



NORGES HØYESTERETT

Den 24. oktober 2012 avsa Høyesterett dom i

HR-2012-01999-A, (sak nr. 2012/586), sivil sak, anke over dom,

I.

Statskog SF

(advokat Bjørn Terje Smistad – til prøve)

mot

Staten v/Samferdselsdepartementet

(Regjeringsadvokaten v/advokat Ola Ø.
Nisja)

II.

Gunn Grav Graffer

(advokat Ivar Chr. Andersskog – til prøve)

mot

Staten v/Samferdselsdepartementet

(Regjeringsadvokaten v/advokat Ola Ø.
Nisja)

STEMMEGIVNING :

- (1) Dommer **Endresen**: Saken gjelder fastsettelse av erstatning etter ekspropriasjonsrettslige regler for bruksrett til grunn for basestasjoner for Jernbaneverkets nødkommunikasjonsnett GSM-R.
- (2) Partene i saken har for Høyesterett ikke hatt innvendinger mot det som i lagmannsrettens overskjønn er inntatt om den generelle teknologiutvikling på teleområdet, og om utbyggingen av Jernbaneverkets GSM-R nett. Den faktiske bakgrunn for overskjønnet er blitt noe utdypet i en felles omforent faktumbeskrivelse til Høyesterett. Jeg bygger på disse opplysningene.

- (3) I Norge er det utbygd et omfattende nett av basestasjoner for elektronisk kommunikasjon. De fleste basestasjonene er etablert av kommersielle aktører. Men også det offentlige har stått for slik utbygging. Direktoratet for nødkommunikasjon har bygd basestasjoner som ledd i etableringen av et nytt digitalt nødnett. I samme kategori kommer Jernbaneverkets utbygging av GSM-R-nettet for å øke sikkerheten innenfor togtrafikken. I tillegg finnes lokale tilbydere av bredbåndtjenester.
- (4) En basestasjon inneholder radiosendere og mottakere. Basestasjonen har normalt strømforsyning gjennom tilkobling til det ordinære strømnettet. Det kan også være fremført telelinjer (telekabel), men basestasjoner i utmark er som regel koblet til det faste telenettet via radiolinje (antenner). Rekkevidden til en basestasjon avhenger av omgivelsene – både topografi og bebyggelse. Plasseringen vil vanligvis være forankret i en radioplan som samordner plasseringen av den aktuelle basestasjonen med lokaliseringen av de øvrige basestasjoner i samme nettverk.
- (5) Det kan være flere aktuelle plasseringsalternativer for en basestasjon. En slik stasjon behøver ikke stå på et eksakt koordinatfestet punkt i landskapet. Plasseringen av basestasjonene skjer ved at det først utarbeides en radioplan, som er individuell for den enkelte utbygger og vedkommendes særegne behov. En basestasjonsplassering kan være optimal for en utbygger, men uinteressant for andre. Utbyggerne gir ikke innsyn i sine radioplaner til andre utbyggere.
- (6) Det finnes flere aktører som kan være interessert i å etablere basestasjoner innenfor nærmere angitte områder. Disse aktørene er tilbydere av både mobiltelefoni og bredbåndtjenester, slik som Telenor, Netcom/Telia, Tele 2/Network Norway og ICE. Etterspørselssituasjonen består typisk i at en enkelt aktør finner en aktuell lokalitet, tar kontakt med grunneier og forhandler med vedkommende, og at de eventuelt inngår avtale.
- (7) Jernbaneverkets standardiserte sats er en engangserstatning på 20 000 kroner for bruksrett til 100 m², og 10 000 kroner for mindre arealer. Det er for øvrig dokumentert at andre aktører til dels har betalt betydelig høyere vederlag, men det er ikke i saken gjort noe forsøk på å utdype hverken bakgrunnen for det absolutte nivå eller hva det er som forklarer de meget store ulikheter i hva som betales av ulike aktører og av den enkelte aktør fra tilfelle til tilfelle.
- (8) GSM-R er et eget mobilnett som er utviklet for Jernbaneverket for å bedre sikkerheten i togtrafikken. Kommunikasjonssystemet etablerer direkte forbindelse mellom det enkelte tog og togleder via et nett av basestasjoner. Jernbaneverket startet utbyggingen av GSM-R på Nordlandsbanen i 2003. Senere er utbyggingen gjennomført over hele landet.
- (9) Det er bygd i alt 615 basestasjoner for GSM-R. Av disse er 395 plassert på Jernbaneverkets egen grunn, mens de resterende stasjoner står på privat grunn. På en del av lokalitetene har Jernbaneverket leid plass i eksisterende basestasjoner som tilhører andre aktører, så som NetCom og Telenor.
- (10) For Jernbaneverket er utbyggingen på privat grunn i hovedsak basert på minnelige avtaler med grunneierne, hvor vederlaget for rettighetene er fastsatt med utgangspunkt i standardiserte satser. For to av grunneierne – Gunn Grav Graffer (Graffer) og Statskog SF (Statskog) – ble det imidlertid ikke oppnådd enighet om erstatningsoppgjøret. For disse to partene ble det avtalt at erstatningen skulle fastsettes ved skjønn basert på

ekspropriasjonsrettslige prinsipper, jf. skjønnsprosessloven § 4, og avtaleskjønn ble påstevnet i juni 2009. Etter som Statskog ble berørt gjennom flere eiendommer rundt om i landet, ble det påstevnet skjønn ved flere tingretter.

- (11) Det er enighet mellom partene om at Jernbaneverkets etablering på de fire lokalitetene ikke vil føre til at Statskog eller Graffer taper leieinntekter fra andre aktører. Bakgrunnen for dette er at en etablering av en aktør ikke hindrer andre aktører fra å etablere seg på samme sted. Det er tvert imot slik at en etablering systematisk sett øker sannsynligheten for at andre etablerer seg på samme lokalitet. Det offentlige kan stille krav til samlokalisering når hensynet til effektiv bruk av ressurser, eller hensynet til helse, miljø, sikkerhet eller andre samfunnsmessige hensyn tilsier det, jf. ekomloven § 4-4 andre ledd. Samlokalisering sikres også i stor utstrekning ved plan- og bygningslovgivningen.
- (12) Det er ikke særlige forhold ved den enkelte eiendom som på noe punkt får betydning for de rettslige spørsmål i saken, og jeg finner da ikke grunn til i noen detalj å redegjøre for eiendommene. Jeg nevner likevel at Graffers eiendom peker seg ut i den forstand at flere teleaktører allerede tidligere hadde etablert basestasjoner på eiendommen. For Statskogs eiendommer gjelder at det på Kolknuten var etablert en stasjon for Direktoratet for nødkommunikasjon fra 2008, men dette var ukjent for partene ved lagmannsrettens behandling. På Reitstøa var Netcom etablert fra 1995, og Jernbaneverket ble innplassert med hytte og antenne i 2004. På Singsås i Hendalen var TelenorMobil etablert fra 1995, og i 2004 fikk Jernbaneverket oppført sin utstyrshytte, samtidig som antennen ble installert i den eksisterende masten.
- (13) Domstoladministrasjonen oppnevnte i september 2009 tingrettsdommer Knut Almaas i Sør-Trøndelag tingrett som særskilt skjønnsstyrer for samtlige skjønnsaker, jf. domstolloven § 20 andre ledd. Under saksforberedelsen ble det besluttet at det foreløpig bare skulle gjennomføres skjønn for Graffers eiendom i Malvik (gnr. 21 bnr. 1) og Statskogs eiendommer i Midtre Gauldal (gnr. 406 bnr. 1) og Kongsberg (gnr. 116 bnr. 1).
- (14) Sør-Trøndelag tingrett avsa 24. juni 2010 skjønn med slik slutning:
1. **Staten v/ Samferdselsdepartementet betaler innen 2 - to uker i erstatning til Gunn Grav Graffer for Jernbaneverkets bruksrett til site id A 1200B08B-Malvik/Aunvåttan NC, 5 000 - femtusen - kroner årlig i 10 år, med tillegg av lovens forsinkelsesrente fra forfall til betaling skjer.**
 2. **Avsavsrenten fastsettes til 5 - fem - prosent p.a. regnet fra 6. mai 2004.**
 3. **Staten v/ Samferdselsdepartementet betaler innen 2 - to uker i engangserstatning til Statskog SF for Jernbaneverkets bruksrett til site id B1011B04A Reitstøa-Reitstøa NC, site id B1011B07B Singsås-Hendalen med 20 000 - tjuetusen - kroner, og for site id K 1660B15B Meheia Kolknuten GF, 10 000 - titusen - kroner-, alt med tillegg av lovens forsinkelsesrente fra forfall til betaling skjer.**
 4. **Staten v/ Samferdselsdepartementet betaler innen 2 - to - uker i saksomkostninger til Gunn Grav Graffer v/ advokat Ivar Christian Andersskog 93 950 - nittitretusennihundreogfemti - kroner.**
 5. **Staten v/ Samferdselsdepartementet betaler innen 2 - to - uker i saksomkostninger til Statskog SF v/ advokat Rune Trana 74 585 - syttifiretusenfemhundreogåttifem - kroner.**
 6. **Staten v/ Samferdselsdepartementet betaler de ved skjønnet lovbundne utgifter."**

- (15) Staten v/Samferdselsdepartementet begjærte overskjønn. Frostating lagmannsrett avhjemlet overskjønn i saken 24. januar 2012, med slik slutning:
- "1. Staten v/ Samferdselsdepartementet betaler erstatning til Statskog SF og Gunn Grav Graffer som fastsatt under behandlingen av de enkelte eiendommer/lokaliteter ovenfor.
 2. I sakskostnader for tingretten betaler Staten v/ Samferdselsdepartementet kr 110 950 til Gunn Grav Graffer v/ advokat Ivar Chr. Andersskog innen 2 - to - uker fra forkynnelsen av overskjønnet.
 3. I sakskostnader for lagmannsretten betaler Staten v/ Samferdselsdepartementet kr 100 800 til Gunn Grav Graffer v/ advokat Ivar Chr. Andersskog innen 2 - to - uker fra forkynnelsen av overskjønnet.
 4. I sakskostnader for lagmannsretten betaler Staten v/ Samferdselsdepartementet kr 156 351 til Statskog SF v /advokat Bjørn Terje Smistad innen 2 - to - uker fra forkynnelsen av overskjønnet.
 5. Staten v/ Samferdselsdepartementet betaler de lovbestemte utgiftene med overskjønnet."
- (16) Statskog ble ved overskjønnet tilkjent 5000 kroner som engangserstatning for hver av de tre lokalitetene Kolknuten, Reitstøa og Hendalen. Graffer ble tilkjent 1000 kroner i årlig erstatning. Den noe høyere erstatning for denne lokaliteten synes å skyldes at erstatningen her også omfattet bruk av en skogsvei.
- (17) Statskog og Graffer har begge anket overskjønnet til Høyesterett. Ankene gjelder rettsanvendelsen. Saken står i all hovedsak i samme stilling for Høyesterett som for lagmannsretten.
- (18) De ankende parter, *Statskog AS og Gunn Grav Graffer*, har i hovedsak gjort gjeldende:
- (19) Grunnloven § 105 har ført til at det i norsk ekspropriasjonsrett aldri har vært tvil om at ekspropriaten har krav på å få erstattet sitt fulle tap. Den objektive verdi som kommer til uttrykk som markedets pris, det eiendommen eller rettigheten kan omsettes for, kan alltid kreves erstattet. Det er bare nødvendig å vurdere bruksverdien når det kan være aktuelt at denne er høyere. Det er den ikke her.
- (20) Når det har dannet seg en vanlig omsetningspris for en bestemt type rettighet, er det grunnlag for å kreve erstatning for salgsverdien, som fastlegges nettopp ved den etablerte praksis.
- (21) Ekspropriasjonsretten er dynamisk og må tilpasse seg den teknologiske og økonomiske utvikling. På samme måte som det har skjedd en utvikling når det gjelder erstatning for fallrettigheter og eiendommer egnet for vindkraftutbygging, må erstatningsutmåling for basestasjoner reflektere at egnede områder er begrenset og klart et knapphetsgode, som etterspørres. Og det er ikke bare grunnrettigheten som erverves, men også retten til å sende og motta radiosignaler fra lokaliteten.
- (22) Den omfattende dokumentasjon for avtalepraksis som partene fremla for lagmannsretten, viser at det er dekning for å hevde at det er etablert en markedspris for "tomtefeste" for basestasjoner. Det er en praksis som er opprettholdt gjennom en lengre tidsperiode, og det er klart at dette markedsnivået ligger betydelig over Jernbaneverkets standardsatser. Grunneierne krever ingen del av den merverdi områdene måtte representere for Jernbaneverket, men bare den alminnelige etablerte markedspris. Det er heller ikke noe

rettslig grunnlag for å hevde at leien må settes ned på grunn av at Jernbaneverkets nødnett ikke er av kommersiell karakter.

- (23) Lagmannsretten har foretatt påregnelighetsvurderingen med et uriktig rettslig utgangspunkt. Det er ikke grunnlag for å oppstille et krav om konkret påregnelighet i den forstand at det skal kunne angis hvilken interessent som alternativt ville ha ønsket å benytte den aktuelle lokalitet.
- (24) Tilpasningsplikt kan ikke føre til at eksproprianten kan erverve en rettighet som har en markedsverdi for nettopp det formål det erverves til, uten å betale markedsprisen.
- (25) Gunn Grav Graffer har nedlagt slik påstand:
- "1. Frostating lagmannsretts overskjønn av 24 januar 2012 i sak 10-164666 oppheves.
 2. Gunn Grav Graffer tilkjennes saksomkostninger for Høyesterett."
- (26) Statskog SF har nedlagt slik påstand:
- "1. Frostating lagmannsretts skjønn av 24. januar 2012 i sak 10-164666 oppheves.
 2. Statskog SF tilkjennes saksomkostninger for Høyesterett."
- (27) Ankemotparten, *staten v/Samferdselsdepartementet*, har i hovedsak gjort gjeldende:
- (28) De ankende parter har krav på å få beregnet sitt tap basert etter en bruksverdideregning for det avståtte som jord- og skogbrukseiendom. Noen høyere salgsverdi kan ikke påvises. Det er bare grunneiers økonomiske tap som skal erstattes; hva andre har vært villige til å betale, er uten relevans i denne sammenheng. Det skal heller ikke gis erstatning for naturgitte fortrinn som ikke korresponderer med et økonomisk tap ved påregnelig alternativ utnyttelse av det aktuelle arealet. Lagmannsretten fant at økonomisk tap ikke var påregnelig, og denne vurderingen bygger på en riktig forståelse av lovens påregnelighetskrav. Erstatningen skal ikke fastsettes basert på hva eksproprianten ut fra sitt særlige behov kunne tenkes å ville gi for eiendommen. Det er ikke fordelene på ekspropriantens hånd som skal erstattes, men tapet på grunneiers hånd.
- (29) Staten har endelig anført at tilpasningsplikten må føre til at det ikke oppstår noe tap utover bruksverdien, selv om det forutsettes at det kunne etableres en salgsverdi.
- (30) Staten v/Samferdselsdepartementet har nedlagt slik påstand:
- "1. Ankene forkastes.
 2. Staten v/Samferdselsdepartementet tilkjennes saksomkostnader for Høyesterett."
- (31) *Jeg er kommet til at anken ikke kan føre frem. Som tidligere nevnt gjelder anken lagmannsrettens rettsanvendelse. Denne kan Høyesterett prøve, jf. skjønnsprosessloven § 38.*
- (32) Den avståelse som skal verdsettes, er for den enkelte lokalitet en rett til å disponere over et nærmere avgrenset areal, 40 – 100 m², til bygging/bruk av en radiomast og oppføring av en mindre utstyrshytte. Det følger av ekspropriasjonerstatningsloven § 2 bokstav c at

det er tale om avståelse av eiendom i lovens forstand. Etter lovens § 4 skal da erstatningen fastsettes til salgsverdien, om ikke bruksverdien for ekspropriaten er høyere.

- (33) At det kan være vanskelig å komme frem til hva salgsverdien er, er ikke til hinder for erstatning etter dette alternativet. Dette er utførlig behandlet i Ot.prp. nr. 4 (1999-2000), side 9, men problemstillingen i vår sak ligger etter mitt syn i et annet plan. Her er det spørsmål om det overhodet er grunnlag for å konstatere at det eksisterer et marked, noe som er et vilkår for erstatning for salgsverdi, jf. Rt. 2006 side 473. I dommens avsnitt 33 er dette uttrykt slik:
- "Det følger av disse bestemmelsene at det er en forutsetning for at det skal kunne gis salgsverdi-erstatning 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) Det kan umiddelbart synes nærliggende å konkludere at det foreligger et marked, i den forstand uttrykket benyttes i Høyesteretts dom, når det er på det rene at det er flere store aktører, både private og offentlige, som gjennomgående har betalt et vederlag for slike retter som klart overstiger det tap grunneierne påføres ved etableringen. Det er imidlertid en rekke omstendigheter, som ikke har noen tilknytning til en markedsmessig etterspørsel etter de aktuelle eiendommer, som kan forklare den faktiske kontraktspraksis. Jeg ser ikke noe behov for å redegjøre inngående for dette, men jeg nevner stikkordmessig enkelte omstendigheter som må antas å ha hatt betydning.
- (35) Det er tale om en meget kapitalkrevende næring, og selv betydelige vederlag for grunn til basestasjoner vil lett kunne bli en marginal kostnad i totalprosjektet. Næringen er i rivende utvikling, og tidstap vil gjerne representere en større markedsmessig ulempe. Alternativet til en minnelig avtale vil enten være ekspropriasjon eller omarbeidelse av radioplanen med mulig konsekvens også for plasseringen av andre stasjoner. Alternativene vil med andre ord kunne ha konsekvenser for både kostnad og fremdrift.
- (36) Ikke alle utmarkseiendommer er egnet som basestasjoner, men det er klart nok så mange mulige løsninger at det langt på vei vil være tilfeldig hvilken eiendom som passer best for den dekning de aktuelle interessenter har behov for. Det er det enkelte selskaps utarbeidelse av radioplan, som hverken vil være kjent for andre aktører eller for allmennheten, som bestemmer hvilke lokaliteter som vil være optimale. Antall mulige lokasjoner vil normalt være meget stort, samtidig som det er et meget lite antall interessenter. De fleste mulige lokasjoner vil aldri bli benyttet. Dette utgangspunkt gjør det vanskelig å tenke seg et marked i egentlig forstand.
- (37) Jeg legger likevel større vekt på at de grunnleggende forutsetninger for et marked ikke er oppfylt. At det ikke er noe knapphet på det som etterspørres, følger allerede av at det ikke er noen konkurranse mellom aktørene. Disse er ikke i en konkurransesituasjon. Aktørene har ingen foranledning til å øke sitt pristilbud for å bli foretrukket fremfor en annen aktør som måtte ha interesse i den samme lokasjonen. Det følger av samlokaliseringsreglene i ekomloven § 4-4 at det ikke bare er mulig at flere aktører benytter den samme basestasjonen, men at det er lovgivers forutsetning at dette skal skje. Det ville slik sett vært en meningsløshet om aktørene skulle konkurrere om en lokalitet, og det er da heller ikke i saken påberopt at dette noen gang har skjedd.

- (38) De ankende parter har sterkt fremhevet at tilfellet er parallelt med ekspropriasjon av fallrettigheter og av grunn egnet til vindkraft. Jeg finner det klart at det ikke er grunnlag for å trekke noen slutning fra erstatningspraksis på disse virksomhetsområdene, som kan ha betydning for erstatning for grunn til basestasjoner.
- (39) For fallrettigheter og grunn til vindmøllepark foreligger det en klar konkurransesituasjon; når den ene aktør vinner frem, utelukkes de øvrige interessenter. Det er for vannkraft dessuten tale om å ekspropriere en innsatsfaktor i produksjonen, det er selve grunnlaget for primærproduksjonen som overtas. Det er tale om en ressurs som prinsipielt sett kan utnyttes av hvem som helst, også av grunneieren, og det er tale om en kvantifiserbar ressurs, som lett kan verdsettes. Det er kanskje ikke alltid mange aktører, men det er i utpreget grad en konkurransesituasjon. Den enkelte aktør forsvinner ikke fra markedet når det første fallet er utbygget.
- (40) For vindkraft finner jeg det tilstrekkelig å vise til drøftelsen i Ot.prp. nr. 4 (1999-2000), side 9. Det fremgår her at det som kan aktualisere salgsverdi for eiendommer egnet til vindkraft, er at det er en så bred interesse for eiendommen at det etableres en generell markedspris basert på eiendommens særlige beskaffenhet. For øvrig finner jeg det ikke nødvendig å gå inn på i hvilken utstrekning det ved ekspropriasjon av grunn til vindmøllepark kan kreves erstatning på grunnlag av omsetningsverdi for dette formål.
- (41) Da det etter mitt syn må konstateres at det ikke i rettslig forstand eksisterer et marked for egnet grunn til basestasjoner, er det ikke grunnlag for erstatning etter salgsverdi. Erstatningen må følgelig baseres på bruksverdi, slik det er gjort i lagmannsrettens overskjønn. Anken må etter dette forkastes, og det er da ikke nødvendig for meg å gå inn på de øvrige anførsler i saken.
- (42) Staten v/Samferdselsdepartementet har fått medhold fullt ut, og sakskostnadene for Høyesterett skal da avgjøres etter tvistelovens regler, jf. skjønnsprosessloven § 54 bokstav b første ledd tredje punktum. Etter hovedregelen i tvisteloven § 20-2 første ledd skulle staten ha vært tilkjent sakskostnader for Høyesterett. Ankene er imidlertid henvist for å få avklart et prinsipielt rettsspørsmål, og jeg er på denne bakgrunn kommet til at sakskostnader ikke bør tilkjennes, jf. tvisteloven § 20-2 tredje ledd.
- (43) Jeg stemmer for slik

D O M :

1. Ankene forkastes.
2. Sakskostnader for Høyesterett tilkjennes ikke.

- (44) Dommer **Bergsjø:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende.
- (45) Dommer **Bull:** Likeså.
- (46) Dommer **Øie:** Likeså.
- (47) Dommer **Skoghøy:** Likeså.
- (48) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

1. Ankene forkastes.
2. Sakskostnader for Høyesterett tilkjennes ikke.

Riktig utskrift bekreftes: