

Notat

Dato 09.06.2026
Til Marte Dørum Lauritzen/Oppdal kommune
Fra advokat Kart Bjørnar Olsen

Preparert skiløype i Gjevilvassdalen - juridiske og økonomiske konsekvenser av et planvedtak

1 Innledning

Vi er bedt av Oppdal kommune om å gjøre rede for juridiske og økonomiske konsekvenser dersom det forslaget til reguleringsplan som nå ligger på bordet, blir vedtatt. Planforslaget skal nå legges frem for 1. gangs behandling for å ta stilling til om planforslaget skal legges ut til «offentlig ettersyn», jfr. pbl. § 12-10. En beslutning om kunngjøring av planforslaget har i seg selv ingen juridiske eller økonomiske konsekvenser. Det er det et endelig vedtak av planen som har. Ved vår vurdering tar vi derfor utgangspunkt i at planforslaget senere blir vedtatt, men det ligger ingen forskuttering i dette.

I prinsipp skiller ikke dette planforslaget seg fra andre mht. en reguleringsplans rettslige eller økonomiske virkninger. Det gjør heller ikke de rettigheter eller eiendommer som er berørt. Fremstillingen nedenfor vil derfor bli noe generell.

2 Rettslige konsekvenser av planforslaget

2.1 Litt om reguleringsplaner

2.1.2 Overordnet

En reguleringsplan danner – sammen med øvrig planverk – grunnlaget for utnyttelsen av arealene i kommunen. Det påhviler kommunene å etablere reguleringsplaner. Overordnet fremgår det av pbl. § 12-1, 2. ledd at

Kommunestyret skal sørge for at det blir utarbeidet reguleringsplan for de områder i kommunen hvor dette følger av loven eller av kommuneplanens arealdel, samt der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser.

I svært mange tilfeller er det krav om at det må foreligge en reguleringsplan før et tiltak kan realiseres, og reguleringsplanen utgjør svært ofte det rettslige grunnlaget når det offentlige må gjennomføre tiltak eier av eller rettighetshaver til eiendom setter seg imot.

2.1.3 Rettsvirkning av planen

Reguleringsplaner har primært virkning fremover og for endringer av det bestående. Rettsvirkningene av reguleringsplaner er regulert i pbl § 12-4 som lyder (utdrag):

§ 12-4. Rettsvirkning av reguleringsplan

En reguleringsplan fastsetter framtidig arealbruk for området og er ved kommunestyrets vedtak bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i § 1-6. Planen gjelder fra kommunestyrets vedtak, dersom ikke saken skal avgjøres av departementet etter § 12-13.

Tiltak etter § 1-6 første ledd, herunder bruksendring etter § 31-2, jf. også § 1-6 andre ledd, må ikke være i strid med planens arealformål og bestemmelser.

Reguleringsplan skal følges ved avgjørelse av søknad om tillatelse eller ved forståelsen av tiltak som nevnt i § 20-1 første ledd bokstav a til m, jf. §§ 20-2 til 20-5.

Reguleringsplan er grunnlag for ekspropriasjon etter reglene i kapittel 16.

Kort oppsummert innebærer bestemmelsen at en reguleringsplan i seg selv ikke gjør «dagens bruk» ulovlig. Bruken kan fortsette som før. Planen slår inn dersom bruken skal endres. I så fall må ny bruk være i samsvar med planen, med mindre det gis dispensasjon. Er for eksempel et areal som benyttes til landbruk regulert til offentlig formål kan bruken fortsette som før dersom det ikke tas grep for å realisere formålet.

2.1.4 Gjennomføring av planen - ekspropriasjon

En reguleringsplan kan gjennomføres ved tvang dersom det ikke oppnås enighet. En reguleringsplan er selvstendig hjemmel for ekspropriasjon og kommunen kan selv vedta å ekspropriere. Dette følger av pbl. § 16-2 (utdrag):

§ 16-2. Ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan

Kommunestyret kan foreta ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan. Kommunestyrets adgang til å foreta ekspropriasjon i medhold av reguleringsplan bortfaller dersom ikke kommunestyrets vedtak om ekspropriasjon er gjort innen 10 år etter at planen er kunngjort etter § 12-12 femte ledd.

Altså kan en reguleringsplan «gjennomføres» ved ekspropriasjon. Gjennomføring kan godt gjelde bare deler av en plan. I bestemmelsen er det ikke gjort noen avgrensning mht. hvilke formål som kan gjennomføres. Det er derfor ikke noe i veien for kommunen – ved ekspropriasjon - kan «gjennomføre» en innregulert trasé for skiløype.

Kommunens vedtak om ekspropriasjon kan påklages på vanlig vis. En klage vil i utgangspunktet ha «oppsettende virkning», men både kommunen selv og klageorganet (Statsforvalteren) kan beslutte at en klage ikke skal sette virkningen av vedtaket ut av kraft.

Et vedtak om ekspropriasjon kan ikke bare bygge på selve reguleringsplanen. Det følger av erigningsloven § 2 at ekspropriasjon bare kan gjennomføres «så langt det trengs», dvs. må være «nødvendig» og inngrepet må være «*tvillaust meir til gang enn skade*». Dette er alminnelige vilkår for ekspropriasjon som også gjelder her. De alminnelige vilkårene er

imidlertid generelle og gjelder også i de tilfeller hvor det ikke foreligger en reguleringsplan på forhånd. Foreligger en plan skal de avveininger som er gjort i den normalt legges til grunn. Se også nedenfor under pkt. 2.2.2.

2.2 Klage over eller rettslig overprøving av et planvedtak

2.2.1 Klage

Et endelig planvedtak kan påklages. De vedtak som fattes underveis frem mot det endelige planvedtaket gjelder primært utarbeidelsen av planen og kan ikke påklages.

Kommer en klage må saken først behandles av kommunen selv, som må sette en fot i bakken og ta stilling til om man skal stå fast på vedtaket. Gjør kommunen det sendes saken til Statsforvalteren for den egentlige klagebehandlingen.

Statsforvalteren kan prøve «*alle sider ved saken*» (fv. § 34, 2. ledd), i prinsippet også kommunens skjønnsmessige vurderinger, og Statsforvalteren kan i teorien oppheve vedtaket dersom han er uenig i kommunens prioriteringer. Men; det følger av 3. ledd i samme bestemmelse at:

«Der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn. Det skal fremgå av vedtaket hvordan klageinstansen har vektlagt hensynet til det kommunale selvstyre.»

I praksis vil Statsforvalteren fokusere på om saksbehandlingsreglene er fulgt – og om eventuelle feil kan ha hatt betydning for det endelige vedtaket. Statsforvalteren vil svært sjelden overprøve innholdet i selve reguleringsplanen, med mindre kommunens prioriteringer og valg fremstår som avvikende eller lite forståelige, eller går i retning av myndighetsmisbruk.

En klage over planvedtaket har ikke i seg selv «oppsettende virkning», og rettsvirkningene av planen suspenderes ikke gjennom en klage. Men kommunen (og Statsforvalteren) kan beslutte dette, eller kommunen kan selv vente med å gjennomføre planen inntil det foreligger et endelig vedtak i en klagesak.

2.2.2 Rettslig overprøving – ugyldighet

Rettslig overprøving av en reguleringsplan kan i et tilfelle som dette – hvor reguleringsplanen kan bli nyttet som hjemmelsgrunnlag for ekspropriasjon – skje i to situasjoner.

For det første kan det reises søksmål om gyldigheten av planvedtaket som sådan, uavhengig av eventuell ekspropriasjon. Mest praktisk er det dog at planvedtaket får fokus i en ekspropriasjonssak hvor reguleringsplanen er hjemmelsgrunnlaget for ekspropriasjonen. I forbindelse med skjønnssaken kan det da anføres at hjemmelsgrunnlaget (planvedtaket) er ugyldig. I et slikt tilfelle må skjønnretten først ta stilling til ugyldighetsinnsigelsen.

Det er betydelig forskjell på Statsforvalterens formelle kompetanse i en klagesak og skjønnrettens kompetanse hva angår overprøving av planvedtaket. Det har sammenheng med maktfordelingsprinsippet hvor domstolene bare i begrenset grad har anledning til å gripe inn i «den utøvende makt» (forvaltningen) sin rådighet. Domstolene kan ikke overprøve forvaltningens utøvelse av skjønn, og kan bare oppheve vedtak som er ugyldige.

Ugyldighet vil primært være knyttet til saksbehandlingsfeil som kan ha hatt betydning for vedtaket. Men dersom skjønnsutøvelsen ikke er forankret i faktiske forhold, er sterkt urimelig og/eller passerer grensen for maktmisbruk kan også et planvedtak oppheves som ugyldig.

Dersom skjønnsretten anser planvedtaket ugyldig kan ikke planen legges til grunn for ekspropriasjon. Dette er kjent fra tidligere, hvor en lignende reguleringsplan dannet grunnlag for ekspropriasjon, men hvor skjønnen ble nektet fremmet av lagmannsretten fordi det underliggende planvedtaket ble ansett ugyldig på grunn av saksbehandlingsfeil/manglende utredning (LF-2019-187397-2).

Vi har ikke gjennomgått den aktuelle planprosessen med tanke på å identifisere eventuelle kritiske feil og går ikke dypere ned i dette.

I tillegg til det som er nevnt ovenfor kan skjønnsretten bli nødt til å ta stilling til om de alminnelige vilkårene for å ekspropriere er til stede. Dette er en nyanse av å ta stilling til selve planvedtaket. De alminnelige vilkårene for å ekspropriere er at ekspropriasjon er «nødvendig» og «tvillaust meir til gang enn skade» og er også beskrevet ovenfor under pkt. 2.1.4.

Ved en slik vurdering er det fast praksis for at den avveining som er gjort i arbeidet med reguleringsplanen skal legges til grunn, med mindre det foreligger spesielle forhold. Dette spørsmålet har vært til behandling i Høyesterett (se f.eks. Rt-1998-416) hvor det fremgår bl.a.:

Fra kommunens side er det imidlertid anført at ekspropriasjonsvedtak etter plan- og [bygningsloven § 35](#) nr 1 ikke forutsetter en selvstendig interesseavveining og vurdering av inngrepets nødvendighet fordi de tilstrekkelige vurderinger er foretatt i og med vedtakelsen av reguleringsplanen. Jeg er enig i at det normalt neppe vil bli plass for en ny selvstendig vurdering i forbindelse med ekspropriasjonsvedtak til gjennomføring av planen. Men situasjonen kan ligge slik an at det på grunn av spesielle forhold må foretas en ny vurdering når ekspropriasjonsvedtaket treffes.

Det Høyesterett uttaler vil i særlig grad gjelde en reguleringsplan som gjennomføres straks etter at den er vedtatt.

2.3 Tidligere rettsavgjørelser

I dette sakskomplekset foreligger flere rettsavgjørelser, dels – som nevnt – knyttet til ekspropriasjon og reguleringsplanen som hjemmelsgrunnlag for det, og dels knyttet til rettigheter de som blir berørt av planen har (retten til å brøyte).

Hva angår lagmannsrettens dom (LF-2019-187397-2) er avgjørelsen interessant, men først og fremst knyttet til det planarbeidet som var gjort den gang. Utredningsplikten sto sentralt i saken, men plikten til å utrede saker tilstrekkelig følger ikke av lagmannsrettens dom, men av forvaltningsloven § 17, plan- og bygningsloven § 4-2 og øvrig relevant lovgivning. Ved avgjørelsen tok lagmannsretten konkret stilling til om lovens krav – i den saken – var oppfylt. Det man generelt kan trekke ut av dommen er at lagmannsretten stilte strenge krav.

Når det gjelder de foreliggende rettsavgjørelser knyttet til privatrettslige forhold har disse gitt viktige avklaringer mht. bl.a. hvilken rett medlemmene i veglaget har hva angår brøyting i egen regi. Rettighetens eksistens er altså fastslått. At rettighetene er fastslått av domstolen løfter dem imidlertid ikke opp til å bli noe annet eller mer enn tilsvarende avklarte rettigheter som ikke er fastslått ved dom. Rettighetene har heller ikke blitt uangripelige. Også de aktuelle rettigheter kan bli gjenstand for ekspropriasjon.

Oppsummert er det vår entydige oppfatning at de foreliggende rettsavgjørelsene ikke gir vesentlige bidrag når de gjelder de rettslige konsekvenser av det aktuelle planforslaget. Utredningsplikten følger av det underliggende lovverket, og at rettigheter er fastslått ved dom gir ikke rettighetene bedre vern enn ellers hva angår gjennomføring av et planvedtak.

3 Økonomiske konsekvenser av planforslaget

Mulige økonomiske konsekvenser ved planforslaget kan knytte seg til

1. Klagebehandlingen – planvedtak
2. Vedtak – klage over vedtak om ekspropriasjon
3. Skjønnsprosessen
4. Erstatningsfastsettelsen
5. Forhåndstiltredelse

3. 1 Klagebehandling - planvedtak

Kommunestyrets endelige planvedtak kan påklages. Ved en ev klagebehandling av planvedtak vil kommunen pådra seg kostnader ved eget arbeid og ev. kostnader ved advokatbistand. Hva dette kan beløpe seg til er umulig å si på forhånd. Det vil avhenge av i hvilken grad klageadgangen benyttes og kompleksiteten i klagene.

I utgangspunktet må klager selv dekke egne kostnader til f.eks. advokatbistand, men vinner han/hun frem i sin klage kan kostnadene kreves erstattet med hjemmel i forvaltningsloven § 36. De samlede advokatkostnadene for kommunen kan da bli doblet.

3. 2 Vedtak og ev. klage over vedtak om ekspropriasjon

Et eventuelt påfølgende vedtak om ekspropriasjon kan også påklages. Det følger av oreigningslova § 15 at den som blir utsatt for ekspropriasjon kan kreve sine kostnader ved å ivareta sitt tarv, dekket av den som fremmer kravet. Dette er gjort for å bidra til å beskytte vedkommende. Det samme gjelder i en klageomgang, med mindre det er klaget «uten god grunn». Det er en forutsetning for dekning at utgiftene ligger innenfor det som har vært rimelig og nødvendig.

Også i et slikt tilfelle vil kommunen pådra seg kostnader ved eget arbeid og kostnader til egen advokatbistand. Hva kostandene samlet kan utgjøre er umulig å anslå.

3. 3 Skjønnsprosessen

Det er heller ikke mulig å anslå kostnader ved en eventuell skjønnsprosess. Det er umulig nå å si hvor omfattende prosessen eventuelt kan bli, og om saken må gjennom flere rettsinstanser.

Likt med hva som gjelder ved vedtak om ekspropriasjon er den som blir gjenstand for skjønn/ekspropriasjon sikret å få dekket rimelige og nødvendige utgifter til bistand fra advokat og eventuelle andre sakkyndige.

3.4 Erstatning

Et skjønn gjennomføres primært for å fastsette erstatningens størrelse. Den som blir utsatt for ekspropriasjon skal holdes økonomisk skadesløs og skjønnet fastsetter hva som skal til for å oppnå det.

Vi har ikke gått inn i denne delen av saken og kjenner ikke de erstatningsrettslige posisjonene ut over det vi kan lese fra tingrettens avgjørelse sist saken var til behandling (Sør-Trøndelag tingrett 04.10.2019). Den gang var det svært stor avstand mellom partene. Fra grunneiersiden ble det krevd erstatning for en rekke forskjellige poster, og fra kommunens side var utgangspunktet at ingen hadde lidt noe tap. Tingretten landet på at erstatningen kun skulle baseres på anleggskostnadene ved opparbeidelse av tilsvarende veg og utgjøre en del av dette. Tingretten konkluderte slik:

Retten legger etter dette til grunn at kommunens vederlag for grunneierens avståelse av bruksrett til veg skal utgjøre kr 10 000 000. Det vil være naturlig at nevnte beløp fordeles likt blant de 115 deltakerne i Gjevilvassveien SA. Erstatningen settes derfor avrundet til kr 87 000 pr. part.

Vi har ingen forutsetninger for å ta stilling til om denne erstatningen er «full erstatning», for lav eller for høy.

3.5 Forhåndstiltredelse

Hovedregelen er at et vedtak om ekspropriasjon ikke kan gjennomføres (arealet tas i bruk) før skjønn er gjennomført og erstatningen er endelig fastsatt. Men kommunen kan søke Statsforvalteren om rett til å sette i gang før dette, dvs. søke om forhåndstiltredelse, jfr. oreigningslova § 25. Dette vil være en ordinær forvaltningsprosess med varsling, vedtak og klageadgang. Den som berøres av en slik prosess vil ha også krav på å få sine kostnader dekket.

4 Oppsummering

Etter vårt syn står man her foran en ordinær planprosess som kan ende i en ordinær ekspropriasjonssak. Det er dog sjelden at en reguleringsplan i praksis kun omhandler skiløype, og i særdeleshet skiløype på veg, men for øvrig skiller ikke denne saken seg ut hva angår reguleringsplanen.

Det gjelder også de rettigheter som kan bli berørt om reguleringsplanen skal gjennomføres ved tvang. De rettslige forholdene rundt vegen og brøyting av den har vært omtvistet og har vært gjenstand for rettslig behandling, men retten til å brøyte skiller seg i dag ikke prinsipielt fra andre rettigheter som ofte må håndteres i slike saker.

Oppsummert ser ikke vi at vedtak og gjennomføring av det foreliggende planforslaget i prinsipp vil avføde andre juridiske konsekvenser enn det som gjelder ellers.

Hva angår økonomiske konsekvenser, herunder spørsmålet om erstatning for et eventuelt inngrep ser vi ikke at denne saken i prinsipp vil skille seg fra andre. Omfanget av de samlede kostnader kommunen eventuelt må dekke er det helt umulig å anslå for oss. Den prosessen som ble forsøkt gjennomført for noen år siden kan kanskje gi en pekepinn.