



Stavanger kommune
Postboks 8001
4068 Stavanger

Kontakt saksbehandler

Knut Ragnar Slettebø, 51568951
knut.slettebo@statsforvalteren.no

Klageavgjørelse – klage på vedtak om ekspropriasjon fra gnr. 14 bnr. 152, Stavanger kommune

Advokat Kamilla Silseth har på vegne av grunneierne klaget på kommunens vedtak om ekspropriasjon av areal innenfor vedtatt reguleringsplan. Statsforvalteren stadfester kommunens vedtak.

Vi viser til kommunens oversendelse av 21.12.2022.

Sakens bakgrunn:

Saken gjelder klage på kommunens vedtak av 02.06.2022 og vedtak av 20.10.2022 om å ekspropriere grunn og rettigheter til å etablere regulert tursti på eiendommen gnr. 14, bnr. 152. Turstien er en del av en planlagt tursti langs sjøen mellom Stavanger og Sandnes.

Det førstnevnte vedtaket lyder slik:

«1. Stavanger kommune vedtar med dette med hjemmel i plan- og bygningsloven § 16-2 å ekspropriere nødvendig grunn og rettigheter for bygging av turvei i Gauselkneiken over gnr. 14 bnr. 152 i medhold av plan 2735.

2. Stavanger kommune begjærer skjønn til fastsettelse av erstatningen.

3. En eventuell klage på vedtak om ekspropriasjon skal ikke gis oppsettende virkning.

4. Stavanger kommune søker etter dette Statsforvalter om samtykke til at ekspropriasjonen blir iverksatt før det foreligger rettskraftig skjønn med hjemmel i oreigningsloven § 25.»

Det sistnevnte vedtaket lyder slik:



«1. Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 16-2 ekspropriere Stavanger kommune del av gnr. 14 bnr. 152 fra Marie Skontorp og Simon Andreassen regulert til turvei til gjennomføring av reguleringsplan 2735.

2. Stavanger kommune begjærer skjønn til fastsettelse av erstatningen.

3. En eventuell klage på vedtak om ekspropriasjon skal ikke gis oppsettende virkning.

4. Stavanger kommune søker etter dette Statsforvalter om samtykke til at ekspropriasjonen blir iverksatt før det foreligger rettskraftig skjønn med hjemmel i oreigningsloven § 25.»

Arealet som ble ekspropriert 02.06.2022 og 20.10.2022, vist med henholdsvis blå og rød farge i figur 1)



Figur 1)

Det eksproprierte arealet vist med blå farge er omfattet av reguleringsplan 2735 som er vist i figur 2 nedenfor.



Figur 2)

Reguleringsplanen ble vedtatt av kommunestyret i vedtak 25.10.2021. Kommunens planvedtak ble stadfestet av Statsforvalteren i klagevedtak datert 06.04.2022. I § 1 i bestemmelsene til reguleringsplanen fremgår at formålet med planen er å «tilrettelegge for framføring av en universelt utformet turvei med gode kvaliteter, og å sikre «Steinskog» som kulturminne».

Det eksproprierte arealet vist med rød farge i figur 1, er omfattet av kommunens vedtak 10.08.2022 om endring i plan 2735. Dette planområdet er vist på figur 3 nedenfor.



Figur 3)



I planvedtaket 10.8.2022 heter det følgende om bakgrunnen for planendringen:

«Plan 2735 sin turvei i nord (Gausekneiken), og omreguleringen av tidligere turveitrase i plan 1811 til brygge-/naustformål, var basert på kartgrunnlaget i den avtalen som var inngått mellom kommunen og eier av gnr.14/bnr.152.

Denne avtalen er nå falt vekk og følgelig må plan 2765 endres for å tilpasses disse endrede forutsetningene.

Endringene innebærer at turveien forlenges slik at denne blir sammenhengende med regulert trase i plan 1811.»

Etter det Statsforvalteren kjenner til, er kommunens planvedtak 10.08.2022 ikke påklaget.

Turstien som er vist i plan 2735, er videreført nordover i plan 1811 og sydover i plan 2467, slik som vist i figur 4).



Figur4)

Vedtakene om ekspropriasjon ble i brev av henholdsvis 01.07.2022 og 15.11.2022 påklaget av advokat Kamilla Silseth på vegne av grunneiere og rettighetshavere i det eksproprierte arealet. Klagerne gjør blant annet gjeldende at kommunen i oktober 2020 inngikk en avtale med grunneierne som for turveiens vedkommende gjelder foran kommunens vedtak av 24.08.2017 om ekspropriasjon og skjønnet avsagt av Stavanger tingrett 27.8.2019. Avtalen innebar at det ble lagt opp til en alternativ trasé som skulle trekkes noe tilbake fra sjøen, jf. figur 5) nedenfor hvor den alternative traséen er vist med rødt:



Figur 5)

Klager anfører at kommunen nå har besluttet å bygge turveien etter regulert trasé i plan 1811, istedenfor avtalt trasé. Dette er i strid med forutsetningene ved vedtakelsen av plan 2735, og det må derfor foretas en ny interesseavveining etter oreigningsloven § 2. I denne interesseavveiningen må det legges til grunn at turveien ikke er sammenhengende og at den heller ikke vil bli universelt utformet. Vilkåret om at fordelene ved inngrepet «tvillaust» overstiger ulempene, er dermed ikke oppfylt.

I klagen datert 15.11.2022 vises det særlig til at begjæringen om tvangsfullbyrdelse av skjønn avsagt av Stavanger tingrett 27.08.2019 ble nektet fremmet av namsfogden. Konsekvensen av denne avgjørelsen er ifølge klager at kommunen ikke kan tvangsgjennomføre en utbygging av traséen i plan 1811, og da heller ikke opparbeide turveien etter denne planen. Følgelig vil ekspropriasjon av arealet denne saken gjelder, fremstå som en utilgjengelig «øy» for allmennheten, slik klager ser det.

Stavanger formannskap behandlet klagen på vedtaket av 02.06.2022 i møte 25.08.2022; klagen på vedtaket av 20.10.2022 ble behandlet i møte 08.12.2022. Formannskapet tok ikke klagen til følge.

Statsforvalteren vil ellers særlig vise til skriv datert 27.09.2022, der klager kommenterer namsfogdens avgjørelse, samt skriv datert 29.12.2022 der tingrettens kjennelse av 22.12.2022 omtales. Tingretten tok ikke begjæringen om tvangsfullbyrdelse til følge. Klager hevder at denne kjennelsen gir grunnlag for at Statsforvalteren opphever kommunens ekspropriasjonsvedtak.

Statsforvalteren viser til sakens dokumenter.

Statsforvalterens vurdering

Statsforvalteren legger til grunn at klagerne har klagerett og at klagefristen er overholdt, jf. forvaltningsloven (fvl.) kapittel VI og plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-9.

Kommunestyret kan med hjemmel i pbl. § 16-2 første ledd gjøre vedtak om ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan. Statsforvalteren er klageinstans for kommunens vedtak, jf. fvl. § 34.

De aktuelle vedtakene om ekspropriasjon tar sikte på å erverve grunnarealet som et ledd i arbeidet med å utarbeide en turvetrasé i området.



Det fremgår av orl. § 2 første ledd at vedtak om ekspropriasjon bare kan gjøres «så langt det trengst til eller for» realiseringen av ekspropriasjonsformålet. Oreigningsloven gjelder også ved ekspropriasjon med hjemmel i plan- og bygningsloven, jf. orl. § 30 nr. 24.

Oreigningsloven § 2 andre ledd lyder:

«Vedtak eller samtykke kan ikke gjerast eller gjevast utan at det må reknast med at inngrepet tvillaust er til meir gang enn skade.»

Statsforvalteren legger til grunn at ekspropriasjon kan gjennomføres dersom ekspropriasjonen medfører en overvekt av relevante fordeler i forhold til den skade ekspropriaten lider på grunn av inngrepet. Det følger av Rt. 2009 s. 1142 at det i «tvillaust» ikke ligger et krav om kvalifisert interesseovervekt, men et beviskrav om at avveiningen skal være uten tvil, jf. O.J Pedersen m.fl. Plan- og bygningsrett Del 1 (2010) s. 474, der det ellers heter:

«Det er på det rene at både nødvendighetskriteriet og kravet om interesseovervekt er utslag av alminnelige ekspropriasjonsrettslige prinsipper som også gjelder når kommunen eksproprierer til gjennomføring av reguleringsplan. Men det følger av Høyesteretts praksis at vurderingene etter oreigningsloven § 2 skal foretas i forbindelse med vedtakelsen av planen, og behøver bare gjentas i forbindelse med gjennomføringen dersom det er kommet til nye forhold, eller planen er blitt gammel – se Rt 1998 s. 416 og Rt 1999 s. 513.»

Det er vanlig og ønskelig at grunnavståelse skjer ved avtale. Det er vanligvis også et vilkår for ekspropriasjon at denne fremgangsmåten er forsøkt uten å føre frem. Slik saken er opplyst, legger Statsforvalteren til grunn at kommunen uten å lykkes har forsøkt å inngå avtale med ekspropriatene, og at ekspropriasjon derfor er nødvendig for å kunne gjennomføre formålet med plan 2735.

Statsforvalteren legger til grunn at ekspropriasjon kan gjennomføres dersom det er klart at ekspropriasjonen medfører en overvekt av relevante samfunnsmessige fordeler i forhold til den skade ekspropriatene lider på grunn av inngrepet.

Ekspropriasjonen gjelder i dette tilfellet en del av et areal for å kunne etablere en turvei langs sjøen mellom Stavanger og Sandnes. Turveien vil medføre ulemper for grunneierne og øvrige beboere i området i form av økt ferdsel på de eiendommene som berøres av turveiene. Gjennom økt ferdsel vil eiendommene i mindre grad fremstå som en avskjermet, privat sone, der beboerne kan oppholde seg uten å bli eksponert for innsyn og støy fra tilfeldige forbipasserende. Selv med kompensierende skjermingstiltak vil turveien trolig medvirke til at eiendommenes bruksverdi og salgsverdi reduseres.

Turveien det er tale om å anlegge, vil samtidig ha klare fordeler i et samfunnsmessig perspektiv. Den vil ha sterke opplevelseskvaliteter, og den vil trolig være svært attraktiv for allmennheten å benytte. Fra saksfremlegget til plan 2735, datert 01.09.2021, hitsettes følgende:

«Begge de to tilkomstveiene som skal benyttes til turtraseen, er grusveier som legg assosieres med turveier, og de har kvaliteter i form av sideareal med vegetasjon og steingjerder. Traseen gjennom eiendommen «Steinskog», i grensen mellom hagearealet og en rest av mer opprinnelig landskap, vil helt åpenbart ha svært gode opplevelseskvaliteter. [...]

Mellom Gauselkneiken 47 og 45 vil det være utsyn mot fjordlandskapet i øst. Løsningen langs Gauselkneiken 45, gjør det mulig å få noe avstand til denne boligen, samtidig som turveien kan



legges i terrenget på en måte som skiller den fra tilkomstområdet til boligen. Dette skille mot det private er viktig for at turveien skal kunne oppfattes som «offentlig» og inviterende.

Videre mot sør vil traseen krysse et «grønt» areal, får den går gjennom skogen og mot stranden. Begge disse områdene, og særlig skogen, vil være gode rammer omkring turveien. Der turveien treffer strandsonen igjen, vil det være naturlig å tilrettelegge for opphold. Siden turveien ikke lenger skal krysse dette området, vil arealet for opphold bli større og bedre. [...]

Samlet mener vi derfor at traseen i hovedalternativet, der denne går vekk fra stranden, vil gå gjennom områder som har «grønne» kvaliteter og som gir gode opplevelsesverdier for allmennheten.»

Kommunen har i planprosessen foretatt en konkret og grundig vurdering av arealdisponeringen i området. Kommunen ser det slik at opparbeidelse av turveien vil ha klare fordeler for allmennheten, og at disse fordelene veier tyngre enn de ulempene turveien vil innebærer for grunneierne. Utgangspunktet er da at vilkåret om at fordelene ved inngrepet må være «tvillaust» større enn ulempene, jf. orl. § 2 andre ledd, er oppfylt, jf. Rundskriv H-14/02 punkt 5.2.

Klager har imidlertid anført at kommunen må foreta en ny interesseavveiing i ekspropriasjonssaken ettersom kommunen har valgt å bygge turveien etter regulert trasé i plan 1811 i stedet for den avtalte trase slik som forutsatt ved vedtakelsen av plan 2735. Klager anfører videre at det eksproprierte arealet vil fremstå som en isolert «øy» uten lovlig tilgang for allmennheten, slik at den planlagte turveien ikke utgjør en sammenhengende offentlig turvei. Klager anfører også at turveitraséen ikke kan få en universell utforming.

Slik saken er opplyst, kan ikke Statsforvalteren se at det forholdet at den regulert turveitraseen i plan 2735 er videreført nordover som vist i plan 1811 i stedet for traséen som er avtalt med grunneierne, innebærer at det i ekspropriasjonssaken må foretas en ny interesseavveiing. Statsforvalteren vurderer at kommunens planvedtak den 10.08.2022 om endring i plan 2735 innebærer at kommunen i en ny planprosess har gått bort fra de forutsetningene klager peker på. Det sistnevnte planvedtaket er heller ikke påklaget, jf. ovenfor.

Vi kan heller ikke se at det er av avgjørende betydning for spørsmålet om ny interesseavveiing at vedtaket 02.06.2022 om ekspropriasjon ble truffet før planendringsvedtaket. Statsforvalteren viser til at den avtalte turveitraséen verken er tatt inn i plankartet eller i bestemmelsene til plan 2735. Det er da vanskelig å se at de forutsetningene klager peker på, er av betydning for spørsmålet om det skulle vært foretatt en ny interesseavveiing da kommunen traff vedtaket om ekspropriasjon 02.06.2022. For øvrig vil Statsforvalteren bemerke at den delen av traséen som ble ekspropriert i vedtaket av 02.06.2022, vil inngå i turveitraséen uavhengig av om traséen senere følger avtalt trasé eller traséen i plan 1881. Vi kan dermed ikke se at en eventuell svikt i forutsetningen om at det er avtalt trasé som skal opparbeides, kan ha betydning for innholdet i ekspropriasjonsvedtaket.

Når det gjelder anførselen om at turveitraséen ikke vil bli sammenhengende, vil Statsforvalteren bemerke at det ikke er noe i veien for at en kommune gjennomfører et tiltak som en turvei ledd for ledd, uten at rettighetene til hele strekningen blir tilegnet på samme tid. Det avgjørende må i utgangspunktet være om arealdisponeringen i det området som eksproprieres, er tilstrekkelig avklart – ikke om kommunen alt har sikret seg alle de rettighetene som er nødvendige for å fullføre prosjektet. Vi kan derfor ikke se at det har betydning for vurderingen om kommunen på nåværende tidspunkt har ervervet adkomstrett til turveien via Gauselkneiken. Vi kan for øvrig heller ikke se at det er vist til forhold som tyder på at det foreligger avgjørende rettslige eller faktiske hindre mot at



traséen nord for planområdet senere opparbeides og påkobles det arealet som nå søkes ekspropriert. At kommunen ikke kan kreve tvangsfullbyrdelse i medhold av Stavanger tingretts skjønn 27.08.2019, er ikke til hinder for at kommunen senere kan treffe et vedtak om ekspropriasjon av samme trasé, selv om dette kan bli en mer tidkrevende prosess om 10-årsfristen for plan 1811 er overskredet, jf. pbl. § 16-2 første ledd.

Når det gjelder konsekvenser for universell utforming, er dette eksplisitt vurdert både ved vedtakelsen av plan 2735 og i forbindelse med endringen av reguleringsplanen. I vedtaket av 10.08.2022, der det foretas en mindre justering av turveien, er forholdet til universell utforming kommentert slik:

«Enderingen gjør at en lengre del av turveien må følge Gauselkneiken, med de stigningsforholdene denne har. De sterke offentlige interessene i å få opparbeidet en sammenhengende turvei, gjør at slike ikke-ideelle stigningsforhold må aksepteres. Hvilke avbøtende tiltak som er mulige, må vurderes i den videre prosessen. For det store flertallet vil traséen fungere godt.»

Slik Statsforvaltere ser det, har kommunen med dette vurdert forholdet til universell utforming i forbindelse med utformingen og endringen av planen. Kommunen har lagt til grunn at stigningsforholdene ikke er ideelle, men at planen vil fungere godt for de fleste, og at det vil være mulig med kompensierende tiltak for å ivareta kravet til universell utforming. Statsforvalteren har ingen vesentlige merknader til denne vurderingen, og finner å kunne legge kommunens interesseavveining til grunn.

Statsforvalteren anser de forholdene kommunen har lagt vekt på som saklige og rimelige, og legger til grunn at kommunen har behandlet saken på en forsvarlig måte, jf. orl. § 12. Vedtakene om ekspropriasjon legger til rette for at det kan bygges en sammenhengende offentlig turvei langs sjøen mellom Stavanger og Sandenes av stor verdi for befolkningen i dette området. Slik vi ser det, er de samfunnsmessige fordelene ved vedtakene om ekspropriasjon tvillaust *meir til gagn enn til skade*. Vilåret i orl. § 2 andre ledd anses oppfylt. Statsforvalteren finner derfor at arealene kan eksproprieres etter pbl. § 16-2 første ledd. Vi har ikke vesentlige merknader til kommunens lovforståelse og stadfester kommunens vedtak.

Vedtak:

Statsforvalteren stadfester kommunens vedtak av 02.06.2022 og 20.10.2022.

Klagene tas ikke til følge.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages til overordnet forvaltningsorgan, jf. fvl. § 28.

Bent Høie (e.f.)
statsforvalter

Monica Nessa
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent



Kopi til:

ADVOKATFIRMAET SCHJØDT AS AVD STAVANGER

Postboks 440

4002

STAVANGER