

Nordhordl. og Gulen Interkomm. Ren.selsk
 Lindåsvegen 1260

5956 HUNDEVIN

ADVOKAT RASMUS S. BROCH
 ADVOKAT GUNNAR A. HAAHJEM
 ADVOKAT SVEND A. LERRING
 ADVOKAT OLE KVELSTAD
 ADVOKAT KNUUT-TERJE WINNTER-SØRENSEN
 ADVOKAT ANNE CATHRINE E. BERG
 ADVOKAT ØYSTEIN IDEN KNAG

ADVOKAT HELENE FRICH HANØY
 ADVOKATFULLMEKTIG INGSE NARVESTAD FATNES

Bergen, 29.04.2016
 Vår ref.: 3036/ØIK/ØIK

Ansvarlig partner:
 Øystein Iden Knag

VERDSETTELSESPRINSIPPER VED EKSPROPRIASJON/ERVERV I FORBINDELSE MED UTVIDELSE AV KJEVIKDALEN AVFALLSANLEGG

Det vises til møte mellom NGIR og grunneierne onsdag 17.02.2016.

I møtet ble det problematisert hvilke prinsipper for verdsettelse som ville bli lagt til grunn, dersom NGIR må ekspropriere nødvendig areal til det planlagte renseanlegget, i stedet for erverv etter avtale med grunneiere.

Da dette ikke var fullt ut klarlagt i møte, ble det avtalt at NGIR ville foreta en vurdering av hvilke verdsettelsesprinsipper som vil måtte legges til grunn i dette tilfellet, slik at disse kan danne grunnlag for eventuelle videre forhandlinger/drøftelser med grunneiere – eller ved ekspropriasjonsprosessen.

Undertegnede foretatt en slik vurdering på bakgrunn av de relevante opplysninger – derunder opplysninger gitt av grunneierne i ovennevnte møte. Det bemerkes at vurderingen gjelder hvilke rettslige prinsipper som fremstår å ville komme til anvendelse – og derfor ikke angir noen nøyaktige pris for arealene.

1. Innledning – utgangspunkter

Kjevikdalen avfallsanlegg drives av NGIR, som er et interkommunalt selskap eid av flere kommuner. NGIR ivaretar og utfører de respektive kommuners plikt og ansvar til å forestå renovasjon for innbyggerne (offentlig oppgave).

Det ble vedtatt ny reguleringsplan for avfallsanlegget 14.10.2015 (Plan id. 1263-201306). Den nye planen erstatter tidligere reguleringsplan – Kjevikdalen Fyllplass, plan id. 1263-199701 – men innebærer ingen endring i bruk. Den nye reguleringsplanen medfører imidlertid en utvidelse av planområdet med 33,4 dekar i forhold til planen av 1997. Av planbeskrivelsen fremgår at utvidelsen omfatter 12,4 dekar til vegetasjonsbelte langs deponiarealet, og 11,3 dekar er satt av til LNFR.

Den øvrige utvidelsen gjelder i hovedsak areal hvor renseanlegg skal etableres. Areal for renseanlegg lå allerede inne i reguleringsplanen fra 1997, men er noe utvidet mot nord i den nye reguleringsplanen. I tillegg gjelder utvidelsen noe økt areal til massedeponi.

Det utvidede arealet var forut for vedtakelse av plan uregulert, og lagt ut til LNFR i kommuneplanens arealdel for Lindås kommune (KPA 2011). Dette arealet var også lagt ut til samme formål i forutgående KPA (2003).

Arealet NGIR trenger for å etablere renseanlegg (og/eller som er regulert til renseanlegg i planen), er delvis i privat eie. Dette arealet må NGIR enten erverve ved frivillig avtale med de grunneiere som berøres, eller ekspropriere i medhold av Plan og bygningsloven kap. 16 (ekspropriasjon på grunnlag av reguleringsplan).

Ved en ekspropriasjon er det tapet som følge av selve ekspropriasjonen som skal erstattes (ikke tapet som følge av reguleringsplan).

I den sammenheng blir det overordnede spørsmål om verdsettelsen av det aktuelle arealet skal baseres på at arealet er bebyggelig, eller ubebyggelig.

2. Rettslige utgangspunkter

Som nevnt kort over, vil den nye reguleringsplanen gi grunnlag for ekspropriasjon, jf pbl. Kap. 16.

Hovedregelen ved ekspropriasjon i henhold til reguleringsplan, er at reguleringsplanens arealformål og angivelser legges til grunn for verdsettelsen av det aktuelle areal. I alle tilfelle vil reguleringsplanen gi rammene for verdsettelsen.

Selve fastsettelsen av den erstatning som skal ytes, følger av Ekspropriasjonserstatningslovens (vederlagsloven) § 5 og 6, hvorav § 5 gjelder erstatning for omsetningsverdi, mens § 6 gjelder erstatning for bruksverdi. I det foreliggende tilfellet vil det være § 5 som er relevant og det er således omsetningsverdien som må fastsettes.

Vederlagslovens § 5 lyder som følger:

«Vederlag etter salsverdi skal fastsetjast på grunnlag av det som må reknast med at vanlege kjøparar ville gje for eigedomen ved friviljug sal.

Ved fastsetjinga skal det leggjast vekt på kva slag eigedom det gjeld, kvar eigedomen ligg og den påreknelege utnytting som det røyntleg er grunnlag for etter tilhøva på staden. Det skal dessutan leggjast vekt på dei prisane som er oppnådd ved omsetnad av andre eigedomar som det er naturleg å samanlikna med, og likeins på andre tilhøve som er avgjerande for salsverdien av eigedomen.

Det skal ikkje takast omsyn til verdiendringar som kjem av oreigningstiltaket, eller av gjennomførde eller planlagde investeringar eller verksemd som har direkte samanheng med oreigningstiltaket.

Det skal ikkje takast omsyn til verdiendringar som kjem av andre investeringar som oreignaren har gjennomført i dei siste 10 åra før hovudføreavinga i underskjønet tok til. Det

skal heller ikke takast omsyn til verdiendringar som kjem av planar som oteignaren har om framtidige investeringar. Når eit offentleg organ er oteignar, skal det sjåast bort frå verdiendringar som kjem av offentlege investeringar som nemnt, anten dei er statlege, fylkeskommunale eller kommunale.» (min kursivering)

Dersom planen legges til grunn for verdsettelsen, vil det innebære at verdien skal fastsettes ut i fra det regulerte formålet for arealutnyttelsen. Det regulerte formålet for de arealer som er aktuelle er «Renovasjonsanlegg», «Annen bebyggelse og anlegg (massedeponi)», samt eventuelt «Vegetasjonsskjerm».

Det er den faktisk regulerte bruken som i så tilfelle legges til grunn – ikke grunneiernes antakelser om mulig bruk dersom man ser bort fra planen.

Fra hovedregelen om at reguleringsplanen skal legges til grunn ved verdsettelsen, er det to unntak – hvorav det ene kan være relevant i dette tilfellet.

Dette unntaket gjelder når reguleringsplanen legger et areal ut for etablering av såkalt «offentlig anlegg» og hvor det deretter eksproprieres i henhold til planen.

Dersom reguleringen, og den påfølgende ekspropriasjonen må anses å gjelde «offentlig anlegg», skal man i stedet for å legge planen til grunn for verdsettelsen – se bort fra denne og foreta en vurdering av den påregnelige utnyttelsen av arealet dersom planen ikke forelå.

Begrunnelsen for dette er at «offentlige anlegg» i prinsippet ikke har noen markedsverdi. En privat kjøper vil ikke ha interesse av å erverve areal som skal benyttes til «offentlig anlegg», og det legges således presumtvt til grunn at det ikke kan etableres noen omsetningsverdi.

For at dette unntaket skal komme til anvendelse må det således konkluderes med at arealet ikke vil ha noen markedsverdi ut i fra reguleringen. Videre forutsetter unntakets anvendelse at det er tale om områder som etter arealplan ikke generelt skal holdes fri for bebyggelse.

Sistnevnte innebærer at dersom et areal for eksempel er regulert til friområde (pbl. § 12-5 nr. 3), skal planen legges til grunn for verdsettelsen – hvilket i praksis medfører en meget lav verdi for arealet.

Det avgjørende for verdsettelsen av arealer som (eventuelt) skal eksproprieres i Kjevikdalen, er hvorvidt reguleringsplanen av 14.10.2015 må legges til grunn, eller om unntaket for «offentlige anlegg» kommer til anvendelse.

3. Nærmere vurdering av verdsettelsesprinsippene

Det areal som i reguleringsplanen er angitt til «Renovasjonsanlegg» og «Annen bebyggelse og anlegg (massedeponi)», er begge fastsatt i medhold av pbl. § 12-5 nr. 1 – «Bebyggelse og anlegg».

De arealer som også var omfattet av forutgående reguleringsplan, var i prinsippet fastsatt til det samme i medhold av pbl. 1985 § 25 og var der angitt som «Spesialområde – Fyllplass».

Isolert innebærer arealformålet (pbl. § 12-5 nr. 1) i gjeldende reguleringsplan at arealet er bebyggelig – men bebyggelsen må være i samsvar med reguleringen. Således kan det kun anlegges massedeponi og renseanlegg.

For massedeponiet kan det imidlertid reises spørsmål om reguleringen i realiteten innebærer at det er ubebyggelig. Det overordnede arealformålet innebærer at det kan bebygges (pbl. § 12-5, nr. 1), men de vedtatte planbestemmelsene synes å innebære det motsatte.

Det følger av planbestemmelsene punkt 3.4 at hele dette arealet er massedeponi, at fyllingsgraden (og dermed bruken av arealet) er knyttet til gjeldende driftsløype/konsesjon – samt at det kun er tillatt med midlertidige konstruksjoner som er tilknyttet NGIR sin drift.

Planbestemmelsene synes dermed å innebære at arealet som er regulert til massedeponi – i praksis er ubebyggelig. Dersom dette legges til grunn, skal verdsettelsen skje etter planen som ubebyggelig (tilsvarende som et friområde) – med mindre det må anses som «offentlig anlegg».

På den annen side er det ikke et absolutt forbud mot bebyggelse – men muligheten for bebyggelse er sterkt begrenset. Arealet som er regulert til massedeponi er således ikke lagt «dødt» for enhver oppføring av konstruksjoner (men følgelig må oppføring av konstruksjoner være i samsvar med reguleringsplanen, jf over).

Når det samtidig sees hen til domstolspraksis på området, som i all hovedsak synes å legge til grunn det overordnede arealformålet som avgjørende – er det rimelig å konkludere med at massedeponiet vurderes på samme måte som arealet til renseanlegget.

Spørsmålet blir deretter hvorvidt «Renevasjonsanlegget» og «Annen bebyggelse og anlegg (massedeponi)» må anses som «offentlig anlegg», med den følge at reguleringsplanen ikke legges til grunn for verdsettelsen – men at man må se bort fra denne ved vurdering av den påregnelige utnyttelse.

For det areal som er regulert til «Renovasjonsanlegg» og hvor renseanlegget skal etableres, fremstår det å være i samsvar med omfattende domstolspraksis å anse dette som «offentlig anlegg» i den forstand at renseanlegget ikke kan benyttes til kommersiell virksomhet, og reguleringsformålet i seg selv derfor ikke har noen markedsverdi.

Renseanlegget skal etableres for å avhjelpe avrenning fra avfallsanlegget for øvrig – etableringen har ikke noe formål utover dette. Således kan det vanskelig konkluderes annerledes enn at renseanlegget kun har interesse for det offentlige, ved ivaretagelse av den kommunale renovasjonsoppgaven. Det fremstår ikke sannsynlig at det foreligger noe marked for salg av det konkrete arealet til det aktuelle reguleringsformål («Renovasjonsanlegg»), og det må dermed kunne konkluderes med at arealet som er regulert til dette formålet er å anse som «offentlig anlegg».

Som nevnt over under punkt 2, er det imidlertid også et krav om at det er tale om et område som etter arealplan ikke generelt skal holdes fri for utbygging.

Reguleringen til renovasjonsanlegg innebærer at det ikke skal holdes fritt for utbygging – og dette fulgte delvis også etter forutgående reguleringsplan.

Det uregulerte området er i KPA avsatt til LNFR (hvor det ikke tillates spredt bebyggelse til bolig, fritidsbolig eller næring). Disponeringen av arealene i henhold til KPA, vil dermed kunne innebære at det skal holdes fritt for utbygging – og at dersom avfallsanlegget ikke var blitt etablert i Kjevikdalen – ville Kjevikdalen ellers bli bevart som LNFR område.

I henhold til KPA 2011 er planbestemmelsene strenge med hensyn utnyttelse innenfor LNFR områder, når dette ikke er knyttet til landbruk. Dette taler således for at området skal bevares som ubebygde.

Det kan således her hevdes at området som skal bebygges med renseanlegg, ikke innebærer at grunneier taper noen utbyggingsmulighet i henhold til de planer som foreligger. I et slikt tilfelle, skal reguleringsplanen i utgangspunktet legges til grunn for verdsettelsen av arealet som avstås.

Det forholder seg samtidig slik at reguleringsplanen innebærer etablering av et «offentlig anlegg» som ikke har noen markedsverdi, samt at den gjeldende reguleringsplanens formål synes å være nettopp etablering (utvidelse) av avfallsanlegget – og dermed ikke et generelt uttrykk for kommunens arealdisponering og avgrensning mellom ulike formål for arealutnyttelse. Dette taler således for at unntaket om «offentlige anlegg» likevel kommer til anvendelse – og man må se bort fra reguleringsplanen ved verdsettelsen.

I ethvert tilfelle fremstår dette å ha mindre betydning. Dersom man legger til grunn reguleringsplanen, vil arealet ikke ha noen markedsverdi – og verdien er således lav. Tilsvarende vil resultatet bli dersom man ser bort fra reguleringsplanen og legger til grunn påregnelig bruk av arealet. Siden arealet er avsatt til LNFR, vil den påregnelige bruken være at arealet skal holdes fritt for bebyggelse – og verdien er dermed tilsvarende lav, jf nærmere om dette i punkt 4 under.

Når det gjelder arealet som er regulert til massedeponi, synes situasjonen være tilsvarende som arealet for renseanlegget. Gode grunner taler for at også massedeponiet må anses som et «offentlig anlegg». Deponiet har neppe noen markedsverdi for en privat kjøper (objektivt sett), da deponiet er knyttet opp mot drift av avfallsanlegget. Således må det sees bort fra reguleringsplanen også for dette arealet.

På bakgrunn av ovennevnte fremstår det å være riktig å konkludere med at det arealet som må erverves/eksproprieres av NGIR, vil være å anse som «offentlig anlegg» – og verdsettelsen av det aktuelle areal skal dermed ikke ta hensyn til gjeldende reguleringsplan.

4. Påregnelighetsvurderingen

4.1. Rettslige utgangspunkter

Som det fremgår av vederlagslovens § 5, skal det foretas en vurdering av hva som er påregnelig utnyttelse av det aktuelle areal.

Som nevnt over, vil unntaket for «offentlige anlegg» innebære at man ser bort fra reguleringsplanen ved verdsettelsen. Man skal i et slikt tilfelle foreta en vurdering av hvilken utnyttelse av arealet som ville være påregnelig – dersom reguleringsplanen ikke forelå.

Ved vurderingen av hva som er påregnelig utnyttelse, er det ikke tilstrekkelig at en bestemt utnyttelse fremstår som mulig – det må finnes konkrete holdepunkter for at en bruksendring vil bli tillatt, samt at en slik bruksendring har nedfelt seg i en verdiendring for arealet på skjønnsstidspunktet (når verdien fastsettes).

I den sammenheng er det normalt avgjørende for vurderingen av påregnelig utnyttelse hvordan arealet er disponert i tidligere arealplaner. Kommunens gjeldende planer for arealdisponeringen er helt sentralt ved vurderingen av hva som er påregnelig.

Høyesterett har videre slått fast at det skal meget til og må stilles strenge krav, for å se bort fra underliggende eller forutgående planer. Videre viser domstolspraksis at det skal mye til for å anse planendringer eller dispensasjoner som påregnelige.

Det man skal søke å finne frem til, er hvordan reguleringsmyndighetene vil vurdere arealet – ikke hvordan den private part vurderer mulighetene for endret utnyttelse.

4.2. Nærmere vurdering av påregnelig utnyttelse

Gjeldende reguleringsplan er en utvidelse av reguleringsplan for avfallsanlegget fra 1997. Store deler av det arealet som NGIR må overta for å etablere renseanlegget, inngikk allerede i planen fra 1997. Det har således ikke vært påregnelig at store deler av det aktuelle arealet kunne utnyttes til noe annet enn dette.

Grunneierne kan således ikke hatt noen berettiget forventning om annen utnyttelse sett hen til reguleringsplanen fra 1997.

Som følge av at gjeldende reguleringsplan i all hovedsak tilsvarer planen fra 1997, kan det hevdes at man også må se bort fra 1997 planen.

Ser man bort fra reguleringsplan for avfallsanlegget totalt sett, blir da spørsmålet om hva som ville vært påregnelig utnyttelse.

Som nevnt over, er området rundt avfallsanlegget (vest, øst og nord) uregulert, og lagt ut til LNFR i kommuneplanens arealdel. Dette var også tilfellet ved forutgående KPA for Lindås kommune.

Det antas at området også i KPA før 2003, har vært lagt ut til LNFR, eller tilsvarende arealformål.

Ut i fra den historiske arealdisponering av området, KPA og kommunens planstrategi, er det lite som tilsier at området ville fått en annen utnyttelse enn LNFR – eller tilsvarende arealformål.

Når det i tillegg tas hensyn til terreng og topografi, samt omkringliggende arealdisponering – fremstår det mest sannsynlig at området ville bli bevart som ubebygde LNFR. Området egner seg mindre til bebyggelse, enn for eksempel det området sør for avfallsanlegget som er under regulering til næringsformål.

Den arealutnyttelse som fremstår mest påregnelig ut i fra de omstendigheter som skal tas i betraktning i vurderingen, tilsier således at grunneierne ikke kunne ha regnet med annen

utnyttelse av området enn det som vil være i tråd med LNFR – så som mindre inngrep til fritidsformål, mindre skogbruk, potensielt noe beite og lignende.

5. Merknader til innspill fra Olav-Magne Kvamme

Under møtet mellom NGIR og grunneierne 17.02.2016, ble grunneierne oppfordret til oversende eksempler på omsetning av sammenlignbare arealer – slik at dette eventuelt kunne gi NGIR informasjon om prisnivå.

Olav-Magne Kvamme oversendte 18.02.2016 en e-post til NGIR og undertegnede hvor det ble fremlagt dokumentasjon for omsatte eiendommer, og gitt uttrykk for hvilket prisnivå grunneierne mener er korrekt.

Dersom prisene for de omsatte eiendommene som Olav-Magne Kvamme har vist til skal ha relevans for den foreliggende sak – forutsetter det at eiendommene er sammenlignbare, jf vederlagslovens § 5. Med henvisning til ovennevnte redegjørelse, innebærer det at eiendommene må være uregulert LNFR, ikke ha bebyggelse, ikke ha infrastruktur, ha sammenlignbart terreng mv.

Som det fremgår av det oversendte materialet fra Kvamme, er samtlige av de omsatte eiendommene beliggende i områder som er regulert til næringsvirksomhet og de er beliggende i etablerte næringsområder.

Dette medfører at de ikke kan anses sammenlignbare med de aktuelle arealene i Kjevikdalen, og de omsetningspriser som vist til av grunneierne derfor ikke gir noen veiledning om verdien i den foreliggende sak.

6. Konklusjoner – avsluttende merknader

På bakgrunn av ovennevnte fremstår det riktig å legge til grunn at avfallsanlegget må anses om «offentlig anlegg» i forbindelse med verdsettelse etter vederlagslovens § 5.

Når avfallsanlegget må anses som «offentlig anlegg», skal reguleringsplanen ikke legges til grunn, og det må foretas en hypotetisk påregnelighetsvurdering av fremtidig bruk.

Den påregnelige bruken fremstår å være tilsvarende den arealdisponering som Lindås kommune har avsatt området til i KPA, da det ikke foreligger konkrete forhold som tilsier noe annet. Samtidig, sett hen til andre relevante forhold som omkringliggende områder, andre reguleringsplaner, terreng og topografi mv – fremstår det mest sannsynlig at påregnelig utnyttelse vil være uregulert LNFR og eksproprierede arealer skal erstattes som dette.

Den konkrete verdien av de aktuelle arealene, basert på ovennevnte prinsipper – kan jeg ikke uttale meg nøyaktig om. Dog vil erstatning for slike arealer erfaringsmessig være lavere enn det som fremgår av den innhentede takst datert 31.01.2012.

Til denne taksten er det for øvrig grunn til å bemerke at takstmann trolig ikke har foretatt en vurdering i samsvar med de prinsipper for verdsettelse som følger av vederlagsloven – og derfor kan ha lagt vekt på forhold som ikke er relevante. Den verdi som er fastsatt i taksten, fremstår således å være høyere enn det som vil være tilfellet ved ekspropriasjonserstatning –

da det blant annet fremstår som at takstmann har vektlagt den reguleringsplan som var gjeldende på verdsettelsestidspunktet.

Ut i fra det som fremgår av ovennevnte redegjørelse, fremstår den pris som tidligere er tilbudt av NGIR i utgangspunktet å være høyere enn det grunneierne ellers kan forvente å oppnå i forbindelse med en eventuell ekspropriasjon, og hva en privat kjøper objektivt sett ville vært villig til å betale.

Med vennlig hilsen
RASMUSSEN & BROCH ANS

Øystein Iden Knag
Advokat