

# Rådighetsinnskrenkninger i reguleringsplan og forholdet til EMK

Christian Piene Gundersen  
Advokatfirmaet Mageli DA

# *Rådighetsinnskrenkninger i reguleringsplan og forholdet til EMK*

- Rådighetsinnskrenkninger
  - Utgangspunktet i norsk rett: den frie eierrådighet og legalitetsprinsippet
  - Reguleringsplan som rådighetsinnskrenkning
    - Pbl §12-4 annet ledd: «Tiltak etter ..., herunder bruksendring ..., må ikke være i strid med planens arealformål»
    - Eksempler: offentlig formål, LNF
  - Eksempler på andre rådighetsinnskrenkninger
    - Friluftslav, forurensningslav, nabolav, konsesjonslav
- Forholdet til EMK (P1-1)
  - Verner den private eiendomsretten
  - Samme prinsipielle utgangspunkt som i «norsk rett»

# *Materiellrettslige rammer for reguleringen*

- Regulering beror i utgangspunktet på planfaglige og politiske vurderinger
- Begrensninger
  - Myndighetsmisbrukslæren (SOM-2011-40)
  - Barka-dommen (Rt-2007-281)
  - EMK P1-1

## *EMK P1-1*

- «Enhver fysisk eller juridisk person har rett til å få nyte sin eiendom i fred. Ingen skal bli fratatt sin eiendom unntatt i det offentliges interesse og på de betingelser som er hjemlet ved lov og ved folkerettens alminnelige prinsipper.

Bestemmelsene ovenfor skal imidlertid ikke på noen måte svekke en stats rett til å håndheve slike lover som den anser nødvendige for å kontrollere at eiendom blir brukt i samsvar med allmennhetens interesse eller for å sikre betaling av skatter eller andre avgifter eller bøter.»

# *De «tre reglene» i EMK P1-1*

- Prinsippregelen
  - Retten til å nyte sin eiendom (den frie eierrådigheten)
- Avståelsesregelen
  - Omfatter formell ekspropriasjon og de facto ekspropriasjon
  - Erstatning/kompensasjon er i praksis et vilkår
- Kontrollregelen
  - Omfatter de fleste rådighetsinnskrenkninger
  - Erstatning/kompensasjon er et moment, men ikke et vilkår
- (Inndelingen er ganske teoretisk og har liten praktisk betydning)

# *EMKs plassering i norsk rett*

- Menneskerettsloven §§ 2 og 3
  - EMK er norsk lov med forrang foran annen lov
- Norske rettsanvendere (domstoler/forvaltning) skal legge til grunn det innholdet bestemmelsen til enhver tid har etter EMDs praksis
  - Living instrument»
  - F eks Rt-2015-421 (2, 51)
- EMDs metode skal benyttes av nasjonale rettsanvendere
  - F eks Rt-2005-833 (45)

## *P1-1 i norsk rettsanvendelse*

- Enkelte saker, særlig om tomtefeste
- Relativt liten oppmerksomhet om P1-1 sammenlignet med andre konvensjonsbestemmelser
- Svært få saker om reguleringsplaner (eller annen arealregulering)

## *P1-1 i EMD*

- Svært mange saker om P1-1
  - En rekke saker om offentlig arealregulering
  - Også husleie, tomtefeste, tillatelser/konsesjoner til næringsdrift etc
- «Staten er staten» i henhold til EMK
  - EMD skiller ikke mellom nasjonale myndigheter (lovgiver/forvaltning/domstol)
  - Skiller heller ikke mellom stat og kommune (eller fylkeskommune)



## *EMDs metode i saker om P1-1*

1. Foreligger det en eiendomsinteresse?
  2. Foreligger det et inngrep i eiendomsinteressen?
  3. Har inngrepet lovhjemmel?
  4. Hvilken av de tre reglene i P1-1 kommer til anvendelse?
  5. Er inngrepet begrunnet i legitime formål?
  6. Er inngrepet proporsjonalt (forholdsmessig)?
- Proporsjonalitetskravet er normalt det avgjørende

# *Subsidiaritetsprinsippet og skjønnsmarginen*

- Subsidiaritetsprinsippet
  - Nasjonale myndigheter har det primære ansvaret for å sikre borgernes rettigheter etter konvensjonen (artikkel 1, 13 tilleggsprotokoll 15)
  - EMDs kontroll skal være subsidiær
- Skjønnsmarginen
  - Statene innrømmes et visst spillerom ved gjennomføring av konvensjonsforpliktelsene
  - Særlig betydning for proporsjonalitetskravet og spørsmålet om legitimt formål
- Sammenhengen
  - Skjønnsmarginen forutsetter at staten har overholdt subsidiaritetsprinsippet
  - Jo grundigere vurderinger, desto større skjønnsmargin
  - Animal Defenders International v UK 2013 (108)
    - «The quality of the parliamentary and judicial review of the necessity of the measure is of particular importance in this respect, including to the operation of the relevant margin of appreciation»
  - Når lovgivningen overlater (deler av) beslutningen til forvaltningens skjønn, er det kvaliteten på dette skjønnnet som er avgjørende

# *Proporsjonalitetskravet*

- Det sentrale vilkåret i de aller fleste EMD-avgjørelser om P1-1
- Kravet følger ikke direkte av ordlyden i P1-1
  - Lagt til grunn i langvarig EMD-praksis
- Utvikling mot mindre rom for skjønnsmargin i proporsjonalitetsvurderingen
- Ikke noe alminnelig proporsjonalitetskrav i norsk forvaltningsrett
  - Rt-2008-560
  - Kan innebære at kravet gjelder på noen forvaltningsområder, men ikke på andre

# *Kjernen i proporsjonalitetskravet*

- Rimelig balanse mellom allmennhetens interesser og borgerens rettigheter
  - Sporrang & Lönnroth v. Sweden 1982 (69):
    - «the Court must determine whether a fair balance was struck between the demands of the general interest of the community and the requirement of the protection of the individual's fundamental rights. The search for this balance is inherent in the whole of the Convention and is also reflected in the structure of Article 1 (P1-1).»
- Borgeren skal ikke måtte bære en uforholdsmessig og overdreven byrde
  - Hutten- Czapska v. Poland 2006 (167):
    - «a reasonable relation of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised by any measures applied by the State, including measures designed to control the use of the individual's property [...]  
the Court must therefore ascertain whether by reason of the State's interference the person concerned had to bear a disproportionate and excessive burden»
- «Oversettelser» i norske rettskilder
  - NOU 2013:11: «en individuell og urimelig byrde»
  - HR-2016-304-S: «en individuell og overdreven byrde»

# *Proporsjonalitetskravet og reguleringsplaner*

- Problemstillinger i praksis
  - Planer som ikke gjennomføres
    - Fungerer som (rene) rådighetsinnskrenkninger/byggeforbud over lang tid
  - Plankrav
  - Grøntstruktur som «gratis park»
  - Sterkt rådighetsinnskrenkende reguleringsbestemmelser
  - Tyngende rekkefølgekrav
  - Planer som fordeler byrder (og verdier) svært ulikt
    - (Lian og Kystadmarka - SOM 2011/40)
  - Reguleringsformålet samsvarer ikke med forutsatt faktisk bruk
    - (Barka - Rt-2007-281)
  - Midlertidig tiltaksforbud
- Ingen EMD-avgjørelser som direkte kan overføres til det norske plansystemet
  - EMDs begrunnelse er alltid konkret
  - Har utviklet seg en del retningslinjer som kan ha overføringsverdi

# *Momenter i proporsjonalitetsvurderingen*

- Grunneierens interesser
  - Inngrepets styrke – virkningen for grunneieren (særlig økonomiske virkninger)
  - Grunneierens berettigede forventninger – særlig byggeforventninger
  - Uforutsigbare eller vilkårlige utslag
  - Langvarig usikkerhet/ekspropriasjonsstrussel (gjelder særlig offentlige formål)
  - Utsikt til kompensasjon
  - Om inngrepet rammer individuelt eller mer generelt
- Allmennhetens interesser
  - Inngrepsformålets vekt
  - Om inngrepet er egnet til å fremme formålet
  - Sannsynligheten og tidsperspektivet for gjennomføring av formålet
- Kvaliteten på beslutningsprosessen – de avveiningene som ligger til grunn for inngrepet
  - Har også betydning for skjønnsmarginen

Noen eksempler på EMDs proporsjonalitetsvurdering i praksis

# *Sporrong & Lönnroth v. Sweden (1982)*

- Krenkelse
- Byggeforbud og ekspropriasjonstillatelse
- Hadde vart i 8 og 20 år uten gjennomført ekspropriasjon
- Uforutsigbarheten for grunneierne vektlagt
  - Inngrepet/reguleringen kan over tid utvikle seg til å bli konvensjonsstridig
- «[The Court] finds it natural that, in an area as complex and difficult as that of the development of large cities, the Contracting States should enjoy a wide margin of appreciation in order to implement their town-planning policy. Nevertheless, the Court cannot fail to exercise its power of review and must determine whether the requisite balance was maintained in a manner consonant with the applicants' right to "the peaceful enjoyment of [their] possessions", within the meaning of the first sentence of Article 1 (P1-1).»



# *Allan Jacobsson v. Sweden (1986)*

- Ikke krenkelse
- Byggehindrende regulering forelå allerede ved kjøpet
- Arealplan forbød ny bebyggelse i påvente av ny reguleringsplan
- Måtte vært klar over begrensingene i utnyttelsesmuligheter
  - «the Court considers that the applicant cannot reasonably have been unaware of the state of the law when he bought the property.»
- Kunne fortsette å bo/bruke eiendommen på samme måte som ved kjøpet
  - «Furthermore, he has at all times been able to continue to live on the property on the same conditions as when he bought it.»

# *Hellborg v. Sweden (2006)*

- Krenkelse
- Arvet eiendommen i 1991
- Ønsket deling og oppføring av hus nr 2
- Faren hadde i 1989 søkt om forhåndsgodkjenning
- Forhåndsgodkjenning innvilget i 1992
  - Måtte legges til grunn ved behandling av byggesøknad innen 2 år
- «Etterfølgende» regulering grep inn i godkjenningen
- Berettiget byggeforventning
  - «As to the further issue, concerning the proportionality of the interference, the Court cannot but note that the applicant had a statutory entitlement to a building permit after having been granted a tentative approval and could therefore legitimately entertain an expectation to be able to build a new one-family house on the property.»

# *Skibińscy v. Poland (2006)*

- Krenkelse
- Eiendommen regulert til offentlig vei i 1994
- Reguleringen ble ikke gjennomført/ekspropriasjon ikke foretatt pga manglende økonomi
- Reguleringen bortfalt i 2003
- Når reguleringen ikke ble gjennomført, tjente den ikke allmennhetens interesser
  - «As a result, the de facto blocking of any construction on the property did not serve any immediate or medium-term purpose in the interests of the community.»
- Manglende vurdering av planens gjennomførbarhet innen rimelig tid utgjorde en mangel ved reguleringen
  - «In the Court's view, given that it was uncertain whether the plans of the land development would be implemented in the reasonably near future, this state of affairs disclosed a lack of sufficient diligence in weighing the interests of the owners against the planning needs of the municipality.»
- Eierne hadde ikke innløsningsrett (eller annen mulighet for kompensasjon)
  - «What is more, they did not have any effective entitlement to compensation throughout this period.»

# *Bucziewicz v. Poland (2008)*

- Krenkelse
- Arvet landbrukseiendom som ble regulert til motorvei
- Ikke gjennomført/ekspropriert etter 9 år
- Kunne fortsette å bruke eiendommen, men den var fratatt all økonomisk verdi
  - «... the applicants could continue to use their property for gardening or agricultural purposes, but could not carry out any development.»
  - «As a result of the legal situation of the property, their ownership had been stripped of all economic value.»
  - «In the Court's view, given that it was uncertain when the land development plan adopted in 1992 would be implemented, and in the absence of any reasonable timeframe, this state of affairs, seen as a whole, failed to strike the requisite fair balance between the competing general and individual interests. Consequently, the applicants were required to bear an excessive individual burden.»
- Når reguleringen ikke ble gjennomført, tjente den ikke allmennhetens interesser
  - «As a result, the de facto blocking of any construction on the property did not serve any immediate or medium-term purpose in the interests of the community.»

# *Potomska & Potomski v. Poland (2011)*

- Krenkelse
- Kjøpte tidligere jødisk gravplass
- Ble regulert til historisk verneområde med forbud mot ethvert tiltak
- Statens anførsel om at eierne visste at de kjøpte en historisk gravplass, og dermed måtte forvente restriksjoner, førte ikke frem
  - «In this connection the Court observes that it is not disputed that the applicants bought farming land with a view to building a house on it and that the authorities apparently did not object to that intention at the relevant time.»
- Ingen innløsningsrett
  - «In the context of restrictions on the development of land resulting from a development plan, the availability of a claim to have the property purchased by the authorities is a relevant factor to consider.»
- Ekspropriasjon ville ha vært et mer passende inngrep
  - «The Court considers that in the circumstances of the case the most fitting measure would have been expropriation with payment of compensation or offer of a suitable alternative property.»

# *Matczynski v Poland (2015)*

- Ikke krenkelse
- Kjøpte landbrukseiendom som ble innlemmet i nasjonalpark
- Utviklingsmulighetene var begrenset allerede da eiendommen ble kjøpt
  - «The restrictions preventing the development of the property were already in existence when the applicant acquired it. The Court considers that the applicant knew or should have reasonably known that under the local land development plan in force at the time when he bought the land in question, the property was classified as farmland. He thus could not reasonably have expected that he might obtain a permit to develop it, in particular to construct on it, and must already have accepted the risk on purchase.»
- Større skjønnsmargin ut fra formålet (naturvern)
  - «The Court has, moreover, often reiterated that regional planning and environmental conservation policies, where the community's general interest is pre-eminent, confer on the State a margin of appreciation that is greater than when exclusively civil rights are at stake.»

## *Barcza and others v. Hungary (2016)*

- Krenkelse
- Vernesone for drikkevann ble etablert
- Staten pliktet å innløse/ekspropriere, men dette skjedde først etter ca 10 år
- EMD la vekt på den manglende iverksettelsen av ekspropriasjon kombinert med de sterke rådighetsbegrensingene
  - «Thus, in addition to the detrimental effects of the establishment of a water protection zone on the exercise of their right to property, the applicants were left in a state of uncertainty as to the fate of their plot of land over a long period of time.»
- Krenkelse selv om staten til slutt eksproprierte