



# NORGES HØYESTERETT

Den 14. desember 2018 avsa Høyesterett bestående av dommerne Endresen, Webster, Bull, Bergh og Berglund dom i

**HR-2018-2388-A, (sak nr. 18-083932SIV-HRET), sivil sak, anke over dom:**

I.

Sandnes kommune

(advokat Per Trygve Sekse)

mot

Oddgunn Knutsen

Lars Torgrim Knutsen

(advokat Atle Helljesen)

II.

Oddgunn Knutsen

Lars Torgrim Knutsen

(advokat Atle Helljesen)

mot

Sandnes kommune

(advokat Per Trygve Sekse)

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

- (1) Dommer **Bergh**: Saken gjelder krav om erstatning for tap som følge av reguleringsvedtak for en fast eiendom. Særlig reises spørsmål om det foreligger erstatningsgrunnlag som følge av kommunens disposisjoner i tilknytning til reguleringen.
- (2) Oddgunn og Lars Torgrim Knutsen, heretter betegnet Knutsen, er eiere av gnr. 52 bnr. 154 i Sandnes kommune. Eiendommen har et areal på 3349,5 kvadratmeter og er bebygd med enebolig og garasje. Den er opprinnelig utskilt fra naboeiendommen, der Oddgunn Knutsens foreldre drev Skjæveland Cementstøperi og hadde sin bolig. Også Oddgunn Knutsens søster fikk utskilt en boligomt. Virksomheten i Skjæveland Cementstøperi AS

ble overtatt av søsterens ektefelle, Sverre Lillebø, og drives nå, på samme sted, av neste generasjon.

- (3) Etter en reguleringsplan stadfestet i 1989 var sementstøperiets eiendom avsatt til industri, mens de to boligeiendommene var avsatt til boligformål.
- (4) Toglinjen på Jærbanen mellom Stavanger og Egersund går like vest for de nevnte eiendommene. På begynnelsen av 1990-tallet ble det lansert planer om å bygge en større godsterminal på Ganddal. I kommuneplanen for Sandnes som ble vedtatt av bystyret i 1996, ble et område vest for toglinjen ved Skjæveland avsatt til trafikkformål (godsterminal).
- (5) Et forslag til reguleringsplan for godsterminal på Ganddal med tilstøtende arealer ble første gang behandlet i utvalget for byutvikling i Sandnes kommune i desember 1999. Områdene øst for toglinjen, inkludert Knutsens eiendom, var omfattet av planforslaget. Støyproblemer for boliger i nærheten av terminalen ble vurdert under planarbeidet. I denne sammenheng ble det blant annet utarbeidet en særskilt støyrapport. Støylvurderingene omfattet et begrenset antall boliger på østsiden av jernbanen, inkludert Knutsens bolig, og et noe større antall boliger på vestsiden.
- (6) Etter at planforslaget hadde vært lagt ut til offentlig ettersyn, ble området øst for jernbanen, inkludert Knutsens eiendom, trukket ut av reguleringsplanen. Støyskjerming av boligene på østsiden var likevel fortsatt omfattet av planen. I rammeavtale inngått 5. februar 2001 mellom Jernbaneverket og Sandes kommune aksepterte Jernbaneverket at bygging i henhold til reguleringsplanen blant annet omfattet følgende forpliktelser:
 

**"Støyskjerming i henhold til reguleringsplanen/bebyggelsesplanen. Dette gjelder også støyskjerming av boliger utenfor planområdet som vist i reguleringsplanen under spesialområder SLS. I tilfeller hvor utbygger i form av prosjekterte tiltak ikke kan oppnå forskriftenes krav til støynivå for boliger, skal eventuelle krav om innløsning eller erstatning rettes mot utbygger og er kommunen uvedkommende."**
- (7) Knutsens eiendom var omfattet at det som her er betegnet som "spesialområder SLS".
- (8) Ved bystyrets vedtak 6. februar 2001 ble forslaget til reguleringsplan vedtatt. Samtidig ble det fattet følgende vedtak:
 

**"Bystyret ber administrasjonen, i tråd med tidligere vedtak av 18.06.96 og 04.11.97, å nedfelle en sterk henstilling til utbygger i utbyggingsavtalen om at de berørte grunneierne tilbys innløsning av eiendommene til markedsverdi."**
- (9) Knutsen og en rekke andre eiere av boligeiendommer påklaget reguleringsplanen til fylkesmannen. Som ett av flere punkter ble det påpekt at det måtte være adgang til å stille krav om innløsning av spesielt støyutsatte boliger som vilkår for å inngå en utbyggingsavtale. Fylkesmannen tok ikke klagen til følge.
- (10) Etter at planen for godsterminalen var vedtatt, arbeidet Sandnes kommune videre med en reguleringsplan for industriområdet ved Skjæveland Cementstøperi AS. Dette reguleringsarbeidet omfattet også Knutsens eiendom. I saksfremlegg fra rådmannen 17. februar 2003 til utvalg for byutvikling uttalte byplansjefen følgende om eksisterende boliger i planområdet:

**"Det er fem boenheter innen planområdet i dag, hvorav to er regulert til bolig, to er regulert til landbruk, og en er del av industriområdet. Boligene vil bli støyutsatt ved bygging av godsterminalen og utvidelse av næringsarealene, og eventuell støyskjerm/voll vil komme mot vest. På grunn av godsterminalen vil også atkomsten bli lagt om, slik at det blir stor avstand fra disse boligene til nærmeste boligfelt [...]. Deler av området mellom boligene og Kvål industriområde er lagt ut til næringsformål i den nye kommuneplanen.**

**På grunn av de ovennevnte forholdene, mener byplansjefen at dette området ikke kan fungere som et boområde. Byplansjefen er av den oppfatning at disse boligene på sikt bør bli en del av industriområdet, og foreslår derfor at dagens boliger omreguleres til industri.**

**Reguleringsplanen medfører i utgangspunktet ingen endringer for beboerne. Eiendommene kan fortsatt benyttes som i dag, de vil ikke miste en vesentlig del av sin verdi som følge av omreguleringen. Kommunen vil derfor ikke løse inn boligeiendommene innenfor planområdet. I hht. til plan- og bygningsloven § 32 vil eierne først kunne kreve erstatning når næringsseiendommen bebygges. Kravet rettes da mot utbygger."**

- (11) Ved reguleringsplanen, som ble godkjent av bystyret 24. februar 2004, ble blant annet Knutsens eiendom omregulert til industri. Etter ønske fra Knutsen ble det for Knutsens og Lillebøys eiendommer likevel bestemt at reguleringen som bolig skulle opprettholdes inntil godsterminalen ble tatt i bruk. Knutsen klaget ikke over denne reguleringsplanen.
- (12) Kort tid etter at reguleringsplanen var godkjent, ble det klart at godsterminalen ville bli etablert. Knutsen fremmet etter dette krav mot Jernbaneverket om innløsning av eiendommen etter gjenanskaffelsesverdi. I februar 2006 fremmet Knutsen også krav overfor daværende Statens forurensningstilsyn om at Jernbaneverket med hjemmel i forurensningsloven § 17 skulle pålegges å innløse eiendommen. Statens forurensningstilsyn stilte saken om innløsning i bero inntil godsterminalen var bygget og tatt i bruk.
- (13) Terminalen sto ferdig mot slutten av 2007. I vedtak 17. november 2009 kom Klima- og forurensningsdirektoratet til at det ikke var grunnlag for å pålegge innløsning av Knutsens eiendom etter forurensningsloven § 17. Vedtaket ble påklaget, men det ble opprettholdt av Miljøverndepartementet i vedtak 17. juni 2011.
- (14) I årene 2006–2011 var det betydelig kontakt mellom kommunen og Knutsen om støyskjerming og om innløsningsspørsmålet. Kommunen ga gjentatte ganger uttrykk for et ønske om å bidra til løsning av saken, men fremholdt samtidig at det ikke var noe rettslig grunnlag for at kommunen selv skulle måtte påta seg innløsning.
- (15) Etter ønske fra Knutsen igangsatte kommunen i 2011 en planprosess med sikte på tilbakeregulering av Knutsens eiendom til boligeiendom. Jernbaneverket varslet imidlertid innsigelse mot en slik regulering blant annet bygget på at det ved en fremtidig utbygging til dobbeltspor vil være aktuelt å rette ut kurven på jernbanelinjen. Det ble senere fremsatt formell innsigelse, jf. plan- og bygningsloven 2008 § 5-4. Også Rogaland fylkeskommune var negative til den foreslåtte omreguleringen. Ut fra dette avsluttet kommunen den nye planprosessen.

- (16) I 2013-2014 var det kontakt mellom Knutsen og Sandnes kommune med sikte på en løsning av saken. Kommunen sa seg villig til å overta eiendommen til en pris basert på gjennomsnittet av to verditakster. Verdivurderingen skulle baseres på bruk som bolig og på at det i reguleringsmessig sammenheng skulle legges til grunn at det var tale om en boligeiendom. Det ble imidlertid ikke oppnådd enighet om hvordan verdsettelse skulle foretas.
- (17) Jernbaneverket gjennomførte i 2015 støyskjerming av eiendommen. Det er enighet om denne løsningen fungerer tilfredsstillende og oppfyller gjeldende støykrav. Årsaken til at støyskjermingen ikke ble gjennomført tidligere, er at Knutsens primære ønske har vært å oppnå innløsning og flytte fra eiendommen.
- (18) Oddgunn og Lars Torgrim Knutsen innga stevning til Jæren tingrett 18. januar 2016 med krav om erstatning fra Sandnes kommune. Under hovedforhandlingen i tingretten ble det lagt ned påstand om erstatning for økonomisk tap med 12 millioner kroner og oppreisning med 500 000 kroner.
- (19) Jæren tingrett avsa 6. september 2017 dom med slik domsslutning:
- "1. Sandnes kommune frifinnes.**
  - 2. Oddgunn Knutsen og Lars Torgrim Knutsen betaler i fellesskap 317 000 – trehundresyttentusen – kroner i sakskostnader til Sandnes kommune innen 2 – to – uker fra dommens forkynnelse."**
- (20) Knutsen anket til Gulating lagmannsrett, som 6. april 2018 avsa dom med slik domsslutning:
- "1. Sandnes kommune dømmes til å betale erstatning til Torgrim og Oddgunn Knutsen med 2 500 000 – tomillionerfemhundretusen – kroner. Oppfylingsfristen er 2 – to – uker etter at dommen er forkynt.**
  - 2. Sandnes kommune frifinnes fra krav om oppreisningserstatning.**
  - 3. Sandnes kommune dømmes til å erstatte Torgrim og Oddgunn Knutsen deres sakskostnader for tingretten med 496 121 – firehundreognittisekstusenett hundreogtjuen – kroner. Oppfylingsfristen er 2 – to – uker fra dommen er forkynt.**
  - 4. Sandnes kommune dømmes til å erstatte Torgrim og Oddgunn Knutsen deres sakskostnader for lagmannsretten med 370 662 – trehundreogsyttitusensekshundreogsekstio – kroner. Oppfylingsfristen er 2 – to – uker fra dommen er forkynt."**
- (21) Sandnes kommune har anket til Høyesterett. Anken gjelder bevisbedømmelsen og rettsanvendelsen. Knutsen har inngitt avledet anke med krav om et høyere erstatningsbeløp. Lagmannsrettens avgjørelse av kravet om oppreisningserstatning omfattes ikke av den avlede anken.
- (22) *Sandnes kommune* har i hovedsak gjort gjeldende:
- (23) Det foreligger ikke grunnlag for erstatning.

- (24) Kommunen har rettmessig utøvd den reguleringsmyndighet og utført de oppgaver som kommunestyret er tildelt gjennom kapittel VII i den tidligere plan- og bygningsloven fra 1985. Planvedtakene for godsterminalen og industriområdet ved Skjæveland Cementstøperi som fastsetter plangrense, arealformål og reguleringsbestemmelser for de aktuelle områdene, ligger innenfor rammene som følger av loven.
- (25) Knutsen fremmet krav om innløsning med vederlag etter utgifter til gjenanskaffelse. Dette kravet ble avvist fordi foreliggende støykrav kunne oppfylles gjennom støyskjerming. Utover mulighet for innløsning om reguleringsbestemmelsens støykrav ikke lot seg oppfylle, hadde Knutsen ikke rettskrav på innløsning eller erstatning. Kommunen hadde ingen rettslig adgang til å pålegge Jernbaneverket å foreta innløsning.
- (26) Endring av arealformål fra bolig til industri ved vedtakelse av reguleringsplanen for industriområdet ved Skjæveland Cementstøperi er basert på en samfunnsmessig vurdering av hva som gir best fremtidig arealdisponering. Knutsens interesser i best markedspris og mulighet for videre boligutbygging måtte da vike for samfunnets interesser i å tilrettelegge for næringsutvikling og å forvalte arealressursene slik at det skapes gode og trygge bomiljøer.
- (27) Det er heller ikke begått noen ansvarsbetingende feil fra kommunen i forbindelse med spørsmålet om "tilbakeføring" av reguleringen fra industri til bolig. At kommunen har tilbudt å bidra til forsøk på å finne mindre belastende løsninger, kan skape håp og forventninger, men er ikke ansvarsbetingende.
- (28) Kommunen er ikke rettssubjekt etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) første tilleggsprotokoll artikkel 1 (P1-1). Kontrollregelen i bestemmelsen andre ledd anerkjenner uansett retten til samfunnsstyring og retten til å kunne forvalte kommunens arealressurser.
- (29) Når det gjelder påståtte feil knyttet til reguleringen til industri, er uansett ikke det erstatningsrettslige kravet om årsakssammenheng oppfylt. De hensynene som talte for regulering til industriformål, har fremdeles gyldighet og stemmer med reguleringsstatus etter gjeldende kommuneplaner fra 2007 og frem til i dag.
- (30) Det foreligger ikke noe økonomisk tap. Utbyggingsforventninger og andre posisjoner som kan utledes av offentlig planverk, har som utgangspunkt ikke erstatningsrettslig vern mot endringer. Kommunen har dessuten tilbudt seg å kjøpe eiendommen til markedsverdi.
- (31) Det fremsatte kravet om dekning av advokatutgifter mangler faktisk og rettslig grunnlag. Det foreligger i denne sammenheng ikke noe tap som kan knyttes til en skadevoldende handling.
- (32) Et eventuelt erstatningskrav er foreldet etter foreldelsesloven § 9 nr. 1.
- (33) Sandnes kommune har lagt ned slik påstand:
- "1. Sandnes kommune frifinnes.**
  - 2. Oddgunn og Torgrim Knutsen dekker Sandnes kommunes saksomkostninger for tingrett, lagmannsrett og Høyesterett."**

- (34) *Oddgunn og Lars Torgrim Knutsen* har i hovedsak gjort gjeldende:
- (35) Erstatningskravet gjelder tap som er oppstått for ankemotpartene som følge av skadelige virkninger av formelt gyldige vedtak. Kommunen har et organansvar for unnlater og feilvurderinger, og også et arbeidsgiveransvar etter skadeserstatningsloven § 2-1.
- (36) Det foreligger i denne saken flere forhold som kommunen hefter for. Om ikke hvert enkelt forhold er tilstrekkelig for ansvar, så vil forholdene samlet være det fordi de sammen er med på å skape den skadegjørende virkningen hos Knutsen.
- (37) Det er tale om myndighetsutøvelse av en inngrepende karakter. Det gjelder da et strengt skyldansvar – nært opp til objektivt ansvar.
- (38) Kommunen kunne tatt grep da den tillot etablering av godsterminalen i konflikt med Knutsens interesser. Man unnlot å følge opp med reguleringsbestemmelser til vern for Knutsen. Kommunen skulle ha stilt krav om innløsning av Knutsens eiendom, slik Knutsen hadde fått klare forventninger om.
- (39) At kommunen valgte ikke å medta innløsning som vilkår, skyldtes en uriktig oppfatning av den rettslige situasjonen. Et vilkår om innløsning av eiendommen kunne vært stilt som et rekkefølgekrav, eller gjennom en utbyggingsavtale, i forbindelse med reguleringsplanen. Det kunne også stilles som et selvstendig vilkår i forbindelse med at godsterminalen ble gitt tillatelse til å etablere seg i området.
- (40) Det var uriktig å ta Knutsens eiendom ut av reguleringsplanen for godsterminalen, og Knutsen kom ved dette i en vanskeligere stilling.
- (41) Omreguleringen til industri i 2004 var i strid med Knutsens interesser og påførte dem et vesentlig verditap. Omregulering sto i motstrid til arbeidet med å få Jernbaneverket til å innløse eiendommen. Omreguleringen fremsto som formålsløs og kun basert på en forventning om innløsning fra Jernbaneverkets side.
- (42) Kommunens disposisjoner var i strid med vernet av eiendomsretten som følger av EMK P1-1, jf. Grunnloven § 92. Kommunen er forpliktet til å opptre i samsvar med EMK. Kommunens handlemøte er i strid med det forholdsmessighetskravet som følger av EMK og rettspraksis.
- (43) Da det viste seg at forutsetningene for industrireguleringen ikke inntraff, hadde kommunen både plikt og rett til å regulere eiendommen tilbake til boligformål.
- (44) Erstatningskravet er basert på fremlagte takster. For det første kreves erstatning, i samsvar med det som ble tilkjent i lagmannsretten, for verdireduksjonen for den eksisterende boligen som følge av omreguleringen fra bolig til industri. Videre kreves erstatning med fire millioner kroner for tap som følge av avskåret mulighet til å skille ut to tomter til boligformål. Dersom det hadde blitt foretatt innløsning basert på planene om godsterminal, ville denne innløsningen ha omfattet tomteverdien for de ekstra tomtene.
- (45) I tillegg kreves det erstattet advokatkostnader gjennom hele prosessen frem til rettssaken med 380 477 kroner.

- (46) Ingen del av erstatningskravet er foreldet. Det var ikke naturlig å gå til søksmål så lenge kommunen var innstilt på å medvirke til løsninger i favør av Knutsen. Hvorvidt det er stansen i omreguleringsarbeidet på ettersommeren 2013 eller stopp i forhandlingene om kommunal overtakelse i 2014 som legges til grunn for fristberegningen, har ingen betydning når stevning ble tatt ut innen tre år regnet fra januar 2013.
- (47) Oddgunn og Lars Torgrim Knutsen har lagt ned slik påstand:
- "1. Sandnes kommunes anke forkastes.
  2. Sandnes kommune dømmes til å betale Oddgunn og Torgrim Knutsen erstatning med kr 6 880 477.
  3. Sandnes kommune dømmes til å erstatte det offentlige sakens omkostninger for Høyesterett."
- (48) *Mitt syn på saken:*
- (49) Offentlig regulering gjennom planvedtak eller på annen måte vil i en rekke tilfeller påvirke verdien av faste eiendommer. Det klare utgangspunktet er at en slik rådighetsregulering er noe eieren av en eiendom må finne seg i uten at det utløser krav på erstatning, se Rt-2005-469 avsnitt 30 med videre henvisning til strandlovdommen, Rt-1970-67.
- (50) Knutsen bestrider ikke dette utgangspunktet. Det gjøres imidlertid gjeldende at det i denne saken foreligger feil og forsømmelser fra kommunens side som gir grunnlag for erstatningsansvar.
- (51) Det er ikke noe vilkår for krav på erstatning som følge av offentlig myndighetsutøvelse at det kan konstateres at ett eller flere vedtak er ugyldige, se for eksempel Rt-1992-453, Furunkulosedommen. For å ilegge erstatningsansvar må det likevel kreves at det offentlige, i dette tilfellet kommunen, har opptrådt urettmessig, se Graver, Alminnelig forvaltningsrett, 4. utgave 2015, side 546-547.
- (52) Det gjennomgående i Knutsens argumentasjon er at Sandnes kommune har unnlatt å sørge for at eiendommen ble innløst. Det gjøres gjeldende at kommunen på ulike stadier i prosessen skulle ha stilt krav overfor Jernbaneverket om overtakelse av Knutsens eiendom til gjenanskaffelsesverdi.
- (53) Det er ikke tvilsomt at kommunens organer i ulike sammenhenger har uttrykt ønske om slik innløsning, og at dette kan ha skapt forventninger hos Knutsen. Allerede i vedtak fra utvalg for byutvikling 8. desember 1999 heter det at reguleringsplanen for godsterminalen "kan ikke godkjennes før krav om innløsning av avklart". Dette vedtaket gjaldt riktignok en rekke eiendommer og var ikke spesielt knyttet til Knutsens eiendom.
- (54) Jeg har allerede referert henstillingen som bystyret vedtok samtidig med reguleringsplanen i 2001. I de påfølgende årene ga ordførere og andre kommunalpolitikere gjentatte ganger uttrykk for et ønske, direkte knyttet til Knutsens eiendom, om at innløsning skulle gjennomføres, og det ble fremsatt henstillinger om dette overfor Jernbaneverket.
- (55) Kommunen har samtidig fremhevet at det ikke foreligger noe rettslig grunnlag for å kreve at Jernbaneverket skal foreta innløsning. Før planvedtaket i 2001 var dette kommet til

uttrykk blant annet i uttalelser fra kommuneadvokaten. Disse vurderingene lå utvilsomt til grunn da bystyret i sitt vedtak i tilknytning til vedtakelsen av planen ikke gikk lenger enn til å "nedfelle en sterk henstilling til utbygger" om innløsning.

- (56) Også fylkesmannen bygget ved sin avgjørelse i klagesaken på at det ikke forelå adgang til å stille vilkår om innløsning i større utstrekning enn det som følger av bakgrunnsretten. I vedtaket 27. august 2001 het det om dette:

**"Før vi går nærmere inn på det konkrete innholdet i planen, vil vi understreke at om og i hvilken grad innløsning som følge av planen kan kreves, må vurderes ut fra de regler som er gitt i loven selv, og styres ikke av den enkelte plan. Etter PBL §26 skal reguleringsbestemmelser fastsettes i nødvendig grad for å sikre gjennomføringen av planen.**

**Slike bestemmelser kan bare utfylle og supplere loven, ikke oppheve eller endre den, med mindre dette kommer uttrykkelig fram av loven selv. Kommunen kan derfor ikke fastsette særskilte krav om innløsning i reguleringsbestemmelsene."**

- (57) Adgangen til å stille vilkår i tilknytning til planvedtak er regulert i plan- og bygningsloven gjennom adgangen til å fastsette reguleringsbestemmelser. Jeg kan ikke se at rettspraksis og juridisk teori knyttet til forvaltningens generelle adgang til å stille vilkår i forbindelse med begunstigende forvaltningsvedtak i vesentlig grad er egnet til å supplere det som på dette området følger av loven.

- (58) I plan- og bygningsloven 1985, som var gjeldende frem til plan- og bygningsloven 2008 trådte i kraft, var adgangen til å fastsette reguleringsbestemmelser fastsatt i § 26. Her het det i første ledd:

**"Ved reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser om utforming og bruk av arealer og bygninger i reguleringsområdet. Bestemmelsene kan sette vilkår for bruken eller forby former for bruk for å fremme eller sikre formålet med reguleringen. Det kan også påbys særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen."**

- (59) I forarbeidene til bestemmelsen ble det fremhevet at reguleringsbestemmelser bare kunne fastsettes innenfor "lovens ramme" og "skal gis for å fremme eller sikre formålet med reguleringen", se Ot.prp. nr. 56 (1984-85) side 120–121.
- (60) I plan- og bygningsloven 2008 § 12-7 er det fastsatt at "det i nødvendig utstrekning [kan] gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner" om forhold som i bestemmelsen er nærmere angitt gjennom en oppregning i 14 punkter. Det er forutsatt i forarbeidene at denne oppregningen er uttømmende, se Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 232.
- (61) I dette tilfellet var det en forutsetning, som også var akseptert av Jernbaneverket gjennom rammeavtalen 5. februar 2001, at innløsning skulle gjennomføres i de tilfeller der det ikke viste seg mulig å foreta tilstrekkelig støyskjerming i henhold til gjeldende forskrifter.
- (62) Jeg kan ikke se at Sandnes kommune med hjemmel i plan- og bygningsloven kunne ha stilt vilkår om innløsning overfor Jernbaneverket som gikk lenger enn dette. Å stille krav om en bestemt økonomisk løsning for Knutsen som eier av én av en rekke berørte eiendommer ville være å gå lenger enn det som var nødvendig for å sikre formålene med reguleringen, jf. det jeg har sitert fra forarbeidene til 1985-loven. Jeg nevner at jeg heller ikke kan se at et slikt vilkår vil være omfattet av noen av punktene i oppregningen i 2008-loven § 12-7.



- (63) I denne sammenheng er det vesentlig at plan- og bygningsloven inneholder bestemmelser om rett til innløsning og erstatning i enkelte, bestemt angitte situasjoner. Jeg viser til plan- og bygningsloven 1985 § 21, § 32 og § 43 og til plan- og bygningsloven 2008 kapittel 15. At det er fastsatt slike bestemmelser, gir klare holdepunkter for at det ikke kan gjelde en generell adgang for kommunen til å stille vilkår om innløsning av eiendommer som blir berørt av en reguleringsplan.
- (64) Når kommunen etter mitt syn ikke på noe tidspunkt har hatt adgang til å sette vilkår om innløsning av Knutsens eiendom, følger det allerede av dette at kommunen ikke har opptrådt urettmessig. Kommunens forskjellige uttalelser har nok gitt Knutsen forhåpninger om innløsning. Men at kommunen har søkt å ivareta Knutsens interesser blant annet ved å gi henstillinger om innløsning, kan ikke gi grunnlag for noe erstatningskrav bygget på at innløsning ikke har latt seg gjennomføre.
- (65) Jeg bemerker for øvrig at i den utstrekning enkelte uttalelser har vært egnet til å skape urealistiske forventninger hos Knutsen, har disse uttalelsene uansett ikke kunnet gi dem grunnlag for noen rimelig forventning om å oppnå en bedre stilling enn de kunne ha oppnådd ved å akseptere det forslaget til løsning som kommunen fremsatte i 2013–2014.
- (66) Ut fra det jeg har påpekt, kan jeg heller ikke se at kommunens beslutning om å ta områdene øst for jernbanen ut av reguleringsplanen for godsterminalen har hatt noen virkning for Knutsen som kan gi grunnlag for et erstatningskrav.
- (67) Kravet om erstatning knyttet til den omreguleringen av Knutsens eiendom fra bolig til industri som fulgte av reguleringsplanen i 2004, kan heller ikke føre frem. Begrunnelsen for omreguleringen følger av det jeg har sitert fra rådmannens saksfremlegg. Situasjonen var på det tidspunkt at Knutsens eiendom var blitt liggende nært opptil både godsterminalen, Skjæveland Cementstøperi AS og et planlagt nytt industriområde.
- (68) Domstolens kompetanse ved overprøving av reguleringsvedtak er begrenset. I Rt-2007-281 avsnitt 39 utdypes dette slik:
- "Både valg av reguleringsformål og hvilke områder som omfattes av reguleringen, faller inn under forvaltningens frie skjønn, og er således i utgangspunktet ikke gjenstand for domstolsprøving. Men domstolene kan prøve lovmessigheten av vedtaket – det vil si om den planlagte utnyttelsen av området er av en slik karakter at den faller inn under reguleringsformålet."**
- (69) Den vurderingen som ble foretatt i dette tilfellet, bygde etter mitt syn på en forsvarlig skjønnsutøvelse innenfor de rammene som fulgte av loven og formålet med reguleringen. Det foreligger da ikke noe grunnlag for erstatning. Selv om spørsmålet om innløsning på ulike måter var fremme også under behandlingen av denne planen, kan jeg ikke se at det er holdepunkter for at kommunen ved omreguleringen bygget på en forutsetning om at eiendommen ville bli innløst. Vedtaket bygger dermed ikke på uriktige forutsetninger.
- (70) Knutsen har videre anført at omreguleringen er i strid med eiendomsvernet etter EMK P1-1. I og med at P1-1 etter menneskerettsloven § 2 nr. 1 bokstav a gjelder som norsk lov, er også en kommune forpliktet til å opptre i samsvar med de kravene som følger av protokollen. Om det grunnleggende innholdet i P1-1 viser jeg til HR-2016-304-S avsnitt

41-43. I dette tilfellet er det ikke tale om noen eiendomsavståelse, og bedømmelsen må derfor skje etter den såkalte kontrollregelen i P1-1 andre ledd.

- (71) Anvendelsen av P1-1 i forbindelse med planlovgivning er drøftet i Kjølbros, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 4. utgave 2017 side 1238-1240, med henvisninger til praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD). Kjølbros fremhever at medlemsstatene har en vid skjønnsmargin når det gjelder begrensninger i en eiers rett til å råde over fast eiendom.
- (72) Ut fra det jeg allerede har påpekt om planvedtaket, er det etter mitt syn ikke tvilsomt at kommunens disposisjoner i dette tilfellet oppfyller kravet om forholdsmessighet og de øvrige kravene som følger av P1-1.
- (73) Jeg kan heller ikke se at Sandnes kommune har opptrådt urettmessig i forbindelse med prosessen der det ble vurdert å tilbakeregulere Knutsens eiendom til boligeiendom. Som jeg allerede har gitt uttrykk for, bygget reguleringen til industri på en forsvarlig skjønnsutøvelse. Jernbaneverket hadde som statlig organ adgang til å fremme innsigelser mot en tilbakeregulering etter reglene i plan- og bygningsloven 2008 § 5-4. Dersom kommunen hadde gått videre med planforslaget, ville den videre saksgangen vært mekling og eventuelt behandling i departementet etter loven § 5-6. Ut fra det jeg har påpekt, var det i den foreliggende situasjonen ikke uriktig eller urettmessig av kommunen å velge å avslutte planprosessen.
- (74) Jeg er etter dette kommet til at erstatningskravet ikke kan føre frem. Det er da ikke grunn for meg til å gå inn på spørsmålet om foreldelse.
- (75) Etter det resultatet jeg er kommet til, har Sandnes kommune vunnet saken og har i utgangspunktet krav på dekning av sine sakskostnader for alle instanser etter hovedregelen i tvisteloven § 20-2 første ledd.
- (76) Det følger av tvisteloven § 20-2 tredje ledd at den tapende part helt eller delvis kan fritas for erstatningsansvar hvis *tungtveiende grunner* gjør det rimelig. Ved denne vurderingen skal det etter bokstav c i bestemmelsen blant annet legges vekt på "om saken er av velferdsmessig betydning og styrkeforholdet partene imellom tilsier slikt fritak".
- (77) Selv om det er et ulikt styrkeforhold mellom partene, kan jeg ikke se at det er grunn til å fritta Knutsen for sakskostnader for tingretten og lagmannsretten. Jeg har ikke funnet saken tvilsom. Jeg kan heller ikke se at prinsipielle spørsmål sto sentralt under behandlingen i tingretten og lagmannsretten.
- (78) I ankeerklæringen til Høyesterett fremhevet kommunen at saken etter lagmannsrettens dom reiste grunnleggende spørsmål, særlig fordi resultatet i lagmannsretten ville legge store begrensninger i styringsmulighetene ved kommunal arealplanlegging. Anken ble henvist til behandling i Høyesterett etter kriteriene i tvisteloven § 30-4 første ledd. Når det også tas hensyn til dette, foreligger det etter mitt syn samlet sett tungtveiende grunner som gir grunn til å fritta Knutsen for sakskostnader for Høyesterett.
- (79) Etter dette stadfestes tingrettens dom, inkludert avgjørelsen av sakskostnadene for tingretten. Kommunens prosessfullmektig innga sakskostnadsoppgave for lagmannsretten på 226 200 kroner, hvorav 3 300 kroner er kostnader og det øvrige salær, uten tillegg av

merverdiavgift. Jeg anser at disse kostnadene har vært nødvendige, jf. tvisteloven § 20-5, og legger oppgaven til grunn.

(80) Jeg stemmer for denne

D O M :

1. Tingrettens dom stadfestes.
2. I sakskostnader for lagmannsretten betaler Oddgunn Knutsen og Lars Torgrim Knutsen en for begge og begge for en til Sandnes kommune 226 200 – tohundreogtjuesekstusentohundre – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av denne dom.
3. Sakskostnader for Høyesterett tilkjennes ikke.

(81) Dommer **Webster:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende.

(82) Dommer **Bull:** Likeså.

(83) Dommer **Berglund:** Likeså.

(84) Dommer **Endresen:** Likeså.

(85) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

1. Tingrettens dom stadfestes.
2. I sakskostnader for lagmannsretten betaler Oddgunn Knutsen og Lars Torgrim Knutsen en for begge og begge for en til Sandnes kommune 226 200 – tohundreogtjuesekstusentohundre – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av denne dom.
3. Sakskostnader for Høyesterett tilkjennes ikke.