



STAVANGER KOMMUNE
Postboks 8001
4068 STAVANGER

Kontakt saksbehandler
Svein Undheim, 51 56 89 08

Klagevedtak - stadfester kommunens vedtak om ekspropriasjon - plan 2831 Gauselstraen - gnr. 14, bnr. 152 med flere

Grunneiere klager på kommunens vedtak om ekspropriasjon for å gjennomføre reguleringsplan 2831 for deler av Gauselstraen. Statsforvalteren stadfester kommunens vedtak om ekspropriasjon. Søknaden om forhåndstiltredelse avslås.

Vi viser til kommunens oversendelse av 8.9.2025.

Sakens bakgrunn

Saken gjelder klage på kommunens vedtak om ekspropriasjon av grunn og rettigheter til etablering av turvei langs Gauselstraen. Kommunen vedtok i 2016 ekspropriasjon av areal til turvei i samsvar med reguleringsplan 1811. Bystyret vedtok 22.4.2025 ny reguleringsplan 2831 for å sikre en sammenhengende turvei langs strekningen. Planen bygger på reguleringsplan 1811, men slik at traseen er endret på bakgrunn av frivillige avtaler inngått med noen grunneiere. Planen regulerer i tillegg et midlertidig anleggsområde for å sikre gjennomføringen og behandling av overvann. Etablering av turvei utløser behov for grunnerverv og midlertidig anleggsområde og rett til å legge og ha liggende overvannsledning til sjøen. Det er også søkt om forhåndstiltredelse før rettskraftig skjønn foreligger, jf. oreigningsloven (orl.) § 25.

Kommunen forhåndsvarslet ekspropriasjon i brev til grunneierne v/Advokatfirma Dæhlin Sand i brev datert 19.3.2025. Grunneierne ga merknader til varselet i brev datert 11.4.2025.

Stavanger formannskap behandlet i møte 22. mai 2025, sak 88/25 om ekspropriasjon av del av gnr. 14, bnr.19 og 1786 i Stavanger til gjennomføring av reguleringsplan 2831. Formannskapet fattet følgende flertallsvedtak i saken:

1. I medhold av plan- og bygningsloven § 16-2, første ledd vedtar Stavanger kommune å ekspropriere grunn og rettigheter fra gnr/bnr 14/19 og 1786 i Stavanger kommune. Vedtaket gjelder nødvendig grunn- og tilhørende rettigheter til anlegg, vedlikehold og drift av turvei i samsvar med reguleringsplan 2831. Vedtaket omfatter også anleggelse av nødvendig



overvannsledning, slik disse fremkommer av ervervskart for gnr/bnr 14/19 og 1786, datert 13.05.2025.

2. Stavanger kommune begjærer og gjennomfører skjønn til fastsettelse av ekspropriasjonserstatningen.

3. Stavanger kommune søker Statsforvalteren i Rogaland om forhåndstiltredelse av grunnen før rettskraftig skjønn foreligger, jf. oereigningsloven 25, første ledd.

Stavanger formannskap behandlet i møte 22. mai 2025, sak 89/25 om ekspropriasjon av del av gnr/bnr 14/152 og 1747 i Stavanger til gjennomføring av reguleringsplan 2831. Formannskapet fattet følgende flertallsvedtak i saken:

1. I medhold av plan- og bygningsloven § 16-2, første ledd vedtar Stavanger kommune å ekspropriere grunn og rettigheter fra gnr/bnr 14/152 og 1747 i Stavanger kommune. Vedtaket gjelder nødvendig grunn- og tilhørende rettigheter til anlegg, vedlikehold og drift av turvei i samsvar med reguleringsplan 2831. Vedtaket omfatter også anleggelse av nødvendig overvannsledning, slik disse fremkommer av ervervskart for gnr/bnr 14/152 og 1747, datert 13.05.2025. Saksnummer 2025/26

2. Stavanger kommune begjærer og gjennomfører skjønn til fastsettelse av ekspropriasjonserstatningen.

3. Stavanger kommune søker Statsforvalteren i Rogaland om forhåndstiltredelse av grunnen før rettskraftig skjønn foreligger, jf. oereigningsloven 25, første ledd.

Stavanger formannskap behandlet i møte 22. mai 2025, sak 90/25 om ekspropriasjon av del av gnr/bnr 14/494 i Stavanger til gjennomføring av reguleringsplan 2831. Formannskapet fattet følgende flertallsvedtak i saken:

1. I medhold av plan- og bygningsloven § 16-2, første ledd vedtar Stavanger kommune å ekspropriere grunn og rettigheter fra gnr/bnr 14/494 i Stavanger kommune. Vedtaket gjelder nødvendig grunn- og tilhørende rettigheter til anlegg, vedlikehold og drift av turvei i samsvar med reguleringsplan 2831. Vedtaket omfatter også anleggelse av nødvendig overvannsledning, slik disse fremkommer av ervervskart for gnr/bnr 14/494, datert 13.05.2025.

2. Stavanger kommune begjærer og gjennomfører skjønn til fastsettelse av ekspropriasjonserstatningen.

3. Stavanger kommune søker Statsforvalteren i Rogaland om forhåndstiltredelse av grunnen før rettskraftig skjønn foreligger, jf. oereigningsloven 25, første ledd

Stavanger formannskap behandlet i møte 22. mai 2025 sak 91/25 om ekspropriasjon av del av gnr/bnr 14/164 i Stavanger til gjennomføring av reguleringsplan 283. Formannskapet fattet følgende flertallsvedtak i saken:

1. I medhold av plan- og bygningsloven § 16-2, første ledd vedtar Stavanger kommune å ekspropriere grunn og rettigheter fra gnr/bnr 14/164 i Stavanger kommune. Vedtaket gjelder nødvendig grunn- og tilhørende rettigheter til anlegg, vedlikehold og drift av turvei i samsvar med



reguleringsplan 2831. Vedtaket omfatter også anleggelse av nødvendig overvannsledning, slik disse fremkommer av ervervskart for gnr/bnr 14/164, datert 13.05.2025.

2. Stavanger kommune begjærer og gjennomfører skjønn til fastsettelse av ekspropriasjonserstatningen. 3. Stavanger kommune søker Statsforvalteren i Rogaland om forhåndstiltredelse av grunnen før rettskraftig skjønn foreligger, jf. oreigningsloven 25, første ledd.

3. Stavanger kommune søker Statsforvalteren i Rogaland om forhåndstiltredelse av grunnen før rettskraftig skjønn foreligger, jf. oreigningsloven 25, første ledd.

Advokat Mari Kjelle vold Brygfjeld klaget på vedtakene på vegne av grunneierne i klage av 16. juni 2025. Klagerne gjør blant annet gjeldende at vedtakene om ekspropriasjon er ugyldige på grunn av flere saksbehandlingsfeil. Klagerne viser til manglende forsøk på forhandlinger og at saken ikke er forsvarlig opplyst. Det anføres også at det ikke er gjort vurdering etter naturmangfoldloven §§ 8-12. Klagerne mener vedtakene er i strid med kommuneloven § 14-5 og ugyldig fordi det ikke er satt av midler i budsjett eller økonomiplan til grunnerverv og opparbeidelse. Klagen gjelder også vedtak om å søke om forhåndstiltredelse.

Klagerne mener formannskapet må gjøre om vedtakene om ekspropriasjon, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 33 annet ledd, og pålegge kommunedirektøren å forhandle med grunneierne. Subsidiært mener klagerne at manglende forhandlinger er saksbehandlingsfeil og at vedtakene er ugyldige.

Klagerne viser til at det ikke er gjort reelle forsøk på forhandlinger, jf. oreigningsloven § 12. Muligheten for avtale skal være utprøvd før det gjøres vedtak om ekspropriasjon, jf. oreigningsloven § 29. Klagerne mener det ikke er riktig at partene står så langt fra hverandre at forhandlinger ikke er hensiktsmessig. Klagerne har ikke satt urimelige vilkår eller krav. Manglende forhandlinger har medført at flere sider av saken ikke er belyst eller utredet og at saken ikke er tilstrekkelig opplyst, jf. fvl. § 17. Klagerne anfører at kommunen ikke har ønsket å møte grunneierne for å kartlegge partenes standpunkter og det er heller ikke innhentet verdivurderinger som er vanlig ved forhandlinger. Klagerne mener formannskapet hadde tatt i betraktning de økonomiske konsekvensene dersom de hadde vært utredet. Dette er en feil som har betydning for vedtaket og vedtaket er derfor ugyldig. Manglende vilje til forhandlinger er et brudd på prinsippene om likebehandling og saklighet i forvaltningsretten og kommunens egne retningslinjer for grunnerverv. Kommunen har inngått frivillige avtaler med flere grunneiere og forhandler med andre. Forhandlinger medfører ikke tidsspille. Kommunen må sikre seg grunn og rettigheter til resten av turveien, og det vises til at skjønnsaken i Gauselkneiken fortsatt ikke er ferdig. Klagerne har også vist til at det i løpet av de ti månedene fra spørsmål om forhandlinger til vedtaket om ekspropriasjon forelå kunne vært gjennomført forhandlinger.

Klagerne anfører at kommunen ikke har vurdert eiendommenes individuelle forhold og sakene er derfor ikke blitt tilstrekkelig utredet. Dette er feil som ut fra en samlet vurdering medfører at vedtakene må anses ugyldige.

Klagerne mener forholdet til naturmangfoldloven §§ 8-12 ikke er vurdert i vedtakene om ekspropriasjon, og det er heller ikke synliggjort at vurderingen er gjort i overordnet planvedtak. Klagerne viser til at prinsippene i loven skal vurderes ved enhver utøvelse av myndighet som kan påvirke naturmangfoldet, herunder grunnerverv. Det er vist til Sivilombudets sak 2024/1708 og Statsforvalteren i Vestfold og Telemarks rutiner om at manglende vurdering av naturmangfoldet automatisk fører til ugyldighet knyttet til reguleringsvedtak.



Klagerne anfører at den manglende vurderingen er saksbehandlingsfeil, også fordi tidligere vurderinger som er gjort i planvedtak ikke oppfyller lovens krav, som medfører at vedtakene er ugyldige.

Klagerne anfører at formannskapetets vedtak punkt 3, om å søke forhåndstiltredelse, er i strid med kommunens forpliktelse til å ivareta sunn og langsiktig økonomiforvaltning, jf. kommuneloven § 14-1, og årsbudsjettets bindende virkning, jf. kommuneloven § 14-5. Klagerne viser til at saksfremstillingen ikke har utredet eller synliggjort de økonomiske forpliktelsene kommunen påtar seg ved vedtak om å søke forhåndstiltredelse. Dette har medført at formannskapetets beslutning bygger på et ufullstendig beslutningsgrunnlag, som medfører ugyldig vedtak. Klagerne anfører at vedtakene innebærer at kommunen påtar seg forpliktelser som overstiger terskelen på 50 millioner, i strid med kommunens krav om at investeringer over 50 millioner skal kvalitetssikres av tredjepart. I tillegg har formannskapet vedtatt kontroll og innstramning av økonomistyringen.

Klagerne har i skriv datert 8.10.2025 til Statsforvalteren opplyst at kommunen har vedtatt investeringsstans. Klagerne mener at investeringsstansen betyr at vedtakene om ekspropriasjon må oppheves som ugyldige. Subsidiært må det settes vilkår om at ekspropriasjonen ikke kan iverksettes uten at bystyret har avsatt midler til prosjektet i budsjettet og/eller besluttet at prosjektet skal unntas investeringsstansen. Dersom vedtakene blir stående, kan kommunen tiltre eiendommene og binde kommunen til å betale erstatning uten at politisk nivå får saken til ny behandling. I realiteten gir vedtaket administrasjonen adgang til å fatte investeringsbeslutning i strid med bystyrets vedtak om investeringsstans. Klagerne mener også at investeringsstansen er til hinder for at det kan vedtas forhåndstiltredelse før rettskraftig skjønn foreligger. Det vises ellers til klage og merknader i sin helhet som er vedlagt saken. Merknadene er meddelt kommunen som har gitt uttale.

Stavanger formannskap behandlet klagen i møte 28.8.2025, sak 129/25, og følgende vedtak ble fattet:

«Formannskapetets flertallsvedtak:

Klagene på Stavanger formannskap sine vedtak i sak 88/2025, 89/2025, 90/2025 og 91/2025 i møte 22. mai 2025 tas ikke til følge. Klagene oversendes Statsforvalteren i Rogaland for endelig avgjørelse.»

Statsforvalterens vurdering

Statsforvalteren legger til grunn at klagerne har klagerett og at klagefristen er overholdt, jf. forvaltningslovens (fvl.) kap. VI og plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-9. Statsforvalteren er klageinstans for kommunens vedtak. Ved behandling av klagen kan klageinstansen prøve alle sider av saken og ta hensyn til nye omstendigheter, jf. fvl. § 34 andre ledd. Klageinstansen kan selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve vedtaket og sende saken tilbake til kommunen for helt eller delvis ny behandling.

Ekspropriasjon

Kommunestyret kan med hjemmel i pbl. § 16-2 første ledd gjøre vedtak om ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan. Ekspropriasjonen tar sikte på å erverve grunn og rettigheter som er nødvendig for å realisere regulert turvei. Lov om overføring av fast eiendom (orl.) gjelder også ved ekspropriasjon med hjemmel i pbl., jfr. orl. § 30 nr. 24.

Grunnvilkåret for rett til ekspropriasjonsinngrep står i orl. § 2. Vedtak om ekspropriasjon kan bare gjøres "så langt det trengst til eller for" realiseringen av et ekspropriasjonsformål som fremgår av



bestemmelsen, jf. orl. § 2 første ledd. Statsforvalteren legger til grunn at tiltaket er et formål som det kan eksproprieres til, jf. orl. § 2 nr. 26. Orl. § 2 annet ledd lyder:

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

Bestemmelsen forutsetter at det foretas en interesseavveining. Det kreves etter rettspraksis ikke kvalifisert interesseovervekt, men at det ikke er tvil om at tiltaket er til mer gagn enn skade. Interesseavveiningen som skal foretas etter orl. § 2 annet ledd gjelder i utgangspunktet alle vurderinger i forbindelse med ekspropriasjon. Det er imidlertid antatt i praksis at ved ekspropriasjon for gjennomføring av reguleringsplan er denne avveiningen delvis foretatt ved behandlingen av planen, som arealdisponering og reguleringsbestemmelser, jfr. rundskriv H-14/02 pkt 5.2.

Dersom vurderingene som er gjort under arbeidet med reguleringsplanen er dekkende for de vurderinger og avveininger som skal foretas etter oreigningsloven § 2, er det som utgangspunkt ikke behov for ytterligere vurderinger og avveininger av kommunen i forbindelse med en påfølgende ekspropriasjonssak. Dette gjelder forhold vedtatt i reguleringsplanen om arealdisponering og reguleringsbestemmelser. For spørsmålet om tvangsovertakelse gjelder kravet til vurdering i orl. 2 fullt ut. Det kan imidlertid være grunn til å foreta en ny interesseavveining dersom det er gått lang tid og skjedd endringer etter at planen ble vedtatt. Interesseavveiningen må omfatte alle relevante ulemper tiltaket medfører. Statsforvalteren legger til grunn at ekspropriasjon kan gjennomføres dersom ekspropriasjonen medfører en overvekt av relevante samfunnsmessige fordeler i forhold til den skade ekspropriatene lider på grunn av inngrepet.

Tiltaket er del av en gangvei langs sjøen til bruk for allmennheten. Turveien blir en ulempe for grunneierne som må avstå areal på sine eiendommer. Arealet som avstås skiller eiendommens hage fra strandområdet. Inngrepet hindrer ikke eiendommens funksjon eller bruken av eiendommen. Ulempene som følger av at turveien går gjennom hagene, gjelder først og fremst innsyn og noe støy på grunn av turgåere. Tiltaket er imidlertid viktig av samfunnsmessige årsaker og gir allmennheten nærhet til sjøen, friluftsliv og grøntområder som er viktig i en tettbygd by. Statsforvalteren vurderer det slik at de samfunnsmessige hensynene har klar overvekt i forhold til ulempene tiltaket medfører for grunneierne.

Statsforvalteren vurderer det slik at anlegget har betydelig samfunnsmessig verdi og er mer til gagn enn skade selv om det medfører ulemper for grunneierne. Statsforvalteren viser også til vurderinger om dette gjort ved behandlingen av reguleringsplanene der turveien er vedtatt. Statsforvalteren legger til grunn at vilkåret i orl. § 2 er oppfylt.

Ekspropriasjon forutsetter at det først er gjort forsøk på å oppnå frivillig avhendelse. Orl. har ikke krav om forhandling før ekspropriasjon vedtas, men oppfordrer partene til å forsøke å komme til en minnelig ordning, jf. Justisdepartementets rundskriv H-14/02. Kommunens saksframlegg redegjør for kontakten mellom kommunen og grunneierne om frivillig avhendelse. Statsforvalteren legger til grunn at det har vært betydelig kontakt mellom kommunen og grunneierne der kommunen blant annet har satt fram tilbud om erstatning som ble avslått som for lavt. Grunneierne satte vilkår for videre forhandlinger som kommunen ikke aksepterte, blant annet om politisk medvirkning i forhandlingene. Kommunen vurderer det slik at avstanden mellom partene er betydelig og at ytterligere forhandlinger ikke kan føre fram og bare vil forsinke prosessen. Statsforvalteren finner at det er gjort tilstrekkelige forsøk på frivillig ordning og at lovens forutsetning om dette er oppfylt.



Klagerne gjør gjeldende at det ikke er gjort tilstrekkelig utredning av tiltakets virkninger for naturmangfoldet i planområdet. Statsforvalteren er ikke enig i dette og viser til at virkninger for naturmangfold ble vurdert ved utarbeidelse av den opprinnelige plan 1811, vedtatt 1.11.2010. Det er senere gjort nye undersøkelser og vurderinger, blant annet i rapport utarbeidet av Miljødirektoratet i 2022 i forbindelse med søknad om tilskudd til turveiprosjektet. Statsforvalteren legger til grunn at det er gjort et omfattende arbeid med kartlegging av naturinteressene i området og turveiens virkning for slike interesser.

Rapportene viser at tiltaket i noen grad påvirker naturmangfoldet negativt, mer på grunn av forventet økt trafikk enn arealbeslaget. Boganesvika er overvintringsområde for et mindre antall storspove som er en trua art. Miljødirektoratets rapport viser at bestanden i Boganesvika utgjør 2-5 % av vinterbestanden i Rogaland, som totalt er på 100-150 individer, og at det årlig overvintrer mellom to og åtte storspover ved Boganesvika.

Arten er observert blant annet i fjærområdet innerst i vika og på de ubebygde holmene Gauselholmen og Jåttåholmen. Det er også observert storspove i hagene like ved turveitraseen. Det er gjort ti observasjoner på gnr. 14, bnr. 1747 i 2018, 27 registreringer i 2018 og 2019 på gnr. 14, bnr. 164, én registrering på gnr. 14, bnr. 494 i 2021 og 147 registreringer på gnr. 14, bnr. 144 i perioden 2016-2022. Observasjonene er gjort i perioden januar til april. Observasjonene gjelder imidlertid færre individer enn antallet observasjoner kan tyde på. Vi viser til at tilgjengelig kunnskapsgrunnlag tilsier at det hvert år overvintrer mellom to og åtte individer i områdene rundt Boganesvika, slik Miljødirektoratet har lagt til grunn. Over 60 av de registrerte funnene fra mars 2019 gjort i hager og andre steder gjelder observasjoner av enkeltstående individer. Andelen observasjoner som gjelder flere individer er langt større utenfor hagene. Miljødirektoratets rapport konkluderer med at en marginal del av overvintringsområdet for storspove i Boganesvika forringes, men at dette oppveies av fordeler for friluftinteressene.

Statsforvalteren vurderer det slik at planens virkninger for naturinteressene er tilstrekkelig utredet til at virkningene var kjent da planen ble vedtatt. Kommunen vurderte det slik at virkningene for naturinteressene kan aksepteres for å fremme friluftinteressene. Statsforvalteren har ikke merknader til denne vurderingen og finner at forholdet til naturverdier er tilstrekkelig utredet.

Klagerne mener vedtakene lider av saksbehandlingsfeil ved at de økonomiske konsekvensene av ekspropriasjon ikke er utredet og at vedtakene bygger på ufullstendig beslutningsgrunnlag. Klagerne mener det skulle vært innhentet verddivurderinger. Statsforvalteren viser til saksfremleggene der uenigheter om verdiene er omtalt, blant annet partenes vurderinger om erstatningens størrelse. Det er opplyst at det er innhentet verddivurderinger i forbindelse med den verserende skjønssaken for arealer i plan 2735 der det er en differanse på flere millioner kroner mellom verdianslagene for samme eiendom. Statsforvalteren legger til grunn at formannskapet var kjent med de økonomiske forholdene ved ekspropriasjonen og usikkerheten om størrelsen på erstatningene.

Statsforvalteren vurderer det slik at kommunens vedtatte investeringsstans ikke er til hinder for at kommunen kan treffe lovlig vedtak om ekspropriasjon. Det er kommunen som avgjør omfang og varighet av stansen og eventuelle unntak. Statsforvalteren må ta stilling til vedtaket om ekspropriasjon og søknad om forhåndstiltredelse uavhengig av investeringsstansen. Kommunen vedtok 28.8.2025 å gå videre med prosjektet med intensjon om å starte arbeidet i 2026. Kommunen har opplyst at investeringsstansen gjelder for 2025 og at det er vedtatt handlings- og økonomiplan for 2026 – 2029 som nå gjelder. Statsforvalteren legger til grunn at vedtaket om investeringsstans ikke er til hinder for ekspropriasjon.



Når det gjelder individuell vurdering av den enkelte eiendom som klagerne nevner, viser Statsforvalteren til kommunens saksframlegg til formannskapets møte 28.8.2025 der de enkelte eiendommene er vurdert.

Statsforvalteren er etter en samlet vurdering kommet til at de samfunnsmessige fordelene ved prosjektet er betydelig større enn ulempene og at tiltaket er mer til gagn enn til skade. Vilåret i orl. § 2 anses oppfylt. Statsforvalteren finner derfor at arealet kan eksproprieres med hjemmel i pbl. § 16-2 første ledd. Statsforvalteren har ikke vesentlige merknader til kommunens lovforståelse og skjønn og stadfester kommunens vedtak.

Forhåndstiltredelse

Statsforvalteren kan med hjemmel i oreigningsloven § 25 første ledd første punktum samtykke til forhåndstiltredelse etter at det er krevd skjønn, men før det foreligger rettskraftig skjønn. Det står i forarbeidene til oreigningslovens § 25 at ekspropriantens alminnelige interesse av å kunne iverksette tiltaket vanligvis er tilstrekkelig grunn til å samtykke til forhåndstiltredelse før det foreligger rettskraftig skjønn. Samtykke til forhåndstiltredelse før det er begjært skjønn som det er søkt om kan bare gis dersom det medfører urimelig utsettelse å vente til skjønn er begjært jf. orl. § 25 første ledd annet punktum. Det er ikke opplyst at det medfører urimelig utsettelse å vente til skjønn er begjært. Det er ikke mulig å samtykke til forhåndstiltredelse uten at skjønn er begjært på vilkår om at tiltredelse ikke kan skje før skjønn er begjært, jf. Keiserud og Bjella, «Oreigningsloven» side 218. Søknad om forhåndstiltredelse må avslås slik at det eventuelt må søkes om samtykke når det er krevd skjønn.

Vedtak:

Statsforvalteren stadfester kommunens vedtak av 22.5.2025 om ekspropriasjon. Klagen tas ikke til følge. Statsforvalteren samtykker ikke til forhåndstiltredelse før rettskraftig skjønn foreligger.

Vedtaket om ekspropriasjon er endelig og kan ikke påklages til overordnet forvaltningsorgan, jf. fvl. § 28. Vedtaket om forhåndstiltredelse kan klages til Kommunal- og distriktsdepartementet. Klagefristen er tre uker etter at opplysning om vedtaket er kommet frem til klageren.

Med hilsen

Bent Høie (e.f.)
statsforvalter

Monica Nessa
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

DÆHLIN SAND ADVOKATFIRMA AS

Postboks 604 SENTRUM

0106 OSLO

