 Praksis hos Statnett

Advokatbistand sett fra grunnergivers perspektiv

Grunneierne i prosjektet Sima-Samnanger fikk tilbud om å engasjere advokat allerede i søknadsfasen, men dette er ikke vanlig praksis hos Statnett sier Lunde. Det er vanlig at advokatene blir koblet inn når endelig vedtak foreligger. Grunnen til at advokatene kom inn i bildet tidligere enn vanlig skyldtes klagebehandlingen i planprosessen, som forøvrig resulterte i at planprosessen ble lengre enn normalt. Grunneierne hadde advokatbistand under hele prosessen, både i planfasen og helt frem til dagens avsluttende fase. Advokatene spilte en viktig rolle i forhandlingsprosessen om rammeavtalen, og all kommunikasjon gikk direkte mellom Statnett og advokaten, hvor advokaten videreformidlet informasjonen til grunneierne. Det var likevel en god del grunneiere som valgte å ikke være representert ved advokat, og da gikk kommunikasjonen mellom Statnett og grunneier.

Lunde sier at Statnett anser det hensiktsmessig å dekke juridisk bistand, men at de har et krav om at det skal være "nødvendige utgifter". Definisjonen av hva som er *nødvendig* fremstår ikke like klart. Statnett signaliserer tidlig i grunnervervsprosessen at grunneierne bør samle seg for å engasjere et fåtall advokater. Lunde mener det var fem-seks stykker i dette aktuelle prosjektet, men da det nærmet seg avtaleinngåelse var tallet redusert til tre advokater som da representerte alle grunneierne. Statnett tilbyr stort sett at grunneierne kan benytte advokat, men ved enkeltvis grunnerverv og rettighetsserverv foregår prosessen uten bistand.

Lunde forteller at Statnett i disse dager arbeider med et informasjonsskriv som kan brukes på senere prosjekt vedrørende juridisk bistand. Skrivet er tenkt som et informasjonsskriv som kan sendes til berørte grunneiere og deres advokater, og dreier seg blant annet om hva Statnett mener med "nødvendige" kostnader.

Advokatbistand sett fra grunneiers perspektiv

Grunneier nr. 1 valgte å ikke være representert ved advokat før ved avtaleinngåelsen, og sier: "*Det skyldes nok min egeninteresse for prosessen, og jeg synes det var spennende å ta del i informasjonsutvekslingen både som berørt grunneier og som grunneierrepresentant*". Hans personlige oppfatning var at det hadde blitt færre møter og mindre papirer dersom grunneierne ikke hadde blitt representert av advokater, og han mener det gikk med mye tid på advokatmøter. På den annen side sier han at advokatene var flinke til å holde grunneierne oppdatert på informasjon og deres juridiske rettigheter. Han peker videre på at Statnett hadde en positiv innstilling til å engasjere advokat for grunneierne. På et tidspunkt i prosessen fikk grunneierne beskjed om å organisere seg bedre, da det var altfor mange advokater. Resultatet var at alle grunneierne ble representert av to-tre advokater.

Grunneier nr. 2 fortalte at Statnett tidlig i prosessen opplyste at grunneierne kunne engasjere advokat, men husket imidlertid ikke eksakt hvor tidlig dette skjedde. Advokatene foretrakk at all kommunikasjon gikk direkte mellom Statnett og advokatene. Grunneieren synes det var en hensiktsmessig løsning ettersom det var mange berørte grunneiere, og det ble dermed en god struktur på informasjonsformidlingen og øvrig veiledning. Grunneieren visste om andre grunneiere som, sitat: "*hadde Statnett helt i vrangstrupen og brente uåpnede konvolutter*". Han poengterte med dette eksempelet viktigheten av å bli representert ved advokat.

Grunneier nr. 3 legger til slutt til at advokatene var spesielt viktig i forhandlingsmøtene. Hans inntrykk var at advokatene kjempet grunneiernes sak på en god måte, og advokatene var tilgjengelige for grunneierne under hele prosessen. Han var fornøyd med deres innsats, likevel

synes han at de høye advokatkostnadene var et paradoks i forhold til de "lave" erstatningene grunneierne fikk.

6.3.7 Oppsummering vedrørende praktiseringen av advokatbistand

Vurdering av Statens vegvesen sin praktisering av advokatbistand

I E18 Østfold-prosjektet ble det som nevnt anbefalt en bestemt advokat, som riktig nok hadde mye erfaring på området da han hadde hatt mye kontakt med Vegvesenet tidligere gjennom liknende prosjekt. Fordelen med å velge anbefalt advokat er personens erfaring på området, og noe som kan vise seg å være nyttig i forhandlingssammenheng. Likevel er ulempen at advokaten kan ha etablert nær kontakt med tiltakshaverens representanter. På den annen side kan det være at grunneieradvokaten erfaringsmessig anså Vegvesenets tilbud som godt, og at det dermed ikke var noe å forhandle om. Grunneierens negative syn på den vennskapeligheten som grunneieradvokaten viste kan således være uberettiget. Advokaten var ikke like tilgjengelig som grunneierne ønsket og det er da positivt å se at Vegvesenet bøter på fraværet ved å være tilgjengelige for alle grunneierne ved henvendelser.

Vurdering av Statnett sin praktisering av advokatbistand

Mitt inntrykk er at Statnett har friere tøyler hva gjelder å engasjere advokat på vegne av grunneierne. De har også retningslinjer de følger, og ordet "nødvendige kostnader" kommer igjen også hos Statnett sin praktisering. Grunneierne hos Statnett hadde utelukkende positive tilbakemeldinger på egen juridisk bistand. Grunneier nr. 2 peker på at grunneieradvokaten sørget for informasjonsformidling og veiledning for alle grunneiere. Dette viser seg å være særdeles hensiktsmessig når grunneiere ikke åpner brev fra Statnett på grunn av irritasjon, og man ser da betydningen av å ha en advokat til å formidle relevant informasjon, samt videre representere grunneierne. Av dette forhold ser en at utenforstående veiledning kan fungere meget godt. Grunneiernes felles konklusjon er at advokaten ivaretar grunneierne på best mulig måte. Det er også en stor fordel at grunneieradvokaten er en ekstern person som ikke har noe forhold til Statnett. Dette bidro til å øke troverdigheten om at advokaten kjempet grunneiernes sak på best mulig måte. Det er positivt å se at Statnett er interessert i å bære kostnadene for advokatbistand, og jeg anser dette som en selvfølge da én fagansvarlig ikke kan kommunisere godt nok med flere hundre berørte grunneiere. Likevel ser vi at aktiv bruk av advokater resulterer i høye kostnader, noe som ble lagt merke til av grunneierne. Dette peker spesielt grunneier nr. 3 på som et paradoks sett i forhold de erstatningene grunneierne selv fikk.

Sammenligning av praksis

Det som skiller Statens vegvesen og Statnett sin bruk av grunneieradvokater er advokatenes aktive rolle i veiledningen og informasjonsformidlingen. Statnett er ifølge grunneierne positive til å dekke kostnader knyttet til den juridiske bistanden. Statens vegvesen på sin side tok på seg mesteparten av kommunikasjonsansvaret selv. Mitt inntrykk er at Statnett har en lavere terskel for å dekke advokatbistand, mens Statens vegvesen er noe mer restriktiv rundt hva som dekkes. Dette kan skyldes størrelsen på prosjektene og antall fagansvarlige per prosjekt, samt hvor mange personer de har ansvar for. Næss hadde Vegvesenet sitt prosjekt ansvaret for 18 grunneiere, mens Lunde i Statnett hadde ansvaret for ca. 300 grunneiere. Av denne differansen ser vi at Statnett har et større behov for utenforstående juridisk bistand på grunn av deres organisasjonsform. I tillegg peker de på at dette ivaretar grunneierne på best mulig måte, tross de høye kostnadene det medfører. Statens vegvesen med sin praksis oppnår mer direkte kontakt med de berørte grunneierne, og skaper dermed et forhold direkte med de berørte grunneierne. En kan tenkes at Statens vegvesen sin definisjon av "nødvendige advokatkostnader" er at grunneierne skal ha en juridisk kontaktperson, men at de på egenhånd tar seg av hovedtyngden rundt veiledningen og informasjonsformidlingen. Vi kan av fremstillingen se at det er flere måter å bruke juridisk bistand knyttet til grunn- og rettighetserverv, da med tanke på avtaleinngåelse. Statnett har en mer passiv rolle og overlater veiledning og bistand til grunneieradvokatene, i tillegg til å bære alle kostnadene for dette. Vegvesenet dekker den juridiske bistanden dersom det er nødvendig i prosessen, slik som i forhandlingene. Den resterende kommunikasjonen holder de derimot selv, og da direkte med de berørte grunneierne.

Skjønnsprosessloven § 54 pålegger ikke Statens vegvesen eller Statnett å dekke kostnadene knyttet til minnelig avtaleinngåelse. Ifølge Vegdirektoratets håndbok om forhandling sier Vegvesenet at de i utgangspunktet ikke dekker slike utgifter, men at de i noen tilfeller gjør det likevel, slik som i E18 Østfold-prosjektet. Vegvesenet har dermed oppfylt lovkravene etter skjønnsprosesslovens § 54, og det samme gjelder Sima-Samnanger prosjektet til Statnett.

6.3.8 Diskusjon om grunneiers rett til å få dekket advokatbistand

Det finnes ingen lovbestemte eller ulovfestede regler om at eksproprianten skal dekke utgifter for advokatbistand når det inngås minnelig avtale. Det vil si at grunneierne ikke har rett til å engasjere en advokat på kjøperens regning når de velger å gå bort fra ekspropriasjonsinstitusjonen. Når det er snakk om ekspropriasjon skal kjøperen etter skjønnsprosessloven § 54 dekke saksomkostningene til både seg selv og selgeren. Dette gjelder da også advokatkostnadene for grunneier. Etter eksempelprosjektene å dømme, samt grunnervervenes svar i intervjuet, ser det ut

til at det er vanlig å dekke selgerens utgifter til advokat ved minnelig avtaleinngåelse i store prosjekter. Etter skjønnsprosessloven § 54 annet ledd dukker ordet "nødvendig" opp. Det er de nødvendige kostnadene som skal dekkes, og her ser vi at både Statnett og Statens vegvesen setter krav til antall advokater som benyttes for juridisk hjelp.

Det er ikke lovpålagt at eksproprietene dekker de juridiske kostnadene ved forhandlinger og inngåelse av minnelige avtale. Dersom resultatet skulle blitt avtalebrudd, som vil si at partene ikke kom til enighet ved inngåelse av avtalen, er spørsmålet om kostnadene må dekkes. Etter Rt. 1993 s. 89 så vi at kommunen som ekspropriet måtte dekke utgiftene ekspropriaten hadde hatt i tidligfasen som "*direkte kommer til nytte for saken*". Ekspropriet fikk da dekket kostnadene som gjaldt minnelig forhandlinger. Noe oppfølging på dommen synes ikke, og det vil derfor bli et tolkningsspørsmål i hvert tilfelle. Av skjønnsprosessloven § 54 fremgår det ikke et krav om at ekspropriatene selv kan velge advokat. Av praksis i eksempelprosjektene stod grunneierne fritt til å velge advokat. Likevel ser vi av Vegvesenet sitt prosjekt at de kommer med anbefaling dersom grunneierne ønsker det. Ved at grunneierne selv har valgt ut advokaten bidrar det til å sikre at man ikke får tilfeller hvor ekspropriaten har valgt ut en advokat som anses å "jobbe med" tiltakshaveren. Dette sikrer videre lojaliteten mellom grunneier og grunneieradvokat. En kan tenke seg en situasjon hvor tiltakshaveren velger en advokat som "spiller litt på begge lag", noe som ingen advokat vil ha på sitt rykte. Da fungerer ikke den juridiske bistanden optimalt, og grunneierne får ikke ivaretatt sine interesser på best mulig måte. Gjennom E18-prosjektet ser vi konsekvensen av å benytte seg av en advokat som har samarbeidet mye med Vegvesenet tidligere, og risikoen er at man kan få en advokat som samarbeider "for godt" med Vegvesenet ved at advokaten er godt kjent med personene i organet. Fra advokatens side kan forholdet være uforskyldt. En ekstern advokat som har samarbeidet med et organ tidligere kan ivareta grunneierens rettigheter på like god måte som en som ikke har forholdt seg til organet tidligere. Skepsisen fra den intervjuede grunneieren hos Vegvesenet kan også skyldes andre forventninger enn hva grunneieradvokaten fikk forhandlet frem. Grunneierne har i de fleste tilfeller ikke vært med i en grunnervvervsprosess før, og det føles trygt å velge den man får anbefalt. Av dette vil det være fornuftig at Vegvesenet anbefaler mer enn én advokat.

Når det offentlige inngår avtale med privatpersoner vedrørende grunn- og rettighetsserverv vil det være andre forhold som trer inn, slik som lovfestede og ulovfestede krav i avtaleloven. Det er viktig at den erfarne part tilbyr veiledning for grunneierne, og organet kan da se seg tjent med å tilby å dekke kostnadene knyttet til ekstern bistand. For å oppfylle lojalitetsplikten i en avtalesituasjon ser det ut til at de undersøkte infrastrukturbyggere ser seg tjent med å tilby å betale kostnadene knyttet til advokat. Advokatene som bistår grunneierne er ofte personer med erfaring på området,

og kan således bidra til å påvirke avtalens innhold og rammebetingelser til fordel for grunneierne. Dette er forhold en grunneier uten advokat kanskje ikke ville prøvd, og bidrar til å jevne ut styrkeforholdet mellom det offentlige og en privat part. En advokat kan bidra til å sikre at grunneierne er innforstått med de regler og prinsipper som tiltakshaverne følger, og kan videre sørge for å innhente informasjon som en jurist kan se er manglende. En jurist har som oftest bredere erfaring på området, og kan enklere se hva som skal til for at motparten opptrer lojalt i avtaleforholdet. Om tiltakshavernes tanke med å dekke kostnadene for grunneieradvokater er å oppfylle lojalitetsplikten i avtalesituasjonen tror jeg ikke. Dette er i så fall kun en av faktorene, ikke den alene. På den måten vet både Statens vegvesen og Statnett at grunneiernes rettigheter og interesser blir ivaretatt og beskyttet på best mulig måte, gjennom ekstern bistand. Det kan tenkes at dersom dette ikke hadde vært praksis ville langt færre grunneiere inngått avtale i minnelighet. En annen faktor som kan tenkes fordelaktig for tiltakshaverne er informasjonsformidling til grunneierne. Bruk av advokatbistanden kan tenkes å lette tiltakshavernes arbeid med å kommunisere med de berørte grunneierne, da advokatene som oftest er mer strukturerte og forstår det rettslige budskapet raskere. Ser vi det på denne måten gagnar det tiltakshaverne å bære kostnadene for at alle grunneierne kan bli representert ved advokat. I tillegg kan det tenkes at grunneierne enklere oppnår et trygt tillitsforhold til ekstern advokat enn om det var en representant fra ekspropriantsiden.

Tiltakshaverne kan spare tid ved at grunneierne signerer avtale og de slipper dermed å søke om vedtak om forhåndstiltredelse og føre saken inn for skjønnsretten. I den forbindelse ville resultatet blitt store sakskostnader til retten og for advokater. De sparer store prosesskostnader ved å "kun" dekke juridisk bistand i forhandlingene og ved avtaleinngåelsen. Statens vegvesen og Statnett setter en begrensning i antall juridiske hjelpere, som er i tråd med skjønnsprosesslovens § 54 annet ledd. Min oppfatning er at det må være et rimelig krav at grunneierne organiseres slik at de blir bistått av felles advokat(er).

Statens vegvesen og Statnett har ingen rettslig plikt til å dekke kostnadene knyttet til juridisk bistand, og på bakgrunn av dette funnet mister grunneierne denne partsrettigheten ved å inngå minnelig avtale. Likevel er praksis at tiltakshaverne dekker kostnadene, og her går tiltakshaverne utenfor sin plikt for å ivareta grunneiernes rettssikkerhet på best mulig måte. Vi har også sett to ulike tilfeller vedrørende å praktisere bruken av advokatbistand, og begge måter synes å være godt mottatt av grunneierne.

6.4 Innsynsrett og kontradiksjon

Borgerne i landet har en rett til å få tilgang til informasjon rundt aktiviteter utført av det offentlige, og retten til innsyn skal sikre borgerne innsyn i dokumenter og opplysninger som forvaltningen har. Spørsmålet i denne sammenheng er hvilke rettigheter grunneiere har til å kreve innsyn i tiltakshaverens dokumenter i forbindelse med forhandlingene. Når grunneierne velger å inngå avtale har ikke avtaleretten noen regler om innsyn eller uttalerett. Det skal i denne sammenheng vurderes om innsynsretten og uttaleretten gjelder ved avtaleinngåelse når alternativet er ekspropriasjon.

6.4.1 Grunnloven

Offentlighetsprinsippet med innsyns adgang ble grunnlovsfestet i 2004.

Grunnloven § 100 femte ledd lyder som følger: *"Enhver har Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Akter og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer. Det kan i Lov fastsættes Begrænsninger i denne Ret du fra Hensyn til Personvern og af andre tungtveiende Grunde"*. NOUen understreker viktigheten av at prinsippet ble grunnlovsfestet ved å si: *"Det vil gi offentlighetsprinsippet en tyngre rettslig forankring og vil bl.a ha betydning for hvordan loven vil kunne forstås ved den konkrete anvendelse"*.¹⁰³ Årsaken til at retten for innsyn ble grunnlovsfestet var at det etter Ytringsfrihetskommisjonens flertallsvurdering bør være *"svært sterke grunner for å unnta et dokument fra offentligheten av andre grunner enn personvern hensyn"*.¹⁰⁴

6.4.2 Offentleglova

Det er tre hovedpunkter som er viktig å sikre gjennom retten til innsyn: demokratihensyn, kontrollhensyn og rettssikkerhetshensyn.¹⁰⁵ Det blir nevnt under kontrollhensyn at forvaltningen treffer viktige avgjørelser både for borgerne og for samfunnet, derfor har det stor verdi at allmenheten har rett til innsyn.

Etter offentliglovas § 3 er hovedregelen at forvaltningens saksdokumenter er offentlige. Lovens § 3 sier at *"alle"* skal få innsyn til saksdokumenter. Dette er uttrykt eksplisitt i forarbeidene: *"Alle skal her tolkast bokstaveleg. Det vil seia at kven som helst har rett til innsyn etter lova. Det spelar inga rolle om vedkommande er innlending, utlending, ung, gamal, eller om det er ein fysisk eller juridisk person som krev innsyn"*.¹⁰⁶ Enhver person kan altså kreve innsyn og det er ikke et krav at du må ha saklig

¹⁰³ NOU 2003:30 Ny offentlighetslov, s. 47

¹⁰⁴ Innst.S.nr. 270 (2003-2004) s. 60

¹⁰⁵ Ot.prp.nr. 102 (2004-05) s. 25

¹⁰⁶ Ot.prp.nr. 102 (2004-05) s. 119

interesse eller være berørt for å kreve dette. Informasjonen man så innhenter *"kan brukast til eitkvart formål"* jf. lovens § 7, og det skal ikke forekomme forskjellsbehandling jf. lovens § 6.I NOUen understrekes viktigheten med innsynsrett i saker som angår det offentliges utøving av myndighet ovenfor privatpersoner, enkeltpersoner og allmenheten.¹⁰⁷ Det står videre at innsyn har en særlig betydning når det angår offentlig myndighetsutøvelse rettet mot privatpersoner.¹⁰⁸ Det blir nevnt at selv om det ikke treffes formelle vedtak i en sak, men saken er av en konkret karakter av samfunnsmessig betydning, kan det tales om myndighetsutøvelse. Et eksempel er utbygging av kraftverk. Også i slike saker sier NOUen: *"I denne typen saker bør det være rett til innsyn i faktiske opplysninger fra et tidlig stadium"*.¹⁰⁹ Disse momentene tatt i betraktning mener flertallet at retten til innsyn bør omfatte: *"enkeltvedtak, forskrifter, forberedelse av lover, avtaler mellom det offentlige og private, saker om planlegging og gjennomføring av nærmere bestemte tiltak som kan få vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn og som er avhengig av offentlig tillatelse"*.¹¹⁰

Vi har regler som avskjærer innsynsretten. Unntakene finnes i offentleglovas kapittel 3 og er plassert i bestemmelsene §§ 14-16. Unntaksbestemmelsene er bl.a. av hensyn til forvaltningens økonomiforvaltning og forhandlingsposisjon. Unntakene må bygge på reelle og saklige behov og må ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å ivareta hensynene som er bakgrunnen for unntakshjemplene.¹¹¹ I lovens § 14 er det unntak for innsyn i interne dokumenter. Organet kan gjøre unntak når det gjelder *"dokument som organet har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing"*. Unntaket fra innsyn vil gjelde hele dokumentet.¹¹² Etter lovens § 14 bokstav b blir det nevnt generelle retningslinjer som en unntaksbestemmelse. Det holder at dokumentet kan ha *"innverknad på behandlinga av saker i organet"*.¹¹³ Med dette er det listet opp en del eksempler på hva som kan unntas fra innsynsretten, og i denne sammenheng fremgår det at selv etiske retningslinjer for behandlingen av saker kan unntas fra innsynsretten.¹¹⁴

Det kan gjøres unntak i innsynsretten for dokumenter som er innhentet utenfra for å bidra i den interne saksforberedelsen, jf lovens § 15. Etter annet ledd gjelder unntaket kun for de deler som *"inneheld råd om og vurderingar av korleis eit organ bør stille seg i ei sak"*. Forholdet beskrives nærmere på følgende måte: *"Dette femner om råd og vurderingar av kva handlingsalternativ organet bør velje i ein gitt situasjon, kva avgjerd det bør treffe o.l., medrekna vurderingar av kva konsekvensar som vil materialisere seg ved ulike handlingsalternativ. Saksomgrepet skal i denne samanheng tolkast*

¹⁰⁷ NOU 2003: 30, Ny offentlighetslov, s. 135

¹⁰⁸ NOU 2003: 30, Ny offentlighetslov, s. 135

¹⁰⁹ NOU 2003: 30, Ny offentlighetslov, s. 135

¹¹⁰ NOU 2003: 30, Ny offentlighetslov, s. 136

¹¹¹ Ot.prp.nr. 102 (2004-05) s. 25

¹¹² Ot.prp.nr. 102 (2004-05) s. 130

¹¹³ Ot.prp.nr. 102 (2004-05) s. 132

¹¹⁴ Ot.prp.nr. 102 (2004-05) s. 132

vidt".¹¹⁵ Her ser vi en forskjell fra offentleglova § 14. Når det kan gjøres unntak etter § 15 er det kun de delene som inneholder råd og vurderinger som kan unnlates, resten må fremvises. Et siste unntak av relevans er lovens § 23. Bestemmelsen sier det kan gjøres unntak "av omsyn til det offentlege sin forhandlingsposisjon m.m". I denne bestemmelsens unntak gjelder det kun opplysninger, ikke hele dokumentet.¹¹⁶ Forarbeidet sier: "Unntaket vernar om dei privatøkonomiske interessene til forvaltningsorganet i forhandlingssituasjonar, og vil kunne nyttast i saker om kjøp og sal og ved avtaleinngåingar generelt".¹¹⁷

6.4.3 Forvaltningsloven

Hovedregelen om innsyn i lovens § 18 første ledd fastslår at parten har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, så sant det ikke er omfattet av unntaksbestemmelsene i lovens §§ 18a-18d og § 19. Innsynsadgangen gjelder også etter at det er fattet vedtak i saken jf. lovens § 18 tredje punktum. Det er kanskje i de tilfellene hvor det er fattet vedtak at behovet for å kreve innsyn er størst for den enkelte berørte grunneier. Det er også viktig med tanke på spørsmålet om det ønskes å klage eller føre saken inn for domstolene. Bestemmelsen uttrykker ikke eksplisitt hvem det kan kreves innsyn hos, men det er naturlig og rimelig at det kan kreves innsyn i det organet som har truffet vedtak i saken. Det er et viktig prinsipp at partene kan få innsyn, og justiskomiteen gikk så langt som å si at forvaltningen ikke kan bygge avgjørelsen på faktiske opplysninger som parten ikke var gjort kjent med.¹¹⁸ Det vil si at myndighetene ikke kan ta en avgjørelse uten at partene kan gjøre seg kjent med de faktiske opplysningene avgjørelsen bygger på. Komiteen foreslo at det ble tatt inn begrensinger når det gjaldt innsynsadgangen, og forslaget ble som følger: "(...)partene og de interesserte som alminnelig regel får anledning til å se sakens dokumenter når de ber om det(...)Det skulle etter det som er opplyst om praksis ikke være særlig betenkelig å fastslå ved lov for all offentlig forvaltning at parter og interesserte i en forvaltningssak skal ha en ubetinget rett til å se sakens dokumenter. Det vil være i god overensstemmelse med den alminnelige rettsoppfatning og vil tjene til å styrke tilliten til rettsikkerheten".¹¹⁹ Vi ser at partsinnsyn er et strengt krav som skal sikre partenes tillitt til forvaltningen.

Innsynsadgangen kan begrenses av unntaksreglene i lovens §§ 18a-18d og § 19. Av særlig betydning er unntaket om at interne saksdokumenter kan holdes unna partenes innsynsrett etter lovens §§ 18a og 18b. Departementet mener følgende om interne saksdokumenter: "Etter departementets mening bør det uttrykkelig slås fast at unntaksregelen om «internt dokument» ikke

¹¹⁵ Ot.prp.nr. 102 (2004-05) s. 135

¹¹⁶ NOU 2003: 30, s. 278

¹¹⁷ Ot.prp.nr. 102 (2004-05) s. 144

¹¹⁸ Innst.O.II (1966-67) s. 9

¹¹⁹ Ot.prp.nr.38 (1964-65) s. 59

omfatter noen som helst utredninger, vurderinger, opplysninger eller uttalelser m. m. som innhentes fra eller som etter eget tiltak avgis av en part i saken".¹²⁰

I Rt. 2010 s. 740 går Høyesterett gjennom flere vilkår for når unntaksbestemmelsen § 18b får anvendelse. I saken ble råd fra advokaten unndratt fra innsynsretten jf. forvaltningsloven § 18b annet ledd, da dokumentet var omfattet av begrepet "*sakens dokumenter*". Høyesterett listet opp tre vilkår for å kunne unnta dokumentet. Det første var at det kan gis unntak for de delene av dokumentet som inneholder råd om, og vurderinger for, hvordan organet bør opptre i saken. Det andre vilkåret er at dokumentet er innhentet for den interne saksforberedelsen, og det tredje vilkåret er at det er påkrevd av hensyn til en forsvarlig ivaretagelse av offentlige interesser i saken.¹²¹

Personers uttalerett er omfattet av forvaltningsloven § 16. Bestemmelsen sier at partene skal ha adgang til å uttale seg før en avgjørelse blir truffet. Etter lovens § 16 første ledd skal det fastsettes en frist for at partene kan uttale seg om forholdene. Det er viktig at partene får varsel slik at de får mulighet til å uttale seg i saken innen en fastsatt frist, eller innen avgjørelse blir truffet. Høyesterett sa i Rt. 1977 s. 405 at retten til å uttale seg er en rettssikkerhetsgaranti. Etter lovens § 17 tredje ledd fremkommer det også at partene skal ha anledning til å uttale seg. Dette anses viktig for forvaltningen, slik at "*saken er så godt opplyst som mulig*" jf. § 17 første ledd. Det er den muligheten en part har til å komme med saksopplysninger eller komme med forslag til andre alternativer. Bakgrunnen for prinsippet er å sikre borgernes mulighet til å uttale seg om forhold av betydning. Når det gjelder kontradiksjonsmuligheter sier forarbeidet: "*Skal adgangen til å gjøre seg kjent med saksdokumentene ha noen praktisk betydning for parten, er det en forutsetning at han på grunnlag av saksmaterialet kan få høve til å uttale seg før avgjørelsen treffes*".¹²² Av dette kan vi se at departementet vektlegger partenes adgang for å kontrahere på ulike forhold ved saksmaterialet. Videre sier departementet: "*Hovedregelen bør m.a.o. i alle fall være at når en part ber om å få gjøre seg kjent med opplysninger, som han etter loven har krav på å se, bør det settes ham en bestemt frist til å komme med mulige merknader til det foreliggende materiale*".¹²³ Justiskomiteen kommenterer dette ytterligere og sier: "*I vår prosseslov har man gjennomført det kontradiktoriske prinsipp, d.v.s. at partene skal få anledning til å høre og ta til motmæle mot den annen parts anførelser. Forslaget til ny forvaltningslov har ikke utformet noen uttrykkelig formell regel av dette innhold, men sett i sammenheng medfører § 17 flg. at et slikt prinsipp blir lovfestet. I § 17 blir det for det første fastslått at partene skal få anledning til å uttale sig før vedtak treffes. For det annet fastslår § 17 at partene har*

¹²⁰ Ot.prp.nr.38 (1964-65) s. 61

¹²¹ De tre vilkårene er hentet fra Rt. 2010 s. 740, under punkt 37, 39 og 40

¹²² Ot.prp. nr. 38 (1964-65) s. 68

¹²³ Ot.prp. nr. 38 (1964-65) s. 68

krav på å bli varslet. Dette er nødvendig for at retten til å uttale sig skal bli effektiv. For det tredje skal varslet inneholde «det som anses påkrevet for at partene på forsvarlig måte kan vareta sitt tarv».¹²⁴ Gjennom dette ser vi at justiskomiteen anser kontradiksjonsprinsippet som lovfestet gjennom forvaltningsloven § 17. Videre sier justiskomiteen at det deretter blir opp til parten om han vil benytte retten til å se dokumentene som § 18 gir.¹²⁵

Kristoffer Aasebø har skrevet om temaet, og hans mening er at reglene i forvaltningslovens § 18 kommer til anvendelse der ekspropriasjonsvedtak er en aktuell mulighet. Med det mener han blant annet at kravet til innsyn i forvaltningslovens kapittel IV kommer til anvendelse når avtale under "trussel" om ekspropriasjon enda ikke er inngått, men det er en mulighet for at det kan ende med ekspropriasjon.¹²⁶ På den annen side er Arvid Frihagen¹²⁷ (1992) og Hans Petter Graver (2015)¹²⁸ samstemte om at dokumentinnsyn kun gjelder saker som omhandler enkeltvedtak. Dette synet er i samsvar med odelstingsproposisjonen som påpekte at innsynsretten kun skal gjelde i saker om enkeltvedtak.¹²⁹ Med dette er bestemmelsen plassert i forvaltningslovens kapittel om saksbehandling ved enkeltvedtak.

6.4.4 Oppsummering av det rettslige grunnlaget for innsynsadgang og kontradiksjonsmuligheter

Partene har to adganger for å kreve innsyn i dokumenter, det er likevel en vesensforskjell hva gjelder å få innsyn. Innsyn etter forvaltningsloven gir en part rett til å få innsyn i egen sak etter forvaltningsloven § 17. Innsyn etter offentleglova legger opp til at "alle" har innsynsrett i forvaltningens dokumenter etter lovens § 3. En part kan således benytte seg av begge regelsett, men her setter lovenes unntaksregler en begrensning.

Av justiskomiteens uttalelse ser vi at partene har krav på å få de faktiske opplysninger som er av betydning for avgjørelsen, og for at dette skal ha betydning er et viktig element at parten får mulighet til å uttale seg om forholdet. Gjennom forvaltningslovens § 17 er kontradiksjonsprinsippet lovfestet etter justiskomiteens uttalelse om forholdet, og partene har et krav om å bli varslet om opplysninger til egen sak jf. forvaltningsloven § 17. Unntaksreglene om innsynsrett i forvaltningsloven er hjemlet i forvaltningslovens §§ 18a og 18b og gjelder "interne dokumenter" og dokumenter som er innhentet i forbindelse med saksforberedelse. Ettersom forvaltningslovens

¹²⁴ Innst.O.nr. 2 (1966-1967) s. 8

¹²⁵ Innst.O.nr. 2 (1966-1967) s. 8

¹²⁶ Aasebø (2003) s. 79 og 86

¹²⁷ Frihagen (1992 s. 134)

¹²⁸ Graver (2015 s. 373-378)

¹²⁹ Ot.prp. nr. 27 (1968-69) s. 44

innsynsrett er begrenset i om avtaleinngåelsen er å anse for å være et enkeltvedtak, ser det ut til at grunneier er tjent med å be om innsyn etter offentleglovas regler. I offentlighetslova finnes unntaksregler for innsyns adgang i lovens §§ 14 og 15. Gjennom bestemmelsene kan tiltakshaverne holde tilbake interne dokumenter, samt dokumenter de har innhentet fra andre. Etter offentleglova § 14 kan organet gjøre unntak for *"dokument som organet har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing"*. Det er selve dokumentet som er underlagt unntaksregelen. Grunneierne og andre kan således ikke se dokumenter som er utarbeidet med tanke på tiltakshaverens saksforberedelse. Dette kan for eksempel gjelde skriv om forberedelser til forhandlinger eller interne overveielser om hvilken erstatningssum de vil tilby grunneier. Unntaksreglene som omfattes av offentleglova setter en stor begrensning i hva partene i en grunnervvssak kan kreve ved avtaleinngåelse. Det kan ikke kreves innsyn i interne dokumenter eller dokumenter som er innhentet utenfra som et bidrag for egne interne saksforberedelse. Det settes dessuten begrensning i innsynsretten i de dokumentene partene kunne hatt interesse av å be om innsyn i.

Vi ser av Rt. 2010 s. 740 at skrivet fra advokaten ble unntatt fra innsynsretten. Det vil si at grunneierne ikke kan kreve innsyn i all skriftlige kommunikasjonen mellom advokatene og grunnervverne i så lenge det omfatter *"sakens dokumenter"*, jf. forvaltningslovens § 18b. I Rt. 2010 s. 740 nevnes også tre vilkår som må være oppfylt for at innholdet av betydning i dokumentet kan unntas. Gjennom lovtolkning og ved å se i lovforarbeider og rettspraksis er konklusjonen at partene mister innsynsretten når de begir seg inn i avtalerettens prinsipper. Unntaksreglene i offentlighetslova og forvaltningslova setter en begrensning i hva partene kan kreve å få innsyn i, det samme gjelder forvaltningslovens kontradiksjons adgang.

6.4.5 Praksis hos Statens vegvesen

Hva sier håndbøkene om innsyn og uttalerett?

I Vegdirektoratet sin håndbok *Forhandlinger* blir det nevnt at saksdokumenter er offentlige etter offentleglova § 3. Håndboken viser videre til at offentleglova § 14 og § 15 annet ledd åpner for at Vegvesenet kan unnlate å fremvise interne dokumenter, samt dokumenter som er utarbeidet av rådgivere eller sakkyndige. Vegdirektoratet sin begrunnelse er som følger: *"Selv om Statens vegvesen er forpliktet til å legge til grunn ekspropriasjonsrettslige prinsipper ved forhandlinger om grunnervv, og etaten har plikt til å veilede den det forhandles med, kan det av hensyn til forhandlingene og erstatningsspørsmålenes karakter være aktuelt å benytte hjemmelen til å unnta enkelte interne dokumenter og råd fra f.eks Statens vegvesens advokat fra offentlighet".*¹³⁰ Håndboken

¹³⁰ Vegdirektoratet (2010 s. 40)

nevner at det kan gjøres unntak for opplysninger etter offentleglova § 23 første ledd, men at dette sjelden er aktuelt med tanke på forhandlingene. Hva gjelder Vegvesenet sin situasjon ovenfor forvaltningsloven sier de at forvaltningsloven gjelder, sett bort ifra reglene om enkeltvedtak. På bakgrunn av dette vil ikke lovens regler om enkeltvedtak gjelde ved Statens vegvesen sine avtaler om grunnerverv.¹³¹

Innsyn og kontradiksjon sett fra grunnerververs perspektiv

Ifølge grunnerverver Næss forsøker Vegvesenet å være mest mulig åpne, og på den måten gi grunneiere tilgang til ønsket informasjon. Vegvesenet sender fortløpende ut all nødvendig informasjon til grunneierne, og nevner i den sammenheng at grunneierne ellers har de rettighetene som følger av offentleglova. Som et eksempel sier han at grunneierne får innsyn i dokumentene Vegvesenet mottar fra sitt innleide konsulentfirma, det vil si de som beregner erstatningene. Næss sier han enda ikke har erfart at grunneiere har bedt om ekstra innsyn i dokumenter, verken i løpet av grunnervervsprosessen eller i forkant av forhandlingene. Til tider kan det være journalister som ber om innsyn i dokumenter, og de får innsyn i det de har krav på etter offentleglova. Dersom henvendelsene gjelder innsyn i forhandlingene mellom Vegvesenet og grunneiere, blir de nektet dette. I planfasen sier Næss at det kommer en del henvendelser, men at grunnerververen behandler ikke henvendelsene.

Innsyn og kontradiksjon sett fra grunneiers perspektiv

Grunneieren satt igjen med et inntrykk av at grunneiernes innspill i planprosessen ikke hadde noen hensikt da deres meninger ikke ble vektlagt. Innsynsadgangen grunneierne hadde var informasjon om planene og hvordan deres eiendom ble berørt. Dette fikk de ved å kontakte grunnerververen, og det tok ofte noen dager før henvendelsen ble fulgt opp og informasjon sendt ut. Grunneieren sier han var fornøyd med hvordan Vegvesenet håndterte de berørte grunneiernes uttalelser, samt spørsmål vedrørende grunnervervsprosessen. Grunneierne fikk gode og utfyllende svar dersom noe viste seg å være uklart. Han kjente ikke til noen som hadde bedt om innsyn i dokumenter vedrørende grunnervervsprosessen, og kunne dermed ikke svare på hvordan prosessen foregikk.

6.4.6 Praxis hos Statnett

Innsyn og kontradiksjon sett fra grunnerververs perspektiv

Lunde sier det er uvanlig at grunneiere eller deres advokater ber om innsyn i dokumenter. De får tilgang dersom det bes om innsyn i dokumenter, sett bort ifra interne dokumenter. Det er stort sett journalister som ber om innsyn, og Lunde sier at dersom journalister ber om innsyn i avtalen til en

¹³¹ Vegdirektoratet (2010 s. 40)

grunneier, henvises de til den enkelte grunneier. Lunde viser til en intern sluttrapport i prosjektet, og mener innsynsretten til grunneierne og deres uttalerett ble vanskeliggjort ved at all kommunikasjon gikk via advokat. En del saker som var relativt enkle stoppet opp som følge av avklaring knyttet til om informasjonen skulle gå direkte til grunneier eller via advokat. Det var advokaten som ba om innsyn i saker og uttalte seg på vegne av grunneierne. Hva gjelder kontradiksjon sier Lunde at grunneierne får anledning til å uttale seg om forhold av betydning, både for dem i planprosessen og i grunnervvervsprosessen. Det er for eksempel mulig for grunneierne å kontrahere på vilkårene i rammeavtalen.

Innsyn og kontradiksjon sett fra grunneiers perspektiv

Grunneier nr. 1 mente Statnett gjorde seg tilgjengelig for grunneierne når det kom til retten til å få innsyn i planer og grunnervvervsprosessen. Når det gjaldt kontradiksjonsmulighetene peker grunneieren på at situasjonen bar preg av en dårlig planprosess, og kommunene og grunneierne kom for sent på banen vedrørende uttalerett til alternativ beliggenhet av traseen. I forhandlingsmøtet var hans personlige oppfatning at Statnett sine representanter var *"bastante i forhandlingene"*. Videre sier han: *"Vi grunneiere fikk ikke mye anledning til å komme med uttalelser eller andre forslag mot deres fastsatte rammer"*. Uttaleretten bar dermed preg av begrensninger i avtalesammenheng. Han var forøvrig svært fornøyd med at grunneierne hadde fremforhandlet et punkt om erstatning per mastefeste da dette ikke hadde vært vanlig praksis tidligere. Grunneieren følte de ble hindret vedrørende innsyn i hvorfor Statnett hadde satt av 100 millioner kroner som skulle gå til de berørte kommunene. De kalte erstatningen *"ulempeserstatning"*. Grunneieren fortalte at Statnett unngikk å svare på dette punktet, og grunneierne fikk ikke innsyn i bakgrunnen for denne utbetalingen. *"Det følte smålig å forhandle om ører i forhandlingsmøtene når kommunen fikk et slikt beløp. Kommunene hadde søren meg ikke noe berørt grunn, ikke på 100 millioner!"*.

Grunneier nr. 2 ønsket å flytte et par mastepunkter på egen eiendom før det skulle bygges, og han og kona tok kontakt med Statnett for å forhøre seg om mulighetene knyttet til dette. De fikk da beskjed om at det var for sent å uttale seg om flytting av mastepunkter, da dette måtte ha blitt gjort i planfasen. De følte seg overkjørt av Statnett og mente de fikk bevist hvor mektig Staten er som motstander. Grunneieren peker på de fastsatte standardavtalene til Statnett som en ulempe, og at dette ikke ga mye forhandlingsrom.

Grunneier nr. 3 mente kommunen bidro til å farge grunneiernes syn på Statnett, og kommunen signaliserte til grunneierne at det var politisk ukorrekt å ha en dialog med Statnett. Det bidro til at alle i kommunen, både lokalbefolkningen og berørte grunneiere var negative til Statnett, og de berørte grunneierne og lokalbefolkningen ville dermed ikke komme med uttalelser. Dersom man

kom med uttalelser eller var i dialog med Statnett ble det ansett som samarbeid og positivitet for utbyggingen. Konsekvensen av den negative holdningen var at grunneierne og kommunen ikke kom med uttalelser på noen av traséalternativene. Grunneier nr. 3 hadde kommunikasjon med Statnett og dette ble uglesett i kommunen. De grunneierne som hadde dialog med Statnett fikk kallenavn "som brønpisser". Da endelig vedtak forelå forsøkte noen av grunneierne å protestere mot luftlinjen, men protestene nådde ikke frem, noe som igjen fikk dem til å føle seg hjelpsløse mot staten. Da endelig trasé var vedtatt forstod grunneier nr. 3 at det beste for å ivareta hans interesser var å inngå en dialog med Statnett. Da dialogen var i gang var Statnett samarbeidsvillige, og viste åpenhet i forkant av forhandlingene.

6.4.7 Oppsummering vedrørende praktiseringen av innsyn og kontradiksjon

Vurdering av Statens vegvesen sin håndtering av innsyn og kontradiksjon

Det viser seg at grunneieren i Statens vegvesen sitt prosjekt ikke visste om noen som hadde bedt om innsyn i noen av dokumentene i grunnervvervsprosessen. Næss sier at det i løpet av hans karriere som grunnerverver ikke finnes noen berørte grunneiere som har henvendt seg til han for å kreve innsyn. Grunneierens synspunkt var at de ikke hadde behov for å be om innsyn da det ble forventet at Vegvesenet informerte om forhold av betydning. Det er viktig å bemerke at grunnerververen poengterte at partene kunne kreve innsyn etter offentleglova regler, og henviste ikke til reglene om partsinnsyn etter forvaltningsloven. Næss sier at Vegvesenet åpner for innsyn i takstmennenes vurdering av erstatning, ellers gis det liten kontradiksjonsadgang for grunneierne da Vegvesenet er bundet av sine erstatningssatser.

Vurdering av Statnett sin håndtering av innsyn og kontradiksjon

Grunneierne hadde lite kommentarer til deres innsynsrett, noe som tyder på at de forventet at advokaten sørget for å kreve innsyn dersom det var nødvendig. Grunneier nr. 1 var den eneste som ikke var representert ved advokat, og sier Statnett var samarbeidsvillige ved å gi ham alle dokumenter og informasjonsskriv han ba om. Inntrykket til grunneierne var at Statnett var bastante i sine forhandlinger, og de ga ikke rom for normale forhandlinger og kontradiksjonsmuligheter. Det var spesielt ett punkt grunneierne var misfornøyd med, og det var at de ikke fikk tilgang til dokumenter knyttet til de 100 millionene Statnett betalte til de berørte kommunene. Dette var fastsatt som et krav fra klagemyndigheten OED, og var ikke Statnett sitt eget initiativ¹³². Det var en sak mellom Statnett og OED, og partene måtte da ha benyttet seg av offentleglova for innsynsadgang. Det hadde vært spennende å se videre på denne tematikken for å

¹³² Det var satt som et vilkår i endelig konsesjon, gitt av NVE 16.oktober 2012 og OEDs vedtak oversendt i brev av 2.juli 2010

se bakgrunnen i hvorfor kommunene fikk pengene, men det faller utenfor oppgavens rammer og omfang.

Sammenligning av Statens vegvesen og Statnett

Det viser seg uvanlig at grunneiere ber om innsyn i dokumenter i løpet av grunnergjennomgangen hos tiltakshaverne. Dette gjelder også dokumenter i forkant av forhandlingene. Det kan tenkes at grunneierne ikke kjenner til muligheten om å be om innsyn. Sett fra tiltakshavernes side ser det ut til at de er samarbeidsvillige ved spørsmål om innsyn, og gir innsyn i dokumenter dersom det etterspørres. Grunneiernes inntrykk var at det er advokatens rolle å innhente eventuell manglende informasjon.

Vi ser viktigheten av en konfliktfri planprosess, og det var store forskjeller i prosjektene. Statens vegvesen sine berørte grunneiere på E18-prosjektet var verken negative eller positive til at utbyggingen skjedde på deres eiendom. Men i Statnett sitt prosjekt Sima-Samnanger var det mye negativitet for "monstermastene" gjennom både negativ medieomtale og demonstrasjoner i lokalsamfunnene. I Statens vegvesens prosjekt var det bedre samarbeid mellom Vegvesenet og grunneierne fra start, og forholdene var roligere i forbindelse med å uttale seg om alternativer. Når det gjelder Statnetts planprosess benyttet ikke grunneierne seg av sin uttalerett nettopp på grunn av deres negative syn på prosjektet og dermed på Statnett. Det var selv stor variasjon blant de fem berørte kommunene i prosjektet, og spesielt hos grunneier nr. 3 var det stor motstand mot å kommunisere med Statnett, både fra kommunen og lokalbefolkningen. Det hadde vært spennende å dykke dypere ned i tematikken om lokalsamfunnets påvirkning på grunneierne for å se hvordan dette påvirker grunneierne, hvor en ser tydelig at lokalbefolkningen og kommunen hos grunneier nr. 3 preget de berørte grunneierne.

Ved å bedømme praksis ser det ut til at grunneierne får den informasjonen de etterspør og at Vegvesenet og Statnett fører god praksis vedrørende å sende ut informasjon av betydning for grunneierne. Det er vanskelig for grunneierne å kontrahere i forhandlingene, da det ser ut til at tiltakshaverne er låst til interne erstatningssatser.

6.4.9 Diskusjon om grunneiers rett til innsyn og kontradiksjon

Det synes av de foregående analyser at offentleglova gir grunneierne større innsyns adgang. Det kommer av at forvaltningsloven ikke vil gjelde annet enn partsinnsyn, og setter en begrensning i innsyn vedrørende enkeltvedtak. For partene i en avtalesituasjon ved grunn- og rettighetsserverv ser det ut til at innsynsadgangen i andre grunneieres saker er etter offentleglovas regler.

Unntakene i offentleglova § 14 og forvaltningsloven § 18 a hindrer grunneierne i å få innsyn i interne dokumenter som kan gjelde saksforberedelse til forhandlingene. Fra tiltakshavernes side kan det anses som urett at motparten skal kunne kreve innsyn i dokumenter som knytter seg til deres forhandlingsstrategi. Sett fra grunneiernes side kunne nettopp dette forhold bidratt til å utjevne styrkeulikehetene mellom partene. Tiltakshaverne bøter likevel på ulikheten ved at grunneierne er representert ved advokat, som sikrer grunneiernes partsrettigheter.

Vi ser av praksis at begge tiltakshaverne gir tilgang til takstene. Eksterne konsulenter blir leid inn for å takserer eiendommene, og etter forvaltningsloven § 17 har partene rett til å vite om slike forhold. Unntakene i offentleglova § 15 og forvaltningsloven § 18 b regulerer dokumenter som er hentet utenfra, og sier at disse kan unntas fra innsynsretten. Rt. 2010 s. 740 viser at lignende dokumentasjon kan unntas fra innsynsretten når det er til egen saksforberedelse. Et moment som taler for at grunneierne burde få denne kunnskapen selv om den kan unnlates er at det er verdien på deres egen eiendom som er verdsatt. Når det gjelder innsyn i erstatningsberegningene ser det ut til at tiltakshaverne har lik praksis ved at takstene fremlegges grunneier. Partene blir ikke gitt store kontraheringsmuligheter i forhandlingene grunnet i at tiltakshaverne er bundet av sine interne satser. Dersom partene ikke vil signere er alternativet å ta saken videre for skjønn.

Grunneierne hadde mange tilbakemeldinger vedrørende planprosessen, og det ble tydelig for meg at de har vanskeligheter med å skille planprosessen og grunnervvervsfasen. Dette er en naturlig misforståelse og grunneierne hadde mange ytringer vedrørende planprosessen. Det er svært viktig at tiltakshaverne formidler hvilke konsekvenser det kan være dersom grunneierne unnlater å benytte uttaleretten da de har anledning. Det er også viktig at grunneieradvokaten følger opp dette på vegne av grunneierne de representerer.

Konklusjonen er at grunneierne mister partsrettigheten om innsyn og uttalerett i en avtalesituasjon. Når partene forhandler er de fleste av saksdokumentene til tiltakshaverne omfattet av unntaksreglene, og det er lite grunneierne kan be om innsyn til. Etter unntaksreglene i offentleglova § 15 og forvaltningslovens § 18b, kan takseringen være ansett som interne dokumenter og kan dermed unntas innsynsretten. Det samme viser Rt. 2010 s. 740 om at lignende dokumenter er å anse som interne og kan unntas. På dette punkt går både Statens vegvesen og Statnett utenfor sine plikter og gir grunneierne innsyn i de utarbeidede takstene.

6.5 Klagerett

De foregående prinsipper er til for å sikre borgernes interesser i saksforberedelsen. Borgernes mulighet til å få overprøvd saken er et viktig rettsbeskyttende prinsipp mot det offentlige myndighetsutøvelse. Ved ekspropriasjon har man anledning til å få saken overprøvd ved å anke skjønnsavgjørelsen, og dersom grunneierne inngår minnelig avtale kan noen ha en interesse i å få overprøvd avtalen. Når avtalen er inngått er det avtalelovens regler som kommer til anvendelse, og i det følgende undersøkes det om grunneiere ved grunnavståelse har anledning til å klage over avtalens innhold.

6.5.1 Forvaltningsloven

Forvaltningslovens klageadgang gjelder klage over enkeltvedtak. Forvaltningsloven § 28 sier at enkeltvedtak kan påklages av *”en part eller av en annen med rettslig klageinteresse”*. Klagen skal rettes til det overordnede organ, men det underordnede organ blir først gitt en mulighet til å revurdere den påklagede avgjørelse. Direkte ut fra forvaltningsloven kan det ikke klages over andre avgjørelser enn enkeltvedtak, og jeg kan ikke se at forarbeidene til loven nevner klagemulighet over annet enn enkeltvedtak.

6.5.2 Litteratur

I den juridiske litteraturen er det skrevet om klage på enkeltvedtak, men ingenting om forvaltningsrettslig klageadgang over avtaler som er inngått. Taraldrud har i sin avhandling analysert juridisk litteratur på området, både av Frihagen, Smith, Eckhoff og Smith, Boe og Graver¹³³, og hun har kommet frem til at rettsvitenskapelig teori ikke gir uttrykk for at det finnes forvaltningsrettslig klageadgang over avtaler man har inngått.¹³⁴ Et viktig punkt i denne analysen er Boes drøftelse om klageadgang ved avtaleinngåelse med et forvaltningsorgan:

*”Medkontrahenten må også sies å ha gitt avkall på sin klagerett, for meningen med kontraktsforhandlingene er jo ikke å forhandle med en klagerett i bakhånd”.*¹³⁵

Taraldrud viser til at avtaleformens natur taler mot at grunneiere som signerer avtale skal ha klageadgang. Hun peker på at dersom dette skulle vært tilfellet ville ikke avtalen vært bindende for partene før forvaltningslovens klagefrist var ute.¹³⁶

¹³³ Frihagen, Arvid: *Avtaler med forvaltningsmyndighetene*, Jussens venner 1977, side 1-80. Smith, Eivind: *Avtaler som forvaltningsvedtak*, Lov og Rett 1978, side 304-325, Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind: *Forvaltningsrett*, 9. utgave, 2010, kapittel 26. Boe, Erik: *Innføring i juss. Statsrett og forvaltningsrett*, bind 2, 1993. Graver, Hans Petter: *Alminnelig forvaltningsrett*, 3-utgave, Oslo, 2007, kapittel 22.

¹³⁴ Taraldrud (2011 s. 346-350)

¹³⁵ Boe (1993b s. 818)

6.5.3 Oppsummering av det rettslige grunnlag for å klage på avtale

Etter en analyse av lovverket kan jeg ikke finne noen direkte bestemmelse som regulerer om det kan være klageadgang på avtalen. Det eksisterer ingen diskusjon verken i forarbeider eller uttalelser fra ombudsmannen, og jeg har heller ikke funnet relevant rettspraksis på området. Den eneste klageadgangen en grunneier har er å klage etter forvaltningsloven § 28 om enkeltvedtak. Diskusjonen gikk således ut på om minnelig avtale med ekspropriasjonsinstituttet i bakgrunn er å anse som et enkeltvedtak. Konklusjonen i så måte er at avtaleinngåelsen ikke er å anse som et enkeltvedtak. Taraldruds avhandling bekrefter synet ved å si at dersom forholdet hadde eksistert ville det gått mot avtaleformens natur. Konklusjonen etter analysene er at grunneiere som signerer på minnelig avtale i forbindelse med grunn- og rettighetserverv ikke har rettslig grunnlag for å klage på avtalen.

6.5.4 Praksis hos Statens vegvesen

Hva sier håndbøkene om klageadgang?

Vegdirektoratet nevner på side 40 i håndboken *Forhandlinger* at avtalen kan kjennes ugyldig på bakgrunn av ugyldighetsreglene i avtaleloven. I den sammenheng peker de på at Vegvesenet ofte er den sterkeste parten i avtaleforholdet, og sier: *"Dette innebærer at Statens vegvesen vil bli tillagt en utstrakt opplysningsplikt med hensyn til bestemmelsene i avtalen, hvordan selve ervervet vil arte seg, hvilken virkning veganlegget vil få for den gjenværende eiendom mv. Det er derfor svært viktig at den som skal inngå avtale med Statens vegvesen blir orientert om alle forhold av betydning for saken".*¹³⁷

Klageadgang sett fra grunnerververs perspektiv

I Østfold er det vanlig å benytte tiltaksjordskifte i forbindelse med bygging av ny vei, og jordskifteretten bidrar til å finne de beste løsningene for de nye eiendomsdannelsene. Vegvesenet foretar stripeerverv, og dette kan etterlate seg uheldige arronderingssituasjoner, da er jordskifteretten en fin arena for å ordne opp i disse ulempene. Selv om kostnadene blir høyere for Vegvesenet gjennom høyere advokatkostnader, tidskostnader og sakskostnader mener Næss at tiltaksjordskifte gir den beste løsningen for grunneierne. Statens vegvesen i Østfold anser dette som mest hensiktsmessig for grunneierne. Det gis forøvrig ingen klageadgang for avtaleinngåelsen, og en eventuell ny behandling må foregå i overretten jf. skjønnsprosessloven § 32. Dersom grunneierne taper ankesaken må de bære kostnadene selv. Dette er i samsvar med skjønnsprosessloven § 43.

¹³⁶ Taraldrud (2011 s. 348)

¹³⁷ Vegdirektoratet (2010 s. 39)

Klageadgang sett fra grunneiers perspektiv

Et moment grunneieren er særlig misfornøyd med, er tidsaspektet på grunnervervet. Slik prosjektets grunnervervsprosess foregikk tok det flere år fra veien var ferdig bygget til grunneierne fikk det endelige erstatningsoppjøret. Grunneierne anså det endelige erstatningsoppjøret som smått, sett i forhold til andre kostnader med veien. Deres klageadgang var anke over jordskifteavgjørelsen, noe de ble frarådet til å gjøre av grunneieradvokaten. Dette på bakgrunn av at de må bære kostnadene ved et eventuelt tap i ankesaken. Grunneieren følte de jobbet mot Goliat og at de ikke hadde noe alternativ i forhold til en ny behandling. Grunneierens argument var at *"Vegvesenet både har tid og penger til å tåle en ankesak, men for grunneierne følte det katastrofalt å risikere å tape"*. Han mener Vegvesenet burde ha betalt for ankesaken ettersom de var den erfarne parten.

6.5.5 Praksis hos Statnett

Klageadgang sett fra grunnerververs perspektiv

Når grunneierne har inngått avtale er de bundet av avtalen, og Lunde sier at grunneierne ikke har klageadgang når avtalen er inngått.

Klageadgang sett fra grunneiers perspektiv

Grunneier nr. 1 hadde ikke blitt forespeilet en klageadgang dersom han signerte på avtalen. Grunneieren følte at Statnett *"heller lå litt på plussiden når skogen ble taksert"*. Hans inntrykk var at denne fremgangsmåten var Statnett sin måte "å gi litt ekstra" tilbake til grunneierne. Det viste seg tydelig at Statnett rundet verdsettingstallene oppover til nærmeste runde tall. Ifølge grunneieren resulterte dette i at mange av grunneierne ble fornøyd med sluttresultatet av erstatningen i avtalen, og klage var dermed ikke et tema.

Grunneier nr. 2 hadde inntrykk av at erstatningene ble fastsatt høyere enn det ville blitt ved skjønn. Et av vilkårene i avtalen var at dersom du ikke var enig på alle punktene i avtalen ville alt gå til skjønn, og grunneieren sier i den sammenheng: *"jeg følte at dette fungerte som en tvangstrøye for å signere"*. Dersom det ikke ble enighet på alle punkter ville alle fordelene som var blitt fremforhandlet forsvinne. Det var dermed ingen adgang til å klage på avtalen som ble underskrevet da alternativet var å nekte å signere og gå til skjønn. Grunneieren hadde inntrykk av at grunnerstatningene var altfor lave og det følte ikke som *"reelle forhandlinger"*. Representantene fra Statnett fremsto som imøtekommende og reale mennesker, men de var bundet av sine retningslinjer som forhandlingene bar preg av.

Grunneier nr. 3 kan nevne at de fleste skrev under på avtalen etter anbefaling fra grunneieradvokatene. Statnett båndlegger arealer hvor kraftledningen går, og grunneieren følte ikke at summen var høy nok. Allikevel signerte han på avtalen for å bli ferdig med prosessen, og advokatene viste grunneierne at det historisk sett ikke blir gitt mer i erstatning i skjønnsretten. Derfor gikk ikke personen videre, men uttalte seg på følgende måte: *”De kjører et splitt og hersk spill og jeg tror de hadde vunnet mer velvilje fra grunneierne dersom de hadde vært mer på tilbud-siden og hatt en mildere fremtoning”*.

6.5.6 Oppsummering vedrørende praktisering av klageadgang

Vurderinger av klageadgang hos Statens vegvesen

Det som var spesielt med E18-prosjektet var at alle grunnervervene ble avsluttet i jordskifteretten som et tiltaksjordskifte. Vegvesenet har en mer passiv rolle i avslutningsfasen ved at de overlater det endelige oppgjøret til jordskifteretten. Det viser seg at grunneieren ikke hadde fått informasjon om at tiltaksjordskifte var et alternativ til å inngå minnelig avtale, men oppfattet det som vanlig praksis i alle grunnerverv. Det er verdt å merke seg at Statens vegvesen ikke informerte om at det fantes et alternativ til jordskifteskjønn. Når saken går for jordskifteretten blir klagemuligheten til grunneierne å anke til overretten.

Vurdering av klageadgang hos Statnett

Statnett benytter seg av et pressmiddel i sin avtale ved at alle punktene i avtalen må aksepteres. Dersom en grunneier er misfornøyd med ett av punktene i avtalen, og nekter å signere på bakgrunn av dette, mister grunneieren alle de andre fordelene avtalen har. Da går hele saken til skjønn, og grunneier nr. 2 sier dette føltet som en tvangstrøye for å signere. Vi ser dermed at grunneierne ikke nødvendigvis er fornøyd med avtalen og erstatningssummen, selv om de signerer. Det betyr heller ikke at de ikke ønsker å klage, men det kan se ut til at de signerer med tanke på alternativet som er ekspropriasjon. Det er forståelig at grunneierne blir lei av prosessen, og ønsker å bli ferdig så raskt som mulig. Når grunneieradvokaten i tillegg anbefaler å signere, sett i lys av erstatningsutmålingene i skjønnsretten, er dette selvsagt med på å styre grunneierne mot en avtaleinngåelse. Grunneierne har ikke klageadgang over avtalen, og det er det ble ikke nevnt i noen av intervjuene som et relevant tema.

Sammenligning av praksis hos Statens vegvesen og Statnett

Statnett inngår minnelige avtaler vedrørende erverv av rettighet om utplassering av kraftlinjen og master. Fra det tidspunktet avtalen blir signert eksisterer det ingen klageadgang. Det samme ville vært gjeldende dersom Statens vegvesen hadde fulgt samme fremgangsmåte som Statnett med å utbetale erstatning direkte etter avtaleinngåelse. Av Vegvesenets praksis gis ikke grunneierne anledning til å klage på vilkårene som fremgår av forhåndstiltredelsesavtalen, det gjelder blant annet erstatningssatsene. Grunneierne får likevel en overprøvingsadgang ved at de kan anke jordskifterettens avgjørelse til overretten. Risikoen som påløper er at de selv må bære regningen dersom saken tapes av grunneierne. Grunneierne i Statnett følte at de hadde en tvangstrøye ved inngåelsen av avtalen, på bakgrunn i at dersom man ikke var enig i alle punktene i avtalen måtte personen føre saken videre for skjønnsretten. I Vegvesenets prosjekt fikk ikke grunneierne et alternativ til å få sin sak behandlet av jordskifteretten, og en kan da anse dette som en form for tvangstrøye vedrørende saksbehandlingen. Det er likevel positivt at grunneierne faktisk har en klagemulighet i form av overprøving av jordskifteavgjørelsen, i motsetning til fremgangsmåten hos Statnett.

6.5.7 Diskusjon om grunneiers klageadgang

Av analysene kan det ikke utledes at det eksisterer et rettslig grunnlag for grunneiere til å klage på avtalen de har inngått med statens grunnerververe. Klageadgangen i forvaltningsloven § 28 gjelder ikke avtaler som er inngått i minnelighet med tiltakshaveren. Grunneieren kan forøvrig nekte å signere avtalen og gå veien om skjønnsretten. Det ville vært merkverdig om grunneierne kunne signere på en avtale, for så å angre seg og gå i gang med en klageprosess på det de frivillig har signert.

Når det er snakk om frivillighet vil jeg ta opp temaet fra kapittel 4.4.1 hvor jeg drøfter om avtalen kan kjennes ugyldig på bakgrunn av at det foreligger trussel om ekspropriasjon. Etter avtaleloven § 29 kan en avtale som er fremkalt ved tvang bli ansett som ugyldig. Dommen Rt. 1967 s. 57 (Glemmen) viser det er lovlig å true med ekspropriasjon, så lenge ekspropriasjonen er lovlig og følger vedtatte planer. Høyesterett kom til samme resultat i Rt. 1967 s. 1065, og dette bekrefter at en avtale ikke blir kjent ugyldig dersom det foreligger trussel om ekspropriasjon. Argumentet var at grensen for utilbørlig press ikke var overskredet, men presset var lovlig etter sitt innhold. Når tiltakshaver og grunneier har signert på avtalen er den bindende, og etter gjeldende rettspraksis er det ikke mulig å gå veien om domstolen for å få avtalen kjent ugyldig. En forutsetning er at de øvrige avtaleforhold er overholdt, slik som blant annet lojalitet i avtaleforholdet og at avtalepersonen har fullmakt. Et viktig element er at den minnelige avtalen blir inngått på bakgrunn

av et forvaltningsvedtak, og dersom avtalen ikke blir inngått vil eiendommen bli ekspropriert. Grunneiernes motivasjon for å signere var at de ville avslutte prosessen, da det for noen var en stor påkjenning å være en del av grunnervvsprosessen. Mitt inntrykk var at informantene hadde gitt opp kampen mot utbyggingen og signerte avtalen for å få mest mulig igjen for avståelsesbiten. Ingen av grunneierne hadde blitt forespeilet at de kunne klage på avtalen, verken gjennom egen advokat eller fra tiltakshaveren. Dette skyldes at det ikke eksisterte noen mulighet for grunneierne til å klage så snart avtalen var signert av begge parter.

Når det kommer til den avsluttende fasen er det et av prosjektene som skiller seg ut. I prosjektet gjennomført av Statens vegvesen ble det benyttet tiltaksjordskifte uten at grunneierne hadde fått forespeilet et alternativ. Grunneierne hadde i forkant signert på forhåndstiltredelsesavtalen som godkjente Vegvesenet sine erstatningssatser. Jordskifteretten håndterte uheldige eiendomsdannelser etter vegprosjektet og samkjørte prosessen med erstatningsberegningen på den enkelte eiendom. For eiendommen kan dette gi store fordeler, men det ble en lang prosess for grunneierne. Det å gjennomføre tiltaksjordskifte i den avsluttende fase kan ses på som både positivt og negativt. En kan se det positive i at grunneierne faktisk har en klagemulighet i form av overprøving av jordskifteavgjørelsen. Det negative er at klagen høyst sannsynlig ikke gjennomføres med tanke på risikoen grunneierne må bære med tanke på et eventuelt tap. Det er en stor byrde for grunneierne at de kan risikere å bære alle sakskostnadene ved et eventuelt tap i overretten. Grunneieren peker på at Vegvesenet har ressurser til å tåle en ankesak, noe grunneierne ikke grunneierne. Ved å benytte jordskifteretten er det en utenforstående instans som behandler det siste oppgjøret, og man får da en objektiv vurdering av jordskiftedommeren. Det negative er at prosessen blir enda lenger for grunneierne, noe de anså som svært negativt. Av dette kan vi se at grunneierne ikke har rettslig grunnlag til å klage på den minnelige avtalen, så snart den er inngått, og avtalerettens regler og prinsipper er overholdt. Sett i forhold til forskningsspørsmålet ser vi gjennom Vegvesenet sin fremgangsmåte at grunneierne får en overprøvingsadgang på lik linje som de ville hatt i et ekspropriasjonsskjønn. Med denne fremgangsmåten beholder grunneierne sin rettslig ivaretagelse som om det var ekspropriasjon. Når det gjelder Statnett sin fremgangsmåte mister grunneierne en overprøvingsmulighet ved at de ikke får klageadgang på den inngåtte avtalen. Her er det en klar ulikhet mellom praksis i Statens vegvesen og Statnett.

6.6 Oppsummerende diskusjon

De juridiske analyser har gitt et grunnlag for å svare på forskningsspørsmålet, vedrørende hvilke partsrettigheter grunneiere har, eller eventuelt mister, dersom de velger å inngå avtale om grunn- eller rettighetserverv kontra ekspropriasjon. Mens intervjuene har bidratt til å svare på forskningsspørsmålets del om hvordan Statens vegvesen og Statnett ivaretar partsrettighetene. Resultatet av analysene viser at grunneiere mister noen forvaltningsrettslige rettigheter så snart de går inn i forhandlinger om avtale i stedet for å avvente ekspropriasjon. Likevel ser vi at alternativet er ekspropriasjon dersom partene ikke kommer til enighet, og de analyserte partsrettigheter vil igjen gjelde. Grunneierne har forøvrig en sikkerhetsventil ved at saken kan bli behandlet i skjønnsretten dersom de er uenige i avtalevilkårene.

Veiledningsrett

Retten til å bli veiledet i avtaleforhold etter forvaltningsloven § 11 gjelder uansett enkeltvedtak eller ikke. I tillegg til veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11 gjelder det ulovfestede prinsippet om lojalitet i avtaleforholdet. Prinsippet taler for at tiltakshaverne bør sørge for at partene blir informert om forhold av betydning for avtaleinngåelsen. Tiltakshaverne plikter gjennom lojalitetsprinsippet å veilede grunneierne når det inngås minnelig avtale, og rettstilstanden er således lik i avtalesituasjon som ved ekspropriasjon. Av praksis ser vi at grunneieren i Vegvesenet sitt prosjekt er misfornøyd med veiledning tilknyttet forhandlingene. Spesielt i forbindelse med forhandlingene i forkant av forhåndstiltredelsesavtalen var grunneierens inntrykk at det manglet veiledning. Dette gjaldt mangelfull veiledning både fra grunneieradvokaten og fra Vegvesenet. I Statnett sitt prosjekt bidro advokatbistanden til at grunneierne fikk den veiledningen de har krav på, og på bakgrunn av at fagpersonen valgte å ha en passiv rolle var det nødvendig at grunneierne ble representerte i hele prosessen. Ellers har Statnett en passiv rolle hva gjelder å veilede grunneierne om det rettslige grunnlaget for grunnerverv. Det er meningen at grunneierne på eget initiativ skal lete frem i konsesjonssøknaden, og dette er en stor svakhet i veiledningen da det ikke er vanlig at advokaten er inne i søknadsfasen. Grunneierne har på dette grunnlag den samme rettigheten ved inngåelse av minnelig avtale som ved ekspropriasjon, og vi kan se at tiltakshaverne dekker kostnader for juridisk bistand for å dekke partenes veiledningsbehov. Likevel ser vi at grunneierne synes at veiledningen kunne vært bedre.

Juridisk bistand

Vedrørende plikten til å dekke kostnader til juridisk bistand for grunneierne, stilles det ingen rettslige krav om at tiltakshaverne må dekke disse kostnadene. Årsaken til at kostnadene blir dekket kan forøvrig være flere. En kan tenke seg at de inngår flere minnelige avtaler når grunneierne får bistand av advokat, og på den måten gjør tiltakshaverne seg tjent med å bære

advokatkostnadene kontra å føre saken inn for skjønnsretten. Dette gir besparelse av både tid og penger. Videre bidrar grunneieradvokaten til å dekke partenes veiledningsbehov. I eksempelprosjektene ble advokatkostnadene dekket i hele prosessen, og vi ser at både Statens vegvesen og Statnett går utenfor sine rettslige krav for å ivareta grunneierne på dette punkt. Det fremkommer tydelige forskjeller i praksis ved bruk av juridisk bistand i prosjektene. Statens vegvesen er mer restriktive ved å dekke kostnader for advokat, og det fremkommer av håndbøkene og den intervjuede grunnerverver at det ikke er vanlig praksis å dekke disse kostnadene. I E18 Østfold-prosjektet ble grunneierne bistått av advokat, men advokaten hadde kun en aktiv rolle under forhandlingene. Grunneieren hadde i den sammenheng en god del å kommentere på egen advokat, blant annet at han ikke fulgte grunneierne godt nok opp, samt var sjeldent tilgjengelig for spørsmål grunneierne hadde. Vegvesenet tok seg av veiledning utenom forhandlingene, i tillegg til å holde den daglige dialogen med de berørte grunneierne. Statnett benytter seg derimot av en annen fremgangsmåte ved å legge opp til full veiledning og kommunikasjon med bruk av advokat. Grunnerververen har en mer passiv rolle ovenfor grunneierne og sender all informasjon til advokaten som videreformidler denne til grunneierne. Det var en grunneier i Statnett sitt prosjekt som ikke var bistått av advokat, og han måtte på eget initiativ innhente informasjon av betydning. Men dette var et selvstendig valg tatt av egen nysgjerrighet og interesse for grunnervervsprosessen. Vi kan fra prosjektet til Statnett se at grunneierne som velger å ikke være bistått av advokat, får en dårligere oppfølging. Det kan se ut til at Statnett sin praksis er at grunneierne skal være representert av advokat for å få tilfredsstillende veiledning. Tross ulikhetene mellom tiltakshaverne var grunneierne i begge prosjektene fornøyde med at de fikk dekket kostnader til juridisk bistand, og det bidro til at deres rettslige interesser ble ivaretatt. Den berørte grunneieren i Statens vegvesen nevnte at hans interesser ble ivaretatt ved den gode dialogen og oppfølgingen av Statens vegvesen sin representant. Grunneierne i Statnett var meget fornøyd med grunneieradvokatene sin aktive rolle og følte på det grunnlag at deres rettslige interesser ble godt ivaretatt. Av problemstillingens spørsmål ser vi at grunneiere mister retten til å få dekket kostnader for juridisk bistand, som de har krav på gjennom skjønnsprosessloven ved ekspropriasjon. Likevel ser vi at begge tiltakshaverne gir grunneierne mer enn hva de rettslig har krav på.

Innsyn og kontradiksjon

Partene mister retten til innsyn og uttalerett når det signeres avtale. Forvaltningslovens regler får ikke anvendelse dersom avtalen ikke er å anse som et enkeltvedtak, noe oppgavens kapittel 4.4.3 viser. Offentleglovas unntaksregler setter en begrensning i hva grunneierne kan be om innsyn i, og de mest aktuelle dokumentene slik som forhandlingsstrategi og andre interne skriv vedrørende avtaleforhandlingene, er omfattet av unntaksreglene. Likevel ser vi gjennom praksis at

tiltakshaverne Statens vegvesen og Statnett forsøker å spille med åpne kort og aksepterer innsyn i dokumenter som parten ikke nødvendigvis har krav på å få innsyn i. I tillegg har vi sett at tiltakshaverne utarbeider takster av virke og eiendom med hjelp fra eksterne konsulenter. Disse dokumentene blir fremvist i forkant av forhandlingene, noe som kunne vært unntatt etter unntaksreglene i innsynsretten. I en avtalesituasjon er det naturlig at kontradiksjonen foregår i forhandlingene før avtaleinngåelsen, men vi ser av praksis at partene ikke har store muligheter til å kommentere på rammene i avtalen. Erstatningene det forhandles om bygger på tiltakshavernes sats, og grunneierne får således forhandlet ytterligere på disse forhold. I en ekspropriasjonssak kunne partene forsøkt å påvirke retten til å lytte på deres uttalelser, men retten henvender seg til tidligere rettspraksis og de satsene som da fremkommer. Dermed ser man at grunneierne verken har mer eller mindre påvirkningsmulighet vedrørende egen erstatning. Partene mister innsynsretten og er prisgitt godvilje fra tiltakshaver vedrørende å få innsyn i dokumenter. Både Statens vegvesen og Statnett gir grunneierne innsyn i takstene som er utformet av konsulenter, og dette er dokumenter som kunne vært unnlatt av innsynsretten etter unntaksreglene. På dette punkt går både Statens vegvesen og Statnett utenfor sine rettslige plikter vedrørende innsyn, ellers er deres inntrykk at grunneierne ikke ber om innsyn utover det grunneierne får formidlet.

Klagemulighet

Ved å analysere grunneiernes klageadgang er det tydelig at partene mister retten til å klage så snart avtalen er signert. Dette virker naturlig da avtalerettens regler i Norge bygger på at en inngått avtale er bindende ved "tilbud og aksept", og dersom saken hadde gått for skjønnsretten kunne partene anket avgjørelsen. Her ser vi at Vegvesenet sin praksis med å føre saken inn for jordskifteretten gir en overprøvingsmulighet. Dette viser at Vegvesenet med sin tilnæringsmåte gir grunneier omtrent samme rettslige stilling som i en ekspropriasjonssak. I prosjektet til Statnett får ikke grunneierne klagemulighet på avtalen. Etter samtale med grunneierne i Statnett ser en tydelig at hovedgrunnen til at partene signerer avtalen, er på bakgrunn av anbefaling fra grunneieradvokaten sammen med et ønske om å få mest mulig igjen for eiendommen, og videre bli ferdig med prosessen.

Statens vegvesens håndbøker

På side 10 i håndboken *Etiske retningslinjer* står det at Vegvesenet vektlegger å komme frem til minnelige avtaler ettersom en skjønnsprosess kan påføre grunneierne påkjenninger. Utsagnet strider mot Vegvesenet sin håndtering av de berørte grunneierne i E18 Østfold-prosjektet, da grunnervervet avsluttet i et jordskifteskjønn. En sak for jordskifteretten kan ta flere år og er den påkjenningen Vegvesenet forsøker å unngå ved å inngå minnelig avtale. Som nevnt under klagebehandlingskapittelet var inntrykket til grunneieren i E 18-prosjektet at jordskifte var det

eneste alternativet for å håndtere grunnerverv. Vegvesenet burde hatt bedre informasjon knyttet til tiltaksjordskifte som en alternativ avslutning i prosjektet, samt formidlet positive og negative sider rundt dette. Ettersom tiltaksjordskifte ofte benyttes av Vegvesenet avdeling Moss, burde informasjonsskrivene eller håndbøkene inneholdt informasjon om dette.

Vegdirektoratet tar etter min mening en snarvei i håndboken *Forhandlinger*. De formulerer seg på følgende måte: *"Lovens regler om enkeltvedtak vil i utgangspunktet ikke komme til anvendelse"*. De sier videre at ved myndighetsutøvelse, slik som enkeltvedtak om ekspropriasjon, ville dette *"normalt ha skjedd gjennom et planvedtak etter plan- og bygningsloven eller enkeltvedtak etter vegloven før avtalen om grunnerverv ble inngått"*. I neste setning sier de således at reglene om forhåndsvarsel, dokumentinnsyn, vedtak, begrunnelse, klage eller omgjøring, ikke vil komme til anvendelse. Dette er motstridende i forhold til hva de selv sier i samme håndbok på side 7 om at de legger *"ekspropriasjonsrettslige prinsipper til grunn"*. Det er bemerkelsesverdig at Vegvesenet prøver å unngå de viktige forvaltningsrettslige prinsippene som er forskningstemaet i denne masteroppgaven. Sett i lys av grunneiernes partsrettigheter strider det imot hva Statens vegvesen selv sier de vil etterleve, noe som igjen skaper utydelige retningslinjer for grunneiere.

Felles retningslinjer

Vi har et lovverk i landet som medfører at borgerne kan bli fratatt eiendom ved tvang. Dette er et stort inngrep i den enkelte borgers rettssfære og det er meg uforståelig hvorfor ikke andre grunnerververe har utarbeidet lignende håndbøker som Vegvesenet har tilgjengelig. På bakgrunn av ulik praktiseringen av grunnerverv kan det oppstå forskjeller i håndtering av grunneierne samt prosessen. En mulighet er at det utarbeides retningslinjer hos Statnett. Mer formålstjenlig ville trolig være å utarbeide felles retningslinjer som pålegger alle tiltakshavere som skal foreta grunnerverv, å følge et visst regelsett. Dette kan bidra til å sikre lik behandling av grunneiere samt tilnærmet lik praksis hos de ulike tiltakshaverne. Man må likevel sørge for at dette ikke binder tiltakshaverne i for stor grad, da grunnerverv må tilpasses den enkelte situasjon basert på rettslig grunnlag for erverv, samt hvilken grunneiertype man skal forhandle med. Grunnerverv er menneskelig samarbeid, og da som oftest mellom en erfaren og en uerfaren part. For en grunneier er det fryktfullt å bli frarøvet eiendom, uansett om motparten er Statens vegvesen eller Statnett. Felles retningslinjer kan bidra til at grunnerverv får en mer lik tilnærming. Statnett har etiske retningslinjer på sine interne nettsider, men de er mangelfulle ved at de ikke er oppdatert etter dagens praksis, og benyttes da ikke i nyere grunnervervsprosesser. De interne retningslinjene til Statnett har ingen bindende form, slik som de etiske retningslinjene som Statens Vegvesen må følge. I Sima-Samnanger-prosjektet til Statnett sier fagansvarlig at de etiske retningslinjene til Vegdirektoratet ikke ble fulgt.

Det er bemerkelsesverdig at grunneierne ikke får tilgang til Vegvesenets håndbøker som er offentlig tilgjengelige. Dette kunne økt grunneiernes kunnskap om grunnervvsprosessen og bidratt til ytterligere veiledning av grunneierne. Et alternativ er å sende retningslinjene i post eller dele dem ut på informasjonsmøter, men en burde i det minste forvente at det ble henvist til håndbøkene på internett. Tiltakshaverne besitter stor kunnskap og erfaring, og det er da påfallende ut ifra mine funn at grunneierne ikke får mer informasjonsskriv og retningslinjer å lese før prosessen starter. Statnett har per dags dato ingen retningslinjer eller informasjonsbrosjyre som sendes til de berørte grunneierne, noe som er en stor mangel etter min mening. Når informasjonen ikke blir gitt i skriftlig format kan det forekomme misforståelser og ulik tolkning. En grunneier som ikke er på informasjonsmøtet kan miste verdifull informasjon, og de som får informasjonen på møtet kan tolke denne ulikt, som igjen kan skape uheldige og ulike forventninger til prosessen.

Oppsummering

Vi kan på bakgrunn av tidligere diskusjon konkludere med at Statens vegvesen og Statnett gjør mer enn hva de er rettslig pålagt å gjøre for å ivareta grunneiernes partsrettigheter ved minnelig avtaleinngåelse. Ser man dette i forhold til alternativet ekspropriasjon må de likevel oppfylle de rettslige kravene, og de kan således gjøre seg tjent med å tilby de samme rettighetene ved avtaleinngåelse. Gjennom intervjuene med berørte grunneiere er deres oppfatning at det finnes elementer som kan forbedres, slik som veiledning. Likevel kom det frem elementer grunneierne var fornøyd med, slik som egen rettslig ivaretagelse. Sett fra tiltakshavernes side går både Statens vegvesen og Statnett utenfor hva som rettslig forventes for å ivareta grunneierne på best mulig måte.

Kapittel 7: Avsluttende refleksjoner

Dette semesterets arbeid med masteroppgaven har vært utrolig spennende, men også til tider svært krevende. Jeg setter da stor pris på all oppfølgingen jeg har fått av min veileder. Etter å ha brukt ett semester til å jobbe med problemstillingen sitter jeg igjen med ulike tanker om praksis rundt grunnerverv.

Man ser at det kan være gunstig både for tiltakshaver og for grunneier å inngå minnelig avtale. Det kan skape en enighet, og grunneierne får en relativt rask avslutning på en fremmed prosess. Gjennom forskningsoppgaven ser jeg at grunneiernes incentiv for å inngå avtale, er erstatningssatsene som forespeiles å være høyere enn i skjønnsretten, og et annet element er at de ønsker å bli ferdige med grunnervervsprosessen. En kan videre se at planleggingsprosessen har en betydelig innvirkning på grunneiernes oppfattelse av grunnerververen og grunnervervsprosessen som sådan. Det er vanskelig for grunneierne å skille mellom planfasen og grunnervervsfasen, noe som kan tilsa at det bør fokuseres på kommunikasjon fra tiltakshavernes side. Etter intervju med de berørte parter er mitt inntrykk at de regnet med at traséen skulle bli plassert ”på det andre alternativet”, noe som førte til at de ikke engasjerte seg nok i planleggingsfasen. Da endelig trasé ble vedtatt var det for sent å uttale seg på forhold vedrørende plasseringen, og de ønsket da å få mest mulig igjen i erstatning. Erstatningssatsene var naturlig nok en sentral del av grunneiernes interesse i prosessen og noe som kunne vært interessant å se videre på, men her ble det satt en begrensning på grunn av oppgavens omfang. Spesielt ved prosjektet Sima-Samnanger, ble de 100 millionene som Statnett måtte betale til de berørte kommuner dratt opp som et paradoks. Det følte urett å forhandle om ører vedrørende erstatningssatsene, da kommunene fikk store summer ”slengt” i sin retning. Sammenlignet med summen på 100 millioner kroner følte grunneiernes egne erstatningsoppgjør smålig. Her kunne Statnett med fordel ha kommunisert bedre vedrørende erstatningssummen. Grunneierne var ikke klar over at dette var et av vilkårene fastsatt av klagebehandleren Olje- og energidepartementet.

Arbeidet med temaet har vært en spennende erfaring, og det var givende å komme ut i felten og snakke med flere av de berørte grunneierne. Oppgaven bekreftet en teori jeg hadde om at grunnerververen tror grunneierne er godt nok opplyst, noe som i praksis ikke viser seg å stemme. Jeg ser i ettertid at det kunne vært vel så interessant å intervju grunneieradvokatene i prosjektene, da disse har en bedre juridisk forståelse for oppgavens tematikk. Men på grunn av min interesse for ivaretagelsen av grunneierne vektla jeg grunneiernes oppfattelse av prosessen tyngst. Gjennom oppgaven har vi sett at mye kan løses med god og tydelig informasjon, samt viktigheten med å bringe grunneierne inn i prosessen så tidlig som mulig. Tilgjengelighet er også en nøkkelfaktor

vedrørende grunneiernes eget syn på ivaretagelse, da både gjennom ekstern bistand eller ved en tydelig og imøtekommende person hos tiltakshaveren. Jeg tror på bakgrunn av mine funn at erverv av privat grunn ville gått mer smertefritt dersom eierens stemmer blir hørt, og at tiltakshavernes planer og agenda blir formidlet så tidlig som mulig i prosessen.

Kilder

Litteratur

- Boe, E. (1993a). *Innføring i juss* (bind 2). Oslo: Universitetsforlaget.
- Boe, E. (1993b). *Innføring i juss. Statsrett og forvaltningsrett* (2. utgave). Oslo: Tano.
- Boe, E. (1996). *Innføring i juss: juridisk tenkning og rettskildelære*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Eckhoff, T. (1971). *Rettskildelære*. Oslo: Tanum.
- Eckhoff, T., & Smith, E. (2010). *Forvaltningsrett* (9. utgave) Oslo: Universitetsforlaget.
- Falkanger, T. (2011). *Fast eiendoms rettsforhold*: Universitetsforlaget.
- Falkanger, T., & Falkanger, A. T. (2007). *Tingsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fleischer, C. A. (1978). *Norsk ekspropriasjonsrett*: Universitetsforlaget.
- Fleischer, C. A. (1998). *Rettskilder og juridisk metode*. Gjøvik: Gyldendal.
- Frihagen, A. (1986). *Forvaltningslovens kommentarutgave*. Bergen.
- Frihagen, A. (1992). *Forvaltningsrett* (5.utgave, bind II). Bergen: Forlaget A. Frihagen.
- Graver, H. P. (2015). *Alminnelig forvaltningsrett* (4.utgave). Oslo: Universitetsforlaget.
- Hov, J. (2007). *Avtaleslutning og ugyldighet, Kontraktsrett I*. Oslo: Papinian.
- Johannesen, A., Tufte, P. A., & Christoffersen, L. (2011). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Finland: Abstrakt forlag.
- Knoph, R. (2014). *Knophs oversikt over Norges rett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2012). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Leite, O. (1994). *Statsforetaksloven: lov av 30.august 1991 nr 71 om statsforetak med kommentarer*. Oslo: TANO.
- Nazarian, H. (2007). *Lojalitetsplikt i kontraktsforhold*. Oslo: Cappelen akademiske forlag.
- Sandene, E. (1986). *Forvaltningsorganenes veiledningsplikt, i Samfunn, rett, rettferdighet i Festskrift til Torstein Eckhoff*. Oslo.
- Smith, E. (1978). *Avtaler som forvaltningsvedtak. Lov og Rett*.
- Stavang, E. (2010). *Ekspropriasjon Noen sentrale emner*. Oslo: Cappelen Damm AS.
- Taraldrud, K. E. (2011). *Skjærgårdsparkavtaler - rettslige spørsmål ved tilbivelsen*. 439.s

Aasebø, K. (2003). *Avtale under trussel om ekspropriasjon - avtalerettslige og forvaltningsrettslige problemstillinger* (s. s. 64-100). Tidsskrift for forretningsjus: Gyldendal Akademisk.

Veiledninger, brosjyrer m.v.

Vegdirektoratet. *Etiske Retningslinjer for Grunnerverv*. 1999.

Vegdirektoratet. *Grunnerverv Til Vegformål - Forhandlinger*. Oslo. 2010.

Statens vegvesen. *Hva Skjer.. Når Statens Vegvesen Erverver Grunn*. Informasjonsbrosjyre.

Silkoset, O. *Ekstern Kvalitetsrevisjon Av Grunnervervet I Gardermoprojektet*. Rapport (1996).

Internettkilder

- (Om Statens vegvesen 2014)
<http://www.vegvesen.no/Om+Statens+vegvesen/Om+Statens+vegvesen/Om+organisasjon>
en , sist oppdatert 27.oktober 2014. Lest 7.januar 2015
- (Vegvesen 2015) <http://www.vegvesen.no/Fag/Veg+og+gate/Grunnerverv>, sist oppdatert 26. januar 2015. Lest 8.mars 2015
- (Statnett 2013) Statnett.no "etikk og samfunnsansvar". Lest 12.mars 2015
- (Årsrapport 2013) statnett.no "Statnetts årsrapport 2013". Lest 17.mars 2015

Aktuelle lover

Avtaleloven:	Lov 31. mai 1918 nr. 4 om avslutning av avtaler, om fullmakt og om ugyldige viljesakter
Energiloven:	Lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m
Forvaltningsloven:	Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i Forvaltningssaker
Grunnloven:	Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov
Jordskifteloven:	Lov 21. desember 1979 nr. 77 om jordskifte o.a
Offentleglova:	Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd
Oreigningslova:	Lov 23. oktober 1959 nr. 3 om oreignings av fast eigedom
Plan- og bygningsloven:	Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling
Skjønnsprossessloven:	Lov 01. juni 1917 nr. 1 om skjønn og ekspropriasjonssaker
Statsforetaksloven:	Lov 30. august 1991 nr. 71 om Statsforetak
Veglova:	Lov 21. juni 1963 nr. 23 om veg
Servituttolova:	Lov 29. november 1968 um særlege råderettar over framand eigedom

Lovforarbeider

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

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

NUT 1969:2 Innstilling om Skjønnordningen og om erstatningsmåling ved ekspropriasjon

NOU 2003:30 Ny offentlighetslov

NOU 2004: 28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold, kapittel 18

Ot.prp.nr. 4 (1981-82) om endring av offentlighetsloven

Ot.prp. nr. 27 (1968-69) Om lov om ikraftsettelse av forvaltningsloven og om endringer av saksbehandlingsregler i forvaltningsloven og andre lover.

Ot.prp.nr.32 (1990-1991) Om lov om statsforetak

Ot.prp.nr. 38 (1964-65) Om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

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

Ot.prp.nr. 62 (1981-1982) Om lov om endringer i lov 1. Juni 1917 nr. 1 om skjønn og ekspropriasjonssaker m.m

Ot.prp.nr. 75 (1993-1994) Om lov om endringer i forvaltningsloven mv

Ot.prp.nr. 102 (2004-2005) Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)

Innst. O VII (1959) Tilråding fra justisnemnda om lov om oreigning av fast eigedom

Innst.O.nr.2 (1966-1967) Innstilling fra justiskomiteén om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Innst.S.nr.270 (2003-2004) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om endring av Grunnloven § 100, forslag fra Gunnar Skaug, Carl I Hagen, Einar Steensnæs, Jan Petersen, Kristin Halvorsen og Lars Sponheim om endring av Grunnloven § 100. (Ytringsfrihet) og forslag fra Gunnar Kvasheim og Lars Sponheim om ny § 100a i Grunnloven. (Offentlighetsprinsippet)

Stortingets ombudsmann fra forvaltningen

SOMB-2006-64 (2006 s 252)

SOMBU-1995-3 (1995 s 13)

Dommer

8. juli 1987 mot Storbritannia (serie A nr. 120)

Rt 2014 side 351

Rt 1967 side 57 (Glemmen)

LA 2014 side 176382

Rt 1967 side 1095

Rt 1970 side 192

Rt 1977 side 405

Rt 1984 side 28 (Tromsø Sparebank)

Rt 1988 side 1078

Rt 1991 side 858

Rt 1993 side 89

Rt 1993 side 449

Rt 1994 side 400

Rt 1994 side 813

Rt 1995 side 1460

Rt 1998 side 1398

Rt 1998 side 1951

Rt 2000 side 806 (Oslo Energi produksjon)

Rt 2010 side 740

Informanter

Statens vegvesen

Grunnerverver Sven Erling Næss

Grunneier

Statnett SF

Fagansvarlig grunn- og rettighetsserverv Tore Kim Lunde

Grunneier 1

Grunneier 2

Grunneier 3

Vedlegg

- Vedlegg I: Beskrivelsestekst vedrørende oppgavens tema
- Vedlegg II: Intervjuguide
- Vedlegg III: Referat fra Statens vegvesen (grunnerverver/grunneier)
- Vedlegg IV: Referat fra Statnett (grunnerverver/grunneier)
- Vedlegg V: Kart over de utvalgte prosjekter

Vedlegg I: Beskrivelsestekst vedrørende oppgavens tema

Tema og problemstilling for masteroppgaven

”Hvordan ivaretar Statens vegvesen og Statnett SF grunneieres partsrettigheter ved minnelig avtaleinngåelse sammenlignet med ekspropriasjonsinstitusjonen”

I masteroppgaven vurderes hvordan grunneierne blir ivaretatt i forbindelse med offentlige myndigheters grunnerverv til infrastrukturformål. Jeg vil bruke en juridisk analyse for å se på ulikhetene i regelverket de forholder seg til. For å belyse dette på en praktisk måte ønsker jeg å sammenligne arbeidet med grunnerverv gjennomført av Statnett SF og Statens Vegvesen ved å intervju berørte grunneiere og den representative grunnerververen.

Utgangspunktet er at ekspropriasjonshjemmel står til rådighet hos både Statnett og Statens vegvesen, men begge organer praktiserer inngåelse av avtale så langt det går. Ved ekspropriasjon vil grunneierne ha flere rettigheter i prosessen etter forvaltningsrettslige regler og prinsipper. På avtalerettens område er hovedprinsippene at partene er bundet av sine avtaler når de er inngått frivillig, og partene har vært tilstrekkelig opplyst om forhold av betydning for avtalen og partene ellers er myndige og ved sine fulle fem. Jeg vil i min masteroppgave undersøke om grunneierne blir like godt ivaretatt ved avtaleinngåelse som i en ekspropriasjonssak med forvaltningsrettslig ivaretagelse av ekspropriasjonens interesse. Videre ønsker jeg å se på hvordan offentlige etater som driver eiendomserverv i større omfang kan ha ulike rutiner for ivaretagelse av grunneierens interesser ved ervervene.

Jeg ønsker i masteroppgaven å undersøke og sammenligne praksis for beskyttelse av grunneierens interesser mellom Statnett og Statens Vegvesen, som begge driver med grunnerverv til infrastrukturformål. Jeg har valgt disse to etater ut fra følgende grunner: Formålet med sammenligningen er å vurdere om Statens Vegvesens omfattende retningslinjer fører til bedre ivaretagelse av grunneierens interesser enn praksis hos Statnett, og dermed finne ut om Statens Vegvesens retningslinjer kan ha overføringsverdi til andre.

Vedlegg II-I: Intervjuguide grunneverver

Intervjuguide - grunneverver

Mitt navn er Ida Kristin Lindquist, jeg studerer master i eiendom (jordskifte) ved NMBU – Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. I forbindelse med min masteroppgave som skal leveres våren 2015 ønsker jeg å studere hvordan forskjeller i det norske regelverket påvirker grunneierens posisjon ved grunneverv. Jeg vil se på forskjellene mellom Statnett SF og Statens vegvesen, der begge foretar mye rettighetserverv og grunneverv. Ettersom disse etatene forholder seg til ulike institusjoner vil jeg se hvordan grunneieren blir ivaretatt ved grunneverv.

Informasjon om intervju parten:

Navn:

Kontaktinfo:

Dato for intervju:

Rolle i prosjekter:

Prosjektet:

Hva var din rolle i prosjektet?

Hvor langt er prosjektet kommet?

Var du grunneverver fra start til slutt?

Hvor mange grunneiere representerte du?

Kom dere til minnelig avtale med alle de berørte grunneierne på din strekning?

Hvor lenge er du inne i prosessen? (avtaleinngåelse, byggefasen)

Kommunikasjon

Hvor tidlig tok du kontakt med de berørte grunneierne?

Når er de vanlig å involvere partene i informasjonsformidlingen?

Hvordan gjør dere viktig informasjon tilgjengelig?

Hvordan foregikk kommunikasjonen mellom SVV og grunneierne?

Hvordan ble det redegjort for formålet med prosjektet? (mail, post, møter)

Var det mange samtaler med hver enkelt grunneier? Eller samlet?

Hvor mye informasjon formidler dere ved endelig reguleringsplan?

Hadde grunneierne en tydelig kontaktperson? (deg?)

Følte du deg godt nok opplyst om de spørsmålene du fikk underveis?

Ved endringer i prosjektet; hvordan formidlet du dette til den enkelte?

Hva er ditt eget helhetsinntrykk om deg selv som grunneverver når det gjelder kommunikasjonen?

Juridisk

Får grunneierne informasjon om regelverk?

I så fall hvordan får de dette formidlet?

Er det en vanlig prosedyre på dette?

Yter dere noen ekstra informasjonsservice utover minstekravet vedrørende varsling av berørte grunneiere?

Har du inntrykk av at grunneierne er opplyste om deres rettigheter?

Avtaleinngåelse

Hvordan forbereder du deg til avtaleinngåelse med den enkelte?

Hvordan kontakter du grunneierne ved avtaleinngåelse?

Har du en aktiv dialog med hver enkelt grunneier i forbindelse med avtaleinngåelse?

Skjedde det samlet eller med hver enkelt?

Hvordan skjer selve avtaleinngåelsen?

Standardkontrakter?

Standarderstatninger?

Gir du rom for forhandlinger? I så fall hvilken momenter ble det forhandlet om?

Hva kan det forhandles om, og hva er det vanlig at det forhandles om?

Skjer forhandlingen før eller under selve avtaleinngåelsen?

Hva er ditt inntrykk av at det blir inngått minnelige avtaler? (erstatning, tilpasninger)

Hvordan veiledningshjelp tilbyr dere grunneierne?

Hvis det ble gjort tilpasninger på den enkeltes eiendom, hva ble det gjort?

Hva er grunnen til at grunneierne går videre til skjønn?

Har du noen siste kommentar før intervjuet er over?

Tusen takk for at du tok deg tid til dette intervjuet, det setter jeg stor pris på. Dette vil være med på å belyse min masteroppgave betraktelig. Dersom jeg skulle få noen spørsmål ved skriving våren 2015, kan jeg ta kontakt?

Vedlegg II-II: Intervjuguide grunneier

Intervjuguide - grunneier

Mitt navn er Ida Kristin Lindquist, jeg studerer master i eiendom (jordskifte) ved NMBU – Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. I forbindelse med min masteroppgave som skal leveres våren 2015 ønsker jeg å studere hvordan forskjeller i det norske regelverket påvirker grunneierens posisjon ved grunnerverv. Jeg vil se på forskjellene mellom Statnett SF og Statens vegvesen, der begge foretar mye rettighetserverv og grunnerverv. Ettersom disse etatene forholder seg til ulike institusjoner vil jeg se hvordan grunneieren blir ivaretatt ved grunnerverv.

-
- Statnett
 Statens Vegvesen

Informasjon om intervju parten

Navn	
Kontaktinfo	Telefonnummer: Mail:
Rolle i prosjektet	
Er det bygget ut på din eiendom?	
Positiv/negativ til tiltaket	

For grunneiere; omfanget på egen eiendom

Hvordan er din eiendommen berørt:

Hvor stort areal ble berørt av tiltaket:

Ble du godt informert om hvordan din eiendom ble berørt?

Var det like mye som du hadde blitt forespeilet?

Ble det tatt noen hensyn til dine ønsker?

Ble det gjort noen form for tilpasninger?

For grunneiere; kommunikasjon gjennom hele prosessen:

Ble du kontaktet tidlig i planfasen?

Følte du at dine meninger ble hørt?

Hadde du en tydelig kontaktperson?

Var din kontaktperson eller andre i organisasjonen enkle å få tak i?

Var kontaktpersonen opplyst om det du lurte på?

Hvordan er ditt helhetsinntrykk av grunnerververen?

Ble det gjort rede for formålet med prosjektet?

Når arbeidet var satt i gang hvordan følte du at kontakten med organisasjonen var?

Juridsk

Fikk du informasjon om regelverket av grunnerververen eller grunneieradvokaten?

Følte du deg godt nok informert om dette?

Advokatbistand?

forberedelser til avtaleinngåelse, samt selve avtaleinngåelsen

Hvordan tanker hadde du gjort deg opp før avtaleinngåelsen?

Var du representert av en advokat eller lignende?

Følte du at det var tilgjengelig informasjon på hva du kunne forvente?

Ble det gått gjennom det bakenforliggende regelverket i denne fasen?

Ble dine forventninger tilfredsstillt?

Hvordan skjedde avtaleinngåelsen? (per mail, fysisk "over bordet")

Hva var utslaget av at du signerte på avtalen? (erstatningssum, tilpasninger)

Var det rom for forhandlinger ved avtaleinngåelsen?

Følte du at dine meninger ble vektlagt?

Var kommunikasjonen god?

Følte du deg likeverdig med motparten?

Ble det gjort noen tilpasninger på avtalen, egen eiendom eller lignende som gjorde at du ble fornøyd?

egne interesser

Hvordan følte du at dine interesser ble ivaretatt?

Hvordan følte du at du kunne være med på å påvirke tiltaket?

Ble det gjort noen tilpasninger du er fornøyd med?

Er det noe spesielt du vil nevne som du er fornøyd med eller ikke fornøyd med?

Ser du formålet med prosjektet?

Tusen takk for at du tok deg tid til disse spørsmålene, det vil bidra til å sette lys på forskjeller/likheter mellom to store aktører innen grunnerverv. Dersom det er ønskelig kan jeg sende deg masteroppgaven når den er fullstendig i midten av mai? Da må jeg få oppgitt en mailadresse.

Vedlegg III- I: Referat fra intervju med grunneverver i Statens Vegvesen

Dato: 12.januar
Sted: Moss
Sven Erling Næss

Jeg var grunneverver på to strekninger i E18 Østfold prosjektet
1) Melby – Momarken
2) Knapstad – Retvet

I Melby – Momarken var det 25 berørte grunneiere og det foregår fremdeles en god del sidetiltak som blir behandlet av jordskifteretten. I denne strekningen foregikk det mer kjøp av arealer. Det ble inngått minnelig avtale med alle de berørte grunneierne. Jeg føler at det var flere misfornøyde grunneiere på denne strekningen.

I Knapstad - Var det ca 22 berørte grunneiere og denne strekningen var ferdig for tre år siden. Det foregikk også tiltaksjordskifte her også, hovedarbeidet til jordskifteretten var å bytte arealer mellom grunneierne. Det ble inngått minnelig avtale med alle de berørte grunneierne.

Før reguleringsplanen er vedtatt

Grunneververen fungerer mest som en rådgiver for planleggeren. Jeg var også med på folkemøter i forbindelse med planarbeidet. Dette er for å kunne besvare spørsmålene som gjelder grunneverv/erstatningsspørsmål. Internt i Statens vegvesen blir prosjektet inndelt i stedsfaser, slik at ulike grunneververe får sin del som de representerer.

Planprosess

Statens vegvesen må forhandle med hver enkelt kommune for å få vedtatt veiplanen, dette kan være en omfattende prosess og kommunene klarer ikke alltid å samkjøre disse planene og få et best mulig resultat på valg av trasé. Planleggerne har til tider en dialog med grunneierne om hensyn og plassering.

Når reguleringsplan er vedtatt

Nå starter prosessen med å kontakte hver enkelt berørt grunneier. Grunneierne blir bedt om å organisere seg, slik at de får en grunneierrepresentant. Grunneierlaget får tildelt en sum hvert år som skal dekke møtelokaler og noe å bite i. I samme omgang får de også mulighet til å engasjere en advokat, dette er en advokat de velger selv, men ofte ber de Statens vegvesen om råd for valg. Statens vegvesen dekker nødvendige utgifter i forbindelse med advokatbistand. Når den vedtatte reguleringsplan foreligger starter den aktive fasen for grunneververne. I store prosjekter slik som E18 Østfold er det omfattende forhandlinger mellom Statens vegvesen, grunneierne, grunneieradvokaten om å komme frem til en avtale om forhåndstiltredelse. Denne avtalen fungerer som en generell avtale som gjelder alle de berørte eiendommene. Avtalen gir en føring på vilkårene, den fastsetter også avsantsrenten.

De grunneierne som ikke blir fysisk berørt av tiltaket kan ikke være med i grunneierlaget og de har heller ikke krav på advokathjelp.

Forhandlingene på den enkelte eiendom

Det er laget W-tegninger som grunneieren får tilsendt, denne tegningen viser både midlertidig og permanent erverv på den enkelte eiendommen. Jeg innkalte til et forhandlingsmøte, dette foregår ofte hjemme hos grunneierne. På dette møtet er grunneier, grunneieradvokat, byggleder og grunneverver. Grunneieren får utdelt brosjyren "Hva skjer". Fra dette tidspunktet går

forhandlingene frem og tilbake mellom advokaten til grunneier og Statens vegvesen. Hver eiendom er unik og det gjøres tilpasninger i avtalen til den enkelte. Så langt det lar seg gjøre forsøker Statens vegvesen å unngå å gjennomføre tiltak på den enkelte eiendom, målet er å utbetale erstatning for grunnervet.

Deg som grunnerverver

Jeg føler at grunneierne har fått tillitt til meg som person og at de føler at jeg tar hensyn til deres tilbakemeldinger. Jeg jobber med flere prosjekter parallelt og har dermed mye å gjøre. Det er ikke bestandig at jeg har fullt fokus mot det ene prosjektet. Jeg prioriterer å gjøre meg selv tilgjengelig for både grunneierne og byggeleder i byggefasen. Ofte påfaller det meg en del ekstraarbeid i forbindelse med anleggsskader, der er det ofte mye å ordne opp i. Det er ikke jeg som egentlig skal ha dette ansvaret, men advokaten kontakter ofte meg dersom han/hun ikke får respons fra den ansvarlige personen.

Generell kommunikasjon

Den meste av kommunikasjonen fra grunneiere foregår via e-post. Alt av viktig informasjon (endringer og annen kontakt) formidles direkte til grunneier via brev, hvor kopi sendes til advokat. Vi forholder oss altså minst mulig til advokaten og mest direkte mot grunneierne.

Advokatens rolle

De fleste advokater føler jeg bidrar til å beskytte rettssikkerheten til grunneierne når det gjelder juridiske spørsmål. Advokatene er inne i bildet for å beskytte grunneieren. Likevel kommer man borti noen sleipe advokater, men de fleste ivaretar grunneierne på best mulig måte. En fellesnevner for de fleste er at de er dyre. Jeg har et inntrykk av at grunneierne blir mer stivbeinte så snart advokaten kommer inn i prosessen.

Annen informasjon

I Østfold er det vanlig å benytte tiltaksjordskifte/samferdselsjordskifte. Jeg mener at dette gir en best mulig løsning for grunneiere. Det koster mer for Statens vegvesen ved høyere advokatkostnader, tidskostnader og kostnader knyttet til jordskifteprosessen. Statens vegvesen plikter å rydde opp etter seg selv, og en fin måte er å behandle oppryddingen gjennom jordskifteretten. På denne måten kan jordskifteretten hjelpe til med å bytte arealer, slik at sluttresultatet blir best mulig for f.eks arronderings spørsmål. Stripeerverv kan etterlate seg uheldige arronderingssituasjoner etter ervervet er gjennomført.

Vedlegg III-II: Referat fra intervju med grunneier fra Statens vegvesenet

Dato: 15.januar (Spydeberg)

Strekning: Knapstad-Retveit

Min eiendom er berørt med ca. 22 mål. Veien kom på jordet og delte dette i to. *(Jeg kunne tydelig se E18 på eiendommen)*

I planprosessen når det enda var tre trasealternativer tok Statens vegvesen oss med på en busstur med alle de berørte grunneierne. Vi ble på denne turen vist hvor veien var planlagt å ligge på hver enkelt grunneieres eiendom. Dette var veldig informativt. Fra vegvesenet var grunnerververen og prosjektlederen med. I denne fasen kunne vi komme med innspill, men vi følte at det ikke hadde noen hensikt for våre meninger blir ikke vektlagt tyngst. Det høylytte protester på de to andre alternativene som ikke berørte meg. Jeg og de andre berørte grunneierne på denne traséen fant ut i fellesskap at vi ikke skulle skape bråk, et sted må jo veien gå. Vi fikk ingen informasjon om grunnervervsprosessen og hva vi kunne forvente i en slik prosess. Vi fikk masse informasjon om planene og hvordan våre eiendommer ble berørt.

Når endelig trasé var bestemt ble vi innkalt på et møte. På dette møtet fikk vi utdelt et informativt hefte med grundig informasjon om tiltaket. *Jeg fikk se i heftet: det var planbeskrivelse, ordforklaringer, lokale hensyn og ortofotoer med vegvesenets plantegninger på hele strekningen.* Det ga oss et detaljert og fint oversiktsbilde. Alle grunneierne var fornøyd med å få informasjon om inngrep på egen eiendom.

En liten stund etter det første informasjonsmøtet hadde grunneierne et stiftelsesmøte hvor det ble laget et styret. Jeg ble valgt inn i dette, før jeg rakk å si nei. Jeg representerte da ca 18 grunneiere. *Ved å se i brosjyren: 20 grunneiere som var berørt av traséen og 17 som hadde midlertidig erverv.* Både Næss og prosjektlederen var godt opplyste på alle forhold av interesse for oss, og vi fikk god veiledning når det trengtes. De var flinke til å formidle informasjon vi burde ha, og det var enkelt å finne frem til plantraseen og tiltak på våre eiendommer.

På informasjonsmøte nummer to fikk vi mulighet til å velge en advokat. Vi fikk sterke anbefalinger på Wahl-Larsen og vi følte oss trygge på å ha en erfaren advokat på dette feltet. Han talte vår sak, men han kjente vegvesenet "for godt", som vil si at han var på fornavn med de fleste. Vi følte at han kunne ha presset på mer i forhandlingsprosessen blant annet. Jeg følte at jeg måtte gjøre mye av jobben selv, ettersom Wahl-Larsen var for snill. Når det gjaldt vår dialog var han svært opptatt og hadde aldri tid til å prate på telefon. Han var stort sett opptatt med rettsmøter og andre møter. All kommunikasjon skjedde på e-post med en svartid på ca 2-3 dager.

Ved avvik i planene i utbyggingsfasen fikk vi alltid grundig informasjon enten fra prosjektleder eller grunnerverver. All kommunikasjon gikk mellom meg og Statens vegvesen. Dersom noen av grunneierne hadde noen spørsmål ringte jeg enten til prosjektleder eller Næss ettersom hva det gjaldt. Prosjektlederen var alltid på plass i løpet av noen timer for å se på forholdene, han gjorde seg veldig tilgjengelig. Grunnerververen var noe tregere med å respondere på våre tilbakemeldinger, men han fulgte de alltid opp selv om det tok lengre tid. Næss virker som en ryddig og ordentlig person, og han tenker over ting før han svarer, slik at han forholder seg til hva vegvesenet vil. Det merket vi.

Statens vegvesen gjennomførte ekstra tiltak på noen eiendommer. De fleste tiltakene ble bestemt på stedet av prosjektlederen. Prosjektlederen var synlig for oss i byggefasen og han tok avgjørelser på vegne av oss der og da. I noen tilfeller måtte han forhøre seg med Næss. Våre interesser i forhold til løsninger på byggingen ble godt ivaretatt av prosjektleder. Vi satt stor pris på de lokale tiltakene.

Statens vegvesen ga ingen juridisk veiledning gjennom hele prosessen. Det var vel tenkt at Wahl-Larsen skulle gjøre dette. Vi fikk ikke tilbud om en annen fremgangsmåte enn jordskifte. Nå ble vi alle fornøyd med eiendomsendringene jordskifteretten foretok, så vi er fornøyd med jordskifterettens arbeid.

Etter at veien stod ferdig startet jordskifteprosessen. I forbindelse med jordskiftesaken fikk vi gode løsninger på eiendomsbytter, så helhetsinntrykket av både jordskifteretten og jordskiftedommeren er veldig bra hos oss alle. Vi hadde alle fått store forventinger til ulempererstatningene ettersom denne erstatningen er ment for å dekke "evig tid", men oppgjøret viste ikke dette. Vi ble veldig skuffet over Wahl-Larsen under jordskiftesaken. Han ba oss om å utarbeide kalkyler på hvilken ulemper i forhold til driften vi mente å ha. Når vi kom til jordskifteretten for behandling viste det seg at det var til ingen nytte, da de hadde enkle kalkyler for å regne ut disse forholdene. Statens vegvesen betalte for grunneieradvokat i jordskiftesaken, men her synes vi ikke at advokatbistanden fungerte overhode. Vi måtte selv forberede og presentere våre egne saker. Dette følte veldig ubehagelig når du skal forsvare hvorfor du fortjener en høyere erstatning enn naboen på dyrka mark, og da med tanke på at naboen satt i rommet og hørte på innlegget. Jeg følte at de fleste holdt tilbake en god del i denne prosessen. Wahl-Larsen burde gjort dette for oss. Nå vet jeg ikke hva som er vanlig ettersom ingen av oss har vært med på noe lignende.

Når det kom til selve avtaleinngåelsen synes jeg og de andre at vi ble lurt inn i en avtale. Før vi hadde fått tid til å etablere et grunneierlag får vi tilsendt tiltredelsesavtalen i posten. I denne fikk vi et tilbud på 5kr kvm på skog og jord, og resten av oppgjøret skulle skje senere. Vi fikk 6% rente på erstatningssummen ved å inngå denne avtalen. Ingen av oss ville gjøre det vanskelig for vegvesenet. Alle signerte slik at vegvesenet kunne starte arbeidet. Vi hadde ikke fått tilbud om juridisk veiledning eller tilbud om advokat så tidlig i prosessen. Ingen av oss var kjent med hvordan ting fungerte og hva vi kunne forvente og regne med.

Jeg skulle ønske at vi hadde fått et forhåndsoppgjør. Slik situasjonen ble gikk vi i flere år og så på arbeidene med veien, og med en bekymring om hvor mye mer erstatning vi skulle få tilbud om. Veien stod ferdig i 2009 og vi startet jordskiftesaken i 2010 eller 2011, det er altfor lenge å leve i usikkerheten. Igjen vil jeg nevne at jeg ikke likte hvordan møtene i jordskifteretten fungerte. Det var ikke hyggelig å stå foran alle naboer og kjente og si at man fortjente mer. Her skulle jeg ønske at vår advokat hadde tatt en større rolle.

Vi synes alle at oppgjørsformen burde vært vesentlig høyere. Det er tross alt vi som må leve med støyen og nærheten til den nye veien, og det burde synes på erstatningsoppgjøret. Våre utbetalinger blir smått i forhold til andre kostnader med veien. Vår klageform var å anke avgjørelsen, men vi ble frarådet det av Wahl-Larsen ettersom vi kunne risikere å tape ankesaken og dermed sitte igjen med store kostnader. Dette er noe jeg synes vegvesenet burde betale, slik at vi hadde hatt en klagemulighet. Jeg følte i denne fasen at vi jobbet mot Goliat. Statens vegvesen har både tid og penger til å tåle en sak, men for en grunneier føles det katastrofalt å risikere å tape. Det er Statens vegvesen som er erfarne, og vi har aldri gjort dette før.

Men helt generelt synes jeg Statens vegvesen har oppført seg ryddig og profesjonelt. Det er kun i oppgjørsfasen at vi er misfornøyd. Men dette tror jeg ikke vi er de eneste som synes.

Vedlegg IV-I: Referat fra intervju med fagansvarlig for grunn-og rettighetsserverv i Statnett

Dato 4. februar 2015
Sted: Oslo
Tore Kim Lunde

Vi hadde et krevende utgangspunkt når grunnervervet skulle starte. Det hadde vært stor medieoppmerksomhet i planfasen og under behandling av klagen. De fleste grunneierne turte ikke å snakke med oss. Det var derfor svært lite kommunikasjon i starten av prosessen, og vi holdt en passiv linje til å begynne med. Vi startet dermed dårlig og det utviklet seg i feil retning. Det var mye fokus på sjøkabelalternativet, og luftlinjealternativet fikk vi ingen særlige bemerkelser på. Prosjektet ble ett år forsinket på grunn av ekstra utredninger av kabelalternativet.

Vi veileder ikke grunneieren om det rettslige grunnlaget på noen måte. Vi sender konsesjonssøknaden til alle de berørte grunneierne og de kan finne det rettslige grunnlaget i søknaden. Det første informasjonsmøtet etter endelig vedtak informerte vi alle de berørte grunneierne om grunnervervsprosessen. Her gikk vi gjennom tidsperspektiv for prosessen og anleggsarbeid, erstatningsoppgjør og annen relevant informasjon til grunneierne. Vi sender ut MTA-plan til alle grunneierne, dette viser vedtatt trasé, plassering av riggplasser og etablering av nye veier. Hver grunneier blir kontaktet av grunneierkontakten til Statnett for å ta en befaring på deres eiendom. MTA-planen viser i en liten målestokk hvordan eiendommen deres blir berørt. Det er i forbindelse med avtalen at vi sender med kart over hvordan den enkeltes eiendom blir berørt i stor målestokk. Det lå et oversiktskart på våre hjemmesider i hele perioden.

Jeg husker ikke nøyaktig når advokatene kom inn i bildet, men de kom inn tidligere enn i andre lignende prosjekter. Vi startet å bygge linjen frem til punktet der linjen enten skulle legges i sjøkabel eller gå i luftlinje, derfor var advokatene koblet inn med tanke på de berørte grunneierne frem til dette punktet. Grunneierne hadde advokatbistand under hele prosessen, helt frem til i dag. Det var fem/seks grunneieradvokater inne i prosjektet. Det var en god del grunneiere som ikke var representert ved advokat, da gikk all kommunikasjon direkte mellom Statnett og den enkelte grunneiere, via post, møter og telefon. Det var enten meg eller grunneierkontakten Kvale som holdt dialogen. De som var representert ved advokat fikk informasjonen fra sin advokat.

Alt som hadde med avtaleinngåelse å gjøre gikk via advokat. De som ikke var representert av advokat i dette tidsrommet fikk det samme tilbudet, rammeavtalen setter de forutsetningene. Men det krever at grunneierne tar mer initiativ når det gjelder veiledning og kommunikasjon. Informasjon om praktiske forhold under anleggsperioden som veibygging og utkjøring av skog foregikk direkte med grunneier. Statnett dekker "nødvendige utgifter" til advokatbistand. Dette gjør vi for å ivareta grunneieren på best måte. Vi ser det hensiktsmessig å dekke advokatbistand, men det er ikke like enkelt å definere hva om er "nødvendige" utgifter. I denne forbindelse signaliserer vi tidlig om at grunneierne bør samle seg for å engasjere et fåtall advokater. Statnett arbeider med et informasjonsskriv i disse dager vedrørende bruk av advokater. Dette skal være informasjon vi kan sende ut til både grunneierne og til grunneieradvokatene i senere prosjekter.

I forhandlingsmøtene stilte grunneieradvokatene, tillitsmennene og noen representanter fra Statnett. Her forhandlet vi oss frem til premissene i avtalene, altså rammeavtalen. Denne formen var ny for advokat Halvorsen, men han fant ut at det var et godt tilbud. Advokat Andersskog som også representerte grunneierne mente at denne avtalen sørget for god ivaretagelse av grunneierens interesser. Vi sendte avtalene til den enkelte grunneier til advokaten, som videre tok kontakt med grunneieren for signering. I andre lignende prosjekter skjer avtaleinngåelsen direkte mellom grunneier og Statnett.

Det ble ikke sendt ut så mye informasjon om grunnervvervsprosessen til grunneierne før forhandlingsmøtet. Informasjonen ble sendt til advokat og til grunneierrepresentantene. Disse ble videre oppfordret til å innkalle grunneierne til informasjonsmøter. Her tilbød vi oss å stille med en representant dersom det var ønskelig.

Vi tilpasser tiltak på den enkeltes eiendom der tiltaket kan tjene Statnetts forhold. Vi må da vurdere fordelene av tiltaket.

Det var ca 350 grunneiere, fordelt på 194 ulike gnr/bnr. Prosjektet berørte fem kommuner.

Når grunneierne signerer på avtale har de ingen klageadgang. Det var 5 grunneiere som gikk videre til skjønn.

Vedlegg IV-II: Referat grunneier nr. 1 i Statnett

Dato: 20.januar

Person 1

Kraftledningen berører eiendommen min oppe ved stølen, og jeg synes beliggenheten på kraftlinjen er god. Jeg kan ikke se den fra stølen og det er positivt for oss. Jeg var grunneierrepresentant på deler av strekningen, og jeg representerte vel rundt 100 grunneiere. Jeg husker ikke det nøyaktige antallet. Det var veldig spennende å få denne muligheten. Alle grunneierne ringte meg med alle mulige spørsmål, og jeg ringte videre til personer i Statnett for å få svar på spørsmålene.

Vi fikk mye informasjon om prosjektet i posten og vi ble kalt inn på et orienteringsmøte hvor vi fikk informasjon om de alternative traséene, det lå vel fremme 4-5 ulike alternativer. I dette møtet fikk vi informasjon om at de berørte grunneierne kunne ta i bruk advokat. Det ble også gjort store utredninger på sjøkabel. For min del var det fint at sjøkabelalternativet ikke ble vedtatt, det hadde gitt meg større ulemper med tanke på sikt til kraftlinjen fra bolighuset. Det var mye motstand fra lokalbefolkningen, spesielt noen grupper utmerket seg. Kvam, Ulvik og Granvin kommune var sterkt imot, og de nektet å komme med tilbakemeldinger til Statnett på valg av traséalternativ. Vi fikk mye informasjon i planleggingsfasen, og formålet med prosjektet kom tydelig frem synes jeg. Vi fikk også informasjon om framdriften i prosjektet og hva vi kunne vente oss videre. For meg var grunnervvsprosessen veldig klar, men jeg må si at jeg er usikker på om dette skyldtes min egeninteresse i å lære dette og finne frem informasjon på egenhånd eller om vi fikk det i posten. Det husker jeg ikke.

Når endelig trasé forelå forstod kommunene konsekvensen av å ikke ha samarbeidet. Nå var det for sent å komme med innspill, og jeg tror de kunne ha kommet frem til en bedre løsning med tanke på beliggenhet og andre forhold Statnett kunne tatt hensyn til. Nå går traseen i det lokale turmiljøet, om den hadde den blitt lagt litt høyere i terrenget ville den omtrent ha blitt usynlig. Jeg har inntrykket av at alle sitter igjen med den følelsen av at det ble bedre enn fryktet. Hyttefolkene i Kvam er blitt vant til linjen, og "ser den ikke" lenger.

Vi fikk mye informasjon om konsesjonsgitt trasé, og vi grunneierrepresentantene ble oppfordret til å innkalle til et grunneiermøte. Alle grunneiere fikk kart tilsendt som viste hvordan eiendommen ble berørt av kraftlinjen. Vi fikk god informasjon i forkant. Som grunneierrepresentant fikk jeg betalt for mine arbeidende timer, kjøregodtgjørelse og andre kostnader. Statnett er ikke knipne på det økonomiske. Vi representantene hadde mange befaringer ute på eiendommene med Statnett og da spesielt med grunneierkontakten Kvale.

Neste steg i prosessen var å inngå en forhåndstiltredelsesavtale. Selve avtaleinngåelsen var det anleggslederen og grunneierrepresentanten som sørget for. Jeg er rimelig sikker på at de aller fleste signerte avtalen. Statnett var svært medgjørlige og enkle å få tak i frem til alle grunneierne hadde signert, da ble kontakten noe mindre. I denne perioden leide Statnett inn et utenforstående firma for å taksere skogen. Vi grunneierne leide inn en egen skogansvarlig for å ta noen stikkprøver av takseringen, Statnett tok regningen for dette og hadde ingen innsigelser. Det viste seg for oss Statnett lå heller litt på plussiden når det ble taksert. Grunnen var nok at vi grunneierne skulle få litt ekstra. Vi så tydelig at Statnett heller rundet tallet litt oppover enn å nærme seg nærmeste runde tall nedover.

Vi fikk beskjed om å redusere antall juridiske hjelpere på et tidspunkt, det var altfor mange advokater inne i bilde. Det var aldri snakk om at Statnett ikke ville betale for alle, men vi burde organisere oss bedre. Resultatet ble at vi beholdt 2-3 advokater fra firmaet Harris som representerte alle, de hadde best erfaring på grunneierrettigheter. Jeg mener det ville blitt færre

møter og mindre papir dersom vi ikke hadde vært representert av advokater. Det gikk med mye tid på advokatomter. Advokatene var flinke til å holde oss oppdatert på viktig informasjon og våre juridiske rettigheter. Når man først var representert av en advokat som grunneier, gikk all kommunikasjon fra/til Statnett via advokaten, som videreformidlet dette til oss. Jeg engasjerte ikke en advokat før helt mot slutten av avtaleinngåelsen. Dette skyldes nok min egeninteresse for prosessen og jeg synes det var spennende å ta del i informasjonsutvekslingen både som berørt grunneier og som grunneierrepresentant.

Ettersom jeg var grunneierrepresentant ble jeg sittende i forhandlingsutvalget, sammen med de andre grunneierrepresentantene. Forhandlingsmøtene foregikk på Flesland, og møtene ble avholdt sammen med "naboprojektet" Ørskog-Fardal. Her var vi ca 6-8 grunneierrepresentanter med advokater, og de var like mange fra Ørskog-Fardal prosjektet. Videre var det med en del representanter fra Statnett med advokater. Vi kom ikke til enighet på det første møtet, og det resulterte i at vi delte oss fra Ørskog-Fardal prosjektet. Det var hensiktsmessig å holde dialogen med personene fra dette prosjektet, det sørget jeg for.

Statnett var bastante i forhandlingene og de viste til andre prosjekter som veiledende i erstatningsfastsettingen. Vi fikk gjennomslag for at all skog skulle bli taksert som bjørk, selv om det var lauskog. Dette gjorde at vi fikk høyere erstatninger. Det neste vi fikk forhandlet frem i andre forhandlingsmøtet var mastepunkterstatningen. Fra tidligere prosjekter har det ikke blitt gitt erstatning for at man får et mastepunkt på eiendommen, dette mente jeg var feil. Det er annerledes når mastefestet fysisk hindrer bruk på eiendommen, enn når ledningene svever over eiendommen. Jeg viste til en sak fra 1970 hvor BKK nett betalte ut 800kr for hvert mastefeste. Statnett gikk med på å betale 1000kr i erstatning for mastepunkt. Det vi forhandlet frem i disse forhandlingsmøtene var rammeavtalen.

Statnett satt av 100 millioner til de berørte kommunene. Jeg tror de kalte det "ulempeserstatning" for kommunene, men de hadde søren meg ikke noe berørt grunn, ikke på 100 millioner! Da følte det tungt for oss grunneiere å forhandle om ører i forhandlingsmøtene, når vi visste at kommunene hadde fått 100 millioner. Når dette ble nevnt, ble det kun svart unnvikende.

Selve avtaleinngåelsen på den enkeltes eiendom ble sendt via post. Statnett hadde møtt oss på de fleste punkter, men ikke alt. En stor negativ side med vilkårene for avtaleinngåelsen var at dersom man ikke kom til enighet på ett av punktene i avtalen, falt alle forhandlingspunktene ut og alt ville gå til skjønn. Da skulle man ikke få fordelene som var fremforhandlet, da forsvant alle fordelene. Jeg sitter igjen med inntrykket av at løsningen ble bedre for alle. Jeg har ikke hørt noe annet. Vi fikk gode erstatninger og Statnett var romslige i erstatningsfastsettelsen. De sa at de hadde tatt i litt ekstra på alle punkter. Det viste seg da vi oppnevnte en egen fagkyndig for å ta stikkprøvetaksering. Grunneierne synes de ble ivaretatt økonomisk.

Statnett var medgjørlige når det gjaldt tiltak på den enkeltes eiendom. Det var flere som fikk Statnett til å opparbeide f.eks skogsvei på eiendommen, det var også mange grunneiere som fikk høyere standarder på veiene. Dette skyldes nok krav til veistandard når Statnett måtte bruke veiene selv. De kalte disse tiltakene "avbøtende tiltak". Vi grunneierne satt veldig stor pris på tiltakene og Statnett viste medvilje. Vi var flinke til å kommunisere med grunneierkontakten og anleggslederen om tiltak vi ønsket.

Veiledningen vi fikk var god. Vi fikk bra med material og god informasjon gjennom post. Når vi kontaktet Statnett var grunneierkontakt Nils Kvale eller anleggslederen Lars Ager alltid tilgjengelig. De var oppdatert på informasjon fra Statnett og kjente godt til de lokale forholdene i området. Grunneierkontakten var en hyggelig og omgjengelig kar som det var enkelt å forholde seg til. Enkelte ganger tok vi direkte kontakt med fagansvarlig Tore Kim Lunde. De gir ut tilgjengelig informasjon når det trengs. Nå er jo jeg veldig nysgjerrig, så det var enkelt for meg å få tak i all relevant informasjon.

Det ble gjort grundig opprydding i ettertid av anleggsarbeidene. Nå nylig ville kommunen ha en avsluttende rapport fra Statnett, og i den forbindelse ba de grunneierne gi tilbakemelding dersom noen var misfornøyde med noe, og det var ingen i kommunen som var misfornøyd. Det var enkelt å forhøre seg med Statnett om tilleggsytelser på den enkelte eiendom. Det var nok en del grunneiere som fikk følgefordeler mer eller mindre uoffisielt. Dette bidro, tror jeg, til at helhetsinntrykket av Statnett økte betraktelig.

Det var ca 7 personer som gikk videre til skjønn, hvordan deres resultat ble vet jeg ikke.

Vedlegg IV-III: Referat grunneier nr. 2 i Statnett

Person 2

Dato: 20.januar

Min eiendom er berørt med tre mastefester på grunn av fjordspenn. Jeg var lokalpolitiker i planleggingsfasen, og jeg visste derfor mye om prosjektet før jeg fikk informasjon som berørt grunneier. Statnett innkalte til folkemøter i forbindelse med planlegging av de alternative traseer, og som grunneier fikk jeg mye informasjon i posten. På de tidlige folkemøtene virket det uklart om vi hadde rett til juridisk bistand. Jeg var grunneierrepresentant i kommunen og det var vel ca 100 berørte grunneiere.

I kommunen var det tre ulike traséalternativer. Jeg hadde selv erfaring med grunnerverv på grunn av et prosjekt gjennomført av Statens vegvesen på 70-tallet når faren min var grunneier. Jeg tok kontakt med flere grunneiere i område for å gå sammen om å engasjere en advokat. Det var ikke alle grunneierne som ble med på organiseringen i denne omgang. Statnett kjørte oss i buss og gjorde flere stopp hvor de viste hvor linjen skulle gå. Det forslaget vi kjempet for i kommunen var sjøkabelalternativet. Jeg ser i ettertid at vi ikke fikk frem våre synspunkter på luftlinjealternativene på grunn av fokuset på sjøkabelalternativet. Linjen går i stølshøyde og der ligger det mye potensial i eiendomsutvikling med tanke på hytteutbygging. For noen kan man miste verdipotensial. Det var en dårlig politisk prosess i forkant. Argumentasjonene for at det ikke ble sjøkabel var altfor dårlige. All medieoppmerksomheten og det politiske spillet preget selvsagt grunneierne. Statnett gjorde så godt de kunne når grunnervervet skulle sette i gang. Formålet med utbyggingen fikk vi god informasjon om.

Vi fikk tidlig opplyst om at vi kunne engasjere advokat, men jeg husker ikke hvor tidlig dette var. De fleste ble representert ved advokat, men ikke alle. Advokaten foretrakk at all kommunikasjon gikk mellom Statnett og advokatene. Det var hensiktsmessig at advokaten fikk all informasjon og de videreformidlet informasjonen til grunneierne. Etersom det var så mange berørte grunneiere var dette en god måte å få struktur på. Jeg har vært med på grunnerverv før og jeg var dermed kjent med grunnervervsprosessen. For meg var ikke dette ukjent, men det føles kanskje annerledes for de andre, jeg kan ikke svare på vegne av andre, men for meg var det god nok informasjon. Vi signaliserte tidlig at all kommunikasjonen skulle gå via advokaten, derfor fikk jeg ikke så mye informasjon direkte fra Statnett. De var allikevel ikke motvillige til å dele informasjon. Dette oppleves selvsagt forskjellig fra grunneier til grunneier, og om man var representert ved advokat eller ikke.

Når endelig trasé var vedtatt ønsket kona mi å flytte mastepunktene noe, og vi tok da direkte kontakt med Statnett. Vi fikk beskjed om at dette var for sent og vi burde ha kommet med disse uttalelsene tidligere. De svarte også med at det ikke hadde vært noen protester mot dette traséalternativet, og det ble dermed gjennomført slik planene forelå. Vi brukte alle våre ressurser på å kjempe for sjøkabelalternativet tidlig i prosjektet. Staten er en mektig motstander og de gjemmer seg bak at det er "viktig samfunnsinteresser". Jeg kjenner til grunneiere som hadde Statnett helt i vrangstrupen og brente uåpnede konvolutter fra Statnett. Da er det en trygghet i å bli representert ved en advokat. Man kan miste verdifull informasjon ved å håndtere informasjon på den måten.

I forhandlingsutvalget forhandlet vi om rammevilkårene i avtalen. Vi forhandlet om skogerstatning/grunnerstatning/hjortejakterstatning/mastefesteerstatning. De spesielle forholdene på den enkelte eiendom som nærføringsulemper, anleggsskade og slikt ble det forhandlet med den enkelte. Et av vilkårene var at dersom du ikke gikk med på alt, gikk alt til skjønnsretten. Jeg følte at dette fungerte som en tvangstrøye for å signere. Erstatningen ble fastsatt

høyere enn det mest sannsynlig ville blitt avsagt ved skjønn. Jeg synes at vi grunneier burde fått en del av verdien for utbyggingen, vi burde få en del av verdipotensialet for ledningen. Det var lite penger for grunnen, vi får ikke for de estetiske ulempene på eiendommen. Jeg tror at advokatkostnadene på prosjektet er høyere enn våre erstatninger er til sammen. Inntrykket mitt er at de gladelig betaler advokatkostnadene uansett pris, men de vil ikke heve grunnerstatningene. Dette er mitt inntrykk av både Statens vegvesen og Statnett. Det føles ikke ut som reelle forhandlinger, vi har ingenting å forhandle om. Det er hyggelige folk i Statnett, men de er jo bundet av sine retningslinjer, og mitt inntrykk er at erstatningene holdes nede.

Helhetsinntrykket på vår eiendom er at Statnett har et forbedringspotensialet. Det var mange feil i kartgrunnlaget Grensene er feil, og gårdsnummer/bruksnummer er feilaktig plassert. Dette resulterte i at en person fikk en god erstatning selv om han ikke var berørt grunneier engang. Det burde være et poeng for dem å rette opp i disse forholdene før det utmåles erstatning, de må jo vite hvem de skal forholde seg til. Når jeg nevnte dette for de, fikk jeg som respons at dette var grunneiernes eget ansvar å sørge for. Jeg mener at som en profesjonell aktør burde de ha dette på stell.

I byggefasen har jeg ingenting å sette fingeren på. Selv fikk jeg en oppgradert skogsvei, og jeg synes Statnett gjorde en god oppryddingsjobb. Kona mi er noe uenig i det, men jeg synes de gjorde alt de kunne for å rydde opp etter seg.

Vedlegg IV-IV: Referat grunneier nr. 3 i Statnett

Person 3

Dato: 20. Januar

50daa av vår eiendom er ervervet av Statnett, linjen går tvers gjennom eiendommen. Jeg må si med en gang at jeg har hatt flere hatter i dette prosjektet. Jeg har vært en aktiv lokalpolitiker, og spesielt under planleggingsfasen. Jeg gikk fra en politisk stilling i planfasen og tilbake til min stilling som lensmann i kommunen, her måtte jeg være med på å fjerne aktivistene en gang. Videre ble jeg valgt som grunneierrepresentant for de berørte grunneierne i kommunen. Det var ca 50 berørte grunneiere, uten at jeg er helt sikker på antallet.

Det var to traséalternativer i kommunen. I planleggingsfasen fikk vi sendt ut informasjon om prosjektet og de to aktuelle traseene. På disse utsendelsene var det fastsatt en høringsfrist på noen uker. Alle i kommunen håpte og kjempet for at sjøkabelalternativet ble valgt, og vi valgte dermed å ikke klage på alternativ trasé. Vi fikk informasjonsbrev om grunnervvsprosessen, og Statnett informerte om at vi kunne engasjere en advokat. Vi ble opplyst om formålet med tiltaket tidlig i prosessen. All kommunikasjon gikk mellom Statnett og våre advokater. Vi hadde en god dialog med egne advokater og de kjempet godt for vår sak, og holdt oss orientert. De var svært tilgjengelige for oss under hele prosessen.

Flere av oss grunneierne protesterte mot vedtatt trasé, uten å nå frem. Vi savnet større engasjement fra lokalbefolkningen og de berørte grunneierne. Vi følte oss hjelpeløse mot staten.

Det var kun på møtene vi kommuniserte direkte med Statnett, enten via fagansvarlig Tore Kim Lunde eller grunneierkontakt Nils Kvale. Kvale var veldig tilgjengelig ved henvendelser, det samme gjaldt anleggslederen Agar. Vi oppfattet Lunde og advokaten Bjella som veldig arrogante. Vi var forundret over måten de fremstod på folkemøtene. De ga ingen forhandlingsrom. Ellers gikk all informasjonsformidling via post, dette følte kaldt. For meg som kjente saken fra flere sider var det kanskje enklere å forholde seg til alle disse papirene.

Kommunen ville ikke samarbeide eller kommunisere med Statnett, og de signaliserte til oss berørte grunneiere at det ikke var politisk korrekt å ha en dialog med Statnett. Grunneierlaget anbefalte det samme. Kommunen bidro til å farge synet grunneierne hadde av Statnett.

I 2010 når endelig trasé var vedtatt skjønte jeg at det beste for å ivareta mine interesser var å ha en dialog med Statnett. De som hadde en dialog med Statnett, slik som meg, fikk kallenavn som "brønnpisser" for eksempel. Kommunen viste ingen støtte for oss berørte grunneiere. Statnett var velvillige for å legge til rette for tiltak på eiendommene. De som hadde dialog med Statnett fant naturligvis ut av bedre løsninger, og jeg hadde god dialog med Kvale. Kvale ble med på befarings av min eiendom, og han gjorde seg tilgjengelig ved henvendelser.

Statnett sendte ut avtale om forhåndstiltredelse tidlig i prosessen, og jeg skrev under tidlig. Alternativet var nå bestemt, og det var ikke noe mer jeg kunne gjøre med det.

I forhandlingsutvalget deltok vi i samme møter som prosjektet Ørskog – Fardal. Dette hadde sine fordeler ved at vi kunne utveksle informasjon. Vi ble en stor gruppe i disse forhandlingsmøtene, med representanter fra grunneierne i begge prosjektene og våre advokater, samt representanter fra Statnett med sine advokater. Det var ikke enkelt å forhandle med Statnett, de er altfor bastante. De kjører et splitt og hersk spill, jeg tror de hadde vunnet mer velvilje fra grunneierne dersom de hadde vært mer på tilbud-siden, og hatt en mildere fremtoning.

En av faktorene som gjorde at vi til slutt klarte å bli enige var den lave tømmerutkjøringskostandene vi fikk forhandlet oss frem til. Jeg tror vi hadde ca 3-4 forhandlingsmøter før vi ble enige. Vi hadde også egne møter med utenom forhandlingsmøtene sammen med våre advokater. Advokatene var svært viktig i denne delen av prosessen og de kjempet vår sak på en god måte.

Et stort paradoks er å se på de høye advokatkostnadene i forhold til de lave grunnerstatningene vi fikk. Statnett båndlegger våre arealer for alltid, og jeg synes ikke at erstatningene var romslige, summen føles ikke høy nok. På vegne av oss alle føles det urettferdig at vi får så lite i engangserstatning. Statnett utbetalte 100 millioner til de berørte kommunene, dette skulle gå til å kompensere for reiselivsulemper. Men det ble ikke satt noen vilkår på bruken av disse pengene. Da føles våre erstatninger altfor lave i forhold til dette. De fleste inngikk avtale med Statnett etter anbefaling fra våre advokater. De viste oss at historisk får man ikke mer av skjønnsretten.

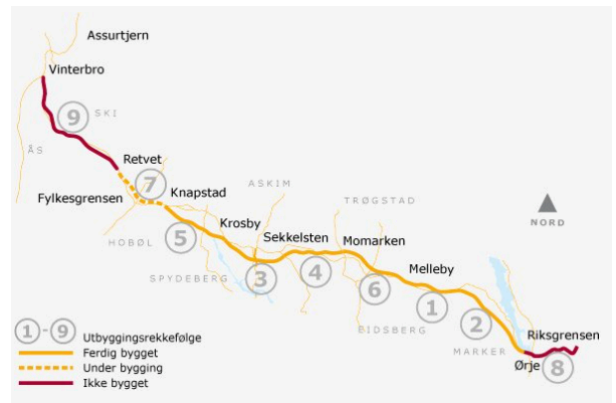
Selv var jeg fornøyd med byggefasen og inntrykket av Statnett, men dette har mye å gjøre med hvordan dialog du har med de.

Vedlegg V: Kart over de utvalgte prosjekter

Statens vegvesen



Kart 1: Viser den geografiske plasseringen av prosjektet¹³⁸



Kart 2: Viser hele E18 Østfold-prosjektet oppdelt i traséinndelinger¹³⁹

Statnett SF



Kart 3: Viser den geografiske plasseringen av prosjektet¹⁴¹



Kart 4: Viser prosjektet Sima-Samnanger i sin helhet¹⁴⁰

¹³⁸ Kartgrunnlag er hentet fra kilden.skogoglandskap.no

¹³⁹ Hentet fra Vegvesenets hjemmeside om prosjektet

¹⁴⁰ Kartgrunnlag er hentet fra intranettet til Statnett SF

¹⁴¹ Bakgrunnskart er hentet fra kilden.skogoglandskap.no



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

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