



**Hva skal til for at en rådhetsinnskrenkning skal gi grunnlag for erstatning etter prinsippet i Grunnlovens § 105?**

Kirsten Reinert Hustad

Veileder: Stipendiat Stig Solheim

Antall ord:

Liten masteroppgave i rettsvitenskap ved Universitetet i Tromsø

Juridisk fakultet

Våren 2007

# Innholdsfortegnelse

## 1. Innledning

- 1.1. Historisk utvikling av eiendomsretten
- 1.2. Begrepet rådgighetsinnskrenkning
- 1.3. Grunneier og rettighetshaver

## 2. Metode

- 2.1. Betydningen av Grunnlovens § 105
- 2.2. Hva er rettsgrunnlaget for å tilkjenne erstatning for en rådgighetsinnskrenkning?
- 2.3. Kan domstolene prøve en lovs grunnlovsmessighet?
- 2.4. Hvilken rettspraksis er relevant for oppgaven?
  - 2.4.1. Hvorfor rettspraksis omkring naturvernlovens § 20 b er relevant

## 3. Utgangspunktet om erstatningsfrihet

- 3.1. Hensyn for og mot erstatning ved rådgighetsinnskrenkninger
  - 3.1.1. Et spørsmål om hvem som skal bære kostnadene for de fellesgoder en regulering er
  - 3.1.2. Hensynet til en effektiv regulering
  - 3.1.3. Hensynet til konsekvens i rettssystemet
  - 3.1.4. Hensynet til grunneier
  - 3.1.5. Faren for at myndighetene regulerer for ukritisk
  - 3.1.6. Faren for at grunneier investerer uklokt
- 3.2. To høyesterettsdommer som bestemmer utgangspunktet
  - 3.2.1. Den store konsesjonsdommen
  - 3.2.2. Strandlovdommen

## 4. Unntak

- 4.1. Vilkår for å tilkjenne erstatning
  - 4.1.1. Kravet om at det foreligger en rådgighetsinnskrenkning
    - 4.1.1.1. Forholdet mellom ekspropriasjon og rådgighetsinnskrenkninger
    - 4.1.1.2. Den materielle metode
    - 4.1.1.3. Den formelle metode
    - 4.1.1.4. Særlig om stiftelse av negative servitutter
  - 4.1.2. Alminnelige vilkår for erstatning
  - 4.1.3. Et krav til vesentlighet eller sterk urimelighet?
    - 4.1.3.1. Vesentlighetskravet
    - 4.1.3.2. Sterk urimelighet

## 5. Relevante momenter

- 5.1. Virkningene av reguleringen
  - 5.1.1. Forventning om fremtidig bruksendring
  - 5.1.2. Inngrep i den tradisjonelle drift
  - 5.1.3. Betydningen av hva det økonomiske tap knytter seg til
  - 5.1.4. Overføringsaspektet
- 5.2. Formålet med reguleringen

- 5.3. Særlig om irreversible inngrep
- 5.4. Tilpasningsplikt
- 5.5. Generelle og individuelle rådighetsinnskrenkninger
- 5.6. Midlertidige inngrep
- 5.7. Fordeler ved rådighetsinnskrenkningen

## **6. Momenter som ikke er lagt til grunn i rettspraksis**

- 6.1. Hensynet til folks holdning til naturvern
- 6.2. Den pønale tålegrensevurdering
- 6.3. Erstatning som surrogat for forsikring
- 6.4. Den kompensatoriske tålegrense
- 6.5. En eventuell endring av naturvernloven

## **7. EMK P 1-1**

- 7.1. Hvilken rolle har EMK som rettskilde i Norge
- 7.2. Innholdet i EMK P 1-1
  - 7.2.1. Spørring og Lönnroth vs. Sverige
  - 7.2.2. Nyere EMD-praksis om innholdet i EMK P 1-1
- 7.3. Krav om erstatning for rådighetsinnskrenkninger etter EMK P 1-1

## **8. Kildehenvisning**

- 8.1. Bøker
- 8.2. Artikler
- 8.3. Lovregister
- 8.4. Forarbeider
- 8.5. Høyesterettspraksis
- 8.6. Internasjonale konvensjoner
- 8.7. EMD-praksis

## 1. Innledning

Denne oppgaven gjelder erstatningsspørsmålet på ulovfestet grunnlag når staten regulerer privat fast eiendom slik at eier mister bruksretter. Dette kalles rådighetsinnskrenkninger og utgangspunktet er at eier ikke får erstatning for dette. At eier må tåle rådighetsinnskrenkninger erstatningsfritt er således en modifikasjon av utgangspunktet om at eier har eksklusiv faktisk og juridisk rådighet over sin faste eiendom. Rettspraksis har forøvrig bestemt at det kan gis erstatning i unntakstilfeller, men at det skal svært mye til. I hvor stor grad staten er erstatningspliktig avhenger av en avveining mellom hensynet til statens styringsbehov og eierens ønske om å få erstattet sitt økonomiske tap. I tradisjonell norsk rett skilles det mellom avståelse av eiendom som gir eieren rett på full erstatning, og rådighetsinnskrenkninger som eieren i utgangspunktet må tåle erstatningsfritt. Dette er ansett for å være en god avveining mellom hensynene til de to overnevnte parter. I noen tilfeller gis det imidlertid erstatning også for rådighetsinnskrenkninger, og det er i de tilfeller hvor rådighetsinnskrenkningen må anses som svært tyngende, at erstatning gis for å opprettholde balansen mellom partene.

Min oppgave vil belyse hva som skal til for å tilkjenne erstatning og de momenter som av Høyesterett er blitt ansett som relevante når det skal vurderes om det skal tilkjennes erstatning. Oppgaven belyser således ikke i hvilke *tilfeller* det blir aktuelt med erstatning, i det vurderingen alltid er konkret slik at det er vanskelig å trekke en parallell fra det ene tilfelle til det andre. Det er imidlertid mulig å beskrive relevante hensyn og momenter generelt.

Denne oppgaven omfatter kun rådighetsinnskrenkninger over *fast eiendom*. Staten har også myndighet til å kontrollere bruk av andre formuesgoder, men reglene for dette faller altså utenfor oppgaven.

På en del områder er erstatningsspørsmålet ved rådighetsinnskrenkninger lovregulert. Se blant annet plan og bygningslovens (plbl) § 32 som regulerer i hvilke tilfeller det skal tilkjennes erstatning når en reguleringsplan eller bebyggelsesplan medfører at en byggetomt reduseres i arealverdi.<sup>1</sup> Her følger vilkårene for erstatning av bestemmelsens ordlyd slik denne igjen er presisert av domstolene. Det vil si at hvor et tilfelle omfattes av bestemmelsens ordlyd, men det ikke foreligger grunnlag for erstatning, kan man ikke vurdere erstatningsspørsmålet på

---

<sup>1</sup> Plan og bygningslov av 14. juni 1985 nr. 77.

ulovfestet grunnlag. Vi har også andre lovhjemler for erstatning, se for eksempel veilovens (veil) § 41 og naturvernlovens (nvl) § 20.<sup>2 3</sup> I min oppgave avgrensers jeg mot de lovregulerte tilfellene slik at tema for oppgaven er de tilfeller hvor erstatningsspørsmålet skal avgjøres etter de alminnelige rettsgrunnsetninger. Uttrykket alminnelige rettsgrunnsetninger er brukt av lovgiver, i rettspraksis og i den juridiske litteratur. Med dette menes at spørsmålet skal løses etter de retningslinjer fastsatt av rettspraksis ut i fra de prinsipper som ledes ut av Grunnlovens § 105.<sup>4</sup> Vi er altså på et ulovfestet område hvor rettspraksis og analogisk anvendelse av Grunnloven er de sentrale rettskilder. Grunnlovens § 105 kommer ikke direkte til anvendelse fordi denne bestemmelse etter sin ordlyd kun gjelder for ”avståelse”. En regulering av fast eiendom gjelder ingen overføring av eiendomsrett slik at dette spørsmålet ikke faller inn under Grunnlovens ordlyd. Hva som skal være utgangspunktet og hvilke momenter som er relevante, har det derfor vært opp til rettspraksis å presisere.

Mot slutten av oppgaven har jeg med en del som omhandler momenter som ikke er trukket frem i rettspraksis, men som i teori og forarbeider er blitt trukket frem som relevante. Disse momentene har ikke den samme rettskildemessige vekt som Høyesteretts momenter, men de er uansett forankret i reelle hensyn. De er også tatt med fordi det kan være vel så interessant å se hva Høyesterett ikke har tillagt vekt. I tillegg kan disse momentene gi en pekepinn på rettstilstanden i fremtiden hvis de senere blir lagt til grunn i rettspraksis. Disse momentene gir uansett et fylldigere bilde av temaet for oppgaven.

Oppgavens siste del redegjør for Den europeiske menneskerettighetskonvensjons (EMK) bestemmelse i P 1-1 om beskyttelse av eiendomsretten.<sup>5</sup> Denne konvensjonen er inkorporert til norsk lov slik at Norge er forpliktet til å oppfylle P 1-1. Temaet for oppgaven er erstatningsspørsmålet etter prinsippet i Grunnlovens § 105, slik at EMK P 1-1 som utgangspunkt faller utenfor oppgaven. Da EMK er en tolkningsfaktor for dette spørsmålet finner jeg det riktig å behandle temaet kort.

Når det er domstolene som skal avgjøre i hvilke tilfeller det skal utbetales erstatning for en rådgighetsinnskrenkning, vil dette kunne variere med samfunnsutviklingen i og med at

---

<sup>2</sup> Veiloven av 21. juni 1963 nr. 23.

<sup>3</sup> Veiloven av 21. juni 1963 nr. 23.

<sup>4</sup> Grunnloven av 17. mai 1814.

<sup>5</sup> Europarådets konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter.

domstolene vil ta hensyn til dagens rettsoppfatning. I det følgende skal det belyses kort hvordan synet på eiendomsvernet har variert over tid.

### 1.1 Historisk utvikling av eiendomsretten

Spørsmålet om erstatning for rådgighetsinnskrenkninger er et spørsmål om hvor sterkt eiendomsvernet skal være. Et sterkt eiendomsvern går på bekostning av allmennhetens rettigheter og statens mulighet til å regulere grunnen. Eiendomsretten har vært et politisk og filosofisk tema og jeg vil i det følgende se på hvor sterkt eiendomsvernet har stått opp igjennom tiden. Dette for å belyse hva norsk rett er påvirket av.

Den engelske filosofen Thomas Hobbes (1588 – 1679) mente enkeltindividene ikke skulle ha eiendomsrett. Hans resonnement var at menneskene valgte å underkaste seg en leder og oppgi all suverenitet for at lederen kunne skape fred mellom enkeltmenneskene. Resultatet ble en ugjenkallelig pakt hvor menneskene var fratatt all makt for å hindre misbruk. Enkeltindividene oppga altså den private eiendomsrett til lederen.<sup>6</sup>

Den engelske filosofen John Locke (1632 – 1704) hadde tanker omkring folkesuverenitet, rettssikkerhet og maktfordeling. Han filosofi var en reaksjon på føydalismen som hadde dominert Europa i Middelalderen. I føydalsamfunnet hadde storbonden, lensherren, eiendomsretten og arbeiderne, vasallene, hadde kun bruksretter til jorda. John Locke mente at den private eiendomsretten var en ukrenkelig menneskerett og at den var en forutsetning for individets frihet.<sup>7</sup>

Det var John Lockes filosofi som ble fulgt opp i praksis i den franske rettighetserklæring og den amerikanske grunnlov i spørsmålet om eiendomsrett. Den franske rettighetserklæring av 1789 art 17 lyder:

*”Da eiendomsretten er en ukrenkelig og hellig rettighet, kan den ikke fratras noen, med mindre det er nødvendig for å tilgodese et lovlig konstatert allment behov, og skjer mot forskuddsvis tilstrekkelig erstatning.”<sup>8</sup>*

---

<sup>6</sup> The Leviathan, 1651.

<sup>7</sup> The Two Treatises of Government, 1689.

<sup>8</sup> Oversatt i Buskerud: ”Beskyttelse av eiendomsretten i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (...) s. 15.

Bestemmelsen skulle skape en mer rettferdig ressursfordeling, stabilitet i eiendomsforholdene og frihet til å utnytte eiendommen. Denne trygghet og forutberegnelighet skulle fremme initiativ og produktivitet blant befolkningen og dermed ha positiv innvirkning på samfunnsøkonomien. Blant annet medførte dette at eiendom lettere kunne brukes som kreditt til å ta opp lån, altså bli brukt som panteobjekt. Dette var altså en kapitalistisk tankegang.

Karl Marx (1818 – 1883) kritiserte den kapitalistiske samfunnsordenen og er mannen bak marxismen som ligger til grunn for den sosialistiske og kommunistiske tankegang. Han mente at når produksjonsmaskinene er i privat eie er det eierne av disse som får avkastningen mens arbeiderne ikke får ta del i denne avkastningen. Marx mente derfor staten skulle ta over som eier slik at klassesamfunnet ble utslettet fordi da ville det ikke bli noen kapitaleiere som stod over arbeiderne. Marxs filosofi ble satt ut i live blant annet i Sovjetunionen etter den russiske revolusjon i 1917.<sup>9</sup>

Vi ser at Hobbes, Locke og Marx drøftet hvorvidt eiendomsretten skulle være privat eller offentlig. I tiden etter andre verdenskrig har stridstemaet vært i hvor stor grad myndighetene kan gjøre inngrep i eiendomsretten. Dette er en problemstilling som det har vært vanskelig å komme til enighet om på internasjonalt nivå.

I 1948 kom FN til enighet om Verdenserklæringen som i art. 17 har en bestemmelse om eiendomsretten, og denne lyder:

*(1) "Everyone has the right to own property alone as well as in association with others."*

*(2) "No one shall be arbitrary deprived of his property."*

Som vi ser har bestemmelsen en vid ordlyd og dette er på grunn av at det var stor uenighet blandt medlemslandene og dermed vanskelig å komme til enighet om noe mer konkret.

Verken i Europakonvensjonen av 1959, FNs konvensjon om sosiale og politiske rettigheter (SP) av 1966 eller EØS avtalens hoveddel finnes bestemmelser om eiendomsrett, fordi man ikke har klart å komme til enighet om noen felles bestemmelse.

---

<sup>9</sup> Marx: "The Communist Manifesto", 1848. Skrevet sammen med Fredrich Engels.

EMK inneholder en bestemmelse om beskyttelse av eiendomsretten. Jeg går ikke nærmere inn på denne bestemmelsen her fordi den er tema for punkt 7 i oppgaven.

## **1.2. Begrepet rådighetsinnskrenkning**

Når en regulering legger bånd på fast eiendom er dette blitt kalt en rådighetsbegrensning, en rådighetsinnskrenkning og en rådighetsregulering i rettspraksis og juridisk teori. Begrepene beskriver resultatet av en regulering som medfører at eieren mister deler av sin rådighet på eiendommen. I denne oppgaven benyttes begrepet rådighetsinnskrenkning konsekvent. Det er imidlertid ingen realitetsforskjell mellom de tre begrepene, slik at det like gjerne kunne stått rådighetsbegrensning eller rådighetsregulering.

## **1.3. Grunneier og rettighetshaver**

Når eiendommer pålegges en rådighetsinnskrenkning kan det være både en grunneier eller en rettighetshaver som lider et tap. Hvor for eksempel en eiendom inneholder sandforekomster hvor retten til å ta ut dette er utleid av grunneier til en annen, en rettighetshaver, vil begge lide et tap når staten forbyr uttak av sand. Grunneier, som ikke lenger får leieinntekter fra rettighetshaveren, og rettighetshaver for tapt mulighet til å ta ut sand. I denne sammenheng har det forøvrig ingen juridisk betydning hvorvidt den som blir pålagt en innskrenkning er en grunneier eller en rettighetshaver, annet enn at en innskrenkning lettere anses vesentlig for en rettighetshaver i og med at rettighetshaver ofte ikke har andre bruksmåter å falle tilbake på. Men samtidig trenger ikke en rettighetshaver å lide noe tap i de tilfellene hvor han kan leie av andre til samme pris. I det følgende anvendes de to typer eiere om hverandre i eksempler. Når det ene begrepet anvendes er dette ikke ment som en avgrensning mot den andre typen eier.

## **2. Metode**

### **2.1. Betydningen av Grunnlovens § 105**

Grunnlovens ordlyd sier at det skal tilkjennes erstatning i de tilfeller noen ved tvang må "avgive" sin eiendom. Det har vært oppe i Høyesterett flere ganger hva som ligger i å avgj. Spørsmålet er hvorvidt det skal legges til grunn en formell definisjon som innebærer at det avgjørende er hvorvidt det faktisk skjer en eiendomsoverføring, eller om man skal legge til grunn en materiell definisjon, hvor det avgjørende er om det for grunneier fortøner seg som en avgivelse. Jeg viser her til punkt 4.1.1. i denne oppgaven hvor det fremgår at rettspraksis har



lagt til grunn en formell definisjon av ordet ”*afgive*”. Det følger av rettspraksis at Grunnlovens ordlyd kun gjelder i de tilfeller hvor det skjer en eiendomsoverføring, som ved ekspropriasjon. Ved rådgighetsinnskrenkninger kan man dermed ikke anvende Grunnloven direkte. Allikevel er Grunnlovens § 105 basis for de prinsipper som har utviklet seg i rettspraksis omkring erstatning for rådgighetsinnskrenkninger. I de tilfeller hvor det tilkjennes erstatning er dette fordi tilfellet er så tyngende at det bør ha samme konsekvens som en ekspropriasjon.

## **2.2. Hva er rettsgrunnlaget for å tilkjenne erstatning for en rådgighetsinnskrenkning?**

Utenfor de lovregulerte tilfeller har Høyesterett utviklet prinsipper som åpner for erstatning i unntakstilfeller. Spørsmålet er om rettsgrunnlaget for å tilkjenne erstatning er rettspraksis eller en analogisk anvendelse av Grunnlovens § 105.

Hva som er hjemmel for prinsippet om erstatning for rådgighetsinnskrenkninger kan ha betydning for regelens rettskildemessige vekt. Det er forøvrig usikkert hvilken rettskildemessig vekt en analogisk anvendelse av Grunnlovens § 105 har, om analogien har forrang eller stiller på lik linje med rettspraksis.

Spørsmålet er om en analogi fra Grunnloven kan ha grunnlovs vekt. Grunnloven er gitt større vekt og forrang i forhold til formell lov, og har regler for tilblivelse og for endring som skiller seg fra andre lovregler, se Grunnlovens § 112. En analogi har ikke gjennomgått den samme tilblivelse og har ikke de samme regler for endring, noe som taler for at et prinsipp som har grunnlovsanalogi som rettsgrunnlag ikke bør ha grunnlovs vekt. På den annen side taler gode grunner for at prinsippets vekt må avhenge av hvilke argumenter Høyesterett har brukt for å skape prinsippet. Hvis det er brukt argumenter som også er anvendt for å skape den regel som omfattes av ordlyden taler dette for at også den analogiske anvendelsen bør ha grunnlovs vekt. Denne tankegang er lagt til grunn av Stavang.<sup>10</sup> Han uttaler i sin artikkel at en analogi fra Grunnloven som bygger på argumenter som ligger innenfor Grunnlovens ordlyd har grunnlovs vekt. Hvis man derimot har et rikere tilfang av argumenter bør analogien ha lovs vekt. Grunnlovens bestemmelse om å tilkjenne erstatning for ekspropriasjon bygger på en tanke om at ekspropriaten skal stilles likt med de grunneiere som ikke blir utsatt for ekspropriasjon ved at erstatningen reparerer for det tap ekspropriaten lider. Ved

---

<sup>10</sup> Stavang: ”Bør vi bygge på alminnelige rettsgrunnsetninger? (...)” s. 241.

rådighetsinnskrenkninger tilkjennes erstatning kun i de tilfeller hvor inngrepet er sterkt tyngende. Erstatning er altså forbeholdt de tilfeller hvor rådighetsinnskrenkningen er så omfattende at den kan likestilles med en ekspropriasjon. Det er hensynet til likhet som søkes ivarett ved at erstatning skal stille grunneier i samme stilling som de grunneiere som ikke blir utsatt for en ekspropriasjon. Det er altså det samme hensyn som begrunner de to reglene og dette taler for at denne analogien bør ha grunnlovs vekt.

Den rettskildemessige vekt rettspraksis har, avhenger av flere faktorer. Det har betydning hvor fast, langvarig og konsekvent praksisen er. Rettspraksis som er fast, langvarig og konsekvent vil allikevel aldri få like stor vekt som et prinsipp med grunnlovs vekt. Ved motstrid mellom rettspraksis og Grunnloven må rettspraksis vike. Dette følger av *lex superior* prinsippet som tilsier at en rettskilde av lavere rang må vike for en rettskilde av høyere rang. Også en analogisk anvendelse av Grunnloven må ha forrang foran rettspraksis hvis den analogiske anvendelsen er begrunnet i de samme argumenter som den bestemmelse som ligger i Grunnlovens ordlyd.

Rt. 1970 s. 67 (Strandlovdommen) er et sentralt prejudikat for det utgangspunkt som er fulgt opp i all senere rettspraksis. I denne dommen uttaler Høyesterett seg generelt om betydningen av Grunnlovens § 105 for rådighetsinnskrenkninger. Etter å ha gått inn på tidligere sentral rettspraksis, Rt. 1918 s. 403 (Den store konsesjonsdommen), og de hensyn som er relevante uttaler Høyesterett på s. 73 at det: ”skal meget til før det må betales erstatning etter prinsippet i Grunnlovens § 105”. Høyesteretts uttalelse tyder på at erstatningen er hjemlet i en analogi fra Grunnlovens § 105. Også i senere rettspraksis er uttrykket ”prinsippet i Grunnlovens § 105” ofte brukt når erstatningsspørsmålet for rådighetsinnskrenkning skal vurderes. I en nyere dom, Rt. 2005 s. 469 uttaler Høyesterett i punkt 29 at det foretas en ”analogisk anvendelse” av Grunnlovens § 105. Dette tyder på at Høyesterett selv ikke anser egen praksis for å være rettsgrunnlaget for erstatning.

På den annen side er kanskje Høyesteretts bruk av prinsippet i Grunnlovens § 105 kun et utslag av at de ikke har noen annen erstatningshjemmel å tilkjenne erstatning på. Det blir dermed noe kunstig å si at det er prinsippet i Grunnlovens § 105 som er hjemmelen.

Videre er det ikke lovgiver som har skapt reglene, men Høyesterett. Det er rettspraksis som har vurdert hvorvidt det er riktig å åpne for erstatning i de særlig tyngende tilfellene og

dermed skapt regelen. Dette tyder på at det er rettspraksis som er hjemmel for erstatning i de ulovfestede tilfellene.

Jeg anser det for å være et åpent spørsmål hvorvidt hjemmelen for erstatning er rettspraksis eller en analogi fra Grunnlovens § 105, men de beste grunner synes å tale for at det blir mest riktig å hjemle dette i rettspraksis.

### **2.3. Kan domstolene prøve en lovs grunnlovsmessighet?**

I Rt. 1970 s. 67 (Strandlovdommen) uttalte Høyesterett at vurderingen for domstolene må bli den samme enten de skal prøve grunnlovsmessigheten av en lovregel som nekter erstatning eller loven henviser spørsmålet til en vurdering etter ”*alminnelige rettsgrunnsetninger*”. Det vil si at domstolene kan overprøve lovgiver i de tilfeller hvor en lov nekter erstatning. Stavang hevder dette medfører at forholdet mellom lovgiver og domstolene blir forrykket hvis domstolene ikke skal ta hensyn til at erstatning er nektet i lov.<sup>11</sup> Det er klart at domstolene kan prøve grunnlovsmessigheten av en lov. Men er det ikke å trekke det for langt å si at domstolene kan tilkjenne erstatning like enkelt i de tilfeller hvor lov nekter erstatning som hvor erstatningsspørsmålet skal avgjøres på ulovfestet grunnlag? Lovens betydning reduseres i så fall til ingenting. Maktbalanseprinsippet er ivaretatt fullt ut ved at domstolene kan overprøve lovgiver, men maktfordelingsprinsippet ivaretas ikke i det hele tatt i hvor domstolene stiller seg over lovgiver. Det vil være mer i tråd med maktfordelingsprinsippet å si at domstolene vanskeligere kan tilsidesette en lov som grunnlovsstridig enn de kan tilkjenne erstatning etter ”*alminnelige rettsgrunnsetninger*”.

### **2.4. Hvilken rettspraksis er relevant for oppgaven?**

Som sagt i innledningen avgrenses oppgaven mot de lovregulerte tilfeller. Rettspraksis som drøfter erstatningsspørsmålet i de tilfeller hvor dette er lovregulert faller derfor som utgangspunkt utenfor oppgaven. I det følgende skal jeg belyse hvorfor rettspraksis som drøfter erstatningsspørsmålet etter naturvernlovens § 20 b likevel er relevant.

#### **2.4.1. Hvorfor rettspraksis omkring naturvernlovens § 20 b er relevant**

Naturvernlovens § 20 b er erstatningshjemmel ved regulering etter lovens §§ 3, 5 og 18, 4. ledd. I følge § 20 b kan erstatning tilkjennes ”*i samsvar med alminnelige*

---

<sup>11</sup> Stavang: ”Bør vi bygge på alminnelige rettsgrunnsetninger? (...)” s. 240-241.

*rettsgrunnsetninger*”. Bestemmelsen er således ikke en selvstendig erstatningshjemmel fordi erstatning skal tilkjennes *i samsvar med* alminnelige rettsgrunnsetninger. Hvilke rettsgrunnsetninger er det så lovgiver henviser til. Ordlyden gir ingen hjelp her. Høyesterett har flere ganger enstemmig fastslått at det er de prinsipper som har utviklet seg på basis av Grunnlovens § 105 som det vises til i § 20 b. Se blant annet Rt. 1982 s. 850 (Arekilen) hvor førstvoterende uttaler om hva som menes med ”alminnelige rettsgrunnsetninger” på s. 854: ”*det er de prinsipper domstolene har utviklet med grunnlag i grunnloven § 105 i saker om erstatningsansvar for rådgighetsinnskrenkning av fast eiendom(...)*”.

Dette er også senere lagt til grunn i rettspraksis. Når spørsmålet om erstatning for fredning til nasjonalpark etter § 3, landskapsvernområde etter § 5, eller midlertidig vern etter § 18, 4. ledd skal vurderes er det altså de ulovfestede prinsippene som skal vurderes, erstatningsspørsmålet er ikke lovhjemlet. Derfor er rettspraksis som diskuterer erstatningsspørsmålet etter § 20 b relevant for denne oppgaven.

For de øvrige typer reguleringer etter naturvernloven reguleres erstatningsspørsmålet etter naturvernlovens § 20. I forarbeidene til denne bestemmelsen uttalte lovgiver: ”*Ved slike fredninger skal etter naturvernloven § 20 økonomisk tap erstattes i samme omfang som ved ekspropriasjon, (...) Begrunnelsen for endringen var i første rekke å gi bedre erstatningsmessig vern for tapte næringsinteresser innen landbruk. Naturreservater og naturminner er på det området oftest underlagt strengere restriksjoner enn nasjonalparker og landskapsvernområder. I naturreservater er vanligvis all økonomisk næringsdrift avskåret, i motsetning til i landskapsvernområder og nasjonalparker, der tradisjonell virksomhet normalt vil kunne fortsette.*”<sup>12</sup>

Ved fredning etter denne bestemmelsen skal det dermed ikke vurderes hvorvidt det skal utmåles erstatning fordi det alltid skal utbetales erstatning. Dermed har ikke rettspraksis omkring naturvernlovens § 20 relevans for oppgaven.

### **3. Utgangspunktet om erstatningsfrihet**

Det er i dag sikker rett at utgangspunktet er erstatningsfrihet ved rådgighetsinnskrenkninger når erstatningsspørsmålet skal avgjøres på ulovfestet grunnlag. I valg av utgangspunkt må man velge mellom to interesser; hensynet til grunneier som lider et tap, eller statens mulighet til

---

<sup>12</sup> Ot. prp. nr. 51 (1990-91).

effektivt å kunne regulere. At erstatningsfrihet er utgangspunktet er et resultat av Høyesteretts vurdering av de relevante hensyn.

### **3.1. Hensyn for og mot erstatning ved rådighetsinnskrenkninger**

#### **3.1.1. Et spørsmål om hvem som skal bære kostnadene for de fellesgoder en regulering er**

Spørsmålet om erstatningsplikt for staten ved rådighetsinnskrenkninger er i realiteten et spørsmål om hvem som skal dekke kostnaden for de fordeler som oppnås ved en regulering. En regulering sikrer fordeler til fellesskapet ved at naturverninteresser ivaretas og sikrer allmennhetens behov for for eksempel parker og veier. Disse fordelene går på bekostning av utnyttelsesinteressen som grunneierne har, og eiendomsverdien reduseres ved rådighetsinnskrenkninger. Erstatningsspørsmålet er dermed et spørsmål om hvem det er mest rimelig at skal betale for fordelene, grunneierne selv eller staten.

#### **3.1.2. Hensynet til en effektiv regulering**

Et utgangspunkt om erstatningsplikt for staten vil øke de offentlige utgifter og dermed vanskeliggjøre reguleringsarbeidet. En eventuell erstatningsplikt må derfor vurderes opp mot det behovet staten har for å regulere grunn. Samfunnsutviklingen i dag med utbygging i byer og på landet krever at dette samkjøres slik at det holdes av områder til bruk for allmennheten. Uten en statlig regulering ville vi for eksempel ikke funnet parker i byene eller strender som er tilgjengelig for allmennheten. Også hensynet til naturressursene krever at staten freder områder. Fremveksten av velferdssamfunnet har økt behovet for regulering og staten er da også blitt mer aktiv nå enn tidligere med å sikre områder til bruk for allmennheten.

#### **3.1.3. Hensynet til konsekvens i rettssystemet**

Å pålegge begrensning på bruk av fast eiendom er ikke den eneste type regulering staten foretar. Vi har for eksempel bygningslovgivningen hvor myndighetene griper inn og bestemmer hvor og hvordan bygging skal skje. For denne type regulering er det ikke erstatningsplikt for staten og for å få konsekvens i rettssystemet bør heller ikke annen form for regulering av fast eiendom gi grunnlag for erstatning.

#### **3.1.4. Hensynet til grunneier**

Ved rådighetsinnskrenkning vil grunneier ofte lide et økonomisk tap. Ved ekspropriasjon blir det økonomiske tapet erstattet fullt ut, jfr. Grunnloven § 105. Denne bestemmelsen bygger på tanken om likhet. Den som blir utsatt for ekspropriasjon skal stilles likt med den som får beholde sin eiendom. En regulering kan ha veldig inngripende følger for grunneierne og i slike tilfeller taler hensynet til likhet for at det gis erstatning i det grunneierne da blir likestilt med de som ikke utsettes for reguleringen.

### **3.1.5. Faren for at myndighetene regulerer for ukritisk**

Ved erstatningsfrihet vil myndighetene ikke ha noe initiativ til ikke å pålegge rådighetsinnskrenkninger slik at resultatet vil kunne bli overregulering. Hvis hovedregelen hadde vært erstatningsplikt vil dette kunne forhindre myndighetsmisbruk. Det foreligger ingen undersøkelser som kan bekrefte eller avkrefte at dette er tilfelle. Det vil muligens føre for langt å la faren for overregulering være bestemmende eller et momentet for hva som skal være utgangspunktet for erstatningsspørsmålet. Faren for dette bør kanskje heller søkes løst med andre virkemidler.

### **3.1.6. Faren for at grunneier investerer uklokt**

En praksis med utstrakt tilkjennelse av erstatning kan føre til at grunneiere investerer mer enn samfunnsøkonomisk ønskelig i en eiendom i det de lokkes til å investere slik at de får mye erstatning, og dette trenger ikke være det som er den mest fornuftige investering på eiendommen. Dette kan løses ved erstatningsutmålingen ved at det stilles et krav om tilpasningsplikt til grunneier. Det vil si at det stilles krav til grunneiere om at de må forsøke å innrette seg slik at tapet blir minst mulig. Dette forutsetter at det er mulig for grunneiere å forutse reguleringen, slik at erstatningen kun beskjæres hvor grunneier har investert uøkonomisk etter å ha innsett muligheten for at han blir pålagt en rådighetsinnskrenkning. Erstatningsutmålingen for rådighetsinnskrenkninger er regulert ved prinsipper som er utarbeidet av rettspraksis, det er således ikke de samme utmålingsregler som ved ekspropriasjon. Dette er vage prinsipper og Høyesterett har vært forsiktig med å trekke opp generelle retningslinjer. Et krav om tilpasningsplikt har imidlertid aldri blitt diskutert av Høyesterett i denne sammenheng. Da det avgrenses mot erstatningsutmåling i denne oppgaven vil jeg ikke gå nærmere inn på dette.

## **3.2. To høyesterettsdommer som bestemmer utgangspunktet**

### 3.2.1. Den store konsesjonsdommen

I Rt. 1918 s. 403 (Den store konsesjonsdommen) som gjaldt gyldigheten av lov av 18. desember 1909 var spørsmålet om lovens bestemmelse om hjemfallsrett som et vilkår for konsesjon til erverv av et vannfall brøt med Grunnlovens § 105 om erstatningsplikt for staten. En hjemfallsrett er en rett for staten til å overta for eksempel et vannfall vederlagsfritt etter utløpet av konsesjonstiden. En hjemfallsrett er således en utsatt avståelse. Høyesterett kom til at det ikke forelå erstatningsplikt i det loven ikke var i strid med § 105 fordi denne rådighetsinnskrenkningen ikke var en *avståelse* av eiendom. Høyesterett uttaler på s. 406 at: *”lovens bestemmelser maa opfattes derhen, at de enkeltvis eller sammenlagt maa sidestilles med en eiendomsavgivelse”*.

Om § 105 uttalte førstvoterende som var talsmann for flertallet på s. 406: *”Jeg mener, at man maa være forsiktig med at fortolke grundlovens § 105 derhen, at man anvender den utover det omraade, som den direkte omfatter.”*

Høyesterett fastsatte ikke her klart og tydelig en hovedregel om erstatningsfrihet, men dommen er den første som viser at det skal en del til for å foreta en analogi fra § 105 siden ikke en gang en bestemmelse om hjemfallsrett omfattes. Dommen ble avsagt med dissens (3-2). I og med at denne dommen er den første som drøfter erstatning for rådighetsinnskrenkninger på prinsipielt grunnlag har dommen fått stor betydning og anses som et viktig prejudikat.

### 3.2.2. Strandlovdommen

I Rt. 1970 s. 67 (Strandlovdommen) kom Høyesterett i plenum med prinsipielle uttalelser omkring erstatningsspørsmålet for rådighetsinnskrenkninger. Saken gjaldt gyldigheten av et byggeforbud innført med hjemmel i den midlertidige lov av 25. juni 1965 nr. 5 og spørsmålet var hvorvidt dette byggeforbudet medførte et erstatningsansvar for staten. Etter å ha gjennomgått de hensyn som talte for og mot erstatning uttalte Høyesterett på s. 73: *”Utgangspunktet må være at lovgivningens regulering av eierrådigheten normalt ikke påfører det offentlige erstatningsplikt, og at det – for såvidt ingen avståelse blir krevd – skal meget til før det må betales erstatning etter prinsippet i Grunnlovens § 105.”*

Denne uttalelsen er av generell karakter og et resultat av en vurdering av de generelle hensyn som gjelder på området. Den er uttalt av Høyesterett i plenum, og uttalelser gitt av Høyesterett

i plenum har større rettskildemessig vekt enn uttalelser avgitt av Høyesterett i avdeling. Uttalelsen har også blitt fulgt opp i senere rettspraksis og det er i dag sikker rett at vi har et utgangspunkt om erstatningsfrihet for rådhetsinnskrenkninger.

#### **4. Unntak**

Dagens rettstilstand gir en mulighet for erstatning for de som utsettes for rådhetsinnskrenkninger. Rettspraksis har vist at det skal mye til for at erstatningsplikt foreligger siden det stilles store krav til rådhetsinnskrenkningens omfang og de momenter som taler mot erstatning er omfattende og mange. Dette har resultert i at i tiden etter 1970, da utgangspunktet ble slått endelig fast i Strandlovdommen, har det store flertall av Høyesterettsdommer som omhandler erstatningsspørsmålet for rådhetsinnskrenkning, ikke tilkjent erstatning til grunneier.

##### **4.1. Vilkår for å tilkjenne erstatning**

For å tilkjenne erstatning kreves at visse vilkår er oppfylt. Dette er, i motsetning til de momenter som jeg skal redegjøre for senere, krav som *må* være oppfylt for at det skal bli aktuelt å vurdere erstatningsspørsmålet.

##### **4.1.1. Kravet om at det foreligger en rådhetsinnskrenkning**

###### **4.1.1.1. Forholdet mellom ekspropriasjon og rådhetsinnskrenkninger**

Skillet har betydning fordi ved ekspropriasjon skal det tilkjennes erstatning, mens det for rådhetsinnskrenkninger som utgangspunkt ikke skal gis erstatning. Det har i rettspraksis flere ganger vært drøftet hvorvidt det skal gå et formelt skille mellom ekspropriasjon og rådhetsinnskrenkninger, slik at det avgjørende er hvorvidt det skjer en eiendomsoverføring, eller om det avgjørende skal være hvordan reguleringen fremstår for grunneier, altså et materielt skille. Hvis man legger til grunn et materielt skille ser man på virkningen av rådhetsinnskrenkningen på det tidspunktet reguleringene foretas. Det tas ikke med i betraktningen at man i senere tid kan finne nye ressurser på eiendommen som medfører at tapet ikke ble så omfattende for grunneier som det fremstod på reguleringstidspunktet. Dette kan altså føre til urimelige resultater, og som vi skal se er det i norsk rett lagt til grunn at det er det formelle skille som er avgjørende.

###### **4.1.1.2. Den materielle metode**



I Rt. 1978 s. 442 (Lamyra) ble det lagt til grunn et materielt skille. Her ble en eiendom fredet og dette medførte at grunneieren ikke kunne utnytte den sandforekomst som var på eiendommen. Høyesterett så her på hvorvidt reguleringen fortonte seg som en avståelse for grunneieren. Etter å ha vurdert en rekke momenter kom Høyesterett til at reguleringen ”[fremstod] likt med en fysisk avståelse”, se dommen s. 447, slik at erstatning ble tilkjent. I vurderingen la Høyesterett vekt på at reguleringen var rettet mot noen få eiendommer og at sandtak var den eneste mulige anvendelse av arealet. De anså det dermed slik at det kun var tilbake ”en formell, en ”tom” eiendomsrett” på grunneiers hånd, se dommen s. 447. Høyesterett gikk derfor ikke videre inn på en helhetsvurdering i det de mente det forelå en ekspropriasjon, slik at erstatning kunne forankres i Grunnlovens § 105 sin ordlyd. Dommen er avsagt under dissens (3-2).

#### **4.1.1.3. Den formelle metode**

Den materielle metode har senere blitt fraveket. I to Høyesterettsdommer, Rt. 1980 s. 94 (Fiskumvann) og Rt. 1982 s. 850 (Arekilen), omgikk de Lamyradommen ved å si at denne måtte ha begrenset anvendelsesområde slik at den ikke kom til anvendelse på saksforholdet i de to sakene.

Først i Rt. 1987 s. 80 (Rønnåsmyra) ble Lamyradommen endelig fraveket. I denne dommen kom Høyesterett til at det forlå en rådighetsinnskrenkning og ikke en ekspropriasjon. Høyesterett begrunnet dette med at det ikke skjedde en overføring av eiendomsretten. I Rønnåsmyradommen er det den formelle eiendomsoverføringen som er avgjørende for om det foreligger ekspropriasjon, ikke hvordan reguleringen fremstår for grunneier. Videre uttalte Høyesterett om Lamyradommen på s. 89: ”Denne begrunnelse som ble gitt for at fredningen av sandforekomsten måtte ”fremstå likt med fysisk avståelse”, er ikke holdbar.”

Etterfølgende rettspraksis har fulgt opp Rønnåsmyradommen, se blant annet Rt. 1987 s. 311 (Rambjøra) hvor Høyesterett viste til Rønnåsmyradommen og videre begrunnet sitt syn med at i denne saken hadde ikke staten fått eiendomsrett eller noen alminnelig disposisjonsrett over arealene. Det er nå klart at det for spørsmålet om det foreligger en ekspropriasjon eller rådighetsinnskrenkning er avgjørende hvorvidt det rent faktisk foreligger en eiendomsoverføring, ikke hvorvidt tilfellet kan likestilles med en eiendomsoverføring.

Videre er spørsmålet hva som skal til for at det foreligger en formell avståelse, en eiendomsoverføring. To høyesterettsdommer viser at Høyesterett har tolket avståelse snevert. I Rt. 1918 s. 403 (Den store konsesjonsdommen) var spørsmålet om vilkåret om hjemfallsrett var en avståelse.<sup>13</sup> En hjemfallsrett er som sagt en rett for staten til å overta rettigheten i fremtiden, men hjemfallsretten ble ikke ansett for å være en avståelse. Høyesterett begrunnet dette med at hjemfallsretten kun var et vilkår for eiendomservelse som ikke omfattes av Grunnlovens § 105.

Også i Rt. 2005 s. 607 ble avståelse tolket snevert. Her ble det satt som konsesjonsvilkår for erverv av den aktuelle eiendommen at 19 dekar av i alt 29 dekar skulle overdras til staten v/direktoratet for Naturforvaltning. Heller ikke dette ble ansett som en avståelse fordi Høyesterett definerte overdragelsen av de 19 dekar som et vilkår for eiendomservet. Staten kan fritt regulere vilkår for eiendomservet og dette stiller seg i så måte ikke i en annen stilling. Resonnementet var at klager hadde fått kjøpt 10 dekar, ikke tapt 19 dekar.

#### **4.1.1.4. Særlig om stiftelse av negative servitutter**

Ved etablering av negative servitutter ved ekspropriasjon blir skillet mellom rådighetsinnskrenkninger og ekspropriasjon særlig vanskelig. En negativ servitutt innebærer at man forbyr grunneier visse former for rådighet. Staten kan pålegge en negativ servitutt ved ekspropriasjon. En negativ servitutt som påheftes ved ekspropriasjon må ha hjemmel i lov. Spørsmålet er hvordan det skal avgjøres om man i det enkelte tilfelle har å gjøre med en rådighetsinnskrenkning eller en ekspropriasjon. Dette spørsmålet ble diskutert i Rt. 1986 s. 430. Saken gjaldt ekspropriasjon av vassdrag til vannverk og i den forbindelse ble nedslagsfeltet klausulbelagt med hjemmel i vassdragsloven av 1940 § 18.<sup>14</sup> Dette medførte at grunneieren ikke kunne drive oppdyrking og beitekultur. Skjønnsretten hadde vurdert klausulbeleggelsen som en rådighetsinnskrenkning og kommet til at erstatning ikke skulle tilkjennes i det inngrepet ikke var vesentlig. Høyesterett kom til at resonnement bygget på en uriktig rettsanvendelse. Høyesterett la ikke vekt på at klausulbeleggelsen hadde store likhetstrekk med en regulering. Høyesterett bygget på forarbeidene som sier at rådighetsinnskrenkninger etter § 18 er en ekspropriasjon og at det da skal fastsettes erstatningen som ved ekspropriasjonsinngrep.<sup>15</sup> Høyesterett la vekt på dette og på at lang og

---

<sup>13</sup> Se også punkt 3.2.1 i oppgaven.

<sup>14</sup> Lov om vassdrag av 15. mars 1940 nr. 3.

<sup>15</sup> Forarbeidene er inntatt i Rt. 1986 s. 430 på s. 434.

fast skjønnspraksis har fulgt opp forarbeidene når de kom til at klausulbeleggelsen var en ekspropriasjon.

Ved etablering av negative servitutter ved ekspropriasjon er det dermed for erstatningsspørsmålet ikke avgjørende om den negative servituten materielt sett kan likestilles med en rådighetsinnskrenkning. Det må bero på en tolkning av loven som er hjemmel for den negative servituten.

#### **4.1.2. Alminnelige vilkår for erstatning**

I alminnelig erstatningsrett er et vilkår for erstatning at det foreligger årsakssammenheng mellom det økonomiske tap og den ansvarsbetingende handling eller grunnlag. Også når det skal tilkjennes erstatning for rådighetsinnskrenkninger kreves det at det foreligger årsakssammenheng mellom grunneiers økonomiske tap og rådighetsinnskrenkningen. For eksempel kan årsakssammenheng avskjære erstatning i de tilfeller hvor reguleringen innebærer en tapt utbyggingsmulighet for grunneier, men hvor det ikke er sannsynlig at myndighetene ville gitt tillatelse til utbygging uansett. I slike tilfeller er utbyggingsmuligheten tapt uavhengig av reguleringen, slik at det ikke foreligger årsakssammenheng. I Rt. 1993 s. 321 (Hydalen) konstaterte Høyesterett at årsakssammenheng forelå fordi rådighetsreguleringen var årsak til at grunneierne ikke hadde mulighet til å bygge på sine eiendommer, det var sannsynlig at grunneierne hadde fått byggetillatelse.

Videre er kravet om økonomisk tap i delikterstatningsretten også et krav for å kunne tilkjennes erstatning for rådighetsinnskrenkninger. Det er altså et vilkår, men størrelsen av det økonomiske tap er også et moment som kommer inn i vesentlighetsvurderingen.

#### **4.1.3. Et krav til vesentlighet eller sterk urimelighet?**

##### **4.1.3.1. Vesentlighetskravet**

I Rt. 1970 s. 67 (Strandlovdommen) ble det slått fast på s. 73 at ”*det skal meget til før det må betales erstatning*”. Det var dermed klart at det må stilles et krav til inngrepets omfang for at staten skal være pliktig til å betale erstatning. Det vokste på bakgrunn av dette frem et krav om at inngrepet måtte være vesentlig for at erstatning skulle bli aktuelt. Dette fremgår av en rekke høyesterettsdommer, se blant annet Rt. 1980 s. 94 (Fiskumvann), Rt. 1982 s. 850

(Arekilen) og Rt. 1988 s. 890 (Jærstrendene). Det må anses som sikker rett at kravet om vesentlighet er et minstevilkår.

At vesentlighetsvilkåret er et minstevilkår innebærer at det aldri kan tilkjennes erstatning hvis inngrepet ikke anses som vesentlig. Det er således ikke et moment i vurderingen, men et krav til inngrepet. Vesentlighetsvilkåret er derimot ikke et tilstrekkelig vilkår, slik at hvis inngrepet anses å være vesentlig så skal det ikke automatisk tilkjennes erstatning. Det må alltid foretas en etterfølgende helhetsvurdering for å vurdere hvorvidt erstatning skal gis.

En vanlig ordlydsfortolkning av begrepet vesentlig kan ikke avgrense innholdet. Ut i fra det området begrepet vesentlig i denne sammenheng skal anvendes på, er det naturlig å innfortolke et krav om at det foreligger et vesentlig økonomisk tap. Det har også vært lagt til grunn av Høyesterett at vesentlighetskravet er et spørsmål om inngrepets økonomiske betydning. I følge Rt. 1980 s. 94 (Fiskumvann) på s. 98 skal vurderingen i den enkelte sak være konkret slik at *”det vil ikke uten videre kunne trekkes slutninger fra andre saker.”* Det er derfor aldri oppstilt noen grense for hvilket økonomisk tap som skal anses som et vesentlig inngrep. Dette må vurderes konkret i den enkelte sak slik at inngrepet vurderes opp mot den eiendom som rammes.

Det er få høyesterettsdommer som belyser innholdet i vesentlighetsvilkåret. I en artikkel av Tjomsland uttaler forfatteren at det er relevant for vesentlighetsvilkåret hvor tyngende rådighetsinnskrenkningen er.<sup>16</sup> Dette tyder på at det ikke bare er det økonomiske tap som skal tas i betraktning. Hvor det bare er en del av eiendommen som berøres av rådighetsinnskrenkningen er spørsmålet om inngrepet skal vurderes opp i mot kun den del av eiendommen som berøres eller hele eiendommen, når det skal vurderes hvor tyngende rådighetsinnskrenkningen er. Høyesterett har flere ganger uttalt at man må se på hele eiendommen når man skal vurdere om rådighetsinnskrenkningen er vesentlig. Dette er også i tråd med det prinsipp som følger av plbl. § 32, 1. ledd hvor det er lagt til grunn i rettspraksis at man må se på eiendommen som en helhet for å finne ut om eiendommen kan utnyttes regningssvarende.<sup>17</sup> Det er også mest i samsvar med tanken bak vesentlighetskravet som tilsier at det avgjørende må være om reguleringen endrer situasjonen for grunneier. Hvis eiendommen som helhet ikke kan brukes til noe etter reguleringen er dette et mer vesentlig

---

<sup>16</sup> Tjomsland: ”Erstatning for rådighetsinnskrenkninger(...)” s. 401-402.

<sup>17</sup> Se blant annet Rt. 2002 s. 64.

inngrep enn hvis eiendommen etter reguleringen fortsatt er regningssvarende. Hva som ligger i regningssvarende ble drøftet i NOU 2003: 29 av Justis- og politidepartementet under spørsmålet om grunneiers rett til innløsning, men kravet til regningssvarende utnyttelse har samme innhold ved innløsning som her. Under punkt 8.3 uttaler departementet om hva som skal til for at en eiendom ikke lengre anses å være regningssvarende: *"[dette må] medføre at grunneieren totalt sett ikke oppnår en avkastning av eiendommen som ut fra hele eiendommens størrelse kan anses som regningssvarende."*<sup>18</sup>

Om eiendommen kan drives regningssvarende er altså en vurdering av det økonomiske aspektet hvor spørsmålet er om man kan leve av å drive eiendommen videre.

Videre er det et spørsmål overfor for hvem rådighetsinnskrenkningen skal anses vesentlig. I Rt. 1988 s. 890 (Jærstrendene) uttalte Høyesterett på s. 897 at det skal legges vekt på *"hvor vesentlig rådighetsbegrensningen er for eieren"*. Subjektive forhold på grunneiersiden skal dermed tas i betraktning. Det er altså av betydning hvilken bruk eieren tidligere har gjort av eiendommen og om det er denne bruk som nå forbyes fordi dette har betydning for hvor vesentlig inngrepet er for grunneier.

#### **4.1.3.2. Sterk urimelighet**

Som sagt er det ikke tilstrekkelig at inngrepet fremstår som vesentlig, vesentlighetskravet er kun et minstevilkår. Det har siden 1970 vært svært få dommer som har tilkjent erstatning slik at det i juridisk teori har vært diskutert hvorvidt vesentlighetskravet ikke reflekterer dagens rettstilstand, men at vi har fått et strengere minstekrav. Nyere rettspraksis viser at det har vokst frem et krav om sterk urimelighet.

I Rt. 1993 s. 321 (Hydalen) fremgår det at det ikke er nok for å tilkjenne erstatning at inngrepet er vesentlig. Saken gjaldt en fredning til landskapsvernområde som medførte at grunneierne ikke kunne selge hyttetomter eller bygge utleiehytter på området. Høyesterett erkjente at dette var et vesentlig inngrep, men tilkjente allikevel ikke erstatning. I denne dommen uttalte Høyesterett på s. 324: *"I særegne tilfelle hvor en regulering rammer massivt, kan det foreligge omstendigheter som medfører at grunneieren vil ha krav på erstatning."* Videre uttalte Høyesterett på s. 325: *"Det er velkjent i praksis at selv vesentlige inngrep ikke*

---

<sup>18</sup> NOU 2003: 20 pkt. 8.3.

*kan kreves erstattet, f eks fordi de rammer en virksomhet som på grunn av ny erkjennelse anses å være så skadelig eller uheldig at den bør reguleres eller forbyes.”*

Uten å sette et begrep på det som kreves for erstatning viser denne dommen at det kreves noe mer enn at inngrepet er vesentlig.

I 1995 uttalte Skoghøy i sin artikkel på basis av en gjennomgang av rettspraksis at: *”Etter min oppfatning må det være riktig å sammenfatte praksis slik at for at det offentlige skal bli erstatningsansvarlig, må det kreves at inngrepet er av en slik karakter at det ut fra en helhetsvurdering vil være sterkt urimelig om inngrepet skal tåles”*.<sup>19</sup>

Han kommer til denne konklusjon på bakgrunn av en rekke høyesterettsdommer hvor ingen tilkjenner erstatning for rådighetsinnskrenkninger.<sup>20</sup> Ingen av disse høyesterettsdommene uttaler at inngrepet må være sterkt urimelig for at erstatning skal bli aktuelt. Dette er et begrep som første gang brukes av Skoghøy i denne artikkelen.

Da Skoghøy i 1995 uttalte at det kreves *”sterk urimelig[het]”* har dette senere blitt fulgt opp i rettspraksis. Rt. 2004 s.1092 gjaldt fredning av et reinbeitedistrikt hvor reieneierne krevde erstatning for rådighetsinnskrenkningen. I dommen siterte Høyesterett Skoghøys uttalelse som jeg har gjengitt overfor og kom til at det ikke foreligger sterk urimelighet slik at tilfellet ikke gav grunnlag for erstatning. Også i Rt. 2005 s. 469 uttaler Høyesterett at det må kreves *”sterk urimelighet”* ved å henvise til Rt. 2004 s. 1092. I 2005-dommen krevde tre grunneiere erstatning fordi deres grunn var fredet til landskapsområde. For to av grunneierne ble det ikke tilkjent erstatning på grunn av manglende årsakssammenheng. For den siste grunneieren som i tingretten og lagmannsretten hadde blitt tilkjent erstatning fordi tapet var *”vesentlig i forhold til gårdens drift”* (se punkt 48 i dommen), uttalte Høyesterett at det ikke er nok med vesentlighet og kom til at erstatning ikke tilkjennes i det inngrepet ikke var sterkt urimelig.

Det er i dag sikker rett at det kreves at inngrepet er sterkt urimelig for at erstatning skal tilkjennes.

---

<sup>19</sup> Skoghøy: *”Rådighetsinnskrenkninger og erstatning”* s. 213.

<sup>20</sup> Rt 1980 s. 94, Rt. 1982 s. 850, Rt. 1987 s. 80, rt. 1987 s. 311, Rt. 1988 s. 51, Rt. 1988 s. 890, Rt. 1989 s. 1339, Rt. 1993 s. 321, Rt. 1993 s. 1333, Rt. 1994 s. 813.

Det kan imidlertid spørres om dette egentlig er en endring av rettstilstanden. I Rt. 2005 s. 469 uttalte Høyesterett at: ”*Det [inngrepet] må ha en slik karakter at det ut fra en helhetsvurdering vil være sterkt urimelig om inngrepet skal tåles.*” Denne uttalelsen tyder på at helhetsvurderingen er bakt inn i kravet til sterk urimelighet, i motsetning til ved kravet om vesentlig. Etter å ha fastslått at et inngrep er vesentlig må det alltid foretas en etterfølgende helhetsvurdering. Hvis så er tilfellet innebærer det at begrepene vesentlig og sterkt urimelig inneholder to forskjellige vurderinger. Dette medfører at dette skiftet i rettspraksis ikke innebærer at grensen for å tilkjenne erstatning har flyttet seg.

Skoghøy sier i ovennevnte artikkel at avgjørelsene i Høyesterett på området: ”*etter min mening bare [er] en videreutvikling av det grunnsyn som ble fastslått i Stranddommen (Rt. 1970 s. 67).*”<sup>21</sup>

Jeg tolker Skoghøy dit hen at han mener grensen for å tilkjenne erstatning ikke har endret seg i og med at det alltid har vært krevd mer enn vesentlighet, slik at kravet om sterk urimelighet bare er et nytt navn på den samme terskel som Høyesterett har lagt til grunn siden Rt. 1970 s. 67 (Strandlovdommen).

I en artikkel av Stordrange argumenteres det for at Rt. 2004 s. 1092 og Rt. 2005 s. 469 viser at Høyesterett har: ”*tatt et par steg i retning av et mer reguleringsvennlig syn.*”<sup>22</sup> Stordrange synes her å mene at endringen har medført at grensen for erstatningsansvar har flyttet seg.

Stordranges standpunkt ble kritisert av Solheim som argumenterer med at vilkåret sterkt urimelig ikke innebærer en endring av den rettstilstand som ble skapt i Rt 1970 s. 67 (Strandlovdommen).<sup>23</sup> Solheim mener nyere rettspraksis kun er en presisering av Strandlovdommen. Han tolker nyere rettspraksis slik at en rådighetsinnskrenkning må være vesentlig og etter en helhetsvurdering fremstå som sterkt urimelig for at erstatning skal tilkjennes. Solheim argumenterer altså for at vesentlighetsvilkåret fortsatt eksisterer, men at det er presisert ytterligere i nyere rettspraksis.

---

<sup>21</sup> Skoghøy: ”Rådighetsinnskrenkninger og erstatning” s. 213.

<sup>22</sup> Stordrange: ”Statlige myndigheter og domstolene angriper den private eiendomsrett” s. 181.

<sup>23</sup> Solheim: ”Angrep på den private eiendomsrett (...)” s 633.

Stavang synes å skille mellom begrepene vesentlig og sterkt urimelig slik at de står for to forskjellige vurderinger.<sup>24</sup> Vesentlig er et minstevilkår for erstatning, mens sterkt urimelig må være et resultat av helhetsvurderingen for at erstatning skal tilkjennes.

I det Høyesterett i denne typen saker alltid foretar en konkret vurdering slik at det vanskelig kan trekkes bindende slutninger fra sak til sak, er det vanskelig å vurdere hvorvidt kravet til erstatning har blitt strengere. Imidlertid viser allerede Rt. 1918 s. 403 at kravet til erstatning er veldig strengt, og Rt. 1970 s. 67 med etterfølgende rettspraksis har vist at erstatning ofte ikke gis selv om inngrepet er vesentlig. Dette sammenholdt med den oppfatning som mange teoretikere har, se Skoghøy, Solheim og Stavang ovenfor, viser at det vanskelig kan påvises at rettstilstanden har blitt strengere i forhold til å tilkjenne erstatning for rådighetsinnskrenkninger.

## **5. Relevante momenter**

Ovenfor ble vilkårene for å tilkjenne erstatning presentert. Dette er altså omstendigheter som må foreligge for at det skal være aktuelt å vurdere erstatningsspørsmålet. Det er sikker rett at det i vurderingen av om det skal gis erstatning for rådighetsinnskrenkninger må foretas en helhetsvurdering hvor ulike momenter vektlegges.<sup>25</sup> I det følgende skal momentene som Høyesterett har trukket frem som relevante i en helhetsvurdering, presenteres. Det kan imidlertid ikke oppstilles en uttømmende liste over de relevante momenter i det vurderingen alltid skal være konkret, jfr. blant annet Rt. 1980 s. 94 (Fiskumvann).

### **5.1. Virkningene av reguleringen**

Det er sikker rettspraksis for at det i vurderingen av om erstatning skal tilkjennes er et relevant moment hva som er virkningen av reguleringen. Med virkning mener jeg hvilken bruksmåte som rammes, hva det økonomiske tapet knytter seg til, og hvorvidt rådighetsinnskrenkningen inneholder et element av overføring. I det følgende skal jeg belyse hvilken vekt disse momentene er gitt i norsk rett.

#### **5.1.1. Forventning om fremtidig bruksendring**

En rådighetsinnskrenkning kan hindre grunneier i å foreta utnyttelser på sin eiendom som han ikke tidligere har gjort bruk av. Hvis for eksempel en eiendom som inneholder

---

<sup>24</sup> Stavang: "Bør vi bygge på alminnelige rettsgrunnsetninger? (...)" s. 233 og 234.

<sup>25</sup> Se blant annet Rt. 2004 s. 1985.



sandforekomster blir fredet etter naturvernloven vil ikke grunneieren kunne starte med utnyttelse av dette sandtaket. Han vil gå glipp av en mulighet til å i fremtiden kunne utnytte dette sandtaket, noe som representerer et økonomisk tap til tross for at grunneier ikke har brukt av sandtaket frem til nå. Dette fordi omsetningsverdien reduseres. Erstatning for denne type tap er svakere legislativt begrunnet fordi det ikke er et inngrep i dagens situasjon for grunneier. Dette er også lagt til grunn i rettspraksis.

I Rt. 1987 s. 311 (Rambjørnga) var et område fredet til landskapsvernområde. Høyesterett tilkjente ikke grunneierne erstatning blant annet fordi grunneieren ikke hadde ”*et beskyttet krav på å få fremmet nettopp sin interesse i området*”, se dommen s. 320. Den utnyttelsesinteressen grunneier hadde, var muligheten til å selge grunnen som tomt og dette var ikke en utnyttelse som grunneieren tidligere hadde brukt.

I Rt. 1988 s. 890 (Jærstrendene) fikk 13 grunneiere fredet sine eiendommer som landskapsområde. Høyesterett fant ikke grunnlag for erstatning. Høyesterett uttalte på s. 898 at: ”*det sjelden skal ytes erstatning om vernetiltaket er til hinder for at eiendommen kan utnyttes på andre måter enn tidligere*”. I denne saken mistet grunneierne muligheten til å ta ut grus og annen masse for salg og eget bruk, en utnyttelse som de så langt ikke hadde benyttet. Grunneierne kunne med fredningsvedtaket fortsette å bruke eiendommene som de hadde gjort tidligere. At rådighetsinnskrenkningen bare forhindret ny bruk var her et *moment* som talte mot erstatning.

I Rt. 1993 s. 321 (Hydalen) ble et område i Hemsedal fredet som landskapsområde og forhindret grunneierne i å selge hyttetomter, samt oppføre hytter for utleie. Høyesterett anvendte som moment det at fredningen rammet en adgang til å bygge på sin faste eiendom, noe som har et ”*svakt erstatningsrettslig vern*”, se dommen s. 326. Høyesterett kom til at det ikke kan tilkjennes erstatning fordi det her ikke er noe inngrep i den tradisjonelle drift som er en motsetning til den fremtidige bruksendring.

Som vi ser av disse høyesterettsdommene må inngrep i den fremtidige bruk ha svakt erstatningsrettslig vern og være et moment som taler mot erstatning. Imidlertid er hensynene bak dette momentet svakere hvis den fremtidige bruk som forbyes ved reguleringen, er en nærliggende eller planlagt bruk. I slike tilfeller vil det være mindre grunn til å avskjære erstatning på det grunnlag at det er snakk om en fremtidig bruksendring. Når grunneieren har

en forventning om en omlegging av driften, han har for eksempel allerede hatt utgifter i forbindelse med dette, vil en rådighetsinnskrenkning ramme ham hardere, enn hvor omleggingen ikke er nærliggende eller planlagt.

I Rt. 1993 s. 321 (Hydalen) hadde grunneierne planlagt å bebygge tomtene som de eide, noe fredningen satte en stopper for. Høyesterett anerkjente at det var påregnelig at grunneierne ville fått bebygde tomtene hvis fredningsvedtaket ikke hadde kommet. Det ble som sagt ikke tilkjent erstatning, blant annet fordi dette ikke var et inngrep i den tradisjonelle drift. Høyesterett går ikke inn på hvorvidt det er et skille mellom den fremtidige bruk som er nærliggende eller planlagt og fremtidig bruk som er fjernere. I rettspraksis finnes ikke eksempler som skiller mellom dette, men jeg mener gode grunner taler for å tillegge det betydning hvorvidt den fremtidige bruksendring er nærliggende eller planlagt. Dette fordi det har betydning for hvor tyngende inngrepet føles for grunneieren.

### **5.1.2. Inngrep i den tradisjonelle drift**

Som vi ser overfor er et inngrep som kun rammer grunneiers forventning om fremtidig bruksendring, et moment som taler mot erstatning. Dette momentets motsetning er de tilfeller hvor en rådighetsinnskrenkning rammer muligheten til å fortsette med den tradisjonelle drift, dvs. den etablerte bruk. Det å forby den drift grunneieren allerede gjør av eiendommen vil ramme hardere enn hvor innskrenkningen knytter seg til en utnyttelse som grunneieren foreløpig ikke gjør av eiendommen.

I Rt. 1970 s. 67 (Strandlovdommen) ble dette brukt som et argument. Det midlertidige byggeforbudet som rammet grunneierne i denne saken hindret ikke grunneierne i å fortsette den bruk de allerede gjorde på sine eiendommer. Førstvoterende taler her om den ”*etablerte bruk*” og anvender det som et moment mot erstatning at denne bruken kan fortsette som før.

Det samme ble påpekt i Rt. 1980 s. 94 (Fiskumvann) som gjaldt et forbud mot nydyrking, altså en bruk som ikke tidligere har vært drevet på arealene. Høyesterett uttaler på s. 100 at ”*selv om det ligger innenfor tradisjonell jordbruksnæring, [må det] ses som en bruksendring.*” Nydyrking ble ikke ansett for å være tradisjonell drift selv om det er en vanlig drift generelt. Når det er snakk om tradisjonell drift er det altså den drift som har blitt drevet på den konkrete eiendom det siktes til, ikke den drift som er vanlig i distriktet. Dette harmonerer med at vurderingstemaet er hvor tyngende inngrepet er for den konkrete

grunneier. Det er dermed uvesentlig hvilken drift som drives på de omkringliggende eiendommene slik at dette da heller ikke bør tillegges vekt.

Et spørsmål som har blitt stilt i rettspraksis er hvorvidt et inngrep i den tradisjonelle drift alltid vil medføre erstatning, altså om det er grunnlag for antitetisk tolkning. I flere høyesterettsdommer som gjaldt rådighetsinnskrenkninger som grep inn i den etablerte bruk ble det ikke tilkjent erstatning selv om inngrepet var vesentlig.<sup>26</sup> Det er dermed ikke grunnlag for å si at inngrep i den tradisjonelle drift alltid skal erstattes.

I Rt. 1988 s. 890 (Jærstrendene) uttalte Høyesterett på s. 898 at det måtte være *avgjørende* hvorvidt: ” *den eiendom som omfattes av vernetiltaket, sett som helhet, fortsatt kan drives eller utnyttes som tidligere, med i det vesentlige samme økonomiske utbytte som før vernetiltaket ble iverksatt.*” Grunneierne i denne saken ble ikke tilkjent erstatning i det de fortsatt kunne drive sine eiendommer som før. Dette er et uttrykk for den tanke om at et inngrep i den tradisjonelle drift har et sterkt erstatningsrettslig vern.

Rt. 1989 s. 1339 (Biliåsen) gjaldt fredning til landskapsvernområde hvor det ble satt et forbud mot å hugge mer enn 5 dekar skog. Forut for reguleringen hadde ikke grunneierne tatt ut stort mer enn 5 dekar slik at forbudet ikke var et inngrep i den tradisjonelle drift. I dommen uttalte Høyesterett følgende om betydningen av dette på s. 1347: ” *Men jeg vil med dette ikke ha uttalt at den tidligere driftsform uten videre er avgjørende ved bedømmelsen av tyngden av de rådighetsbegrensninger som legges på skogsdriften i et område.*”

Denne dommen skiller seg fra Rt. 1988 s. 890 (Jærstrendene) i det den ikke legger avgjørende vekt på hvorvidt rådighetsinnskrenkningen medførte et inngrep i tradisjonell drift eller hindret en fremtidig bruksomlegging. I Rt. 1989 s. 1339 (Biliåsen) ble det ansett som *avgjørende* at det ikke var et inngrep i den tradisjonell drift. Det er dermed usikkert hvor stor vekt dette moment skal ha. Det foreligger kun én Høyesterettsdom hvor det har blitt tilkjent erstatning for tapt mulighet til å utnytte eiendommen som tidligere. Dette var i Rt. 1979 s. 971 (Rønnåsmyra I) hvor en torvindustribedrift ble rammet av et midlertidig fredningsvedtak. Bedriften hadde i berettiget tro investert i avansert teknisk utstyr og dimensjonert fabrikk for å kunne starte med uttak av torv på Rønnåsmyra. Bedriften ble tilkjent erstatning, men Høyesterett begrenset erstatningen til de utgifter bedriften hadde hatt på investeringene. Det ble ikke tilkjent erstatning for inntektstap for de årene den midlertidige fredningen varte. Det

---

<sup>26</sup> Rt. 1977 s. 705 (Krokedal), Rt. 1982 s. 850 (Arekilen), Rt. 1989 s. 1339 (Biliåsen).

må etter denne dommen være usikkert om det kan tillegges særlig vekt på at et inngrep rammer den tradisjonelle drift. Det må forøvrig her tas i betraktning at den dommen som la ”avgjørende” vekt på at inngrepet rammet tradisjonell drift (Rt. 1988 s. 890) ligger etter Rønnåsmyra I i tid.

I en nyere dom fra Høyesterett, Rt. 2005 s. 469, som gjaldt opprettelse av landskapsvernområde, ble en grunneier rammet på den måten at han ikke fikk ta ut grus til husbehov. Dette hadde grunneieren gjort før området ble fredet slik at vernevedtaket hindret den tradisjonelle bruk. Høyesterett fant ikke grunnlag for å tilkjenne erstatning og begrunnet dette med at denne type inngrep, som er varig og irreversibelt, ikke: ”*under noen omstendighet[gir] rett til erstatning*”, se dommen s. 49. At den virksomhet som ble rammet var en etablert bruk, ble ikke ilagt noen vekt i denne dommen. Denne dommen gjaldt et forbud mot å foreta et irreversibelt inngrep, og som det fremgår av punkt 5.3. er dette et avgjørende moment mot å tilkjenne erstatning. Dommen klargjør dermed ikke om man skal skille mellom inngrep i tradisjonell bruk og forventning om fremtidig bruksendring.

Stordrange argumenterer i sin artikkel for at Rt 1970 s. 67 (Strandlovdommen) oppstilte et absolutt vern mot inngrep i igangværende bruk og at dette vernet er bortfortolket ved Rt. 2005 s. 496.<sup>27</sup> Grunneieren måtte her erstatningsfritt tåle et inngrep i den etablerte bruk som var grusuttak. I Solheims artikkel, som er et svar på Stordranges artikkel, fremsetter forfatteren et annet synspunkt.<sup>28</sup> Solheim mener at Strandlovdommen aldri gav noe absolutt vern for igangværende bruk. I Strandlovdommen ble det brukt som *moment* som talte mot erstatning at inngrepet ikke var rettet mot en etablert bruk. Solheim mener derfor at det fortsatt er et relevant moment hvorvidt en rådgighetsinnskrenkning rammer en etablert bruk fordi dette vil ramme en grunneier hardere enn hvor det er en fremtidig bruk som rammes.

Solheims resonnement må sies og ha de beste grunner for seg. For å finne ut om et moment er relevant for helhetsvurderingen er spørsmålet om momentet gir en pekepinn hvor tyngende inngrepet er grunneier. Momentene er verktøy i denne vurderingen. Siden et inngrep i den etablerte bruk vil føles mer omfattende for en grunneier enn hvor det er andre bruksmuligheter som berøres, bør dette momentet fortsatt ha relevans.

---

<sup>27</sup> Stordrange: ”Statlige myndigheter og domstoler angriper den private eiendomsretten.” s. 181.

<sup>28</sup> Solheim: ”Angrep på den private eiendomsrett (...)” s. 633-634.

### **5.1.3. Betydningen av hva det økonomiske tap knytter seg til**

En rådighetsinnskrenkning kan påføre en grunneier tap på forskjellige måter. For det første har vi de tilfeller hvor eiendommen reduseres i omsetningsverdi fordi reguleringen forbyr nærmere bestemte bruksmåter. For eksempel er en eiendom som er pålagt et byggeforbud verdt mindre enn sin tomteverdi. For det andre har vi de tilfeller hvor eier eller bruksrettshaver har foretatt investeringer i tillitt til at de kan fortsette å bruke eiendommen som før, men rådighetsinnskrenkningen hindrer dette. For denne type tap bør det lettere gis erstatning for i det minste å likestille grunneierne med de øvrige som utsettes for en regulering.

Særlig gjelder dette i de tilfeller hvor investeringen er foretatt i tillitt til at disse investeringene skal komme til nytte. Det bør derfor skilles mellom de tilfeller hvor grunneieren burde innsett at en regulering vil komme og dermed ikke foretatt investeringer og de tilfeller hvor grunneieren har investert i aktsom god tro.

I Rt. 1979 s. 971 (Rønnåsmyra I) ble det tilkjent erstatning for det tap en bedrift hadde som følge av et midlertidig fredningsvedtak som hindret bedriftene i å ta ut torv. Høyesterett tilkjente her erstatning kun for de tapte investeringer bedriften hadde hatt med å investere i nytt teknisk utstyr og å dimensjonere bedriften for uttaket. Høyesterett fant at bedriften hadde grunn til å tro at den midlertidige fredningen ikke kom til å bli varig, slik at de hadde god grunn til å investere som de gjorde. Dommen viser at erstatning for tapte investeringer er sterkere legislativt begrunnet enn erstatning for fremtidig avkastning og redusert omsetningsverdi. Bedriften tapte også fremtidig avkastning, men dette ble ikke erstattet. Dommen viser også at det i rettspraksis legges vekt på om grunneieren har investert i god tro.

### **5.1.4. Overføringsaspektet**

Hovedregelen om erstatningsfrihet ved rådighetsinnskrenkninger forutsetter at det ikke skjer en overføring av eiendomsretten ved reguleringen, i motsetning til ved ekspropriasjon. Det har forøvrig blitt brukt som argument i vurderingen om det skal tilkjennes erstatning for en rådighetsinnskrenkning hvorvidt den inneholder et overføringsaspekt. Med dette menes at det innskrenkningen medfører av tap for grunneier er det andre som vinner på.

I Rt. 1970 s. 67 (Strandlovdommen) ble dette argumentet trukket frem. Denne saken gjaldt et midlertidig byggeforbud over eiendommer i hundremetersbelte langs stranden. Førstvoterende

bemerket på s. 74: ”Jeg legger videre vekt på at forbudet ikke overfører noen rådighet over stranden til andre, eller gir andre, spesielt allmennheten, noen bruksrett eller annen faktisk bruksmulighet utover det som alt eksisterer i kraft av friluftsløven og gammel sedvane.”

Overføringsaspektet brukes som moment i erstatningsspørsmålet ved rådighetsinnskrenkning. Hvis det ved rådighetsinnskrenkningen skjer en overføring av en bruksrett, at andre tilføres den rett grunneier får forbud mot å utnytte taler dette for at rådighetsinnskrenkningen bør likestilles med en ekspropriasjon og dermed gi grunnlag for erstatning. I Rt. 1973 s. 705 (Krokedal), hvor saken gjaldt fredning av lakseelv, ble det uttalt på s. 714: ”Det inngrep som fredningen innebærer for Krokedal, er ikke ekspropriasjonsartet for så vidt som vedtaket ikke tar sikte på å overføre verdier fra ham til andre.” Dette var et moment som talte mot erstatning.

## **5.2. Formålet med reguleringen**

En regulering har ofte til formål å legge til rette for konkurrerende virksomhet, mens ved fredning etter naturvernloven er formålet å forhindre skadelig utnyttelse av naturen. Hvor legitimt det formål som ivaretas ved fredningen er, har betydning for hvor beskyttelsesverdig rådighetsinnskrenkningen er. Høyesteretts resonnement når det gjelder betydningen av reguleringsformålet er at et formål som er veldig beskyttelsesverdig er et moment som taler mot å tilkjenne erstatning. Det er viktigere å få gjennomført de reguleringer som er mest beskyttelsesverdig og dermed viktig at nettopp disse kan gjennomføres uten kostnad for staten. På den annen side kan det argumenteres med at det er urimelig at det er den enkelte som må bære kostnadene for de fellesgoder reguleringen innebærer.

Grunnlovens § 110 b skal sikre at naturvern hensyn ivaretas. Denne paragrafs tredje ledd bestemmer at ”Statens Myndigheter give nærmer Bestemmelser til at gennemføre disse Grundsætninger”. Å frede områder med det formål å ivareta naturen er et hensyn med hjemmel i Grunnloven og må derfor gis særlig vekt som moment mot å tilkjenne erstatning.

I Rt. 1918 s. 403 (Den store konsesjonsdommen) led en grunneier økonomisk tap som følge av at staten hadde konsesjon på vannfallsretten han hadde på eiendommen. Loven som hjemlet konsesjonsadgangen bestemte i § 2 nr. 10 at ved konsesjonstidens utløp skulle

vannfallet med innretninger tilfalle staten vederlagsfritt.<sup>29</sup> Denne konsesjonen medførte at eiendommens omsetningsverdi ble lavere enn tidligere og spørsmålet var hvorvidt begrensningen var så vesentlig at den måtte likestilles med ekspropriasjon. Høyesterett la i denne saken vekt på at reguleringen hadde til formål å verge samfunnet mot ervervelse av vannfall fra private fordi det var fare for *”den sociale og samfundsøkonomiske utvikling i fremtiden”*, se dommen s. 405. Reguleringsformålet ble ansett som beskyttelsesverdig og var et moment mot at erstatning skulle tilkjennes.

I en rekke dommer for Høyesterett har reguleringens formål blitt brukt som moment for ikke å tilkjenne erstatning.<sup>30</sup> I de nyeste dommene har reguleringens formål blitt tillagt større vekt enn tidligere. Rt. 1973 s. 705 gjaldt fredning av lakseelv som medførte at Krokedal, som hadde leiet fiskeretten i elveutløpet, mistet sitt yrke. Høyesterett tilkjente ikke erstatning til tross for at inngrepet var *”meget vesentlig”* for Krokedal. I vurderingen la Høyesterett stor vekt på at reguleringen hadde til formål å beskytte laksestammen i elva. Høyesterett uttalte på s. 711: *”Vernetiltak med sikte på å beskytte våre naturressurser må den som blir skadelidende ved tiltaket i vid utstrekning avfinne seg med uten å kunne kreve vederlag for det tap han blir påført.”*

I Rt. 1976 s. 718 (Ørstadelva) lå saksforholdet nært opp til det som var tema i Krokedaldommen, i det saken gjaldt fredning av lakseelv. Spørsmålet var om det skulle tilkjennes erstatning for tap av retten til fiske for grunneierne. Høyesterett viste til Krokedaldommen og tilkjente på det grunnlag ikke erstatning. Også i Rt. 1993 s. 321 (Hydalen), som gjaldt fredning til landskapsvernområde hvor utskilte hyttetomter ble gjort helt verdiløse fordi de ikke kunne bebygges, ble reguleringens formål trukket frem som moment for ikke å tilkjenne erstatning. Saksøker tapte saken og Høyesterett uttalte på s. 625: *”Når tomteeierne berøves adgangen til å bebygge sine tomter, skjer dette ikke som en sidevirkning av at andre økonomiske interesser skal ha forrang, men fordi utbyggingen berører et område av slik karakter at den i forhold til verneinteressene anses skadelig.”*

En regulering kan ha til formål og legge til rette for konkurrerende virksomhet. I slike tilfeller er ikke reguleringen mer beskyttelsesverdig en formålet med reguleringen. Det er slike reguleringer som i størst grad kan likestilles med en ekspropriasjon og det er derfor lettere å

---

<sup>29</sup> Lov av 18 september 1909.

<sup>30</sup> Se blant annet Rt. 1963 s. 146, Rt. 1970 s. 67 (Strandlovdommen), Rt. 1973 s. 705 (Krokedal), Rt. 1976 s. 718 (Ørstadelva).

trekke en analogi fra Grunnlovens § 105 og begrepet ”*afgive*”. Jeg finner ingen eksempler fra rettspraksis hvor erstatningsspørsmålet har knyttet seg til en regulering som hadde til formål og legge til rette for konkurrerende virksomhet. I juridisk teori har det forøvrig blitt argumentert med at dette er et moment som taler for å tilkjenne erstatning, se nedenfor.

I juridisk teori ble det tidlig fremhevet at formålet med en regulering har betydning for hvorvidt det skal utbetales erstatning.

Castberg uttalte i ”*Norges Statsforfatning*” at hvor en regulering har til formål å legge til rette for konkurrerende virksomhet har dette større likhet med en ekspropriasjon, enn hvor reguleringen har til formål å hindre skadelig virksomhet. Når staten for eksempel forbyr privat salg av alkohol for at staten selv skal ha monopol på dette salget, er dette et eksempel på en regulering som ”*skal tjene til å overføre inntekten av denne virksomheten til en annen likeartet og konkurrerende virksomhet*”.<sup>31</sup> Likedan legges det til rette for konkurrerende virksomhet når det reguleres til offentlig utbygging av for eksempel veier<sup>32</sup> eller innregulering av friområde i boligfelt.<sup>33</sup> Castberg mener reguleringsformålet er et moment som taler for at det skal tilkjennes erstatning.

### **5.3. Særlig om irreversible inngrep**

Jeg har i det foregående avsnitt vist at rådighetsinnskrenkninger som har til formål og hindre skadelig virksomhet, vanskelig kan gi grunnlag for erstatning. I det følgende skal jeg se på den type rådighetsregulering som hindrer grunneier i å foreta irreversible inngrep. Dette er en form for skadelig virksomhet som medfører et evig inngrep i naturen og således er det særlig grunn for å hindre denne type inngrep. Dette har av Høyesterett vært brukt som et avgjørende moment for ikke å tilkjenne erstatning for rådighetsinnskrenkninger.

Rt. 1988 s. 890 (Jærstrendene) gjaldt fredning til landskapsvernområde hvor grunneieren ble hindret i å ta ut masse fra sin eiendom. Erstatning ble ikke tilkjent og flertallet la i sin begrunnelse vekt på at masseuttak er langt mer inngripende enn tradisjonell jordbruksdrift og at inngrepet dermed er irreversibelt. Videre påpeker talsmannen for flertallet på s. 907: ”*For denne type rådighetsbegrensninger må den generelle hovedregel om at det ikke skal betales erstatning, stå særlig sterkt.*”

---

<sup>31</sup> Castberg: ”*Norges Statsforfatning*” s. 252.

<sup>32</sup> Plan og bygningslovens § 25 nr 3.

<sup>33</sup> Plan og bygningslovens § 25 nr. 5.



I Rt. 1993 s. 321 (Hydalen) ble det også fremhevet at adgangen til å bygge på sin eiendom, som er et typisk eksempel på et irreversibelt inngrep, har et svakt erstatningsrettslig vern.

I en artikkel av Aasland uttalte forfatteren at ”*samfunnet gjennom en regulering må kunne hindre uønsket bygging uten at dette bør utløse erstatning utenfor i rene unntakstilfeller.*”<sup>34</sup>

Han viser dermed at retten til å kunne bygge ut sin eiendom vanskelig skal gi grunnlag for erstatning.

Dommene jeg har referert til ovenfor har blitt fulgt opp i senere rettspraksis og viser at når grunneiere mister muligheten til å foreta irreversible inngrep er dette ikke en beskyttelsesverdig interesse og gir derfor sjelden grunnlag for erstatning.<sup>35</sup> Det kan imidlertid ikke oppstilles en generell regel om at det aldri tilkjennes erstatning for denne type tap fordi det kan forekomme tilfeller hvor inngrepet allikevel er særdeles urimelig overfor eieren.

#### **5.4. Tilpasningsplikt**

I ekspropriasjonsretten gjelder et ulovfestet prinsipp om skadelidtes tilpasningsplikt, dvs. en plikt for grunneierne til å begrense tapet mest mulig ved ekspropriasjon. Rt. 1992 s. 217 (Ulvåkjølen) gjaldt fredning til naturreservat etter naturvernloven hvor erstatningen skulle fastsettes etter ekspropriasjonserstatningsloven, jfr. naturvernlovens § 20. Høyesterett uttalte på s. 226 at: ”*en ekspropriant (. . .) plikter å gjøre sitt til at tapet for ekspropriaten ved inngrepet blir minst mulig.*”

Også i vurderingen av om erstatning skal gis for rådighetsinnskrenkning bør tilpasningsplikt være et moment. Hvis det er påregnelig at en utnyttelsesmulighet blir forbudt ved regulering er det ikke lojalt av en grunneier å gjøre seg avhengig av nettopp den type utnyttelse av eiendommen. Er man forberedt på at reguleringen kommer, bør man innrette seg best mulig slik at man ikke rammes av denne. Dette argumentet er også lagt til grunn i rettspraksis.

Ved vurderingen av om grunneieren har oppfylt tilpasningsplikten må det spørres om det finnes andre utnyttelsesmåter av eiendommen enn den som blir forbudt ved fredningen. Hvis en eiendom kun er egnet for drift av skogen og det er denne bruk som nå blir forbudt ved begrensningen, så har ikke grunneieren mulighet til å tilpasse seg.

---

<sup>34</sup> Aasland: ”Erstatningsspørsmålet ved fredning etter naturvernloven” s. 352.

<sup>35</sup> Se blant annet Rt. 1993 s. 1333 (Småsetran).

Videre taler gode grunner for at det bør tillegges vekt hvor mulig det var å forutse hva og hvordan staten kom til å regulere. Hvis staten har gitt signaler på det motsatte av hva de gjør, kan grunneier vanskelig tilpasse seg på forhånd.

Rt. 1973 s. 705 (Krokedal) gjaldt fredning av lakseelv hvor Krokedal som yrkesfisker mistet sitt inntektsgrunnlag. Høyesterett mente fredningen rammet Krokedal hardt, men tilkjente ikke erstatning. I vurderingen la Høyesterett atskillig vekt på at Krokedal hadde en tilpasningsplikt og uttalte på s. 712: ”Endelig nevner jeg - og det tillegger jeg atskillig vekt - at Krokedal må ha vært forberedt på at fredning kunne bli gjennomført på en måte som ville berøve ham det grunnlag for fiskeyrket som han hadde satset på. Dette måtte han være forberedt på fordi slike fredningstiltak som nevnt har en lang og velkjent tradisjon i vårt land og fordi fredning av den type man her har å gjøre med etter hvert er blitt gjennomført for det overveiende antall lakseelver. Han måtte da se i øynene at turen også kunne komme til Vikedalselven. Krokedal har i virkeligheten basert sitt yrke på en forventning om at fredningstiltak som fra meget lang tid tilbake har hatt hjemmel i loven og som etter hvert er gjennomført for de aller fleste lakseelver, ikke ville bli satt i verk for Vikedalselven”.

I en artikkel av Stavang hevder forfatteren at utstrakt tilkjennelse av erstatning kan føre til at grunneiere investerer mer enn samfunnsøkonomisk ønskelig, i det man vil få dette erstattet ved en rådighetsinnskrenkning, se også punkt 6.4.<sup>36</sup> Jeg mener dette vil kunne forhindres ved å anvende en regel om tilpasning, noe som vil avskjære erstatning for de illojale investeringer.

### **5.5. Generelle og individuelle rådighetsinnskrenkninger**

Hensynet til likhet taler for at det lettere bør tilkjennes erstatning for rådighetsinnskrenkning hvor denne rammer individuelt enn hvor den rammer generelt. Det fremstår lettere som urettferdig når få rammes av en rådighetsinnskrenkning enn hvor flere eiendommer rammes. Erstatning i de tilfeller hvor få rammes av reguleringen vil forhindre ulikhet mellom grunneiere, men når flere rammes vil hensynet til likhet ikke stå like sterkt.

---

<sup>36</sup> Stavang: ”Bør vi bygge på alminnelige rettsgrunnsetninger?(...)” s. 238.

I Rt. 1970 s. 67 (Strandlovdommen) ble det trukket frem som relevant at byggeforbudet i strandsonen, som ble påført ved vedtakelsen av den midlertidige strandlov, rammet generelt, i motsetning til friluftsløven som bare rammet grunneiere særskilt utpekt av administrative myndigheter. Dette talte for at erstatning ikke skulle tilkjennes.

I nyere rettspraksis har Høyesterett gått bort fra dette klare skillet mellom rådighetsinnskrenkninger som rammer generelt og de som rammer individuelt. Dette fordi de forbud som er generelle kan få ulike følger for de grunneiere som rammes og de forbud som er individuelle kan være ledd i et reguleringsarbeid som rammer generelt. Man har gått bort fra at reguleringer kan ramme individuelt. I Rt. 1973 s. 705 (Krokedal) ble det uttalt at fredningsvedtaket hadde generell karakter til tross for at det rammet få grunneiere. Dette begrunnet Høyesterett på s. 712 med at: *”Generell karakter kan vedtaket også sies å ha fordi tilsvarende bestemmelser, selv om de gis særskilt for hver elv, etter hvert er gjennomført for de aller fleste lakseelver i landet av noen betydning.”*

Vedtaket var altså ledd i et større reguleringsarbeid. Også i Rt. 1980 s. 94 (Fiskumvann) rammet fredningen en mindre gruppe grunneiere. Høyesterett reduserte betydningen av dette i det de uttalte på s. 101 at: *”De enkelte fredningsvedtak må ses som ledd i det offentliges samlede arbeid for å bevare verneverdig natur. Et betydelig antall fredninger er vedtatt, og det arbeides med fredningsplaner. Under disse forhold kan det ikke få noen nevneverdig betydning for erstatningsplikten at den enkelte fredning rammer et fåtall grunneiere.”*

Skillet mellom generelle og individuelle rådighetsinnskrenkninger må sies å ha mistet mye av sin relevans som moment, pga. nyere rettspraksis. Dette medfører at hensynet til likhet ikke ivaretas i de tilfeller hvor få rammes av rådighetsinnskrenkningen. Hvor få eiere rammes vil det kunne skape forskjell på folk innad i et distrikt og dette kan være et forhold som gjør inngrepet mer vesentlig. Det ligger en viss rettferdighet i en sammenligning med naboer. Og det at noen få rammes av et inngrep i et distrikt medfører at man blir mindre konkurransedyktig i forhold til sine naboer og kan dermed være et moment for at inngrepet er mer tyngende enn hvis alle i distriktet hadde blitt rammet. På den annen side er risikoen for å bli utsatt for en rådighetsinnskrenkning en risiko med å være investor, risikoen er like stor for alle og det taler for at det ikke bør ha betydning hvor mange som rammes.

## **5.6. Midlertidige inngrep**

En rådgighetsinnskrenkning kan gjelde kun for et begrenset tidsrom ved at lovhjemmelen vedtas som en midlertidig lov. Denne muligheten benyttes ved saker hvor det haster å forby en type rådgighet fordi den er skadelig eller farlig. På denne måte får lovgiver tid til å vurdere og eventuelt lage en ny plan som forbyr denne type utnyttelse. I Rt. 1970 s. 67

(Strandlovdommen) var byggeforbudet i et 100 meters belte fra sjøen vedtatt ved midlertidig lov av 25. juni 1965 nr. 5, for å gi lovgiver tid til å vedta arealdisponeringsplaner hvor strandstrekningen var med. Utviklingen med stadig bebyggelse av strandsonen gjorde at det hastet å innføre forbud mot bebyggelse slik at man ikke kunne vente med forbudet til en arealdisponeringsplan var klar. Den midlertidige loven hindret spredt og tilfeldig bebyggelse uten samlet plan.

Naturvernlovens § 18, 4. ledd er et eksempel på en bestemmelse som hjemler muligheten til å foreta midlertidige inngrep. Denne bestemmelsen gir myndighetene rett til å treffe vedtak om midlertidig fredning og bestemmelsen har til formål å hindre at et område utnyttes før man rekker å vedta et fredningsvedtak.

Når et forbud er begrenset i tid er dette et moment som taler for at inngrepet ikke er vesentlig. Hvis forbudet følges opp med en lovhjemmel som ikke er midlertidig vil ikke dette momentet ha noen vekt i det forbudet blir evigvarende. Spørsmålet er om domstolene kan ta i betraktning at det er sannsynlig at den midlertidige lov blir fulgt opp med en lovhjemmel. På den ene side er dette av stor betydning for vesentligheten av rådgighetsinnskrenkningen, men på den annen side er dette et hypotetisk forhold som det er bedre at blir gjenstand for selvstendig prøvelse. I Rt. 1970 s. 67 (Strandlovdommen) var det forhold at byggeforbudet var midlertidig, et av i alt to forhold som ble tillagt vekt når Høyesterett kom til at erstatning ikke skulle tilkjennes. Høyesterett uttalte på s. 73 at dette har ”avgjørende vekt” sammen med momentet om formålet med reguleringen. Høyesterett mente at den ikke kunne vurdere hva som ville skje etter at loven gikk ut på dato. Dette må eventuelt være gjenstand for en selvstendig prøvelse. Det domstolen dermed skulle prøve var om byggeforbudet, som hadde en varighet på 5 år etter den midlertidige lov, var en rådgighetsinnskrenkning som var vesentlig. At innskrenkningen var tidsbegrenset, var et forhold som gjorde den mindre vesentlig.

Når Høyesterett i Rt. 1970 s. 67 (Strandlovdommen) legger avgjørende vekt på dette momentet så kan det spørres om resultatet ville blitt det samme hvis inngrepet allerede på

domstidspunktet var varig. Hvis Høyesterett skulle gitt erstatning til alle grunneierne som byggeforbudet rammet, ville det medført store utgifter for staten i det det var og er ganske mange som berøres av dette inngrepet. Og når reguleringen ivaretar så viktige samfunnsmessige hensyn, som å holde strandsonen åpen for allmennheten, tyder det på at resultatet ville blitt det samme om Strandloven ikke var midlertidig.

I Rt. 1979 s. 971 (Rønnåsmyra I) ble en eiendom midlertidig fredet med hjemmel i naturvernlovens § 18, 3. ledd (nåværende § 18, 4. ledd). På tidspunktet for domsavsigelsen i Høyesterett var det vedtatt at vernevedtaket skulle gjøres endelig, men Høyesterett uttalte at den kun kan vurdere det midlertidige vedtak og om dette gir grunnlag for erstatning i det det er dette som er oppe til doms, se tvistelovens § 1-3.<sup>37</sup> I denne saken ble det gitt erstatning for tapte investeringer til tross for at inngrepet var midlertidig. Høyesterett, på s. 975, støttet lagmannsrettens uttalelse om *”at helt kortvarige fredninger etter naturvernloven sjelden vil kunne gi grunnlag for erstatningskrav.”* Men Høyesterett påpeker at en midlertidig fredning etter naturvernloven ofte kommer mer uventet og vil være mer spesiell i sin virkning, enn andre typer midlertidige rådighetsinnskrenkninger. Dette kan allikevel ikke gi grunnlag for erstatning mente Høyesterett.

### **5.7. Fordeler ved rådighetsinnskrenkningen**

Ekspropriasjonserstatningslovens § 9 *”føremoner på attverande eigedom”* bestemmer at fordeler som ekspropriasjonsvedtaket fører med seg skal gå til fradrag i vederlaget.<sup>38</sup> Hvor et reguleringsarbeid medfører at en eiendom oppnår fordeler av dette, men samtidig blir samme eiendom påført en rådighetsinnskrenkning, taler gode grunner for at dette kan være et moment som taler mot å tilkjenne erstatning. Et inngrep er mindre tyngende for grunneier hvis han også oppnår fordeler ved reguleringen, ikke kun innskrenkninger.

Rt. 1987 s. 311 (Rambjøra) gjaldt opprettelsen av et landskapsvernområde som innebar at grunneierne tapte muligheten til å selge tomter på i alt 74 dekar. Høyesterett uttalte at det må kunne legges vekt på at eieren har nytet godt av de store utparselleringer som de har kunnet foreta i mange år både før og etter byggeforbudet, men påpeker at dette momentet ikke er avgjørende for resultatet. Det er i dette tilfellet ikke snakk om fordeler grunneier har oppnådd *på grunn av rådighetsinnskrenkningen*, men fordeler som grunneier har fått helt uavhengig av

---

<sup>37</sup> Lov av 17 juni nr. 90 2005. Loven er vedtatt, men har ikke trådt ikraft.

<sup>38</sup> Lov av 6 april nr. 17. 1984.

denne. Dette tyder på at Høyesterett ikke oppstiller et krav om årsakssammenheng mellom fordelene og rådgighetsinnskrenkningen. Det er etter min mening heller ikke riktig å sette et krav om årsakssammenheng, i det hensikten er å vurdere hvor tyngende inngrepet er for grunnieren. Og i denne sammenheng bør alle fordeler kunne tas med i betraktningen.

Gode grunner taler imidlertid for at det må forutsettes at den fordel som skal anvendes som moment mot å gi erstatning er en fordel som grunneieren kan gjøre seg nytte av.

Vurderingsmomentet er som nevnt hvor tyngende inngrepet føles for den konkrete grunneier. Det er dermed rimelig at fordeler som den konkrete grunneier ikke kan gjøre seg nytte av ikke tillegges relevans. Det foreligger slik jeg kan se ingen rettspraksis som berører denne problemstillingen.

## **6. Momenter som ikke er lagt til grunn i rettspraksis**

### **6.1. Hensynet til folks holdning til naturvern**

Odd Einar Dørum uttalte på Stortinget våren 1981 at rettspraksis som var restriktiv til erstatning ved fredningsregulering, virket uheldig på folks holdning til naturvernet.<sup>39</sup> En rådgighetsinnskrenkning med hjemmel i naturvernloven bør erstattes ut i fra den alminnelige rettsoppfatningen i samfunnet. Dørum argumenterte videre med at det er viktig at erstatningspraksis blir rettferdig for å opprettholde en dialog mellom grunneiere og naturvernmyndigheter. Fleicher er kritisk til dette argument.<sup>40</sup> Han peker på at å tilkjenne erstatning i stor grad for regulering etter naturvernloven, nettopp er å svekke naturvernet. Utstrakt tilkjennelse av erstatning vil medføre at staten sjeldnere kan ta seg råd til å verne til naturvernformål, slik at naturverninteressene taper. Det er denne linjen som er fulgt opp i rettspraksis, se Rt. 1993 s. 321 (Hydalen), hvor det legges vekt på at et erstatningsansvar kan bidra til å avskrekke lovgiver og forvaltningen fra å gjennomføre et samfunnsmessig ønskelig natur- og miljøvern. Og siden naturvern er særlig beskyttet ved Grunnlovens § 110 b viser dette at hensynet til naturvern må veie tungt. Dørums linje ble fulgt opp med en lovendring i 1985 som førte til innføring av nvl. § 20 som gir rett til erstatning ved fredning til naturreservat (nvl. §§ 8 og 9) og naturminne (nvl. § 11). For de øvrige typer reguleringer til naturvernformål, skal spørsmålet løses ut fra ”*alminnelige rettsgrunnsetninger*”, jfr. naturvernlovens § 20 b og Høyesterett har som vi har sett, lagt seg på en restriktiv linje.

---

<sup>39</sup> I St. forh. 6. mai 1981.

<sup>40</sup> Fleicher: ”Plan- og bygningsretten” s. 580 ff.

## **6.2. Den pønale tålegrensevurdering**

I en artikkel av Stavang fremmer forfatteren et forslag om en regel som tilkjenner erstatning hvis kostnadene ved fredningsvedtaket er større enn nytten eller at de enkelte forbud er unødvendig omfattende i forhold til formålet med fredningen.<sup>41</sup> Denne regelen kaller forfatteren den pønale tålegrensevurdering. På denne måte vil staten kunne hindre erstatningsutbetalinger ved å overholde kravene til å utrede fredningsplanene. Regelen vil også forhindre at naturforvaltningen blir preget av entusiasme for sin reguleringsoppgave og regulerer mer enn nødvendig. Å vurdere nytten av reguleringen opp mot kostnadene eller å vurdere om forbudet er for omfattende i forhold til formålet finnes det ikke eksempler på i rettspraksis. Høyesterett har ansett dette for å være forvaltningens oppgave. I Rt. 1993 s. 321 (Hydalen) uttaler Høyesterett at den ikke hadde som oppgave å vurdere nødvendigheten av vedtaket fordi dette var det opp til forvaltningen å vurdere. Domstolen skal altså ikke vurdere om forvaltningen har vurdert nytte og kostnader ved vedtaket eller om vedtaket oppfyller formålet. Det har heller aldri blitt tillagt vekt i rettspraksis at det kan være et problem at naturforvaltningen blir for entusiastiske overfor sin oppgave og således overregulerer.

## **6.3. Erstatning som surrogat for forsikring**

I samme artikkel anfører Stavang at det bør være et moment i erstatningsvurderingen hvorvidt et vedtak slår tilfeldig ut.<sup>42</sup> Stavang mener det bør utbetales erstatning i de tilfeller et vernevedtak slår tilfeldig ut som et surrogat for forsikring. Resonnementet er at man alltid ønsker å forsikre seg for å slippe en risiko. Det er ikke mulig å innføre en privat forsikringsordning på dette området fordi grunneierne vet mer om risikoen for at eiendommen reguleres og verdien på eiendommen enn et forsikringsselskap. Det offentlige kan heller ikke selge forsikring for dette fordi det er det offentlige som styrer hvorvidt risikoen skal inntre. Dermed er erstatning i etterkant den eneste forsikringsordning som vil fungere. Stavang mener videre at erstatning bør gis til de som ikke har råd til å forsikre seg mot slike tap.

Etter min mening stiller ikke risikoen for en rådighetsinnskrenkning seg annerledes enn en hvilken som helst annen risiko som investorer må ta. Man kan si at en grunneier er en investor på lik linje med de som investerer i annet enn fast eiendom. Investorer er for eksempel ofte avhengig av offentlige godkjenninger og det er en risiko for at investorene ikke får

---

<sup>41</sup> Stavang: "Bør vi bygge på alminnelige rettsgrunnsetninger? (...)" s. 238.

<sup>42</sup> Stavang: "Bør vi bygge på alminnelige rettsgrunnsetninger? (...)" s. 236 og 237.

godkjennelse. En investering innebærer ofte en form for risiko som man ikke kan forsikre seg mot. Det virker dermed litt unaturlig og innføre et surrogat for forsikring akkurat for denne investeringstypen.

#### **6.4. Den kompensatoriske tålegrense**

I Stavangs artikkel peker forfatteren på faren for at grunneiere investerer mer enn samfunnsøkonomisk ønskelig i eiendommen på grunn av ønske om større erstatning.<sup>43</sup> Da Stavang argumenterer for at staten i større grad enn i dag utbetaler erstatning, mener han dette kan løses ved at erstatning kun utbetales i de tilfeller hvor grunneieren har investert på en samfunnsøkonomisk fornuftig måte i eiendommen. Denne regelen kaller han den kompensatoriske tålegrense. Rettspraksis har aldri forsøkt å bøte på dette problemet siden erstatning utbetales i så liten grad at det er lite sannsynlig at det vil bli et problem at grunneiere overinvesterer i håp om å få utbetalt store erstatningssummer.

Etter min mening er det lite sannsynlig at grunneiere investerer ufornuftig i håp om å få erstatning for dette på grunn av en rådighetsinnskrenkning. Det ligger så mange usikre elementer knyttet til en slik erstatningsutbetaling at den grunneier som investerer med tanke på dette, tar en stor risiko for å få noe igjen for det. I tillegg sitter man da igjen med en ufornuftig utnyttelse av eiendommen.

#### **6.5. En eventuell endring av naturvernloven**

I NOU 2004: 28 er det fremsatt forslag om å endre erstatningsregelen for nasjonalparker, landskapsvernområder og i de tilfeller hvor myndighetene verner midlertidig etter § 18, 4 ledd slik at det *skal* tilkjennes erstatning. Erstatningsregelen blir da likelydende for alle fredningsformene i naturvernloven. Forslaget begrunnes med at fredning til landskapsvernområder, nasjonalparker og midlertidig vern kan ramme like hardt som de øvrige fredningsformene og det er derfor urimelig og ha forskjellige erstatningsregler. På den annen side påpekes det at det harmonerer dårlig med den restriktive erstatningspraksis for øvrige typer rådighetsinnskrenkninger og innføre en slik regel. Allikevel kommer utvalget til følgende konklusjon: ”Etter en samlet vurdering foreslår utvalget felles erstatningsregler for alle vernekategorier basert på at det gis erstatning for økonomisk tap som vedkommende

---

<sup>43</sup> Stavang: ”Bør vi bygge på alminnelige rettsgrunnsetninger? (...)” s. 238.



*grunneier eller rettighetshaver blir påført ved at verneforskriften medfører begrensninger i igangværende bruk.”<sup>44</sup>*

Forslaget innebærer altså en begrensning til de tilfeller hvor det er inngrep i den igangværende bruk.

## **7. Forholdet til EMK P 1-1**

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) inneholder en artikkel om ”protection of property” som er inntatt i konvensjonens første tilleggsprotokoll art. 1 (P 1-1).

Bestemmelsen lyder som følger:

*”Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law.”*

*”The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties.”*

En behandling av eiendomsvernet etter EMK P 1-1 faller som nevnt utenfor oppgaven i det oppgaven drøfter erstatningsspørsmålet etter prinsippet i Grunnlovens § 105. Da EMK er inkorporert i norsk lov ved menneskerettslovens § 2 er P 1-1 en tolkningsfaktor for saker som drøfter erstatningsspørsmålet ved rådgighetsinnskrenkninger.<sup>45</sup> Jeg velger derfor kort å behandle eiendomsvernet i EMK P 1-1.

### **7.1. Hvilken rolle har EMK som rettskilde i Norge?**

EMK er gjort til norsk rett ved inkorporasjon, dvs. at det i lovs form, se menneskerettslovens § 2, er fastsatt at EMK skal gjelde som norsk lov. EMK har dermed samme rettskildemessige vekt som norsk lov. Ved motstrid mellom EMK og norsk lov som ikke har grunnlovsrang, bestemmer menneskerettslovens § 3 at EMK går foran. Dette utgangspunkt må modifiseres av presumsjonsprinsippet som sier at norsk rett skal formodes å være i overensstemmelse med folkeretten så langt det går. Det er dermed klart at EMK P 1-1 er en del av norsk rett og

---

<sup>44</sup> NOU 2004: 28 s. 430.

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

relevant hjemmel for erstatningsspørsmålet ved rådighetsinnskrenkninger.<sup>46</sup> Når vi skal finne det nærmere innhold i P 1-1 må vi legge til grunn den samme tolkning som EMD har gjort.

## **7.2. Innholdet i EMK P 1-1**

### **7.2.1. Sporrong og Lönnroth vs. Sverige**

I dommen Sporrong og Lönnroth vs. Sverige er det første gang EMD definerer innholdet i P 1-1s ordlyd. Dommen inneholder også flere prinsipielle uttalelser om hvordan reglene skal tolkes.<sup>47</sup>

Sporrong og Lönnroth-dommen omhandler to eiendommer i Stockholm som ble utsatt for ekspropriasjonstillatelse og byggeforbud. For Sporrongs vedkommende var ekspropriasjonstillatelsen og byggeforbudet i kraft i henholdsvis 25 og 23 år, og for Lönnroths vedkommende i henholdsvis 12 og 8 år. Vedtakene medførte at det ble vanskelig å leie ut, pantsette og selge eiendommene. Lönnroth fikk også avslag på søknad til kommunen om å pusse opp.

EMD uttalte at den første regelen i P 1-1 er den prinsipielle regel som inneholder et krav om respekt og denne er kommet til uttrykk i første ledd første setning. Denne er generell og kommer således til anvendelse på alle typer inngrep. Den andre regelen står i første ledd andre setning og kalles avståelsesregelen. Denne regulerer i hvilke tilfeller staten kan overta eiendomsretten, altså i hvilke tilfeller ekspropriasjon kan foretas. Den tredje regelen, kontrollregelen, står i andre ledd og regulerer hva som er lovlig kontroll av fast eiendom. Det er denne regelen som regulerer hvor langt myndighetene kan gå i å pålegge rådighetsinnskrenkninger.

For min oppgave er det prinsippregelen og kontrollregelen som er relevant. Ved rådighetsinnskrenkninger skal dette først og fremst vurderes etter kontrollregelen i andre ledd, men hvis tilfellet faller utenfor ordlyden der må det vurderes om innskrenkningen er i strid med prinsippregelen i første ledd første punktum. Avståelsesregelen faller som utgangspunkt utenfor i det denne regulerer ekspropriasjonstilfellene. I Sporrong og Lönnroth-dommen vurderte domstolen imidlertid også om det forelå en de facto ekspropriasjon som dermed

---

<sup>46</sup> Møse: "Menneskerettigheter" s. 171-186.

<sup>47</sup> Appl. no. 715/75; 7152/75.

kunne falle inn under etter avståelsesregelen. Det vil si at domstolen så på realitetene i saken for å finne ut om tilfellet kunne likestilles med en ekspropriasjon. Rådighetsinnskrenkninger som er så tyngende at de kan likestilles med en ekspropriasjon kan altså omfattes også av avståelsesregelen. EMD legger her til grunn en vurderingsmåte som er lik den vurdering Høyesterett foretok i Rt. 1978 s. 442 (Lamyra).

### **7.2.2. Nyere EMD-praksis om innholdet i EMK P 1-1**

Nyere praksis fra EMD viser at domstolen ikke lengre legger avgjørende vekt på skille mellom de tre reglene som ble presisert i Sporrong og Lönnroth-dommen. Nå legges det ikke vekt på hvilken type inngrep som er foretatt, slik at det er det samme som vurderes uavhengig av hvorvidt det foreligger en ekspropriasjon eller en rådighetsinnskrenkning. Nyere dommer viser at det som nå skal vurderes, for det første er hvorvidt inngrepet tilfredstiller lovkravet, om inngrepet tjener et legitimt formål, og om formålet fremstår som proporsjonalt i forhold til den betydning det får for klager. Se blant annet Draon-saken hvor domstolen i vurderingen av om inngrepet var ”*justified*” vurderte om inngrepet var ”*provided for by law*”, ”*in the public interest*” og tilsist ”*the proporsjinality of the interference*”, se punkt 73 til 86 i dommen.<sup>48</sup> At det er dette som er vurderingstemaet legges også til grunn i en artikkel av Solheim hvor forfatteren trekker dette ut av nyere EMD-dommer.<sup>49</sup> Det er dermed disse tre vurderingstemaene som er relevante for hvorvidt en rådighetsinnskrenkning er i strid med EMK P 1-1. Allikevel bør skillet mellom ekspropriasjon og rådighetsinnskrenkning ha betydning i den forstand at det skal mer til for å anse et inngrep som proporsjonalt ved ekspropriasjon. Dette er et større inngrep slik at flere fordeler må begrunne en ekspropriasjon for at det skal anses å overholde proporsjonalitetskravet.

### **7.3. Krav om erstatning for rådighetsinnskrenkninger etter EMK P 1-1**

Rådighetsinnskrenkninger er ikke erstatningsbetingende etter EMK P 1-1. Se blant annet EMD-dommen *Ansay et Autres v. Turquie* hvor klageren hadde fått byggetillatelse på sin eiendom.<sup>50</sup> Denne tillatelsen ble så trukket tilbake med den begrunnelse at eiendommen var regulert til skogområde og dermed ikke kunne bebygges. For det tap dette medførte fikk ikke klageren noen kompensasjon. EMD fant ikke krenkelse av P 1-1 fordi formålet med reguleringen, å ivareta naturvern hensyn, gjorde at inngrepet var proporsjonalt.

---

<sup>48</sup> Appl. no. 1513/03.

<sup>49</sup> Solheim: ”Konsesjonsbetinget eiendomsavståelse og Den europeiske menneskerettskonvensjon” på s. 26-27.

<sup>50</sup> Appl. no. 49908/99.

I dommen *Mari Hutten-Czapska v. Poland* hadde klageren, en utleier, sammen med 100.000 andre utleiere, blitt utsatt for lovgivning som innebar en begrensning av utleiernes rettigheter.<sup>51</sup> Blant annet ble muligheten for oppsigelse av leietakere begrenset og det ble satt en lovbestemt grense for tillatt leie. Utleierne hadde ikke mottatt kompensasjon for det tap de led. Formålet med lovgivningen var å bøte på problemet med akutt mangel på leiligheter til en pris folk hadde råd til. Domstolen uttalte at den i mange lignende saker tidligere ikke hadde funnet krenkelse av P 1-1. I dette tilfelle forelå krenkelse i det inngrepet ikke var proporsjonalt siden inngrepet var såpass tyngende for utleierne i forhold til fordelene som leietakerne nødt godt av.

Som vi ser kan en rådighetsinnskrenkning som ikke blir erstattet av myndighetene både være en krenkelse av EMK P 1-1 og et lovlig inngrep i forhold til denne bestemmelsen. Hvorvidt erstatning blir gitt er et moment i proporsjonalitetsvurderingen både etter kontrollregelen og etter prinsippregelen. Hva som skal til for at en rådighetsinnskrenkning er i strid med EMK P 1-1, og hvilke momenter som er relevante i denne vurderingen går jeg ikke nærmere inn på.

---

<sup>51</sup> Appl. no. 53014/97.

## **8. Kildehenvisning**

### **8.1. Bøker**

- Aschehoug, T. H: "Norges nuværende Statsforfatning". Kristiania. Bind 3. 2. utgave. 1893 s. 74.
- Buskerud, Margrethe: "Beskyttelse av eiendomsretten i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon – med linjer til norsk rett". Oslo. 1995.
- Castberg, Frede: "Norges Statsforfatning". Oslo. Bind II. 3. utgave. 1964 s. 252 ff.
- Fleicher, Carl August: "Plan og bygningsretten" Oslo.1992 s. 580 ff.
- Knudsen, Øystein: "Innføring i ekspropriasjons- og skjønnsrett". Oslo. 1997.
- Morgenstjerne, Bredo "Lærebok i den norske statsforfatningsret". Oslo. Bind 2. 3. utgave. 1927 s. 390.
- Møse, Erik: "Menneskerettigheter". Oslo. 2002 s.171-186.

### **8.2. Artikler**

- Aasland, Gunnar: "Erstatningsspørsmålet ved fredning etter naturvernloven". Lov og Rett. 1977 s. 339-358.
- Innjord, Frode: "Erstatning for rådhetsinnskrenkninger etter naturvernloven." NOU 2004: 28. – lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold. Vedlegg 6.
- Skoghøy, Jens Edvin A: " Rådighetsinnskrenkninger og erstatning". Lov og Rett. 1995 s. 213- 234.
- Solheim, Stig: "Angrep på den private eiendomsrett – en kommentar til Bjørn Stordrange". Lov og Rett. 2006 s. 633-635.
- Solheim, Stig: "Konsesjonsbetinget eiendomsavståelse og Den europeiske menneskerettskonvensjon". Tidsskrift for eiendomsrett. 2006 nr. 1 s. 22-41.
- Stavang, Endre: "Bør vi bygge på alminnelige rettsgrunnsetninger? – et kritisk blikk på naturvernloven § 20 b". Lov og Rett. 2000 s. 228-242.
- Stordrange, Bjørn: "Statlige myndigheter og domstoler angriper den private eiendomsrett". Lov og Rett. 2006 s. 181- 184.
- Tjomsland, Steinar: "Erstatning for rådhetsinnskrenkninger 36 år etter Strandlovdømmen. Noen strøtanker". Lov og Rett. 2006 s 397-406.

### **8.3. Lovregister**

- Grunnloven 17. mai 1814.
- Lov om laks- og innlandsfisk 15. mai 1992 nr. 47.
- Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) 16. april 1999 nr. 30.
- Lov om naturvern 19. juni 1970 nr. 63.
- Plan og bygningslov 14. juni 1985 nr. 77.
- Lov om svensk reinbeiting i Norge og norsk reinbeiting i Sverige (Reinebeiteloven) 9. juni 1972 nr. 31.
- Lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) 17. juni 2005 nr. 90.
- Veglov 21. juni 1963 nr. 23.

#### **8.4. Forarbeider**

- Stortingsforhandling 6. mai 1981 s. 3190-1.
- Ot. prp. nr. 51 (1990 -91) (endringslov) Pkt. 2.1 Gjeldende rett – lovendringen fra 1985.
- NOU 2003: 20 punkt 8.3: ”Hvis eiendommen er delvis bebyggt, kan grunneieren ved regulering til slike formål som nevnt i § 42 første ledd første punktum kreve innløsning dersom eiendommen ikke lenger kan drives regningsvarende.”
- NOU 2004: 28 punkt 18.11: ”Utvalgets samlede vurderinger og forslag” s. 430.

#### **8.5. Høyesterettspraksis**

- Rt. 1918 s. 402 (Den store konsesjonsdommen).
- Rt. 1970 s. 63 (Strandlovdommen).
- Rt. 1973 s. 705 (Krokedal).
- Rt. 1976 s. 718 (Ørstadelva).
- Rt. 1978 s. 442 (Lamyra).
- Rt. 1979 s. 971 (Rønnåsmyra I).
- Rt. 1980 s. 94 (Fiskumvann).
- Rt. 1982 s. 850 (Arekilen).
- Rt. 1986 s. 403.
- Rt. 1987 s. 80 (Rønnåsmyra II).
- Rt. 1987 s. 311 (Rambjøra).
- Rt. 1988 s. 890 (Jærstrendene).

- Rt. 1989 s. 1339 (Biliåsen).
- Rt. 1992 s. 217 (Ulvålkjølen).
- Rt. 1993 s. 321 (Hydalen).
- Rt. 2004 s. 1092.
- Rt. 2004 s. 1985.
- Rt. 2005 s. 469.
- Rt. 2005 s. 607.

#### **8.6. Internasjonale konvensjoner**

- FNs Verdenserklæring (Universal Declaration of Human Rights) 10. desember 1948
- Den europeiske menneskerettskonvensjon med protokoller (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) Rome, 4. november 1950
- Europakonvensjonen 4. november 1950
- Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter med protokoller (International Covenant on Civil and Political rights) 16. December 1966

#### **8.7. EMD praksis**

- Eur. Court. H. R., Sporrang and Lönnroth v. Sweden. Judgement of September 23, 1982. Appl. no. 715/75; 7152/75
- Eur. Court. H. R. Draon v. France. Judgement of October 6, 2005. Appl. no. 1513/03
- Eur. Court. H. R., Hutten-Czapska v. Poland. Judgement of June 19, 2006, Appl. no. 35014/97
- Eur. Court. H. R., Ansay et Autres v. Turquie. Judgement of April 2, 2006. Appl. no. 49908/99.