



NORGES HØYESTERETT

Den 26. april 2006 avsa Høyesterett dom i

HR-2006-00700-A, (sak nr. 2005/1728), sivil sak, anke,

Stange kommune

(advokat Johs. Thallaug)

mot

A

(advokat Arne Meltvedt)

S T E M M E G I V N I N G :

- (1) Dommer **Skoghøy**: Saken gjelder fastsettelse av erstatning ved ekspropriasjon av grunn til gjennomføring av en reguleringsplan hvor grunnen er avsatt til ”allmenntillegelig formål – skole/barnehage”. De sentrale spørsmål i saken er om reguleringsplanen skal legges til grunn for erstatningsutmålingen, og hva dette i så fall leder til.
- (2) Steinerskolen på Hedemarken ble etablert i 1984 på Ottestad i Stange kommune. Ottestad inngår i dag i Hamar ”stortettsted”.
- (3) Skolen ble bygd på to parseller som var utskilt fra X gård. Disse parsellene utgjorde til sammen ca. 16,7 dekar og ble ervervet ved kjøpekontrakter av 28. september 1984. Den samlede kjøpesummen for parsellene utgjorde kr 500 000. Ved kjøpet ble kjøperen sikret ”rett til utvidelsesmulighet slik at skolens samlede areal blir på 18–20 da etter at nødvendig medgått veigrunn for planlagt vei ... er fratrasket” når ”oppbyggingen og utviklingen av Steinerskolen på Hedemarken krever det”.
- (4) Steinerskolen på Hedemarken driver grunnskole og videregående opplæring med til sammen ca. 260 elever. Den er godkjent med rett til offentlig tilskudd etter lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar (friskoleloven). Dette innebærer at skolen får driftstilskudd fra staten som tilsvarer 85 % av vanlige driftsutgifter, jf. friskoleloven § 6-1 nr. 1 og § 6-3. Den resterende del av driftsutgiftene dekkes gjennom foreldrebetaling (skolepenger), jf. friskoleloven § 6-2 og § 6-4. Skolen får dessuten et tilskudd til dekning av kapitalutgifter, som for tiden utgjør ca. kr 2 000 per elev per skoleår. Etter friskoleloven § 6-2 og § 6-4 kan skolen ikke utbetale utbytte eller foreta andre former for overføring av overskudd til eierne.

- (5) I tillegg til ordinær grunnskole og videregående skole driver Steinerskolen på Hedemarken grunnskole og videregående opplæring for utviklingshemmede elever med ca. 35 elever, hvor driften er fullt ut offentlig finansiert, jf. friskoleloven § 6-6, og en barnehage med kommunal godkjennelse, som i stor grad er finansiert med offentlige tilskudd.
- (6) I reguleringsplan av 22. mai 2002 ble ikke bare den eiendom Steinerskolen hadde ervervet i 1984, men også et tilgrensende areal på ca. 14,2 dekar, som tilhørte X gård, regulert til "allmenntilgang formål – skole/barnehage". Det er i reguleringsbestemmelsene presisert at arealet "skal nyttes til skole og barnehage med tilhørende anlegg". Bakgrunnen for at det tilgrensende areal av X gård ble tatt med i reguleringen til "allmenntilgang formål – skole/barnehage", var Steinerskolens behov for utvidelse.
- (7) I brev av 10. mars 2003 fremsatte Steinerskolen på Hedemarken et tilbud overfor eieren av X gård – A – om å kjøpe de ca. 14,2 dekar som i reguleringsplanen var avsatt til utvidelse av skolen, for kr 250 per kvadratmeter. Dette tilbudet ble avslått i brev av 17. mars 2003. Etter dette traff Stange kommunestyre 11. februar 2004 vedtak om å "ekspropriere nødvendig grunn av gnr. 7, bnr. 1 og gnr. 9, bnr. 59 X gård i Stange til skoletomt til bruk for Steinerskolen" i henhold til reguleringsplanen. I vedtaket er datoen for reguleringsplanen uriktig oppgitt til 19. mars 2003. Det riktige er 22. mai 2002.
- (8) X gård, som etter ekspropriasjonsinngrepet har ca. 540 dekar dyrket mark, har vært og blir fortsatt benyttet til landbruksdrift. Etter det som er opplyst, har jorda på gården en særlig høy kvalitet. Eiendommen inngår imidlertid ikke i noe sammenhengende landbruksområde, men er omkranset av veger og bebyggelse på alle sider.
- (9) Den 8. mars 2004 begjærte Stange kommune skjønn ved Hedemarken tingrett til fastsettelse av erstatning for blant annet det areal som var vedtatt ekspropriet til bruk for Steinerskolen. Skjønnsbegjæringen omfattet også noen andre grunnerverv som ikke inngår i eller har betydning for denne saken.
- (10) Tingretten avhjemlet skjønn 6. desember 2004. I dette ble erstatningen ut fra arealets bruksverdi til jordbruksformål fastsatt til kr 22,50 per kvadratmeter. Etter denne kvadratmeterprisen vil den samlede erstatning utgjøre ca. kr 320 000.
- (11) A begjærte overskjønn ved Eidsivating lagmannsrett. Overskjønnet ble avhjemlet 20. oktober 2005. I dette ble det lagt til grunn at arealet måtte erstattes ut fra salgsverdien som skoletomt. Denne ble fastsatt til kr 250 per kvadratmeter. Med denne kvadratmeterprisen vil den samlede erstatning utgjøre ca. kr 3 550 000.
- (12) Stange kommune har påanket overskjønnet til Høyesterett på grunn av feil ved lagmannsrettens rettsanvendelse og/eller saksbehandling – ufullstendige eller mangelfulle skjønnsgrunner.
- (13) Den ankende part, *Stange kommune*, har i korte trekk anført:
- (14) Lagmannsretten har anvendt ekspropriasjonserstatningsloven § 5 uriktig når den har kommet til at det areal som er avstått til Steinerskolen på Hedemarken, skal erstattes ut fra tomteverdi. Dersom arealet ikke var blitt regulert til skoletomt, ville påregnelig alternativ utnyttelse ha vært landbruk. Selv om det dreier seg om en privat skole, vil en

regulering til skoletomt ikke i seg selv skape noen verdi. For at en regulering skal skape verdier, må det finnes "vanlege kjøparar" til reguleringsformålet. I det foreliggende tilfellet finnes bare en tenkelig kjøper – Steinerskolen på Hedemarken. Den driver grunnskole og videregående opplæring med rett til driftstilskudd etter friskoleloven samt en barnehage med kommunal godkjenning og rett til offentlige tilskudd. Skolens virksomhet er av allmennyttig karakter, og er ikke økonomisk motivert. Det er ingen grunn til ved utmåling av ekspropriasjonserstatning å stille ekspropriasjon av grunn til privat skole i en annen stilling enn ekspropriasjon av grunn til offentlig skole. For at grunneieren skal kunne kreve erstatning på grunnlag av tomteverdien, må gjennomføringen av reguleringen utløse en utbyggingsverdi på grunneierens hånd, jf. Rt. 1993 side 166 (Randesund).

- (15) Lagmannsretten synes ved erstatningsfastsettelsen å ha lagt vekt på det pristilbud som Steinerskolen fremsatte 10. mars 2003. Dette er i tilfelle uriktig rettsanvendelse. Ved fastsettelse av erstatning for ekspropriasjon skal det ikke legges vekt på hva den som det eksproprieres til fordel for, ut fra sitt særlige behov kunne være villig til å gi.
- (16) Det ekspropriaten har krav på å få erstattet, er det økonomiske tap han lider ved ekspropriasjonen. Dersom A får erstattet landbruksverdien av ekspropriasjonsarealet, har han fått sitt tap erstattet. Det A krever erstattet, er ikke det tap han lider på grunn av ekspropriasjonen, men det tap han lider ved at han avslo Steinerskolens tilbud av 10. mars 2003. Dette tapet er imidlertid ikke erstatningsberettiget.
- (17) Subsidiært anføres at overskjønnet må oppheves på grunn av ufullstendige eller mangelfulle skjønnsgrunner. Lagmannsretten har ikke gjort rede for hvorfor en privat skoletomt i motsetning til en tomt til en offentlig skole har en markedsverdi som tomt. Den har heller ikke gjort rede for hvordan den er kommet til at verdien av ekspropriasjonsarealet som skoletomt utgjør kr 250 per kvadratmeter. Under enhver omstendighet skaper lagmannsrettens omtale av pristilbudet fra Steinerskolen usikkerhet om hvorvidt retten har bygd på en riktig forståelse av ekspropriasjonserstatningsloven § 5.
- (18) Stange kommune har nedlagt slik påstand:
- "Eidsivating lagmannsretts overskjønn av 20. oktober 2005 oppheves så langt det er påanket og hjemvises til ny behandling.**
- A tilkjennes saksomkostninger for Høyesterett."**
- (19) Ankemotparten, A, har i korte trekk anført:
- (20) Det er en uomtvistelig hovedregel at reguleringsplaner skal legges til grunn ved erstatningsutmålingen ved ekspropriasjon. Lagmannsretten har her fulgt hovedregelen. Dette er en riktig rettsanvendelse. I rettspraksis har det vært gjort unntak for regulering til offentlige anlegg og til infrastruktur innenfor et byggeområde. Ingen av disse unntakene kommer til anvendelse i denne saken.
- (21) Det unntak som kunne ha vært aktuelt, er unntaket for offentlige anlegg. Steinerskolen er imidlertid en privat skole som er et alternativ til den offentlige skole. Det at virksomheten blant annet finansieres ved offentlige tilskudd, bringer ikke forholdet i noen annen stilling. Selv om det er kommunen som formelt står som ekspropriant, har kommunen ikke noen interesse i utfallet av saken. Det er Steinerskolen på Hedemarken som er den

reelle part, og som blant annet betaler omkostningene ved skjønnet. Unntaket for offentlige anlegg er dessuten bare aktuelt i tilfeller hvor reguleringen går i grunneierens disfavør. Dersom reguleringen til offentlige anlegg fører til en høyere erstatning, skal planen legges til grunn, jf. Rt. 2000 side 1997 (matjorddommen).

- (22) Ekspropriasjonserstatningsloven § 5 kan ikke forstås slik at det er et vilkår for å få erstatning for omsetningsverdien at det finnes flere mulige kjøpere, jf. Rt. 1999 side 138 (Østmarka). Det pristilbud Steinerskolen gav 10. mars 2003, er ikke bindende, men retningsgivende for markedsverdien.
- (23) Det fremgår av overskjønnet at lagmannsretten har bygd erstatningsfastsettelsen på ”hva en utbygger av et privat skoleområde er villig til å gi”. Erstatningsfastsettelsen er således ikke bare basert på hva Steinerskolen på Hedemarken har vært villig til å betale, men også på hva andre utbyggere antas å være villige til å gi.
- (24) Ankemotparten kan heller ikke se at det er noen mangler ved lagmannsrettens skjønnsgrunner. Lagmannsretten har tatt utgangspunkt i hovedregelen om at reguleringsplanen skal legges til grunn. Deretter har den behandlet unntakene og kommet til at ingen av dem får anvendelse. Ut fra hovedregelen er erstatningen fastsatt til arealets verdi som skoletomt. Ved den konkrete erstatningsfastsettelse må lagmannsretten blant annet ha bygd på Steinerskolens tilbud. Det er således ingen tvil om hva lagmannsretten har bygd på, faktisk og rettslig.
- (25) A har nedlagt slik påstand:

- ”1. Overskjønnet stadfestes så langt det er påanket.**
- 2. A tilkjennes saksomkostninger for Høyesterett, tillagt renter i medhold av forsinkelsesrenteloven § 3 fra den av retten fastsatte forfallstid til betaling skjer.”**

- (26) *Mitt syn på saken:*
- (27) Jeg er kommet til at anken må tas til følge.
- (28) Det grunneiere har krav på å få erstattet ved ekspropriasjon, er det økonomiske tap de lider ved ekspropriasjonsinngrepet. På denne bakgrunn har det i rettspraksis vært lagt til grunn at arealplaner som er bindende for grunnutnyttelsen, som hovedregel må legges til grunn ved erstatningsutmålingen, se NOU 2003: 29 Arealplaner og ekspropriasjonserstatning, side 50–52, jf. side 15–30 og Rt. 2005 side 1255 (Voss) avsnitt 32. Det som ligger i dette, er at det bare kan gis erstatning for bruk som det eksproprierte areal er avsatt til i arealplanen, eller som planen etter plan- og bygningsloven § 31 nr. 1 ikke er til hinder for. Det sistnevnte alternativ omfatter først og fremst etablert bruk av eiendommen.
- (29) Fra denne hovedregel har det vært gjort to unntak. For det første har grunn innenfor områder som skal bygges ut, ut fra en likhetsbetraktning vært erstattet etter en utjevnet pris (”strøkspris”) uavhengig av om grunnen skal bebygges eller tilfredsstille fellesbehov innenfor området, jf. NOU 2003: 29, side 68–69 med henvisninger til rettspraksis. For det andre kan grunneieren ved ekspropriasjon av grunn som er regulert til offentlige bygninger eller anlegg, kreve at erstatningen blir fastsatt på grunnlag av påregnelig

alternativ regulering, se plenumsdommen i Rt. 1996 side 521 (Lena) og NOU 2003: 29, side 23–30 med nærmere gjennomgang av senere rettspraksis. I Lena-dommen blir dette unntaket begrunnet med at når det offentlige ”regulerer grunn til offentlige anlegg, slik som veier, og så går til ekspropriasjon på grunnlag av planen ... ligger det i planen at de båndlagte arealer skal avstås til veianlegget; den rådighetsbegrensning som planen medfører har ikke noe annet formål enn nettopp dette: at grunnen inntil ekspropriasjon finner sted skal holdes ubebygd av hensyn til veianlegget” (Rt. 1996 side 521 på side 540).

- (30) X gård benyttes som landbrukseiendom. Det er opplyst at halvparten av det areal som er ekspropriert fra eiendommen til utvidelse av tomten til Steinerskolen, består av skog, mens den andre halvparten består av dyrket mark. Når det gjelder arealplansituasjonen, har lagmannsretten gitt følgende beskrivelse:

”Eiendommen nyttes i dag som landbrukseiendom, og eiendommen er i plansammenheng ansett som et landbruksområde. Når det gjelder historikken for de offentlige planer for området, vises til tingrettens skjønn, side 15 flg, hvor det er redegjort nærmere for vegplanen 1982–84, kommuneplanen av 1989, fylkesdelplanen for SMAT [samordnet miljø-, areal- og transportplanlegging] og kommuneplanen for 1997–2008, og som lagmannsretten legger til grunn. Videre har Stange kommune nå under behandling kommuneplanen for 2005–2016, hvor fylkeslandbruksstyret i Hedmark avga uttalelse 21. april 2005. Heller ikke i denne plan er det noe som tyder på at X gård vil bli omregulert til annet enn jordbruksområde.”

- (31) Når lagmannsretten har fastsatt erstatningen for ekspropriasjonsarealet på grunnlag av salgsverdien som skoletomt, er det begrunnet med at arealet i reguleringsplanen er avsatt til skoletomt, og at bindende arealplaner som hovedregel skal legges til grunn ved erstatningsutmålingen. Etter lagmannsrettens syn kan regulering til privat skole ikke sidestilles med regulering til offentlig anlegg, som for eksempel offentlig skole, sykehus, rådhus mv., som ”innebærer at reguleringsformålet i seg selv ikke har noen markedsverdi”. Når tomten er regulert til ”utbygging til et privat formål”, har tomten etter lagmannsrettens oppfatning ”fått en helt annen verdi enn landbruksverdien”. På dette grunnlag har lagmannsretten utmålt erstatningen ut fra ”hva en utbygger av et privat skoleområde er villig til å gi”.
- (32) Etter min oppfatning bygger lagmannsrettens erstatningsfastsettelse på en uriktig forståelse av ekspropriasjonserstatningsloven § 5 første og andre ledd. Disse bestemmelsene fastsetter:

”Vederlag etter salsverdi skal fastsetjast på grunnlag av det som må reknast med at vanlege kjøparar ville gje for eigedomen ved friviljug sal.

Ved fastsetjinga skal det leggjast vekt på kva slag eigedom det gjeld, kvar eigedomen ligg og den pårekelege utnytting som det røyntleg er grunnlag for etter tilhøva på staden. Det skal dessutan leggjast vekt på dei prisane som er oppnådd ved omsetnad av andre eigedomar som det er naturleg å samanlikna med, og likeins på andre tilhøve som er avgjerande for salsverdien av eigedomen.”

- (33) Det følger av disse bestemmelsene at det er en forutsetning for at det skal kunne gis salgsverdiestatning på grunnlag av den bruk som eiendommen er regulert til, at det finnes et marked for salg av eiendommen til utnyttelse i samsvar med reguleringsformålet. Dette innebærer for det første at reguleringsformålet etter sin

karakter må appellere til markedet. For det andre må det finnes et marked for salg av den konkrete eiendom til det aktuelle reguleringsformål.

- (34) Som nevnt under fremstillingen av saksforholdet, er reguleringsformålet for ekspropriasjonsarealet "allmennyttig formål – skole/barnehage", jf. plan- og bygningsloven § 25 første ledd nr. 1. I reguleringsbestemmelsene er det presisert at arealet "skal nyttes til skole og barnehage med tilhørende anlegg".
- (35) Siden ekspropriasjonsarealet er regulert til "allmennyttig formål", kan det ikke benyttes til kommersiell virksomhet. Arealbrukskategorien "allmennyttig formål" omfatter først og fremst formål som det offentlige har ansvar for å ivareta, men som i større eller mindre utstrekning blir overlatt til private organisasjoner å realisere på ikke-forretningsmessig basis – for eksempel private skoler, sykehus, barnehager, pleie- og aldershjem mv. Siden en allmennyttig virksomhet ikke har økonomisk formål, vil en regulering til slik virksomhet – på samme måte som en regulering til offentlige bygninger eller anlegg – ikke ha noen markedsmessig appell. Etter min oppfatning følger det allerede av dette at det areal som er ekspropriert til utvidelse av Steinerskolens tomt, ikke kan erstattes ut fra salgsverdien som skoletomt. For at en bruk skal kunne danne grunnlag for en egen salgsverdi, må den være egnet til å gi økonomisk avkastning eller tilfredsstille behov som etterspørerne er villig til å betale for. Dette kan ikke ses å være tilfellet for private skoler og barnehager som blir drevet som allmenntilgode foretak på ikke-forretningsmessig basis.
- (36) Riktignok gav Steinerskolen i det foreliggende tilfellet 10. mars 2003 et kjøpetilbud på kr 250 per kvadratmeter. Dette tilbudet var imidlertid basert på opplysninger om boligtomtepriser i distriktet og ønske om raskt å komme i gang med planlegging og utbygging. Det kan derfor på ingen måte tas som uttrykk for at en regulering til "allmenntilgode formål – skole/barnehage" har markedsmessig appell.
- (37) I tillegg til at reguleringsformålet "allmennyttig formål – skole/barnehage" etter sin art ikke appellerer til markedet, kommer at det med den beliggenhet ekspropriasjonsarealet har, ikke kan ses å være noen annen interessent til dette enn Steinerskolen på Hedemarken. Det finnes således ikke under noen omstendigheter noe marked for salg av dette arealet til skoletomt. Også av denne grunn vil det være uriktig å erstatte ekspropriasjonsarealet ut fra salgsverdien som skoletomt på grunnlag av ekspropriasjonserstatningsloven § 5.
- (38) Ut fra den reguleringsmessige situasjon for X gård som lagmannsretten har beskrevet, må en erstatning for ekspropriasjonsarealet på grunnlag av hovedregelen om at reguleringsplanen skal legges til grunn, baseres på etablert bruk – dvs. landbruksdrift – med de endringer som kan skje innenfor rammen av plan- og bygningsloven § 31 nr. 1. Ved en slik erstatning vil A få full erstatning for det økonomiske tap som ekspropriasjonen har påført ham. Det at han kunne ha fått høyere vederlag dersom han hadde akseptert Steinerskolens tilbud av 10. mars 2003, er i denne sammenheng irrelevant. Som fremholdt av kommunen, er det tap A lider fordi han avslo dette tilbudet, ikke erstatningsberettiget, jf. Rt. 2005 side 1255 (Voss) avsnitt 31.
- (39) Som tidligere nevnt, har det fra hovedregelen om at bindende arealplaner skal legges til grunn for erstatningsutmålingen, blant annet vært gjort unntak for reguleringer til offentlige bygninger eller anlegg. Ved ekspropriasjon av grunn som er regulert til slike

formål, kan grunneieren kreve at erstatningen blir fastsatt på grunnlag av påregnelig alternativ regulering.

- (40) Begge parter har i sine prosedyrer for Høyesterett vært inne på hvorvidt dette unntaket omfatter private skoler. Siden den påregnelige alternative regulering i dette tilfellet er landbruksdrift, er det ikke nødvendig å ta noe bestemt standpunkt til dette. På bakgrunn av prosedyren for Høyesterett finner jeg imidlertid grunn til å gi uttrykk for at begrunnelsen for unntaket for reguleringer til offentlige bygninger og anlegg gjør seg gjeldende på tilsvarende måte ved regulering til formål som det offentlige har ansvar for å ivareta, men som i større eller mindre utstrekning blir overlatt til private å realisere på ikke-forretningsmessig basis. Sett fra grunneierens side, vil regulering til slike formål ha samme virkning som regulering til offentlige bygninger eller anlegg. Gode grunner taler derfor for å sidestille slike reguleringer med regulering til offentlige bygninger eller anlegg. Da det ikke er nødvendig for avgjørelsen av denne saken, går jeg imidlertid ikke nærmere inn på dette.
- (41) Da lagmannsretten har anvendt ekspropriasjonserstatningsloven § 5 uriktig når den har utmålt erstatningen for ekspropriasjonsarealet på grunnlag av arealets salgsverdi som skoletomt, må overskjønnet oppheves så langt det er påanket, og saken hjemvises til fortsatt behandling ved lagmannsretten, jf. skjønnsloven § 38 sammenholdt med tvistemålsloven § 392 andre ledd.
- (42) I samsvar med skjønnsloven § 54 b, jf. § 54 må Stange kommune pålegges å betale As saksomkostninger for Høyesterett. Disse fastsettes i henhold til omkostningsoppgave fra prosessfullmektigen til kr 86 550. Av dette beløp utgjør kr 76 000 salær til prosessfullmektigen og kr 10 550 utlegg.
- (43) A har krevd dom for eventuell forsinkelsesrente av saksomkostningsbeløpet fra forfall til betaling skjer. Kravet må tas til følge, se forsinkelsesrenteloven § 2, jf. § 3 første ledd første punktum.
- (44) Jeg stemmer for denne

D O M :

1. Overskjønnet oppheves så langt det er påanket, og saken hjemvises til lagmannsretten til fortsatt behandling.
2. I saksomkostninger for Høyesterett betaler Stange kommune til A 86 550 – åttisekstusenfemhundreogfemti – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av denne dom med tillegg av den alminnelige forsinkelsesrente etter forsinkelsesrenteloven § 3 første ledd første punktum fra forfall til betaling skjer.

- (45) Kst. dommer **Kaasen:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende.
- (46) Dommer **Støle:** Likeså.

- (47) Dommer **Rieber-Mohn:** Likeså.
- (48) Justitiarius **Schei:** Likeså.
- (49) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

1. Overskjønnet oppheves så langt det er påanket, og saken hjemvises til lagmannsretten til fortsatt behandling.
2. I saksomkostninger for Høyesterett betaler Stange kommune til A 86 550 – åttisekstusenfemhundreogfemti – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av denne dom med tillegg av den alminnelige forsinkelsesrente etter forsinkelsesrenteloven § 3 første ledd første punktum fra forfall til betaling skjer.