

Innst. O. nr. 39

(1999-2000)

Innstilling fra justiskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Ansgar Gabrielsen og Bjørn Hernæs om lov om endring i lov av 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eiendom

Dokument nr. 8:66 (1998-1999)

Til Odelstinget

SAMMENDRAG

Stortingsrepresentantene Ansgar Gabrielsen og Bjørn Hernæs har den 8. juni 1999 fremsatt følgende forslag:

«I

I lov av 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eiendom, gjøres følgende endring:

§ 5 tredje ledd skal lyde:

Det skal ikkje takast omsyn til verdiendringar som kjem av oreigningstiltaket, eller den reguleringsplan eller annan offentlig plan det vert oreigna etter, eller av gjennomførte eller planlagde investeringar eller verksemd som har direkte samanheng med oreigningstiltaket.

II

Denne lov trer i kraft straks.»

I begrunnelsen for forslaget vises det bl.a. til at den private eiendomsretten har et grunnlovsfestet vern gjennom eierens krav på full erstatning ved ekspropriasjon, jf. Grunnloven § 105. Forslagsstillerne har registrert at Høyesteretts praksis den senere tid har medført at innholdet i grunneiernes erstatningsrettslige vern på noen punkter er blitt svakere enn forutsatt av Stortinget da ekspropriasjonserstatningsloven ble vedtatt i 1984.

Justiskomiteen fremmet forslag om flere lovendringer ved Inst. O. nr. 65 (1996-97). Saken ble behandlet i Odelstinget 13. mai 1997, hvor komiteens flertallsforslag ble vedtatt, med unntak for den foreslåtte endringen av ekspropriasjonserstatningsloven § 5. Forslagsstillerne fremmer dette forslaget på nytt.

Lovforslaget tar ikke sikte på å holde enhver offentlig plan utenfor påregnelighetsvurderingen som foretas i forbindelse med fastsettelse av en ekspropriasjonserstatning. Lovforslaget gjelder «den reguleringsplan eller annen offentlig plan som det vert oreigna etter». Det er koblingen mellom reguleringsplan og ekspropriasjon forslaget retter seg mot; den manglende rettssikkerhet ved at reguleringsmyndigheten selv får bestemme hva ekspropriasjonserstatningen skal bli.

Av rettspraksis fremgår at Høyesterett har avslått erstatning med bakgrunn i at innløsningskravet har vært en reguleringsplan som utla de aktuelle eiendommene til friområde. Dette viser at «Toten-dommen» fra 1996 ikke har fått den innvirkning som flere forutsatte ved behandlingen av forslaget forrige gang.

Fremdeles skal hovedregelen i § 5 gjelde om at det skal tas utgangspunkt i «den påreknede utnyttning som det røyenleg er grunnlag for etter tilhøva på staden», men det skal ses bort fra verdiendringer som alene følger av den reguleringsplan eller annen offentlig plan det blir ekspropriert på grunnlag av.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Vidar Bjørnstad, Astrid Marie Nistad, Jan Petter Rasmussen og Ane Sofie Tømmerås, fra Fremskrittspartiet, Jan Simonsen og Jørn L. Stang, fra Kristelig Folkeparti, Finn Kristian Marthinsen og Åse Wisløff Nilssen, fra Høyre, lederen Kristin Krohn Devold og Magnhild Afseth Orlud og fra Senterpartiet, Tor Nymo, vil innledningsvis peke på at forslaget griper fatt i en sentral og sammensatt problemstilling, nemlig spørsmålet om hvilken betyd-

ning reguleringsplaner skal ha når det fastsettes erstatning for ekspropriasjon. Etter Grunnloven § 105 har den det eksproprieres fra krav på full erstatning. Prinsipper for ekspropriasjonserstatningen er nedfelt i lov av 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oregning av fast eiendom og nærmere utformet gjennom rettspraksis.

Komiteen har merket seg at forslaget som fremmes av representantene Gabrielsen og Hernæs er identisk med forslaget som ble fremmet i Dokument nr. 8:87 (1995-1996).

Komiteen mener at det er behov for en juridisk avklaring før en tar endelig stilling til det framlagte lovforslaget. Komiteen viser i denne sammenheng til kommentarene fra justisminister Odd Einar Dørum til behandling av Dokument nr. 8:66 (1998-1999) i brev til komiteen av 2. desember 1999, jf. vedlegg 1.

Komiteen vil videre peke på at rettstilstanden når det gjelder forholdet mellom reguleringsplan og ekspropriasjonserstatning er et vanskelig og kontroversielt spørsmål. Gode grunner tilsier at det kan være behov for å trekke opp en klarere grense som bidrar til å fjerne de mulige uklarheter som i dag eksisterer. Komiteen er blant annet kjent med at det i den svenske ekspropriasjonsloven på en klarere måte knettes hvilke prinsipper man skal avgjøre erstatningen etter.

Komiteen ber departementet opprette et eget utvalg som får i oppgave å se nærmere på de problemstillinger som reiser seg i forbindelse med forholdet mellom reguleringsplan og ekspropriasjonserstatning, og at saken deretter forelegges Stortinget i egnet form.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet, er enig i intensjonen bak forslaget.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet vil avvente resultatet av den juridiske utredning som skal foretas, før en konklusjon trekkes.

Disse medlemmer viser for øvrig til sine merknader i Innst. O. nr. 65 (1997-1998).

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til dokumentet og rår Odelstinget til å gjøre følgende

vedtak:

I

Dokument nr. 8:66 (1998-1999) om forslag fra stortingsrepresentantene Ansgar Gabrielsen og Bjørn Hernæs om lov om endring i lov av 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oregning av fast eiendom, vedlegges protokollen.

II

Stortinget ber Regjeringen nedsette et eget lovutvalg med formål å komme frem til en lovregel om forholdet mellom reguleringsplan og ekspropriasjonserstatning, som på en klarest mulig måte foretar de nødvendige rettslige grensedragningene.

Oslo, i justiskomiteen, den 20. januar 2000

Kristin Krohn Devold

leder

Tor Nymo

ordfører

Jan Simonsen

sekretær

Vedlegg 1**Brev fra Justisdepartementet v/statsråden til Stortingets justiskomité, datert 2. desember 1999****Dok. nr. 8:66 (1998-99) - Forslag fra stortingsrepresentantene Bjørn Hernæs og Ansgar Gabrielsen om lov om endring i lov av 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eiendom***1. Forslaget*

Jeg viser til brev 6. oktober 1999 fra Stortingets justiskomité, der Dok. nr. 8:66 (1998-99) er oversendt med anmodning om departementets uttalelse til forslaget.

Ved forslaget foreslås en endring i lov om vederlag ved oreigning av fast eiendom § 5 tredje ledd, som etter forslaget skal lyde slik (den foreslåtte endring er kursivert):

«Det skal ikkje takast omsyn til verdiendringar som kjem av oreigningstiltaket *eller den reguleringsplan eller annan offentlig plan det vert oreigna etter, eller av gjennomførte eller planlagde investeringar eller verksemd som har direkte samanheng med oreigningstiltaket.*»

Et tilsvarende forslag var et av flere som ble fremmet i 1996 ved Dok. nr. 8:87 (1995-96) - Forslag fra stortingsrepresentantene Arild Hiim, Jorunn Ringstad, Anita Apeltun Sæle, Jan Simonsen og Lars Sponheim om endringer i lov av 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eiendom og endring i lov av 21. juni 1963 nr. 23 veglov. I Innst. O. nr. 65 (1996-97) gikk flertallet ikke inn for forslaget, og Stortinget vedtok det ikke.

2. Min holdning

Forslaget griper fatt i en sentral og sammensatt problemstilling; spørsmålet om hvilken betydning reguleringsplaner skal ha når det skal fastsettes skadebot for oreigning. Jeg er av den oppfatning at forslaget reiser spørsmål som må vurderes nøye, at det er nødvendig med en gjennomgang av rettspraksis, og at det i loven bør bli gitt nærmere regler om problemstillingen. Rettstilstanden i dag er ikke på alle måter tilfredsstillende. Jeg vil likevel klart frarå at det nå fremsatte forslaget blir vedtatt som lov. Forslaget er etter ordlyden for vidtgående, og vil reise vanskelige tolknings-spørsmål. Jeg kommer tilbake til dette nedenfor. I tillegg til Justisdepartementets merknader, følger vedlagt en oversikt over nyere sentral høyesterettspraksis med relevans for saken, utarbeidet ved Regjeringsadvokatembetet.

3. Forholdet mellom bindende arealdisponeringsplaner og fastsetting av skadebot ved oreigning. Om någjeldende og eldre rett.

Utgangspunktet etter gjeldende rett er at skadeboten skal dekke eierens tap, og hans tap er avhengig av eiendommens fremtidige utnyttingsmuligheter. Dette gjelder enten skadeboten baseres på eiendommens salgsverdi eller bruksverdi. Bare lovlige utnyttingsmuligheter skal tas i betraktning. Dette gjør at samfunnets sentralt og lokalt gitte lover og regler får sentral betydning for fastsettingen av skadebot. Dermed får også plan- og bygningsloven og vedtak med hjemmel i den betydning for fastsettingen av skadebot ved oreigning. Denne loven bygger på en oppfatning om at det er en sentral offentlig oppgave å ha styring med arealbruken i landet.

Bindende arealdisponeringsplaner begrenser alltid de lovlige utnyttingsmuligheter på den ene eller den annen måte. Men slike planer kan også åpne for en økonomisk sett særlig gunstig utnyttning av eiendommen, f.eks. boligbygging, industriutvikling, oppføring av kraftverksanlegg etc. Da gir dette eieren en økonomisk sett fordelaktig situasjon sammenliknet med andre grunneiere som f.eks. får sine arealer disponert for landbruksformål o.a. Og som C. A. Fleischer, Norsk ekspropriasjonsrett, 1978 s. 356 uttaler: «Etterspørselen etter grunn hos A kan meget vel være en følge av at det er forbudt å føre opp hus hos naboen B.» Alle bindende offentlige arealdisponeringsplaner i områder som kan utnyttes økonomisk på den ene eller den annen måte, vil på direkte og indirekte vis få konkrete følger for individuelle grunneieres økonomiske stilling. Grunneiendomsverdiene i landet blir på denne måten fordelt ulikt mellom grunneierne innbyrdes, selv når det gjelder eiendommer med like naturgitte og beliggenhetsmessige kvaliteter. Innenfor et avgrenset geografisk område bøter lovgivningen til dels på dette ved at det under gitte omstendigheter kan bli gjennomført en økonomisk fordeling mellom eierne, se plan- og bygningsloven § 32 nr. 2. I bestemte situasjoner kan en grunneier også kreve erstatning fra kommunen for tap ved reguleringsplan og bebyggelsesplan, se plan- og bygningsloven § 32 nr. 1. Men som hovedregel bygger lovgivningen på at grunneierne uten skadebot og uten muligheter for innbyrdes utjevning, må akseptere de økonomiske konsekvenser av at det offentlige betrakter arealdisponering som en sentral offentlig oppgave. Ved arealdisponeringen legges samfunnsmessige hensyn til grunn, det er ikke et siktemål å ta hensyn til hvem som eier de ulike

grunnarealene. Offentlige vedtak om arealdisponering er utøvelse av delegert lovgivningsmyndighet på det lokale plan, og setter i likhet med all annen lovgivning de rammevilkår som private etter vårt samfunns-system må innrette seg etter og ta de økonomiske følgerne av.

Bindende arealdisponeringsplaner har derfor en sentral betydning for hva som reelt er en eiendoms salgs- eller bruksverdi. Utgangspunktet ved utmåling av skadebot for oreigning er og har vært at arealdisponeringsplaner får avgjørende betydning for skadeboten ved oreigning. *Dette gjelder også hvor disse er grunnlaget for den aktuelle ekspropriasjonen.* Dette gjelder både etter någjeldende lov, den før det gjeldende lov av 1973, og for tiden før 1973 da rettspraksis hadde utviklet nærmere regler direkte bygget på Grunnloven § 105 om at det skal svares «fuld Erstatning» ved oreigning. At dette er det rettslige utgangspunkt har sammenheng med at det offentlige - oftest i denne sammenheng kommunene - opptrer i to ulike roller; både som lovgiver (ved planfastsettelsen) og som oreigner eller part. Dette må sammenliknes med andre situasjoner der det offentlige opptrer både som lovgiver og i samme rolle som en privat part kan ha. Staten kan f.eks. gi lovregler for kontraktsforhold, som også gjelder for statens egne inngåtte kontrakter.

Dette er altså det klare utgangspunktet. I rettspraksis er reglene nyansert nærmere, slik at gjeldende arealdisponeringsplan ikke under alle omstendigheter vil bli ubetinget avgjørende ved fastsettelsen av skadebot ved oreigning. Dette kommer jeg tilbake til nedenfor.

I denne forbindelse er det nødvendig å tilføye at det i enkelte sammenhenger i lovforarbeider og i rettspraksis har vært avgitt uttalelser som trekker i en annen retning enn det som er sagt her. Det foreligger uttalelser som skulle indikere at man ved fastsetting av skadebot tidligere - ved oreigning til gjennomføring av en regulering som fastlegger eiendomsutnyttningen - helt generelt skulle fastsette skadeboten på grunnlag av eiendommens påregnelige utnyttingsmuligheter uten hensyn til reguleringen. Denne oppfatning hviler på knappe uttalelser i Innstilling om skjønnsordningen og om erstatningsutmåling ved ekspropriasjon, 1969 (Husaaskomiteens innstilling) s. 134 v. sp. øverst og NOU 1981:5 «Prisregulering og ekspropriasjonerstatning. Fast eiendom» s. 243 v. sp., sml. også s. 249 v. sp. Også i Rt. 1976.1 på s. 18 finnes en kortfattet uttalelse som synes å bygge på denne oppfatning i relasjon til 1973-lovens § 5 nr. 3 og eldre rett, jf. tilsvarende Rt. 1976.464 på s. 468 som imidlertid presiserer at dette gjelder der det oreignes etter en «ny reguleringsplan», og plenumssaken i Rt. 1996.521 der flertallet på s. 532 - 533 uttaler seg om oreigning «til offentlig vei på grunnlag av reguleringsplan eller vei-plan». Fleischer s.o. (som over) s. 360-361 viser også til at man i eldre teori i mindre tilspisset form enn i Husaaskomiteens innstilling finner dette synspunktet uttrykt.

Ser man nærmere på grunnlaget for den rettsoppfatning som det synes å være gitt uttrykk for i Husaaskomiteens innstilling, NOU 1981:5, Rt. 1976.1 og Rt. 1976.464, jf. Rt. 1996.521, må etter departementets skjønn det som der er sagt om tidligere rett ytterligere nyanseres. Husaaskomiteens innstilling viser til bl.a. Rt. 1949.408 om oreigning til gateanlegg som grunnlag for sin uttalelse. I dommen ble det bl.a. gitt tilslutning til mindretallets votum i Rt. 1915.497 om gjennomføring av en 40 år gammel gateregulering, som på s. 499 fastslår at det er forholdene på ekspropriasjonstiden og ikke på reguleringstiden som skal legges til grunn for erstatningens fastsettelse, men likevel slik at «grunden trods det av reguleringen flytende forbud mot bebyggelse skal erstattes som bebyggelig». Vilkåret for dette måtte i overensstemmelse med Rt. 1897.730 om oreigning til anlegg av *byallmenning* på s. 732 være at grunnen «i og for sig er skikket til Bebyggelse». Men: Flertallet i 1915 bygget den konkrete avgjørelsen på annet grunnlag, som ikke var fordelaktig for grunneiersiden. I Rt. 1970.1028 (dissens 4-1) ble en branntomt oreignet for å gjennomføre en reguleringsplan til *gate og parkeringsplass*. Her ble følgende klart nok lagt til grunn som gjeldende rett: «Når eiendommen eksproprieres i henhold til planen er det stillingen slik den da foreligger som må legges til grunn ved erstatningsfastsettelsen, og det er ikke adgang til å se bort fra planen. Det er således verdien av den brannherjede eiendom som skal danne grunnlaget for erstatningsfastsettelsen og ikke tilstanden før brannen eller forholdene slik de kunne blitt ved nybygg.» Det ble ut fra dette lagt til grunn at det spesielle tap som fulgte av at det ikke var adgang til å bygge på tomten, var «et tap som følger av reguleringsplanen og som ikke kan kreves erstattet ved ekspropriasjonen». Det ble for øvrig pekt på at forholdene i Rt. 1949.408 skilte seg fra forholdet i den aktuelle sak på flere måter. Grunneieren fikk imidlertid tomteverdien erstattet, men fikk ikke medhold i sitt krav på den større erstatning som ville fulgt av at man så bort fra reguleringsplanen. At grunneieren fikk tomteverdien bygget på den særlige domsskapte regel hvoretter man skulle «verdsette grunnen som bebyggelig selv om den er gjort ubebyggelig ved at den er regulert til gate m.v.», jf. Rt. 1897.730, Rt. 1900.273 og Rt. 1949.408. Alle disse rettsavgjørelsene er kortfattet begrunnet. Avgjørende for denne særregelen for gater, plasser o.l. i områder som ellers skal være bebygde, synes å ha vært ønsket om å unngå for stor økonomisk ulikhet i forhold til andre grunneiere langs gaten og innenfor samme byggeområde, som får byggetomter, jf. Fleischer s.o.s. 364-367.

Det kan altså ikke legges til grunn at det etter eldre rett gjaldt en avklaret og ubetinget regel om at man ved oreigning til gjennomføring av en regulering som fastlegger eiendomsutnyttningen skulle fastsette skadeboten på grunnlag av eiendommens påregnelige utnyttingsmuligheter uten hensyn til reguleringen. Derimot inneholdt eldre rett spesielle unntak i denne ret-

ning. Dette er i tilfelle sammenliknbart med situasjonen etter gjeldende rett, som ikke i enhver situasjon gjør gjeldende reguleringsplan av gjørende for skadebotspørsmålet til grunneierens ugunst. Den nærmere grensedragningsplan etter gjeldende rett skiller seg imidlertid noe fra grensedragningen etter eldre rett, fordi rettsutviklingen til dels har gitt grunnlag for presiseringer og nyanseringer, se under (1) like nedenfor. Fra 1996 har domstolspraksis dessuten utviklet seg i en ny retning som på en grunnleggende måte og til gunst for grunneiersiden, synes å bryte med eldre rettsprinsipielle grunnsyn, se under (4) like nedenfor.

Någjeldende domstolsutviklet rett stiller sammenfatningsvis opp følgende spesielle unntak fra den klare hovedregelen om at gjeldende reguleringsplan er avgjørende for skadebotspørsmålet:

(1) Etter det såkalte prinsippet om at «strøkpris» erstattes («parkprinsippet»), bygger man i og for seg skadeboten på gjeldende regulering for det utbyggingsområdet som saken dreier seg om. Men man foretar en økonomisk utjevning mellom alle relevante arealer i et bestemt område som etter gjeldende regulering er åpnet for bebyggelse, uavhengig av eksakt hvor bygningene skal bli satt opp, og eksakt hvor det etter bindende regulering skal være fellesområder (grøntarealer, områdeinterne veier etc.). Samme type verdsetting av slike arealer ligger det nær å tenke at kan skje også ved frivillig salg der alle arealer i området i og for seg er like nødvendige eller ønskede for utbyggingsformålet. Eierne av den tomtegrunnen som skal bli veier, grønntanlegg etc. får altså arealet verdsett som byggeareal ved oreigningen.

(2) Man vil ved fastsettingen av skadebot ved oreigning se bort fra en regulering som påregnes endret eller som det påregnes gitt dispensasjon fra. Når det i slike tilfeller ses bort fra gjeldende regulering, skyldes det at gjeldende regulering konkret ikke er avgjørende for påregnelig utnyttning av eiendommen, og dermed heller ikke for hva som bl.a. er eiendommens normale salgsverdi. «Unntaket» følger altså her av lovens regel om at den reelle normale salgsverdi eller bruksverdi skal erstattes; grunneieren skal ha skadebot for de fremtidige utnyttingsmuligheter som han virkelig taper ved oreigningen.

(3) Hvis en kommune før oreigningen regulerer et areal av taktiske grunner, for å spare penger ved oreigning, må man anta at retten må se bort fra reguleringen, jf. Bjørn Stordrange, Ekspropriasjonsstatningsloven - kommentarutgave, 2. utgave 1991 s. 58. Heller ikke dette blir noe egentlig unntak fra hovedregelen om at man skal forholde seg til gjeldende regulering ved fastsetting av skadebot ved oreigning.

(4) Nyere rettspraksis, jf. Rt. 1996.521 (offentlig vei), Rt. 1996.547 (offentlig vei), Rt. 1996.1188 (offentlig vei), Rt. 1996.1190 (offentlig vei), Rt. 1996.1410 (offentlig vei og jernbanetrasé) og Rt. 1997.1914 (grav- og urnelund), har sett bort fra rene

tilegnelsesreguleringer ved fastsettelsen av skadeboten ved oreigning. D.v.s. at rettspraksis har sett bort fra arealdisponeringsplanen der tilegnelse av arealet må skje for å realisere et offentlig anlegg som er reguleringsformål (typisk veianlegg, gravlund etc.). Dette unntaket gjelder likevel ikke dersom reguleringen mer generelt har som formål å skille mellom områder som skal åpnes for bebyggelse og områder som ikke skal bygges, og det aktuelle arealet faller i siste kategori (typisk friområder som ikke inngår i et utbyggingsområde). Flertallets premisser i plenumsdommen Rt. 1996.521 legger til grunn at det her er tale om en videreføring av eldre rett. Premissene lest i detalj gir imidlertid ikke et inntrykk av at dommen bare innebærer en videreføring av en på forhånd avklart eldre rettstilstand. Klart nok må dette være tilfelle for så vidt det er tale om andre oreigningsformål enn veiutbygging.

Jeg vil ikke uten videre ta avstand fra denne rettsutviklingen, men jeg ser at den reiser lovgivningspolitiske spørsmål som det kan være grunn til å drøfte. Den går lengre enn til å *motvirke* forskjellsbehandling mellom grunneierne innenfor et strøk som generelt er åpnet for utbygging, slik man så etter eldre rettsregel for «gate m.v.», jf. foran, og etter det nettopp nevnte «parkprinsippet». Det kan hevdes at den nyere rettsutviklingen i realiteten innebærer at skillet mellom på den ene siden det offentlige som lovgiver og på den andre siden det offentlige som aktør og part ved oreigning ikke lenger er så skarpt opprettholdt. Ved dette skapes en forskjellsbehandling mellom ulike grunneiere - kanskje i det samme planområdet - som alle har det til felles at deres grunn blir utlagt til et formål som hindrer privatøkonomisk utnyttelse av arealets ellers mulige utbyggingsverdi. Derfor gir den nye rettsutviklingen et grunnlag for kritikk fra grunneiersiden. Resultatet av den nye rettspraksis blir at den som får utlagt sin grunn til f.eks. motorvei eller gravlund, ved en oreigning skal få arealet verdsatt som om reguleringen til motorvei eller gravlund ikke forelå. Samtidig vil den som får sin eiendom utlagt til friareal (uten eller med en viss tilrettelegging) eller f.eks. campingplass eller fortsatt landbruk, måtte innrette seg deretter økonomisk. enten det oreignes eller ikke.

I det første tilfelle skal grunnarealet verdsettes ut fra hva den uten reguleringsplanen alternative påregnelige fremtidige utnyttning ville vært. Særlig i tilfeller der en utbygging av samme område på eierens hånd ville vært realistisk, bl.a. hensett til plansituasjonen for øvrig, vil dette gi eieren en mererstatning. Høyesteretts grunngeving for særregelen er nettopp at den offentlige utbyggingen da er en alternativ, konkurrerende utbygging i forhold til den utbyggingen som eieren uten den såkalte tilegnelsesreguleringen kunne foretatt. I Rt. 1996.521 på s. 540 ble det sagt at man «kan se det slik at utbyggingsverdien som arealet har, overføres fra den private eier til det offentlige. Jeg an-

ser det da vel begrunnet, og også best stemmende med budet i Grunnlovens § 105 om full erstatning ved tvungen avståelse, at det sees bort fra den plan som det eksproprieres på grunnlag av ...».

I det siste tilfellet må grunneieren finne seg i rådgighetsbegrensningen uten erstatning. Og i tilfelle oreigning skulle bli aktuelt til f.eks. friareal vil rådgighetsbegrensningen bli avgjørende for verdsettingen.

Betraktet i forhold til gjeldende rettsgrunnprinsipper er altså den åpning for mererstatning som Rt. 1996.521 ga diskutabel. Unntakets rettspolitiske og allmennpolitiske holdbarhet må likevel også vurderes ut fra den realitetsbegrunnelse Høyesterett ga i Rt. 1996.521. Da det i disse tilfeller nettopp er tale om «at utbyggingsverdien som arealet har, overføres fra den private eier til det offentlige», kan unntaket hevdes å være rimelig godt begrunnet. En slik overføring av en utbyggingsinteresse forelå ikke i Rt. 1998.1140 (friområde), Rt. 1998.1824 (campingplass) og Rt. 1999.213 (friområde). Hvis man ikke finner denne begrunnelsen og den innebygde avgrensningen mot andre tilfeller politisk sterk nok til at den forsvarer den forskjellsbehandlingen som unntaket skaper - i forhold til grunneiere som ved dette ikke kan få mererstatning - bør denne unntaksregelen i sin helhet eller dens nærmere avgrensning vurderes av lovgiver.

Dok. nr. 8:66 (1998-99) viser imidlertid ikke bare at det er delte meninger om hvilke unntak som bør gjelde og om hvor velgrunnet de skillelinjer som rettspraksis har utviklet, nå er. Dok. nr. 8:66 (1998-99) synes også å stille spørsmål ved rimeligheten av selve hovedregelen om at bindende arealdisponeringsplaner er utgangspunktet for skadebotfastsettingen, uavhengig av om planene er grunnlaget for oreigningen eller ikke.

Problemstillingen angående en generell regel av den art som er foreslått ved Dok. nr. 8:66 (1998-99), ble tatt opp i forarbeidene til någjeldende lov av 1984. I Ot.prp. nr. 50 (1982-83) s. 53 om lov om erstatning ved ekspropriasjon av fast eiendom bemerket Justisdepartementet til uttalelsen i NOU 1981:5 s. 243 om disse spørsmål, at det var usikkert hva som var ment var oreigning «direkte til gjennomføring av» en ren grunnutnyttingsplan. Departementet uttalte at det ikke kunne «stilles opp som generell regel at det ved ekspropriasjon til gjennomføring av en arealplan skal ses bort fra planen ved verdsettingen, jfr. Rt. 1978 s. 190». Det ble på s. 54 uttalt at «det er departementets forutsetning at § 5 tredje ledd i proposisjonens lovutkast (som svarer til 1984-lovens § 5 tredje ledd) ikke får anvendelse på «rene grunnutnyttingsplaner». Det gjelder også hvor disse er grunnlaget for den aktuelle ekspropriasjon».

Lovgivers forutsetning ved vedtakelsen av 1984-loven har klart nok vært at de bindende grunnutnyttingsplanene på oreigningstidspunktet får sentral betydning ved skadebotfastsettingen, *uavhengig av om*

planene er grunnlaget for oreigningen eller ikke. Samtidig fastholdt man at det gamle prinsippet om strøkpriserstatning skulle videreføres. Helt spesielt viste departementet på s. 54 til at det ikke var «ment å gjøre noen endring i gjeldende rett på dette området slik den blant annet er kommet til uttrykk i Rt. 1977 s. 24 (Østensjøsaken) og Rt. 1978 s. 190 (Tessemsaken)».

4. Nærmere vurdering av forslaget i Dok. nr. 8:66 (1998-99)

4.1 Det er uklart hvordan forslaget må fortolkes

I to relasjoner reiser forslaget tolknings spørsmål; på både vilkårs- og virkningssiden. Når det gjelder *virkingen* av at forslaget anvendes, er det ikke sagt noe om den alternative verdsettingsmåte som skal anvendes. Jeg ser likevel ikke dette som problematisk. Forslagets forutsetning må være at det skal foretas en alternativ verdsettingsvurdering av den type domstolene må foreta der prinsippet fra Rt. 1996.521 legges til grunn. Når det gjelder *vilkåret* for at regelen skal anvendes, reiser forslaget derimot - trass en språklig klar ordlyd - tolkningsproblemer. Disse oppstår når ordlyden og begrunnelsen i Dok. 8:66 (1998-99) blir satt inn i sin kontekst; den ellers gjeldende rett som forutsettes opprettholdt. Det vil kunne argumenteres godt både for en innskrenkende og utvidende fortolkning av regelen. Trolig vil for domstolene argumentene for innskrenkende fortolkning vinne frem, men dette kan det ikke sies noe sikkert om. Det kan også tenkes at forslaget i visse relasjoner kan bli fortolket innskrenkende, i andre utvidende. En del av problemet er at det nødvendigvis må bli reist et grunnlovsspørsmål som får betydning for regelens virkning. Uklarheten på vilkårssiden er en vesentlig innvending mot lovforslagets *utforming*. I det følgende kommenteres ikke utformingen, men lovforslagets mulige realitetsvirkninger. Her oppstår de politiske spørsmålene:

4.2 Forslaget sett i forhold til Høyesteretts praksis og i forhold til situasjonen for andre grunneiere som berøres av bindende planer

Merknadene videre tar utgangspunkt i forslagens ordlyd på vilkårssiden og de prinsipielle spørsmål forslaget reiser, uten å gå inn på tolknings spørsmål som vil oppstå.

Som sagt under punkt 3 dreier forslaget seg i realiteten om man skal opprettholde selve hovedregelen om at bindende arealdisponeringsplaner er utgangspunktet for skadebotfastsettingen, uavhengig av om planene er grunnlaget for oreigningen eller ikke. Forslaget innebærer en vidtrekkende utvidelse av den linje rettsutviklingen kom inn på ved Rt. 1996.521. Høyesterett har ut fra en konkret grunngivning og med tanke på avgrensede tilfeller der grunneiersiden er funnet å burde stilles bedre, bare fremarbeidet et be-

grenset unntak fra gjeldende retts grunnleggende grunnprinsipper. Forslaget ved Dok. nr. 8:66 (1998-99) bryter på en markert måte sammenhengen i gjeldende ekspropriasjonserstatningsrett. Dette skyldes at en vid utvidelse av den linje Høyesterett ved Rt. 1996.521 har lagt seg på, stiller de som får oreignet sin eiendom, eller kan kreve den innløst i en vanskelig forklarlig særstilling sammenliknet med alle dem som uten oreigning og skadebot fremdeles kan og skal forholde seg til gjeldende og bindende arealplaner. Det blir også meget vanskelig å forklare den forskjellsbehandling som oppstår i forhold til den gruppen som ved oreigning fortsatt må forholde seg til den gjeldende og bindende arealdisponering. Etter lovforslagets *ordlyd* faller all oreigning med hjemmel i plan- og bygningsloven («etter» «plan») inn under særregelen. Kommunal oreigning skjer formodentlig i det vesentlige med denne hjemmel. All oreigning med hjemmel i oreigningsloven, (trolig de fleste av statens saker) faller derimot utenfor forslaget ordlyd, iallfall dersom det ikke foreligger noen offentlig arealplan som dekker formålet med ekspropriasjonen. Til dels kan det offentlige oreigne til samme formål med hjemmel i begge lover. Det offentlige kan altså ha et valg som blir problematisk slik lovforslaget er formulert, jf. de foregående merknader om at lovforslaget stiller domstolene overfor vanskelige tolkningsproblemer.

4.3 Forslagets prinsipielle konsekvenser i forhold til lovens verdsettingsregler.

Forslaget vil innenfor sitt virkeområde

- 1) dels frata grunneierne retten til full erstatning i form av erstatning for eiendommens normale salgsverdi, men
- 2) dels også innføre et nytt erstatningsrettslig vern for faktiske forventninger.

Det første betyr at et veloverveiet grunnprinsipp i ekspropriasjonserstatningsretten svekkes vesentlig. Det første kan også være grunnlovstridig og i strid med bilaterale investeringsavtaler med en del land, jf. nærmere punkt 4.4. Det vises i denne sammenheng til merknaden i Dok. nr. 8:66 (1998-99) s. 2 om at det hverken skal «tas hensyn til verdireduksjoner eller verdistigninger som følger av planen alene». Det innebærer formodentlig at intensjonen er å se bort også fra en offentlig plan det blir oreignet etter, når det aktuelle området ved denne planen åpnes for bebyggelse. F.eks. slik man ser der en kommune på grunnlag av reguleringsplan for å gjennomføre større boligutbyggingsprosjekter oreigner arealer, som deretter avhendes videre til f.eks. et boligbyggelag. I slike tilfeller ser man i dag ikke bort fra reguleringsplanen ved fastsettingen av skadeboten for oreigningen. Siden dette ikke er omtvistet i slike saker, kommer slike saker sjeldnere til Høyesterett enn andre typer saker.

En gjennomføring av det andre vil trolig få merkbare negative konsekvenser for det offentliges muligheter til å styre arealbruken i landet, med følger for norske landskap, naturverdier og muligheten til å utøve allemannsretten m.m. I praksis vil arealdisponering få en prislapp som vil gjøre at kommunene i stor grad kan komme til å måtte sette slike tiltak opp mot bevilgninger og innsats på andre kommunale ansvarsområder. Lovforslaget vil derfor også redusere kommunenes muligheter til å sette inn midler på andre kommunale ansvarsområder. Forslaget vil også ha uheldige økonomiske konsekvenser for statsfinansene, men trolig mindre merkbart enn for kommunesektoren.

Forslaget innebærer at man langt på vei forkaster gjeldende lovs grunnprinsipp om at eiendommens *fremtidige utnyttingsmuligheter* blir lagt til grunn for verdsettingen, slik disse gir seg utslag i en *bruks- eller salgsverdi* for eiendommen.

En premiss bak forslaget er at praksis har ført til at grunneierens erstatningsrettslige stilling er blitt svakere enn Stortinget forutsatte da loven ble vedtatt i 1984. Denne premissen er det vanskelig å gi en uforbeholden tilslutning. Stortinget utarbeidet i 1984 en lov som ga *erstatningsrettslig vern for tapte rettigheter* i faste eiendommer, og et sterkere vern enn etter 1973-loven. Etter 1973-loven var det eiendommens aktuelle bruk som skulle være utgangspunktet for verdsettingen. Dette innebar at grunneiersiden ikke i så stor grad som etter 1984-loven kunne påberope seg den gjeldende og bindende reguleringsplan som grunnlag for en høyere skadebot enn det verdsetting ut fra den aktuelle bruk tilsa. Det var i 1984 ikke meningen å realisere økonomisk eierens *faktiske forventninger* om hva han kunne tjent ut fra en eldre plansituasjon enn den som virkelig foreligger ved ekspropriasjonen, eller fortjeneste som eieren *kunne fått* hvis han hadde bygget da planene tillot det på et tidligere tidspunkt. Disse spørsmål var viktige i den omfattende både offentlige, faglig-juridiske og politiske debatt, utredningsprosess og lovforberedelse som pågikk i flere tiår forut for lovvedtaket i 1984.

4.4 Forslagets forhold til Grunnloven og bilaterale investeringsavtaler.

Grunnen til at bindende arealdisponeringsplaner får betydning ved verdsettingen av en eiendom, er at spørsmålet om hvordan en eiendom lovlig kan brukes, alltid er avgjørende for hvilken normal salgsverdi eller bruksverdi den har. Det frie marked virker slik. Forslaget nå går altså nokså langt i å gjøre unntak fra rettsregelen som oppstiller den normale frie salgsverdien som et utgangspunkt for erstatningsutmålingen.

I Dok. nr. 8:66 (1998-99) blir det foreslåtte unntaket plassert i lovens § 5 tredje ledd. Gjeldende tredje ledd gjør ikke noe unntak fra prinsippet om at en *normal* salgsverdi legges til grunn. Den presiserer bare at

eventuelle verdiendringer som *spesielt* skyldes det helt konkrete fysiske oreigningsstiltaket m.v. ikke blir tatt i betraktning ved erstatningsutmålingen. Unntakene fra salgsverdi prinsippet finnes derimot i fjerde ledd. Her setter Grunnloven § 105 visse grenser for hvilke unntak som kan stilles opp. Det er grunn til å vurdere nærmere om en vedtatt lov i tråd med Dok. nr. 8:66 (1998-99) kan stride mot grunnloven. Det er p.g.a. muligheten for tilsidesettelse av et slikt lovvedtak for så vidt det rammer grunneierne, mulig at forslaget kan føre til utgiftsøkninger for det offentlige, uten motsvarende utgiftsreduksjoner. For så vidt forslaget til ugunst for eieren fører til at verdsetting skal skje ut fra plansituasjonen for ekspropriasjonstidspunktet, kan det også være i strid med bilaterale investeringsavtaler med Madagaskar, Malaysia, Kina, Sri Lanka, Polen, Ungarn, Tsjekia og Slovakia, Indonesia, Estland, Litauen, Peru, Russland, og muligens også med Romania og Chile, slik at unntak må bli gjort for investorer som er vernet av disse avtalene. Dette må i tilfelle vurderes nærmere.

5. Hvordan bør saken behandles videre?

Rettstilstanden når det gjelder reguleringsplaners betydning ved fastsetting av skadebot ved oreigning er kompleks og bygger på et omfattende domsmateriale. Jeg vil peke på at skadeboten ved oreigning fastsettes av skjønnsretter. Legmannselementet spiller der en viktig rolle. En for lite tilgjengelig rettstilstand kan i seg selv føre til ulik behandling av like tilfeller. Og selv om dette ikke skjer, kan de konkrete avgjørelsene bli vanskelige å forstå for de private partene. Jeg ser det fremsatte private lovforslaget som et uttrykk for at tiden er inne for å gripe fatt i denne problematikken. Jeg mener på denne bakgrunn at rettstilstanden her bør drøftes helhetlig innenfor et eget lovutvalg med sikte på å komme frem til en lovregel som på en klarrest mulig måte foretar de nødvendige rettslige grensedragningene.

Skjønns- og høyesterettspraksis etter ekspropriasjonserstatningslovens vedtakelse i 1984 har ført til at det aktuelle problemkomplekset i dag er langt bedre belyst enn tilfellet var i 1984. Utgangspunktet for et lovarbeid i denne materien er langt bedre i dag enn det var før 1984-loven ble vedtatt.

Mitt utgangspunkt er at gjeldende lovs hovedprinsipp må opprettholdes: Utgangspunktet ved fastsetting av skadeboten må fortsatt være at gjeldende og bindende reguleringsplaner legges til grunn, også der disse er det formelle rettslige grunnlaget for oreigningsvedtaket. Et lovarbeid bør ha som siktemål å få trukket opp grensene for når det unntaksvis skal ses bort fra denne hovedregelen. Det er da naturligvis ikke gitt at man finner at grensene på alle måter bør trekkes slik som i dag. Trolig vil det vise seg at en egen bestemmelse i ekspropriasjonserstatningsloven om dette vil være hensiktsmessig.

Et lovarbeid i denne materien bør gjennomføres innenfor en normal tidshorison for et lovarbeid av denne art. Ved et lovarbeid på dette feltet er det generelt viktig å vurdere forslaget sine konsekvenser inngående.

Noen problemstillinger og konsekvenser som må vurderes fremgår av de forutgående merknadene. Som sagt reiser forslaget ved Dok. nr. 8:66 (1998-99) grunnlovsspørsmål og spørsmål om forholdet til internasjonale investeringsavtaler. Slik dette regelforslaget er utformet, kan man heller ikke se bort fra at regelen vil få følger også for prisfastsetting ved frivillig salg. Dette kan slik forslaget ved Dok. nr. 8:66 er utformet slå begge veier, jf. merknaden på s. 2 om at det hverken skal «tas hensyn til verdireduksjoner eller verdistigninger som følger av planen alene». Et boligbyggelag som kan påregne oreigning hvis frivillige forhandlinger strander, vil kanskje ikke gi grunneier full tomtepris hvis de kan slippe billigere ved oreigning. Det bør dessuten være en målsetting ved utformingen av ekspropriasjonserstatningslovgivningen at den ikke skal virke prisdrivende i forhold til frivillige kjøp og salg av grunnarealer. Økte priser på nærings- og boligarealer kan virke hemmende for næringsutvikling og nødvendig boligbygging. Slik lovforslaget er utformet, vil det dessuten ikke bare få anvendelse for tilfeller der kommune eller stat oreigner til offentlige formål, men også der oreigning skjer til fordel for private parter.

Ved et lovarbeid på dette feltet bør man også vurdere mulige følger for kommunenes økonomi og for det kommunale selvstyre. I den sammenheng vil jeg peke på at kommunene av Stortinget er pålagt en rekke plikter etter plan- og bygningslovgivningen og annen lovgivning. På en rekke felter plikter kommunene å utøve offentlig myndighet. Kommunene kan ikke ved politiske beslutninger nødvendigvis velge seg bort fra de økonomiske følger som en lovendring kan få.

Videre må konsekvensene for den samlede offentlige arealstyring og arealplanlegging vurderes. Etter omstendighetene kan det bli nødvendig eller ønskelig å vurdere forholdet til reglene om grunneiers rett til å kreve erstatning for tap ved reguleringsplan og bebyggelsesplan, og til reglene om grunneiers rett til å kreve arealer innløst av det offentlige mot ekspropriasjonserstatning.

Videre må man vurdere miljøkonsekvenser i bred forstand. Bl.a. nevner jeg mulige konsekvenser for norsk landskap og natur i fremtiden, særlig i sentrale deler av landet og i populære rekreasjonsområder, slik som langs Oslofjorden og Sørlandskysten. Lovendringer kan etter forholdene få uheldige følger for allmennhetens rent praktiske muligheter for å benytte allemannsretten. Dette bør unngås.

Jeg må på denne bakgrunn frarå at forslaget i Dok. 8:66 (1998-99) blir vedtatt av Stortinget.