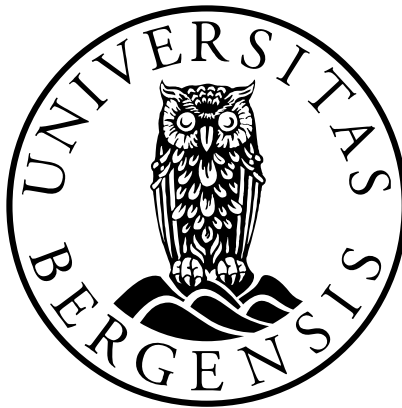


# Unntaket for offentlige anlegg

*Nærmere om grensen mot regulering med  
markedsappell og skillet mellom regulering til  
friområde og regulering til offentlige anlegg*

Kandidatnummer: 189

Antall ord: 10 673



JUS399 Masteroppgave  
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

10. desember 2021

# Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse.....	1
1 Innledning .....	3
1.1 Emne for oppgaven .....	3
1.2 Generelt om forholdet mellom hovedregel og unntak .....	5
1.3 Rettskilder og metode .....	7
1.3.1 Grunnloven § 105 .....	7
1.3.2 Lovgivning .....	8
1.3.3 Forarbeider og etterarbeider .....	8
1.3.4 Reelle hensyn .....	9
1.3.5 Rettspraksis .....	9
1.3.6 Juridisk teori.....	10
1.3.7 Metodiske vurderinger .....	10
1.4 Avgrensninger.....	11
1.5 Opplegget videre .....	12
2 Generelt om unntaket for offentlige anlegg.....	13
2.1 Innledning .....	13
2.2 Hensyn for og mot hovedregelen.....	13
2.2.1 Hensyn som taler for hovedregelen .....	13
2.2.2 Hensyn som taler mot hovedregelen.....	14
2.3 Høyesterettspraksis .....	17
2.3.1 Malvik-dommen (Rt-1993-409 A).....	17
2.3.2 Lena-dommen (Rt-1996-521 P).....	19
2.3.3 Vangberg-dommen (Rt-1997-1914 A) .....	22
2.3.4 Kongsberg-dommen (Rt-1998-1824 A).....	24
2.3.5 Steinerskole-dommen (Rt-2006-473 A) .....	25
2.3.6 Seimsmyrane-dommen (Rt-2009-740 A) .....	27
2.3.7 Oppsummering av høyesterettspraksis .....	28
3 Nærmere analyse av enkelte problemstillinger.....	30
3.1 Innledning .....	30
3.2 Grensen mellom regulering med markedsappell og offentlige anlegg .....	30
3.3 Idrettsanlegg.....	33

Litteraturliste.....	37
Lister over tabeller, figurer o.l. ....	40

# 1 Innledning

## 1.1 Emne for oppgaven

Det norske plansystemet bygger på at offentlige myndigheter spiller en aktiv rolle i arealplanleggingen. Denne forutsetningen kommer blant annet til uttrykk i plan- og bygningsloven § 1-1 andre ledd,<sup>1</sup> der det slås fast at planlegging etter loven skal bidra til å «gi grunnlag for vedtak om bruk og vern ...».<sup>2</sup>

At arealutnyttelsen er underlagt en til dels inngående regulering av bruk og vern, innebærer at grunneier ikke står helt fritt til å råde over egen eiendom. Det vil kunne være en spenning mellom den bruk en grunneier ønsker å bedrive, og reguleringspolitiske hensyn. Denne spenningen kommer på spissen ved ekspropriasjon. Her blir en rett til å råde over fast eiendom ervervet uten grunneiers samtykke. At det offentlige kan vedta et slikt inngrep i eiendomsretten, er en naturlig konsekvens av deres rolle i arealplanleggingen.

Siden planmyndighetene ikke kan pålegge grunneier å endre igangværende bruk,<sup>3</sup> vil realisering av reguleringsformål kunne forutsette erverv av eiendom. Dersom det ikke forelå hjemmel for ekspropriasjon, ville grunneier ved bruk av en *holdout*-taktikk kunne drive opp salgsprisen til et nivå langt over alminnelig markedspris.<sup>4</sup> Planmyndighetene har derfor behov for mekanismer som kan hindre at grunneier utnytter sin forhandlingsstyrke til å oppnå en «monopolgevinst».

I og med at ekspropriasjon gjør sterkt innhogg i eiendomsretten, er det imidlertid klart at adgangen til å ekspropriere må være underlagt begrensninger. Eksproprieres det i medhold av plan- og bygningsloven § 16-2, stilles det en rekke krav til ekspropriasjonsprosessen.<sup>5</sup> Et sentralt formål bak disse kravene er å sikre at prosessen frem mot ekspropriasjon er forsvarlig.

Grunneiers interesser er imidlertid ikke uttømt ved at planprosessen er grundig og vedtaket godt begrunnet. Hvor tungt ekspropriasjonen rammer, vil avhenge av erstatningsutmålingen.

---

<sup>1</sup> Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling.

<sup>2</sup> I NOU 2003:29 er en formulering fra pbl. av 1985 § 2 første ledd som gir uttrykk for samme poeng, inntatt på side 47.

<sup>3</sup> Plan- og bygningsloven § 12-4 første ledd.

<sup>4</sup> Cooter og Ulen (2014) s. 165.

<sup>5</sup> For en fremstilling av hvilke krav som stilles til ekspropriasjon i medhold av plan- og bygningsloven § 16-2, se Pedersen m.fl. (2018) s. 471-475.

Dersom erstatningen er høy, vil inngrepet være lettere å bære. For kommunen er bildet det motsatte. Jo høyere erstatningen er, desto vanskeligere kan det bli for kommunen å gjennomføre sine oppgaver. For begge parter er slik erstatningens størrelse vesentlig.<sup>6</sup>

Det grunnlovfestede utgangspunktet som er et naturlig utslag av den private eiendomsrett, er at grunneier har krav på «full erstatning».<sup>7</sup> Reglene i vederlagsloven gir mer konkret veiledning angående erstatningsutmålingen.<sup>8</sup> Loven tar utgangspunkt i at det er de fremtidige utnyttelsesmuligheter som skal erstattes. Det oppstilles tre verdsettelsesprinsipper – salgsverdi, bruksverdi og gjenanskaffelsesverdi.<sup>9</sup> Baseres verdsettelsen på salgs- eller bruksverdi, må det gjennomføres en vurdering av påregnelig utnyttelse for fremtiden.<sup>10</sup>

Den påregnelighetsvurderingen vederlagsloven direkte gir anvisning på, er knyttet til den faktiske utnyttingen. At grunnen fremstår som godt egnet til en bestemt form for utnyttning i fremtiden, er imidlertid ikke tilstrekkelig for å tilkjenne vederlag. Utgangspunktet er nemlig at en utnyttelsesmåte som strider mot gjeldende reguleringsplan, ikke kan legges til grunn ved verdsettelsen. I en del tilfeller fravikes imidlertid denne hovedregelen.

I denne oppgaven vil det ses på innholdet og rekkevidden av ett unntak fra hovedregelen om reguleringsplanens bindende virkning – unntaket for offentlige anlegg. Unntaket for offentlige anlegg fikk sin moderne utforming i Lena-dommen,<sup>11</sup> og det har vært tema for Høyesterett i flere saker.<sup>12</sup> Men unntaket kan tenkes anvendt på mange ulike tiltak, og det er derfor mange typetilfeller der høyesterettspraksis ikke gir klare svar.<sup>13</sup>

I det følgende vil to problemstillinger bli nærmere drøftet. Den første gjelder forståelsen av høyesterettspraksis. Som det vil bli kommet tilbake til nedenfor, er praksis fra Høyesterett av stor betydning for å forstå unntaket for offentlige anlegg. Det vil derfor bli drøftet hvilke

---

<sup>6</sup> Om samspillet mellom grunneierinteressen og samfunnets interesser i relasjon til erstatningsutmålingen, se Rt-1992-217 A s. 226.

<sup>7</sup> Kongeriket Norges Grunnlov av 17. mai 1814 § 105.

<sup>8</sup> Lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eiendom.

<sup>9</sup> Vederlagsloven §§ 4-7.

<sup>10</sup> Vederlagsloven §§ 5 andre ledd og 6 første ledd.

<sup>11</sup> Rt-1996-521 P; I Voss Fjellandsby-kjennelsen legger annenvoterende til grunn at Lena-dommen innførte et «nytt unntak», jf. Rt-2005-1255 A avsnitt 52. For en annen forståelse av forholdet mellom Lena-dommen og eldre rett kan det vises til O.J. Pedersen m.fl. (2018) s. 500.

<sup>12</sup> Se punkt 2.3 for en gjennomgang av praksis fra Høyesterett.

<sup>13</sup> I teorien er det flere steder påpekt at unntaket har en uklar rekkevidde, se Ankerud (2019) s. 235 og 274; Stordrange og Lyngholt (2018) § 5 s. 66.

retningslinjer høyesterettspraksis oppstiller når det gjelder innhold og rekkevidde av unntaket for offentlige anlegg.

Videre vil det blir forsøkt å si noe mer konkret om anvendelsen av unntaket for offentlige anlegg i noen typetilfeller. I den forbindelse vil det tas utgangspunkt i de overordnede retningslinjene som følger av høyesterettspraksis, i noen grad supplert med praksis fra underrettene. Det vil på denne bakgrunn bli forsøkt å trekke opp retningslinjer for anvendelsen av unntaket.

## 1.2 Generelt om forholdet mellom hovedregel og unntak

Historisk var prinsippene for erstatningsutmåling utviklet gjennom Høyesteretts tolkning av Grunnloven § 105.<sup>14</sup> Lovregulering av erstatningsutmålingen ved ekspropriasjon av fast eiendom kom først med ekspropriasjonerstatningsloven av 1973.<sup>15</sup>

Går man tilbake til første halvdel av 1900-tallet, ser man at spørsmålet om i hvilken grad reguleringsbestemmelser var bindende for verdsettelsen, var omdiskutert.<sup>16</sup> Rettspraksis var ikke entydig.<sup>17</sup> Som Ankerud skriver, kan rettspraksis sammenfattes slik at

«det *ikke* gjaldt en ubetinget og fast regel om at man skulle fastsette erstatningen på grunnlag av eiendommens påregnelige utnyttelsesmuligheter uten hensyn til reguleringsplanen» [utheving i originaltekst].<sup>18</sup>

Også i nyere tid har det vært uenighet om betydningen av reguleringsbestemmelser ved erstatningsutmålingen.<sup>19</sup> Høyesterettspraksis angående ekspropriasjonsretten har videre vært preget av betydelige svingninger når det gjelder dens grunneiervennlighet.<sup>20</sup>

Verken ekspropriasjonerstatningsloven eller lovens avløser – vederlagsloven – tar uttrykkelig standpunkt til reguleringsplanens rolle ved verdsettelsen. I forarbeidene til

---

<sup>14</sup> Fleischer (1978) s. 34.

<sup>15</sup> Lov 26. januar 1973 nr. 4 om erstatning ved ekspropriasjon av fast eiendom.

<sup>16</sup> Fleischer (1978) s. 353.

<sup>17</sup> Innst. O. nr. 39 (1999-2000) vedlegg 1 punkt 3.

<sup>18</sup> Ankerud (2019) b s. 252-253.

<sup>19</sup> Se for eksempel Dalan (1994) s. 418 holdt opp mot Fleischer (1995) s. 234.

<sup>20</sup> Stordrange (1994) s. 412-413. Fleischer er kritisk til Stordranges beskrivelse, se Fleischer (1995) s. 217-219.

vederlagsloven forutsettes det imidlertid at høyesterettspraksis må være det retningsgivende.<sup>21</sup> En sentral avgjørelse fra Høyesterett når det gjelder reguleringsplanens betydning ved erstatningsfastsettelsen, er Østensjø-dommen.<sup>22</sup> Dommen tar utgangspunkt i en hovedregel om at reguleringsplanen er bindende.<sup>23</sup>

I høyesterettspraksis er det utviklet fire unntak fra hovedregelen.<sup>24</sup> To av unntakene fremgår av punkt fire i de generelle merknadene til førstvoterende i Østensjø-dommen.<sup>25</sup> For det første skal det ses bort fra planen der «tiden er løpt fra planen ...».<sup>26</sup> For det andre skal det ses bort fra planen der reguleringsplanen «bare er ment som et utgangspunkt for behandling av søknader om dispensasjoner».<sup>27</sup>

Foruten disse to unntakene følger det også av praksis at det kan gjøres unntak med bakgrunn i et strøksprisprinsipp og et unntak for offentlige anlegg. Strøksprisprinsippet innebærer at det ses bort fra reguleringsplanen der «et areal må sies å være trukket inn i utbyggingen for å tilfredsstille de særlige behov som beboerne i selve utbyggingsfeltet måtte ha».<sup>28</sup>

Når det gjelder unntaket for offentlige anlegg – som er denne oppgavens tema – kommer det til anvendelse der «det offentlige ... regulerer grunn til offentlige anlegg ... og så går til ekspropriasjon på grunnlag av planen».<sup>29</sup>

I og med at de fire unntakene har ulik vilkårsside, kommer de til anvendelse i ulike situasjoner. Unntakene bindes imidlertid dels sammen av de samme hensyn. I Gommerud-dommen henviste slik førstvoterende til Østensjø-dommen og bemerket at man av «likhets- og rimelighetshensyn [har] gjort visse unntak fra bestemmelsen om at gjeldende reguleringsplan er bindende for verdsettelsen».<sup>30</sup>

---

<sup>21</sup> Innst. O. nr. 27 1983-1984 s. 6.

<sup>22</sup> Rt-1977-24 P.

<sup>23</sup> Rt-1977-24 P s. 29-30.

<sup>24</sup> Inndelingen i fire unntak bygger på kommentarutgaven til ekspropriasjonerstatningsloven, se Stordrange og Lyngholt (2018) § 5 s. 62-80. For en noe annerledes systematikk, se Pedersen m.fl. (2018) s. 493-505.

<sup>25</sup> De generelle merknadene til førstvoterende var ikke gjenstand for dissens. For annenvoterendes synspunkter, se Rt-1977-24 P s. 33-34.

<sup>26</sup> Rt-1977-24 P s. 30.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Rt-1983-700 A s. 706.

<sup>29</sup> Rt-1996-521 P s. 540.

<sup>30</sup> Rt-1983-700 A s. 706.

Når det gjelder unntaket for offentlige anlegg spesifikt, er det også naturlig å se dette unntaket som understøttet av likhets- og rimelighetshensyn.<sup>31</sup> I tråd med et slikt synspunkt argumenterer førstvoterende i Lena-dommen ut fra at offentlige anlegg representerer en «alternativ, konkurrerende utnyttelse».<sup>32</sup> Synspunktet til førstvoterende inviterer til å sammenligne den som får sin eiendom ekspropriet til fordel for et offentlig anlegg, med de som ikke står som ekspropriet. Disse vil ikke måtte forholde seg til en slik konkurrerende utnyttelse, og likhetshensynet kan da tale for at heller ikke ekspropriet bør rammes av slike begrensninger. Det vil bli kommet tilbake til hvilke hensyn som taler for og mot unntaket for offentlige anlegg, under punkt 2.2.

## 1.3 Rettskilder og metode

### 1.3.1 Grunnloven § 105

Som nevnt oppstiller Grunnloven § 105 et krav om «full erstatning» ved ekspropriasjon. Grunnloven er lex superior i forhold til alminnelig lovgivning. Derfor må reguleringen av ekspropriasjonserstatning holde seg innenfor grunnlovens grenser.

Ser man nærmere på ordlyden «full erstatning», blir det klart at Grunnloven ikke alene gir svar på hvordan erstatningen skal beregnes. Når det uttrykkes at erstatningen skal være «full», henvises det nemlig til et relativt begrep. Erstatningen vil språklig sett være full i den grad den tilsvarende verdien til den eiendom man sammenligner med.

Grunnloven tar ikke selv direkte standpunkt til hva sammenligningsgrunnlaget skal være. I Kløfta-dommen tolkes imidlertid grunnlovsbudet slik at det er et krav at «ekspropriet ikke skal stilles dårligere økonomisk ved at de beføyelser han som eier disponerer over, må avgis til eksproprietanten».<sup>33</sup> Eksproprietens situasjon før ekspropriasjonsvedtaket benyttes slik som et grunnlag for å klargjøre hva som er full erstatning.

Med dette avklares imidlertid ikke hvordan eiendommens verdi før ekspropriasjonen skal fastslås. Det er derfor nødvendig å supplere Grunnloven § 105 med andre rettskilder. At den konkrete veiledning som kan hentes fra Grunnlovens ordlyd, slik er begrenset, er likevel ikke

---

<sup>31</sup> Ankerud (2019) b s. 248.

<sup>32</sup> Rt-1996-521 P s. 540.

<sup>33</sup> Rt-1976-1 P s. 7.



til hinder for at de hensyn som bestemmelsen bygger på, kan spille en viktig rolle. Grunnloven § 105 er et utslag av rimelighets- og likhetsbetraktninger.<sup>34</sup> Disse hensynene er som det vil bli kommet tilbake til, av stor betydning når rekkevidden av unntaket for offentlige anlegg skal klarlegges.

### 1.3.2 Lovgivning

Som nevnt under punkt 1.2, tar vederlagsloven ikke stilling til hvilken betydning reguleringsplanen skal ha ved verdsettelsen. Oppgavens spørsmål kan derfor ikke løses gjennom lovtolkning. Av dette følger imidlertid ikke at lovregulering er uten betydning for oppgavens tematikk.

Hovedregelen om reguleringsplanens bindende virkning er nemlig ikke utviklet i et vakuum. Hadde reguleringsplanen ikke vært bindende for nye tiltak i medhold av plan- og bygningsloven § 12-4, ville det for eksempel vært mindre grunn til å la den være styrende for erstatningsfastsettelsen. Vederlagslovens regler om utmåling av erstatning vil også trekkes inn i analysen. Men likevel vil lovtekst spille en nokså tilbaketrasket rolle i den videre fremstillingen.

### 1.3.3 Forarbeider og etterarbeider

Som lagt til grunn ovenfor, bygges det i proposisjonen til vederlagsloven på at det ikke var «meningen ... å endre rettstilstanden på dette området slik den er kommet til uttrykk i rettspraksis».<sup>35</sup> Standpunktet opprettholdes i innstillingen.<sup>36</sup> På denne bakgrunn er det klart at forarbeidene til vederlagsloven ikke gir direkte svar på oppgavens problemstilling. Slik også den siterte forarbeidsuttalelsen indikerer, er det i første rekke praksis fra Høyesterett som må anses retningsgivende.

At vederlagsloven ikke gir særlig veiledning for i hvilken utstrekning reguleringsplanen er bindende for verdsettelsen, kan ses på som en svakhet ved loven. Denne svakheten ble forsøkt adressert gjennom nedsettelsen av Skoghøy-utvalget. Resultatet av utvalgets arbeid var NOU 2003:29. Utvalgets åtte medlemmer tok her stilling til om unntaket for offentlige anlegg

---

<sup>34</sup> Ankerud (2019) a s. 40.

<sup>35</sup> Ot.prp.nr. 50 (1982-83) s. 51.

<sup>36</sup> Innst. O. nr. 27 1983-1984 s. 6.

skulle videreføres. Medlemmene delte seg i tre fraksjoner. Skoghøy-fraksjonen ønsket å utvide unntaket, Løyland-fraksjonen ønsket å videreføre unntaket, mens Fleischer ønsket å avskaffe det.

Alle de tre fraksjonene går imidlertid grundig inn på begrunnelsen for unntaket. Skoghøy-fraksjonen sluttet seg til begrunnelsen i Lena-dommen og foretok en detaljert analyse av den. Særlig denne analysen kan være av verdi når Lena-dommen skal vurderes nærmere nedenfor.

### **1.3.4 Reelle hensyn**

Ekspropriasjonsretten er et felt der mange ulike hensyn og betraktningmåter kan gjøre seg gjeldende. Det kan hevdes at hvilken regulering man her finner ønskelige, vil bero på hvordan man avveier hensynet til grunneieren og den private eiendomsretten mot hensynet til statens utgifter og styringsmuligheter.<sup>37</sup> Dette er komplekse avveininger, og både hensynet til den private eiendomsrett og statens styringsevne er uten tvil tungtveiende i en moderne rettstat. Som det vil bli kommet tilbake til under punkt 1.3.7, vil imidlertid den vekt det kan legge på det enkelte hensyn, avhenge av hensynets autorisasjonsgrunnlag.

### **1.3.5 Rettspraksis**

Som nevnt er både hovedregelen om reguleringsplanens bindende virkning og unntakene fra denne hovedregelen utviklet gjennom høyesterettspraksis. Det er derfor ikke tvilsomt at slik praksis spiller en viktig rolle når rettsstilstanden skal klarlegges.

Når det gjelder praksis fra underrettene, kan imidlertid også den være relevant. Mange spørsmål angående unntaket for offentlige anlegg er nemlig ikke løst av Høyesterett. Praksis fra lagmannsrettene kan da komme inn og gi nærmere rettleiding om hvordan konkrete problemstillinger bør løses.<sup>38</sup>

Selv om underrettspraksis altså bør anses som en relevant rettskilde, er det grunn til å utvise forsiktighet ved anvendelsen av denne kilden. Fleischer er her særlig skeptisk. Han hevder at det «er ingen grunn til å anse det som noe selvstendig argument i en ny sak at det foreligger en underrettsdom».<sup>39</sup> I samsvar med det Fleischer her skriver, er det nok altså grunn til å være

---

<sup>37</sup> Ankerud (2019) b s. 318.

<sup>38</sup> Knudsen (1997) s. 56.

<sup>39</sup> Fleischer (1999) s. 191.

tilbakeholden med å anse lagmannsrettspraksis som et tungtveiende selvstendig argument. Men Høyesterett har samtidig selv gitt uttrykk for at skjønnspraksis kan være av betydning på ekspropriasjonsrettens område.<sup>40</sup>

### 1.3.6 Juridisk teori

På et område der høyesterettspraksis står ut som den sentrale rettskilden, kan det være et særlig behov for synteser av praksis. Juridisk teori kan her spille en viktig rolle. Samtidig kan det være et problem om teoretikers oppfatninger får for stor innvirkning på rettstilstanden.

Den juridiske teorien har vært preget av brytninger. På det rettspolitiske plan har frontene til dels vært steile.<sup>41</sup> Det kan i seg selv tilsi at man bør være tilbakeholden med å lene seg for sterkt på enkelte teoretikers synspunkter, på bekostning av andres. Der det er konflikt mellom ulike teoretikere, vil det i denne oppgaven bli forsøkt å belyse uenigheten.

### 1.3.7 Metodiske vurderinger

I denne oppgaven vil det bli tatt stilling til i hvilken grad unntaket om offentlige anlegg kommer til anvendelse i to typetilfeller. Verken høyesterettspraksis eller lovgivning gir noe entydig svar på problemstillingen. Det innebærer at det må foretas en bredere vurdering av rettskildematerialet.

For at de rettsreglene som denne oppgaven vil prøve å identifisere, skal være tilstrekkelig godt funderte, er det viktig at avveiningen mellom de ulike rettskildene er metodisk forsvarlig. Derfor er et bevisst forhold til juridisk metode viktig.

Som fremhevet av Monsen, medfører både

«maktfordelingstanken og prinsippet om at Høyesterett dømmer i siste instans, ... at rettsanvenderen skal være tilbakeholden med å sette sin egen avveining av hensyn foran lovgivers og Høyesteretts avveining av hensyn».<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Rt-1986-430 A s. 434.

<sup>41</sup> Fleischer (1978) s. 212-223.

<sup>42</sup> Monsen (2012) s. 180.

I samsvar med en slik tankegang er det for det første grunn til å legge særlig vekt på hensyn autorisert av Høyesterett, og for det andre grunn til å anvende hensynene i overenstemmelse med høyesterettspraksis.

Når det gjelder hvilke slutninger som kan trekkes fra høyesterettspraksis, er det videre viktig å ta i betraktning utsagnenes intensjonsdybde. I motsetning til lovtekst er ikke rettspraksis autorisert av lovgiver, og hvor mye tanke som ligger bak den enkelte formulering, kan variere. Høyesterettspraksis bør derfor ikke fintolkes. Slutninger bør istedenfor trekkes på grunnlag av en bredere vurdering av rettens argumentasjon.<sup>43</sup>

En konsekvens av at det må tas hensyn til autorisasjonsgrunnlaget, er at reelle hensyn som ikke har noen forankring i verken praksis fra Høyesterett, lover eller forarbeider, vil måtte tre i bakgrunnen der betraktning med slik forankring foreligger. Som vi skal se senere, er det en del argumenter som kan reises både for og mot unntaket for offentlige anlegg, som må nedtones fordi de ikke bygger på et tilstrekkelig autorativt grunnlag.

## 1.4 Avgrensninger

Som allerede berørt, oppstiller budet i Grunnloven § 105 en ytre grense for hvordan reglene om erstatning ved ekspropriasjon kan utformes. Også EMK P1<sup>44</sup> artikkel 1 setter i medhold av menneskerettsloven<sup>45</sup> § 3, jf. § 2, begrensninger i så måte. Vernet etter EMK TP-1 artikkel 1 er i stadig utvikling, og det kunne vært en mulig problemstilling å se på om norsk rettspraksis er i konflikt med eiendomsvernet i EMK TP-1. Det ville imidlertid ført for langt å gå inn på dette i denne oppgaven.

Når det gjelder hvor hensiktsmessig utformingen av unntaket for offentlige anlegg er, er det videre delte meninger. Enkelte mener at unntaket helt bør fjernes,<sup>46</sup> mens andre har tatt til orde for at det bør utvides.<sup>47</sup> I denne besvarelsen vil det imidlertid ikke gås inn i hva som bør være rettstilstanden de lege ferenda. Denne avgrensningen innebærer at heller ikke hensiktsmessigheten av alternative regimer vil bli drøftet.

---

<sup>43</sup> Monsen (2012) s. 147.

<sup>44</sup> Protokoll til Konvensjonen om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter av 4. november 1950.

<sup>45</sup> Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.

<sup>46</sup> NOU 2003: 29 s. 90.

<sup>47</sup> NOU 2003: 29 s. 59-65.

## 1.5 Opplegget videre

Hovedformålet med denne oppgaven er å bidra til en nærmere avklaring av rettstilstanden når det gjelder rekkevidden av unntaket for offentlige anlegg. Oppbygningen av oppgaven reflekterer dette. Vi er her på et felt der rettskildene ikke gir noe entydig svar. På denne bakgrunn vil foretas en nokså inngående vurdering av relevante hensyn. Det vil videre bli foretatt en nærmere analyse av høyesterettspraksis. Deretter vil det tas stilling til hvordan typetilfellene bør vurderes.

## 2 Generelt om unntaket for offentlige anlegg

### 2.1 Innledning

Under del to vil det først bli tatt stilling til hvilke hensyn som er av betydning for rekkevidden av unntaket for offentlige anlegg. Dette innebærer at det både vil bli forsøkt å klargjøre hvilke hensyn som er av betydning for rekkevidden av unntaket for offentlige anlegg, og at det vil søkes i si noe om hvilken vekt det er grunn til å legge på det enkelte hensyn.

Videre vil det under del to bli forsøkt i si noe om hvilke slutninger som kan trekkes fra høyesterettspraksis. Dette forutsetter at det foretas en nærmere analyse av relevante høyesterettsavgjørelser. På bakgrunn av denne analysen av praksis vil det bli forsøkt å si noe nærmere om hvilke slutninger praksisen gir grunnlag for.

### 2.2 Hensyn for og mot hovedregelen

#### 2.2.1 Hensyn som taler for hovedregelen

I alminnelighet vil utbetaling av erstatning forutsette at det foreligger et tap. Når det skal klargjøres hva som er tapet ved ekspropriasjon, er et naturlig utgangspunkt reguleringsplanen. Denne avgjør normalt hvilke muligheter for utnyttelse som ligger til eiendommen. Grunneier vil som det følger av plan- og bygningsloven § 12-4, som det klare utgangspunkt ikke kunne utnytte sin eiendom i strid med reguleringsplanen.

Samtidig vil grunneier ofte ha forhåpninger om å kunne nytte godt av fordeler som vil følge av en omregulering. Slike hypotetiske merverdier vil ofte en grunneier føle at han har krav på ved ekspropriasjon. Siden disse verdiene ikke har grunnlag i reguleringsplanen, er det imidlertid ikke årsakssammenheng mellom et slikt tap og ekspropriasjonen.

På denne bakgrunn er det klart at hovedregelen understøttes av et årsakssynspunkt.<sup>48</sup> I de fleste sammenhenger fremtrer dette årsakssynspunktet som helt naturlig. Det er for eksempel

---

<sup>48</sup> Fleischer (1999) s. 137.

få som ville forvente at fordeler som kunne oppnås med å starte ulovlig brennevinsproduksjon, har vern ved ekspropriasjon. Der det fremstår som mer tilfeldig hva det er regulert til, vil imidlertid et årsakssynspunkt kunne fremstå som mindre overbevisende.

Ut over at hovedregelen er understøttet av et årsakssynspunkt, er det også klart at hovedregelen er begrunnet i likhetsbetraktninger. En grunneier må i alminnelighet tåle at egen eierrådighet begrenses gjennom reguleringsbestemmelser. Ingen kan i utgangspunktet kreve å få sin situasjon vurdert som om han var ubundet av de begrensninger som alle andre må forholde seg til.<sup>49</sup>

Reguleringsplaner vil i alminnelighet ha konsekvenser for fordelingen av utbyggingsverdier. Disse fordelingsvirkningene vil kunne være mer eller mindre tilfeldige, men utgangspunktet er at de uansett må aksepteres. En grunneier i et pressområde som opplever at egen eiendom skal bevares som landbrukseiendom, mens naboene får utlagt sine eiendommer til boligutvikling, vil ikke kunne kreve noen erstatning.<sup>50</sup> I utgangspunktet må det samme gjelde også i tilfelle ekspropriasjon.

Det er disse årsaks- og likhetssynspunkter som er nevnt ovenfor, som utgjør hovedbegrunnelsen for hovedregelen om reguleringsplaners bindende virkning. Også andre hensyn kan imidlertid komme inn i vurderingen. Fleischer har fremhevet at internasjonale regler som Norge er bundet av, kan tilsi likebehandling av rådighetsinnskrenkninger og ekspropriasjon.<sup>51</sup> Det må likevel utvises en viss forsiktighet når det gjelder å trekke linjer her.<sup>52</sup> Siden hovedregelen kan gjøre at utmålingen blir mer konkret, kan også hensynet til forutberegnelighet for partene tilsi at reguleringsplanen legges til grunn.<sup>53</sup>

## 2.2.2 Hensyn som taler mot hovedregelen

Selv om vi slik ser at begrunnelsen for hovedregelen er sterk, kan det også pekes på tungtveiende hensyn som kan tale for å gjøre innhogg i utgangspunktet om reguleringsplanens bindende virkning. Allerede likhetsprinsippet – som ovenfor er tatt til inntekt for

---

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> Ballangrud (2007) s. 192.

<sup>51</sup> NOU 2003: 29 s. 79.

<sup>52</sup> Dalan (1994) s. 415.

<sup>53</sup> Ankerud (2019) b s. 248.

hovedregelen – kan også brukes til å argumentere for at hovedregelen ikke i alle tilfeller bør legges til grunn. Strøksprisprinsippet må forstås som et utslag av slike likhetsbetraktninger.

Strøksprisprinsippet går ut på at områder innenfor et utbyggingsområde som er avsatt til funksjoner med nedsatt økonomisk potensial, skal likestilles med områder regulert til byggetomter. En slik likestilling innebærer at det må ses bort fra hva hvert enkelt område er regulert til i reguleringsplanen.

Bakgrunnen for at det foretas en slik likestilling, er at «det er tilfeldig hvilke arealer som blir lagt ut som byggegrunn, og hvilke arealer som blir lagt ut til formål som skal tilfredsstille fellesbehov».<sup>54</sup> Når reguleringen innad er tilfeldig, vil strøkspris utligne «den tilfeldige ulikhet som ville ha oppstått om man hadde holdt seg strengt til hva det enkelte areal i reguleringsplanen er utlagt til».<sup>55</sup>

Begrunnelsen for unntaket er således å hindre en forskjellsbehandling av grunneiere som beror på rene tilfeldigheter. En slik forskjellsbehandling ville ha vært i strid med likhetsprinsippet som er et sentralt prinsipp på ekspropriasjonsrettens område.

I noen grad kan lignende betraktninger tas til inntekt for at det også skal gjøres innhogg i hovedregelen til fordel for offentlige anlegg. Her leder nemlig ekspropriasjonen til at ekspropriant får en positiv mulighet til å utnytte grunnen som ekspropriat ikke kan nyte godt av. Naboene rundt den som får utlagt arealet på denne måten, vil typisk få en annen positiv regulering som har et større potensial for vinning. Det kan være noe tilfeldig hvem som får utlagt sin tomt til offentlig anlegg, og hvem som får sin tomt utlagt til andre formål. Siden det offentlige her får fordeler som grunneier ikke kan nyte godt av, kan hensynet til fordelingsrettferdighet tilsi at det fellesskapet – og ikke den enkelte – som må «ta regningen».

Videre kan det vises til betraktninger rundt fiskalillusjon.<sup>56</sup> Dersom erstatningen er lavere enn det områdets verdi – reguleringsplanen og ekspropriasjonene tenkt bort – vil det kunne lede til at offentlige myndigheter systematisk undervurderer ulempene som samfunnet påføres gjennom den omfordeling av ressurser som ekspropriasjonsvedtak innebærer. Dette hensynet kan tilsi at man bør se bort fra reguleringsplanene der alternativ utnyttelse hadde gitt grunnlag for en høyere erstatningsutbetaling. Gitt at dette hensynet i liten grad har vært fremme i

---

<sup>54</sup> NOU 2003: 29 s. 68.

<sup>55</sup> Rt-2001-656 A s. 660.

<sup>56</sup> Ankerud (2019) b s. 250.



høyesterettspraksis, er det imidlertid problematisk å legge for mye vekt på hensynet til fiskalillusjon.

*Public choice*-betraktninger kan også tale til fordel for å se bort fra hovedregelen om at reguleringsplanen skal legges til grunn for verdsettelsen. Ekspropriasjon kjennetegnes nemlig av at byrdene ved vedtaket konsentreres rundt den gruppen som må avstå sine eiendommer. De som får fordeler av vedtaket, vil derimot være en større gruppe som i mindre grad preges av tiltaket.

På denne bakgrunn oppstår det en asymmetri der de som utsettes for ekspropriasjonen, er svært investert i utfallet, mens utfallet i liten grad vil motivere de som tjener på det, til handling. For å hindre at den politisk motiverte minoriteten skal fungere som en bremsekloss på tiltak med stor samfunnsnytte, kan det derfor være nødvendig å gi de en slik erstatning at de ikke føler seg forfordelte. Dette kan oppnås ved å se bort fra hvilke utnyttelsesmåter reguleringsplanen åpner for, og heller gi erstatning for alternativ utnyttelse der denne gir en høyere erstatningssum.

I rettspraksis har det ikke vært henvist direkte til slike *public choice*-betraktninger. Men mindretallet (4-1) i Skeidar-dommen var inne på lignende tanker. I relasjon til spørsmålet om valg kapitaliseringsrentesats ble det her vist til at «[a]nvendelse av en standardrente i det store flertallet av saker legger til rette for minnelige løsninger, og det forebygger konflikt».<sup>57</sup>

Som det vil bli kommet tilbake til nedenfor, ble unntak fra hovedregelen i eldre rett begrunnet ut fra et årsaksprinsipp. I Husaas-komiteéns utredning kommer dette synspunktet klart til syne:

«Ved ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan som fastlegger eiendomsutnyttingen, er reguleringen et ledd i ekspropriasjonen som det skal ses bort fra ved erstatningsfastsetting, slik at denne skal foretas på grunnlag av eiendommens påregnelige utnyttingsmuligheter uten hensyn til reguleringen».<sup>58</sup>

Betraktningmåten som det her legges opp til, er at den reguleringsplanen det eksproprieres etter, er et «ledd i ekspropriasjonen». Siden det slik er reguleringsplanen som er årsaken til ekspropriasjonen, skal det ses bort fra den ved erstatningsutmålingen. Dette årsakssynspunktet

---

<sup>57</sup> HR-2018-1715 A avsnitt 62.

<sup>58</sup> NUT 1969: 2 s. 134.

er imidlertid vanskelig å harmonisere med hovedregelen om reguleringsplanens bindende virkning,<sup>59</sup> og det er derfor vanskelig å se at dette synspunktet kan ha noe gjennomslag de lege lata.

## 2.3 Høyesterettspraksis

### 2.3.1 Malvik-dommen (Rt-1993-409 A)

Malvik-dommen gjaldt ekspropriasjon av grunn til motorvei gjennom et område som fra før var ubebygget og uregulert, der tilstøtende grunn i og med reguleringen til motorvei ble omregulert til boligformål. Ekspropriatene anførte at det skulle ses bort fra reguleringen til motorvei, slik at også den grunn som ble utlagt til motorvei, skulle erstattes ut fra hva som var salgsverdien som tomtegrunn. Eksproprianten anførte på sin side at reguleringsplanen måtte legges til grunn for verdsettelsen, med den konsekvens at grunnen skulle erstattes etter jord- og skogsbruksverdi.

Problemstillingen for Høyesterett var på denne bakgrunn om reguleringsplanen som regulerte grunnen til motorvei, var bindende for verdsettelsen. I denne sammenheng måtte Høyesterett ta stilling til betydningen av eldre rettspraksis og hvorvidt det hadde funnet sted en rettsutvikling på området.

Som nevnt ble det av Husaas-komiteén tatt utgangspunkt i at det skal ses bort fra reguleringsplanen der det eksproprieres til gjennomføring av planen.<sup>60</sup> For veiplaners vedkommende ble et slikt årsakssynspunkt også lagt til grunn i Kløfta-dommen,<sup>61</sup> og i Skaarkjennelsen ble det videre forutsatt at det var et alminnelig prinsipp at det skal ses bort fra en «ny reguleringsplan» som gjør området «ubebyggelig ved at det er regulert til veg eller friareal».<sup>62</sup>

Denne rettspraksis talte for at det også i saken her skulle ses bort fra motorveireguleringen.<sup>63</sup> Men Høyesterett fant i Malvik-dommen ikke denne praksisen avgjørende, idet retten bygde på

---

<sup>59</sup> Ballangrud (2007) s. 189.

<sup>60</sup> NUT 1969: 2 s. 134.

<sup>61</sup> Rt-1976-1 P s. 18.

<sup>62</sup> Rt-1976-464 A s. 468.

<sup>63</sup> Rt-1993-409 A s. 413.

at den etterfølgende rettsutviklingen hadde modifisert rettstilstanden. Høyesterett viste her særlig til Østensjø-dommen og Gommerud-dommen.<sup>64</sup>

Under henvisning til Gommerud-dommen, som fulgte i kjølvannet av Østensjø-dommen, fremheves det at det:

«Ved ekspropriasjon til gjennomføring av en reguleringsplan gjelder ikke noen generell adgang til å se bort fra det reguleringsformål planen angir, selv om det eksproprieres etter planen og således kan sies å være en viss årsakssammenheng mellom ekspropriasjonen og den arealanvendelse erstatningsfastsettingen bygger på, og som virker begrensende på erstatningen».<sup>65</sup>

Høyesterett synes slik i Malvik-dommen å gå langt i å avvise det årsakssynspunktet som i eldre rettspraksis var lagt til grunn for ekspropriasjon til vei. Det tas her utgangspunkt i en hovedregel om at reguleringsplanen skal legges til grunn for verdsettelsen – også der det eksproprieres til gjennomføring av planen. En slik hovedregel er som nevnt vanskelig å forene med et årsakssynspunkt som går ut på at det skal ses bort fra den planen det eksproprieres etter.

Når det var avklart at utgangspunktet var at reguleringsplanen måtte legges til grunn for verdsettelsen, ble det neste spørsmålet om det i saken her var grunnlag for å gjøre unntak fra hovedregelen. Det var av ekspropriatene anført at det var en alminnelig regel at det skulle ses bort fra reguleringsplanen ved regulering til vei. Dette ble avvist av Høyesterett.

Høyesteretts begrunnelse for at reguleringsplanen som regulerte det eksproprierte området til motorvei, måtte legges til grunn, har tre sider. For det første argumenteres det for at standpunktet om at det må ses bort fra reguleringsplanen når det eksproprieres etter planen, ble forlatt i og med Østensjø-dommen og Gommerud-dommen.

For det andre argumenteres det for at likhets- og rettferdighetssynspunkt som kan gi grunnlag for å fravike hovedregelen om reguleringsplanens bindende virkning, ikke slår til like sterkt når det gjelder vei som når det gjelder strøksprisprinsippet. I denne sammenheng uttaler Høyesterett følgende:

---

<sup>64</sup> Rt-1977-24 P; Rt-1983-700 A.

<sup>65</sup> Rt-1993-409 A s. 413.

«Jeg tilføyer at det likhets- og rettferdighetssynspunkt som parkprinsippet bygger på, ikke gjør seg gjeldende med tilnærmedesvis samme styrke når en motorvei legges gjennom et tidligere ubebygget område, selv om det omkringliggende areal reguleres til utbygging, som når det er tale om interne veier for området. I det sistnevnte tilfelle er veien en nødvendig forutsetning for utnyttningen av området, og for så vidt like verdifulle for utbyggingen som de arealer bygninger plasseres på». <sup>66</sup>

For det tredje argumenteres det for at sammenhengsbetraktninger talte for at reguleringsplanen ble lagt til grunn ved regulering til motorvei på samme måte som ved regulering til friområder:

«Ved ekspropriasjon av grunn som utlegges til motorvei, ligger det ved erstatningsfastsettingen nærmere å sammenlikne med erstatning for arealer som i samfunnets interesse ikke kan bebygges fordi de skal ligge åpne for befolkningen i en større sammenheng. ... Det dreier seg om en regulering av arealanvendelsen som er av generell karakter, og det er en «båndlegging» av arealene til allmenn bruk som veibyggingen medfører». <sup>67</sup>

På denne bakgrunn konkluderte Høyesterett med at det ikke var grunnlag for å se bort fra at grunnen var regulert til motorvei ved verdsettelsen. Den begrunnelsen som ble gitt for dette resultatet, var helt generell. Malvik-dommen kunne derfor tas til inntekt for at veiplaner skulle legges til grunn for verdsettelsen såfremt det ikke dreide seg om interne veier som det var adgang til å se bort fra ut fra strøksprisprinsippet. Dommen ga derfor uttrykk for et markant brudd med både plenumsavgjørelsen i Kløfta-dommen og den etterfølgende Skaar-kjennelsen, og Malvik-dommen ble av den grunn møtt med betydelig kritikk. <sup>68</sup>

### **2.3.2 Lena-dommen (Rt-1996-521 P)**

I Lena-dommen kom langt på vei samme problemstilling opp til Høyesterett igjen. Her gjaldt saken også ekspropriasjon til motorvei, og det var anført at det for enkelte arealer hadde vært påregnelig med utbygging om motorveireguleringen ble tenkt bort.

---

<sup>66</sup> Rt-1993-409 A s. 413.

<sup>67</sup> Rt-1993-409 A s. 413-414.

<sup>68</sup> Stordrange (1994) s. 411-413.

Når det gjaldt forholdet til Malvik-dommen, understreket førstvoterende, som representerte flertallet (dissens 14-1), at det ikke var nødvendig å gå nærmere inn på rekkevidden av denne dommen. Når et lignende rettsspørsmål her var brakt inn til behandling i plenum, ga det førstvoterende «oppfordring til, uten å legge avgjørende vekt på Malvik-dommen, å gå gjennom rettskildene og søke å klarlegge rettsutviklingen på området».<sup>69</sup>

Ifølge førstvoterende fulgte det av eldre rettspraksis at det var en:

«sikker oppfatning at når det eksproprieres til offentlig vei på grunnlag av reguleringsplan eller veiplan, så skal det ved verdsettelsen av grunnen sees bort fra den rådighetsinnskrenkning som følger av selve planen».<sup>70</sup>

Dette standpunktet ble understøttet med henvisning til både Kløfta-dommen og Skaar-kjennelsen. Når det gjaldt forholdet til Østensjø-dommen, ble denne avgjørelsen tolket slik at de generelle merknadene Høyesterett her kom med, ikke tok stilling til rettstilstanden ved ekspropriasjon til gjennomføring av veiplan. Og den konkrete rettsanvendelsen – der det var sett bort fra at areal i parkbelte var regulert til vei – tilsa også at Høyesterett i Østensjø-dommen ikke tok sikte på å fravike rettstilstanden som fulgte av eldre rettspraksis.

Den avgjørelsen det da først og fremst gjensto å vurdere rekkevidden av, var Gommerud-dommen. I denne saken var det tatt utgangspunkt i at hovedregelen måtte være at reguleringsplanen er bindende for verdsettelsen, også der det eksproprieres etter planen. Det var derfor ikke noen generell adgang til å se bort fra planen ut fra at det er årsakssammenheng mellom reguleringsplan og ekspropriasjonsvedtak. På dette punktet brøt Gommerud-dommen med Skaar-kjennelsen, der det som nevnt var lagt til grunn at det er en generell regel at det skal ses bort fra en regulering til friareal når det eksproprieres til gjennomføring av denne reguleringen. At Gommerud-dommen her endret rettstilstanden for regulering til friområde, synes også akseptert av førstvoterende i Lena-dommen.<sup>71</sup>

Spørsmålet for førstvoterende i Lena-dommen ble på denne bakgrunn om det samme måtte gjelde med hensyn til veiregulering. Problemstillingen var altså om ekspropriasjon til vei

---

<sup>69</sup> Rt-1996-521 P s. 532.

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> Rt-1996-521 P s. 537.

skulle likestilles med ekspropriasjon til friområde, eller om det var grunnlag for å differensiere mellom de to tilfellene.

Førstvoterende mente det var grunnlag for å differensiere mellom friområde og vei, men la samtidig til grunn at «utgangspunktet og hovedregelen vil klart måtte være at den arealbruk som planene fastlegger, vil være bestemmende for hvilken utnyttelse som kan ansees påregnelig». <sup>72</sup> Når det slik tas utgangspunkt i en hovedregel om reguleringsplanens bindende virkning, er det klart at et unntak for vei ikke kan begrunnes i at det er årsakssammenheng mellom planen og ekspropriasjonen. Denne årsakssammenhengen vil være like sterk når det eksproprieres til friområde, og et slikt synspunkt kan derfor ikke danne grunnlaget for en differensiering mellom regulering til friområde og regulering til veianlegg.

Det som derimot synes å gi grunnlag for en differensiering, er at regulering til vei åpner for en annen type utnyttelse enn regulering til friområde. Ved regulering til friområde medfører «[r]eguleringsformålet ... nettopp at arealet legges dødt for annen utbygging». <sup>73</sup> Regulering til friområde innebærer slik en *negativ* avgrensning av utnyttelsen.

Som lagt til grunn av førstvoterende, er det da:

«naturlig og i godt samsvar med de generelle retningslinjer som ble trukket opp i Østensjødommen, at denne arealbruken må legges til grunn for erstatningsfastsettelsen ved ekspropriasjon. Arealplanens bindende virkning medfører at bebyggelse ikke er påregnelig, uansett hvilken forventning eieren tidligere kan ha hatt om å kunne bebygge arealet». <sup>74</sup>

Situasjonen blir etter førstvoterendes syn en annen der det offentlige «regulerer grunn til offentlige anlegg, slik som veier, og så går til ekspropriasjon på grunnlag av planen». <sup>75</sup> Her åpner reguleringsplanen for en *positiv* utnyttelse. Men denne positive utnyttelsen har ingen verdi for ekspropriaten. Her står vi derfor ifølge førstvoterende overfor følgende situasjon:

«Da ligger det i planen at de båndlagt arealer skal avståes til veianlegget; den rådighetsbegrensning som planen medfører har ikke noe annet formål enn nettopp dette: at grunnen inntil ekspropriasjon finner sted skal holdes ubebygget av hensyn til veianlegget. Er da situasjonen at det [sic] er påregnelig at den grunn som veien beslaglegger kunne ha vært

---

<sup>72</sup> Rt-1996-521 P s. 539.

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> Ibid.

<sup>75</sup> Rt-1996-521 P s. 540.

utnyttet til annen utbygging dersom veiplanen ikke var kommet, representerer utbyggingen til offentlig vei en alternativ, konkurrerende utnyttelse i forhold til den utbygging eieren kunne ha foretatt. Man kan se det slik at utbyggingsverdien som arealet har, overføres fra den private eier til det offentlige». <sup>76</sup>

Av det siterte kan det utledes en toleddet test av om unntaket for offentlige anlegg kommer til anvendelse. For det første må reguleringen være til hinder for ny positiv utnyttelse av private; for det andre må reguleringen åpne for en positiv utnyttelse på det offentliges hånd. I så fall kan det sies å foreligge en tilegnelse fra det offentliges side. Arealet ligger ikke dødt for positiv utnyttelse, men det er kun det offentlige som får verdien av utnyttelsen.

I et slikt tilfelle kan man tale om en forskyvning av positiv utnyttelse fra privat til offentlig. Likhets- og rimelighetshensyn kan da tilsi at grunneier kompenseres for denne forskyvningen. Det er ikke uten videre rimelig at den som får tomten utlagt til offentlig anlegg, alene skal bære kostnaden. Det kan argumenteres for at kostnaden heller bør fordeles på en videre krets gjennom skattesystemet.

Som Skoghøy-fraksjonen argumenterte for i NOU 2003:29, kan det også argumenteres for at det langt på vei er tilfeldig hvilke arealer som utlegges til offentlig anlegg. <sup>77</sup> Når fordelingen av hvem som kan utnytte eiendommen i privat regi, og hvem som får sine eiendommer båndlagt av offentlige anlegg, har et tilfeldig preg, kan likhetshensyn tale for at det ses bort fra reguleringen til offentlige anlegg.

Også *public choice*-betraktninger kan tale til fordel for et unntak for offentlige anlegg. Ses det bort fra reguleringsplanen for offentlige anlegg, vil det kunne redusere motstanden mot slike tiltak – som jo ofte kan ha stor samfunnsnytte. Å hindre motstand mot slike anlegg kan derfor være et selvstendig argument for å se bort fra reguleringsplanen i slike tilfeller.

### **2.3.3 Vangberg-dommen (Rt-1997-1914 A)**

Med bakgrunn i Lena-dommen var det på det rene at unntaket for det som her ble omtalt som «offentlig anlegg, slik som veier», <sup>78</sup> i alle fall omfattet veianlegg. Men i lys av både formuleringen som Høyesterett valgte i Lena-dommen, offentlig anlegg, og den generelle

---

<sup>76</sup> Ibid.

<sup>77</sup> NOU 2003:29 s. 54.

<sup>78</sup> Rt-1996-521 P s. 540.

begrunnelsen for unntaket, kunne det stilles spørsmål med om unntaket hadde en rekkevidde utover veianlegg og lignende infrastrukturtiltak.

I Vangberg-dommen var spørsmålet om en grav- og urnelund falt innenfor unntaket. Tromsø Kommune anførte for Høyesterett at et slikt tiltak måtte likestilles med friområde, og at hovedregelen om at reguleringsplanen er bindende for verdsettelsen, dermed måtte legges til grunn. Grunneierne anførte på sin side at reguleringen til grav- og urnelund ikke innebar en avgrensning mellom «områder som skulle kunne anvendes til utbygging og hvilke som skulle holdes fri for utbygging».<sup>79</sup> Grav- og urnelunder måtte istedenfor likestilles med andre offentlige anlegg, idet også etablering av et slikt anlegg forutsetter positive tiltak og betydelige investeringer.

Problemstillingen for Høyesterett var på denne bakgrunn om grav- og urnelund best burde likestilles med vei og slike offentlige anlegg som innebærer at det gjennomføres positive tiltak, eller om det var mer nærliggende å trekke en parallell til friområderegulering.

Høyesterett kom i en enstemmig avgjørelse frem til at unntaket for offentlige anlegg kom til anvendelse. Førstvoterende henviste til de relevante uttalelser fra Lena-dommen og uttrykte seg slik:

«Denne uttalelsen er ikke begrenset til veier, men gjelder «offentlige anlegg» mer allment. Jeg kan ikke følge kommunen når den hevder at veianlegg står i en særstilling, og at Lena-dommen må sees som uttrykk for dette. Etter min mening er det ikke grunnlag for å gi offentlige anlegg som grav- og urnelunder en annen erstatningsrettslig stilling ved ekspropriasjon enn offentlige anlegg har».<sup>80</sup>

I noen grad kan det her virke som Høyesterett er beredt til å trekke slutninger ut fra at de selv har lansert begrepet «offentlige anlegg». Det er uklart om det egentlig er grunnlag for en slik begrepslutning her, all den tid Lena-dommen – og den praksis den bygde på – gjaldt veianlegg. At et så åpent begrep som «offentlig anlegg» ble valgt, kunne tolkes slik at man ikke ønsket å avgrense mot andre infrastrukturtiltak av lignende karakter som for eksempel jernbaneanlegg. Det er en betydelig avstand mellom tunge infrastrukturtiltak som veianlegg og grav- og urnelund som i alle fall har en del trekk som åpner for en parallell til friområder.

---

<sup>79</sup> Rt-1997-1914 A s. 1917.

<sup>80</sup> Rt-1997-1914 A s. 1920.



På den andre siden er grav- og urnelund på samme måte som vei et tiltak som blir gjennomført for å ivareta offentlige oppgaver og som innebærer positiv utnyttelse av arealet. Dersom man legger mindre vekt på at unntaket har sitt utspring i eldre praksis om ekspropriasjon til veianlegg, og heller legger vekt på at det i Lena-dommen ble gitt en mer generell begrunnelse for unntaket, er det på denne bakgrunn naturlig at unntaket for offentlige anlegg også omfatter grav- og urnelund. At det i Vangberg-dommen ble lagt til grunn at regulering til grav- og urnelund omfattes av unntaket, kan derfor tas til inntekt for en mer formålsbestemt forståelse av unntaket for offentlige anlegg.

### **2.3.4 Kongsberg-dommen (Rt-1998-1824 A)**

Ut fra hva Høyesterett hadde lagt til grunn i Vangberg-dommen, var det klart at unntaket for offentlige anlegg hadde en rekkevidde som gikk betydelig utover tradisjonelle infrastrukturtiltak som vei og jernbane. Det åpnet døren for å se om også andre reguleringer som var motivert av offentlige hensyn, falt inn under unntaket.

Kongsberg-dommen gjaldt regulering til campingplass. Her var altså reguleringen til et formål som normalt utnyttet av private og ikke det offentlige. Men det var samtidig tale om en regulering som kan være motivert av offentlige hensyn. Slik anført av grunneierne, kan det argumenteres for at er den «offentlige interesse i billige, sentrumsnære overnattingsplasser for turister som styrer hele planprosessen».<sup>81</sup>

Man sto slik i saken her overfor en situasjon der det for det første kunne stilles spørsmål med om man sto overfor en situasjon der området ble lagt dødt for å tilfredsstille offentlige behov. Regulering til camping åpner jo for positiv utnyttelse for private, og da er det ikke uten videre naturlig å se reguleringen slik at den kun hadde til formål å forberede offentlig overtakelse.

Videre kunne det også stilles spørsmål med om det offentlige preget i alle tilfeller var for svakt. Hvis det at offentlige interesser talte for en regulering, i seg selv skulle være tilstrekkelig for å anvende unntaket, ville unntaket bli så omfattende at det nærmest spiste opp hovedregelen. Likhets hensynet taler mot en slik løsning, idet grunneiere i alminnelighet må finne seg i at offentlige interesser motiverer innskrenkninger i grunneiers rådighetsfrihet.

---

<sup>81</sup> Rt-1998-1824 A s. 1826.

Høyesterett kom her enstemmig frem til at unntaket for offentlige anlegg ikke kunne strekkes til å omfatte campingplasser. Begrunnelsen er kort, men berører både om det forelå en tilegnelse og betydningen av kommunens involvering:

«Det er her tale om en regulering til næringsvirksomhet. ... Det er ikke engang hevdet at det i alminnelighet er det offentlige som anlegger og driver campingplasser. ... Hvilken rolle kommunen vil spille i gjennomføringen av reguleringen og drifta av campingplass her, anser jeg uten betydning for erstatningsfastsettelsen».<sup>82</sup>

Førstvoterendes uttalelser kan tolkes slik at unntaket for offentlige anlegg ikke kunne komme til anvendelse der det reguleres til næringsvirksomhet. Slike reguleringer vil etter sin karakter gi grunnlag for en positiv utnyttelse på privat hånd, og de har da ikke det samme preget av tilegnelse som der det eksproprieres til for eksempel vei. At arealet legges dødt i påvente av offentlig overtakelse, må anses som en viktig forutsetning for å anvende unntaket for offentlige anlegg. Og når reguleringen her ga grunnlag for positiv utnyttelse på privat hånd, var ikke denne forutsetningen innfridd.

I det som er nevnt ovenfor, ligger det også at det ikke alene kan være avgjørende om reguleringen gir arealet en lavere verdi enn andre grunneiere som for eksempel kan bygge boliger. Planmyndighetene står som det klare utgangspunkt fritt til å fordele utbyggingsressurser. At konsekvensen av dette er at noen grunneiere får en mer verdifull tomt enn andre, er noe som alle grunneiere i alminnelighet må tåle. Likhets hensynet tilsier at det samme som utgangspunkt også gjelder ved ekspropriasjon.

At det offentlige hadde en rolle i driften av campingplassen, var videre uten betydning for førstvoterende. Når reguleringen åpner for positiv utnyttelse på privat hånd, må dette i seg selv langt på vei stenge for å anvende unntaket for offentlige anlegg. At drift av denne campingplassen forutsatte offentlig støtte, kan da ikke være avgjørende. Det at det reguleres til noe med lav markedsverdi, er også noe som ut fra likhets hensynet vanskelig kan være avgjørende for om unntaket for offentlige anlegg kan anvendes.

### **2.3.5 Steinerskole-dommen (Rt-2006-473 A)**

---

<sup>82</sup> Rt-1998-1824 A s. 1828.

Steinerskole-dommen gjaldt ekspropriasjon til fordel for en privat skole. Steinerskolen kom tidlig med et tilbud til grunneieren. Dette tilbudet ble imidlertid avvist, og det ble begjært skjønn i saken.

I tingretten ble det utmålt erstatning i samsvar med arealets bruksverdi til jordbruksdrift. Lagmannsretten kom imidlertid til at budet som var fremsatt av Steinerskolen, var veiledende for arealets markedsverdi. Arealet ble derfor erstattet med utgangspunkt i tilbudet fra Steinerskolen. Det ledet til at erstatningen ble over ti ganger høyere enn det tingretten hadde lagt til grunn.

Høyesterett kom i saken her enstemmig frem til at tilbudet fra Steinerskolen ikke ga grunnlag for å konstatere at det avståtte areal hadde en markedsverdi som skolebygg. Det innebar at det ikke var nødvendig for Høyesterett å vurdere om reguleringsplanen skulle legges til grunn eller ikke. Uansett hvilket resultat man kom til her, var det nemlig verdien som jordbruksjord som måtte danne grunnlaget for erstatningen – all den tid noen alternativ verdi ikke forelå. Men siden begge parter hadde berørt unntaket for offentlig anlegg i sine prosedyrer, kom likevel førstvoterende med noen sidebemerkinger om spørsmålet.

Førstvoterende sier her følgende om hvorvidt unntaket for offentlige anlegg kan komme til anvendelse på privatskoler:

«[B]egrunnelsen for unntaket for reguleringer til offentlige bygninger og anlegg gjør seg gjeldende på tilsvarende måte ved regulering til formål som det offentlige har ansvar for å ivareta, men som i større eller mindre utstrekning blir overlatt til private å realisere på ikke-forretningsmessig basis. Sett fra grunneiernes side, vil reguleringen til slike formål ha samme virkning som regulering til offentlige bygninger eller anlegg».<sup>83</sup>

Det avgjørende for at unntaket kan være anvendelig også på private skoler, synes å være at det gjelder oppgaver som det offentlige har et overordnet ansvar for og som av den private aktøren gjennomføres på ikke-forretningsmessig basis. Når det oppstilles en forutsetning om at det må gjelde en oppgave som det offentlige har ansvaret for, begrenser man unntaket til der likhets- og rimelighetshensyn står sterkest. I slike tilfeller betjener nemlig tiltaket allmennheten gjennom at det etableres positive tiltak. Det kan være rimelig at grunneier i

---

<sup>83</sup> Rt-2006-473 A avsnitt 40.

slike tilfeller ikke selv må bære kostnaden med den verdireduksjon som den positive utnyttelsen fører med seg, men at denne kostnaden istedenfor bæres av fellesskapet.

Når det gjelder at unntaket for offentlige anlegg er begrenset til der tiltaket gjennomføres på ikke-forretningsmessig basis, er dette i samsvar med Vangberg-dommen. Reguleres det til tiltak som har næringsformål, faller begrunnelsen for unntaket for offentlige anlegg bort. Her må derfor hovedregelen om reguleringsplanens bindende virkning legges til grunn. Som nevnt er det at en regulering reduserer det fremtidige utnyttelsespotensialet til en eiendom, ikke noe som grunneiere i alminnelighet kan kreve erstattet. Det samme må ut fra likhetshensyn som utgangspunkt gjelde ved ekspropriasjon.

### **2.3.6 Seimsmyrane-dommen (Rt-2009-740 A)**

Seimsmyrane-dommen gjaldt grensen mellom friområde og offentlige anlegg. Det skulle her bygges et stadionanlegg dimensjonert for toppidrett på et område som var regulert til friområde. Problemstillingen for Høyesterett var om reguleringen til friområde skulle legges til grunn for verdsettelsen, eller om det gjennom unntaket for offentlige anlegg skulle ses hen til alternativ påregnelig utnyttelse.

Saken her hadde visse likhetstrekk med Vangberg-dommen, i og med at også den saken gjaldt grensen mellom friområde og offentlige anlegg. I Vangberg-dommen ble konklusjonen at grav- og urnelund falt inn under unntaket for offentlige anlegg, og i Seimsmyra-dommen la Høyesterett enstemmig det samme til grunn for det konkrete stadionanleggets vedkommende.

I sin begrunnelse for at stadionanlegget var omfattet av unntaket, foretar førstvoterende en temmelig finmasket og konkret vurdering av anlegget:

«Ved avgjerda av spørsmålet om unntaket for offentlege anlegg kjem til bruk for den delen av friområdet som skal nyttast til idrettsanlegg, er det av interesse at det er tale om eit relativt tungt anlegg, med tribune på eine langsida, ganske store bygningar, flomlysanlegg og med inngjerding som kan vere effektivt stengsel i arrangementsituasjonar. Det inneber at det ikkje til dømes kan søkjast parallellar med grasmatter i større friområde, eller med hjepebygningar som serveringsstader og toalettanlegg til tilknytning til slike.

... Eit stadion som det på Seimsmyrane bør etter mitt syn likestillast med andre former for offentlege anlegg. Eg legg vekt på at det er tale om ei utbygging som er konstnadsrekna til

fleire titals millionar kroner. Omsynet til rettferd- og likskap talar for at ein i denne situasjonen ser bort frå reguleringa til friområde».<sup>84</sup>

På bakgrunn av det siterte kan det legges til grunn at hvorvidt et idrettsanlegg faller inn under unntaket for offentlige anlegg, må avgjøres basert på en vurdering der både anleggets karakter og økonomiske dimensjon vil spille inn. Seimsmyra-dommen gir ikke helt klare svar på hvordan de ulike momentene skal vektas mot hverandre, men avgjørelsen må nok baseres på en konkret helhetsvurdering. I denne helhetsvurderingen vil likhets- og rimelighetshensyn, som nevnt av førstvoterende, spille en viktig rolle. Representerer stadionanlegget et tungt, positivt tiltak som ikke har markedsappell,<sup>85</sup> vil unntaket for offentlige anlegg komme til anvendelse. Det vil sies mer om grensen mellom stadionanlegg og friområde nedenfor.

### **2.3.7 Oppsummering av høyesterettspraksis**

Ut fra gjennomgangen av høyesterettspraksis ovenfor kan det utledes noen utgangspunkter når det gjelder rekkevidden av unntaket for offentlige anlegg. For det første er det klart at det årsakssynspunktet man finner i eldre rettspraksis, må anses forlatt i nyere praksis. Lena-dommen stadfester dette, idet Høyesterett også her bygger på at hovedregelen er at reguleringsplanen må legges til grunn.

Hovedregelen om reguleringsplanens bindende virkning er hovedsakelig begrunnet i årsaks- og likhetshensyn. Som førstvoterende la til grunn i Steinerskole-dommen, er det grunneiere har krav på å få erstattet ved ekspropriasjon, «det økonomiske tapet de lider ved ekspropriasjonen».<sup>86</sup> Tap som oppstår som følge av reguleringen, er da i utgangspunktet ikke vernet.

I høyesterettspraksis er det imidlertid utviklet unntak fra denne hovedregelen. Unntaket for offentlige anlegg er et slikt unntak. Unntaket fikk sin moderne utforming i Lena-dommen, og etterfølgende praksis har bidratt til en ytterligere avklaring av unntakets rekkevidde.

For at unntaket for offentlige anlegg skal komme til anvendelse, er forutsetningen at det eksproprieres til et tungt, positivt tiltak som ikke har markedsappell. At unntaket må forstås slik, er i overensstemmelse med Lena-dommen. Her ble det nettopp lagt vekt på at

---

<sup>84</sup> Rt-2009-740 A avsnitt 55 og 56.

<sup>85</sup> Stordrange (2007) s. 110.

<sup>86</sup> Rt-2006-473 avsnitt 28.

reguleringen innebar en ren negativ avgrensning for grunneieren, samtidig som den la til rette for etableringen av et positivt offentlig tiltak.

At unntaket ikke kommer til anvendelse der reguleringen åpner for alminnelig næringsvirksomhet, er videre klart forutsatt i Kongsberg-dommen. Siden det å opprette en campingplass er noe som normalt gjøres i privat regi og med økonomisk vinning som formål, er ikke unntaket for offentlige anlegg anvendelig her. Samtidig synes Steinerskole-dommen å indikere at det ikke utelukker anvendelse av unntaket at det faktisk iverksettes av private – så lenge det ikke har noen markedsappell.

Når det gjelder forutsetningen om at det må eksproprieres til et positivt tiltak, gir både Vangberg-dommen og Seimsmyrane-dommen nærmere veiledning om grensedragningen. Det positive tiltaket trenger ikke medføre like intensiv utnyttelse som et veianlegg. Også grav- og urnelund omfattes. Og er et idrettsanlegg tilstrekkelig tungt, vil også det omfattes av unntaket for offentlige anlegg.

## **3 Nærmere analyse av enkelte problemstillinger**

### **3.1 Innledning**

Som det følger av fremstillingen ovenfor, vil det i relasjon til unntaket for offentlige anlegg måtte trekkes et skille mellom regulering med markedsappell og regulering til offentlige anlegg. Har reguleringen markedsappell, vil det lede til at unntaket for offentlige anlegg er uanvendelig.

Når det gjelder spørsmålet om reguleringen har markedsappell, er en problemstilling om det har selvstendig betydning at ekspropriant er en offentlig eller privat aktør. Har dette betydning, vil konsekvensen være at rettsstillingen til grunneier vil avhenge hvem som står som ekspropriant. Men uavhengig av om man mener private og offentlige aktører skal likestilles, må det videre også tas stilling til hvor grensen mellom regulering med og uten markedsappell går.

Av fremstillingen ovenfor kan det også utledes at det går en grense mellom offentlige anlegg og friområder. Regulering til friområde gir ikke grunnlag for å se bort fra reguleringsplanen, idet det her er tale om en båndlegging og ikke en tilegnelse. Er det imidlertid plassert et tilstrekkelig tungt anlegg i et friområde, vil unntaket for offentlige anlegg komme til anvendelse. Her har nemlig det offentlige tilegnet seg en positiv utnyttelse.

I det følgende vil først problemstillingen knyttet til markedsappell drøftes. Det vil her tas stilling til om det er grunnlag for å likestille private og offentlige aktører. Videre vil det sies noe om hvor grensen mellom reguleringer med og uten markedsappell går. Etter at problemstillingen knyttet til markedsappell er drøftet, vil fremstillingen gå over til å vurdere hvor tungt et anlegg plassert i et friområde må være for at unntaket for offentlige anlegg kommer til anvendelse.

### **3.2 Grensen mellom regulering med markedsappell og offentlige anlegg**

Som nevnt ble det i Steinerskole-dommen vurdert i en sidebemerkning om unntaket for offentlige anlegg også kunne komme til anvendelse der det var en privat skole som var ekspropriant. Førstvoterende i den enstemmige avgjørelsen poengterte her følgende:

«[B]egrunnelsen for unntaket for reguleringer til offentlige bygninger og anlegg gjør seg gjeldende på tilsvarende måte ved regulering til formål som det offentlige har ansvar for å ivareta, men som i større eller mindre utstrekning blir overlatt til private å realisere på ikke-forretningsmessig basis. Sett fra grunneierens side, vil reguleringen til slike formål ha samme virkning som regulering til offentlige bygninger eller anlegg».<sup>87</sup>

Denne sidebemerkningen taler isolert sett for at det ikke skal differensieres mellom private og offentlige utbyggere. Det avgjørende er i alle tilfeller om tiltaket har markedsappell. Siden det er tale om en sidebemerkning og ikke en bemerkning som var avgjørende for sakens utfall, er avgjørelsen likevel ikke et klart prejudikat for en slik likestilling.

Et argument som kan anføres mot å likestille offentlige og private aktører, er at unntaket refererer til «offentlige anlegg».<sup>88</sup> Der anlegget skal anvendes av private, vil det være anstrengt å tale om et offentlig anlegg. Det bør imidlertid ikke legges for mye vekt på hvilket begrep Høyesterett har benyttet. Ved tolkning av høyesterettspraksis må hovedvekten ligge på de større linjene. Som nevnt innledningsvis, er det i utgangspunktet ikke grunnlag for å fintolke enkeltformuleringer i høyesterettsavgjørelser.

Som førstvoterende uttaler i Steinerskole-dommen, vil konsekvensene være den samme for grunneier om det er det offentlige eller en privat aktør som er ekspropriant. Så lenge en privat aktør ivaretar en offentlig oppgave, kan videre det samme tilegnelsessynspunkt anvendes. At de samme hensyn taler for å anvende unntaket uavhengig av hvem som eksproprierer, er et sterkt argument for at private og offentlige aktører bør likestilles.

Det er videre i mange sammenhenger et poeng at private og offentlige aktører kan være i konkurranse med hverandre. Likebehandlingshensyn taler da for at ekspropriant må betale like mye for grunnarealet uavhengig av om vedkommende er en privat eller offentlig aktør.<sup>89</sup> Hvis for eksempel det offentlige kan erverve grunn til en lavere pris enn private aktører, vil

---

<sup>87</sup> Rt-2006-473 A avsnitt 40.

<sup>88</sup> Ankerud (2019) b s. 285.

<sup>89</sup> Ankerud (2019) b s. 282.



det kunne bidra til å gjøre det vanskeligere for private aktører å nå frem i konkurransen med det offentlige.

I og med at sidebemerkningen i Steinerskole-dommen taler for likestilling av private og offentlige aktører og at de samme hensyn gjør seg gjeldende uavhengig av hvem som er eksproprietar, kan det ikke være avgjørende at selve begrepet «offentlig anlegg» kunne tilsa en differensiering. At konkurrans hensyn også tilsier likebehandling, styrker denne konklusjonen ytterligere.

Når det gjelder grensen mellom regulering med markedsappell og regulering til offentlige anlegg, kan en del tilfeller trygt plasseres i en bestemt boks. Det er for eksempel helt på det rene at alminnelige veier vil være offentlige anlegg. Og grav- og urnelunder kan også med bakgrunn i Vangberg-dommen plasseres i samme kategori.

For slike anlegg vil et tilegnelsessynspunkt slå sterkt til. Reguleringen har klart nok ingen markedsappell, og den er slik til hinder for privat utvikling. Samtidig legger den til rette for positiv utnyttelse fra det offentliges side.

Også der det for eksempel reguleres til gang- og sykkelvei, slår lignende synspunkter til. Dette er et tiltak som er motivert av sterke offentlige interesser og som er til hinder for positiv utnyttelse fra privates side. At gang- og sykkelvei skal omfattes av unntaket for offentlige anlegg, er da også lagt til grunn i lagmannsrettspraksis.<sup>90</sup> Offentlig torg må plasseres i samme kategori.<sup>91</sup>

I andre tilfeller må det derimot være på det rene at unntaket for offentlige anlegg ikke skal anvendes fordi markedsappellen er klar. Et eksempel på et slikt tilfelle følger av Kongsberg-dommen, der regulering til campingplass som nevnt ikke var til hinder for at reguleringsplanen skulle legges til grunn. Dette er i alminnelighet virksomhet som gjennomføres i privat regi, og om det offentlige i et konkret tilfelle skulle være investert i driften, endrer ikke dette bildet.

---

<sup>90</sup> LG-2004-54758.

<sup>91</sup> LG-2012-37603.

I en mellomstilling kommer tilfeller der det private er en betydelig aktør, men den offentlige interessen samtidig er sterk. Et eksempel på et slikt tilfelle er der det eksproprieres til drift av sykehjem.

Hvorvidt regulering til sykehjem er omfattet av unntaket for offentlige anlegg, må avgjøres på bakgrunn av de retningslinjer som er trukket opp i rettspraksis. Som nevnt peker høyesterettspraksis mot at det er en forutsetning for at unntaket for offentlige anlegg skal komme til anvendelse, at reguleringen er til hinder for positiv utnyttning fra private. Siden private aktører kan konkurrere om å etablere sykehjem, har derfor reguleringen i alminnelighet betydelig markedsappell. På denne bakgrunn bør ikke unntaket for offentlige anlegg komme til anvendelse på sykehjem. Her bør det tas utgangspunkt i markedsprisen for tomt til sykehjem. Og er denne markedsprisen lavere enn hva som ville være erstatningen basert på aktuell bruk, vil den aktuelle bruken være styrende for erstatningsfastsettelsen.

### 3.3 Idrettsanlegg

Som det følger av Lena-dommen, er det grunn til å differensiere mellom regulering til friområder og regulering til offentlige anlegg. Når det reguleres til friområder, legges området dødt for positiv utnyttelse. Det tilegnelsessynspunkt unntaket for offentlige anlegg bygger på, slår da ikke til.

Det må også være på det rene at ikke enhver form for positiv utnyttelse inne i et friområde gir grunnlag for å se bort fra reguleringsplanen. Noe opparbeidelse er vanlig også ved regulering til friområde, og utgangspunktet om at reguleringsplanen skal legges til grunn, ville derfor blitt svært uthullet om selv helt begrensede positive tiltak utløste unntaket.

Hvor grensen mellom friområder og offentlige anlegg går, ga Høyesterett som nevnt nærmere rettledning om i Seimsmyrane-dommen. Det ble i denne saken tatt utgangspunkt i retningslinjene fra Lena-dommen og konstatert at unntaket for offentlige anlegg har rekkevidde ut over veianlegg.<sup>92</sup> Dommen bør tolkes slik at dersom utbyggingen er tilstrekkelig tung, slik at det foreligger en klar tilegnelse av utbyggingspotensial, vil unntaket for offentlige anlegg komme til anvendelse. I denne vurderingen vil både utbyggingens karakter og dens økonomiske dimensjon spille en rolle.

---

<sup>92</sup> Rt-2009-740 A avsnitt 52.

Når det gjelder utbyggingens karakter, ble det i Seimsmyrane-dommen lagt vekt på at «det er tale om eit relativt tungt anlegg, med tribune på eine langside, ganske store bygningar, flomlysanlegg og med inngjerding som kan vere effektivt stengsel i arrangementssituasjonar».<sup>93</sup> Utbyggingen hadde da en tyngde som gjorde at tiltaket ikke var sammenlignbart med «grasmatter i større friområde, eller med hjepebygningar som serveringsstader og toalettanlegg i tilknytning til slike».<sup>94</sup>

Som det følger av det ovennevnte, krevde etableringen av stadionanlegget at det ble iverksatt tiltak som gikk langt i å endre området karakter. Tiltakene innebar slik en ganske betydelig positiv utvikling av området på en måte som langt på vei speiler hva som er tilfellet med andre offentlige anlegg. Elementet av positiv utnyttelse ved etableringen av et slikt anlegg er minst like fremtredende som ved etableringen av for eksempel grav- og urnelund. Tilegnesssynspunktet taler da sterkt for at unntaket for offentlige anlegg er anvendelig.

Når det gjelder utbyggingens økonomiske dimensjon, ble det i Seimsmyrane-dommen lagt vekt på at det var «tale om ei utbygging som er kostnadsrekna til fleire titals millionar kroner».<sup>95</sup> At anlegget var dyrt, kan tilsi at det er tale om offentlig anlegg. Men også utbedringer inne i et friområde kan nok være omfattende økonomisk. At det ligger store kostnader i anlegget, kan derfor ikke være avgjørende i seg selv. Hovedvekten må ligge på om tiltakene etter sin karakter innebærer en slik grad av positiv utnyttelse at det tilegnesssynspunktet som ligger bak unntaket for offentlige anlegg, slår til.

Så lenge man tar utgangspunkt i at utbygging i et område som er regulert til friområde, kan utgjøre et offentlig anlegg, må det være klart at et anlegg slik som man sto overfor i Seimsmyrane-dommen, omfattes. Dette anlegget var dimensjonert for toppseriebruk,<sup>96</sup> og det var slik tale om et tungt anlegg som det var lite naturlig å sammenligne med alminnelige friområder. Saken kan på denne bakgrunn ikke sies å utgjøre noe grensetilfelle.

I lagmannsrettspraksis har hvorvidt ekspropriasjon til utbygging i et friområde faller innenfor unntaket for offentlige anlegg, vært tema i flere saker. Her vil to slike saker nevnes, RG-2012-793 og LE-2014-155111-1.

---

<sup>93</sup> Rt-2009-740 A avsnitt 53.

<sup>94</sup> Ibid.

<sup>95</sup> Rt-2006-740 A avsnitt 56.

<sup>96</sup> Rt-2006-740 A avsnitt 55.

RG-2012-793 som gjaldt ekspropriasjon for idrettsanlegg i Stryn, har mange likhetstrekk med Seimsmyrane-dommen. Her var det også tale om et idrettsanlegg som skulle settes opp med betydelige støttekonstruksjoner. Det var i reguleringsplanen åpnet for etablering av tribuneanlegg, flomlysanlegg og andre bygninger og anlegg som var nødvendige for idrettsanlegget.

Det ble i dommen tatt stilling til betydningen av at kostnadene med utbyggingen ikke nødvendigvis var like høye som i Seimsmyrane-dommen. Dette ble ikke funnet avgjørende, og lagmannsretten slutter seg her til det tingretten uttalte om at det avgjørende er at ekspropriasjonstiltaket har klare likhetstrekk med andre offentlige anlegg. Den type anlegg som skulle etableres i Stryn, ville ha en betydelig kostnad og medføre at det ble etablert strukturer som ikke kan sammenlignes med alminnelige friområder. Det må i alminnelighet være avgjørende. De 60 millionene som utbyggingen i Seimsmyrane-dommen var kostnadsberammet til, kan ikke sies å representere noe gulv med hensyn til når unntaket for offentlige anlegg er anvendelig.

I RG-2012-793 ble det videre lagt vekt på at idrettsanlegget skulle dekke behovene i en større kommune og at bygget hadde betydelig regional betydning. Dette bidrar til å øke inntrykket av at det er tale om et offentlig anlegg, idet det peker mot at bygningen ivaretar offentlige interesser.

På bakgrunn av at det var tale om et relativt tungt anlegg som skulle ivareta behovene til en videre krets av innbyggere, konkluderte lagmannsretten med at idrettsanlegget skulle likestilles med offentlige anlegg.

I LE-2014-155111-1 ble imidlertid konklusjonen den motsatte. Denne saken gjaldt ekspropriasjon til etableringen av en idrettspark. Det var tillatt oppført idrettshall og tribuneanlegg på området, men det ble av lagmannsretten lagt til grunn at den mest sannsynlige bruken var anlegning av kunstgressbane. I tilknytning til kunstgressbanen var det foreslått etablert et flomlysanlegg.

Det var således i denne saken tale om et mye mindre tungt anlegg enn i Seimsmyrane-dommen og RG-2012-793. Et slikt anlegg har vesentlig større likhetstrekk med alminnelige friområder, selv om det også representerer en viss positiv utnyttelse. Intensiteten i utnyttelsen

er betydelig lavere enn det som er typisk for offentlige anlegg, og det må derfor være riktig av lagmannsretten å konkludere med at unntaket for offentlige anlegg var uanvendelig.

På bakgrunn av det ovennevnte kan det legges til grunn at tunge idrettsanlegg som ekskluderer allmennheten og representerer en intensiv positiv utnyttelse av området, faller inn under unntaket for offentlige anlegg. Består utnyttelsen imidlertid i anleggelse av fotballbane med tilhørende belysning, vil imidlertid dette ikke være et tungt nok anlegg til at unntaket for offentlige anlegg kommer til anvendelse.

Det kan stilles spørsmål med om for eksempel etableringen av en vinterhall for fotball faller inn under unntaket. Her vil graden av eksklusivitet være større, slik at det skiller seg mer fra åpne friområder. Videre vil etableringen av en hall representere et positivt tiltak som gjør at et tilegnelsessynspunkt blir mer aktuelt. Mot å la vinterhaller omfattes taler imidlertid at anlegget dekker samme funksjon som åpne fotballbaner. Og utbyggingskostnadene i forbindelse med etableringen av slike anlegg er betydelig lavere enn hva som er typisk for den type anlegg som omhandles i Seimsmyrane-dommen og RG-2012-793.

Etter mitt syn vil etablering av vinterhall på denne bakgrunn representere et mulig grensetilfelle. Hvorvidt et slikt anlegg omfattes av unntaket, vil avhenge av om det har et permanent preg og hvilke tyngde anlegget samlet kan sies å representere.

# Litteraturliste

## Litteratur

Ankerud, Anja, «Reguleringsplanens betydning for ekspropriasjonserstatningen. Særlig om veier og andre offentlige anlegg», i Ekspropriasjon, Endre Stavang (Red.) 2. utgave (2015) s. 243-342

Ankerud, Anja, «Ekspropriasjonsrettslig opptakt», i Ekspropriasjon, Endre Stavang (Red.) 3. utgave (2019) s. 39-48 (a)

Ankerud, Anja, «Reguleringsplanens betydning for ekspropriasjonserstatningen. Særlig om veier og andre offentlige anlegg», i Ekspropriasjon, Endre Stavang (Red.) 3. utgave (2019) s. 235-318 (b)

Cooter, Robert og Ulen, Thomas, Law and Economics (Essex 2014)

Dalan, Bjørn, «Ekspropriasjonsvedtak og reguleringsplaner», i Lov og Rett 1994 s. 414-419

Fleischer, Carl August, Norsk ekspropriasjonsrett (Oslo 1978)

Fleischer, Carl August, «Regulering og ekspropriasjon», i Lov og Rett 1995 s. 215-234

Fleischer, Carl August, Miljø- og ressursforvaltning: Grunnleggende forutsetninger (Oslo 1999)

Knudsen, Øysten, Innføring i ekspropriasjons- og skjønnsrett (Oslo 1997)

Monsen, Erik, Innføring i juridisk metode og oppgaveteknikk (Oslo 2012)

Pedersen, Odd Jarl m.fl, Plan og bygningsrett Del 1 Planlegging og ekspropriasjon, (Oslo 2018)

Stordrange, Bjørn, «Ekspropriasjonsretten i utvikling – ny praksis mot Kløfta-dommen», i Lov og Rett 1994 s. 407-413

Stordrange, Bjørn, «Reguleringsplaner og ekspropriasjonserstatning», i Lov og Rett 2007 s. 107-113

Stordrange, Bjørn og Lyngholt, Ove Chr., Ekspropriasjonserstatningslova, kommentarutgave (Juridika 2018)

## **Lover**

Kongeriket Norges Grunnlov av 17. mai 1814 (Grunnloven)

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

Lov 26. januar 1973 nr. 4 om erstatning ved ekspropriasjon av fast eiendom (ekspropriasjonserstatningsloven)

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

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

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

## **Forarbeider**

NUT 1969:2

NOU 2003: 29

Ot.prp.nr. 50 (1982-83)

Ot.prp.nr. 32 (2007-08)

Innst.O.nr. 27 (1983-84)

Innst.O.nr. 39 (1999-00)

## **Høyesterettspraksis**

Rt-1976-1 P

Rt-1976-464 A

Rt-1977-24 P

Rt-1983-700 A

Rt-1993-409 A

Rt-1996-521 P

Rt-1997-1914 A

Rt-1998-1140 A

Rt-1998-1824 A

Rt-2001-656 A

Rt-2005-1255 A

Rt-2006-473 A

Rt-2009-740 A

### **Underrettspraksis**

LG-2004-5475

RG-2012-793

LG-2012-37603

LE-2014-155111-1



# Lister over tabeller, figurer o.l.

(Bare dersom de er aktuelt)