



Dokument nr. 8:93

(2004-2005)

Privat forslag fra stortingsrepresentantene Per Sandberg og Jan Arild Ellingsen

Forslag fra stortingsrepresentantene Per Sandberg og Jan Arild Ellingsen om lov om endring i lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved overføring av fast eiendom

Til Odelstinget

BAKGRUNN

I 1998 avsa Høyesterett med 4 mot 1 stemmer en kjennelse som er i strid med svært mange menneskers rettsfølelse. Saken dreide seg om en verdifull eiendom ved Akerselva i Oslo sentrum (Nedre Foss - Rt. 1998 s. 1140). Eiendommen har vært brukt til næringsformål siden 1200-tallet, og ble i 1985 på ny regulert til næringsformål ved vedtak i Oslo bystyre. Grunneieren fikk 11. juni 1986 rivningstillatelse av Oslo kommune, og rev store industribygninger for å bygge to nye, moderne forretningsbygg.

Men de gamle industribygningene hadde inne-sluttet en gammel patrisiergård, og rivningen medførte at den gamle hovedbygningen fikk en stor, åpen plass på ca. 10 000 m² foran seg, ned mot Akerselva. Etter rivningen av den tidligere industribebyggelsen kom miljøvernministeren forbi, og fikk det for seg at her burde det bli nasjonalpark. Men det var ingen lov-hjemmel for å anlegge nasjonalpark på et slikt sted. I stedet oppfant man begrepet "Akerselva Miljøpark", som det heller ikke er noen lov-hjemmel for.

Oslo kommune var ikke villig til å endre sin bare ett år gamle reguleringsplan ved å nedlegge byggeforbud i et område som en hadde regulert til bebyggelse. Miljøverndepartementet forhandlet med eieren, Nora Eiendom AS (senere KLP Eiendom AS). Men partene kom ikke til enighet. Miljøverndepartementet laget derfor en statlig reguleringsplan og om-

regulerte eiendommen fra næringsformål til friområde/park (plan- og bygningsloven § 25 nr. 4).

Ved dette vedtak ga staten seg selv ekspropriasjonsrett i henhold til samme plan. Bortsett fra å nedlegge byggeforbud foretok ikke staten seg noe for gjennomføring av ekspropriasjon, og etter loven har staten i et slikt tilfelle 10 års frist. Derfor begjærte eieren innløsning, slik loven gir rett til å kreve. Staten ble frifunnet i første instans. I annen instans fikk eieren fullt medhold av lagmannsretten, som tilkjente en erstatning på 41,4 mill. kroner. I Høyesterett var det som nevnt fire dommere som stemte for å avslå kravet på innløsning, og som samtidig avgjorde at eieren i tilfelle innløsning bare kunne få arealet på 10 da erstattet etter verdien som friområde. Disse dommerne henviste bl.a. til tilsvarende saker, riktignok i langt mer landlige strøk (Hydalen i Hemsedal og Småsetran ved Røros).

I bevisopptaket for Høyesterett kom det frem at Miljøverndepartementet i saker som denne har en klar dobbeltrolle, og at departementet handlet både som regulerende myndighet og som part i ekspropriasjonerstatningssaken (eventuelle erstatningsutbetalinger går over Miljøverndepartementets budsjett). Det kom også frem i bevisopptaket at Regjeringsadvokaten - statens prosessfullmektig i ekspropriasjonssaken - ble konsultert av Miljøverndepartementet under planprosessen.

Når en eiendom blir regulert til friområde/park, er den ifølge en annen høyesterettsavgjørelse "lagt død for utbygging" (Rt. 1993 s. 169). Følgene av statens operasjoner i Nedre Foss-saken blir dermed at erstatningen under ekspropriasjonssaken blir null eller nærmere null. Realiteten i dette er at den ene part i en rettssak ved sine ensidige og endelige disposisjoner kan avgjøre hva motparten skal få i erstatning.

Dette syntes altså Høyesteretts flertall var helt i orden, også i forhold til Grunnloven § 105. Men den

femte dommer - høyesterettsdommer Karenanne Gussgard - reagerte på flertallets avgjørelse med et votum som er et av de sterkeste i Høyesteretts historie. Hun begynte med å ta fatt på at flertallet hadde henvist til høyesterettsavgjørelser vedrørende Hydalen i Hemsedal og Småsetran ved Røros, altså områder med ingen eller beskjeden bebyggelse og bruk. Så uttaler hun:

"Ikke i noen av disse avgjørelsene var det tale om regulerte byggetomter som tidligere hadde vært bebygd gjennom mange år. Tomtene i Hydalen lå i et senterdalføre og hadde aldri vært bebygd. For Småsetrans vedkommende måtte byggemulighetene i flere tiår ha fremstått som meget usikre. Forholdene langs Akerselva er helt annerledes. Det foreligger her en etablert tomtebruk og tomteverdi. Arealene i området har vært kjøpt og solgt i tillit til at de kunne utnyttes til bebyggelse, slik det generelt hadde kunnet påregnes siden før bygningsloven ble innført i Kristiania i 1899, og slik reguleringsplaner senere har gitt grunnlag for. Å rive vekk det økonomiske fundament som ligger i eierposisjonen til slike eiendommer, ved at det offentlige får erverve dem til en pris som baseres på den verdi de måtte ha når utnyttelsen er begrenset ved en friområderegulering, fremstår for meg som helt uakseptabelt og i strid med vederlagsloven og med Grunnloven § 105."

Høyesterett har i senere dommer fulgt flertallets votum i denne dommen. Et eksempel her er Sømdommen fra Kristiansand. Her sier retten uttrykkelig at det forhold at eieren som følge av etablert tomteverdi og utbyggingsforventning har vært utsatt for et særlig tyngende inngrep, ikke er grunnlag for erstatning. Disse dommene har skapt stor oppmerksomhet, og har skjerpet mistroen til det norske rettssystemet. I Stortinget ble det - kort tid etter den førstnevnte avgjørelsen - fremmet forslag om lovendring (dokument nr. 8:66 (1998-1999)). I forslaget heter det:

"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 ekspropriasjonsrettsloven ble vedtatt i 1984. Forslaget tar sikte på å rette opp en skjevhet i loven slik den lyder i dag."

Flertallet i justiskomiteen erklærte seg enig i intensjonen bak forslaget, men det samlet likevel ikke tilstrekkelig stemmer til å bli vedtatt slik som det forelå. Stortinget ba i stedet om en lovutredning fra departementet.

Etter en lang tenkepause oppnevnte Justisdepartementet ved kgl. res. 16. mars 2001 et utvalg som skulle utrede saken og eventuelt komme med forslag til lov. Mer enn halvparten av utvalgets medlemmer var og er ansatt i staten, i overordnet stilling. Ett av de oppnevnte medlemmer - professor Carl August Fleischer - har i lang tid i skrift og tale angrepet grunneiernes rettsstilling, og hans standpunkt var

klart forutsigbart. Et annet medlem er høyesterettsadvokat ved Regjeringsadvokatembetet, og ett av medlemmene er seniorrådgiver i Vegdirektoratet.

Utvalgets innstilling kom 4. desember 2003 (NOU 2003:29). Utvalget delte seg i to like store fraksjoner. Den ene fraksjonen - ledet av utvalgets eneste dommermedlem, høyesterettsdommer Jens Edvin Andreassen Skoghøy, fremsatte et lovforslag som ville ha ført til at domstolen f.eks. i Nedre Foss-saken hadde måttet se bort fra Miljøverndepartementets reguleringsplan. Domstolen måtte i så fall bygge erstatningen på en alternativ utnyttning, nemlig den utnyttning som domstolen ville ansett påregnelig dersom den statlige regulering ikke var blitt noe av (Se NOU 2003:29 s. 135).

Den andre delen av utvalget går inn for at en regel som nevnt skal gjelde for ekspropriasjon til offentlig bygning, offentlig trafikkområde eller annet offentlig anlegg, men ikke for friområder. Professor Fleischer har for øvrig nektet å underskrive oversendelsen til departementet, fordi han "mener at utvalget ikke har foretatt en forsvarlig utredning av de spørsmål som omfattes av mandatet". Professor Fleischer har skrevet sin egen utredning på 135 sider, altså av samme lengde som utvalgets utredning.

Det forelå pr. 4. april 2005 ingen reaksjon fra Justis- og politidepartementet. Stortingsrepresentant Per Sandberg stilte derfor skriftlig spørsmål til justis- og politiministeren, om han kunne antyde hvorvidt et lovforslag blir fremmet, og eventuelt når. Statsrådets svar av 11. april 2005 går ut på at saken krever en grundig saksutredning, både juridisk/teknisk og politisk, "før det blir avklart hvilket lovforslag Justisdepartementet vil fremme". Det er kommet en rekke høringsuttalelser, og det vil kreve et omfattende forarbeid internt i departementet, bl.a. knyttet til behandlingen av sakens mer omstridte spørsmål.

Den videre saksbehandling

I og for seg er det riktig at NOU 2003:29 omfatter en rekke spørsmål. Det er mulig at flere av spørsmålene bør utredes nærmere, før departementet bestemmer seg for om det vil fremme et samlet lovforslag, og for hva et lovforslag skal gå ut på.

Men når det gjelder den saken som er berørt i nærværende dokument, er det vanskelig å forstå at ytterligere departemental behandling overhodet trengs. Departementet behandlet saken både i forbindelse med Dokument nr. 8:66 (1998-1999) og ved utarbeidning av et detaljert mandat for Skoghøy-utvalget.

Det spørsmålet som behandles her, går på noe så enkelt som å opprettholde Grunnloven § 105, og på å få lovfestet et rimelig rettsvern for norske grunneiere, på linje med svenske og danske grunneiere. Stortinget bør på ny slå ring om Grunnloven, slik en har gjort ved flere høve i tida etter siste krig. Ved et slikt grep kan Norge også unngå å bli trukket for Menne-

skerettsdomstolen i Strasbourg enda en gang. Forslagsstillerne mener at staten ikke kan beholde dagens myndighet til å omregulere områder for deretter å måtte betale ut en lavere ekspropriasjonsersättning.

Konklusjon

Forslagsstillerne mener det er nødvendig å fremme lovbehandling nå og viser til at hvis alminnelige mennesker som f.eks. har lånefinansiert et eiendoms-kjøp blir utsatt for samme behandling som Nora/KLP Eiendom AS, vil en i dag måtte regne med en ny Høyesterettssak og deretter saksanlegg ved Menne-skerettsdomstolen i Strasbourg. Den saken vil Norge tape, slik vi allerede har tapt 3 saker for denne dom-stolen. Forslagsstillerne finner det ikke riktig å utset-te Norge for en slik belastning. Derfor fremmes lov-forslag tilsvarende det som i 2003:29 ble fremsatt av "Skoghøy-fraksjonen" i lovutvalget, til formulering av nytt § 5 fjerde ledd.

Forslagsstillerne vil påpeke at det ikke er noe pro-blem å behandle denne nye lovteksten entil § 5 nå, og deretter ta resten av lovforslagene opp til den mer langsomme behandlingen som justis- og politiminis-teren legger opp til, jf. svar fra justis- og politiminis-teren 11. april 2005.

FORSLAG

Under henvisning til dette fremmes følgende

f o r s l a g :

Vedtak til lov

om endring i lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eiendom

I

I lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreig-ning av fast eiendom, vert gjort følgjande endring:

§ 5 nytt fjerde ledd skal lyde:

Er eiедomen i bindande arealplan satt av til of-fentlege bygningar, offentlig trafikkområde eller anna offentlig anlegg eller til friområde, kan grunn-eigaren krevje at vederlaget skal fastsetjast på grunn-lag av det som det er pårekneleg at eiедomen ville ha vorte tillaten utnytta til dersom han ikkje hadde vore sett av til eit slikt føremål.

II

Lova tek til å gjelde straks.

12. mai 2005