



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Fylkesmannen i Oslo og Viken
Postboks 325
1502 MOSS

Deres ref
20/1427

Vår ref
20/3713-7

Dato
10. september 2020

Departementets vedtak - klage over ekspropriasjonsvedtak - gnr. 18 bnr. 1-4 - Eidsvoll kommune - plan- og bygningsloven § 16-2

Vi viser til oversendelsesbrev fra Fylkesmannen i Oslo og Viken datert 26. juni 2020, samt vår foreløpige tilbakemelding i brev datert 6. juli 2020. Saken gjelder klage over Eidsvoll kommunestyre sitt vedtak av 10. desember 2019 om ekspropriasjon av deler av gnr. 18 bnr. 1-4 for bygging av ny skole og kollektivfelt i henhold til reguleringsplan nr. 0237262000 (Områdeplan for Vilberg-området).

VEDTAK

Klagen tas ikke til følge. Kommunal- og moderniseringsdepartementet stadfester Eidsvoll kommunestyre sitt vedtak av 10. desember 2019 om ekspropriasjon av deler av eiendommen gnr. 18 bnr. 1-4 etter plan- og bygningsloven § 16-2 første ledd. Departementets vedtak kan ikke påklages videre, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Sakens bakgrunn

Saken forutsettes kjent for partene, og departementet vil derfor kun redegjøre for hovedpunktene.

Kommunestyret i Eidsvoll kommune fattet vedtak 10. oktober 2017 om ny områdereguleringsplan for Vilberg-området (planID 0237262000). Planen dekker et areal på 388 dekar og legger til rette for bygging av ny Vilberg barneskole på Tynsåkjordet. I tillegg åpner planen for videreutvikling av eksisterende Vilberg ungdomskole innenfor dagens skoleområde, omdisponering av eksisterende Vilberg barneskole til område for boligformål, fortetting av to eksisterende boligområder, samt utbedring av eksisterende vegnett og kryss.

Postadresse
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo
postmottak@kmd.dep.no

Kontoradresse
Akersg. 59
www.kmd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 858

Avdeling
Bolig- og
byggningsavdelingen

Saksbehandler
Eirik Dragsund
22 24 70 74

Fylkesmannen i Oslo og Akershus (nå Oslo og Viken) hadde innsigelse til planens felt BU3, lokaliseringen av den nye barneskolen. Plansaken ble derfor oversendt Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) for endelig avgjørelse. KMD godkjente planen i vedtak av 20. desember 2018, med hjemmel i plan- og bygningsloven (pbl.) § 12-13 andre ledd.

Kommunestyret i Eidsvoll kommune fattet 10. desember 2019 vedtak om ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplanen overfor eier av eiendommen gnr. 18 bnr. 1-4 i Eidsvoll kommune.

Advokat Knut Macdonald Aursnes påklaget vedtaket, på vegne av grunneier Nils Egil Søvde, i brev datert 3. januar 2020. Klager anfører i hovedsak at kommunens ekspropriasjonsvedtak er ugyldig som følge av innholdsmangler og saksbehandlingsfeil, jf. fvl. § 41. Det anføres at inngrepet verken er nødvendig eller forholdsmessig, jf. vilkårene i oreigningslova (orl.) § 2.

Formannskapet og kommunestyret i Eidsvoll kommune behandlet klagen i møter 3. og 10. mars 2020. Klagen ble ikke tatt til følge, og saken ble oversendt til Fylkesmannen for endelig klagebehandling den 13. mars 2020.

Fylkesmannen sendte saken til KMD den 26. juni 2020, med anmodning om at departementet selv skulle ta saken til behandling, eventuelt oppnevne en settefylkesmann. Departementet vurderte anmodningen og kom på bakgrunn av helheten i saken frem til at saken skal behandles av departementet. Partene ble orientert om vår avgjørelse i brev av 6. juli 2020.

Advokat Stine Jarslett har på vegne av Eidsvoll kommune inngitt merknader i brev av 17. juli 2020 og brev av 13. august 2020. Advokat Aursnes har på vegne av grunneier inngitt ytterligere merknader til klagen i brev av 18. juni 2020 og 13. juli 2020. Fylkesmannen innga uttalelse som jordlovsmyndighet i brev av 13. august 2020.

Departementets vurderinger

1. Innledende bemerkninger om klagebehandlingen

Klagen av 3. januar 2020 ble fremsatt i rett tid, og vilkårene for å behandle saken som klagesak er oppfylt, jf. fvl. §§ 28 og 29.

Departementet skal ta stilling til om Eidsvoll kommune sitt vedtak 10. desember 2019 om ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan er gyldig. Vår kompetanse til å behandle klagen følger av fvl. § 34. Ved behandlingen kan departementet prøve alle sider av saken. Vi kan også ta hensyn til nye omstendigheter. Ved prøving av kommunale vedtak skal det legges stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn., jf. fvl. § 34 andre ledd.

Kommunen har i sine merknader i brev av 17. juli 2020 innledningsvis stilt spørsmål ved om departementets henvisning til orl. § 12 første ledd andre punktum i brev av 6. juli 2020, som begrunnelse for selv å ta saken til behandling, er treffende, ettersom bestemmelsen ikke kommer til anvendelse i saker etter pbl. § 16-2, jf. pbl. § 16-2 fjerde ledd siste punktum.

Departementet ser at vårt brev av 6. juli 2020 kan forstås slik. Det er uheldig at det ikke uttrykkelig fremgikk av vårt brev hvilke forhold vi la vekt på da vi valgte å be Fylkesmannen om en eventuell uttalelse etter orl. § 12 første ledd andre punktum. Vi viser til rundskriv H-14/02 punkt 3.6 om utredningsplikten i ekspropriasjonssaker:

"Hvor omfattende utredninger som må foretas, må ses i forhold til den enkelte sak. Der vedtaket gjøres i medhold av reguleringsplan eller bebyggelsesplan, vil utredningsplikten normalt anses oppfylt gjennom planbehandlingen. Det kan likevel være nødvendig med utredninger dersom ikke planbehandlingen i særlig grad har gått inn på konsekvensene av de aktuelle planene. Det samme gjelder der det er gått lang tid og/eller forholdene har endret seg."

I ekspropriasjonssaken har det oppstått en uenighet om hvordan departementets endelige vedtak i plansaken skal forstås. Temaet for Fylkesmannens innsigelse i plansaken var dyrkbar mark, og de omtvistede formuleringene i departementets vedtak knytter seg også til dyrkbar mark. Kommunen har ikke detaljregulert ennå. Selv om pbl. § 16-2 fjerde ledd siste punktum gjør unntak fra plikten til å innhente uttalelse fra Fylkesmannen som jordlovsmyndighet, mente departementet at utredningsplikten og hensynet til sakens opplysning tilsa at departementet ba Fylkesmannen om en eventuell uttalelse. Fylkesmannen hadde for øvrig i sin uttalelse av 13. august 2020 ingen ytterligere merknader i saken.

Departementet finner etter dette at utredningsplikten er ivaretatt og klagesaken kan tas til behandling.

2. Hjemmelen for ekspropriasjon er plan- og bygningsloven § 16-2

Det rettslige grunnlaget for kommunens ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan er pbl. § 16-2 første ledd første punktum, som lyder: *"Kommunestyret kan foreta ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan"*.

Det er en forutsetning for ekspropriasjon at reguleringsplanen er vedtatt i henhold til pbl. kapittel 12. I praksis er det lagt til grunn at reguleringsplanen må være endelig, jf. departementets rundskriv H-14/02 punkt 6.1. Før kommunestyret fatter sitt vedtak skal saken være best mulig klarlagt, og de som inngrepet retter seg mot skal ha fått mulighet til å uttale seg. Ved ekspropriasjon etter plan- og bygningsloven gjelder for øvrig oreigningslovas bestemmelser, så langt de passer, jf. orl. § 30 nr. 24.

Det er ikke omtvistet i saken at det omsøkte inngrepet er omfattet av reguleringsplanen, og at pbl. § 16-2 gir hjemmel for ekspropriasjon til gjennomføring av planen. Kommunens

ekspropriasjonsvedtak er gjort innen tiårsfristen i pbl. § 16-2 første ledd siste punktum, og grunneier har vært forhåndsvarslet med anledning til å gi uttalelse.

Slik departementet forstår advokat Aursnes, anfører klager at ekspropriasjonen ikke er nødvendig og forholdsmessig for delområde BU3, jf. vilkårene i orl. § 2, og at kommunens begrunnelse for at vilkårene er oppfylt er mangelfull, jf. orl. § 12 og fvl. §§ 24 og 25. Det anføres på denne bakgrunn at vedtaket er ugyldig som følge av innholdsmangler og saksbehandlingsfeil, jf. fvl. § 41.

Vurderingstemaet for departementet blir om kommunens vedtak er gyldig, herunder om ekspropriasjonsinngrepet var nødvendig og forholdsmessig, jf. or. § 2.

3. Kommunestyrets ekspropriasjonsvedtak av 10. desember 2019 er gyldig

Det følger av orl. § 2 første ledd at samtykke til ekspropriasjon kun kan gis "*så langt det trengs til eller for*" realiseringen av ekspropriasjonsformålet. Videre følger det av bestemmelsens andre ledd at samtykke kun kan gis dersom "*det må reknast med at inngrepet tvillaust er til meir gagn enn skade*". Bestemmelsen oppstiller en nødvendighetsbegrensning og en forholdsmessighetsbegrensning. Det er antatt i juridisk litteratur at vilkåret i første ledd ikke har noen selvstendig betydning ved siden av den interesseavveiningen som må foretas etter bestemmelsens andre ledd, jf. Keiserud og Bjella, *Oreigningsloven*, 3. utg., 2015, s. 29.

Bestemmelsens andre ledd legger opp til en konkret avveining av de motstående interessene i saken, der ulempene som påføres grunneier eller rettighetshaver ("skade") må avveies mot de samfunnsmessige fordelene som oppnås ved inngrepet ("gagn"). Uttrykket "skade" må forstås i vid betydning og omfatter både de generelle og de spesielle ulempene ved ekspropriasjonen. Det skal tas hensyn til de individuelle skadene som den berørte grunneier eller rettighetshaver vil få. Det er videre et ufravikelig krav at det er hensynet til samfunnet som tilsier ekspropriasjon ("tvillaust"). Uttrykket "tvillaust" er ment som et beviskrav, og ikke et krav om kvalifisert interesseovervekt, jf. Rt. 2009 s. 1142. Det er likevel antatt i juridisk litteratur at det må foreligge en viss grad av interesseovervekt, jf. Keiserud og Bjella, *Oreigningsloven*, 3. utg., 2015, s. 95.

Når ekspropriasjonsinngrepet skal sikre gjennomføring av reguleringsplan, er det i rettspraksis lagt til grunn at det "normalt" ikke er plass for en selvstendig vurdering av inngrepets nødvendighet og forholdsmessighet, jf. Rt. 1998 s. 416 og Rt. 1999 s. 513. Begrunnelsen for dette er at de nødvendige vurderingene vanligvis har vært foretatt i forbindelse vedtakelsen av reguleringsplanen. Unntaket er dersom det foreligger spesielle forhold i saken som tilsier behov for ytterligere vurderinger enn de som allerede er foretatt. Eksempler på slike forhold er der forholdene i saken har endret seg etter at reguleringsplanen ble vedtatt, eller dersom det kan reises tvil om reguleringsplanens gyldighet, jf. rundskriv H-14/02 s. 11.

Klager anfører at det foreligger slike spesielle forhold i denne saken. Slik departementet forstår advokat Aursnes, anfører klager at departementets vedtak av 20. desember 2018 forutsetter at kommunen reparerer mangler ved begrunnelsen for størrelsen på delområde BU3 gjennom detaljregulering, herunder om arealet kunne ha vært mindre. Klager anfører at formuleringene i departementets vedtak og det faktum at det ikke er foretatt en detaljregulering, utgjør slike spesielle forhold som rettspraksis og juridisk litteratur omtaler. Videre innebærer de nye forholdene etter klagers oppfatning at kommunen skulle ha foretatt en selvstendig vurdering av nødvendighet og forholdsmessighet i forbindelse med ekspropriasjonsvedtaket. Klager anfører at en slik vurdering ikke er foretatt, at vilkårene i orl. § 2 ikke er oppfylt, og at kommunens vedtak derfor er ugyldig på grunnlag av saksbehandlingsfeil, jf. fvl. § 41. Klager mener, slik departementet forstår det, særlig at vurderingene av framtidig elevgrunnlag, nødvendig bruksareal per elev, fotavtrykket til skolen og flerbrukshallen, behovet for parkering og det totale arealbehovet er mangelfullt og til dels misvisende begrunnet i plansaken og i ekspropriasjonssaken.

Kommunen har i saksfremlegget til kommunestyret 10. mars 2020, og i etterfølgende merknader til departementet 13. august 2020, kommentert klagers anførsler. Det vises til at pbl. § 16-2 også omfatter ekspropriasjon med grunnlag i områdereguleringsplaner, at det ikke er en forutsetning at detaljregulering foreligger før ekspropriasjonsvedtak kan treffes, at det ble foretatt vurderinger av arealbehovet i forbindelse med vedtakelsen av områdereguleringen, og at det ikke foreligger spesielle forhold som tilsier at det må foretas ytterligere vurderinger av tiltakets nødvendighet og forholdsmessighet enn de som allerede er foretatt. Kommunen har ved klagebehandlingen av ekspropriasjonsvedtaket imidlertid foretatt en ny vurdering av inngrepets nødvendighet og forholdsmessighet, slik at en eventuell saksbehandlingsfeil uansett må anses reparert.

Departementet understreker innledningsvis at flere forhold som klager tar opp, herunder lokalisering av skolen, er endelig avgjort i plansaken. Spørsmålet for departementet er som nevnt om kommunens *ekspropriasjonsvedtak* er gyldig, herunder om det er foretatt en tilstrekkelig vurdering av inngrepets forholdsmessighet og nødvendighet.

Formuleringene i departementets reguleringsvedtak av 20. desember 2018 innebærer ikke rettslige bindende føringer om at usikkerhetene knyttet til arealbehovet for områdene BU3 og SKH4 skal repareres i detaljreguleringen. Dette medfører at departementets vedtak ikke kan anses som spesielle forhold som tilsier at det må foretas en ny vurdering av inngrepets nødvendighet og forholdsmessighet, slik klager har anført. Videre er det, som kommunen påpeker, adgang til å ekspropriere etter områdereguleringsplan med hjemmel i pbl. § 16-2.

Når det gjelder inngrepets nødvendighet og forholdsmessighet, er departementet enig med kommunen i at det normalt er tilstrekkelig med de vurderingene som kommunen har foretatt i forbindelse med vedtakelsen av områdereguleringsplanen. Det fremgår av saksfremlegget til kommunestyrets ekspropriasjonsvedtak 10. desember 2019 at kommunen har vurdert at arealbehovet til tiltakene er totalt ca. 52 dekar og at interesseavveiningen og vurderingen av inngrepets nødvendighet anses oppfylt. For øvrig har kommunen i klagebehandlingen

foretatt en fornyet vurdering av nødvendighet og forholdsmessighet etter orl. § 2, jf. særlig saksfremlegget av 10. mars 2020 s. 6-7. I saksfremlegget og i merknadene til departementet viser kommunen til at det er behov for totalt ca. 47 dekar for skoleformål, blant annet på grunn av tomtens topografi, utforming og grunnforhold. Kommunen viser videre til at det er nødvendig med arealer utover minstekravene fastsatt av Sosial- og helsedirektoratet for å sikre funksjonelle og gode utearealer for elevene, og det må tas høyde for en fortsatt befolkningsvekst og dermed utvidelse av skolen. I tillegg er det behov for arealer til bussholdeplass, gang- og sykkelvei, for å sikre en funksjonell skole. Dette innebærer at kommunen samlet anser det nødvendig å ekspropriere ca. 52 dekar. Som nevnt er det i juridisk litteratur og rettspraksis lagt til grunn at nødvendighetsvilkåret i orl. § 2 første ledd neppe har noen selvstendig betydning ved siden av interesseavveiningen i andre ledd. Departementet kan på denne bakgrunn ikke se at oteigningslova § 2 stenger for at kommunen etter en konkret vurdering har kommet til at det er nødvendig og forholdsmessig med totalt ca. 52 dekar.

Departementet anser etter dette vilkårene i orl. § 2 som oppfylt. Hvordan den nærmere detaljeringen av tiltakene skal foretas er et spørsmål som departementet ikke skal ta stilling til i klagesaken. Ekspropriasjon av grunn og rettigheter må behandles som en sak for seg, uavhengig av gjennomføringen av de enkelte byggetiltakene planen legger opp til.

Klager har videre anført at kommunens ekspropriasjonsvedtak er ugyldig også på grunn av mangelfull begrunnelse for hva som er å anse som påregnelig fremtidig bruk av eiendommen. Kommunen har i klagebehandlingen påpekt at erstatning, herunder hva som kan anses som påregnelig fremtidig bruk, er et spørsmål som skjønnsretten vil ta endelig stilling til, og at det er derfor ikke grunnlag for å anføre at vedtaket på denne bakgrunn er ugyldig. Departementet slutter seg til denne vurderingen.

Etter en samlet vurdering av saken kan departementet ikke se at det foreligger grunnlag for å konstatere at kommunens ekspropriasjonsvedtak er ugyldig. Det fremgår av saksfremlegget at områderegeringsplanen var et resultat av en grundig reguleringsprosess, hvor både klager og andre har fått uttale seg underveis i prosessen, og der departementet har tatt endelig stilling til planen. Vi viser videre til at det er tale om en relativt ny plan, og at forholdene ikke kan sies å ha endret seg siden planen ble vedtatt. Vi bemerker også at kommunen i klageomgangen har foretatt en ny og selvstendig vurdering av vilkårene i orl. § 2, selv om dette ikke anses påkrevd i saken.

4. Departementet stadfester kommunestyrets ekspropriasjonsvedtak av 10. desember 2019

Departementet har kommet til at vilkårene for å ekspropriere var oppfylt, jf. pbl. § 16-2 og orl. § 2. Klagen har etter dette ikke ført frem, og kommunestyrets vedtak stadfestes.

Departementets vedtak kan ikke påklages videre, jf. fvl. § 28 tredje ledd.

Med hilsen

Karen Marie Glad Visnes (e.f.)
avdelingsdirektør

Eirik Dragsund
førstekonsulent

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Advokatfirmaet Macdonald Aursnes v/ advokat Knut Macdonald Aursnes
Advokatfirmaet Mageli v/ advokat Stine R. Jarslett
Eidsvoll kommune