



Hamarøy kommune
Marie Hamsuns vei 3
8294 Hamarøy

Saksbehandler, innvalgstelefon
Magnus Stien, 75 53 16 49

KLAGEBEHANDLING – EKSPROPRIASJONSVEDTAKET STADFESTES – FORHÅNDSTILTREDELSE GIS – 260/469 – HAMARØY

Det vises til kommunens oversendelse av 7. juli 2021 og 24. september 2021 mv. Vi beklager lang saksbehandlingstid. Saksbehandlingstiden skyldes flere årsaker, og disse forutsettes kjent.

Saken gjelder klage over Hamarøy kommunes vedtak av 16. juni 2021 om ekspropriasjon av grunn fra gnr. 260 bnr. 469 til gjennomføring av reguleringsplan nr. 18502018001 («Drag Næring- og Industripark»). Saken gjelder også søknad om forhåndstiltredelse til eiendommen.

Statsforvalteren stadfester Hamarøy kommunes vedtak av 16. juni 2021 om ekspropriasjon av grunn fra gnr. 260 bnr. 469 til gjennomføring av ovennevnte reguleringsplan. Klagen tas ikke til følge. Dette vedtaket kan ikke påklages videre, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Statsforvalteren gir samtykke til forhåndstiltredelse til eiendommen i samsvar med søknad av 7. juli 2021, jf. oreigningslova § 25. Dette vedtaket kan påklages, jf. forvaltningsloven § 28.

Vi vil gi en nærmere begrunnelse for vår avgjørelse i det følgende, se del A og B.

A. Vurdering av saken som gjelder klage på ekspropriasjonsvedtaket av 16. juni 2021

Sakens bakgrunn

Saken forutsettes kjent for partene, og Statsforvalteren vil derfor kun redegjøre for hovedpunktene.

Kommunestyret i daværende Tysfjord kommune fattet 15. mars 2018 i sak 25/18 vedtak om ny detaljreguleringsplan for havneområdet på Drag tettsted (planID 18502018001). Planen dekker et areal på om lag 110 dekar og legger til rette for næringsområder og maritime virksomheter, blant annet område for industri/lager og skipskai i Dragsbukta og havneområde i sørvest. Formålet med planen er å utvikle Drag havn for å betjene næringslivet i regionen.



I 2020 ble deler av Tysfjord innlemmet i Hamarøy kommune, herunder ovennevnte planområde.

Hamarøy kommunestyre fattet 16. juni 2021 i sak 49/21 vedtak om ekspropriasjon til gjennomføring av ovennevnte reguleringsplan overfor eier av gnr. 260 bnr. 469, Olaug Åmo.¹ Vedtaket er begrunnet med at kommunen har behov for å erverve arealet for å kunne utvikle området i samsvar med plan.

Olaug Åmo påklaget vedtaket i brev datert 12. juli 2021. Det anføres at vedtaket er ugyldig som følge av innholdsmangler og saksbehandlingsfeil, jf. prinsippet i forvaltningsloven (fvl.) § 41. Det anføres at inngrepet hverken er nødvendig eller forholdsmessig, jf. oreigningslova (orl.) § 2. Klageanførslerne er nærmere belyst i et omfattende støtteskriv til klagen, inngitt her 12. november 2021. Åmo ba også her om et møte med Statsforvalteren for å gjennomgå saken samt belyse noen klageanførsler.

Trond Åmo og Bjørn Willy Åmo opptrer på vegne av Olaug Åmo i saken, jf. kopi av fullmakt datert 28. august 2021.

Formannskapet og kommunestyret behandlet klagesaken i møte henholdsvis 2. og 22. september 2021 som sak 78/21 og 62/21. Klagen ble ikke tatt til følge, og saken ble oversendt til Statsforvalteren for endelig klagebehandling den 24. september 2021.

I brev av 7. juli 2021 fremmet adv. Sagen på vegne av kommunen søknad om forhåndstiltredelse til eiendommen. Ved prosessledende avgjørelse av 13. oktober 2021 besluttet Statsforvalteren å stille søknaden i bero inntil klagesaken på ekspropriasjonsvedtaket er endelig avgjort.²

Det ble avholdt et Teams-møte med Trond Åmo og Bjørn Willy Åmo den 16. desember 2021. Partene foretok en gjennomgang av saken og ba Statsforvalteren om å være særlig oppmerksom på enkelte klageanførsler. Videre fikk Statsforvalteren underretning om at partene hadde kommet til rettsforlik med kommunen angående grensetvisten.

Kommunen har gitt en supplerende begrunnelse for ekspropriasjonsinngrepet i brev av 14. og 28. januar 2022. Dette som følge av at Statsforvalteren i brev av henholdsvis 7. og 21. januar 2022 ba om en nærmere redegjørelse for hvorvidt formålet det eksproprieres til, ligger innenfor rammene som er vedtatt i plan. Videre ba vi om en mer utførlig interesseavveining i samsvar med kravet som følger av oreigningslova, samt en begrunnelse for hvorfor det er nødvendig å ekspropriere eiendommen i sin helhet. Åmo har inngitt kommentarer til kommunens brev, og disse vil eventuelt bli gjennomgått nedenfor.

Statsforvalterens vurdering av saken

1. Innledende bemerkninger om klagebehandlingen

Klagen av 12. juli 2021 er fremsatt i rett tid, og vilkårene for å behandle saken som klagesak er oppfylt, jf. fvl. §§ 28 og 29.

Statsforvalteren skal ta stilling til om Hamarøy kommune sitt ekspropriasjonsvedtak av 16. juni 2021 til gjennomføring av reguleringsplan er gyldig. Vår kompetanse til å behandle klagesaken følger av fvl. § 34. Ved behandlingen kan Statsforvalteren prøve alle sider av saken. Vi kan også ta hensyn til

¹ Hege-Silje Værvågen og Veslemøy Kristin Værvågen er tinglyste/registrerte hjemmelshavere til eiendommen. Statsforvalteren har i brev av 13. oktober 2021 lagt til grunn at Olaug Åmo er den reelle eieren av eiendommen.

² Søknaden om forhåndstiltredelse er behandlet nedenfor.



nye omstendigheter. Ved prøving av kommunale vedtak skal det legges stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn, jf. fvl. § 34 annet ledd.

2. Er det hjemmel for ekspropriasjonsinngrepet etter plan- og bygningsloven § 16-2?

I. Innledende vurderinger

Det rettslige grunnlaget for kommunens ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan er plan- og bygningsloven (pbl.) § 16-2 første ledd første punktum, som lyder slik:

«Kommunestyret kan foreta ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan.»

Det er en forutsetning for ekspropriasjon at reguleringsplanen er vedtatt i henhold til pbl. kapittel 12. I praksis er det lagt til grunn at reguleringsplanen må være endelig, jf. departementets rundskriv H-14/02 punkt 6.1. Før kommunestyret fatter sitt vedtak skal saken være best mulig klarlagt, og de som inngrepet retter seg mot skal ha fått mulighet til å uttale seg. Ved ekspropriasjon etter plan- og bygningsloven gjelder for øvrig oreigningslovas bestemmelser, så langt de passer, jf. orl. § 30 nr. 24.

Kommunens ekspropriasjonsvedtak er utvilsomt gjort innen tiårsfristen i pbl. § 16-2 første ledd siste punktum,³ og grunneier har vært forhåndsvarslet med anledning til å gi uttalelse. For øvrig er planen endelig vedtatt, jf. pbl. § 12-12 første ledd. Videre omfattes den aktuelle eiendommen av reguleringsplanen.

Etter orl. § 12 annet ledd heter det at partene *«(..) kan verte oppmoda om freista å få til ei minneleg semje»*. Bestemmelsen innebærer at det bør gjøres forsøk på å komme til en minnelig ordning før ekspropriasjonsvedtak fattes. Loven oppstiller imidlertid ikke som noe absolutt vilkår at minnelig ordning skal være forsøkt oppnådd, jf. Rt. 1999 s. 513. Av saksdokumentene fremgår det at det har vært gjennomført forhandlinger. I denne forbindelse har kommunen fremsatt et tilbud om eiendomsoverdragelse, selv om Åmo mener at forhandlingene ikke har vært reelle. De forhandlinger som er gjennomført må, etter Statsforvalterens syn, anses å tilfredsstillende kravet i orl. § 12 annet ledd.

Åmo har anført en del forhold som knytter seg til at grenselinjen mellom hennes og kommunens eiendom er uklar, jf. støtteskrivet til klagen på s. 21. Statsforvalteren legger til grunn at grenselinjen nå er rettskraftig avgjort ved rettsforlik, jf. kopi av rettsbok fra Salten jordskifterett av 30. november 2021.⁴ Noen av klageanførslelene som knytter seg til grenselinjen, vil dermed ikke bli tatt stilling til.

Statsforvalteren bemerker at det er utstrekningen av det området planen omfatter, som setter den maksimale grense for størrelsen av det areal som inngrepet kan omfatte, med visse unntak, jf. pbl. § 16-2.⁵ Som nevnt inngår eiendommen i planen, og det legges til grunn at ekspropriasjonsvedtaket gjelder grunnverv av eiendommen i sin helhet.

Klageanførslelene gjelder en rekke forhold, og disse vil bli tatt stilling til i det følgende.

II. Klageanførsler som gjelder planfaglige forhold

Åmo viser til at ekspropriasjonsinngrepet gjelder en containerhavn, og anfører at kommunen ikke

³ Dette spørsmålet er nærmere kommentert på s. 9.

⁴ Jf. sak 21-029430RFA-JSAL.

⁵ Se Carl Wilhelm Tyrén, Plan- og bygningsloven. Lovkommentar, § 16-2, Juridika (sist lest 16. desember 2021).



har hjemmel for å vedta ekspropriasjon idet eiendommen er avsatt til «industri/lager»-formål. Blant annet anføres at oppføring av containerhavn forutsetter at området er regulert til havneformål.

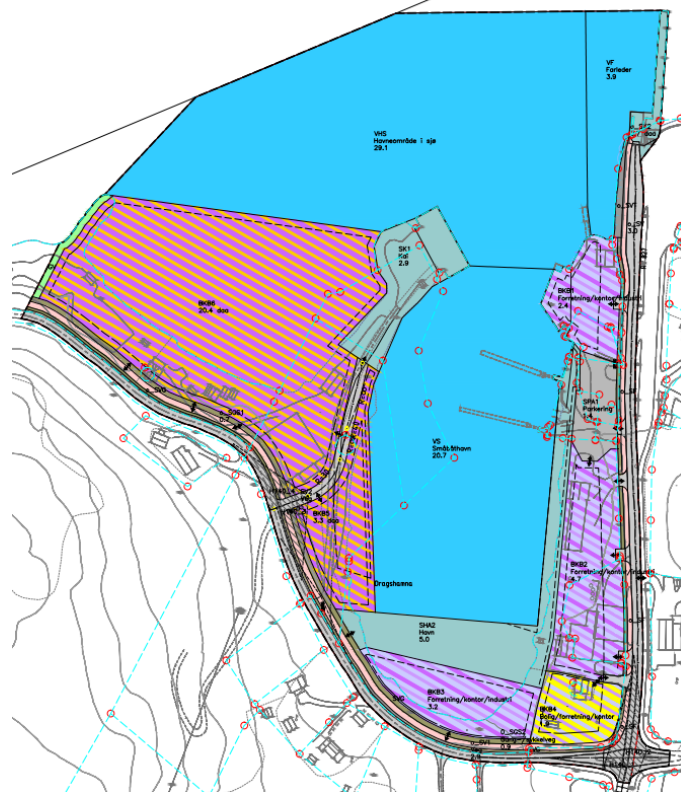
Som det fremgår, kan kommunen foreta ekspropriasjon «til gjennomføring av reguleringsplan», jf. pbl. § 16-2 første ledd. Etter lovens ordlyd er kommunen gitt myndighet til å foreta ekspropriasjon med sikte på å realisere reguleringen som er bestemt i plan. For øvrig følger det at kommunen «kan foreta ekspropriasjon (...)», og det frie skjønnet er begrenset av læren om myndighetsmisbruk. Det er derfor vår oppfatning at kommunens ekspropriasjonsvedtak må ha sammenheng med det formål som er angitt i planen. Statsforvalteren må kunne prøve om formålet det eksproprieres til, ligger innenfor rammene som er vedtatt i reguleringsplanen, jf. også departementets rundskriv H-14/02 pkt. 6.1.

Kommunen har vurdert spørsmålet slik, jf. saksfremlegget til sak 62/21:

«Anførselen er at reguleringsplanen ikke hjemler ekspropriasjon siden tiltaket er beskrevet som containerhavn, men eiendommen er regulert til næring/industri og ikke containerhavn. Navnet Drag Containerhavn er en betegnelse på kommunens investeringsprosjekt. Prosjektet har også blitt omtalt som Drag industrikai. I plan- og bygningslovens § 12-5 (Arealformål i reguleringsplan) er ikke containerhavn et eget reguleringsformål, og i reguleringsplanen er det derfor ikke avsatt areal til containerhavn. Den aktuelle eiendommen er i vedtatt reguleringsplan avsatt til formålet BKB6 industri/lager. De øvrige delene av planområdet er regulert til industri/lager, havn (SHA2) og kai (SK1). Området som er regulert til industri/lager er en del av havneområdet, og kan ikke ses isolert fra dette.»

Hamarøy kommune har fått bistand til å gjennomgå juridisk faglitteratur og relevante dommer. Den problemstillingen som klager bringer på banen er ikke problematisert. Kommunedirektøren mener at ekspropriasjonsvedtaket er i henhold til vilkåret i loven, og kan derfor ikke se at denne anførselen kan føre fram.»

Reguleringsplanen for «Drag Næring- og Industripark» er et juridisk bindende arealplankart med tilhørende bestemmelser som blant annet angir bruk, vern og utforming av arealene innenfor planområdet, jf. pbl. § 12-1. Dette skjer i hovedsak ved at det er fastsatt arealformål etter § 12-5, samt at det er fastsatt bestemmelser etter § 12-7. Planen er vedtatt som detaljreguleringsplan og følger opp hovedlinjene i kommuneplanens arealdel, jf. § 12-3. Utsnitt av plankartet følger nedenfor:





Planen fastsetter arealformålene «industri/lager», «kai», «havn», «parkering», «annen veggrunn – tekniske anlegg», «havneområde i sjø», «småbåthavn» og «forretning/kontor/industri» m.fl.

Eiendommen som søkes ekspropriert ligger i sin helhet innenfor det 20 daa store delområdet BKB6, beliggende vest for adkomsten til kaiområdet. Statsforvalteren legger til grunn at Åmos eiendom er avsatt til «industri/lager»-formål.

Formålet med ekspropriasjonen er å få gjennomført utbyggingen av Drag havneområde i henhold til ovennevnte plan. Planen tilrettelegger blant annet for arealer innen maritim virksomhet, herunder havn, kai og småbåthavn samt industri, lager og forretning. Disse arealene bidrar til å løse et behov for sjøtransport, samt tilstrekkelige nærings- og industriarealer i kommunen, jf. planbeskrivelsen.

Industri/lager-formålet er et kombinert bebyggelses- og anleggsformål etter pbl. § 12-5 annet ledd nr. 1 og skal benyttes til bygninger, konstruksjoner og lagring av objekter, herunder oppbevaring av industrirelatert løssøre, jf. planbestemmelsene pkt. 5.3.⁶ Havneformålet er et hovedformål som også omfatter underformålene kai, havneterminaler, havnelager, molo og navigasjon, jf. § 12-5 annet ledd nr. 2, jf. kart- og planforskriften vedlegg I bokstav A og KMDs reguleringsplanveileder pkt 4.2.4. For øvrig er området i nord avsatt til kai (SK1), hvilket som nevnt er et underformål av havneformålet. I tillegg er øvrige deler av områder avsatt til havneområde i sjø og småbåthavn, samt kontor, industri og forretning mv.

Som nevnt har kommunen lagt til grunn at ekspropriasjonen er i samsvar med planen. I støtteskrivet til klagen, fastholder Åmo at en ekspropriasjon av hennes eiendom vil være uhjemlet. Det vises til at hennes eiendom er avsatt til «industri/lager»-formål, og at formålet ikke omfatter containerhavn.

Kommunen har i supplerende brev av 14. januar 2022 vurdert spørsmålet slik, jf. s. 2-3 og 4:

«En offentlig havn består ikke bare av en kaifront. Den består også av et tilhørende lagerområde som kan brukes ved lasting, lossing og mellomlagring. Dette er en forutsetning for at havna skal fungere. Det regulerte arealet oppgir formålet kai nærmest selve kaifronten, mens formålet er lager/industri er brukt for arealet bak selve kaia. De vestligste delene av området regulert til industri/lager er ikke nødvendig for å realisere byggetrinn 1 for containerhavna. Gnr. 260 bnr. 469 inngår imidlertid i byggetrinn 1, og tilgang til dette området er nødvendig for å etablere havna som vedtatt.

(..)

Årsaken til at Hamarøy kommune vedtok ekspropriasjon av gnr. 260 bnr. 469, er at arealet er nødvendig for å videreutvikle den offentlig tilgjengelige, kommunale kaia på Drag. Området er del av byggetrinn 1 for containerhavn Drag, som ble vedtatt startet opp av Hamarøy kommunestyre i sak 167/20 den 16.12.2020, med en investeringsramme på 11,17 millioner kroner. Etter at vedtaket om oppstart ble fattet, har kommunen engasjert rådgivningsfirmaet Multiconsult til å prosjektere byggetrinn 1, samtidig som kommunen har forhandlet med grunneier av gnr. 260 bnr. 469 om kjøp av eiendommen. I figur 1 vises utstrekningen på området som er planlagt utfyllt i sjø. Sammen med tilstøtende areal på land vil denne utfyllingen gi rom for planlagt utbygging av Drag containerhavn.

(..)

I tillegg til at det skal fylles ut masse i sjø, vil det også fylles ut noe masse i de lavest liggende delene av tilstøtende lav strandsonen, slik at utfyllt område vil holde seg på samme kote helt inn mot land. Utfyllingen vil etter planen dekke hele sjøarealet tilhørende gnr. 260 bnr. 469, i tillegg til at noe av strandsonen inn mot naustene vil fylles opp. Dersom selve naustene skulle blitt bevart i privat eie, ville de utgjort en enklave inne i et industri- og havneområde.

(..)

En havn består av både kaiareal og tilhørende lager/industri-områder. Kaia er i drift allerede i dag, men kan ikke utnyttes på en god måte da det mangler tilgjengelige lager- og industriarealer bak kaifronten.

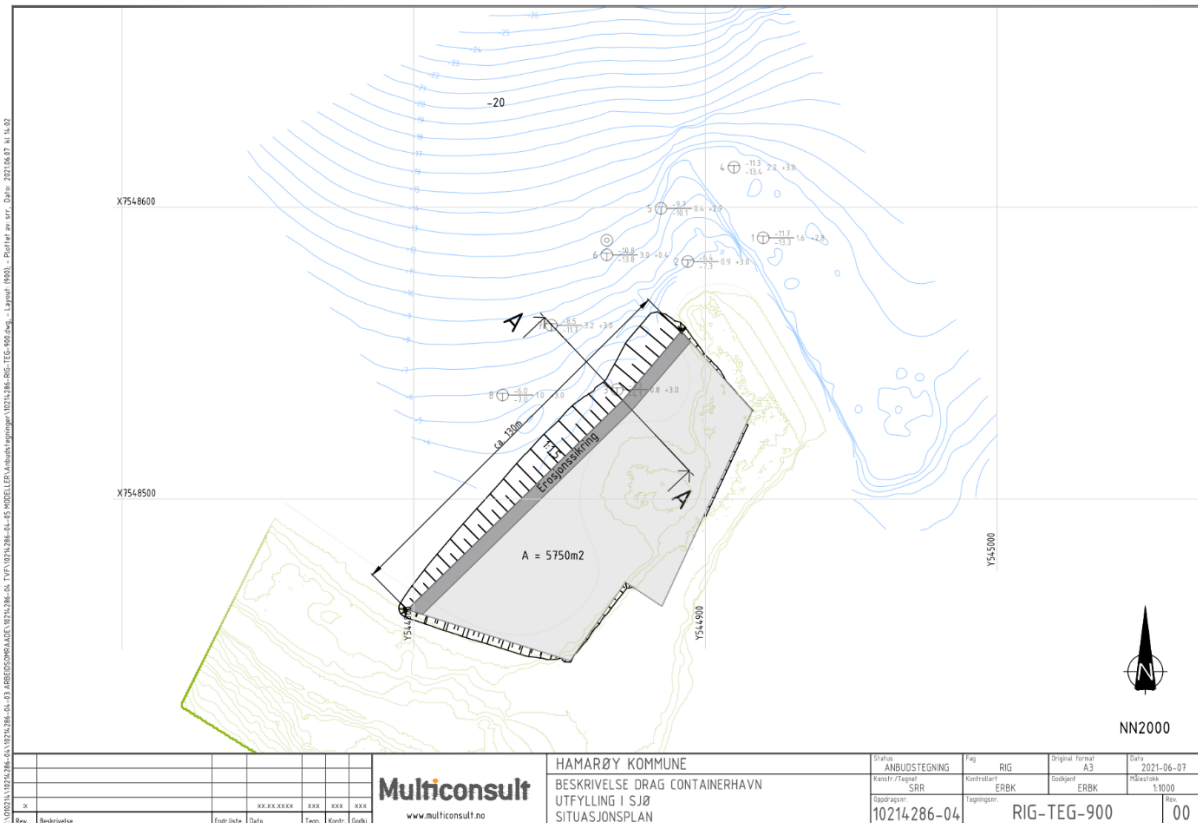
(..)

⁶ Industri/lager-formålet er i samsvar med pbl. § 12-5 første og annet ledd. Underformålene etter § 12-5 annet ledd nr. 1 er ikke uttømmende angitt i loven. En videre underdeling av formålene kan imidlertid bare skje gjennom forskrift, jf. § 12-5 siste ledd. Hvilke underformål som kan benyttes, er uttømmende fastsatt i kart- og planforskriften. Etter forskriften § 9 sammenholdt med vedlegg I bokstav A er det eksplisitt fastsatt at det er anledning til å avsette områder til «industri/lager» som kombinert formål, såkalt «striperegulering».



Kommunen mener at mellomlagring av f.eks. tømmer og containere er innenfor reguleringsformålet «lager». «Lager» er ikke begrenset til oppføring av lagerbygg, men omfatter også utvendige arealer til lagring. Dette ville være tilfelle også dersom det ikke var i tilknytning til kai.»

Fra ovennevnte brev hitsettes «figur 1»:



Etter vårt syn blir anførselen et rent terminologisk spørsmål. Kommunen har benevnt *prosjektet* som containerhavn, og de ulike arealformålene tilsier i stor grad at det kan opparbeides en eller annen form for containerhavn i planområdet. Det siktes her til at de ulike arealformålene sammen bidrar til realiseringen av en slik havn.⁷ «Containerhavn» er dessuten ikke et eget arealformål etter pbl. § 12-5 annet og tredje ledd. Åmos eiendom inngår som *en del av* planområdet, og ekspropriasjonsvedtaket er begrunnet med et ønske om å opparbeide det konkrete området som er avsatt til industri/lagerformål.

Åmo anfører at ekspropriasjon er uhjemlet idet området ikke er regulert til «havneterminal», jf. pbl. § 12-5 siste ledd, jf. kart og planforskriften § 9, jf. vedlegg I bokstav A. Slik kommunen beskriver inngrepet, kan vi ikke se at dette vil være utenfor rammene som følger av «industri/lager»-formålet. Det er ikke slik at tillatt arealbruk etter et gitt arealformål nødvendigvis utelukker den samme bruken etter et annet formål. Vi mener at formålet det eksproprieres til, ligger innenfor rammene av planen. Kommunen som reguleringsmyndighet skal i «*nødvendig utstrekning*» angi arealformål, jf. pbl. § 12-5 annet ledd. I denne forbindelse *kunne* arealbruken blitt *nærmere avgrenset* til havneformål, herunder havnelager, men dette utgjør ingen feil ved vurderingen av ekspropriasjonsvedtaket.

⁷ Et slikt synspunkt kan eksemplifiseres ved en reguleringsplan som avsetter områder for blokkbebyggelse (boligbebyggelse). En slik plan vil naturligvis avsette områder for boliger, men kan også avsette områder for parkering for beboere og lekearealer for barn. Parkeringsarealet og lekearealet vil da selvfølgelig ha svært nær sammenheng med boligformålet, selv om tillatt arealbruk må vurderes isolert for hvert enkelt arealformål.



Statsforvalteren mener derfor at formålet det eksproprieres til, er i samsvar med rammene som er vedtatt i reguleringsplanen.

For øvrig vil vi bemerke at ekspropriasjonssaken ikke har til hensikt å avklare rammene for hvilke konkrete tiltak som kan oppføres i planområdet. Plan- og bygningsloven kapittel 16 har til formål å regulere adgangen til ekspropriasjon. Senere planlagte tiltak i planområdet må finne sin avklaring i lovens byggesaksdel på vanlig måte, etter ekspropriasjonsinngrepet eventuelt er gjennomført.⁸ Vi presiserer at det her kun er tatt stilling til om formålet det eksproprieres til, ligger innenfor rammene som er vedtatt i reguleringsplanen.

Videre viser Åmo til at hennes eiendom er avsatt til arealformålet «industri/lager», hvilket betyr at eiendommen ikke skal erverves av det offentlige (privat bruk; ikke offentlig formål). Det vises til at formålet ikke er definert med en «o» foran, dvs. «o_Industri/lager», jf. Nasjonal produktspesifikasjon for arealplaner kapittel 6.5.14. Det anføres at ekspropriasjonsvedtaket lider av saksbehandlingsfeil idet planen ikke avsetter det aktuelle området til offentlig formål.

Etter pbl. § 12-7 nr. 14 kan det fastsettes hvilke arealer som skal være til offentlige formål innenfor arealformål vedtatt etter bl.a. pbl. § 12-5 annet ledd nr. 1. Det er behov for å skille mellom arealer som skal være offentlige og felles for private i planbestemmelsene, av hensyn til senere vedtakelse av ekspropriasjon etter pbl. § 16-5 annet ledd, innløsning etter § 15-2 eller pålegg etter § 18-2. Det er imidlertid ingen saksbehandlingsfeil at planområdet ikke er regulert til offentlig formål, idet formålet med planen er at den skal betjene næringslivet i regionen. Kommunen kan altså avsette arealer for industri mv., ekspropriere og drifte arealene med hjemmel i den privatrettslige autonomi til fordel for slike formål. Vi viser til at det ikke er et vilkår for ekspropriasjon etter pbl. § 16-2 at arealet er avsatt til offentlig formål.

Videre vises det til at reguleringsplanen fastsetter rammene for fremtidig arealbruk, og det anføres at det vil være en saksbehandlingsfeil å nekte eksisterende bruk av eiendommen med planen som hjemmel. Statsforvalteren er i utgangspunktet enig i dette, jf. pbl. § 12-4. Dette betyr imidlertid ikke at kommunen er avskåret fra å vedta ekspropriasjon etter reglene i pbl. §§ 16-2 flg. Ekspropriasjon innebærer at eiendommen tvangservedes og i de fleste tilfeller undergis en oppdatert arealbruk i samsvar med den nye reguleringsplanen. Lovens kapittel om ekspropriasjon kan derfor betraktes som et (lovregulert) unntak fra reglene om fremtidig arealbruk i pbl. §§ 12-4 og 11-6.

I enkelte tilfeller kan det være tale om å vedta ekspropriasjon for å gjennomføre en reguleringsplan med et formål som grunneieren kan være interessert i å gjennomføre i egen regi – typisk opparbeidelse og salg av boligtomter. I slike tilfeller vil det på gjennomføringsstadiet kunne oppstå strid om hvem som skal realisere reguleringen. Åmo viser nemlig til at hun har en form for industriell og næringsrettet produksjon og lagrer egne varer midlertidig på eiendommen, og det er ønskelig å beholde eiendommen for å realisere reguleringen. Den nærmere vurderingen av dette spørsmålet må skje under interesseavveiningen etter orl. § 2 annet ledd, se nedenfor.

Videre anføres at reguleringsplanen er vedtatt uten sentrale utredninger, særlig under henvisning til at det i 2012 ble påvist kvikkleire i deler av planområdet som ønskes ekspropriet. Statsforvalteren bemerker at slike forhold inngår i planutredningen og er hensyntatt i planbestemmelsene, jf. fellesbestemmelsene pkt. 3.4. Hertil kommer at også loven selv stiller krav til byggegrunnens beskaffenhet, jf. særlig pbl. § 28-1. Slike krav bidrar til å sikre at tiltak blir vurdert i tråd med oppdatert kunnskap om grunnforholdene i området.

⁸ Plan- og bygningsloven fjerde del, se kapittel 20 flg.



III. Andre anførsler

Åmo bestrider også ekspropriasjonsvedtaket med utgangspunkt i en rekke andre forhold, herunder at kommunen har gitt tillatelse til dens ulike byggeprosjekter i naboområdene i strid med reglene om nabovarsling. Videre anføres at kommunen har oppført søknadspliktige tiltak uten tillatelse på og i nær tilknytning til eiendommen. I tillegg anføres at kommunen har båndlagt eiendommen i flere tiår ved at den som privat eiendomsbesitter har omtvistet grenselinjen ved grenseoppgang (nå benevnt oppmålingsforretning/klarlegging av eksisterende grense), slik at Åmo har vært hindret fra å utnytte hennes eiendom. Klageanførslene er omfattende. Det vises til støtteskrivet til klagen, særlig pkt. 6 flg.

Statsforvalteren kan ikke se at anførslene har umiddelbar relevans for vurderingen av kommunens vedtak etter plan- og bygningsloven kapittel 16. Etter vårt syn må anførslene eventuelt tas til inntekt for at Statsforvalteren skal overprøve *kommunens skjønnsmessige vurdering om å vedta ekspropriasjon etter pbl. § 16-2 første ledd første punktum*; altså selve beslutningen om å anvende kompetansen som er tillagt kommunen etter bestemmelsen.

Som nevnt «kan» kommunen vedta ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan, jf. ordlyden i pbl. § 16-2 første ledd første punktum. Kommunen er her tillagt et fritt skjønn eller en kompetanse til å avgjøre om ekspropriasjon skal vedtas eller ikke. Det frie skjønnet innebærer at kommunen kan velge mellom lovlige alternativer, for eksempel å avstå fra ekspropriasjon hvis gjennomføringen blir økonomisk belastende. Kommunen har altså ingen plikt til å vedta ekspropriasjon etter pbl. § 16-2.

Statsforvalteren er klageinstans på ekspropriasjonsvedtaket og er tillagt myndighet til å overprøve det kommunale frie skjønnet (f.eks. beslutning om å benytte kompetansen etter pbl. § 16-2), jf. fvl. § 34. Som det fremgår ovenfor, skal det imidlertid ved prøving av kommunale vedtak legges stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn, jf. fvl. § 34 annet ledd tredje punktum. Begrunnelsen for regelen er at det anses uheldig dersom embetsverket skulle hatt fritt spillerom for å tilsidesette politiske prioriteringer og avgjørelser i kommunale folkevalgte organer.

Etter vår praksis er det stort sett kun aktuelt å overprøve det kommunale selvstyre hvis avgjørelsen som er fattet, må anses i strid med læren om myndighetsmisbruk.⁹ Med andre ord må kommunens avgjørelse enten innebære usaklig forskjellsbehandling eller sterk urimelighet. Sterk urimelighet kan foreligge både ved resultatet, men også hvordan avgjørelsen er motivert. Ved bedømmelsen av om en avgjørelse er sterkt urimelig, skal det bemerkes at terskelen er svært høy. Det er med andre ord en snever sikkerhetsventil ved vilkårlige avgjørelser.

Statsforvalteren kan ikke se at kommunens beslutning om å anvende ekspropriasjonskompetansen er motivert av andre grunner enn et ønske om å realisere reguleringen. Det er ikke dokumentert at avgjørelsen er motivert av utenforliggende hensyn, selv om Åmo oppfatter den som urimelig. Vi ser ikke bort fra at kommunens opptreden, handlemåte og saksbehandling har vært uheldig over årenes løp, imidlertid kan vi ikke se at disse forholdene hverken alene eller samlet sett tilsier at kommunens ekspropriasjonsvedtak i lovens forstand er usaklig eller sterkt urimelig. Urimelighetsbetraktninger vil imidlertid ha relevans under interesseavveiningen etter orl § 2 annet ledd, jf. nedenfor.

⁹ Læren om myndighetsmisbruk er domstolskapt og systematisert i juridisk teori. For en nærmere redegjørelse vises det til Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11. utgave, Universitetsforlaget, 2018 på s. 401 flg.



Som nevnt har Åmo gjort gjeldende at kommunen har båndlagt eiendommen i flere tiår. Dette er begrunnet med at arealutnyttelsen har vært begrenset idet kommunen som eiendomsbesitter til naboeiendommen ikke har vært villig til å avklare grenselinjen ved kartforretning (grenseoppgang) etter den tidligere delingsloven. Åmo mener derfor at 10-årsfristen for ekspropriasjon i realiteten er oversittet i dette tilfellet, jf. pbl. § 16-2 første ledd annet punktum. Denne anførselen kan ikke føre frem. Fristen skal beregnes ut fra kunngjøringsstidspunktet for angjeldende plan, jf. pbl. § 16-2 første ledd. For øvrig kunne tvisten under kartforretningen lett vært bragt inn for domstolene for endelig avklaring. Kommunen hadde som enhver grunneier rett til å bestride landmålers forslag til grenselinje ved kartforretningen etter den tidligere delingsloven. Om kommunens manglende aksept var berettiget, faller utenfor denne saken.

IV. Konklusjon

Statsforvalteren er kommet til at det er hjemmel for ekspropriasjonsinngrepet etter pbl. § 16-2. I det følgende må det derfor vurderes om det foreligger interesseovervekt i favør av inngrepet, jf. orl. § 2 annet ledd. Som nevnt ovenfor gjelder oreigningslovas bestemmelser ved ekspropriasjon etter plan- og bygningsloven, jf. orl. § 30 nr. 24. Dette betyr at vilkårene etter oreigningslova kommer i tillegg til vilkårene som følger direkte av plan- og bygningsloven, så langt de passer.

3. Interesseavveiningen etter oreigningslova § 2 annet ledd mv.

I. Generelt om interesseavveiningen

Ved interesseavveiningen – fordeler og ulemper ved tiltaket – vises det til at en reguleringsplan blir til etter en omfattende prosess hvor en klarlegger og avveier både offentlige og private interesser som er knyttet til området. Reguleringsplanen for Drag Næring- og Industripark fastsetter etter pbl. § 12-5 arealbruken med bindende virkning både for grunneiere og kommunen. De regulerte arealer kan ikke tas i bruk til andre formål uten at det gis dispensasjon fra plan eller at arealet omreguleres.

Gjennomføringen av planen ved ekspropriasjon må derfor ses i sammenheng med reguleringsvedtaket.

Etter orl. § 2 første ledd kan vedtak om ekspropriasjon bare treffes «*så langt det trengs til eller for*» realiseringen av ekspropriasjonsformålet. Videre må samtykke etter annet ledd ikke gis «*(..) utan at det må reknast med at inngrepet tvillaust er meir til gagn enn skade*». Dette er et ubetinget vilkår for å kunne fatte vedtak om ekspropriasjon, også på plan- og bygningsrettens område, jf. orl. § 30 nr. 24.

Ordet «*tvillaust*» skal forstås som et klarhetskrav, ikke et krav om kvalifisert interesseovervekt, jf. Rt. 2009 s. 1142 (Hakloa). Lover angir et beviskrav – et krav om at interesseavveiningen skal være uten tvil. Dette betyr at det må foreligge kvalifisert sannsynlighetsovervekt for at inngrepet er mer til gagn enn til skade.

Om vilkårene kan anses oppfylt beror på en avveining av de berørte interessene. På den ene siden fordelene ved å gjennomføre ekspropriasjonen ut fra rent allmenne samfunnsinteresser, og på den andre siden den skade og ulempe inngrepet vil medføre for grunneiere. Hva som er relevante fordeler, må vurderes i det konkrete tilfellet. Det er likevel et ufravikelig krav at hensynet til allmenne interesser tilsier at ekspropriasjon skal finne sted. Ved ekspropriasjon til fordel for private, vil deres subjektive interesser bare være relevante i vurderingen så langt de korresponderer med generelle samfunnsinteresser. Foreligger det en overvekt av hensyn som taler for ekspropriasjon er vilkårene oppfylt og samtykke kan gis.



Når det gjelder de avveininger som bestemmelsen i orl. § 2 annet ledd gir anvisning på, heter det i departementets rundskriv H-14/02 pkt. 5.2 om ekspropriasjon på plan- og bygningsrettens område:

«I utgangspunktet gjelder oreigningsloven § 2 annet ledd i alle vurderinger om ekspropriasjon. Imidlertid har man i praksis ansett at den avveining bestemmelsen foreskriver delvis er foretatt ved reguleringsbehandlingen, der denne ligger til grunn for ekspropriasjonen. Derfor stilles ikke de samme krav til avveiningen ved slike ekspropriasjonsvedtak som i andre tilfeller. Et slikt holdepunkt er uttalt i Rt. 1999 s. 513. Et eksempel på samme standpunkt i nyere rettspraksis er «Bernard Grinde-saken» av 2002 som ble avgjort i Lagmannsretten og nektet fremmet for Høyesterett. Dette gjelder likevel bare for det som er avgjort i reguleringsplanen, dvs. arealdisponeringen med tillegg av de konkrete reguleringsbestemmelser. For spørsmålet om tvangsovertakelse gjelder likevel kravet til vurderingen i oreigningsloven § 2 annet ledd fullt ut.»

Det vil følgelig normalt kun være hensiktsmessigheten av selve tvangsinngrepet (ekspropriasjonen) i forhold til berørte grunneiere som vil stå sentralt ved ekspropriasjon til gjennomføring av plan.

II. Anførsler om manglende begrunnelse ved interesseavveiningen

Innledningsvis vises det til at Åmo i støtteskrivet til klagen på s. 28 anfører at kommunen har begått saksbehandlingsfeil. Det vises til at interesseavveiningen er et formalkrav, og at det med henvisning til rundskriv 31/2002 må utarbeides en rapport der alle konsekvenser og interesser er funnet i orden før det er anledning til å fatte vedtak om ekspropriasjon.

Statsforvalteren er enig i at interesseavveiningen er en saksbehandlingsregel, og at det må kunne påvises interesseovervekt for å kunne ekspropriere, jf. orl. § 2 annet ledd. I tillegg skal vurderingene fremgå skriftlig i samsvar med forvaltningslovens krav til begrunnelse, jf. orl. § 12 tredje ledd. Vi kan imidlertid ikke se at det er noe formalkrav om at vurderingene skal fremgå av en «rapport», se bl.a. departementets rundskriv H-14/02. Det er slik vi ser det ingen spesielle krav til hvordan kommunen eller ekspropriasjonsmyndigheten skal organisere sitt vedtak, utover at vedtaket skal begrunnes i samsvar med forvaltningslovens krav til begrunnelse av vedtak, jf. fvl. §§ 24 og 25.

Anførselen kan imidlertid forstås som at ekspropriasjonsvedtaket ikke er i samsvar med lovens krav til begrunnelse, jf. fvl. §§ 24 og 25. Dette vil vi vurdere i det følgende.

I tilfelle vedtaket ikke er i samsvar med begrunnelsesplikten, er det tale om en saksbehandlingsfeil (tilblivelsesmangel). Dersom det er grunn til å regne med at feilen kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, er vedtaket ugyldig, jf. fvl. § 41. Virkningene av dette er at vedtaket skal oppheves og saken hjemvises underinstansen (her kommunen) for ny behandling, jf. fvl. § 34, jf. § 17.

I begrunnelsen skal en ha med relevant lovhjemmel, innholdet i lovbestemmelsen og gjengi fakta dersom det ikke er kjent eller uklart for partene. Sentrale momenter ved skjønnsutøvelsen bør også tas med. Begrunnelsen for denne plikten er å gjøre partene i stand til å forstå, kontrollere og eventuelt etterleve avgjørelsen. I tillegg sikrer plikten at relevante omstendigheter blir tatt hensyn til og korrekt/reelt vurdert under behandlingen. Avgjørelser som bygger på skjønn, må som hovedregel grunnis nøye. Lovens krav er å anse som minimumskrav. Det vises her til fvl. §§ 24 og 25.

Som det fremgår, skal begrunnelsesplikten sikre at sentrale faktiske og rettslige spørsmål i saken blir tilfredsstillende vurdert. Når plikten ikke er overholdt, kan det av og til bety at også saksutredningen har vært mangelfull. Det er dette som ikke sjelden tilsier at vedtaket må underkjennes, jf. fvl. § 41.

Statsforvalteren viser til gjennomgangen av kravene til interesseavveiningen ovenfor, og vi mener at vurderingene i saksfremlegget til ekspropriasjonsvedtaket fremstår som noe begrenset. Det kan



derfor stilles spørsmål ved om vedtaket tilfredsstillende lovens krav til begrunnelse. På den annen side kan det tenkes at kommunen tilpasset begrunnelsen som følge av Åmos innsikt i sakskomplekset.

Vi finner ikke grunn til å konkludere i om vedtaket er i tråd med lovens krav til begrunnelse. Som det fremgår, er det under enhver omstendighet et vilkår for ugyldighet at det er grunn til å regne med at den manglende begrunnelsen (feilen) kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. fvl. § 41.

Statsforvalteren kan ikke se at saksutredningen har vært mangelfull i dette tilfellet, og vi har derfor vanskeligheter for å se at vedtaket kan oppheves som følge av at begrunnelsesplikten eventuelt ikke er overholdt. Dette med bakgrunn i kommunens supplerende brev av 14. og 28. januar 2022, som viser at ekspropriasjonsvedtaket bygger på grundige utredninger, selv om disse ikke eksplisitt fremgår av saksfremlegget. Vi kommer nærmere tilbake til kommunens utredninger i det følgende.

III. Interesseavveiningen i denne saken – er inngrepet klart mer til fordel enn til ulempe?

Statsforvalteren vil bemerke at utnyttelsen og arealbruken i området har blitt underlagt en relativt omfattende vurdering i prosessen som leder frem til planvedtaket. Det er her tatt stilling til at arealet skal inngå i et større areal som skal benyttes til industri/lager-formål, og denne avveiningen må legges til grunn i denne saken. Det er altså ikke særlig plass for nye vurderinger av om planformålet i seg selv er hensiktsmessig eller ikke.

På den annen side er det stort sett arealformålet som er bindende avgjort i reguleringsplanen, idet planen ikke direkte foregriper en ekspropriasjonsprosess. Dette tilsier at interesseavveiningen står relativt sentralt i saken.

I brevet av 14. januar 2022 opplyser kommunen at havneområdet i Drag allerede er etablert som en offentlig tilgjengelig kommunal kai, og kan karakteriseres som ISPS-kai (internasjonal standard) samt tømmerkai. Videre heter det at neste byggetrinn – som innbefatter Åmos eiendom – skal bidra til at området bak/sør for kaiområdet blir utviklet i samsvar med behovet til kommunens største private arbeidsplass, The Quartz Corp («TQC»).

Videre opplyser kommunen i samme brev på s. 2:

«Uten tilgjengelig areal bak kaia kan ikke The Quartz corp (TQC), som er kommunens største private arbeidsgiver, bruke kaia. Dette innebærer at TQC i dag benytter havna i Straumen i Sørfold (2 timer fra Drag) til sine nødvendige leveranser av både råstoff (kvarter), kjemikalier og utskipping av ferdig produkt. Dette medfører et stort antall lastebiler med til dels farlige kjemikalier på E6 gjennom de svært trange og trafikkfarlige tunnelene i Sørfold. Det er behov for areal til mellomlagring av tømmer og containere for å få til en fungerende kommunal havn som er til nytte for næringslivet i kommunen.

Kommunen finner det nødvendig å presisere at tilgang på tilstrekkelig areal til mellomlagring er en avgjørende forutsetning for å kunne oppnå en god nok logistikk-løsning. Dersom areal til mellomlagring ikke er tilgjengelig, vil f.eks. lasten måtte losses og leveres til mottaker etter hvert som det benyttes i produksjonen. Dette vil bety at båten må ligge ved kai i en lengre periode. Dette lar seg ikke forsvare rent økonomisk. I tillegg til den blokkere for anløp av andre fartøyer i denne perioden. Dette vil i praksis langt på vei gjøre kaia ubrukelig, spesielt for TQC, og man vil da være henvist til fortsatt bruk av havna i Straumen.»

Når det gjelder årsaken til og nødvendigheten av å vedta ekspropriasjon, vises det til ovennevnte brev på s. 2 til 4:

«Årsaken til at Hamarøy kommune vedtok ekspropriasjon av gnr. 260 bnr. 469, er at arealet er nødvendig for å videreutvikle den offentlig tilgjengelige, kommunale kaia på Drag. Området er del av byggetrinn 1 for containerhavn Drag,

¹⁰ Se kartutsnitt benevnt «figur 1» ovenfor.



som ble vedtatt startet opp av Hamarøy kommunestyre i sak 167/20 den 16.12.2020, med en investeringsramme på 11,17 millioner kroner. Etter at vedtaket om oppstart ble fattet, har kommunen engasjert rådgivningsfirmaet Multiconsult til å prosjektere byggetrinn 1, samtidig som kommunen har forhandlet med grunneier av gnr. 260 bnr. 469 om kjøp av eiendommen. I figur 1 vises utstrekningen på området som er planlagt utfyllt i sjø. Sammen med tilstøtende areal på land vil denne utfyllingen gi rom for planlagt utbygging av Drag containerhavn.

(..)

I tillegg til at det skal fylles ut masse i sjø, vil det også fylles ut noe masse i de lavest liggende delene av tilstøtende lav strandsonen, slik at utfyllt område vil holde seg på samme kote helt inn mot land. Utfyllingen vil etter planen dekke hele sjøarealet tilhørende gnr. 260 bnr. 469, i tillegg til at noe av strandsonen inn mot naustene vil fylles opp. Dersom selve naustene skulle blitt bevart i privat eie, ville de utgjort en enklave inne i et industri- og havneområde.

(..)

Kommunen har behov for arealet til utfylling. Deler av den aktuelle tomta vil bli fylt ut for å tilfredsstille arealbehovet til havna. Dette er del av byggetrinn 1, som er første trinn i utvikling av havna, og i tråd med vedtatt reguleringsplan.

Prosjektet er vedtatt for oppstart snarlig av kommunestyret, og er fullfinansiert gjennom kommunen, fylkeskommunen og Sametinget. Se skisse i figur 1. Kommunen viser ellers til de foregående sidene i dette notatet.»

Området som benevnes som «bak kaia» (SK1 på plankartet) er avsatt til industri/lager-formål. Åmos eiendom inngår i dette arealet, og skal utfylles og opparbeides til nevnte arealbruk i byggetrinn 1.

Åmo viser til at kommunen er en ROBEK-kommune og at inngrepet innebærer en stor økonomisk og kostnad. Som den generelle gjennomgangen av interesseavveiningen viser, faller dette klart utenfor lovens vurderingstema. Etter vårt syn er det irrelevant at ekspropriasjonsinngrepet koster penger for eksproprianten, også når eksproprianten er en kommune.¹¹ På den annen side kan slike forhold være mer eller mindre sammenfallende med samfunnsinteressene bak ekspropriasjonen, noe vi kommer nærmere tilbake til nedenfor.

Videre anfører Åmo at den planlagte bruken av containerhavnen er i strid med EØS-regelverket om statsstøtte. Det anføres at driften av anlegget vil bli innrettet slik at det styrker TQCs forretninger på en konkurransevridende måte. Etter vårt syn faller dette klart utenfor vurderingen, idet eventuelle EØS-rettslige spørsmål rundt driftsfasen må løses i etterkant av ekspropriasjonssaken. Det er ikke dokumentert at ekspropriasjonssaken i seg selv er i strid med EØS-retten.

Statsforvalteren vurderer etter dette at kommunen viser til saklige og relevante fordeler for å ekspropriere; men det er ikke alene tilstrekkelig. Som nevnt kreves det at det må være overveiende sannsynlig at det er mer til fordel enn ulempe for å kunne ekspropriere. I brev av 7. januar 2022 ba vi derfor kommunen om å foreta en nærmere vurdering av hvilke samfunnsinteresser som tilsier at ekspropriasjon bør gjennomføres i dette tilfellet, på tross av Åmos interesse om å beholde og selv utvikle eiendommen i samsvar med planformålet. Kommunen har i brev av 14. januar 2022 vurdert spørsmålet slik:

«Den store samfunnsmessige betydningen av byggetrinn 1, som forutsetter eierskap til gnr. 260 bnr 269, er først og fremst at Hamarøy kommune og regionen Nord-Salten mangler en offentlig havn med kapasitet til å betjene transportbehovet til næringslivet i regionen. Drag havn er i dag i drift som offentlig godkjent ISPS-kai og tømmerkai, og driftes av Hamarøy kommune ved havnesjefen, men flere av havnas mulige kunder er i dag avskåret fra å benytte den ettersom det mangler nødvendige arealer for havnelogistikk. Dette fører helt konkret til at kommunens største bedrift, The Quartz corp (TQC), i dag benytter havna i Straumen i Sørfold (2 timer fra Drag) til sine nødvendige leveranser av både råstoff (kvarts), kjemikalier og utskipping av ferdig produkt. Dette medfører et stort antall lastebiler med til dels farlige kjemikalier på E6 gjennom de svært trange og trafikkfarlige tunnelene i Sørfold.

TQC hadde i 2019 en produksjonskapasitet på 15.000 tonn høyren kvarts, og en omsetning på 400 millioner kroner. TQC foredler kvarsten til en renhetsgrad som gjør den egnet til bruk i en rekke produkter som er sentrale for det grønne skiftet,

¹¹ Statsforvalteren fører økonomisk kontroll med ROBEK-kommunene etter reglene i kommuneloven kapittel 28. Spørsmålene som kan oppstå i denne sammenheng må etter vårt syn holdes adskilt fra vurderingen av ekspropriasjonssaken. Vi viser for øvrig til vårt brev av 10. august 2021 i sak 2021/4798 som gjaldt en bekymringsmelding fra Åmo angående de økonomiske konsekvenser av investeringsprosjektet.



blant annet optikk, produksjon av solcellepanel og som komponenter i mobiltelefoner og datamaskiner. Produksjonen ventes å øke kraftig i årene framover da kapasiteten på fabrikken er betydelig utvidet gjennom store investeringer i fabrikken de siste par årene.

Selskapet importerer en rekke innsatsfaktorer til produksjonen, blant annet råstoff (kvarts) fra USA og kjemiske produkter som brukes i produksjonen. De kjemiske produktene inkluderer de farlige stoffene hydrogenklorid, saltsyre og flussyre, og disse fraktes per i dag på lastebil fra havna i Straumen i Sørfold til fabrikken på Drag. Dersom disse innsatsfaktorene kan fraktes på skip helt til Drag havn, vil dette innebære en betydelig samfunnsnytte i form av redusert fare for ulykker på E6 i Sørfold (med 18 smale og gamle tunneler) og på rv. 827 Dragsarmen.

Å utvikle havna på Drag er nødvendig for å bevare eksisterende arbeidsplasser, og for å legge til rette for å legge til rette for utvikling. Skogsdrift er en viktig næring i kommunen, og som påpekt over er TQC den største arbeidsgiveren i kommunen. Viktigheten av å legge til rette for denne virksomheten, kan vanskelig overvurderes.

Som påpekt over er leie av arealet er ikke noe alternativ. Utbyggingen er permanent og innebærer store investeringer. Det er nødvendig at grunnen eies av kommunen selv. Utbyggingen er ikke forenelig med at Åmo utnytter arealet selv. Industri og lager vil være innenfor planformålet. Marina og båtslipp er ikke det, og er uansett ikke forenlig med kommunens prosjekt. At Åmo selv fyller ut arealet for å leie det det ut er ingen akseptabel løsning. Utfylling krever store investeringer. Kommunen får omfattende offentlig økonomisk støtte for å kunne gjennomføre dette. En privat utbygger vil ikke oppnå det samme. Det er også uklart når en slik utfylling vil bli gjennomført. Uten dette arealet vil det være for lite areal til lagring.

Det ligger tunge samfunnsinteresser bak prosjektet, og det kan ikke være tvil om at disse veier lagt tyngre enn Åmo sitt ønske om å beholde eiendommen for å utvikle den selv.»

Statsforvalteren inviterte Åmo til å gi tilsvar til kommunens ovennevnte interesseavveining i brev av 17. januar 2022. I tilsvar av 19. januar 2022 understreker Åmo at familien har et vesentlig behov for tilgang til sjø- og naustfasiliteter i kraft av deres sjøsamiske identitet. Det anføres at kommunen ikke har vist til tilstrekkelige argumenter for å ekspropriere eiendommen i sin helhet i dette tilfellet, idet byggetrinn 1 ikke er til hinder for at Åmo kan beholde et restareal som gir nødvendig tilgang til sjø- og naustfasiliteter.

I brev av 21. januar 2022 forela vi tilsvaret fra Åmo til uttalelse. Kommunen har i brev av 28. januar 2022 besvart at det er nødvendig å ekspropriere eiendommen i sin helhet i dette tilfellet. For det første viser kommunen til følgende:

«Åmo anfører at ekspropriasjon av naust- og strandarealet er ubegrunnet, og viser til at byggetrinn 1 ikke er til hinder for at familien kan beholde et restareal for naust og tilgang til sjø. Kommunen er dypt uenig i dette. Kommunen er selvsagt innstilt på å komme sine innbyggere i møte, og å være en god nabo, og i mange tilfeller kan kommunen drive sin virksomhet side om side med private grunneiere. Når det gjelder gnr. 260 bnr. 469 anser kommunen at det er nødvendig å erverve hele eiendommen for å realisere reguleringsplanen, i første omgang gjennom det nevnte byggetrinn 1. Eiendommens landareal er ifølge matrikkelen på mindre enn ett dekar, nærmere bestemt 920 kvadratmeter, mens byggetrinn 1 utgjør 5720 kvadratmeter, og fylles ut over sjøarealet til gnr. 260 bnr. 469 i tillegg til sjøarealet til kommunens egne eiendommer. Det er altså ikke snakk om at kommunen eksproprierer et areal som er uønsket stort sammenliknet med kommunens behov. Arealet som eksproprieres er derimot i tråd med kommunens behov for å oppfylle de delene av reguleringsplanen som er vedtatt igangsatt gjennom byggetrinn 1.

Som figuren nedenfor viser, ligger eiendom med gnr. 260 bnr. 469 i sin helhet innenfor arealet som er avsatt til lager/industri i gjeldende reguleringsplan fra 2018.»

Videre anfører kommunen at det ikke er mulig å gi sjøtilgang for private nausteiendommer gjennom kommunens havneområde:

«I henhold til byggetrinn 1 skal hele sjøarealet tilhørende gnr. 260 bnr. 469 fylles ut. I tillegg skal sjøareal tilhørende kommunen fylles ut (g.nr/b.nr 260/380 og 260/335). Det vil si at det ikke er mulig å gi naustene sjøtilgang gjennom de områdene kommunen vil disponere i nærheten av naustene.

Til informasjon er den kommunale kaia på Drag allerede i dag sertifisert som ISPS-terminal for internasjonale anløp. ISPS-koden (International Ship and Port Facility Security Code) er vedtatt av FNs sjøfartsorganisasjon IMO for å forbedre



sikkerheten for skip i internasjonal fart og havneterminaler som betjener slike skip. Kystverket har ansvaret for gjennomføring av ISPS-koden og havnesikringsregelverket i alle norske havner og havneterminaler som omfattes av dette regelverket.

Hamarøy kommune anser ikke at det vil være formålstjenlig å gi private nausteiere sjøtilgang gjennom en ISPS-terminal. ISPS-koden krever fysiske sikringstiltak. Uten godkjenning er det ulovlig for havnen å motta ISPS-skip.

Alternativet som gjenstår er da at nausteierne forhandler om sjøtilgang via den privateide naboeiendommen med g.nr/b.nr 260/209. Kommunen anser heller ikke at dette er noen god løsning. Også denne eiendommen er i sin helhet regulert til utfylling, med reguleringsformål industri/lager. Eiendommen er ikke omfattet av byggetrinn 1, og det er derfor ikke påbegynt forhandlinger om erverv av denne eiendommen. Reguleringsplanen ligger likevel fast, og tilsier at eiendommen med tilhørende sjøareal kan brukes til formålet industri/lager i framtida.»

Videre anføres at det vil bli praktiske vanskeligheter med privat virksomhet i nær tilknytning til en kommunal havn i full drift:

«Som tidligere nevnt ønsker kommunen å være en god nabo, og enkelte av kommunens virksomheter kan fungere godt side om side med private virksomheter. Hamarøy kommune anser imidlertid ikke at offentlig havnedrift er en virksomhet som bør foregå tett på andre typer virksomheter. En offentlig havn i full drift medfører gjerne både støy, støv og noe forurensning, og havnedriften kan lett være til sjenanse for naboer.

Slik byggetrinn 1 for havna er prosjektert per nå, vil utfyllingsområdet komme svært tett på dagens naust på eiendom 260/249. Fyllingen må være høy nok til at det utfylte arealet kan tåle forventet havnivåstigning og stormflo. Kartverkets modell angir at dette kan dreie seg om 536 cm over tidevannsnul (Sikkerhetsklasse 3, TEK10/17 med klimapåslag), og fyllingen kan derfor havne høyere enn naustene. Det vil være kompliserende for prosjektet om utfyllingen må tilpasses naustene, og kommunen anser det som usannsynlig at byggetrinn 1 kan realiseres uten at kommunen har tilgang til hele eiendom 260/249.»

Som det fremgår ovenfor, anføres det fra Åmos side at det er grunneierinteresser av stor vekt som tilsier at det ikke er en klar overvekt av fordeler for inngrepet. Statsforvalteren har forståelse for at familiens eiendom representerer en immateriell verdi i form av tilgang til sjø og naust. Samtidig er det fra kommunens side vist til at det foreligger store samfunnsinteresser for å gjennomføre inngrepet, og det er vanskelig å være uenig med kommunen at disse er saklige og tungtveiende i dette tilfellet.

Statsforvalteren har etter en samlet vurdering kommet til at det foreligger en klar overvekt av samfunnsfordeler som tilsier at ekspropriasjonsinngrepet bør finne sted. Ved vurderingen har vi lagt vekt på at det er store samfunnsinteresser knyttet til å sikre næringslivet formålstjenlige arealer til lasting, lossing og mellomlagring av ulike innsatsfaktorer og varer. Dette arealet vil, sammen med andre arealer i planområdet, bidra til en trafiksikker containerhavn i området til samfunnets gunst.

Kommunen har fattet vedtak om ekspropriasjon til eie. I brevet av 14. januar 2022 viser kommunen til at utbyggingen er permanent og innebærer store investeringer. Det er altså vurdert at inngrepets art tilsier at grunnavståelse bør skje. Videre mener kommunen at det ikke er et reelt alternativ å ekspropriere en bruksrett til eiendommen.

Jurist og tidligere professor ved NMBU, nå avdøde Rogstad, skrev i kompendiet «Ekspropriasjon på grunnlag av reguleringsplan» av mai 2009, under pkt. 4.5. på s. 52 at det ved varige avståelser må ligge innenfor ekspropriasjonsmyndighetenes skjønn å vurdere avståelse til eiendom istedenfor f.eks. en bruksrett uten tidsavgrensning. Hertil kommer at Statsforvalteren skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn, jf. fvl. § 34 annet ledd. Kommunen mener at ekspropriasjon til eie er bedre for forvaltningen av området. Ved eie vil kommunen få større kontroll over området enn ved en bruksrett, og forvaltningen og driften av området blir enklere.



Statsforvalteren har sett hen til kommunens bemerkninger, og vi finner ikke grunn til å overprøve vurderingen av behovet for å ekspropriere til eie (grunnnavståelse). Behovet for grunnnavståelse er etter vårt syn saklig begrunnet hensett til arten av det planlagte tiltaket.

Som nevnt ovenfor, anfører Åmo at en ekspropriasjon i dette tilfelle vil innebære en tilsidesettelse av deres samiske identitet. Det vises til at denne identiteten innebærer å ha tilgang til naust og sjø med tanke på å kunne utøve fiske og bruke båt. Det er i denne forbindelse vist til oreigningslova § 7, og at denne bestemmelsen er til hinder for å kunne ekspropriere i dette tilfellet. Bestemmelsen lyder:

«Står det hus på grunnen eller anna som har fast tilknytning til grunnen og er viktig for eigaren, bør vedtak om eller samtykke til oreigningsinngrep berre gjerast eller gjevast når det ikkje kan finnast annan tenleg grunn eller når føremonene med at nett den eigedomen vert teken, er så mykje større at det må vera avgjerande. Det same gjeld om dyrka jord og dyrkingsjord.»

Bestemmelsen er et direktiv til det avgjørende organ om at ekspropriasjon av bebygd eiendom eller dyrket eller dyrkbar jord skal søkes unngått. Bestemmelsen omfatter hus eller annen innretning som har fast tilknytning til grunnen, jf. første punktum. I tillegg må huset være «viktig for eigaren». Loven angir bare at vedtak eller samtykke til ekspropriasjon ikke «bør» treffes i slike tilfeller.

Statsforvalteren kan ikke se at oreigningsloven § 7 får selvstendig betydning i denne saken. Det vises til interesseavveiningen ovenfor, og vi mener at denne er tilfredsstillende nok til at det ikke er behov for å vurdere forholdet til oreigningsloven § 7. Det er også forutsatt i juridisk teori at det ikke er krav om en slik vurdering dersom det er foretatt en tilfredsstillende saksbehandling for øvrig.¹²

Statsforvalteren finner etter dette at vilkårene for å ekspropriere etter pbl. § 16-2 første ledd, jf. orl. § 2 første og annet ledd er oppfylt.

B. Vurdering av søknaden om forhåndstiltredelse av 7. juli 2021

Punkt 3 i kommunestyrets vedtak i møte 16. juni 2021 i sak 49/21 lyder slik:

«3. Hamarøy kommune søker Statsforvalteren i Nordland om tillatelse til forhåndstiltredelse, jf. oreigningsloven § 25, 1. ledd, 1. setning.»

Søknaden om forhåndstiltredelse ble fremmet av adv. Sagen i brev av 7. juli 2021, senere supplert i brev av 10. august 2021. Skjønn er begjært ved Salten og Lofoten tingrett.

Etter bl.a. Kommunaldepartementets rundskriv H-14/02 følger det at Statsforvalteren er delegert myndighet til å gi samtykke til forhåndstiltredelse når ekspropriasjon skjer med hjemmel i plan- og bygningsloven §§ 35-39. I delegasjonsskriv av 28. september 2019 viderefører Kommunal- og regionaldepartementet delegasjonen til Statsforvalteren for behandling av saker etter gjeldende plan- og bygningslov kapittel 16 om ekspropriasjon.

Gjennomføring av en ekspropriasjonsprosess kan ofte ta lang tid. Loven gir derfor eksproprianten på visse betingelser adgang til å tiltre tingen og gjennomføre tiltak etter ekspropriasjonsvedtaket er fattet, men før skjønn (fastsettelse av erstatning og utbetaling) er avholdt eller rettskraftig.

Statsforvalteren kan etter orl. § 25 første ledd, etter søknad, gi samtykke til forhåndstiltredelse før det foreligger rettskraftig skjønn. Bestemmelsen lyder slik:

¹² Erik Keiserud og Kristin Bjella, *Oreigningslova. Lovkommentar, § 7, Juridika (sist lest 2. februar 2022)*, se note 5.



«Kongen – eller styringsorgan med fullmakt etter § 5 – kan gje samtykke til at oreigningsinngrep vert sett i verk før det ligg føre rettskraftig skjøn. Er skjøn ikkje kravd, kan samtykke berre gjevast i særhøve dersom det kom til å valda urimeleg tidhefte å bia til skjønkravet er framsett. Men då skal avgjerdsmakta setja søkjaren ein frist til å krevja skjøn, og fristen må ikkje vera lengre enn 3 månader. Når skjøn er halde, skal samtykke gjevast om ikkje særlege grunnar talar mot det.»

Bestemmelsen og dens forarbeider, oppstiller ingen spesielle krav til innholdet i vurderingen av om samtykke til forhåndstiltredelse skal gis, utover det alminnelige krav til interessseovervekt. Det heter i departementets rundskriv H-14/02 på s. 27:

«Når skjønn er begjært, men ikke holdt, jf. oreigningsloven § 25 første ledd første punktum, er det i utgangspunktet tilstrekkelig at eksproprianten har en alminnelig interesse i å komme i gang med tiltaket for at samtykke til forhåndstiltredelse kan gis. Det må likevel foretas en konkret vurdering som ser på viktigheten av igangsettelse, også samfunnmessig, kontra ulike ulemper, særlig for eksproprianten. Etter dette blir vurderingstemaet en avveining mellom ekspropriantens interesser i å tiltre ekspropriasjonsgjenstanden snarest mulig og ekspropriantens (grunneier) interesser i å få beholde eiendommen urørt inntil det foreligger rettskraftig skjønn. Det er her tilstrekkelig med en "ordinær" interesseovervekt.»

Etter dette blir vurderingen en avveining mellom ekspropriantens (kommunens) interesse i å benytte seg av de ervervede rettighetene snarest mulig og ekspropriantens (Åmos) interesse i å få beholde eiendommen urørt inntil det foreligger rettskraftig skjønn.

Innledningsvis legger Statsforvalteren til grunn at vilkårene for å gi samtykke til forhåndstiltredelse er oppfylt. Planvedtaket er endelig. Det samme gjelder ekspropriasjonsvedtaket. Det er begjært skjønn ved Salten og Lofoten tingrett. I denne situasjonen er hovedregelen at samtykke kan gis.

Kommunen har vurdert det som sentralt at utbyggingen straks kommer i gang. En utsettelse vil føre til at prosjektet ikke kan bygges ut av kommunen som planlagt, hvilket vil gi negative konsekvenser for næringslivets logistikk i regionen. Videre vurderer kommunen at en utsettelse vil føre til at store varemengder må fraktes på lastebil gjennom kommunen til alternative havner i Sørfold, Bodø, Narvik eller andre steder. Det vurderes at dette vil medføre kostnader, og er uheldig sett fra et miljøperspektiv. Åmos interesse må antas å være å få beholde eiendommen urørt inntil skjønnet foreligger.

Samlet sett vurderer Statsforvalteren at det foreligger en overvekt av interesser som taler for at kommunen kan gis samtykke til forhåndstiltredelse, jf. orl. § 25 første ledd.

Statsforvalteren forutsetter at det foretas bevissikring i form av fotografier før anleggsarbeidene skjer, jf. orl. § 25 annet ledd. Dette av hensyn til å sikre en best mulig erstatningsfastsettelse.

Det er ikke fremmet krav etter orl. § 25 tredje ledd. Ved ekspropriasjon hvor en kommune er ekspropriant, stilles det normalt ikke vilkår om sikkerhetsstillelse etter orl. § 25 sjette ledd.



Vedtak

Statsforvalteren stadfester Hamarøy kommunes vedtak av 16. juni 2021 i sak 49/21. Dette vedtaket kan ikke påklages videre, jf. forvaltningsloven § 28.

Statsforvalteren gir samtykke til forhåndstiltredelse slik at Hamarøy kommune kan benytte seg av de ervervede rettighetene som omfattes av ekspropriasjonsvedtaket av 16. juni 2021 i sak 49/21, jf. orl. § 25, jf. § 30 nr. 24.

Vedtaket om samtykke til forhåndstiltredelse kan påklages til Kommunal- og distriktsdepartementet i samsvar med forvaltningsloven kapittel VI. En eventuell klage skal sendes til Statsforvalteren innen 3 uker fra mottak av dette brev.

Det gjøres oppmerksom på at dersom Åmo ikke frivillig aksepterer tiltredelse av eiendommen, må begjæring om tiltredelse fremsettes overfor namsmyndighetene, jf. skjønnsprosessloven § 55.

Vedtaket er fattet med hjemmel i plan- og bygningsloven § 1-9 og oreigningslova § 25, jf. rundskriv T-2/09 og H-51/87 og Kommunal- og regionaldepartementets delegasjonsskriv av 28. september 2009, jf. fvl. § 34.

Sakens parter er underrettet ved kopi av dette brev.

Med hilsen

Lill Hildonen (e.f.)
kst. underdirektør

Magnus Stien
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent



Kopi til:

Bjørn Willy Åmo	Anton Gisle Johnsons Vei 1 B	8004	Bodø
Hege-Silje Værvågen	Gamle Kirkevei 55 F	1617	Fredrikstad
Trond Eivind Åmo	Sulitjelmaveien 8 K	8007	Bodø
Advokatfirmaet Aga ANS	Postboks 1093	8001	Bodø
Olaug Åmo	Dragsarmen 126	8270	Drag
Torgrim Gjestrud	Tinnegrendvegen 171	3683	Notodden
Veslemøy Kristin Værvågen	Tinnegrendvegen 171	3683	Notodden
Advokatfirma Eurojuris Nord AS	Postboks 866	9488	Harstad