

Høyesterett - dom

- INSTANS:** Høyesterett - dom
- DATO:** 1970-02-07
- PUBLISERT:** Rt-1970-67
- STIKKORD:** (Strandlovdommen) Spørsmål om erstatning for byggeforbud i henhold til den midlertidige lov av 25. juni 1965 nr. 5 (strandloven) - plenumsavgjørelse.
- SAMMENDRAG:** Eieren av en skjærgårdseiendom på 70 mål som i sin helhet ble rammet av byggeforbudet, reiste erstatningssak mot staten, jfr. Grunnloven §105, men staten ble frifunnet. Uttalelser av betydningen av Grunnloven §105 for innskrenkninger i en eiers rådighet over sin eiendom, jfr. Rt-1918-401 (se også Rt-1914-177). Det ble lagt avgjørende vekt på at lovens byggeforbud var tidsbegrenset, og at formålet med det var å gi myndighetene den nødvendige tid til å utforme arealdisponeringsplaner hvori også strandstrekninger var med. Antatt at det i dette tilfelle heller ikke gjorde seg gjeldende spesielle omstendigheter som tilsa at grunneieren hadde krav på erstatning. Grunneieren hadde riktignok inntil strandloven trådte i kraft fått erstatning for et byggeforbud etter frilufsloven. Men forbudet etter denne lov (i motsetning til strandloven) rammet bare eiendommer særskilt utpekt av administrative myndigheter.
- Henvisninger:** lov-1814-05-17-§105 (Grl §105), lov-1957-06-28-16 (Fril). lov-1965-06-25-5 (Midl strandplanlov).
- SAKSGANG:** L.nr. 11/1970
- PARTER:** Staten v/ Kommunal- og arbeidsdepartementet (advokat Gunnar Aasland - til prøve) mot Finn Haugen (høyesterettsadvokat Jens Bugge).
- FORFATTER:** Mellbye, Gaarder, Eckhoff, Nygaard, Bendiksbj, Heiberg, Hiorthøy, Leivestad, Roll-Matthiesen, Endresen, Stabel, Bølviken og justitarius Rysdal.

Henvisninger i teksten: lov-1926-06-25-§3 (Plenumslov §3), lov-1954-06-04-§8 (Fril §8), lov-1955-03-18-2 (Jordlov), lov-1957-06-28-16-§24 (Fril §24), lov-1957-06-28-16-§25 (Fril §25), lov-1957-06-28-16-§2 (Fril §2), lov-1957-06-28-16-§31 (Fril §31), lov-1957-06-28-16-§4 (Fril §4), lov-1957-06-28-16-§6 (Fril §6), lov-1965-06-18-7-§82 (Bygningslov §82), lov-1965-06-25-

Dommer Mellbye: Advokat Finn Haugen er eier av gnr. 78 bnr. 2, Sauholmen i Sandefjord kommune, tidligere Sandar kommune. Eiendommen består av en større og en mindre holme, til sammen ca. 70 mål, i Tønsbergfjorden. På den største er det oppført et eldre våningshus med tilhørende uthus.

Ved midlertidig lov om forbud mot bygging m.v. i strandområder ved sjøen(strandloven), som trådte i kraft 25. juni 1965, ble det forbudt uten særskilt samtykke blant annet å oppføre bygning i områder som ligger nærmere sjøen enn 100 meter. Sauholmens langstrakte form medførte at forbudet fikk virkning

Side 68

for hele eiendommen, idet intet sted ligger mer enn 100 meter fra sjøen. Haugen søkte derfor om samtykke til å bygge, men fikk avslag av formannskapet, og avslaget ble etter anke stadfestet av Kommunaldepartementet. Deretter anla han denne sak mot staten og krever erstatning med kr. 17.000 pr. år fra strandlovens ikrafttreden og så lenge byggeforbudet blir gjort gjeldende.

Når erstatningskravet ble fastsatt til dette beløp, har det sin bakgrunn i at Vestfold fylkesutvalg 10. juni 1964 med hjemmel i frilufslovens §25 og med etterfølgende godkjennelse av Kommunaldepartementet hadde nedlagt byggeforbud i 10 år for Sauholmen. Ved overskjønn etter frilufslovens §31 ble erstatningen for dette forbud fastsatt til kr. 17.000 pr. år. I medfør av strandlovens §6 opphørte denne løpende erstatning da strandloven trådte i kraft. Haugen hevder at den samme erstatning da fortsatt må tilfalle ham etter strandloven.

Sandar herredsrett - sorenskriveren med domsmenn - avsa dom i saken 12. juni 1967 med slik domsslutning:

- «1. Staten v/ Kommunal- og arbeidsdepartementet frifinnes.
2. saksomkostninger tilkjennes ikke.»

Haugen påanket dommen til Agder lagmannsrett, som 13. september 1968 avsa dom med denne domsslutning:

- «1. Staten v/ Kommunal- og Arbeidsdepartementet dømmes til å betale advokat FinnHaugen en årlig erstatning stor kr. 17.000 - sytten tusen kroner - fra 25/6 1965 så lenge byggeforbudet etter strandloven av 25/6 1965 gjelder for Sauholmen. Erstatningen forfaller forskuddsvis hvert år den 25. juni og forrentes med 5 - fem - prosent p.a. fra forfall til betaling skjer.
2. I saksomkostninger for herredsretten og lagmannsretten betaler Staten v/ Kommunal- og Arbeidsdepartementet til Finn Haugen kr. 4.000,- - fire tusen kroner.
3. Oppfyllelsesfristen er 2 - to - uker fra forkynnelsen av lagmannsrettens dom.»

Staten ved Kommunaldepartementet har påanket denne dom til Høyesterett. Etter at hovedforhandling i saken var påbegynt i Høyesteretts første avdeling den 11. juni 1969, fattet retten med hjemmel i lov av 25. juni 1926 §4 jfr. §3 beslutning om at saken i sin helhet skulle avgjøres av den samlede Høyesterett.

Til bruk for Høyesterett har underdirektør Gunnar Germeten gitt en skriftlig partsforklaring på statens vegne. I tilknytning til denne forklaring er det fremlagt en rekke dokumenter til belysning av det planleggingsarbeid som pågår både på landsdelsnivå og i mer begrensede områder, likesom dette arbeid, dets grunnlag, omfang og gjennomføring er detaljert belyst i forklaringen. Videre nevner jeg at Høyesterett har fått seg forelagt den av Kommunaldepartementet stadfestede reguleringsplan for Årøskogen og Furuvikåsen, som er det areal i nærheten av Sauholmen som lagmannsretten omtaler, og som utparselleres til hyttetomter. Jeg kommer tilbake til alt dette i den utstrekning det er av betydning for mitt standpunkt.

Side 69

Saksforholdet fremgår av de tidligere dommer. Det foreligger uforandret for Høyesterett.

Også partenes anførsler er i det vesentlige de samme som for lagmannsretten, hvis referat jeg henviser til. Jeg nevner at staten for Høyesterett har erklært at det ikke dras i tvil at Haugens avtale om salg av en tomt på ca. 10 mål av Sauholmens nordre del for kr. 100.000 var reell. Videre har staten frafalt den anførsel at det er en avgjørende hindring for Haugens erstatningskrav at Sandar kommune ved vedtekt etter bygningslovens §82 har innført generelt forbud mot hyttebygging. Det fastholdes imidlertid at denne vedtekt viser at Haugen ikke er dårligere stillet enn mange andre grunneiere i området. Endelig er det presisert at når staten har pekt på at Haugen har ervervet Sauholmen ved arv, er dette ikke så å forstå at ervervs måten i og for seg har betydning. Det anføres imidlertid som et vurderingsmoment i saken at Haugen ikke har foretatt noen investeringer på Sauholmen, og i denne forbindelse er ervervs måten nevnt.

Staten har nedlagt slik påstand:

« Herredsrettens dom stadfestes i realiteten, og staten v/ Kommunal- og arbeidsdepartementet tilkjennes saksomkostninger for herredsretten, lagmannsretten og Høyesterett. »

Haugen har på sin side ikke fastholdt at strandloven gir en selvstendig hjemmel for erstatning. Det erkjennes at hans krav på erstatning har sitt rettslige grunnlag alene i Grunnlovens §105, men for vurderingen av denne bestemmelses rekkevidde kommer strandlovens forutsetninger, motiver og plass i rettsutviklingen inn som fortolkningsbidrag. I denne sammenheng har Haugen erkjent at det må bero på en misforståelse når lagmannsretten har gått ut fra at erstatningsbestemmelsen i den tidligere strandlov av 4. juni 1954 §8 og friluftlovens §31 har vært praktisert slik at de grunneiere som er rammet av byggeforbud etter disse lover, har fått full erstatning. Riktignok har det i mange tilfelle - blant annet Haugens eget - ikke av det offentlige vært prosedert på at et erstatningskrav vil være uhjemlet, men det er på det rene at en rekke forbud er etablert uten at erstatningskrav er reist.

Det erkjennes også av Haugen at vurderingen av hans tap rettslig sett ikke er avgjort ved det foreliggende overskjønn etter friluftslovens §31, men det anføres at noe bevis for at Haugens tap skulle være mindre, ikke er ført.

Advokat Haugen har nedlagt slik påstand:

- «1. Lagmannsrettens dom stadfestes.
2. Advokat Finn Haugen tilkjennes saksomkostninger for Høyesterett.»

Jeg er kommet til samme resultat som herredsretten, hvis begrunnelse jeg i prinsippet er enig i.

Jeg finner det klart at strandloven verken direkte eller indirekte har gitt noen egen regel om erstatningsansvar for lovens byggeforbud. Dette er nå også begge parter standpunkt. Loven inneholder bestemmelser som forutsetter at ansvar kan bli aktuelt, men det fremgår av lovmotivene og av behandlingen i

Side 70

Stortinget at det skal avgjøres alene ut fra Grunnlovens §105 om erstatning skal ytes. Jeg finner det da unødvendig å gå nærmere inn på det som i lovforarbeidene og i stortingsdebatten er uttalt om forutsetningene for at erstatningsansvar kan gjøres gjeldende. Dette har ikke den vanlige fortolkningsinteresse i og med at erstatningshjemmelen ikke finnes i strandloven, men i Grunnloven. Likeledes finner jeg det av samme grunn unødvendig å ta standpunkt til om erstatningsregelen i den eldre strandlovs §8 og friluftslovens §31 er formulert slik at erstatningsansvaret etter disse lover er videre enn Grunnlovens §105 krever, og å vurdere praksis for så vidt. Foranlediget av prosedyren vil jeg i denne sammenheng sluttelig bemerke at når lovgivningen henviser spørsmålet om erstatningsansvar til avgjørelse ved domstolene på den måte det her er gjort, kan erstatning bare tilkjennes i den utstrekning dette direkte eller indirekte følger av Grunnlovens §105. Noe annet er det ikke hjemmel for. Domstolenes stilling må i prinsippet være den samme enten de skal prøve grunnlovsmessigheten av en lovregel som nekter erstatning for en rådhetsinnskrenkning, eller de - som her - er gitt anvisning på å avgjøre etter Grunnlovens §105 om en rådhetsinnskrenkning medfører erstatningsplikt for det offentlige.

Før jeg går inn på strandlovens alminnelige forhold til Grunnlovens §105 og på Haugens spesielle stilling, finner jeg det nødvendig å komme noe inn på betydningen av Grunnlovens §105 for det som vanligvis betegnes som innskrenkninger i en eiers rådighet over sin eiendom. Partene har med utgangspunkt i den statsrettslige teori og rettspraksis gått ut fra at lovgivningen uten hinder av Grunnlovens §105 i stor utstrekning kan foreta slike rådhetsinnskrenkninger erstatningsfritt, men at det må trekkes en grense. De er også enige om at grensetrekkingen vil bero på en totalvurdering av alle foreliggende omstendigheter, men de er uenige om hvilken vekt de enkelte momenter skal tillegges i vurderingen, og hvor grensen for de erstatningsfrie reguleringer går. Jeg skal komme tilbake til dette spørsmål. Det er nødvendig å si noe om selve utgangspunktet for vurderingen.

I konsesjonslovsdommen i Rt-1918-401 på side 403 bygde hele flertallet i Høyesterett på det votum som tredjevoterende i byretten, assessor Siewers, hadde formet, og som er inntatt i Rt-1914-177 på side 205 flg. Fra dette siterer jeg følgende:

« Raadhetsretten over fast eiendom strækker sig ikke videre, end lovgivning og retsorden bestemmer. Medfører den legale indskrænkning en avstaaelse fra eierens side og fra statens side en tilegnelse, som helt eller delvis overfører eiendomsraadigheten til staten eller andre til dens videre utnyttelse i samme eller andet øiemed, følger det av grundlovens §105 og almindelige retsbegreper, at der maa ydes fuld erstatning. Og det kan ikke gjøre nogen forskjel, om tilegnelsen er væsentlig eller uvæsentlig.

Anderledes staar saken, hvor der ikke er tale om en avståelse og tilegnelse, men om saadanne bestemmelser, som av almene hensyn, i samfundets interesse sigter til at regulere

Side 71

eiendomsraadigheten, uten at der sker nogen overførelse til andre. Spørres der, hvor langt lovgivningen for det heromhandlede øiemed kan gaa, og om forføiningerne i noget tilfælde medfører krav paa erstatning, maa det haves for øie, at der for et samfund i sin første utvikling kun i ringe grad vil være behov for saadanne legale reguleringer av raadigheten over fast eiendom. Men med den

stigende utvikling vil de sociale problemer og motsætninger melde sig med voksende styrke, reguleringsbestemmelserne vil forfleres og etterhaanden skjærpes mer og mer, likesom ogsaa retsopfatningen paa det heromhandlede omraade vil utdypes og omdannes. Bestemmelser, hvis nødvendighet eller berettigelse kanskje for samtiden har stillet sig tvilsom, vil i en nærmere eller fjernere fremtid staa som selvindlysende. Omformningen vil gaa hurtigere eller langsommere efter utviklingen. Det ligger ogsaa i dennes natur, at baandene paa eiendomsraadigheten efterhaanden vil strammes betydelig. »

Førstvoterende i Høyesterett, assessor Backer, var enig med byretten i at den rådighetsinnskrenkning det var tale om, ikke medførte erstatningsplikt for det offentlige på basis av Grunnlovens §105. Han tiltrådte som nevnt den begrunnelse assessor Siewers hadde gitt, og tilføyde blant annet:

« Eiendomsretten til en gjenstand er efter en formentlig fastslått definition retten til at raade over sin eiendom med de almindelige indskrænkninger, som flyter umiddelbart av loven eller retsordenen. Det er klart, at den lovgivende magt har og maa ha utstrakt beføielse til at begrense eiendomsretten, saaledes at eierens raadighet kun utøves overensstemmende med de forskjellige hensyn, som samfunnsforholdene og samfunnsutviklingen til enhver tid gjør det nødvendig at ta i betragtning. Av hele vor lovgivning fremgaar, at de lovgivende myndigheter i stor utstrækning har sat grænser for eierens raadighetssfære, og disse grænser maa den lovgivende magt være bemyndiget til ogsaa i fremtiden enten at utvide eller at indskrænke, saaledes som den finder det nødvendig eller ønskelig, medmindre den herved overskrider sin kompetanse. »

Jeg kan slutte meg til den tolking av Grunnlovens §105 som er kommet til uttrykk i de gjengitte uttalelser. Denne rettsopfatning er det ogsaa naturlig å ta utgangspunkt i, fordi byggeforbudet etter strandloven er et utslag nettopp av den samfunnsutvikling som assessor Siewers forutsatte.

Det stadig økende press etter landsteder ved kysten og allmennhetens store behov for plass til friluftsliv og rekreasjon er uttrykk for den levestandard vårt moderne industrisamfunn gir. I denne situasjon er det blitt tvingende nødvendig å begrense bebyggelse langs selve kyststripen og å hindre spredt og tilfeldig bebyggelse uten samlet plan. Den økte verdi strandstrekningene i den senere tid har fått, har nøye sammenheng med en samfunnsutvikling som er preget av at lovgivende og utøvende myndigheter i vidt omfang regulerer og påvirker produksjon, omsetning og andre forhold, blant annet med sikte på bevaring og fordeling

Side 72

av naturgitte og samfunnsskapt goder. Det ville da være inkonsekvent å ta som utgangspunkt at en gruppe grunneiere nettopp på det tidspunkt da behovet for en samfunnsmessig arealdisponering blir aktuelt for dem, skulle ha krav på å få sine eiendommer vurdert som om disse stod utenfor denne alminnelige samfunnsutvikling.

På en rekke andre områder er det for lengst godtatt at verdiforandringer som skyldes regulerende inngrep av samfunnsmessig art, er noe som i betydelig omfang må aksepteres erstatningsfritt. Det mest nærliggende eksempel er her bygningslovgivningen. Dels ved generelle regler gitt i eller med hjemmel i loven, dels ved konkrete planer og enkeltavgjørelser griper myndighetene her inn i den enkelte eiers fri adgang til å utnytte sin eiendom som han vil, med sikte på å gi samfunnet en vesentlig innflytelse på hvor, når og hvordan utbygging skal finne sted. Denne regulerende virksomhet kan ha den mest vidtgående betydning for den økonomiske verdi av den enkelte eiendom og kan ogsaa slå ulikt ut overfor de forskjellige eiere. Men bare i særlige unntakstilfelle kan det bli tale om erstatning for slike inngrep. Jeg viser eksempelvis til bygningslovens §32. Jeg peker videre på hvordan konsesjonslovene påvirker eiendomsverdiene ved til dels inngripende begrensning av kretsen av kjøpere, ved vilkår om den fremtidige bruk som betingelse for konsesjon og bestemmelser om hjemfallsrett. Husleielovgivning påvirker eiendomsverdiene ved kontroll med bruksendringer, vilkår for utleie og bestemmelse om leiens størrelse. Jordlovens forbud mot uten samtykke å bruke dyrket jord til annet enn jordbruksformål og mot å dele jordbruks- og skogbrukseiendom er av stor betydning for slik eiendoms omsetningsverdi. Ogsaa utenfor den lovgivning som direkte berører fast eiendoms bruk, finnes en rekke former for reguleringstiltak som er av vesentlig betydning for eiendomsverdiene. Den løpende utvikling gir stadig nye eksempler på slik lovgivning. Bortsett fra direkte prisregulerende bestemmelser er det sjelden denne lovgivnings mål å påvirke verdiene; som

regel er det andre virkninger man vil oppnå, men verdiforandringene er en naturlig følge av lovens reguleringer.

Det man står overfor, og det er denne sak etter mitt skjønn et eksempel på, er at samfunnets regulering og styring stadig utvides etter hvert som utviklingen skaper nye interessekonflikter og dermed nye behov for regulering. Men i forhold til Grunnloven blir ikke dette noen ny situasjon. Tvert imot ville det være mindre forenlig med det likhetsprinsipp som Grunnloven bygger på, om de verdiforandringer som i slike tilfelle måtte melde seg, erstatningsmessig skulle behandles på en annen måte enn det som for lengst er akseptert på meget vide felter ellers. Det endrer ikke dette forhold at enkelte som før reguleringen har utnyttet sin eiendomsrett særlig aktivt, kan ha fått et utbytte av dette, som etter reguleringen er uoppnåelig.

Det er etter mitt syn viktig å ha dette perspektiv for øye når man skal ta standpunkt til Grunnlovens krav til erstatning for

Side 73

rådighetsinnskrenkninger. Utgangspunktet må være at lovgivningens regulering av eierrådigheten normalt ikke påfører det offentlige erstatningsplikt, og at det - for så vidt ingen avståelse blir krevd - skal meget til før det må betales erstatning etter prinsippet i Grunnlovens §105. En annen sak er at det etter omstendighetene kan være grunn til i særskilt lov å bestemme at erstatning for rådighetsinnskrenkninger skal betales uten hensyn til om dette etter Grunnloven er nødvendig, eller at det gis regler med sikte på en eller annen form for utjevning mellom berørte grunneiere.

I denne sak er det som nevnt Grunnlovens §105 alene som er avgjørende for om det skal ytes erstatning. Jeg finner det ikke naturlig å søke å utrede hvilke omstendigheter som kan være av betydning i sin alminnelighet ved vurderingen av om det utgangspunkt jeg nettopp har angitt skal fravikes. Jeg tar nå for meg strandlovens byggeforbuds generelle forhold til Grunnlovens §105, og vil da komme inn på det som er utslagsgivende i denne sak.

Det er to omstendigheter som for meg er av avgjørende betydning ved den generelle vurdering av strandlovens byggeforbud i forhold til Grunnlovens §105. Byggeforbudet er tidsbegrenset, og formålet med det er å gi myndighetene den nødvendige tid til å utforme arealdisponeringsplaner hvori også strandstrekningene er med.

Byggeforbudet er begrenset til tiden fra 25. juni 1965 til 1. juli 1970. Hva som vil skje etterpå, foreligger det intet sikkert om. Det er mulig at strandloven blir forlenget fordi det er nødvendig for å fullføre planleggingsarbeidet, og det er overveiende sannsynlig at når den opphører, blir den avløst av en permanent lov. Den komité som har i oppdrag å forberede en slik lov, har også i oppdrag å overveie hvorledes de økonomiske problemer som er knyttet til en permanent ordning bør løses, og det foreligger både i oppdraget og på annet hold idéer hvis praktiske utforming man nå ikke kan få noe bilde av. Det er ugjørlig for domstolene å trekke noe av dette inn i vurderingen av den foreliggende lov. Hva der kommer etter 1. juli 1970, må eventuelt bli gjenstand for en selvstendig prøvelse.

Formålet med byggeforbudet er etter Ot.prp. nr. 40 (1964-65) å møte det sterke behov som har meldt seg for en planmessig disponering av arealene langs kysten. Dette skyldes flere forhold. Dels kommer allmennhetens friluftsinnteresser inn både med behov for badeplasser, campingplasser og ferdselsadgang langs stranden, og med behov for feriesteder. Videre kommer hensynet til utnyttelsen av områdene innenfor stranden sterkt inn, idet bebyggelsen av strandlinjen kan redusere brukbarheten av disse grunnarealer vesentlig ved at atkomsten til sjøen blir stengt. De landskapsestetiske hensyn gjør seg gjeldende med styrke, og forurensningsproblemer ved masseutfarten stiller krav til ordning av vei, vann og kloakk. Dette planleggingsbehov har meldt seg med akselererende styrke. Skal det kunne imøtekommes, må

Side 74

planleggingsmyndighetene få noen tid på seg. Byggeforbudets formål er å sikre dette, idet fortsatt ukontrollert bygging vil etablere uopprettelige hindringer for planenes realisering. Dette formål har også fått sitt uttrykk i lovens §1 ved at loven ikke gjelder tettbygd strøk - altså områder som allerede har fått en etablert karakter - og ikke områder som går inn under stadfestet reguleringsplan, altså områder hvis utnyttelse forutsettes å skje etter en plan som etter en samlet avveining tilgodeser de

foran nevnte interesser. Selv om dette behov ligger i dagen, bemerker jeg for ordens skyld at det ikke tilkommer domstolene å vurdere om det er av den art og styrke at strandlovens løsning er den som bør foretrekkes. Dette gjelder også spørsmålet om varigheten av byggeforbudet, men det materiale som for så vidt er forelagt Høyesterett, viser at femårsfristen iallfall ikke er for lang.

Disse to omstendigheter - tidsbegrensningen og formålet - er for meg avgjørende for at strandlovens byggeforbud ikke trekker noe alminnelig erstatningsansvar etter seg. Jeg legger da særlig vekt på følgende forhold:

De øyeblikkelige økonomiske muligheter som eierne hindres i å utnytte, er knyttet til og er utslag av nettopp den utvikling som allment er erkjent å være uheldig, og som loven tar sikte på å stoppe.

Forbudet medfører ingen inngrep i den etablerte bruk eierne før forbudet måtte ha gjort av sin eiendom. Den kan fortsettes som før, og i den utstrekning det er foretatt arbeid eller andre investeringer for denne bruk, kan dette nyttiggjøres som før. Jeg peker her på at forbudet ikke er gjort gjeldende hvor oppføring av bygning eller lignende var påbegynt da loven trådte i kraft.

Jeg legger videre vekt på at forbudet ikke overfører noen rådighet over stranden til andre, eller gir andre, spesielt allmennheten, noen bruksrett eller annen faktisk bruksmulighet utover det som alt eksisterer i kraft av friluftsløven og gammel sedvane. Forbudets faktiske og rettslige virkning er at den tilstand som forelå 25. juni 1965, er låst fast til 1. juli 1970 for å muliggjøre en planlegging av hvorledes de samlede arealressurser langs kyststripen best skal utnyttes.

Forbudet er videre gjort generelt, retter seg altså ikke mot noen enkelte utpekte grunneiere. I den forbindelse er det anført fra Haugens side at forbudet rammer meget ulikt. Dels er det forskjell på virkningen av forbudet i for eksempel Oslofjorden og langs Nordlands-kysten, dels blir stillingen forskjellig for den eier som bare har et strandareal og den som også er eier av det innenforliggende land, hvor byggeforbudet ikke gjelder. Det her anførte er selvsagt faktisk riktig, men det er ikke av rettslig betydning. Det er ikke mulig å oppnå at reguleringstiltak skal ha samme økonomiske virkning for alle som berøres. Det er ikke lett å forstå hva man i det hele skulle kunne anvende som målestokk for en slik sammenligning, men i alle fall har det aldri vært hevdet at det er en slik form for likhet Grunnloven tar

Side 75

sikte på å verne om. Det er da også uforenlig med den lovgivningspraksis jeg tidligere har gjennomgått. Det avgjørende er etter mitt syn at forbudet rammer den gruppe eiere til hvis eiendommer reguleringsformålet er knyttet, og at denne gruppe omfatter mange og er tilfeldig sammensatt, slik at forbudet ikke kan sies å ramme en av lovgiveren eller forvaltningsmyndighetene vilkårlig utplukket gruppe.

I tilknytning til forbudets generelle formulering har Haugen også anført at lovens dispensasjonsadgang og myndighetenes dispensasjonspraksis i realiteten har uthult forbudets generelle virkning. Det er riktig at det er gitt mange dispensasjoner, og det er da også for Høyesterett gitt inngående opplysninger om omfanget og karakteren av disse. Jeg finner ikke grunn til å gjengi dette i detalj. Det avgjørende er at de foreliggende opplysninger ikke gir holdepunkt for at myndighetene i sin praksis ikke har hatt lovens formål og oppgave for øye. Et stort antall dispensasjoner knytter seg til påbygg på allerede bebygde eiendommer. Videre sier det seg selv at det for mange eiendommer vil være klart at det ikke vil hemme noen rimelig planlegging om de bebygges. Endelig kan det nevnes som et eksempel at det areal i nærheten av Sauholmen som er omtalt i lagmannsrettens dom - Årøskogen og Furuvikåsen - er regulert med sammenhengende friareal av varierende bredde langs hele stranden og med arealer avsatt for veier, parkeringsplasser, båttopplag og båthavner og med ordnet kloakk, altså overhodet en plan av den karakter som strandloven generelt tar sikte på å muliggjøre. Jeg kan ikke se at det er noen uthuling av forbudets generelle karakter at slike tiltak iverksettes når de er ferdig behandlet av reguleringsmyndighetene.

Slik jeg vurderer strandlovens byggeforbud, fører det således som alminnelig regel ikke til noe krav på erstatning for dem det rammer. Jeg kan ikke se at denne tidsbegrensede båndleggelse med det formål å få under nødvendig kontroll en stadig uheldigere utvikling går noe lenger i å legge bånd på eierrådigheten enn mange av de rådighetsbegrensninger som i praksis er akseptert uten erstatning.

Haugen hevder imidlertid at det for hans vedkommende gjør seg gjeldende spesielle omstendigheter som tilsier at han må ha krav på erstatning uten hensyn til denne alminnelige regel.

Han har da for det første pekt på at forbudet rammer hele hans eiendom, at det dreier seg om relativt store verdier, og at utnyttelsen av det nærliggende areal på Årøskogen og Furuvikåsen setter ham i en særlig uheldig stilling. Jeg er ikke enig i at dette i relasjon til denne midlertidige lov stiller Haugen i noen særstilling. Selv om følgene for ham skulle være noe mer følelige enn vanlig, ligger de klart innenfor hva en regulering av denne art må ventes å medføre. Det er nok for meg å vise til mine generelle bemerkninger. Jeg skal bare føye til at utbyggingen av Årøskogen og Furuvikåsen ikke er avhengig av at Sauholmen ikke bebygges.

Side 76

Haugen har videre pekt på at for Sauholmen er det større grunn enn ellers til å tro at byggeforbudet vil bli permanent og at eiendommen blir friareal. Det er mulig at dette er en rimelig vurdering, men sikker er den ikke. Det er i alle fall ingen som vet hvordan en slik permanent ordning vil bli utformet, det være med hensyn til båndleggelsens rettslige karakter eller den økonomiske side av saken. Heller ikke i denne henseende er det derfor mulig å vurdere Haugens stilling i forhold til det byggeforbud som nå foreligger, på annen måte enn for andre berørte strandeiere.

Sluttelig har Haugen pekt på at da strandlovens forbud trådte i kraft 25. juni 1965, hadde det fra 10. juni 1964 vært nedlagt byggeforbud for Sauholmen med hjemmel i frilufslovens §25 og ved overskjønn var det tilkjent ham en årlig erstatning for dette byggeforbud på kr. 17.000. Denne løpende erstatning falt bort etter strandlovens §6. Haugen hevder at han må ha krav på at denne erstatning fortsatt må løpe. For ham er virkningen av byggeforbudet den samme enten hjemmelen er frilufsloven eller strandloven, og hans tap vil også være det samme. Mot dette er det fra statens side anført - og det er jeg enig i - at det rettslig sett er en betydelig forskjell på et byggeforbud etter frilufsloven og etter strandloven. Frilufsloven gir alene hjemmel for individuelle byggeforbud, og de strandeiere som fikk byggeforbud, ble stilt i en annen stilling enn alle andre. Byggeforbudet etter frilufsloven tok også vesentlig sikte på å tilgodese frilufsinteressene for allmennheten, slik at forbudet mot å bygge korresponderte med en tilsvarende adgang for allmennheten til å bruke den berørte strand, og ikke tok sikte på noe utover dette. Varigheten av forbudet var også lengre og med adgang til forlengelse, uten at jeg i og for seg legger avgjørende vekt på dette i nærværende sak. Motsatt denne ordning har strandlovens byggeforbud medført at det overveiende flertall av strandeiere er stilt likt. Formålet er ikke i første rekke å tilgodese de mer snevre frilufsinteresser, men å tilgodese interesser innenfor et langt videre perspektiv, så vidt at også strandeierne som samfunnsmedlemmer har en direkte interesse i ordningen. For meg står det slik at Haugen ville bli satt i en begunstiget stilling om han fortsatt fikk oppbære den tidligere løpende erstatning, mens andre som er berørt av strandlovens byggeforbud på samme måte, intet får. I tilknytning til dette skal jeg for ordens skyld nevne at det for Høyesterett uimotsagt er opplyst at staten ikke har inngått noen avtaler om løpende erstatning for det midlertidige byggeforbud etter strandloven. Haugen blir altså ikke satt i noen ugunstig stilling i forhold til noen slik gruppe, som lagmannsretten har antatt.

I denne forbindelse vil jeg for øvrig bemerke at jeg har vanskelig for å akseptere den tapsberegning som overskjønnet har foretatt, og som er grunnlaget for lagmannsrettens erstatningsfastsettelse. Det ville neppe være korrekt å basere en erstatningsfastsettelse på forrentningen av en beregnet salgssum når

Side 77

Haugen fremdeles er eier av Sauholmen, når han fortsatt kan benytte sin eiendom som før, når det ikke kan utelukkes at eiendommen kan bli frigitt ved utløpet av den midlertidige strandlov, og når Haugen ikke under noen omstendighet vil ha plikt til å avstå eiendommen for den salgssum som ligger til grunn for beregningen. Det bør i denne sammenheng også nevnes at Haugen ikke har foretatt noen investeringer på Sauholmen med sikte på salg eller overhodet av den art at han ikke tilgodegjør seg dem ved å bruke eiendommen på den måte han gjorde før byggeforbudet.

Jeg kan således ikke se at Haugen står i noen slik særlig stilling at det spesielt for ham foreligger et erstatningskrav.

Etter dette finner jeg at staten må få medhold i sin anke. Det er da unødvendig for meg å gå mer

inn på erstatningsberegningen, og de rettsspørsmål som her er reist.

Saken angår meget viktige prinsipielle spørsmål hvor begge parter har hatt rimelig grunn til å se Høyesteretts avgjørelse. Saksomkostningene bør partene derfor bære selv.

Jeg stemmer for denne

dom:

Herredsrettens dom stadfestes.

Saksomkostninger for lagmannsrett og Høyesterett tilkjennes ikke.

Dommer Gaarder: Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende.

Dommerne Eckhoff, Nygaard, Bendiksbj, Heiberg, Hiorthøy, Leivestad, Roll-Matthiesen, Endresen, Stabel, Bølviken og justitiarius Ryssdal: Likeså.

Av herredsrettens dom (sorenskriver H. Th. Knudtzon med domsmenn): ---

Saksforholdet er følgende:

Ved skifteskjøte datert 19/6 1963 dbf. 22/6 1963 overdro Oslo skifterett på vegne av Ada Marie Westbergs dødsbo boets faste eiendom, Sauholmen, gnr. 78, bnr. 2 i Sandar, til overrettssakfører (nå advokat) Finn Haugen, Oslo, i henhold til avdødes testament av 18/4 1951. Eiendommens verdi var satt til Kr. 72.000.-.

Sauholmen er - som navnet viser - en øy. Øya ligger like utenfor fastlandet ved Engø i Sandar. Den er ca. 70 mål stor, langstrakt og sterkt kupert med tildels høye fjelknauser med mellomliggende mere flatt terreng, med enkelte gressletter, stedvis bevokst med praktfulle trær og ellers med en frodig vegetasjon. Noenlunde midt på øya har det fra gammelt av ligget et våningshus på 108 m2 grunnflate og uthus. Tidligere eiere har blant annet hatt et betydelig sauehold. Til Sauholmen hører også en mindre holme, Pikeskjær, adskilt fra Sauholmen ved et ikke særlig bredt sund. Sauholmen har lenge vært et yndet mål for folk som har villet nyte friluftsliv- og badeliv.

Den 15. november 1963 ble det innført meldeplikt for Sauholmen etter friluftslovens §24. Vedtaket herom ble godkjent av

Side 78

Kommunaldepartementet. Den 31. januar 1964 skrev advokat Haugen bl.a. slik til Sandar Friluftsnemnd:

« Ved brev fra Rådmannen i Sandar av 18. november 1963 ble jeg underrettet om at kommunestyret i Sandar hadde besluttet å gjøre meldeplikt gjeldende for min ovennevnte eiendom i medhold av friluftslovens §24.

Jeg kjenner ikke til om Departementets godkjennelse foreligger. Imidlertid har jeg likevel fornøyelsen av å underrette Dem om at jeg har inngått avtale med mine venner Robbert og Unn de Rooy om salg av en parsell på formentlig nærmere 10 mål for en kjøpesum stor Kr. 100.000,- - kronerethundretusen.

Fru de Rooy, som er kontraktspartner, akter å oppføre en hytte på tomten av størrelse som fritt tillatt.

Under henvisning til forannevnte paragraf meldes dette salg idet jeg tør be opplyst om Kommunen ønsker å tre inn i kontrakten. »

Retten innskyter her at forespørselen om kommunen ønsket å tre inn i kontrakten, ifølge advokat Haugens forklaring under hovedforhandlingen, fremkom fordi han med urette hadde gått ut fra at kommunen hadde rett til å tre inn i kontrakten.

Den 10. juni 1964 fattet Vestfold fylkesutvalg slikt vedtak:

« Etter friluftslovens §25 nedlegges for et tidsrom av 10 år byggeforbud for Sauholmen, gnr. 78, bnr. 2, i Sandar. »

Vedtaket ble godkjent av Kommunaldepartementet.

Advokat Haugen begjærte i medhold av friluftslovens §31 skjønn til fastsettelse av erstatning for

den økonomiske skade han var blitt påført ved byggeforbudet. Lensmannsskjønnet ble avhjemlet 12. juni 1965. Advokat Haugen begjærte overskjønn ved nærværende rett. Overskjønnet, som ble avhjemlet den 17. juni 1966, hadde følgende slutning:

- «1. Saksøkeren, Finn Haugen, tilkjennes full erstatning regnet etter 5 % p.a. av verdien for den del av Sauholmen, gnr. 78, bnr. 2 i Sandar, som berøres av byggeforbudet - tilsammen ca. 50 dekar - med verdi stor Kr. 340.000.- trehundredeogfirtitusen 0/100 - således at erstatningen begynner å løpe 10. juni 1964 med forfall samme dato for tidsrommet 10. juni 1964 til 10. juni 1965, og forfall 10. juni 1965 for tidsrommet 10. juni til 25. juni 1965.
2. Erstatningen forrentes med 5 % p.a. fra forfall til betaling skjer.
3. Saksøkeren tilkjennes sakens omkostninger for overskjønnet som settes til Kr. 1.000.-. »

Når erstatningsfastsettelsen bare gjaldt 50 dekar av Sauholmens til sammen ca. 70 dekar, skyldtes det at Haugen allerede under lensmannsskjønnet hadde fremlagt en av arkitekt Thore Holm utarbeidet tomteinnordningsplan for Sauholmen og Pikeskjær, som viste at han hadde til hensikt å disponere ved salg/bortfeste tilsammen 8 tomter varierende i størrelse fra 3.000 m² til 12.500 m² (inklusive de Rooy's tomt som nå var noe beskåret og utgjorde ca. 7.500 m²), mens han selv ville beholde et område på ca. 20.000 m² med den påstående bebyggelse.

Sammenhengen med at erstatningen ved overskjønnet ble begrenset til å løpe til den 25. juni 1965, var den at strandloven som ble vedtatt og trådte i kraft denne dag, i sin §6 bestemte: « For områder som går inn under forbudet i denne lov, skal meldeplikt og forbud som måtte være nedlagt med heimel i frilufslovens §24 første punktum og §25 første

Side 79

punktum, ikke gjelde. » Sauholmen går på grunn av sin særegne - langstrakte - form i sin helhet inn under byggeforbudet i strandloven, idet det ikke er noe sted på holmen som ligger i en avstand av over 100 meter fra sjøen.

I samsvar med strandlovens §4 søkte advokat Haugen Sandar formannskap om dispensasjon fra forbudet i §2. Søknaden ble avslått. Avslaget ble påklaget til Kommunaldepartementet. Klagen ble forkastet av departementet ved brev til advokat Haugen av 24. juni 1966. ---

Rettens bemerkninger:

Innledningsvis skal retten understreke at Sauholmen er en praktfull eiendom - det rene sommerparadis. Skattetaksten, som ble oppgitt å være Kr. 60.000.-, og den verdi som ble lagt til grunn ved skjøtingen til advokat Haugen - og da formentlig også ved skiftet av fru Westbergs dødsbo, Kr. 72.000.-, gir på ingen måte noe riktig bilde av de verdier det her dreier seg om.

Retten nevner også at det av grunnboken for Sandar fremgår at det er andre holmer som er blitt klausulert etter frilufsloven. Det er på det rene at lensmannen i Sandar har behandlet ett annet skjønn med krav på erstatning for byggeforbud etter frilufsloven. Det gjaldt en mindre øy som var bortfestet av en av Sandars større grunneiere, for hvem bortfeste av hyttetomter har vært en betydelig inntektskilde. Resultatet av lensmannsskjønnet var at festeren fikk refundert festeavgiften som han hadde betalt for øya, som foreløpig ikke kan bebygges, og at grunneieren fikk erstattet den festeavgift han gikk glipp av frem til 25. juni 1965 da strandloven trådte ikraft.

Ellers sier det seg selv at strandlovens byggeforbud har rammet en rekke grunneiere og festere i Sandar. Spørsmålet om erstatning er imidlertid bare innbrakt for nærværende rett i denne saken.

Retten har kommet til at søksmålet ikke kan føre frem. Den begrunner sin avgjørelse slik:

Den radikale høyning av det norske folks levestandard i de senere decenni, med lengre ferier og med økonomisk evne for stadig bredere grupper av befolkningen til virkelig å gjøre seg glede av feriene - og tildels også de stadig mere alminnelige week-ends - har skapt et nær sagt umettelig behov for hytter og hyttetomter langs kysten. At myndighetene har vært klar over sitt ansvar når det gjelder en samfunnsmessig sett sund utvikling gjennom adekvate reguleringstiltak, viser bl.a. lov av 4. juni 1954 om byggeforbud m.v. for strandstrekninger, frilufsloven av 28. juni 1957 og endelig strandloven - samtlig med forarbeider.

Når det spesielt gjelder strandloven, viser dens forarbeider at det var nødvendig for

myndighetene av hensyn til det omfattende planleggingsarbeide som pågår, også når det gjelder kyststrekningene, å innføre et generelt byggeforbudsbelte i en bredde av 100 meter fra sjøen - dog med visse unntak og med en viss dispensasjonsadgang for administrasjonen.

Som påpekt av advokat Haugen var det en sterk minoritet i Stortinget som ikke var enig i lovproposisjonen, men strandloven ble dog vedtatt og sanksjonert. Skjønt det for så vidt er av underordnet betydning, vil retten bemerke at den tar avstand fra det som er hevdet: at formålet med den generelle byggeforbudslov var å få bort det preg av ekspropriasjonsartet

Side 80

inngrep - med derav følgende erstatningsrettslige konsekvenser - som klausuleringen av enkelte spesielt utpekte kyststrekninger etter friluftsløven hadde.

Retten er enig med Regjeringsadvokaten i at det avgjørende i denne sak må være om strandlovens byggeforbud, når det gjelder Sauholmen, betyr en så vesentlig innskrenkning i advokat Haugens rådighetssfære, at han har krav på erstatning etter grunnlovens §105.

Retten nevner her at advokat Haugen under henvisning til at fremlagte oppgaver viser at et overveiende antall av de dispensasjonssøknader fra byggeforbudet etter strandloven som er behandlet av vedkommende formannskap, er blitt imøtekommet, har hevdet at forbudet har mistet sin generelle karakter, og at de som blir endelig nektet dispensasjon, må ha krav på erstatning etter grunnlovens §105. Etter underdirektør Germetens partsforklaring legger retten til grunn at antallet dispensasjonssøknader og forholdsmessigheten mellom antall søknader og antall gitte dispensasjoner viser at det er meget få som har søkt dispensasjon - og da overveiende folk som har hatt særdeles tungtveiende grunner for å søke. Advokat Haugens anførsel her fører således ikke frem.

Retten nevner videre at advokat Haugen under henvisning til de ovenfor siterte uttalelser fra de stedlige myndigheter har hevdet at det her ikke dreier seg om et midlertidig forbud, men om en permanent ordning med Sauholmen som friareale.

Hertil er kort å bemerke at det denne sak gjelder, er advokat Haugens krav på erstatning for det midlertidige byggeforbud etter strandloven. Hva det endelige resultat av det pågående planleggingsarbeide kan bli, må - forekommer det retten - bli en skål for seg.

Etter dette blir spørsmålet om byggeforbudet for advokat Haugen betyr en vesentlig rådighetsinnskrenkning. Så vidt retten forstår er det ikke relevant at advokat Haugen på en hånd disponerer et ca. 70 mål stort sommerparadis. Det avgjørende må være om det bortsett fra eiendommens størrelse foreligger spesielle omstendigheter som gjør at han blir hårdere rammet enn det store gross av grunneiere som av tungtveiende samfundshensyn må avfinne seg med det byggeforbud som rammer dem. Retten kan ikke finne at så er tilfelle. Som det fremgår av det som er sagt ovenfor, er han blitt eier av Sauholmen ved en testamentarisk disposisjon. Han har ikke investert noe i holmen med tanke på realisering av den ovenfor omhandlede tomteinnordningsplan - bortsett da fra arkitekthonoraret som ble erstattet ham allerede ved lensmannsskjønnet etter friluftsløven. Etter rettens oppfatning innskrenker skadevirkningen av det midlertidige byggeforbud for advokat Haugen seg til at han - i likhet med de mange andre som er rammet av strandloven - i en tid fremover må avfinne seg med at han ikke kan få realisert sine planer om salg/bortfeste av tomter. Retten er enig med Regjeringsadvokaten i at dette ikke innebærer noen rettslig relevant rådighetsinnskrenkning. ---

Av lagmannsrettens dom (lagdommerne Oddvar Berrefjord og Markus Endresen og byrettsdommer Aug. Nissen Breder): ---

Finn Haugen har i rett tid påanket herredsrettens dom til Agder

Side 81

lagmannsrett. Anken gjelder hele dommen og retter seg mot herredsrettens lovanvendelse og bevisbedømmelse.

Haugen gjør gjeldende at det klart fremgår av strandlovens §4 1. og §7 jfr. §6 at loven forutsetter at en grunneier kan kreve full erstatning for økonomisk skade som lovens byggeforbud måtte påføre ham. All tidligere lovgivning som i likhet med strandloven har tatt sikte på å sikre friluftsområder for allmenheten, har gitt anvisning på erstatning for økonomisk skade ved inngrep i en eiers adgang til å utnytte sin eiendom. Det har ikke vært forutsatt at erstatning bare skulle gis ved vesentlige inngrep.

Strandloven bygger på samme erstatningsforutsetninger. Dette fremgår av lovens forarbeider, herunder uttalelser så vel fra flertallets som mindretallets side ved lovens behandling i odelsting og lagting. Det er rent praktisk-administrative hensyn som har ført til at strandloven har innført generelt byggeforbud for områder som ligger nærmere sjøen enn 100 m med dispensasjonsadgang, i stedet for som etter tidligere lovgivning, å bygge på særskilte forbud rettet mot bestemt eiendom. Valget av strandlovens system som praktisk ordning har ikke medført noen reell endring i retten til erstatning som en grunneier har for økonomisk skade som inngrep etter loven påfører ham.

Det er rettskraftig avgjort ved overskjønn ved Tønsberg herredsrett at byggeforbudet etter frilufsloven påførte Haugen betydelig økonomisk skade, og skjønnnet avgjør endelig hvor stor skade dette forbud påførte ham. Byggeforbudet etter strandlovens §6 avløser forbudet etter frilufsloven, og påfører ham nøyaktig den samme økonomiske skade. At byggeforbudet fra 25/6 1965 er hjemlet i strandlovens generelle byggeforbud, medfører ingen endring i Haugens rett til erstatning for økonomisk skade. Realiteten er den samme som ved byggeforbudet etter frilufsloven.

Strandlovens §6, som på grunnlag av lovens generelle byggeforbud opphever tidligere forbud i medhold av frilufsloven, sier intet om at erstatning som var gitt etter frilufsloven skulle bortfalle. Det vil forøvrig være støtende at de grunneiere som har fått erstatning for rådgighetsinnskrenkninger fastsatt ved minnelige ordninger - avtaler - etter frilufsloven - fortsatt får sine årlige erstatninger, mens grunneiere som har fått erstatningene fastsatt ved skjønn, skulle miste retten til erstatning.

Strandlovens byggeforbud innebærer for Haugen et forbud mot den eneste økonomisk forsvarlige utnyttelse av Sauholmen. Han kan bare utnytte den til utparsellering bortsett fra sitt eget hus med ca. 20 da. tomt som han selv vil beholde og ikke krever erstatning for. Det er et betydelig tap han påføres for hvert år byggeforbudet vedvarer. Det medfører ingen forskjell at loven er midlertidig. Lovens gyldighetstid, 5 år, går forøvrig meget lenger enn forutsatt av Justisdepartementet, i dette departements uttalelse om i hvilken utstrekning forbudets midlertidighet begrenser en grunneiers krav på erstatning. Reellt må det imidlertid regnes med at byggeforbudet vil vedvare. Alt som er skjedd i saken i forbindelse med det midlertidige byggeforbud viser at det man tar sikte på er en varig ordning for å sikre Sauholmen for almenheten. Det er utvetydig forutsatt i strandloven at han har rett til erstatning for dette.

Side 82

Under enhver omstendighet hevder Haugen at han som grunneier i den aktuelle situasjon som følge av byggeforbudet rammes ved et ekspropriasjonsartet inngrep i sin eierrådighet som gir ham rett til erstatning etter grl. §105. Strandloven strider ikke mot grl. §105 fordi den nettopp forutsetter erstatning - og den forutsetter at man bruker prinsippet i grl. §105 om full erstatning som grunnlag for tolkning av loven. I den forbindelse fremheves at det er uten betydning at loven gir generelt forbud mot bebyggelse med dispensasjonsadgang. Dispensasjoner er gitt i de aller fleste tilfelle, og det må bli likhetsprinsippet som er avgjørende for at erstatning skal gis. I motsetning til det alt overveiende antall av dispensasjonssøkere er Haugen nektet dispensasjon, og han er da særlig rammet i forhold til andre grunneiere. Det er derfor feil når herredsretten på tross av de tallrike dispensasjoner som er gitt, betrakter loven som generelt virkende overfor grunneierne. Det er nettopp grunneiere i områder som spesielt utpeker seg som områder av interesse for almenheten som rammes. År om annet utbetales ca. 10 mill. kroner i erstatninger for grunnavståelser og rådgighetsinnskrenkninger til frilufsformål. Dersom Haugen ikke skulle få erstatning blir han særlig rammet.

Det er også feil når herredsretten ikke anser det relevant at Haugen på en hånd disponerer 70 da. område som rammes av byggeforbudet. Han blir nettopp rammet hårdere enn grunneiere som kanskje til og med som følge av at de har områder av annen karakter kan ha fordeler av byggeforbudet. Selv på grunnlag av herredsrettens syn på lovforståelsen skulle Haugen ha vært tilkjent erstatning, fordi han står i en særstilling og er utsatt for vesentlig inngrep som følge av lovens byggeforbud. ---

Staten v/ Kommunal- og Arbeidsdepartementet har tatt til gjenmæle og hevder at herredsrettens dom er riktig.

Fra Statens side gjøres gjeldende at saken reiser spørsmålet om Staten skal være forpliktet til å

gi erstatning for et generelt byggeforbud og i tilfelle etter hvilke retningslinjer. Det er spørsmål om Haugen er påført økonomisk skade, og i tilfelle om skaden er av en slik karakter at han har krav på erstatning. Avgjørende er hvorvidt erstatningskrav kan bygges på analogier fra grl. §105. Erstatningsspørsmålet etter strandloven er lagt opp på grunnlag av hvilke konsekvenser som følger av grl. §105. Dette fremgår så vel av den Odelstingsproposisjon som loven bygger på, som av forhandlingene i odelsting og lagting da loven ble vedtatt.

All den tid det i loven ikke er tale om avgivelse av eiendomsrett kan ikke grl. §105 anvendes direkte. Det innrømmes at grl. §105 også kan komme til anvendelse hvor det er tale om rådighetsinnskrenkninger, men ikke enhver rådighetsinnskrenkning gir rett til erstatning. Det er normalt at Staten uten erstatning kan regulere eiendomsrådigheten. Skal det være tale om erstatning må det foreligge rent spesielle omstendigheter ved innskrenkninger i en eiers rådighet. Flere uttalelser under behandlingen av strandloven i Stortinget viser at utgangspunktet er at det ikke er meningen at et hvert tap som følge av lovens innskrenkninger av eierrådighet skal erstattes.

Det må tas hensyn til de påtrengende samfunnsmessige behov for ved lov å søke å forhindre en utvikling som fører til at almenheten helt

Side 83

utestenges fra strandområdene. Det er nødvendig å skaffe planleggingsmyndighetene nødvendig tid til planlegging av arealdisponering på lang sikt, og sørge for at de strandområder som endelig blir utpekt til friluftssarealer i mellomtida ikke blir bebygget. Planleggingen må nødvendigvis ta tid og det pågår et intenst arbeid både i kommunale, fylkeskommunale og sentrale organer. Strandloven er midlertidig - gjelder bare til 1. juli 1970. Et slikt tidsbegrenset forbud mot bebyggelse av sin eiendom må Haugen som andre grunneiere som rammes finne seg i uten erstatning. En slik rådighetsinnskrenkning som Haugen som følge av strandlovens midlertidige byggeforbud er påført, står i det hele i en annen stilling enn ved avgivelse av eiendom. Staten hevder at det er i samsvar med konstitusjonell teori og praksis at eiendomsrådigheten kan innskrenkes uten at det kommer i konflikt med grunnloven. Særlig er vist til uttalelser gjengitt i Ot.prop. nr. 5 (1954) i forbindelse med utkastet til §8 til midl. lov om byggeforbud for strandstrekninger. Det hevdes at teorien gir støtte for at det ved vurdering av om innskrenkninger i eierrådigheten skal medføre erstatning er berettiget å ta hensyn også til de formål loven tar sikte på samt hvor vesentlig inngrepet er. Det hevdes at dommer i Rt-1918-401 ff. og Rt-1917-173 viser at det bare er i rent spesielle saker at rådighetsinnskrenkninger som det her er tale om kan gi rett til erstatning. Samfunnsutviklingen tilsier også at en eier i større utstrekning enn tidligere må finne seg i innskrenkninger i eierrådighet.

I sin alminnelighet må det være et vilkår for at erstatning kan kreves at inngrepet er vesentlig, og dessuten at inngrepet har karakter av ekspropriasjon eller kan likestilles med ekspropriasjon. Videre er det nødvendig her å ta utgangspunkt i at strandloven innebærer generelle forbud som rammer alle grunneiere som ikke søker eller får dispensasjon. Det er alminnelig anerkjent at sontringen mellom generelle og spesielle inngrep i eierrådigheten er av betydning. Etter friluftsløven var det relativt få spesielt utpekte eiendommer som ble rammet ved forbud. Etter strandloven rammes samtlige eiendommer som ikke spesielt kan unntas. Både reellt og formelt er det således forskjell i systemet etter at strandloven med sine generelle forbud avløste spesielle forbud gitt etter friluftsløven.

Man kan, hevdes det videre, ikke på grunnlag av antallet av innvilgede dispensasjonssøknader, utlede at strandloven ikke virker generelt. Det overveiende antall grunneiere søker ikke dispensasjon, f. eks. fordi de ikke regner med dispensasjon, fordi de ikke har aktuelle byggeplaner, eller også fordi de er enige i lovens forbud. Gjennom dispensasjonspraksis virker også strandloven etter sitt formål, fordi det gis dispensasjoner for områder som ikke har interesse og også ved at det ofte stilles vilkår for dispensasjon som tilfredsstillende lovens formål eller det skjer på grunnlag av disposisjonsplaner som utnytter arealet i samsvar med strandlovens formål.

Dispensasjonspraksis krenker heller ikke likhetsprinsippet, fordi det ikke gis dispensasjoner hvor det foreligger behov for planlegging. Det skjer en sortering etter lovens kriterier som medfører en generell lik behandling, slik at loven ikke mister sin generelle karakter.

Også den omstendighet at strandlovens byggeforbud bare er midlertidig

Side 84

og har det samfunnsmessig viktige formål å skaffe myndighetene nødvendig tid til planlegging må tas i betraktning. Det er ikke noe vesentlig inngrep overfor Haugen at strandloven ved sitt generelle forbud bare midlertidig opprettholder den bestående tilstand. Samfunnsmessige hensyn tilsier at bestemmelser av denne karakter må kunne gjennomføres uten at man derved står overfor omfattende erstatningskrav. Hvis slike erstatningskrav skulle imøtekommes, ville det stille seg hindrende i veien for planlegging av disponering av grunnarealer som er tvingende nødvendig av hensyn til samfunnsutviklingen. Det er ikke riktig når Haugen hevder at den vesentlige del av eierrådigheten er tatt fra ham. Han har sin eiendom som han ervervet den. Eiendommen er ikke redusert i verdi. Huset står der som før. Det er mer sannsynlig at eiendommens verdi øker kanskje nettopp fordi den allerede er bebygget. Han har ikke hatt investeringsutgifter. Det foreligger ikke noe vesentlig inngrep overfor ham ved at han må finne seg i å stille sine planer om utnyttelse av eiendommen i bero midlertidig. Hva som vil skje senere når strandloven opphører ligger utenfor saken å ta stilling til. Det sannsynlige er at eiendommen øker i verdi i tiden fremover.

Staten hevder at herredsretten også riktig har lagt vekt på ved vurdering av om inngrepet er vesentlig at Haugen har ervervet eiendommen ved testamentarisk gave.

I det hele stiller erstatningsspørsmålet seg helt forskjellig på grunnlag av strandlovens generelle forbud mot bygging enn ved vedtak om forbud etter frilufsloven. Ved lovbehandlingen stilte mindretallet forslag om erstatningsregler svarende til frilufsloven, men forslaget ble nedstemt. Også dette viser at erstatningsspørsmålet stiller seg anderledes. Strandlovens §6 som opphever de tidligere forbud som var gitt etter frilufsloven for strandsrekninger, har ment å stille alle grunneiere innenfor 100 m grensen likt. Dette gjelder også i forhold til erstatningsspørsmålene. Grunneierne skal ikke stilles forskjellig etter som det var gitt erstatning som følge av byggeforbud etter frilufsloven eller ikke.

Alle forhold tatt i betraktning er det inngrep strandlovens byggeforbud midlertidig påfører Haugens rådighet over Sauholmen ikke større enn at han må finne seg i det uten erstatning.

Staten hevder også at tilsvarende innskrenkninger av eierrådigheten som følger av strandloven, også foreligger som følge av andre lover, uten at spørsmålet om erstatning har vært reist. Således er bl.a. vist til bygningsloven, både den gamle av 1924 og den någjeldende. Særlig er vist til bygningslovens §82 som gir hjemmel for vedtekt som medfører vidtgående inngrep overfor hyttebygging. Etter vedtekt i h.t. bygningslovens §82 for Sandar som trådte i kraft 7/6 1967 er fra nevnte dato innført totalt forbud mot hyttebygging, med mindre det gis særskilt dispensasjon. For Haugen har derfor byggeforbudet etter strandloven bare vært aktuelt i ca. 2 år til 7/6 1967. Det foreligger ingen praksis som gir grunnlag for å anta at det skal gis erstatning for byggeforbud etter bygningsloven. Rådighetsinnskrenkninger etter strandloven kan da for Haugen ikke medføre rett til erstatning når tilsvarende inngrep kan finne sted etter annen lovgivning, og nå faktisk foreligger som følge av bygningsloven.

Subsidiært har staten hevdet at man ved vurdering av erstatningsspørsmålet

Side 85

for Haugen etter strandloven, må ta hensyn til den endrede situasjon som foreligger fra 7/6 1967 da vedtekt etter bygningslovens §82 om forbud mot hyttebygging trådte i kraft. ---

Lagmannsretten er kommet til et annet resultat enn herredsretten.

Det er i saken på det rene at de formelle vilkår etter strandlovens §4 1. for Haugens erstatningsspørsmål er til stede. Spørsmålet for lagmannsretten er da om det byggeforbud som følger av strandlovens §2 jfr. §1 for Haugens eiendom Sauholmen påfører Haugen økonomisk tap og i tilfelle om han har krav på å få dekket dette tap av staten.

Tidligere lovgivning som har tatt sikte på å sikre tilstrekkelige arealer til ferie- og frilufsformål ved sjøen, jfr. midl. lov av 4/6 1954 nr. 3 og frilufsloven av 28/6 1957 nr. 16, bygget på at offentlige myndigheter kunne treffe vedtak om midlertidige byggeforbud for bestemt angitt eiendom. Begge lover hadde positive bestemmelser om at eier eller bruker som ved slike vedtak ble påført økonomisk skade, kunne kreve erstatning, jfr. nevnte lovers §8 og §31. Sistnevnte bestemmelse inneholdt også bestemmelser om at slike erstatningsfastsettelse skulle skje ved skjønn dersom minnelig ordning

ikke kom i stand. Bestemmelsene synes å ha vært praktisert slik at grunneiere som ved slike forbud har fått innskrenket sin eierrådighet, har fått full erstatning for all økonomisk påviselig skade på samme måte som om det hadde foreligget avståelse av eiendom. Dette På tross av at forarbeidene særlig til loven av 4/61954, synes å tyde på at meningen har vært at det bare skulle gis erstatning hvor det forelå ekspropriasjonsartede inngrep i eierrådigheten. Det vises for så vidt til Ot.prp. nr. 5 (1954) side 6 der Justisdepartementet uttaler: « Det dreier seg altså ikke om direkte tvangsavståelse, men om inngrep i eiernes egen rådighet. Slike inngrep *kan* medføre erstatningsplikt for det offentlige, men behøver ikke gjøre det. Når det gjelder de inngrep som lovutkastet tar sikte på, antar departementet at det i alminnelighet ikke kan bli tale om erstatning etter prinsippet i Grunnlovens §105, medmindre inngrepet medfører en vesentlig hindring for en rasjonell utnyttning av vedkommende strandeiendom... »

I samsvar hermed var det etter lovutkastets §8 et vilkår for erstatning at forbudet medførte vesentlig inngrep i eiers eller brukers adgang til å utnytte eiendommen. Kommunalkomiteen strøk i sin innstilling til §8 ordet « vesentlig » - se Innst. O. III - 1954 5, 2. sp. Begrunnelsen, at det « bør overlates til skjønn eller domstolene å avgjøre om erstatning kan kreves, og i tilfelle med hvilket beløp », synes å vise at det ikke var meningen å gjøre noen reell endring når ordet « vesentlig » ble strøket.

Den någjeldende strandlov rammer alle grunneiere med strandlinje til sjøen utenfor tettbygd strøk eller område som går inn under stadfestet reguleringsplan, eller region eller generalplan hvor arealdisponering er gjort bindende ved vedtekt med hjemmel i bygningsloven. Forbudet rammer således generelt, også om det er adgang til å søke dispensasjon og om dette i større eller mindre utstrekning blir gitt. Noen egentlige erstatningsregler inneholder loven ikke, bortsett fra at den forutsetter det selvfølgelige at den som mener seg å ha erstatningskrav må kunne fremme dette for domstolene. Etter lovens ordlyd og forarbeider finner

Side 86

lagmannsretten at ved bedømmelsen av om Haugen har krav på erstatning for inngrep i eierrådigheten over Sauholmen, må alminnelige erstatningsregler legges til grunn. Etter dette vil Haugen ha krav på erstatning dersom det byggeforbud som loven innebærer for hans vedkommende er av ekspropriasjonsartet karakter, slik at han har krav på erstatning i henhold til grunnlovens §105. Selv om strandloven ikke medfører avståelse av eiendom, er det sikker rett at prinsippet i grunnlovens §105 også kan komme til anvendelse ved rådighetsinnskrenkninger som følge av generelle forbud i lov.

Lagmannsretten er for så vidt enig med herredsretten i at det avgjørende for Haugens krav på erstatning er om det for hans vedkommende foreligger en vesentlig rådighetsinnskrenkning. Men lagmannsretten vil tilføye at det også er spørsmål om byggeforbudet påfører ham et så vesentlig økonomisk tap at det går ut over hva han som grunneier må finne seg i uten erstatning i forhold til lovgivningen på det område det her dreier seg om.

Avgjørelsen av om det foreligger en vesentlig rådighetsinnskrenkning må treffes på grunnlag av en konkret bedømmelse. Samfunnsutviklingen må nødvendigvis medføre at grunneiere som andre må finne seg i at lovgivningen i utstrakt grad innskrenker handlefriheten uten at det derfor blir tale om erstatning. Dette må også gjelde grunneierens rådighet over eiendom. Ved bedømmelsen av hvor stor innskrenkning i eierrådigheten lovgivningen kan medføre uten at det kan karakteriseres som vesentlig og gi grunnlag for erstatning, må det også være berettiget å se hen til lovgivningens formål. Det synes lite tvilsomt at det i utviklingens medfør er viktig for samfunnet å treffe tiltak som på lang sikt sørger for en fornuftig arealdisponering. Dette er et meget viktig formål med strandloven, jfr. lovens §1 som forutsetter at loven ikke skal gjelde der det foreligger bindende arealdisponering med hjemmel i bygningsloven. For så vidt må det generelt kunne sies at det skal meget til før man kan si at det foreligger et vesentlig inngrep i eierrådigheten.

Når lagmannsretten likevel finner at det inngrep som friluftslovens byggeforbud innebærer for Haugens eierrådighet over Sauholmen må karakteriseres som vesentlig og berettiget til erstatning, er det ikke minst på bakgrunn av situasjonen slik som den forelå for Haugens vedkommende da byggeforbudet etter strandloven trådte i kraft. Forholdet var da at det fra 10/6 1964 forelå et byggeforbud for inntil 10 år som omgående utløste et erstatningskrav etter friluftslovens §31.

Overskjønnet kom til at han for byggeforbudet hadde krav på erstatning med kr. 17.000,- pr. år. Når da erstatningen opphører fra ikrafttreddelsen av den nye strandlov, uten at klausuleringen av eiendommen opphører, påfører dette Haugen et tap tilsvarende den erstatning som var fastsatt ved overskjønnet. Dette tap må karakteriseres som betydelig, og indiserer at den rådhetsinnskrenkning som byggeforbudet påfører Haugen må karakteriseres som vesentlig. I denne situasjon vil også likhetsprinsippet - at grunneiere som rammes mest mulig skal stilles likt - tilsi at rådhetsinnskrenkningen for hans vedkommende må karakteriseres som vesentlig. Haugen kommer i en helt særlig stilling som adskiller seg fra de grunneiere hvis eiendommer ikke tidligere var klausulert og derved hadde fått krav på erstatning. Når det fra statens side i den

Side 87

forbindelse er hevdet at strandlovens §6 har ment å stille alle grunneiere likt, enten det var truffet vedtak om byggeforbud eller ikke, er til dette å bemerke at den foretatte klausulering og derav følgende erstatningsfastsettelse nettopp viser at man her står overfor et areal som utnyttet som strandareal har fått en betydelig markedsverdi. Dette er et moment som lagmannsretten må tillegge vekt, jfr. hva herom er uttalt av Justisdepartementet, Ot.prp. nr. 40 (1964-65) side 11, III, 3. avsnitt. Dessuten ville Haugen komme i en helt annen stilling enn grunneiere som ved avtale i forbindelse med minnelig ordning hadde fått fastsatt løpende erstatning.

Hertil kommer som et moment som etter lagmannsrettens mening må tillegges betydelig vekt, områdets beskaffenhet og beliggenhet. Forbudet hindrer den eneste måte Haugen kan utnytte eiendommen på økonomisk. Haugens eiendom har overhodet intet bakenforliggende areal som kan utnyttes. I umiddelbar nærhet av Sauholmen ligger store arealer som vedkommende grunneier har fått anledning til å utparsellere til et betydelig antall hyttetomter etter godkjent reguleringsplan uten hinder av 100 meters grensen fra sjøen. Det synes til og med å være av direkte verdi for disse hyttetomter at byggeforbudet gjelder for Sauholmen.

Det skal også nevnes at omtrent 90 % av dispensasjonssøknader fra byggeforbudet etter strandloven er innvilget i Sandar.

Lagmannsretten finner det som foran er nevnt tilstrekkelig til å vise at Haugen som grunneier blir stillet i en særstilling sammenlignet med andre grunneiere i området.

Fra statens side er særlig fremhevet at det dreier seg om et midlertidig byggeforbud. Det er ikke mulig å vite noe sikkert om byggeforbudet for Sauholmen vil bli opphevet i løpet av strandlovens gyldighetstid eller ved utløpet av denne. Alle kommunale og fylkeskommunale instanser har imidlertid i forbindelse med byggeforbudet etter friluftsløven og senere dispensasjonssøknad etter strandloven i tiden fra februar 1964 til november 1965 klart gitt uttrykk for at Sauholmen bør bevares som friareal. Det er for lagmannsretten ikke fremkommet noe som tyder på at ikke dette vil bli det endelige resultat, selv om det nok er mulig at det kan bli overveiet av planleggingsmyndighetene spørsmål om delvis frigivelse av området. Lagmannsretten kan etter forholdene ikke karakterisere et forbud som har vedvart i over 4 år og som må antas fortsatt å ville vedvare, som midlertidig.

Lagmannsretten finner således at Haugen har krav på erstatning. Spørsmålet blir da hvor stor skade han er påført og som skal erstattes.

Fra Statens side er det hevdet at det ikke på noen måte er sikkert at byggeforbudet påfører Haugen tap, fordi den alminnelige prisstigning på faste eiendommer kan føre til at han når byggeforbudet opphører tvert i mot kan ha tjent på å bli sittende med eiendommen. Lagmannsretten er enig i at synspunktet kan ha noe for seg under forutsetning av at Haugen, når byggeforbudet måtte opphøre, enten fritt kan selge eiendommen, eller får den ekspropriert mot full erstatning. Det knytter seg imidlertid så mange usikkerhetsmomenter ved en vurdering av eiendommens verdi om og når byggeforbudet opphører, at lagmannsretten ikke kan innlate seg på noe skjønn i så måte. Det eneste forsvarlige synes for lagmannsretten å være å basere erstatningen på grunnlag av

Side 88

det overskjønn som foreligger. Derved får Haugen erstatning basert på verdien av eiendommen ved overskjønnet. Skulle det senere bli tale om en hel eller delvis offentlig ervervelse av Sauholmen - hvilket ikke er usannsynlig - vil formentlig den løpende erstatning Haugen har fått kunne bli tatt i

betraktning ved prisfastsettelsen - enten dette nå måtte skje ved avtale eller ekspropriasjonsskjønn.

Etter lagmannsrettens mening er det ikke grunnlag for å begrense erstatningen til tiden fra dispensasjonssøknaden ble avslått 24/6 1966 og til 7/6 1967 da vedtekter etter bygningslovens §82 ble gjeldende i kommunen.

Heller ikke er det grunnlag for å gjøre fradrag for verdi av inngrep han som eier måtte ha funnet seg i uten erstatning. ---

Sist oppdatert 18. november 2005