



NORGES HØYESTERETT

D O M

avsagt 27. januar 2022 av Høyesterett i avdeling med

dommer Wilhelm Matheson
dommer Aage Thor Falkanger
dommer Wenche Elizabeth Arntzen
dommer Ingvald Falch
dommer Knut Erik Sæther

HR-2022-234-A, (sak nr. 21-072017SIV-HRET)
Anke over Gulating lagmannsretts dom 8. mars 2021

A

B

(advokat Hugo Pedersen Matre)

mot

Staten v/Kommunal- og
distriktsdepartementet

(Regjeringsadvokaten
v/advokat Anne Dalheim Jacobsen – til prøve)

S T E M M E G I V N I N G

(1) Dommer **Sæther:**

Sakens spørsmål og bakgrunn

- (2) Saken gjelder gyldigheten av vedtak om å pålegge to grunneiere som uten tillatelse anla vei i et LNF-område, å foreta retting og betale tvangsmulkt. Spørsmålet i saken er om plan- og bygningsloven gir hjemmel for et slikt vedtak dersom veiltaket også reguleres av annen lovgivning.
- (3) B kjøpte i 2015 Hauglandsvegen 141 i Ytre Arna i Bergen kommune. Eiendommen bestod da av en teig på om lag 20 dekar, for det meste fulldyrket jord og skog samt noe bebygd areal. Naboeiendommen på sørsiden eies av A. Bs eiendom hadde tidligere vært benyttet til landbruksdrift, og begge eiendommene ligger i et område som er regulert til landbruks-, natur og friluftsområde, et såkalt LNF-område.
- (4) B ønsket å satse på sauedrift og hestehold. Hun søkte kommunen om tillatelser til å utføre ulike moderniseringstiltak. Søknadene ble dels innvilget og dels avslått.
- (5) I januar 2018 forela kommunen en bekymringsmelding for B om forhold på eiendommen som kunne være i strid med plan- og bygningsloven. Hun besvarte kommunens henvendelse ved å gjøre rede for blant annet vedlikeholdsarbeider på en eldre traktorvei. En befaring ble gjennomført 31. januar 2018.
- (6) Om lag én måned etter befaringsvarslet kommunen B om at det kunne bli aktuelt å pålegge henne å foreta retting og betale tvangsmulkt. Varselet var begrunnet i flere forhold, blant annet ulovlig etablering og opprusting av vei. A mottok et tilsvarende varsel for anlegg av vei over hans eiendom. Til sammen er veistrekningen 750 meter lang.
- (7) Den 6. juni 2018 påla kommunen med hjemmel i plan- og bygningsloven § 32-3 første ledd B innen to måneder å rette flere ulovlige forhold. Pålegget gjaldt veiltaket, og i tillegg oppføring av to hesteskjul og ulovlige dreneringsarbeider. Veiltaket skulle rettes ved å fjerne tilførte masser og tilbakeføre terrenget til tilstanden før inngrepet. Hun ble også ilagt tvangsmulkt på 5 400 kroner per døgn fra fristens utløp, jf. § 32-5 første ledd. Åtte hundre kroner av mulkten knyttet seg til veiltaket.
- (8) Kommunen ba om å bli underrettet når retting hadde skjedd. Som et alternativ til retting opplyste kommunen i vedtaket om at det kunne søkes om tillatelse til veiltaket – ikke bare etter plan- og bygningsloven, men også etter jordloven. Et tilsvarende vedtak ble 9. august 2018 fattet overfor A, men her ble alternativet om søknad etter jordloven ikke nevnt.
- (9) Vedtakene ble påklaget til Fylkesmannen i Hordaland – nå Statsforvaltaren i Vestland – som forkastet klagen 11. oktober 2018. For Bs del kom Fylkesmannen under henvisning til Rt-2012-110 til at veien var opprustet på en måte som utløste søknadsplikt etter plan- og bygningsloven, mens veien på As eiendom var søknadspliktig fordi den dels var opprustet ved terrenginngrep og dels nyanlagt. Også tvangsmulktene ble opprettholdt.

- (10) B og A tok 27. mai 2019 ut stevning med krav om at Fylkesmannens to vedtak ble kjent ugyldige. Bergen tingrett avsa dom 26. februar 2020 med slik domsslutning:
- «1. Staten v/Kommunal- og moderniseringsdepartementet frifinnes.
2. B og A dømmes én for alle og alle for én til å betale Staten v/Kommunal- og moderniseringsdepartementet kr 107 750 – etthundreogsyvtusensyvhundreogfemti – innen 14 dager etter dommens forkynnelse.»
- (11) Tingretten kom i motsetning til kommunen og Fylkesmannen til at hele veiltaket var å regne som ny søknadspliktig vei etter plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd bokstav l.
- (12) Dommen ble anket til Gulating lagmannsrett. For lagmannsretten ble det også gjort gjeldende at veien er en landbruksvei som ikke er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven, men eventuelt etter forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier (landbruksveiforskriften) § 1-3. Et brudd på søknadsplikten etter landbruksregelverket kunne da ikke sanksjoneres etter plan- og bygningsloven.
- (13) Lagmannsretten forkastet anken i dom 8. mars 2021. Retten stilte seg tvilende til om veien var å regne som en landbruksvei, men tok ikke stilling til det. Søknadsplikt etter plan- og bygningsloven fulgte av at veien var nyetablert, og av at deler av den var i strid med byggegrensen mot vassdrag i kommunens arealplan, jf. § 1-6 andre ledd. Ettersom veien ikke var godkjent som landbruksvei etter landbruksveiforskriften, kom unntaket fra søknadsplikt etter plan- og bygningsloven ikke til anvendelse.
- (14) A og B har anket dommen til Høyesterett. Anken gjelder rettsanvendelsen og saksbehandlingen. Høyesteretts ankeutvalg har tillatt anken fremmet for så vidt gjelder spørsmålet om plan- og bygningsloven kapittel 32 gir hjemmel for pålegg om retting/tilbakeføring og tvangsmulkt for opprusting/nyetablering av vei.
- (15) Norges Bondelag og Norskog, en medlemsorganisasjon for skogeiere med 250 medlemmer, har inngitt et felles skriftlig innlegg etter tvisteloven § 15-8 første ledd bokstav a for å belyse allmenne interesser. Det er for Høyesterett lagt frem enkelte nye bevis, men saken står for det vesentlige i samme stilling som for lagmannsretten.
- (16) Saken er behandlet i fjernmøte etter midlertidig lov om enkelte tilpasninger i prosessregelverket som følge av utbruddet av covid-19 § 3.

Partenes syn på saken

- (17) De ankende parter – B og A – har i korte trekk gjort gjeldende:
- (18) Lagmannsrettens rettsanvendelse er uriktig, og dommen må oppheves.
- (19) Landbruksveiforskriften inneholder egne regler om veiltak i landbruket, inkludert regler om søknadsplikt og ulovlighetsoppfølging. Også plan- og bygningsloven har regler om søknadsplikt for veiltak, men bestemmer at tiltak som blir «tilfredsstillende behandlet etter andre lover» er unntatt fra søknadsplikt, jf. § 20-6. Hvilke tiltak som er unntatt, er fastsatt i byggesaksforskriften § 4-3.

- (20) Byggesaksforskriften har imidlertid ikke tilstrekkelig hjemmel i § 20-6 når den krever at veitiltaket må være «godkjent» etter skogbruksloven eller jordloven for at unntak skal gjelde, jf. § 4-3 bokstav e. Ved vurderingen av hvilket regelsett som gjelder for landbruksveier, må det tas utgangspunkt direkte i § 20-6. Bedømmelsen må skje ut fra de to regelsettenes saklige virkeområde. Ettersom veitiltaket i saken her kan behandles tilfredsstillende etter landbruksveiforskriften og tilhørende lovgivning, kreves det ikke søknad etter plan- og bygningsloven. Da er det heller ikke grunnlag for å følge opp ulovligheter etter denne loven. En slik oppfølging må i stedet skje etter landbruksveiforskriften og dens hjemmelslover. Dette gjelder uavhengig av om det er søkt, nektet eller gitt tillatelse etter landbruksveiforskriften.
- (21) Det er følgelig uriktig rettsanvendelse når lagmannsretten som begrunnelse for at unntaket i § 20-6 jf. byggesaksforskriften § 4-3 bokstav e ikke får anvendelse, viser til at veien «aldri har vært omsøkt eller godkjent av annen offentlig instans».
- (22) Lagmannsretten begikk en saksbehandlingsfeil da den avgjorde at veitiltaket er søknadspliktig også fordi veien er i konflikt med byggegrenser mot vassdrag i kommuneplanens arealdel, jf. plan- og bygningsloven § 1-6 andre ledd. Den forvaltningsmessige behandlingen av saken gjelder utelukkende anlegg og opprusting av veien. Domstolene har ikke adgang til å opprettholde forvaltningens vedtak på et alternativt faktisk og rettslig grunnlag. Dersom Høyesterett likevel skulle ta stilling til om § 1-6 andre ledd utløser søknadsplikt, må vurderingen baseres på kommuneplanens arealdel 2018. Planen gjør unntak fra byggegrensen mot vassdrag, slik at veitiltaket ikke strider mot § 1-6 andre ledd.
- (23) Det faller utenfor henvisningsbeslutningen å avgjøre om veien er en landbruksvei. Subsidiært, for det tilfellet at Høyesterett likevel tar stilling til dette, gjøres det gjeldende at veien er en landbruksvei og derfor ikke søknadspliktig etter plan- og bygningsloven. En eventuell ulovlighetsoppfølging må skje etter landbruksveiforskriften og dens hjemmelslover. Fylkesmannens to vedtak om ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven kapittel 32 må i så fall kjennes ugyldig. Ugyldigheten rammer hele vedtaket mot B, som pålegger en felles tvangsmulkt for flere forhold enn veitiltaket. Det følger av plan- og bygningsloven § 32-10 at sanksjonen samlet sett skal stå i forhold til ulovligheten. Hvis sanksjonen mot veitiltaket er ugyldig, må forvaltningen treffe et nytt vedtak om de øvrige forholdene.
- (24) B og A har lagt ned slik påstand:
- «Prinsipalt
1. Gulating lagmannsretts dom i sak 20-063282ASD-GULA/AVD2 oppheves.
 2. A og B tilkjennes sakskostnader for Høyesterett.
- Subsidiært
1. Fylkesmannen i Hordaland sitt vedtak i sak 2018/11228 av 11. oktober 2018 ovenfor A kjennes ugyldig.

2. Fylkesmannen i Hordaland sitt vedtak i sak 2018/11228 av 11. oktober 2018 ovenfor Malene B kjennes ugyldig.
 3. A og B tilkjennes sakskostnader for alle instanser.»
- (25) Ankemotparten – *staten ved Kommunal- og distriktsdepartementet* – har i korte trekk gjort gjeldende:
- (26) Lagmannsretten har bygget på korrekt rettsanvendelse, og den har heller ikke begått saksbehandlingsfeil.
- (27) Utgangspunktet er at etablering av ny vei er et søknadspliktig tiltak etter plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd bokstav l jf. § 20-2 – alternativt etter bokstav k om vesentlig terrenginngrep ved opprusting av en eksisterende vei.
- (28) Denne søknadsplikten gjelder også for veier i landbruket. Landbruksveier er imidlertid i tillegg omfattet av landbruksveiforskriften, hjemlet i jordloven og skogbruksloven, med en egen godkjenningsordning. Plan- og bygningsloven § 20-6 og byggesaksforskriften § 4-3 samordner regelverkene.
- (29) Paragraf 4-3 første ledd bokstav e gjør unntak fra kravet til saksbehandling etter plan- og bygningsloven for veier som er «godkjent» som landbruksvei etter landbruksveiforskriften. Kravet om at veien må være godkjent har tilstrekkelig hjemmel i plan- og bygningsloven § 20-6. Når forskriften krever at tiltaket skal være godkjent, betyr det ferdigbehandlet med tillatelse etter annet lovverk. I denne saken er det verken søkt eller gitt tillatelse etter landbruksveiforskriften. Unntaket i § 4-3 første ledd bokstav e får derfor ikke anvendelse. Det betyr at plan- og bygningsloven gjelder slik at veitiltaket er søknadspliktig, og oppfølging av ulovligheter kan skje i medhold av kapittel 32.
- (30) Dersom den ankende parts rettsoppfatning skulle vinne frem, gjøres det subsidiært gjeldende at veien uansett reguleres av plan- og bygningsloven fordi den ikke er en landbruksvei. Veitiltaket er dessuten i strid med plan- og bygningsloven § 1-6 slik at unntaket i § 4-3 ikke får anvendelse av den grunn. Henvisningsbeslutningen er ikke til hinder for at Høyesterett tar stilling til dette.
- (31) Den ankende part tar feil når det subsidiært gjøres gjeldende at Fylkesmannens vedtak mot B må oppheves i sin helhet. Tvangsmulkten er utformet slik at det uttrykkelig går frem hvilken del av mulkten som retter seg mot veitiltaket. Selv om den delen av vedtaket skulle være ugyldig, vil resten av vedtaket stå seg.
- (32) Staten ved Kommunal- og distriktsdepartementet har lagt ned slik påstand:
- «1. Anken forkastes.
 2. Staten v/Kommunal- og distriktsdepartementet tilkjennes sakskostnader for Høyesterett.»

Mitt syn på saken

Innledning

- (33) Plan- og bygningsloven er en sektorovergripende lov som gjelder for hele landet og for alle typer tiltak knyttet til fast eiendom, jf. fellesbestemmelsene i kapittel 1. Lovens generelle karakter illustreres også av andre bestemmelser, som for eksempel § 11-7 om kommuneplanens arealdel.
- (34) Et så vidt nedslagsfelt innebærer at loven på mange samfunnsområder virker sammen med en spesialisert sektorlovgivning, slik at det kan være nødvendig eller hensiktsmessig å samordne regelsettene. For enkelte områder har lovgiveren vedtatt særskilte bestemmelser om hvordan samordningen skal skje, for eksempel ved at bare ett av regelsettene får anvendelse på tiltaket.
- (35) Hovedspørsmålet i denne saken knytter seg til tolkningen av samordningsbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 20-6, og den tilhørende byggesaksforskriften § 4-3. Mer presist er spørsmålet om disse reglene i saken her utelukker anvendelse av plan- og bygningsloven § 20-1 jf. § 20-2 om søknadsplikt, og dermed også kapittel 32 om ulovlighetsoppfølging ved brudd på søknadsplikten. Den aktuelle sektorlovgivningen – jordloven, skogbruksloven og den felles landbruksveiforskriften – inneholder ingen tilsvarende bestemmelse om forholdet til plan- og bygningsloven.
- (36) For at samordningsspørsmålet skal komme på spissen, er det en forutsetning at veiltaket i utgangspunktet er regulert i flere lover. Jeg har ikke med det tatt stilling til om veien i saken her må anses som en landbruksvei. Dette er et selvstendig spørsmål som er omstridt mellom partene.

Kort om plan- og bygningslovens regler om tillatelse til tiltak

- (37) Plan- og bygningsloven inneholder regler om søknadspliktige tiltak, blant dem «vesentlige terrenginngrep» og «anlegg av veg», jf. § 20-1 første ledd bokstav k og l.
- (38) Bokstav k om vesentlige terrenginngrep favner vidt, og omfatter også inngrep ved arbeid på en eksisterende vei. Jeg viser til Rt-2012-110, som trekker opp den nedre grensen for søknadsplikt i slike tilfeller.
- (39) Det er på det rene at veiltaket i saken her i utgangspunktet er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven. Enten faller tilfellet inn under bokstav k, eller så faller det inn under bokstav l. Jeg finner ikke grunn til å fravike lagmannsrettens konklusjon om at søknadsplikten følger av bokstav l også for Bs del. Lagmannsretten begikk ikke noen saksbehandlingsfeil ved å anvende en annen rettsregel enn forvaltningen på det samme saksforholdet, jf. Rt-1972-578.
- (40) Etter § 20-2 krever søknadspliktige tiltak at søknad er sendt på forhånd, og at tillatelse deretter er gitt – med mindre unntak følger av § 20-5 eller § 20-6. Den som utfører et søknadspliktig tiltak uten at tillatelse er gitt, handler i strid med loven. Kapittel 32 gir da

hjemmel til å ta i bruk ulike forvaltningssanksjoner, blant annet pålegg om retting etter § 32-3 og tvangsmulkt etter § 32-5.

Nærmere om unntak fra søknadsplikt etter § 20-6

- (41) I plan- og bygningsloven § 20-6 gjøres det unntak fra søknadsplikten for visse tiltak som behandles etter andre lover. Bestemmelsen lyder slik:
- «Tiltak som nevnt i § 20-1, er ikke søknadspliktig dersom tiltaket blir tilfredsstillende behandlet etter andre lover. Departementet skal gi forskrift om hvilke tiltak etter første punktum som er unntatt fra søknadsplikt og hvor langt bestemmelser i loven her gjelder.»
- (42) Hvilke tiltak som er omfattet av unntaket, er utførlig regulert i byggesaksforskriften § 4-3. Sentralt i vår sak står unntaket i første ledd bokstav e:
- «Landbruksveier som er godkjent etter bestemmelser gitt i eller med hjemmel i lov 27. mai 2005 nr. 31 om skogbruk (skogbrukslova) eller lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova).»
- (43) Partene er uenige om hva som skal til for å gjøre unntak etter § 20-6 jf. § 4-3 første ledd bokstav e.
- (44) Ordlyden i § 20-6 støtter ikke A og Bs anførsel om at loven som vilkår for unntak, bare krever at veitiltaket er «tilfredsstillende behandlet etter andre lover». En vanlig språklig forståelse av dette uttrykket tilsier at et kompetent organ må ha vurdert – behandlet – det konkrete tiltaket ut fra annen lovgivning. Dersom det skulle være tilstrekkelig at annen tilfredsstillende lovgivning simpelthen finnes, ville lovgiveren ha ordlagt seg annerledes, for eksempel slik at tiltaket «er tilfredsstillende behandlet i andre lover». Det er heller ikke naturlig å overlate til tiltakshavere selv å ta stilling til om behandlingen etter annen lovgivning er «tilfredsstillende». En slik vurdering er departementet nærmest til å foreta, og da i forskrifts form. Ordlyden støtter med andre ord klart den tolkning som ligger til grunn for lagmannsrettens rettsanvendelse.
- (45) Formuleringen i loven – «blir tilfredsstillende behandlet» – er riktignok noe videre enn forskriften, som krever at tiltaket er «godkjent». Det betyr imidlertid ikke at forskriften på dette punkt savner hjemmel i loven. Paragraf 20-6 annet punktum gir forvaltningen fullmakt til å presisere rekkevidden av unntaket, og som ledd i det bestemte hva som på ulike områder må kreves for at behandlingen etter andre lover skal anses som «tilfredsstillende».
- (46) Paragraf 4-3 viser at departementet har foretatt en slik vurdering, og at den har falt ulikt ut på forskjellige områder. For en rekke tiltak kreves at det er gitt «konsesjon» eller «tillatelse», se blant annet første ledd bokstav b, c, d og f. For andre tiltak kreves det at det er detaljert «avklart i gjeldende reguleringsplan» eller gjennomføres etter bestemmelser i sektorlovgivning, se første ledd bokstav c og andre ledd bokstav b og c. Når departementet har kommet til at det for landbruksveiers del må kreves at behandlingen har resultert i en godkjenning etter landbruksveiforskriften, ligger dette etter mitt syn innenfor ordlyden i forskriftshjemmelen i § 20-6.

- (47) Jeg legger i den forbindelse til at landbruksveiforskriften er utpreget skjønnsmessig, og derfor lite egnet til å avklare om den gjelder for et veiltak uten at landbruksmyndighetene anvender forskriften i en konkret sak. Det er dessuten lagt opp til at landbruksmyndighetene i et vedtak kan sette ulike vilkår for en godkjenning som supplerer forskriften, slik at forskriften og vedtaket til sammen regulerer veiltaket. Etter § 3-3 første ledd kan det settes vilkår om «planleggerkompetanse, linjeføring, teknisk utforming, vedlikehold og miljømessig tilpasning av veien, samt vilkår som begrenser motorisert ferdsel på veien». Forskriftens karakter underbygger derfor etter mitt syn at det stilles krav om godkjenning som et vilkår for å utelukke søknadsprosessen etter plan- og bygningsloven.
- (48) Formålsbetraktninger og lovforarbeider trekker i samme retning som ordlyden i § 20-6. Hovedformålet med samordningen er «å hindre dobbeltbehandling av saker som behandles tilfredsstillende etter annet lovverk», jf. Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) side 316. Dersom det ikke er sendt noen søknad som har blitt behandlet, oppstår ingen dobbeltbehandling som det kan være grunn til å unngå. En samordning har i tillegg som formål å gi en tiltakshaver som allerede har fått tillatelse etter ett regelverk, en avklaring på forholdet til andre regelverk, jf. Rt-2009-638-A avsnitt 62, slik at tiltakshaveren unngår usikkerhet og unødige utgifter. Også dette formålet forutsetter at en godkjenning har blitt gitt etter annet regelverk.
- (49) Samordningsbestemmelsen i § 20-6 og formuleringen «blir tilfredsstillende behandlet etter andre lover» har røtter i plan- og bygningsloven av 1985. Her var forskriftshjemmelen plassert i § 93 annet ledd annet punktum, hvor departementet var gitt kompetanse til å unnta tiltak fra enkelte bestemmelser i loven. Unntaket skulle blant annet gjelde for «landbruksveger behandlet etter forskrift til landbrukslovgivningen», jf. Ot.prp. nr. 39 (1993–1994) side 142. Helt siden 1997 har unntaket knyttet seg til «[l]andbruksveier som er godkjent» etter skogbrukslovgivningen eller jordloven, jf. byggesaksforskriften fra 1997 § 5 første ledd nr. 4 og, etter at forskriften ble endret i 2003, § 7 nr. 1 bokstav d.
- (50) Ved forberedelsen av 2008-loven foreslo Bygningslovutvalget å videreføre forskriftshjemmelen i § 93 annet ledd, men slik at kjernen i unntaket ble presisert i selve loven, jf. NOU 2005: 12 side 495. Departementet sluttet seg til forslaget, jf. Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) side 67, og uttalte i den forbindelse:
- «Den generelle bestemmelsen [om unntak fra søknadsplikt] er foreslått flyttet fra saksbehandlingsforskriften til loven, mens den konkrete angivelsen av hvilke tiltak dette omfatter fortsatt skal stå i forskrift. Dette gjelder tiltak som er vurdert i forhold til viktige samfunnshensyn, og som enten er avklart i plan, konsesjonsbehandlet eller godkjent av annen offentlig instans med hjemmel i annet lovverk, og hvor det dermed ikke er behov for saksbehandling etter plan- og bygningsloven i tillegg.»
- (51) Lovforarbeidene tilsier altså at byggesaksforskriften § 4-3 første ledd bokstav e ligger godt innenfor den fullmakten lovgiveren har villet gi. Det samme følger av forarbeidene til jordloven og skogbruksloven som omtaler samordningsspørsmålet og knytter unntaket til veier som er «godkjende» eller man har «fått løyve til», se henholdsvis Ot.prp. nr. 72 Om lov om jord (1993–1994) side 49 og Ot.prp. nr. 28 Om lov om skogbruk (2004–2005) side 57.
- (52) B og A har til støtte for sitt syn vist til en dom avsagt av Agder lagmannsrett 1. februar 2016. Saksforholdet i den saken lå noe annerledes an enn i vår sak. Tiltakshaveren hadde

søkt om å få anlegge vei, men fikk avslag etter landbruksveiforskriften. Søknaden ble sendt og avslaget gitt etter at tiltaket var gjennomført. Lagmannsretten kom til at parten i en slik situasjon ikke hadde opptrådt i strid med plan- og bygningsloven, med den følge at den loven ikke ga grunnlag for tvangsmulkt. Hvilken betydning det hadde at det i utgangspunktet gjaldt en selvstendig søknadsplikt også etter plan- og bygningsloven, gikk retten ikke inn på. Jeg legger ikke særlig vekt på avgjørelsen.

- (53) Det er imidlertid også vist til en tolkningsuttalelse 18. desember 2014 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som jeg finner grunn til å komme noe nærmere inn på. Publiserte tolkningsuttalelser fra fagdepartementer kan ha rettskildemessig betydning ikke bare i kraft av sin argumentasjonsverdi, men også fordi de vanligvis virker normerende for hvordan regelverket blir praktisert.
- (54) Departementet ble spurt om det er mulig «å vedta overtredelsesgebyr etter plan- og bygningsloven dersom en tiltakshaver har bygd en landbruksvei uten tillatelse». I svaret heter det blant annet:
- «Regelverket må forstås slik at dersom tiltaket oppfyller forskrift om veier for landbruksformål sine vilkår for å anses som en landbruksvei, vil tiltaket være unntatt fra byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven. Overtredelsesgebyr etter pbl. § 32-8 og byggesaksforskriften kapittel 16 kan ilegges for tiltak som er i strid med krav i denne loven, for eksempel at nødvendig tillatelse ikke forelå (...). Hvis tillatelse etter pbl ikke er nødvendig fordi tiltaket er unntatt fra krav om søknad, kan overtredelsesgebyr ikke ilegges. Bygging av landbruksvei uten tillatelse etter plan- og bygningsloven vil ikke medføre at sanksjonsmidlene, herunder overtredelsesgebyr, vil kunne brukes selv om tiltaket er søknadspliktig etter forskrift om veier for landbruksformål.»
- (55) Det er ikke helt klart hvordan uttalelsen skal forstås, men jeg leser den slik at dersom veitiltaket oppfyller vilkårene for å være en landbruksvei etter landbruksveiforskriften, vil det i seg selv være tilstrekkelig til å utelukke søknadsplikt og anvendelse av sanksjoner etter plan- og bygningsloven. Det går ikke frem av uttalelsen at unntaket krever at veitiltaket er godkjent eller på annen måte behandlet av myndighetene etter landbruksveiforskriften. Slik har uttalelsen også blitt oppfattet av Norsk Bondelag og Norskog, ifølge innlegget deres i saken her.
- (56) Staten har for Høyesterett opplyst at bakgrunnen for henvendelsen til departementet var en sak der en vei var anlagt uten tillatelse, men som i ettertid hadde blitt godkjent etter landbruksveiforskriften. En slik forutsetning kan muligens tilsi at departementet i første punktum i det jeg har sitert, brukte ordet «oppfyller» som synonym for «godkjent etter». Hva som var bakgrunnen for henvendelsen, er imidlertid ikke tilgjengelig for den som gjør seg kjent med uttalelsen på Lovdata.
- (57) I møtet med en klar ordlyd og entydige lovforarbeider, slik min gjennomgang har vist, kan uttalelsen uansett ikke tillegges noen større vekt. Det må gjelde selv om staten ikke konkret har tilbakevist at forvaltningspraksis er i samsvar med uttalelsen.
- (58) I lys av dette rettskildebildet finner jeg ikke grunn til å gå inn på ulike reelle hensyn som partene har påberopt til støtte for sine respektive syn.

- (59) Jeg har på denne bakgrunn kommet til at plan- og bygningsloven § 20-6 jf. byggesaksforskriften § 4-3 første ledd bokstav e, må forstås slik at en vei må være behandlet og godkjent etter landbruksveiforskriften for at veiltaket skal være unntatt fra plan- og bygningslovens regler om søknadsplikt etter § 20-2 jf. § 20-1. Når slik godkjenning ikke foreligger, som i saken her, er tiltaket gjennomført i strid med lovens bestemmelser, og kapittel 32 om ulovlighetsoppfølging, inkludert § 32-3 om retting og § 32-5 om tvangsmulkt, får dermed anvendelse. Lagmannsrettens rettsanvendelse er derfor riktig.
- (60) Det er etter dette ikke nødvendig å ta stilling til om også plan- og bygningsloven § 1-6 andre ledd må lede til at tiltaket er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven.
- (61) Ut fra mitt syn på lovtolkningsspørsmålet er det heller ikke grunn til å behandle spørsmålet om veien må anses som en landbruksvei etter landbruksveiforskriften.

Konklusjon og sakskostnader

- (62) Anken har ikke ført frem. Staten ved Kommunal- og distriktsdepartementet har da krav på å få erstattet sine sakskostnader for Høyesterett på 140 825 kroner, jf. tvisteloven § 20-2 første ledd. Jeg mener det ikke er grunn til å gjøre unntak fra denne hovedregelen.
- (63) Jeg stemmer for denne

D O M :

1. Anken forkastes.
 2. I sakskostnader for Høyesterett betaler B og A én for begge og begge for én til staten ved Kommunal- og distriktsdepartementet 140 825 – etthundreogførtitusenåttehundreogtjuefem – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av denne dom.
- (64) Dommer **Falch:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende.
- (65) Dommer **Falkanger:** Likeså.
- (66) Dommer **Arntzen:** Likeså.
- (67) Dommer **Matheson:** Likeså.

(68) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

1. Anken forkastes.
2. I sakskostnader for Høyesterett betaler B og A én for begge og begge for én til staten ved Kommunal- og distriktsdepartementet
140 825 – etthundreogførtitusenåttehundreogtjuefem – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av denne dom.