



## FOLLO OG NORDRE ØSTFOLD TINGRETT

### KJENNELSE

---

**Avsagt:** 24.01.2023 i Follo og Nordre Østfold tingrett, Ski  
**Sak nr.:** 23-003915TVI-TFNO/TSKI  
**Dommer:** Dommerfullmektig m/alm.fullmakt Helge Aanensen Kleven  
**Saken gjelder:** Etterfølgende muntlig forhandling – tvl. § 32-8

---

Ole Kristen Karlsrud

Advokatfullmektig Thorbjørn August  
Kringlebotn Borlaug,  
Advokat Peder Landfald

**mot**

Naturvernforbundet i Oslo og Akershus

Advokat Christian Fredrik Galtung  
v/advokatfullmektig Oda Elise Wang  
Andersen

## KJENNELSE

Saken gjelder midlertidig forføyning ovenfor pågående anleggsarbeider iverksatt i henhold til Nordre Follo kommunes vedtak 26. oktober 2022.

Retten mottok 20. desember 2022 begjæring om midlertidig forføyning fra Naturvernforbundet i Oslo og Akershus v/styreleder Nikolai Norman og styremedlem Randi Wilhelmsen (heretter "**NOA**"). Saksøkte var Ole Kristen Karlsrud (heretter "**saksøkte**"). Retten tok begjæringen til følge og avsa 21. desember 2022 kjennelse med følgende slutning:

- 1. Ole Kristen Karlsrud pålegges umiddelbart å stanse pågående anleggsarbeider iverksatt i henhold til Nordre Follo kommunes vedtak av 26.10.2022, inntil 3 – tre – uker etter det tidspunkt klagebehandlingen av Nordre Follo kommunes vedtak av 26.10.2022 er endelig, eller inntil annet blir fastsatt av domstolene.*
- 2. Ole Kristen Karlsrud betaler 3057 – tretusenogfemtisju – kroner i sakskostnader til Naturvernforbundet i Oslo og Akershus innen 2 – to – uker etter forkynning av denne kjennelsen.*

Avgjørelsen ble i samsvar med tvisteloven § 32-7 annet ledd avsagt uten forutgående muntlig forhandling, og uten at saksøkte var hørt på annen måte i sakens anledning. Den 30. desember 2022 begjærte saksøkte ved sin prosessfullmektige, advokat Peder Landfald prinsipielt ned påstand om at rettens kjennelse av 21. desember oppheves, subsidiært etterfølgende muntlig forhandling, jf. tvisteloven § 32-8.

Under henvisning til at adgangen til opphevelse antas å være subsidiært til adgangen til anke eller etterfølgende muntlig forhandlinger, foreslo retten i brev av 2. januar 2023 at etterfølgende muntlig forhandlinger i saken avholdes 13. eller 17. januar 2023. Etter tilbakemelding fra partene ble muntlig forhandling berammet til 17. januar 2023.

Muntlig forhandling ble deretter avholdt 17. januar 2023. Saksøkers møte ved [hvem som møter fra naturvernforbundet], samt deres prosessfullmektige, Advokat Christian Fredrik Galtung v/advokatfullmektig Oda Elise Wang Andersen. Saksøkte møtte sammen med sin prosessfullmektige, advokat Peder Landfald og rettslig medhjelper advokatfullmektig Thorbjørn August Kringlebotn Borlaug. Det ble avgitt en partsforklaring, og en vitneforklaring. Om bevisførselen for øvrig, vises det til rettsboken.

### **Sakens bakgrunn:**

Saksøkte søkte 22. september 2021 Nordre Follo kommune (heretter "**kommunen**") om å bygge til sammen mer enn 6,4 km vei på eiendommen Karlsrud, gnr. 96 bnr. 2 og 6 i Nordre Follo kommune (heretter "**eiendommen**"). Oppdatert søknad, med tilhørende veiplan ble imidlertid inngitt 7. juli 2022. Tiltaket ligger i marka og omfattes derfor av markaloven.

Det omsøkte veianlegget utgjør til sammen ca. 5,30 km vei. 4,45 km er oppgradering av eksisterende landbruksvei og 0,85 km er ny landbruksvei. I søknadens punkt 6 er det krysset av for at miljøverdiene «*naturmangfold*», «*kulturminner*» og «*friluftsliv*» er registrert. Videre er det opplyst i søknaden at ombyggingen at ombyggingen medfører en heving av veiklassen til landbruksveiklasse 3, og at det er krysset av for at endringen omfatter veiens bæreevne, kurvatur, stigning, snuplass og velteplass, se s. 2.

Kommunen fattet deretter 29. september 2022, vedtak om å tillate veitiltaket etter markaloven § 14 (2), jf. § 7. I vedtakets saksfremstilling fremgår det at det dreier seg om en «*søknad om enkel oppgradering og vedlikehold av traktorvei*». Kommunen la deretter til grunn at det dreier seg om et landbrukstiltak, og fremhevet at tiltaket derfor ikke er i strid med gjeldende planverk ettersom «*Kommuneplanens arealdel fastsetter at området tiltaket ligger i skal benyttes til LNF-formål. Kommuneplanen oppstiller ingen materielle regler for denne typen tiltak, og kommunens behandling av søknaden er derfor begrenset til å kontrollere at tiltaket er i samsvar med arealformålet.*» Det ble ved vedtaket ikke vurdert om tiltaket utløste plankravet i plan- og bygningsloven § 12-1 (3).

Kommunedirektøren anbefalte deretter 30. september 2022 at skogsbilveien skulle tillates etter landbruksveiforskriften. I tråd med kommunedirektørens tillatelse vedtok kommunen ved sitt utvalg for klima, teknikk og miljø den 26. oktober 2022 å gi tillatelse til «*ombygging av 4,45 km av eksisterende traktorveier til skogsbilvei, og nybygging av 0,85 km skogsbilvei på eiendommen Karlsrud i Nordre Follo kommune*». Søknaden ble behandlet etter forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksvei (FOR-2015-05-28-550), som er hjemlet i jordloven og skogbrukslova, samt naturmangfoldloven.

Vedtaket ble deretter påklaget av NOA 31. oktober 2022. Det ble samtidig begjært utsatt iverksettelse av vedtaket etter forvaltningsloven § 42. Klagen ble blant annet begrunnet med at kommunen ikke har gjennomført korrekt planbehandling etter plan- og bygningsloven, og at «*den nødvendige reguleringsplan skal behandles i h.t. markalovens § 7,2. ledd som innebærer krav til stadfestelse i departementet basert på Klima- og miljødepartementets vurdering av tiltakets forenlighet med markalovens formål*».

Kommunen v/ Follo landbrukskontor ba deretter Statsforvalteren i Oslo og Viken om en uttalelse vedrørende «*krav om reguleringsplan for å godkjenne landbruksveier*». Statsforvalteren besvarte henvendelsen 5. desember 2022. Her heter det blant annet:

*«Det følger av plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd andre punktum, at en reguleringsplan får rettslig virkning for tiltak som er søknadspliktige etter plan- og bygningsloven. Landbruksveier er unntatt fra søknadsplikten, jf. plan- og bygningsloven § 20-6 og byggesaksforskriften § 4-3 bokstav e. Så lenge en veisøknad skal behandles etter landbruksveiforskriften og ikke etter plan- og bygningsloven, får en reguleringsplan derfor ingen rettslig betydning. Kommunen kan heller ikke uten særskilt hjemmel innføre søknadsplikt i plan.»*

Statsforvalteren gjennomgikk deretter markaloven § 7, forarbeidene til loven, en uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling, og Sivilombudets sak 2017/142 (SOM-2017-142). Statsforvalteren oppsummerte slik:

*«Verken plan- og bygningsloven (pbl.) § 12 eller markaloven § 7 gir hjemmel for å stille krav om reguleringsplan for tiltak som ikke er søknadspliktige etter loven. [...] Behovet for unntaket i § 7 fra byggeforbudet, er ikke lenger til stede. [...] Søknadsbehandlingen av landbruksveier etter markaloven § 14 andre ledd består i å ta stilling til om veien er et landbrukstiltak.»*

Kommunen avslo deretter 8. desember 2022, NOAs begjæring om utsatt iverksettelse (bilag 3 til begjæringen). I vurderingen ble det blant annet trukket frem at «[d]et meste av veien er planlagt lagt i eksisterende gammel veitrase» og at det ikke er dokumentert fare for tap av eller skade på spesielt sårbar natur. Kommunen viste videre til at dersom konklusjonen etter klagebehandling blir at det *skulle* vært utarbeidet reguleringsplan, er det «likevel tvilsomt om det vil medføre at byggetillatelsen Karlsrud har fått, skal settes til side», under henvisning til Rt-2002-683.

Etter en helhetlig, foreløpig avveining av de ulike momentene i saken, kom kommunen derfor til at vedtaket kunne iverksettes før klagen er behandlet. NOA begjærte derfor beslutningen fra kommunen omgjort samme dato, og varslet også om søksmål/midlertidig forføyning dersom omgjøring ikke ble bekreftet innen 15. desember 2022.

Ved avgjørelse av 13. desember ble begjæringen ikke tatt til følge, og kommunen fastholdt sin beslutning. NOA begjærte derfor midlertidig forføyning for Follo og Nordre Østfold tingrett 19. desember 2022. For øvrig informasjon om sakens bakgrunn vises det til det som ellers fremgår av rettens kjennelse av 21. desember 2022.

#### **NOA har i hovedsak anført følgende:**

Vilkårene for midlertidig forføyning foreligger ettersom NOA både har sannsynliggjort et «krav» og en «sikringsgrunn», jf. tvisteloven § 34-1 og 34-2. Det foreligger heller ikke noe «åpenbart misforhold» mellom ulempene en midlertidig forføyning påfører saksøkte, og NOAs interesse i å få en midlertidig forføyning.

Kommunens vedtak av 26. oktober 2022 er ugyldig som følge av manglende behandling av plan – og bygningsloven § 12-1 (3). Det er anført ugyldighet på to grunnlag. For det første at vedtaket mangler nødvendig lovhjemmel. For det andre at vedtaket uansett lider av saksbehandlingsfeil som medfører ugyldighet.

Plan- og bygningsloven § 12-1 (3) bestemmer at «[f]or gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, kreves det reguleringsplan. Tillatelse etter § 20-2, jf. 21-4 for slike tiltak, kan ikke gis før det foreligger reguleringsplan. Krav til reguleringsplan gjelder ikke for konsesjonspliktige

*anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven».*

Bestemmelsen rammer kommunens myndighetsutøvelse, og fastsetter at fravær av reguleringsplan vil være til hinder for gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak, samt ethvert tiltak *«som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn»*. Det er imidlertid gitt unntak fra kravet om reguleringsplan for anlegg til produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven, jf. bestemmelsens tredje punktum. Dette fordi alle fordeler og ulemper avveies og vurderes ved konsesjonsbehandlingen ved slike tiltak, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 249.

Det er ingen andre unntak fra reguleringsplikten. Reguleringsplikten er derfor ikke begrenset til søknadspliktige tiltak etter plan- og bygningsloven § 20-2, slik saksøkte synes å anføre. En slik tolkning er hverken forenelig med lovens system og ordlyden i plan- og bygningsloven § 12-1 (3). En slik forståelse ville også gjort unntaket § 12-1 (3) tredje punktum overflødig, noe som heller ikke er forenlig med lovgivers intensjon. Som en konsekvens gjelder derfor plan- og bygningslovens plandel fortsatt fullt ut for tiltak som er unntatt søknadsplikt etter plan- og bygningslovens § 20-6, jf. SAK10 § 4-3. Skogsbilveier og andre slike unntatte tiltak er følgelig kun unntatt plan- og bygningslovens byggesaksdel.

NOAs standpunkt om at reguleringsplikten også gjelder for skogsbilveier har støtte i juridisk teori, jf. blant annet NIBR-rapport 2020:1 s. 54-55, Wang Larsen, *Karnovs lovkommentar til Jordlova*, note 1 til § 2 og Eriksen i *lovkommentar til markaloven*, § 7 (1) nr. 1, rettsdata.no, note 29. Samtlige av disse forfatterne tar til orde for at landbruksveier som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, er omfattet av plankravet i § 12-1 (3). Tilsvarende synspunkt er også gitt for akvakulturanlegg, som i likhet med landbruksveier er unntatt plankravet etter plan- og bygningsloven § 20-6, jf. SAK10 § 4-3, jf. Myklebust (2021), *Rettslege rammer for oppgåvefordeling mellom planstyresmakter og akvakulturstyresmakter*, punkt 17.1.4.

Saksøkte har heller ikke vist til omfattende og entydig forvaltningspraksis som underbygger synspunktet om at plan- og bygningslovens § 12-1 (3) ikke kommer til anvendelse for skogsbilveier. Selv om det skulle foreligge slik praksis må denne uansett tillegges begrenset rettskildemessig vekt, sett opp mot bestemmelsens klare ordlyden og de tydelige uttalelsene i juridisk teori.

Etter NOAs syn vil det planlagte veiltaket og dets konsekvenser medføre vesentlige endringer i det bestående miljøet, slik at plankravet i pbl. § 12-1 (3) gjelder. Veiprojekt vil medføre omfattende naturinngrep flere steder, og oppgraderingen til veiklasse 3 vil medføre større terrenginngrep. Videre innebærer prosjektet omfattende anleggsvirksomhet i et friluftsområde, og det må sees særlig hen til at tiltaket skal gjennomføres i marka, jf. markaloven § 1.

Prosjektets omfang sammenholdt med det klare behovet for en grundig behandling av nye omfattende tiltak i Marka– før tiltaket gjennomføres – medfører at kommunen hadde en plikt til å regulere før tillatelse ble gitt. Ettersom kommunen ikke har vedtatt noen reguleringsplan som regulerer saksøktets tiltak, er kommunens tillatelse gitt i strid med plan – og bygningsloven § 12-1 (3).

Kommunens vedtak er derfor ugyldig som følge av manglende lovhjemmel, og er følgelig heftet med en materiell kompetansemangel som må medføre ugyldighet, jf. blant annet Rt-2002-19. Det er heller ikke tvilsomt at vedtaket kan endres til saksøktets ugunst. Vedtaket ble fattet i oktober 2022, og saksøkte har visst om NOAs klager. Innrettelsen til saksøkte kan derfor ikke tillegges betydelig vekt, jf. blant annet HR-2016-2017.

Vedtaket lider uansett av en saksbehandlingsfeil som medfører ugyldighet, ettersom kommunen tatt et uriktig rettslig utgangspunkt ved ikke å vurdere om tiltaket utløser reguleringsplikten § 12-1 (3). Det bemerkes i denne forbindelse at forvaltningsloven § 41 ikke stille krav om sannsynlighetsovervekt for at feilen ha fått betydning. Det vil være tilstrekkelig med en ikke helt fjerntliggende mulighet, jf. Rt-2009-661.

I herværende sak har kommunen feilaktig unnlatt å vurdere om det omsøkte tiltaket utløser en reguleringsplikt etter plan- og bygningsloven. Dersom kommunen hadde foretatt tilstrekkelig grundige vurderinger av planspørsmålet, er det en ikke helt fjernt-liggende mulighet for at kommunen måtte avslått Karlsruks søknad i påvente av en vedtatt reguleringsplan. Det vises til kommunens forslag til ny kommuneplan § 2.1, hvor det er lagt opp til at planplikten inntre for betydelig mindre omfattende veiprosjekter i Marka.

Det er derfor svært sannsynlig at vedtaket ville fått et annet innhold dersom spørsmålet ble planbehandlet. Konsekvensen av planplikten er at de særlige reglene for kommunal planbehandling i Marka aktualiseres, jf. markaloven § 6 og § 7. Det følger av de nevnte bestemmelsene at det må innhentes tillatelse fra Klima- og miljødepartementet før kommunen igangsetter arbeid med en reguleringsplan vedrørende Marka, og at eventuell endelige reguleringsplan må stadfestes av departementet før den får rettsvirkning etter plan- og bygningsloven. Kommunens saksbehandlingsfeil har derfor et slikt alvor at vedtaket må anses ugyldig.

Ovennevnte medfører at NOA har sannsynliggjort et «krav». Videre er det også sannsynliggjort sikringsgrunn ettersom saksøkte har påbegynt veiarbeidene til tross for at klagebehandlingen av vedtaket fortsatt pågår. Videre veiarbeid vil derfor kunne medføre rettsstridige inngrep i natur- og miljø som ikke vil kunne repareres og/eller tilbakestilles. Det vises i denne forbindelse til blant annet til LB-2012-13032 og LB-2018-14677.

Skade og/eller ulempene saksøkte blir påført ved en forføyningen står heller ikke i et «åpenbart misforhold» til den interesse NOA har i at forføyningen blir besluttet. Vilåret innebærer at det eksisterer en høy terskel dersom vilkårene for forføyning først er oppfylt, og NOAs interesser er å forhindre et rettsstridig, irreversibelt og ikke-reparerbart inngrep.

Saksøktes ulemper er derimot utelukkende økonomiske, som etter rettspraksis skal tillegges beskjeden vekt, jf. blant annet LB-2018-14667. Saksøkte har også igangsatt arbeidene etter egen risiko, og både saksøkte og innleid entreprenør har en tapsbegrensningsplikt. Eventuelt tap er heller ikke tilstrekkelig dokumentert. Hensyntatt at NOA tok ut begjæring to dager etter klagefristens utløp, må derfor saksøkte selv bære de økonomiske konsekvensene av igangsetting.

Det er følgelig intet «åpenbart misforhold» etter tvisteloven § 34-1 (2), og det er heller ikke grunnlag for å kreve sikkerhetsstillelse, jf. tvisteloven § 34-2, ettersom forføyningen bygger på bestemmelser som ivaretar miljøhensyn.

#### **NOAs påstand:**

1. *Ole Kristen Karlsrud pålegges umiddelbart å stanse pågående anleggsarbeider iverksatt i henhold til Nordre Follo kommunes vedtak 26.10.2022, inntil vedtakets gyldighet er rettskraftig avgjort.*
2. *Naturvernforbundet i Oslo og Akershus tilkjennes sakens omkostninger.*

#### **Saksøkte har i hovedsak anført følgende:**

Rettens kjennelse av 21. desember 2022 må oppheves. Det bestrides at hovedkravet og sikringsgrunn er sannsynliggjort. Det foreligger heller ikke fare ved opphold, og en midlertidig forføyning vil være uforholdsmessig, sett hen til ulempene en forføyning vil medføre for saksøkte.

Plan- og bygningsloven § 12-1 (3) stiller kun krav om reguleringsplan for tiltak som skal behandles etter plan- og bygningsloven. Bestemmelsen hjemler avslag på søknader som skal behandles etter plan- og bygningsloven kapittel 20, dersom tiltaket er av en slik art at det kreves reguleringsplan. Landbruksveier er et eksempel på et tiltak som eksplisitt er unntatt behandling etter plan- og bygningsloven § 20-6, fordi slike tiltak blir behandlet etter landbruksveiforskriften.

Plan- og bygningsloven § 12-1 (3) er en videreføring av plan- og bygningsloven av 1985 § 23. Av tidligere lovs forarbeider er det klart at unnlattelse av å oppfylle reguleringsplikten før lovendringen i 1989 ikke hadde noen rettsvirkning, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 228. Ved lovendringen i 1989 ble dette endret. Plan- og bygningsloven av 1985 § 23 – som tilsvarer dagens § 20-2 – fikk da følgende ordlyd:

*«Det skal utarbeides reguleringsplan for de områder i kommunen hvor det er bestemt i arealdelen at utbygging m.v. bare kan skje etter slik plan og for områder hvor det skal gjennomføres større bygge- og anleggsarbeider. Tillatelse etter § 93 kan ikke gis for større bygge- og anleggsarbeider før det foreligger reguleringsplan.»*

Ved lovendringen ble det 1989 ble det altså lovfestet materielt krav om reguleringsplan ved «*større bygge og anleggsarbeider*» for å kunne gi byggetillatelse.

Endringen ble begrunnet med behov for å gi bestemmelsen rettsvirkning, slik at søknader kunne avslås hvis det ikke forelå reguleringsplan, jf. Ot.prp. nr. 51 (1987-88). Virkningen ble imidlertid kun gjort gjeldende for tiltak som var søknadspliktige etter § 93, slik det er etter dagens bestemmelse i § 12-1 (3). At denne bestemmelsen er en videreføring av tidligere lovs § 23 nr. 1 følger av forarbeidene. Rettsvirkningen er således begrenset til de tillatelser som gis etter plan- og bygningsloven. For tiltak som er unntatt søknadsplikt følger det derimot ingen rettsvirkning av at kommunen har unnlatt å utarbeide reguleringsplan – eller unnlatt å vurdere om tiltaket stiller krav til reguleringsplan.

At reguleringsplan ikke er et krav for å gi tillatelse til saker som etter loven er unntatt byggesaksbehandling underbygges videre av lovforarbeider, rettspraksis og teori. Innjord/Zimmermann (2020), *Plan- og bygningsloven med kommentarer*, anfører blant annet at for øvrige tiltak som er unntatt søknadsplikt etter plan- og bygningsloven § 20-2, jf. § 20-6, vil problemstillingen i forhold til plankravet for større bygge- og anleggstiltak være likt som etter loven av 1985. Det vil si at kravet om reguleringsplan for større bygge- og anleggstiltak ikke gir selvstendig grunnlag for å stanse gjennomføringen av tiltak som etter lov og forskrift er unntatt søknadsplikt, jf. s. 306.

Byggesaksforskriften § 4-3 (heretter "**SAK10**") viser at lovgiver ha tatt et bevist valg med hensyn til hvilke tiltak som krever reguleringsplan før tillatelse kan gis. Tyrén, *Plan- og bygningsloven, kommentarutgave, kommentarer til § 12-1 tredje ledd andre punktum*, har samme syn som Innjord/Zimmermann, og anfører at det kun er større tiltak som krever tillatelse etter § 20-2 som kan nektes i påvente av reguleringsplan.

Samme forståelse er også lagt til grunn i Rt-2009-354, der Høyesterett uttaler at «*[u]t fra lovens ord og sammenhengen må § 23 nr. 1 første ledd andre punktum forstås slik at bare tiltak som er søknadspliktige etter § 93, forutsetter reguleringsplan før tillatelse kan gis*», og at «*[s]terke reelle grunner tilsier også at § 23 nr. 1 første ledd andre punktum ikke får anvendelse i forhold til tiltakshaver som etter forskriften § 7 ikke omfattes av plan- og bygningsloven kapittel XV*».

Ovennevnte innebærer at både lovforarbeider, rettspraksis og juridisk teori underbygger at reguleringsplan ikke er et krav for å gi tillatelse til saker som er unntatt byggesaksbehandling etter loven. Det er heller ikke noen plikt til å vurdere om det er behov for reguleringsplan i disse sakene. Den eneste kilden som taler mot ovennevnte forståelse er kildene fra juridisk teori vist til av NOA, hvor synspunktet ikke er underbygget av øvrige rettskilder.

Krav om reguleringsplan i § 12-1 (3) er derfor ikke et materielt vilkår for tillatelse til nybygging og ombygging av en landbruksvei. Tvert imot kan manglende reguleringsplan for tiltaket ikke brukes som en begrunnelse for å nekte tiltaket ettersom vilkårene i plan- og bygningsloven § 1-6 er oppfylt, og det er gitt tillatelse etter landbruksveiforskriften slik at kravene til å unnta tiltaket fra søknadsplikt etter § 20-2 er oppfylt, jf. § 20-6 og SAK10 4-3 første ledd. Tillatelsen gitt av kommunen er derfor gyldig.



At landbruksveier er unntatt reguleringsplanplikt er for øvrig velbegrunnet. Plan- og bygningsloven § 20-6 fastsetter at det ikke er søknadsplikt etter loven for saker som blir «tilfredsstillende» behandlet etter annet lovverk. Dette for å hindre dobbeltbehandling av saker som behandles tilfredsstillende etter annet lovverk, jf. Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) punkt 27.4.

Lovgiver har ansett landbruksveier for å bli tilfredsstillende behandlet etter annet lovverk ettersom det foretas en omfattende saksbehandling forut for godkjenning etter landbruksvegforskriften. En reguleringsplansplikt vil derfor vil innebære en unødvendig dobbeltbehandling, som vil være uheldig utfra ressurs hensyn for både søker og forvaltningen. Saksbehandlingsreglene i plan – og bygningslovens plandel som skal sikre grundig og demokratisk beslutningsprosess ivaretas også tilstrekkelig av landbruksvegforskriften, og det tosporede systemet som NOA hevder må legges til grunn vil være svært vanskelig praktisere og samordne, samt avvike fra nåværende forvaltningspraksis. Dette underbygger at kommunen ikke har hatt noen reguleringsplikt, og at vedtaket ikke beheftet med noen saksbehandlingsfeil.

Selv om det skulle ha vært et krav om reguleringsplan, har denne feilen uansett ikke hatt betydning for vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41. Det har vært en omfattende saksbehandling etter landbruksveiforskriften som overlapper reguleringsplan. Saksøktens søknad har blitt sendt på høring til alle relevante høringsinstanser, og berørte parter og andre har fått anledning til å komme med uttalelser. Tiltaket er også justert for å ta hensyn til viktige naturforekomster, og det har vært en demokratisk beslutningsprosess.

NOA har uansett ikke sannsynliggjort at de materielle vilkårene etter § 12-1 (3) er oppfylt. Det er ingen dokumentasjon eller vitneførsel som underbygger at tiltaket vil ha «vesentlige virkninger for miljø og samfunn» som skulle utløst reguleringsplikt. Kommunen har derimot gjennomført samme vurdering uten å identifisere miljøverdier, viktige naturtyper, kulturminner, mv. som berøres, uten å finne noen slike vesentlige virkninger.

Tiltaket beskrives også av kommunen som et «moderat terrenginngrep», og forutsatt en reguleringsplikt er det vanskelig å tro at det ikke vil gis tillatelse slik kommunen selv har konkludert med etter NOAs anmodning om utsatt iverksettelse 8. desember 2022. Vurderingen etter plan- og bygningsloven § 12-3 er riktignok et rettsanvendelsesskjønn, men domstolene må vise betydelig tilbakeholdenhet med å overprøve planmyndighetenes faglige vurderinger av når tiltak medfører at reguleringsplan er nødvendig, jf. Rt-2009-354.

Videre vil en manglende tillatelse til å bygge landbruksvei i realiteten medføre et vern av skogen for saksøkte som han måtte ha tålt erstatningsfritt, ettersom det ikke er mulig å avvirke skog på en hensiktsmessig måte uten skogsbilvei, især ettersom vitnet har redegjort for at manglende vei vil medføre at 50% av saksøktens skog ikke vil være drivverdig.

Det foreligger heller ikke «fare ved opphold», jf. tvisteloven § 34-2 (2). Det er derfor ikke grunnlag for å beslutte midlertidig sikring selv om feilen ikke er sannsynliggjort.

NOAs hovedkrav om ugyldighet bygger alene på et synspunkt i juridisk teori, noe som ikke er tilstrekkelig grad av sannsynlighet. Vedtaket har også betydelige konsekvenser for saksøkte ettersom han får et økonomisk tap på 25 000 kroner per dag for kostnader til entreprenør, samt tap av inntekter på vedsalg. Det er også usikkert om en ny avtale med entreprenøren kan inngås på samme vilkår, især grunnet prisstigningen for slike tjenester.

Saksøkte har også stor interesse i å gjennomføre en forsert avvirkning av døende skog i vinter. Dette fordrer utbedring av veien. Det vises i denne forbindelse til at Viken Skog SA anbefaler forsert avvikling, og denne bør skje så raskt som mulig. Det er også mye tørkeskadet skog, som både kan gi økonomisk tap og økt forekomst av barkbiller. Veibygging vil derfor gi miljøgevinster, og det er begrensede konsekvenser for både NOA og naturen ettersom det er et moderat terrenginngrep etter kommunens vurdering, og det ikke er påvist miljøverdier, kulturminner, naturtyper mv., som berøres av veien. Det er heller ikke mulig å pålegge NOA å stille sikkerhet for saksøktes økonomiske tap, jf. tvisteloven § 34-2.

Det foreligger heller ikke sikringsgrunn etter tvisteloven § 34-1 (1) bokstav b. Selv om et hovedkrav er sannsynliggjort, vil ikke gjennomføring medføre «*vesentlig skade eller ulempe*». Det ligger allerede en eksisterende trasé som berøres, og en oppgradering av denne oppfyller ikke vilkåret. Tiltaket innebærer heller ingen sprengning eller andre irreversible inngrep, og tilkjørte masser kan fjernes. Dersom vedtaket kjennes ugyldig kan derfor veien fjernes. Kommunen har også vurdert at ingen spesielle miljøverdier som blir berørt, og at tiltaket medfører «*moderate terrenginngrep*». NOA har på sin side ikke dokumentert eller sannsynliggjort miljøpåvirkninger. Tvert imot er det dokumentert at gjennomføring av midlertidig forføyning vil kunne medføre vesentlige skader og ulemper. Lovlig kjøring på eksisterende trasé vil medføre et betydelig terrenginngrep, hindre forsering av døende skog og øke risikoen for barkbiller.

En midlertidig forføyning vil videre være uforholdsmessig ettersom skaden saksøkte blir påført står i et «*åpenbart misforhold*» til den interesse NOA har i at forføyning blir besluttet. Det må ved denne vurderingen tas i betraktning at det ikke er hjemmel for å pålegge NOA sikkerhetsstillelse, og at saksøkte har begrenset mulighet for å kreve erstatning, jf. tvisteloven §§ 34-2 og 32-11 (1). En forføyning påfører også saksøkte et økonomisk tap og forhindrer han i å gjennomføre anbefalte forsert avvirkning. Manglende hogst vil også medføre minst ett års forsinkelse. Sett i lys av tiltaket er vurdert til å medføre begrensede naturinngrep, samt at NOAs interesse i å oppnå rettsavklaring av sin forståelse av plan- og bygningsloven kan oppnås ved ordinær klagebehandling og eventuelt ordinært søksmål om vedtakets gyldighet, er en forføyning uforholdsmessig.

#### **Saksøktes påstand:**

1. *Begjæringen tas ikke til følge, og tingrettens kjennelse av 21. desember 2022 i sak nr. 22-185391TVI-TFNO/TSKI om umiddelbar stans av pågående anleggsarbeider, oppheves*
2. *Ole Kristen Karlsrud tilkjennes sakskostnader.*

## **Rettenns vurdering:**

### **1. Innledning**

Ved rettens kjennelse av 21. desember 2022 ble saksøkte pålagt å umiddelbart stanse pågående anleggsarbeider iverksatt i henhold til kommunens vedtak av 26. oktober 2022. Saksøkte har begjært etterfølgende muntlig forhandling, jf. tvisteloven § 32-8. Retten kan i herværende kjennelse helt eller delvis opprettholde, endre eller oppheve den tidligere avgjørelsen. Det skal følgelig foretas en ny vurdering med hensyn til om saksøker har sannsynliggjort så vel hovedkrav som sikringsgrunn, men denne gangen etter kontradiksjon.

Retten skal således ta stilling til om begjæring om midlertidig forføyning skal tas til følge eller ikke, i sistnevnte tilfelle med den konsekvens at midlertidig forføyning besluttet i sak 22-185391TVI-TFNOK/TSKI oppheves.

For å få en reell prøving av begjæringen og forføyningen som er besluttet, er det avgjørende at rettens kjennelse etter muntlig forhandling avsies meget raskt. Retten viser til at den midlertidige forføyningen medfører betydelige kostnader for saksøkte, og at det er tidskritisk å få gjennomført eventuell hogst før hogstperioden avsluttes. Retten har derfor lagt særlig vekt på at avgjørelsen må treffes snarest mulig, og dette har hatt en viss innvirkning på omfanget av kjennelsesgrunnene.

Retten legger til grunn at NOA som forening har søksmålsinteresse, jf. tvisteloven § 1-4, og dette er heller ikke bestridt. I rettsaker mellom private kan domstolene prøve gyldigheten av forvaltningsavgjørelser prejudisielt, jf. Rt-1985-743

Ved begjæring om midlertidig forføyning er det to hovedvilkår som vanligvis må være oppfylt. Det må som hovedregel sannsynliggjøres at det foreligger et hovedkrav og det må alltid sannsynliggjøres at det foreligger sikringsgrunn, jf. tvisteloven § 34-2. Retten vil i det følgende først drøfte om det foreligger et hovedkrav, før det deretter vil vurderes om det foreligger en sikringsgrunn. Avslutningsvis vil det foretas en interesseavveining mellom den skade og ulempe som saksøkte blir påført, mot saksøkerens interesse i at det blir besluttet midlertidig forføyning.

### **2. Har NOA sannsynliggjort et hovedkrav?**

NOA har anført at det er sannsynliggjort et hovedkrav, under henvisning til at kommunens vedtak av 26. oktober 2022 er ugyldig. For det første fordi vedtaket mangler nødvendig lovhjemmel. For det andre fordi kommunens vedtak lider av en saksbehandlingsfeil som medfører ugyldighet. Saksøkte kan derfor ikke rettmessig starte omsøkte veiarbeider.

Begge nevnte ugyldighetsgrunnlag er overordnet begrunnet i kommunens manglende vurdering av reguleringsplikten i plan- og bygningsloven ("**pbl**") § 12-1 (3). Partene er imidlertid uenige om bestemmelsens krav til reguleringsplan kommer til anvendelse ved bygging/oppgradering av en landbruksvei som i herværende tilfelle. Retten vil i derfor innledningsvis vurdere hvorvidt reguleringsplikten i pbl. § 12-1 (3) kommer til anvendelse.

## **2.1 Gjelder plan- og bygningsloven § 12-3 (1) for landbruksveier?**

Pbl. § 12-1 (3) oppstiller en generell reguleringsplikt for «*alle større bygge- og anleggstiltak*», samt andre tiltak som «*kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn*». Bestemmelsen slår også fast at det ikke kan gis tillatelse til tiltak uten at reguleringsplan foreligger, der loven krever reguleringsplan.

Det avgjørende etter bestemmelsens ordlyd er virkningen av tiltaket. Plikten til reguleringsplan er etter ordlyden generell, og underbygger at pbl. er sektorovergripende lov. Et eventuelt unntak fra reguleringsplikten krever derfor et rettslig grunnlag. Et slikt eksplisitt grunnlag fremgår av bestemmelsens tredje ledd siste setning, som bestemmer at krav til reguleringsplan ikke gjelder «*for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energi-loven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven*».

Bestemmelsen oppstiller etter sin ordlyd ingen andre unntak fra reguleringsplikten. Øvrige unntak må derfor være oppstilt i enten pbl, eller i den enkelte særlov. Saksøkte har anført at landbruksveier er unntatt kravet om reguleringsplan i § 12-1 (3), fordi slik reguleringsplan ikke er noe materielt vilkår for tillatelse til nybygging og ombygging av landbruksvei. Det stilles derfor ikke noe krav til reguleringsplan for saksøktes omsøkte tiltak.

Som støtte for dette synet har saksøkte blant annet vist til at landbruksveier er unntatt søknadsplikt etter lovens byggesaksdel, jf. § 20-6, jf. SAK10 § 4-3 første ledd bokstav e, og at lovgiver derfor har ansett at landbruksveier blir «*tilfredsstillende*» behandlet etter landbruksveiforskriften. Saksøkte har i denne forbindelse vist til juridisk teori, hvor det tas til orde for at reguleringsplan ikke er et krav for å gi tillatelse til saker som er unntatt byggesaksbehandling etter pbl, jf. blant annet Innjord/Zimmermann (2020), *Plan- og bygningsloven med kommentarer* s. 306. Det er også anført at et tilsvarende syn fremgår av rettspraksis, jf. blant annet Rt-2009-354.

Retten har ikke funnet noen formell tolkningsuttalelse fra hverken Landbruks – og matdepartementet eller Kommunal– og moderniseringsdepartementet som tar stilling til spørsmålet om reguleringsplikten for landbruksveier. Landbruks- og matdepartementet synes likevel å ha lagt til grunn at det er landbruksveiforskriften som regulerer bygging av landbruksveier, og at det ikke inntreer noen reguleringsplikt ettersom bygging av landbruksveier blant annet ikke vil være i strid med arealformålet LNF-R, jf. blant annet *Normaler for bygging av landbruksveier – med byggebeskrivelse 2013*, utgitt av LMD og landbruksdirektoratet og Holth (2021), *Klimarett. Internasjonal, europeisk og norsk klimarett mot 2030*, s. 423.

Forvaltningspraksis synes også å være at kravet om reguleringsplan etter pbl. § 12-1 tredje ledd ikke gjelder for veier som behandles etter landbruksveiforskriften, jf. blant annet Wang Larsen (2021), *Karnovs lovkommentar til Jordlova § 2*, note 1. Dette ble også bekreftet av vitnet Yngve Holth, som forklarte at et slikt krav vil fremstå som et nytt krav for aktører i norsk skogsindustri. At kravet ikke skal gjelde har etter rettens syn også gode

grunner for seg utfra et ressurs hensyn, ettersom behandlingen etter landbruksforskriften er forholdsvis omfattende, og til dels overlappende med reguleringsplansprosessen.

Til tross for ovennevnte forvaltningspraksis, og at behandlingen etter landbruksveiforskriften sikrer en grundig og demokratisk beslutningsprosess ettersom den til dels overlapper med reguleringsplansprosessen, er det etter rettens syn vanskelig å legge til grunn en rettsforståelse som innebærer at kravet om reguleringsplan etter § 12-1 (3) ikke gjelder for veier skogsbilveier som behandles etter landbruksveiforskriften.

Reguleringsplanplikten i pbl. § 12-1 (3) gjelder på tvers av sektorlovgivningen, og det er ingen unntak fra denne plikten for landbruksveier verken i plan- og bygningsloven eller landbruksveiforskriften, tilsvarende unntaket for energiltak mv. i pbl. § 12-1 (3) siste setning. Heller ikke lovene som hjemler landbruksveiforskriften – jordlova og skogbrukslova – hjemler noe slikt unntak fra reguleringsplikten for landbruksveier.

I mangel av et eksplisitt unntak fra reguleringsplanplikten for landbruksveier, er det etter rettens syn nærliggende å legge til grunn at vurderingen av planplikten må ta utgangspunkt i pbl. § 12-1 (3) – altså om tiltaket utgjør et «*større bygge- og anleggstiltak*». En annen forståelse vil etter rettens syn være lite samsvar med både bestemmelsens ordlyd og lovens system. Dette fordi en slik forståelse i praksis vil svekke plan- og bygningslovens sektorovergrepene virkning, samt til dels gjøre det eksplisitte unntaket i § 12-1 (3) overflødig.

At landbruksveier er unntatt lovens byggesaksdel, kan etter rettens syn derfor ikke få betydning. Det er unntak fra reguleringsplikt som krever begrunnelse, ikke reguleringsplikten som følger av loven. Riktignok fremgår det av litteratur, forarbeider og rettspraksis vist til av saksøkte, at kravet om reguleringsplan for større bygge – og anleggstiltak ikke gir selvstendig grunnlag for å stanse gjennomføringen av tiltak som ved lov eller forskrift er unntatt søknadsplikt, jf. blant annet Innjord/Zimmermann (2020) s. 306 og Rt-2009-354.

Etter rettens syn må imidlertid ikke planplikten sammenblandes med spørsmålet om kommunen har hjemmel til å stanse gjennomføringen av et tiltak hvor tillatelse er gitt etter et annet lovverk. Planplikten skal fortsatt følges opp av offentlige myndigheter. At en kommune eksempelvis ikke vil kunne stanse gjennomføringen av et tiltak – som forut for at en tillatelse ble gitt etter særlovgivning skulle vært behandlet med reguleringsplan – er selvfølgelig svært uheldig. Det endrer likevel ikke det faktum at kommunen har hatt en reguleringsplikt. Retten viser også til at et slikt syn også finner støtte i juridisk teori, jf. blant annet NIBR-rapport 2020:17 s. 54- 55:

Landbruksveier faller riktignok i utgangspunktet innenfor tiltak som lovlig kan gjennomføres i LNF-områder. Bygging av landbruksveien innenfor LNF-området er altså ikke i seg selv i strid med planformålet. En slutning om at dette medfører at det ikke inntreer noen reguleringsplikt for landbruksveier – slik landbruks- og matdepartementet synes å legge til grunn – synes etter rettens syn å mangle rettslig forankring. Det er tiltaket som eventuelt vil utløse en reguleringsplikt, og reguleringsplikten er ikke betinget av at bygging vil være

i strid med plan. Reguleringsplikten har følgelig ingen sammenheng med arealformålet et område er avsatt til, jf. slik det også redegjøres for i Holth (2021) s. 423.

Grunnet ovennevnte er rettens syn at reguleringsplanplikten i pbl. § 12-1 (3) også gjelder for landbruksveier. Retten bemerker i denne forbindelse at selv om forvaltningspraksis til dels synes å legge til grunn at det ikke er noen reguleringsplikt for landbruksveier, kan ikke denne tillegges vesentlig vekt ettersom forvaltningspraksisen synes å være lite forenlig med rettskildebilde for øvrig, jf. HR-2017-1851-A og Høgberg/Sunde (2019), *Juridisk metode og tenkemåte*, s. 149.

## **2.2 Kommer plan- og bygningsloven § 12-1 (3) til anvendelse på det omsøkte tiltaket**

Konklusjonen i punkt 2.1 innebærer at plankravet i pbl. § 12-1 (3) også gjelder for landbruksveier. Dette innebærer at dersom saksøktes veitiltak er et «*større bygge- og anleggstiltak*», og/eller et «*annet tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn*», har kommunen hatt en reguleringsplikt.

Hvorvidt noe utgjør et «*større bygge- og anleggstiltak*» eller et «*annet tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn*», må avgjøres på en konkret vurdering av forholdene på stedet, størrelsen på tiltaket og hvilke hensyn som gjør seg gjeldende i området. Av forarbeidene, Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 228, fremgår det følgende:

*«Visse tiltak vil alene i kraft av størrelsen utløse reguleringsplikt. I andre tilfeller kan tiltak som ikke i seg selv er så store, men der virkningene for omgivelsene er omfattende eller usikre, føre til reguleringsplikt. Dette kan være aktuelt for tiltak som plasseres i sårbare områder med f.eks. særlig verdifullt kultur- eller naturlandskap, områder som er preget av bevaringsverdig bebyggelse eller på annen måte har særlig vernekarakter [...]»*

I Rt-2009-354 la videre Høyesterett til grunn at spørsmålet om hva som ligger i «*større bygge- og anleggstiltak*» er et rettsanvendelsesskjønn, samtidig som det ble gitt uttrykk for at domstolene må vise «*betydelig tilbakeholdenhet med å overprøve planmyndighetens faglige vurderinger av når tiltak medfører at reguleringsplan er nødvendig*».

Etter rettens syn er det ikke tvilsomt at saksøktes veitiltak er et «*større bygge- og anleggstiltak*». Sentralt ved rettens vurdering er det faktum at saksøktes veitiltak er plassert i marka, som er et område av særlig vernekarakter, jf. blant annet markaloven § 1. Tiltaket medfører riktignok kun moderate terrenginngrep, og retten er enig med saksøkte om at det ikke er påvist at tiltaket vil få vesentlige virkninger for «*miljø og samfunn*» ettersom kommunens relativt betydelige undersøkelser viser at ingen viktige miljøverdier, naturtyper mv. påvirkes av tiltaket.

Hensyntatt at tiltaket er i marka, strekker seg over flere kilometer, og innebærer betydelig tilkjøring av masse, må imidlertid tiltaket etter rettens syn anses som et «*større bygge – og anleggstiltak*». Retten bemerker i denne forbindelse at kommunen i sin beslutning av 8.

desember 2022 ikke direkte vurderer om dette vilkåret er oppfylt, men vurderer at dersom det hadde vært krav til reguleringsplan, ville det sannsynligvis blitt gitt tillatelse uansett. Retten har derfor ikke overprøvd planmyndighetens faglige vurdering, når den vurderer tiltaket til å være et «*større bygge – og anleggstiltak*»

### 2.3 Hva er konsekvensen av kommunens manglende planregulering?

Ovennevnte medfører at kommunen har forsømt sin reguleringsplikt etter pbl. § 12-1 (3), og således begått en saksbehandlingsfeil. NOA har anført at denne saksbehandlingsfeilen gjør at vedtaket mangler nødvendig lovhjemmel, og derfor er beheftet med en materiell kompetansemangel som medfører ugyldighet.

Forvaltningsrettens klare utgangspunkt er at materielle kompetansemangler ved vedtak, som hovedregel medfører ugyldighet, jf. blant annet Rt-2002-19 og HR-2016-2017-A. Retten er imidlertid ikke enig med NOA om at den manglende reguleringsplanen er en materiell kompetansemangel.

Etter pbl. § 12-1 (3) andre setning fremgår det at «*[t]illatelse etter § 20-2, jf. 21-4 for slike tiltak, kan ikke gis før det foreligger reguleringsplan*». Bestemmelsen i § 20-2 regulerer søknadsplikt, og bestemmer at tiltak «*som nevnt i § 20-1, kan ikke utføres uten at søknad på forhånd er sendt kommunen og den deretter har gitt tillatelse, med mindre unntak følger av §§ 20-5[...]*».

Etter rettens syn tilsier ovennevnte bestemmelser at det bare er søknadspliktige tiltak som krever reguleringsplan før tillatelse kan gis. Et slikt synspunkt finner også støtte i rettspraksis og teori. Retten viser i denne forbindelse til Rt-2009-354 (premiss 57), samt at flere forfattere av juridisk teori har fremhevet at reguleringsplan ikke er et krav for å gi tillatelse for tiltak unntatt byggesaksbehandling og at manglende reguleringsplan for slike tiltak ikke kan benyttes som begrunnelse for å nekte tillatelse, jf. blant annet Innjord/Zimmermann (2020), s. 306, og Tyrén (2022), *Plan- og bygningsloven – kommentarutgave*, kommentarer til § 12-1 (3).

Ettersom det ikke er tvilsomt at saksøktes landbruksvei er unntatt søknadsplikt etter lovens byggesaksdel, jf. § 20-6, jf. SAK10 § 4-3 første ledd bokstav e), var ikke reguleringsplan et materielt vilkår for at kommunen kunne gi saksøktes veiltak tillatelse. At dette innebærer en rettstilstand der kommuner i praksis vil kunne gi tillatelse til et vedtak unntatt byggesaksbehandling selv om de har forsømt sin reguleringsplansplikt, er selvfølgelig uheldig. Etter rettens syn kan imidlertid ikke dette medføre at reguleringsplan må anses som et materielt vilkår for å gi tillatelse til slike vedtak, gitt uttalelsene om dette rettspraksis og teori.

NOA har imidlertid anført kommunens manglende vurdering av reguleringsplikten i § 12-1 (3), uansett må utgjøre en saksbehandlingsfeil som medfører ugyldighet. Etter forvaltningsloven § 41 vil et forvaltningsvedtak heftet med en saksbehandlingsfeil likevel være gyldig

*«når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold».*

Ovennevnte vilkår innebærer ikke et krav om sannsynlighetsovervekt for at feilen har fått betydning. Det er etter rettspraksis tilstrekkelig med en *«ikke helt fjerntliggende mulighet»*. Vurderingen vil bero på de konkrete forhold i saken, herunder hvilke feil som er begått og vedtakets karakter. Der saksbehandlingsfeilen har ledet til mangelfullt eller uriktig avgjørelsesgrunnlag på et punkt av betydning for vedtaket, eller feilen på annen måte innebærer tilsidesettelse av grunnleggende fordringer til forsvarlig behandling, skal det etter rettspraksis gjennomgående nokså lite til for at feilen skal anses å ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. blant annet Rt-2017-2247-A og Rt-2009-661.

Etter ovennevnte rettspraksis skal det altså ikke mye til. Det må likevel ut fra de konkrete forholdene i saken – bevissituasjonen – være en reell mulighet for at feilen har fått betydning for vedtakets innhold.

Markaloven § 6 første ledd bestemmer at *«igangsetting av arbeid med arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan som vedrører Marka, krever tillatelse av departementet»*. Videre fremgår det av markaloven § 7 annet ledd at *«kommunens endelige vedtak om arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan som åpner for tiltak [...] skal bare stadfestet dersom tiltakene etter departementets syn lar seg forene med lovens formål»*.

Ovennevnte bestemmelser fastsetter at en reguleringsplan må løftes til statlig nivå før kommunen igangsetter arbeid med en reguleringsplan vedrørende Marka, og at eventuell endelige reguleringsplan må stadfestes av departementet for å få rettsvirkning etter pbl. Sammenhold med de interesser som for øvrig skal ivaretas gjennom reguleringsplanplikten i § 12-1 (3), kan dette tilsi at kommunens saksbehandlingsfeil i herværende tilfelle, har hatt betydning for vedtakets innhold.

Etter rettens syn kan det imidlertid ikke tas for gitt at de hensyn og interesser som skal ivaretas gjennom reguleringsplansplikt, i en konkret sak ikke også kan ivaretas innenfor rammene av en behandling etter sektorlovgivningen. Dette må særlig gjelde i de tilfeller der behandlingen etter sektorlovgivningen bærer likhetstrekk med reguleringsplanprosessen. Retten viser i denne forbindelse til at Høyesterett har lagt en tilsvarende forståelse til grunn for planbehandling, der vedtak er fattet til tross for manglende oppfyllelse av kravet til konsekvensutredning, jf. blant annet HR-2017-2247-A og Rt-2009-661.

Kommunens vedtak har vært utsatt for omfattende saksbehandling etter landbruksveiforskriften, som etter rettens syn bærer store likhetstrekk med en reguleringsplanprosess. Riktignok er prosessen noe forenklet, men saksøktes søknad har blant annet vært sent på høring til alle relevante høringsinstanser, og berørte parter og andre fått anledning til å komme med uttalelser forut for vedtaket, herunder NOA. Saksbehandlingsreglene i pbl. – som skal sikre en grundig og demokratisk beslutningsprosess – er etter rettens syn derfor i stor grad ivaretatt av landbruksvegforskriften. Det nevnes i denne forbindelse at en rekke



andre berørte parter og interessenter har stilt seg positive til veiltaket, og de positive virkninger det vil ha for blant annet fremkommelighet i området.

Tiltaket har også i blitt justert for å ta hensyn til viktige naturforekomster i løpet av saksbehandlingen, og det er etter 4 befaringer ikke avdekket at veiltaket vil ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Slik det fremstår for retten har derimot disse undersøkelsene avdekket at veiltaket vil ha positive miljøkonsekvenser, ettersom en manglende bygging blant annet vil medføre at døende/tørkeskadet skog ikke vil kunne tas ut, med tilhørende risiko for barkbiller. I tillegg vil veibyggingen medføre at saksøkte vil kunne utføre tømmertransport med tømmerbiler, noe som vil være langt mer skånsomt enn de terrenggående skogsmaskinene saksøkte lovlig vil kunne benytte. Dette fordi slik terrengkjøring er vurdert til å kunne resultere i kjøreskader og forringede miljøverdier.

Kommunen har også vurdert at det sannsynligvis ville blitt gitt tillatelse for saksøktes veiltak, selv om det stilles krav til utarbeidelse av reguleringsplan. Riktignok er denne vurderingen knapp, men slik det fremstår for retten er kommunens konklusjon korrekt. Av den fremlagte dokumentasjonen fremgår det klart at det ikke har vært noe alternativ å avslå søknaden grunnet de negative konsekvensene et slikt avslag vil ha for hensiktsmessig utnyttelse av områdets skogressurser og miljø.

Retten kan derfor ikke se at det er sannsynliggjort noen reell mulighet at en planbehandling ville medført at vedtaket fikk et annet innhold og/eller medført at tillatelse for veiltaket ikke ville blitt gitt. Kommunens saksbehandlingsfeil har derfor ikke «*virket bestemmende på vedtakets innhold*», jf. forvaltningsloven § 41. NOA har derfor ikke sannsynliggjort at det foreligger et materielt hovedkrav etter tvisteloven § 34-2 (1).

#### **2.4 Foreligger det «fare ved opphold», jf. tvisteloven § 34-2 (2)?**

Selv om det ikke er sannsynliggjort et materielt hovedkrav, kan det besluttes midlertidig forføyning «*[d]ersom det er fare ved opphold*», jf. tvisteloven § 34-2 (2). Hvorvidt vilkåret er oppfylt beror på en konkret vurdering av hvor stor grad av sannsynlighet som foreligger, konsekvenser for partene og om det er mulig å avbøte saksøktes skade ved å stille vilkår om sikkerhet, jf. Ot.prp. nr. 65 (1990-1991) s. 293.

Etter rettens syn er ikke sannsynliggjort «*fare ved opphold*». Som redegjort for ovenfor, er det etter rettens syn ikke sannsynliggjort at kommunens vedtak er beheftet med en saksbehandlingsfeil som medfører ugyldighet. Etter rettens syn er det derfor også en liten sannsynlighet for at videre veiarbeid vil representere et rettstridig inngrep i natur og miljø. Videre er det – som anført at begge parter – ikke hjemmel for å pålegge NOA å stille sikkerhet, jf. tvisteloven § 34-2.

Sammenholdt med at en eventuell midlertidig forføyning vil medføre et økonomisk tap for saksøkte, samt forhindre en forsert avvirking av skogen med tilhørende potensielle negative miljøkonsekvenser, er det etter rettens syn ikke «*fare ved opphold*». Retten

bemerket i denne forbindelse at også samfunnsmessige hensyn kan tillegges vekt ved vurderingen om «fare for opphold», jf. blant annet Rt-1981-432 og Flock (2011) s. 114.

### **3. Avslutning og sakskostnader:**

På bakgrunn av det ovenstående tas ikke Noas begjæring om midlertidig forføyning til følge, med den konsekvens at rettens kjennelse av 21. desember 2022 i sak nr. 22-185391TVI-TFNOK/TSKI oppheves.

Saksøkte har følgelig vunnet saken fullt ut, og skal etter hovedregelen tilkjennes rimelige og nødvendige sakskostnader, jf. tvisteloven § 20-2 (1), jf. § 20-5 (1). Retten har vurdert, men kan ikke se at unntaksbestemmelsene i tvisteloven §§ 20-2, 20-3 og 20-4 kan komme til anvendelse. Ved bedømmelsen av sakskostnader skal saken sees under ett når det er begjært etterfølgende muntlige forhandlinger, jf. bl.a. Rt-2011-289.

Saksøkte har fremlagt en sakskostnadsoppgave på totalt 391 775 kroner. Av kostnadene er 373 900 kroner salærkostnader, mens 17 875 kroner er utlegg til reise og vitner. Salæret som kreves dekket er ekskludert merverdiavgift, da saksøker har fradragsrett for dette i sin virksomhet. Salæret er beregnet ut fra et samlet timeforbruk på 114,5 timer.

NOA har anført at salæret er høyt, og må reduseres da det overgår det som kan anses som rimelig og nødvendig. NOA har på sin side fremlagt en sakskostnadsoppgave på 171 000 kroner, beregnet ut fra et samlet timeforbruk på 69 timer. Kostnadene er ekskludert merverdiavgift, ettersom også NOA har fradragsrett for dette. Det fremgår videre av NOAs korrigerede sakskostnadsoppgave, at saksøker har kommet frem til at motparten ikke bør kreves for et høyere beløp enn 98 000 kroner. Dette fordi prosessfullmektigen kun har prosedert en retts sak tidligere.

Saksøkte fikk ved rettsmøtet slutt anledning til å kommentere NOAs innsigelser til sakskostnadskravet. Retten varslet i denne forbindelse også saksøkte at retten vurderte en salærnedsettelse, og at det ikke ville bli sendt ytterligere varsel om dette. Selv om retten er enig med saksøkte om at sakens karakter og kompleksitet nødvendiggjør sakskostnader av en viss størrelse, er rettens syn at saksøktes salærkrav fremstår noe høyt. Etter rettens syn har derfor ikke antallet advokattimer vært nødvendig for saksøkte, selv om saksøkte etter rettens syn må tilkjennes noe høyere timeantall en saksøkte.

Saksøktes salær reduseres derfor skjønnsmessig til 250 000 kroner, ekskl. mva. Etter rettens syn fremstår imidlertid utleggsutgiftene til reise og vitner som rimelige og nødvendige. Disse kostnadene beløper seg til 17 875 kroner. Sakskostnadene fastsettes etter dette til 267 875 kroner.

## SLUTNING

1. Naturvernforbundet i Oslo og Akershus begjæring om midlertidig forføyning tas ikke til følge, og tingrettens kjennelse av 21. desember 2022 i sak nr. 22-185391TVI-TFNO/TSKI om umiddelbar stans av pågående anleggsarbeider, oppheves
2. Naturvernforbundet i Oslo og Akershus betaler 267 875 – tohundreogsekstisjutusenåttehundreogsyttifem – kroner til Ole Kristen Karlsrud innen 2 – to – uker etter forkynning av denne kjennelsen.

Retten hevet

Helge Aanensen Kleven

Veiledning om ankeadgangen i sivile saker vedlegges.

## Veiledning om anke i sivile saker

I sivile saker er det reglene i tvisteloven kapitler 29 og 30 som gjelder for anke. Reglene for anke over dommer, anke over kjennelser og anke over beslutninger er litt ulike. Nedenfor finner du mer informasjon og veiledning om reglene.

### Ankefrist og gebyr

Fristen for å anke er én måned fra den dagen avgjørelsen ble gjort kjent for deg, hvis ikke retten har fastsatt en annen frist. Disse periodene tas ikke med når fristen beregnes (rettsferie):

- fra og med siste lørdag før palmesøndag til og med annen påskedag
- fra og med 1. juli til og med 15. august
- fra og med 24. desember til og med 3. januar

Den som anker, må betale behandlingsgebyr. Du kan få mer informasjon om gebyret fra den domstolen som har behandlet saken.

### Hva må ankeerklæringen inneholde?

I ankeerklæringen må du nevne

- hvilken avgjørelse du anker
- hvilken domstol du anker til
- navn og adresse på parter, stedfortredere og prosessfullmektiger
- hva du mener er feil med den avgjørelsen som er tatt
- den faktiske og rettslige begrunnelsen for at det foreligger feil
- hvilke nye fakta, bevis eller rettslige begrunnelser du vil legge fram
- om anken gjelder hele avgjørelsen eller bare deler av den
- det kravet ankesaken gjelder, og hvilket resultat du krever
- grunnlaget for at retten kan behandle anken, dersom det har vært tvil om det
- hvordan du mener at anken skal behandles videre

### Hvis du vil anke en tingrettsdom til lagmannsretten

Dommer fra tingretten kan ankes til lagmannsretten. Du kan anke en dom hvis du mener det er

- feil i de faktiske forholdene som retten har beskrevet i dommen
- feil i rettsanvendelsen (at loven er tolket feil)
- feil i saksbehandlingen

Hvis du ønsker å anke, må du sende en skriftlig ankeerklæring til den tingretten som har behandlet saken. Hvis du fører saken selv uten advokat, kan du møte opp i tingretten og anke muntlig. Retten kan tillate at også prosessfullmektiger som ikke er advokater, anker muntlig.

Det er vanligvis en muntlig forhandling i lagmannsretten som avgjør en anke over en dom. I ankebehandlingen skal lagmannsretten konsentrere seg om de delene av tingrettens avgjørelse som er omtvistet, og som det er knyttet tvil til.

Lagmannsretten kan nekte å behandle en anke hvis den kommer til at det er klart at dommen fra tingretten ikke vil bli endret. I tillegg kan retten nekte å behandle noen krav eller ankegrunner, selv om resten av anken blir behandlet.

### Retten til å anke er begrenset i saker som gjelder formuesverdi under 250 000 kroner

Hvis anken gjelder en formuesverdi under 250 000 kroner, kreves det samtykke fra lagmannsretten for at anken skal kunne bli behandlet.

Når lagmannsretten vurderer om den skal gi samtykke, legger den vekt på

- sakens karakter
- partenes behov for å få saken prøvd på nytt
- om det ser ut til å være svakheter ved den avgjørelsen som er anket, eller ved behandlingen av saken

### Hvis du vil anke en tingretts kjennelse eller beslutning til lagmannsretten

En *kjennelse* kan du som hovedregel anke på grunn av

- feil i de faktiske forholdene som retten har beskrevet i kjennelsen
- feil i rettsanvendelsen (at loven er tolket feil)
- feil i saksbehandlingen

Kjennelser som gjelder saksbehandlingen, og som er tatt på bakgrunn av skjønn, kan bare ankes dersom du mener at skjønnsutøvelsen er uforsvarlig eller klart urimelig.

En *beslutning* kan du bare anke hvis du mener

- at retten ikke hadde rett til å ta denne typen avgjørelse på det lovgrunnlaget, eller
- at avgjørelsen åpenbart er uforsvarlig eller urimelig

Hvis tingretten har avsagt dom i saken, kan tingrettens avgjørelser om saksbehandlingen ikke ankes særskilt. Da kan dommen isteden ankes på grunnlag av feil i saksbehandlingen.

Kjennelser og beslutninger anker du til den tingretten som har avsagt avgjørelsen. Anken avgjøres normalt ved kjennelse etter skriftlig behandling i lagmannsretten.

### **Hvis du vil anke lagmannsrettens avgjørelse til Høyesterett**

Høyesterett er ankeinstans for lagmannsrettens avgjørelser.

Anke til Høyesterett over *dommer* krever alltid samtykke fra Høyesteretts ankeutvalg. Samtykke gis bare når anken gjelder spørsmål som har betydning utover den aktuelle saken, eller det av andre grunner er særlig viktig å få saken behandlet av Høyesterett. Anke over dommer avgjøres normalt etter muntlig forhandling.

Høyesteretts ankeutvalg kan nekte å ta anker over *kjennelser* og *beslutninger* til behandling dersom anken ikke reiser spørsmål av betydning utover den aktuelle saken, og heller ikke andre hensyn taler for at anken bør prøves. Anken kan også nektes fremmet dersom den reiser omfattende bevisspørsmål.

Når en anke over kjennelser og beslutninger i tingretten er avgjort ved kjennelse i lagmannsretten, kan avgjørelsen som hovedregel ikke ankes videre til Høyesterett.

Anke over lagmannsrettens kjennelser og beslutninger avgjøres normalt etter skriftlig behandling i Høyesteretts ankeutvalg.