



Eidsivating lagmannsrett - Kjennelse - LE-2023-22977

Instans	Eidsivating lagmannsrett – Kjennelse
Dato	2023-02-28
Publisert	LE-2023-22977
Stikkord	Sivilprosess. Midlertidig forføyning. Reguleringsplan. Materiell kompetansemangel. Tvisteloven § 34-1 og § 34-2. Plan- og bygningsloven § 12-1.
Sammendrag	Saken gjelder begjæring om midlertidig forføyning for å stanse bygging av en skogsbilvei. Ankende part gjorde gjeldende at kommunens vedtak om tillatelse til å bygge veien var truffet i strid med plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd fordi det ikke var utarbeidet reguleringsplan, og at vedtaket derfor led av en materiell kompetansemangel. Lagmannsretten fant som tingretten at ankende part ikke hadde sannsynliggjort et hovedkrav. Det forelå heller ikke fare ved opphold. Vilkårene for midlertidig forføyning var derfor ikke oppfylt.
Saksgang	Follo og Nordre Østfold tingrett TFNO-2023-3915 – Eidsivating lagmannsrett LE-2023-22977 (23-022977ASK-ELAG/).Anke til Høyesterett forkastet, HR-2023-795-U.
Parter	Naturvernforbundet i Oslo og Akershus (advokat Christian Fredrik Galtung, Advokatfullmektig Oda Elise Wang Andersen) mot Ole Kristen Karlsrud (advokat Peder Landfald).
Forfatter	Lagdommer Dagny Raa, lagdommer Hans Christian Koss og lagdommer Marit Håvemoen.
Sist oppdatert	2023-04-28

Innholdsfortegnelse

Eidsivating lagmannsrett - Kjennelse - LE-2023-22977	1
Innholdsfortegnelse	2
Ankende part, Naturvernforbundet i Oslo og Akershus, har i det vesentlige gjort gjeldende:	4
Ankemotparten, Ole Kristen Karlsrud, har i det vesentlige gjort gjeldende:	7
Norges Skogeierforbund har erklært partshjelp og i det vesentlige gjort gjeldede:	9
Lagmannsretten har kommet til at anken skal forkastes, og bemerker:	9
Sakskostnader	14

Saken gjelder begjæring om midlertidig forføyning for å stanse bygging av en skogsbilvei på 5,30 km, hvorav 4,45 km gjelder ombygging av eksisterende traktorvei og 0,85 km gjelder nybygging av skogsbilvei.

Follo og Nordre Østfold tingrett mottok 20. desember 2022 begjæring om midlertidig forføyning fra Naturvernforbundet i Oslo og Akershus (NOA). Saksøkte etter begjæringen var Ole Kristen Karlsrud. Tingretten 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.

Kjennelsen ble i henhold til tvisteloven § 32-7 annet ledd avsagt uten forutgående muntlig forhandling og uten at saksøkte var hørt på annen måte i sakens anledning. Saksøkte begjærte 30. desember 2022 etterfølgende muntlige forhandling, jf. tvisteloven § 32-8. Tingretten avholdt 17. januar 2023 muntlig forhandling i saken, og avsa deretter kjennelse 24. januar 2023 med slik 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 – tohundreogsekstisjatusen-åttehundreogsyttifem – kroner til Ole Kristen Karlsrud innen 2 – to – uker etter forkynning av denne kjennelsen.

Om sakens bakgrunn inntas følgende fra tingretts kjennelse 24. januar 2023 som legges til grunn som uomtvistet:

«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 (...) medfører en heving av veiklassen til landbruksveiklasse 3, og at det er krysset av for at endringen omfatter veiens bæreevne, kurvatur, stigning, snuplass og velteplasse, 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.) § 12-1 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 (...). 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 tingrettens kjennelser 21. desember 2022 og 24. januar 2023.

Naturvernforbundet i Oslo og Akershus (NOA) har i rett tid anket tingrettens kjennelse 24. januar 2023 til Eidsivating lagmannsrett. Ole Kristen Karlsrud har tatt til motmæle. Norges Skogeierforbund har erklært partshjelp til støtte for Karlsrud, jf. tvisteloven § 15-7 første ledd bokstav b. NOA har inngitt prosesskriv 16. februar 2023. Karlsrud har inngitt prosesskriv 27. februar 2023 hvor det er varslet ytterligere merknader. Basert på resultatet lagmannsretten har kommet til og behovet for en rask avgjørelse, er kjennelsen avsagt uten å avvente ytterligere merknader fra Karlsrud.

Ankende part, Naturvernforbundet i Oslo og Akershus, har i det vesentlige gjort gjeldende:

Nordre Follo kommunes vedtak 26. oktober 2022 er ugyldig fordi det er truffet i strid med plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd. Etter denne bestemmelsen skal det foreligge reguleringsplan før gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, noe som ikke er gjort i kommunens vedtak 26. oktober 2022. Byggetillatelsen lider derfor av en materiell kompetansemangel. Dersom manglende forutgående reguleringsplan bare skulle anses som en

saksbehandlingsfeil, er det tilstrekkelig nærliggende mulighet for at det er nettopp denne feilen som har medført at tillatelsen ble gitt, jf. forvaltningsloven § 41.

Tingretten la korrekt til grunn at reguleringsplikten i plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd gjelder for landbruksveier, at landbruksveien i foreliggende sak utgjør et «større bygge- og anleggstiltak», samt at kommunen dermed har forsømt sin reguleringsplikt etter § 12-1 tredje ledd og det derfor foreligger en saksbehandlingsfeil. Tingretten kom likevel til at kommunens vedtak er gyldig, og at hovedkravet ikke er «sannsynliggjort» og at det følgelig ikke er grunnlag for midlertidig forføyning.

Tingretten la uriktig til grunn at manglende reguleringsplan ikke er en materiell kompetansemangel, men en saksbehandlingsfeil som ikke kunne ha virket inn på vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41. Dette utgjør en feil ved tingrettens rettsanvendelse. Det er ikke riktig at det utelukkende er tiltak som er søknadsppliktige etter plan- og bygningsloven § 20-2 som krever reguleringsplan før tillatelse kan gis. I praksis innebærer en slik konklusjon at kommunen har en plikt til å utarbeide reguleringsplan for landbruksveier, men at brudd på denne plikten ikke har noen materiell virkning. Dette vil klart undergrave reguleringspliktens funksjon, og innebærer at bestemmelsen i praksis nærmest får en symbolsk karakter. Tingretten viste til Rt-2009-354 «Kvinnherad», men denne avgjørelsen har liten overføringsverdi til foreliggende sak. Avgjørelsen bygger på andre hensyn enn hva som er tilfellet her, og tingretten har ikke hensyntatt rettsutviklingen etter avgjørelsen.

Tingrettens konklusjon er vanskelig å forene med en alminnelig språklig forståelse av ordlyden i plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd. Etter tredje ledd første punktum kreves det reguleringsplan for «gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn». Reguleringsplan er følgelig et materielt vilkår, jf. også blant annet NIBR-rapport 2020:17 (By- og Regionforskningsinstituttet NIBR, «Bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen», Stokstad mfl.) s. 54- 55:

«La oss først slå fast det åpenbare. Kravet om utarbeidelse retter seg mot kommunene, ikke den private. Men i dette ligger på den annen side at kommunen som landbruks- myndighet ikke skal gi tillatelse til bygging av en landbruksvei før det foreligger en reguleringsplan, der tiltaket er av en slik art at reguleringsplanplikten slår inn.»

Tingrettens la korrekt til grunn at det ikke kreves sannsynlighetsovervekt, men at det er tilstrekkelig med en «ikke helt fjerntliggende mulighet» for at saksbehandlingsfeilen kan ha virket inn på vedtaket. Tingretten overså i innvirkningsvurderingen at det gjelder særlige krav til utarbeidelsen av reguleringsplaner i Marka. Etter markaloven må kommunestyret ha samtykke fra Klima- og miljødepartementet for å igangsette planarbeid, slik at en påtenkt reguleringsplan kan stanses allerede før forslag til reguleringsplan er utarbeidet. Dersom kommunen får tillatelse til å utarbeide en reguleringsplan i Marka, må kommunens endelige vedtak om reguleringsplanen stadfestes av departementet for å få rettsvirkninger, jf. markaloven § 6 og § 7 annet ledd. Videre kan departementet gjøre de endringer i kommunens plan som det anser nødvendig for at planen skal være i samsvar med lovens formål, jf. markaloven § 6 og § 7 annet ledd.

Tingretten foretok en forenklet og upresis vurdering av saksbehandlingsfeilens innvirkning på vedtaket i lys av disse bestemmelsene i markaloven. Ved departementets behandling av søknader fra kommuner etter lovens § 6 eller § 7 annet ledd, blir det foretatt en vurdering på et overordnet statlig nivå, og hvor det mulig å vurdere den samlede belastningen av tiltak i Marka. Idet det er departementet som har kompetanse til å stadfeste en reguleringsplan, kan kommunens vurdering av spørsmålet ikke tillegges slik avgjørende vekt som tingretten la til grunn. Det er ikke riktig at søknaden ble sendt på høring til «alle relevante høringsinstanser», ettersom departementet hverken er varslet om tiltaket eller gitt mulighet til å uttale seg om spørsmålet. Dette innebærer at kommunens saksbehandlingsfeil har et slikt alvor at vedtaket må anses ugyldig. Det er sannsynlig at departementet ville ha satt foten ned for den landbruksveien foreliggende sak gjelder.

Tingretten la også uriktig til grunn at saksbehandlingen etter landbruksveiforskriften ivaretar de samme hensyn som en reguleringsplanprosess. Prosessen for godkjenning av landbruks- veier etter landbruksveiforskriften er svært forenklet sammenlignet med en regulerings- prosess, noe som også er tilfellet i foreliggende sak. Det er ikke riktig at alle berørte høringsinstanser ble gitt mulighet til å uttale seg om tiltaket, og søknaden ble heller ikke kunngjort eller varslet offentlig, noe som er tilfellet i en reguleringsprosess. Det var kun et fåtall berørte som ble varslet, og vurderingen av hvem som ble varslet er høyst skjønnspreget. NOA ble ikke varslet om søknaden, men fikk tilfeldigvis høre om tiltaket. Dette til tross for at NOAs formål blant annet er å jobbe for å bevare de lokale natur- og friluftslivsverdiene i Marka, og har et særskilt ansvar for oppfølging av saker etter markaloven.

Sikringsgrunn er sannsynliggjort, jf. tvisteloven § 34-1 første ledd bokstav a. I saker som gjelder eiendomsinngrep er det i rettspraksis lagt til grunn at sikringsgrunn vil være sannsynliggjort hvis saksøkte har påbegynt inngrepet, og dette vanskelig lar seg tilbakestille, jf. LB-2012-13032 og LB-2018-146677. Karlsrud har nylig igangsatt gravearbeider tilknyttet veitraseen og det pågår kontinuerlige rettstridige terrenginngrep. Dette på tross av at klage- behandlingen av vedtaket pågår og spørsmålet om vedtakets gyldighet ikke er rettskraftig avgjort. Gravearbeidene kan ikke tilbakestilles, og vil følgelig medføre irreversible og vidtrekkende naturinngrep. Det foreligger også fare ved opphold, jf. § 34-2 annet ledd. Slike naturinngrep kan heller ikke kompenseres på andre måter, for eksempel i form av økonomiske kompensasjon. NOA har også nylig anlagt søksmål mot Nordre Follo kommune for å prøve vedtakets gyldighet. Skogsbilveien må imidlertid antas å være mer eller mindre ferdig bygget før søksmålet vil være rettskraftig avgjort.

Midlertidig forføyning kan ikke besluttes dersom den skade eller ulempe som saksøkte blir påført står i «åpenbart misforhold» til den interesse saksøkeren har i at forføyning blir besluttet, jf. tvisteloven § 34-1 annet ledd. Ordlyden «åpenbart misforhold» tilsier en høy terskel, jf. også Jørgen Vangsnes, Karnov lovkommentar nr. 4 til § 34-1 annet ledd. NOAs interesse i søksmålet er å forhindre et rettsstridig inngrep i natur og miljø. Naturinngrepet er som nevnt irreversibelt og ikke-reparerbart. Inngrepet vil medføre store konsekvenser for naturmiljøet i et område som ellers består av uberørt natur. Karlsruds ulemper er utelukkende av økonomisk art. I saker som omhandler irreversible eiendomsinngrep, er ulemper av rent økonomisk art tillagt beskjeden vekt, jf. LB-2018-146677.

Tapet Karlsrud hevder å bli påført er ikke dokumentert med for eksempel fakturaer eller kontoutskrifter, og er derfor uklart. Karlsrud har utelukkende vist til en kortfattet avtale med entreprenør. Karlsrud har selv opplyst at han igangsatte gravearbeidene 28. oktober 2022, altså to dager etter at vedtaket ble fattet og før klagefristens utløp. Han valgte selv å fortsette arbeidene, til tross for NOAs varsel om midlertidig forføyning. Karlsrud har derfor selv valgt å ta en risiko ved å sette i gang byggearbeidene. Han må bære de økonomiske og praktiske konsekvensene av sitt eget valg.

Tingrettens sakskostnadsavgjørelse er basert på uriktig rettsanvendelse, og det ankes derfor særskilt over sakskostnadsavgjørelsen. Tingretten vurderte ikke tvistelovens regler om erstatningsansvar for sakskostnader i tråd med tvisteloven § 1-2, jf. Århuskonvensjonen. Århuskonvensjonen artikkel 9 nr. 4, jf. nr. 3 stiller krav om at allmennheten skal ha adgang til rettslig overprøving av myndighetsvedtak vedrørende miljø og at slik overprøving ikke skal være uoverkommelig dyrt. I LF-2021-101193 det ble lagt til grunn at det i miljø saker skal foretas en vurdering av om sakskostnadene er i samsvar med Århuskonvensjonens krav, og at sakskostnadene verken kan overstige partens økonomiske evne eller være objektivt urimelig.

NOA skulle av hensyn til sakens karakter vært fritatt fra sakskostnadsansvar etter tvisteloven § 20-2 tredje ledd. Rettslig prøving av miljø saker er kostbart, og noe miljøorganisasjoner normalt vil ha utfordringer med å dekke. For å sikre at viktige miljø saker blir behandlet av domstolene, er en avhengig av organisasjoner som driver den rettslige prosessen. NOA har hatt god grunn til å fremme en begjæring om midlertidig forføyning. Saken er prinsipiell og av stor betydning for naturen og miljøet i Marka. Karlsruds sakskostnadskrav er uansett for høyt, sett hen til at det er tale om en midlertidig forføyning som ble behandlet på én rettsdag. Kostnadskravet er for høyt selv etter at tingretten reduserte dette til 267 875 kroner. NOA fremmet til sammenligning kostnadskrav på 98 000 kroner.

Det er nedlagt slik 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 for tingretten og lagmannsretten.

I den subsidiære og særskilte omkostningsanken:

1. I tingrettens kjennelse gjøres den endring at saksomkostninger ikke tilkjennes noen av partene.
2. Naturvernforbundet i Oslo og Akershus tilkjennes sakens omkostninger for tingretten og lagmannsretten

Ankemothparten, Ole Kristen Karlsrud, har i det vesentlige gjort gjeldende:

NOAs hovedkrav er at kommunens tillatelse etter landbruksveiforskriften er ugyldig fordi det ikke er vedtatt eller vurdert reguleringsplan for tiltaket, jf. plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd første punktum. Det gjelder imidlertid ikke noe krav om reguleringsplan etter § 12-1 tredje ledd for tiltak som er unntatt byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven kapittel 20. NOAs hovedkrav er derfor ikke sannsynliggjort, jf. tvisteloven § 34-2 første ledd.

Etter plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd er det krav om reguleringsplan for større bygge- og anleggstiltak, samt tiltak som medfører vesentlige konsekvenser for miljø og samfunn, dersom tiltaket skal byggesaksbehandles etter plan- og bygningsloven kapittel 20. Etter plan- og bygningsloven § 20-2 er det krav om søknadsplikt for tiltak som er nevnt i § 20-1, med mindre unntak følger av §§ 20-5, 20-6, 20-7 eller 20-8. Tiltak som er unntatt etter § 20-5 gjelder mindre tiltak, mens §§ 20-7 og 20-8 gjelder skjermingsverdige objekter som er unntatt på grunn av nasjonale sikkerhetshensyn.

Etter plan- og bygningsloven § 20-6 er det unntak fra søknadsplikt for tiltak som blir tilfredsstillende behandlet etter annet lovverk. Hensikten med bestemmelsen er å hindre dobbeltbehandling av saker som behandles tilfredsstillende etter annet lovverk, jf. Prop.99 L (2013–2014) side 99 og Ot.prp.nr.45 (2007–2008) side 316. Videre gir bestemmelsen forskriftshjemmel som overlater til forvaltningen å vurdere omfanget av unntak fra plan- og bygningslovens materielle regler, «idet dette må antas å variere fra tiltak til tiltak», jf. Ot.prp.nr.45 (2007–2008) side 316. Lovens system bygger altså på et bevisst valg fra lovgiver om å unngå unødvendig dobbeltbehandling av saker som blir tilfredsstillende behandlet etter annet lovverk.

Samtidig er det forutsatt en nærmere regulering i forskrift av i hvilken grad plan- og bygningslovens materielle regler skal komme til anvendelse. Forvaltningen kan dermed gjennom forskrift kreve at det må foreligge reguleringsplan for tiltak som er unntatt søknadsplikt, som for eksempel for offentlige veianlegg, jf. byggesaksforskriften § 4-3 første ledd bokstav a, steinbrudd mv., jf. § 4-3 første ledd bokstav g og offentlige jernbaneanlegg, jf. § 4-3 annet ledd bokstav b.

Det er ikke krav til reguleringsplan for landbruksveier. Etter byggesaksforskriften § 4-3 første ledd bokstav e er landbruksveier som er behandlet etter jordloven og skogbruksloven unntatt fra plan- og bygningslovens bestemmelser om byggesaksbehandling. Begrunnelsen for landbruksveiuinntaket er at det skal foretas en «omfattende saksbehandling» etter jordloven og skogbruksloven, jf. veileder til byggesaksforskriften § 4-3 første ledd bokstav e. Veibygging i skog reguleres av landbruksveiforskriften som er gitt med hjemmel i skogbruksloven § 7. Forskriften får anvendelse på nybygging og ombygging av landbruksveier hvor landbruksvirksomhet utgjør hovedformålet, jf. forskriftens § 1-3.

I forvaltningspraksis er det et krav om at landbruksveiforskriften får anvendelse dersom landbruksnytt utgjør mer enn 50 prosent, jf. landbruksdirektoratets veileder til landbruksveiforskriften. Etter landbruksveiforskriften skal det gjennomføres en omfattende saksbehandling som sikrer en grundig, åpen og demokratisk beslutningsprosess, og som langt på vei overlapper saksbehandlingsreglene for utarbeidelse av reguleringsplan. Lovgiver har derfor ansett at landbruksveier blir «tilfredsstillende behandlet» etter annet lovverk, jf. § 20-6, og at det derfor ikke er nødvendig med reguleringsplan i tillegg til behandlingen etter landbruksveiforskriften. Dette ville i tilfelle medført en ressurskrevende og omfattende dobbeltbehandling. Det har aldri i norsk forvaltningspraksis vært krevd reguleringsplan som vilkår for tillatelse til nybygging eller ombygging av landbruksveier, jf. landbruksdepartementets beskrivelse av gjeldende rett i Ot.prp.nr.72 (1993–1994) side 49. For kombinasjonsveier der landbruksnytt utgjør mindre enn 50 prosent kreves det imidlertid reguleringsplan fordi landbruksveiforskriften ikke får anvendelse.

Tingrettens konklusjon om at det generelt gjelder reguleringsplanplikt for landbruksveier etter plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd første punktum er uriktig. Lovforståelsen er kun forankret i et syn som et fåtall juridiske forfattere har tatt til orde for i juridisk teori. Bestemmelsen første punktum må leses i sammenheng med bestemmelsens annet punktum, og kravet til reguleringsplan er begrenset til de tiltakene som skal byggesaksbehandles etter kapittel 20. Plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd annet punktum angir rettsvirkningen av første punktum, og innebærer at det ikke kan gis tillatelse etter byggesaksreglene i lovens kapittel 20 dersom tiltaket er av en slik art at det utløser reguleringsplikt og reguleringsplan ikke er utarbeidet. For tiltak som er unntatt fra byggesaksreglene i kapittel 20, slik som for landbruksveier, knytter det seg ikke rettsvirkninger til manglende reguleringsplan.

Dersom det etter plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd er et generelt krav til reguleringsplan for tiltak som er unntatt byggesaksbehandling etter kapittel 20, innebærer dette at bestemmelsen er uten rettsvirkning for tiltak som omfattes av § 20-6. Dette er allerede avklart i Rt-2009-354 avsnitt 57. Kravet om reguleringsplan for større bygge- og anleggstilltak er kun et vilkår for tillatelser som skal gis i medhold av plan- og bygningsloven § 20-2. Landbruksveier er unntatt fra søknadsplikten i § 20-2, jf. § 20-6, og § 12-1 tredje ledd hjemler derfor ikke avslag på søknader om landbruksveier. Det følger direkte av ordlyden i § 12-1 tredje ledd at rettsvirkningene kun er knyttet til tiltak som må ha tillatelse etter § 20-2. Tillatelse til landbruksvei kan derfor ikke nektes med grunnlag i § 12-1 tredje ledd. Bestemmelsen gir heller ikke selvstendig grunnlag for å stanse tiltak som er unntatt fra byggesaksbehandlinger fordi det ikke foreligger reguleringsplan, jf. Rt-2009-354 avsnitt 61.

Ettersom manglende reguleringsplan hverken gir grunnlag for å avslå søknader eller stanse tiltak som omfattes av § 20-6, vil en eventuell reguleringsplanplikt være innholdsløs for tiltak som omfattes av § 20-6. Reguleringsplanplikten etter § 12-1 tredje ledd første punktum har derfor aldri vært tenkt anvendt for slike tiltak, herunder for landbruksveier. Det fremgår av Rt-2009-354 avsnitt 62 at også sterke reelle grunner taler for at § 12-1 tredje ledd ikke får anvendelse i foreliggende sak. Reguleringsplanplikt for landbruksveier vil medføre et tosporet system med parallell behandling av de samme problemstillinger, noe som vil være krevende å samordne og legge beslag på store ressurser hos forvaltningen. For tiltakshaver vil et tosporet system med dobbel saksbehandling medføre store merkostnader.

Ettersom det ikke er et materielt krav til reguleringsplan for landbruksveier som blir behandlet etter landbruksveiforskriften, er det heller ikke en saksbehandlingsfeil at det ikke er utarbeidet reguleringsplan. Nordre Follo kommune vurderte og forkastet likevel NOAs anførsel i høringsuttalelsen om at det forelå krav til reguleringsplan. Subsidiært ville en eventuell saksbehandlingsfeil ved manglende reguleringsplan for skogsbilveien uansett ikke hatt betydning for vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41. Kommunen la i vedtaket til grunn at det ikke var et alternativ å avslå søknaden, hverken helt eller delvis, ettersom et avslag ville medføre store miljøskader ved at opprinnelige veitrasé uansett ville bli benyttet i skogdriften, og dermed medføre «betydelig større kjøreskader» og økt belastning på skogbunnen. Kommunen vektla videre at den omsøkte veien muliggjør uttak av tørkeskadet skog med risiko for barkebilleangrep. Søknaden var dessuten gjenstand for omfattende saksbehandling etter landbruksveiforskriften og vurdert etter naturmangfoldloven. Tiltaket er i tråd med markalovens formål.

Sikringsgrunn er ikke sannsynliggjort, jf. tvisteloven § 34-1 første ledd bokstav a og b. Vilkåret i bokstav a om at «saksøktens adferd gjør det nødvendig med midlertidig sikring av kravet fordi forfølgningen eller gjennomføringen av kravet ellers vil bli vesentlig vanskeliggjort», er ikke oppfylt. Ankemotparten etterlever et lovlig fattet vedtak. Det klare utgangspunktet i norsk forvaltningsrett er at borgere skal kunne bygge rett på vedtak fra vedtaksdato, uavhengig av om vedtaket er til klagebehandling. Kommunen har vurdert, men avslått begjæring om utsatt iverksettelse etter forvaltningsloven § 42. Vilkåret i tvisteloven § 34-1 første ledd bokstav b om at det er «nødvendig (...) for å avverge en vesentlig skade eller ulempe», er heller ikke oppfylt. Inngrepet gjennomføres i all hovedsak i eksisterende trasé, og verken kommunen eller NOA har identifisert konkrete arter, naturtyper, miljøverdier, e.l. som vil bli berørt. Inngrepet er dessuten reversibelt. Dersom vedtaket kjennes ugyldig, kan tilkjørte masser fjernes.

Tingretten la korrekt til grunn at det ikke foreligger «fare ved opphold», jf. tvisteloven § 34-2 annet ledd. Etter tvisteloven § 34-1 annet ledd kan ikke midlertidig forføyning besluttes «når den skade eller ulempe som saksøkte blir påført står i et åpenbart misforhold til den interesse saksøkeren har i at forføyning blir besluttet». I foreliggende sak er det flere grunner til at det er åpenbart misforhold mellom de kryssende interessene. Midlertidig forføyning vil medføre et direkte økonomisk tap for Karlsrud, blant annet i forhold til hans entreprenør, og det vil også medføre økt risiko for barkebiller. NOA har ikke konkretisert natur- eller miljøverdier som blir skadelidende. NOAs interesse i å oppnå en rettsavklaring kan oppnås på mindre inngripende måter. Friluftsinnteresser vil dessuten bli skadelidende ved en midlertidig forføyning idet veien vil forbedre forholdene for turgåere, sykkelister og skiløpere.

Tingrettens sakskostnadsavgjørelse er uriktig og kreves endret. Salærkravet for 114,5 timers arbeid ligger innenfor det som må anses rimelig og nødvendig, og det var ikke grunnlag for å redusere kravet. Ankende part kan ikke høres med at Århuskonvensjonen er til hinder for at NOA blir pålagt å betale sakens kostnader. Det er videre sentralt at implementeringen av Århuskonvensjonen medfører at NOA ikke kan pålegges å stille sikkerhet for at Karlsrud får dekket sitt erstatningskrav, jf. tvisteloven § 34-2 tredje ledd. Det er også begrensede muligheter for Karlsrud å kreve erstatning ved uberettiget forføyning, jf. tvisteloven § 32-11 første ledd.

Det er nedlagt slik påstand:

1. Anken forkastes.
2. Ole Kristen Karlsrud tilkjennes fulle sakskostnader for tingretten og lagmannsretten.

Norges Skogeierforbund har erklært partshjelp og i det vesentlige gjort gjeldede:

Etter tvisteloven § 15-7 første ledd bokstav b skal partshjelp tillates for foreninger i sak som ligger innenfor deres formål og naturlige virkeområde etter § 1-4. Spørsmålene som saken reiser er aktuelle for Norges Skogeierforbunds medlemmer.

Dersom plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd første punktum skal forstås slik at det gjelder krav om reguleringsplan for ombygging og nybygging av skogsbilveier, vil dette medføre betydelige merkostnader for landets skogeiere. Norges Skogeierforbund er ikke kjent med tilfeller der det har blitt krevd reguleringsplan for skogsbilvei som behandles etter landbruksveiforskriften, det vil si skogsbilveier med mer enn 50 prosent transportnytte fra landbruket.

Forståelsen av plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd som NOA og tingretten har lagt til grunn, representerer et brudd med langvarig norsk forvaltningspraksis. Skogsbilveinettet er et avgjørende rammevilkår for skognæringen. Hvis man får et system der traseen både skal prosjekteres av planmyndigheten i en reguleringsplan, og av skogbruksmyndigheten i et vedtak etter landbruksveiforskriften, får man et system med parallelle vedtak som blir vanskelig å samordne. Det vil svekke både forutberegneligheten og effektiviteten i saksbehandlingen, forhold som er viktige for næringsutøverne.

Norges Skogeierforbund viser til anketilsvaret og gjør gjeldende de samme anførsler som Karlsrud. For partshjelperen er det påløpt sakskostnader med 25 500 kroner, fordelt på 7,5 timer med timepris på 3 400 kroner.

Det er nedlagt slik påstand:

Norges Skogeierforbund tilkjennes sakskostnader.

Lagmannsretten har kommet til at anken skal forkastes, og bemerker:

Anken avgjøres etter skriftlig behandling i samsvar med hovedregelen i tvisteloven § 29-15 første ledd. Hensynet til forsvarlig og rettferdig rettergang tilsier ikke at det holdes muntlig forhandling, jf. tvisteloven § 29-15 annet ledd. Muntlig forhandling er heller ikke krevd av partene.

Norges Skogeierforbund har erklært partshjelp til støtte for Karlsrud som ankemotpart, jf. tvisteloven § 15-7 første ledd bokstav b. NOA har opplyst at de ikke har innsigelser til erklæringen om partshjelp. Dersom parthjelpen ikke bestrides, skal det legges til grunn at vilkårene er oppfylt, jf. blant annet HR-2022-189-U avsnitt 4 og HR-2013-265-U avsnitt 4. Lagmannsretten legger derfor til grunn at vilkårene for partshjelp er oppfylt.

Etter tvisteloven § 34-1, jf. § 34-2, er det tre kumulative vilkår som må være oppfylt for at begjæring om midlertidig forføyning skal kunne tas til følge. Saksøkeren må sannsynliggjøre et hovedkrav og en sikringsgrunn, jf. § 34-2 første ledd, jf. § 34-1. Det er i utgangspunktet tilstrekkelig med alminnelig sannsynlighetsovervekt. Et hovedkrav anses sannsynliggjort dersom retten ved en prejudisiell vurdering finner det mest sannsynlig at saksøker vil vinne frem i et etterfølgende søksmål, jf. Rt-2012-277 avsnitt 23. Videre må en midlertidig forføyning ikke være uforholdsmessig, jf. tvisteloven § 34-1 annet ledd.

Lagmannsretten vurderer først om NOA har sannsynliggjort et hovedkrav, jf. tvisteloven § 34-2 første ledd første punktum. Lagmannsretten har her kommet til samme konklusjon som tingretten, men med en noe annen begrunnelse.

Ankende part har gjort gjeldende at reguleringsplikten i plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd gjelder for landbruksveier, og at byggetillatelsen derfor lider av en materiell kompetansemangel. Plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd lyder slik:

«For 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.»

Plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd er en videreføring av bestemmelsen i § 23 nr. 1 første ledd i den tidligere plan- og bygningsloven fra 1985, jf. Ot.prp.nr.32 (2007–2008) side 228. Etter endring ved lov 21. april 1989 nr. 17 lød § 23 nr. 1 ledd slik:

«Det skal utarbeides reguleringsplan for de områder i kommunen hvor det er bestemt i arealdelen av kommuneplanen 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.»

Lagmannsretten har i sin vurdering lagt vekt på avgjørelsen i HR-2009-638-A. Etter lagmannsrettens syn kan ankende part ikke høres med at denne avgjørelsen ikke har overføringsverdi fordi den «bygger på andre hensyn» enn i foreliggende sak og på grunn av senere rettsutvikling.

Ved spørsmålet om kommunen hadde plikt etter plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd til å utarbeide reguleringsplan for den landbruksveien foreliggende sak gjelder, har lagmannsretten delt seg i et flertall og et mindretall.

Flertallet, lagdommerne Koss og Håvemoen, finner ikke grunn til å ta stilling til om kommunen pliktet å utarbeide reguleringsplan etter plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd, da det uansett bare er for tiltak som er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven kapittel 20 en slik plan er en forutsetning for at tillatelser kan gis.

I følge plan og bygningsloven § 1-2 som regulerer lovens virkeområde gjelder loven for hele landet når ikke annet er bestemt. Det følger direkte av plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd at kravet til reguleringsplan ikke gjelder konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven. Landbruks-virksomhet er i henhold til lovens ordlyd ikke unntatt.

I HR-2022-234-A avsnitt 33 uttales det at 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. I avsnitt 34 uttaler Høyesterett følgende:

«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.»

Tiltaket – landsbruksveien – ligger ifølge sakens dokumenter i et område som etter kommuneplanens arealdel skal benyttes til Landbruks-, natur- og friluftsmål (LNF), jf. plan og bygningsloven § 11-7 nr. 5. Dette vil slik flertallet vurderer det, ikke i seg selv innebære at det ikke er krav om reguleringsplan, jf. plan og bygningsloven § 12-1. Et slik unntak følger hverken av plan og bygningsloven eller den aktuelle sektorlovgivningen – jordloven, skogbruksloven og den felles landbruksveiforskriften.

Flertallet legger til grunn at det ikke er vedtatt et generelt unntak fra reguleringsplankravet i § 12-1 tredje ledd for større bygge- og anleggsarbeider innen landbruksvirksomhet. Tilsvarende er lagt til grunn i veileder H-2401, en veileder til plan- og bygningsloven, som gir veiledning om bygge- og anleggstiltak og bruksendringer som ønskes gjennomført i områder som er avsatt til landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift (LNFR). I veilederen fremkommer følgende:

«Det generelle reguleringsplankravet i § 12-1 tredje ledd for større bygge- og anleggsarbeider gjelder også for landbruksvirksomhet. Det er kommunene som, ut fra en konkret vurdering av tiltaket, må vurdere om et tiltak faller innenfor dette kravet. Noen tiltak vil alene i kraft av størrelsen utløse reguleringsplikt. I andre tilfeller kan tiltak som i seg selv ikke er så store, men der virkningene for omgivelsene er omfattende eller usikre, føre til reguleringsplikt.»

Slik flertallet vurderer det vil kommunens plikt til å utarbeide reguleringsplan etter plan- og bygningsloven § 12-1 derfor i utgangspunktet kunne gjelde uavhengig av om tiltak skal saksbehandles og tillatelser skal gis etter andre regler. Dette samsvarer også med Ot.prp.nr.39 (1993–1994) avsnitt 9.4.8.2, hvor det fremgår at

landbruksveier unntas fra byggesaksbehandlingsreglene i plan og bygningsloven, samtidig som det presiseres at planleggingsbestemmelsene i loven ikke berøres av unntaket.

Lovgiver synes derved å forutsette at noen tiltak både kan utløse en plikt for kommunen til å vedta en reguleringsplan etter plan- og bygningsloven § 12-1, og forutsette at tiltakshaver får nødvendig tillatelse etter sektorlov/forskrift. At det ikke er søknadsplikt etter plan- og bygningsloven, men etter et annet regelverk, utelukker derfor ikke nødvendigvis at tiltak som er «større bygge- og anleggsarbeider» i henhold til plan og bygningsloven § 12-1 tredje ledd utløser reguleringsplanplikt.

Det er kommunene som, ut fra en konkret vurdering av saken, må vurdere om et tiltak faller innenfor dette kravet. Det er dermed ikke slik at all utbygging av landbruksveier stiller krav om reguleringsplan, men heller ikke nødvendigvis slik at all utbygging av landbruksveier er unntatt kravet om reguleringsplan. I HR-2009-638-A la Høyesterett til grunn at spørsmålet om hva som er «større bygge- og anleggstilltak» er et rettsanvendelsesskjønn, som domstolene skal vise tilbakeholdenhet med å prøve. Det vises i denne forbindelse til avsnitt 47:

«Hvorvidt tiltaket må anses som et større bygge- og anleggsarbeid er i utgangspunktet et rettsanvendelsesskjønn. Plikten til å utarbeide reguleringsplan retter seg mot den enkelte kommune og skal avgjøres ut fra de samlede virkninger og konsekvenser av hele tiltaket. Det hører under plan- og bygningsmyndighetene å vurdere forholdene i den enkelte kommune for å ta stilling til om reguleringsplan må utarbeides. Lokalisering, dagens bruk, bestående miljø, virkningen av tiltaket, bygningstekniske vurderinger og en rekke andre forhold må trekkes inn. Reguleringsplan er et redskap i den offentlige arealplanlegging. Domstolene må vise betydelig tilbakeholdenhet med å overprøve planmyndighetenes faglige vurdering av når tiltak medfører at reguleringsplan er nødvendig etter plan- og bygningsloven § 23 nr. 1.»

I likhet med det som var tilfellet i HR-2009-638-A, synes imidlertid behovet for reguleringsplan i et tilfelle som dette å være begrenset når tiltaket er besluttet av kommunen etter landbruksfaglige og miljøfaglige vurderinger. Det vises til at lov 27. mai 2005 nr. 31 om skogbruk § 7 stiller krav om at bygging og ombygging av veier til skogbruksformål krever tillatelse fra kommunen. Nærmere regler om planlegging, godkjenning og bygging av skogsveier er gitt i forskrift 28. mai 2015 nr. 550 om planlegging og godkjenning av landbruksveier. At tiltaket ligger på et område som reguleres av dette regelverket og også av lov 5. juni 2009 nr. 35 om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner (markaloven), kan medføre at behovet for en reguleringsplan er mindre.

Lagmannsrettens flertall finner, som i HR-2009-638-A avsnitt 53, at det imidlertid ikke er nødvendig å ta stilling til om en reguleringsplan skulle vært utarbeidet, da det uansett bare er for tiltak som er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven kapittel 20 at utarbeidelse av reguleringsplan er en forutsetning for at tillatelser kan gis. Flertallet finner støtte for sin vurdering i HR-2009-638-A avsnittene 53-66. Det vises særlig til avsnittene 57 og 65. Av avsnitt 57 fremgår:

«Når reguleringsplan ikke foreligger, kan søknadspliktige større bygge- og anleggsarbeider stanses etter § 113 første ledd første punktum jf. § 23 nr. 1 første ledd andre punktum. Dette gjelder også om tillatelse feilaktig skulle være gitt etter § 93 for større bygge- og anleggsarbeider og reguleringsplan mangler. Ut 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.
[understreket her]»

Sett i sammenheng med avsnitt 65 legger flertallet til grunn at det kun er tiltak som krever tillatelse etter plan- og bygningsloven, som utløser kommunens plikt til å utarbeide reguleringsplan – og det er kun i disse tilfellene at manglende reguleringsplan kan utgjøre en ugyldighetsgrunn for et ellers lovlig tiltak.

At tiltak som ikke er søknadspliktige etter plan- og bygningsloven ikke forutsetter at reguleringsplan er utarbeidet før tillatelse kan gis, følger også av avsnitt 66. Høyesterett konkluderer der med at det aktuelle stansingsvedtaket bygget på feil lovforståelse fordi manglende reguleringsplan var brukt som en generell begrunnelse for å stanse «ellers lovlig arbeid» for å «håndheve kommunens plikt til å utarbeide reguleringsplan».

Det vises også til avsnitt 61, hvor det blant annet fremgår at forbudet i § 23 nr. 1 første ledd annet punktum mot å gi tillatelse etter § 93 til større bygge- og anleggsarbeid før det foreligger reguleringsplan, «er rettet mot kommunen». Og deretter at det ikke kan være anledning til å stanse tiltak etter § 113 «selv om kommunen etter § 23 nr. 1 skulle være forpliktet til å utarbeide en reguleringsplan for området».

Den rettsstilstand som kommer til uttrykk i HR-2009-638-A avsnittene 53-66 ble ikke endret ved vedtagelsen av plan- og bygningslovens § 12-1, jf. Ot.prp.nr.32 (2007–2008) side 228, og flertallet legger til grunn at avgjørelsen fortsatt gir uttrykk for gjeldene rett.

Høyesterett vurderte gyldigheten av et stansingsvedtak gjort etter dagjeldende plan- og bygningslov § 113, mens spørsmålet i denne saken er om tiltaket kan stanses ved en midlertidig forføyning. Flertallet kan imidlertid ikke se at denne forskjellen er av avgjørende betydning for spørsmålet om tiltak som ikke er søkepliktige etter plan- og bygningsloven forutsetter at kommunen har utarbeidet en reguleringsplan i henhold til § 12-1 tredje ledd.

Ved den konkrete vurderingen legger flertallet til grunn at ingen deler av den aktuelle landbruksveien ikke trenger tillatelse etter plan- og bygningsloven, jf. § 20-6 annet punktum, jf. forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesaker § 4-3 første ledd bokstav e, hvilket også partene synes enige om. Det aktuelle tiltaket trenger – og har fått – tillatelser etter landbruksveiforskriften og markaloven § 14. Reguleringsplan er ikke en forutsetning for tillatelser etter disse reglene. Flertallet forstår bestemmelsene slik at de tillatte arbeider med landbruksveien kan gjennomføres uten ytterligere tillatelser etter plan- og bygningsloven. De tillatelser som er gitt i denne saken, står derved i tilsvarende rettslige posisjon som Høyesterett la til grunn i HR-2009-638-A avsnitt 60.

Mindretallet, lagdommer Raa, finner – med til dels samme begrunnelse som flertallet – at kommunen ikke hadde plikt til å utarbeide reguleringsplan. Etter mindretallets syn må plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd første punktum om plikt til reguleringsplan, ses i sammenheng med annet punktum. Det vises til HR-2009-638-A avsnitt 57 hvor det uttales følgende om forståelsen av forholdet mellom første og annet punktum i § 23 nr. 1 første ledd:

«(...) Ut 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.»

I HR-2009-638-A avsnitt 58 og 60 ble det vist til dagjeldende byggesaksforskrift § 7 nr. 1 bokstav b og c og nr. 2 bokstav a om unntak fra byggesaksbehandling, og at det fremgikk av veiledningen til § 7 at formålet med unntakene i forskriften «er å hindre dobbelt behandling etter byggesaksreglene og annen lovgivning». I avsnitt 60 ble det uttalt følgende:

«Jeg forstår forskriften § 7 og veiledningen til denne bestemmelse slik at kraftanlegget med tilhørende bygninger kan gjennomføres uten ytterligere tillatelser etter plan- og bygningsloven. (...)»

Uttalelsen i avsnitt 57 gjelder tolkningen av § 23 nr. 1 første ledd «[u]t fra lovens ord og sammenhengen», og må etter mindretallets syn gjelde tilsvarende ved tolkningen av § 12-1 tredje ledd i gjeldende plan- og bygningslov. Dette underbygges også av uttalelsen i avsnitt 60. At det i § 12-1 tredje ledd tredje punktum er et unntak fra krav til reguleringsplan som ikke fremgikk av § 23 nr. 1 første ledd, kan ikke medføre en annen tolkning enn det som er lagt til grunn i HR-2009-638-A. Mindretallet legger derfor til grunn at § 12-1 tredje ledd skal forstås slik at det bare er tiltak som er søknadspliktige etter § 20-2 som forutsetter reguleringsplan.

Etter mindretallets syn taler også reelle hensyn for en slik tolking, jf. blant annet HR-2009-638-A avsnitt 62. Hensikten med plan- og bygningsloven § 20-6 er som nevnt å hindre dobbeltbehandling av saker som behandles tilfredsstillende etter annet lovverk. Det fremgår av veileder til byggesaksforskriften § 4-3 første ledd bokstav e at begrunnelsen for landbruksveiunntaket er at det skal foretas en «omfattende saksbehandling» etter lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord og skogbruksloven. Landbruksveiforskriften fastsetter saksbehandlingsregler for bygging av landbruksveier, og etter § 1-1 skal det «legges vekt på hensynet til miljøverdier som naturmangfold, landskap, kulturminner og friluftsliv, hensynet til fare for flom, erosjon og løsmasseskred, samt andre interesser som blir berørt av veiframføringen». Mindretallet er enig med ankemotparten i at krav til reguleringsplan for landbruksveier vil medføre dobbeltbehandling med unødvendige bruk av ressurser i forvaltningen og merkostnader for grunneier.

En samlet lagmannsrett slutter seg til tingrettens vurdering av at manglende reguleringsplan uansett ikke ville ha ført til at vedtaket led av en materiell kompetansemangel. Som tingretten viser lagmannsretten til at det i juridisk teori er lagt til grunn at reguleringsplan ikke er et krav for å gi tillatelse til tiltak som er unntatt byggesaksbehandling, og at manglende reguleringsplan for slike tiltak ikke kan benyttes som begrunnelse for å nekte tillatelse, jf. blant annet Innjord, Zimmermann side 306, og Tyrén, Plan- og bygningsloven, kommentarer til t§ 12-1 tredje ledd. Det endrer ikke lagmannsrettens vurdering at det fremkommer andre synspunkter i annen litteratur.

Etter plan- og bygningsloven § 20-2 er det søknadsplikt for tiltak som er nevnt i § 20-1, med mindre unntak følger av §§ 20-5, 20-6, 20-7 eller 20-8. Etter § 20-6 er det unntak fra søknadsplikt for tiltak som blir tilfredsstillende behandlet etter annet lovverk, og denne 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.»

Det fremgår av forarbeidene at hensikten med § 20-6 er å hindre dobbeltbehandling av saker som behandles tilfredsstillende etter annet lovverk, jf. Prop.99 L (2013–2014) side 99 og Ot.prp.nr.45 (2007–2008) side 316. Etter § 20-6 annet punktum skal det i forskrift fastsettes omfanget av unntak fra plan- og bygningslovens materielle regler, «idet dette må antas å variere fra tiltak til tiltak», jf. Ot.prp.nr.45 (2007–2008) side 316.

Etter byggesaksforskriften § 4-3 første ledd bokstav e er det unntak fra plan- og bygningslovens bestemmelser om byggesaksbehandling for landbruksveier som er godkjent etter bestemmelser gitt i eller med hjemmel i skogbruksloven eller jordloven. Tiltaket foreliggende sak gjelder er godkjent med hjemmel i landbruksveiforskriften, jf. skogbruksloven § 7. Lagmannsretten finner som tingretten at det ikke er tvilsomt at det omsøkte tiltaket foreliggende sak gjelder, ikke er søknadspliktig etter plan- og bygningslovens bestemmelser, og at reguleringsplan derfor ikke er et materielt vilkår for å gi tillatelse, jf. plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd, jf. § 20-6.

Lagmannsretten slutter seg til tingrettens vurdering av at tiltaket foreliggende sak gjelder har vært gjenstand for omfattende saksbehandling etter landbruksveiforskriften, og hvor behovet for en grundig og demokratisk beslutningsprosess er ivaretatt. Lagmannsretten viser til at kommunen har også vurdert tiltaket etter markaloven, og lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven). Lagmannsretten legger ikke som tingretten til grunn at det foreligger en saksbehandlingsfeil ved at kommunen ikke har utarbeidet reguleringsplan, men slutter seg likevel til følgende begrunnelse i tingrettens kjennelse for at en reguleringsplan ikke ville medført at tiltaket helt eller delvis ville bli avslått:

«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 saksøktets 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 landbruksveiforskriften. Det nevnes i denne forbindelse at en rekke andre berørte parter og interessenter har stilt seg positive til veitiltaket, 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 veitiltaket vil ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Slik det fremstår for retten har derimot disse undersøkelser avdekket at veitiltaket 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 saksøktets veitiltak, 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 området skogressurser og miljø.»

Lagmannsretten finner som tingretten at NOA ikke har sannsynliggjort et hovedkrav, jf. tvisteloven § 34-2 første ledd. Da det ikke er sannsynliggjort et hovedkrav kan midlertidig forføyning bare besluttes dersom det er «fare ved opphold», jf. tvisteloven § 34-2 annet ledd. NOA har i prosesskriv 16. februar 2023 gjort gjeldende at det er fare ved opphold på grunn av at eiendommen og dens naturgrunnlag vil lide vesentlige skadevirkninger hvis ankemotpartens inngrep fortsetter. Lagmannsretten finner som tingretten at det ikke er sannsynliggjort «fare ved opphold», og tiltrer følgende begrunnelse i tingrettens kjennelse:

«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 bemerker 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.»

Det er etter dette ikke nødvendig å vurdere de øvrige vilkårene for å ta til følge begjæringen om midlertidig forføyning. Det som er gjort gjeldende i anken og i prosesskriv 16. februar 2023 endrer ikke lagmannsrettens vurdering.

Etter dette forkastes anken.

Sakskostnader

Ankemotparten har vunnet ankesaken og har i utgangspunktet krav på full erstatning for sine sakskostnader for lagmannsretten, jf. tvisteloven § 32-2, jf. § 20-2 første og annet ledd. Etter lagmannsrettens syn foreligger det ikke slike tungtveiende grunner som gjør det rimelig å fritta ankende part helt eller delvis for erstatningsansvaret, jf. tvisteloven § 20-2 tredje ledd. Lagmannsretten kan ikke se at sakens karakter tilsier en annen vurdering, slik som ankende part har gjort gjeldende.

Ankende part har gjort gjeldende at konvensjon 25. juni 1998 nr. 1 om tilgang til miljøinformasjon, allmenn deltakelse i beslutningsprosesser og tilgang til rettsmidler i saker vedrørende miljø (Århuskonvensjonen) artikkel 9 nr. 4, jf. nr. 3 må få betydning for avgjørelsen om sakskostnader i foreliggende sak. Ankemotparten har ikke bestridt at Århuskonvensjonen kommer til anvendelse i foreliggende sak, men har gjort gjeldende at konvensjonen ikke er til hinder for å pålegge NOA å betale sakskostnader.

Etter Århuskonvensjonen artikkel 9 nr. 4, jf. nr. 3, skal det være adgang til rettslig overprøving av myndighetsvedtak vedrørende miljø og slik overprøving skal ikke være uoverkommelig dyr («prohibitively expensive»). I Ot.prp.nr.116 (2001–2002) punkt 18.6.1 om miljøinformasjonsloven fremgår det at de ordinære saksomkostningsreglene i tvistemålsloven gir rom for praksis som er forenlig med konvensjonen, og at det generelle omkostningsnivået ved føring av saker for domstolene i Norge ikke er i strid med artikkel 9. Lagmannsretten legger til grunn at tvistelovens unntaksregel i § 20-2 tredje ledd gir rom for praksis som er forenlig med konvensjonen, jf. LF-2021-101193. Lagmannsretten kan ikke se at det er noen forhold i foreliggende sak som på bakgrunn av Århuskonvensjonen artikkel 9 nr. 4, jf. nr. 3, tilsier en annen vurdering av sakskostnadsavgjørelsen. Århuskonvensjonen kan derfor ikke få betydning for avgjørelsen av sakskostnadene i foreliggende sak.

Advokat Peder Landfald har krevd dekket kostnader for lagmannsretten på 132 175 kroner for totalt 43,75 timers arbeid. Det er opplyst at ankemotparten har fradragsrett for merverdiavgift og at kravet derfor ikke omfatter merverdiavgift. Det er videre fremsatt krav på vegne av Norges Skogeierforbund som partshjelper på 25 500 kroner for 7,5 timers arbeid.

Lagmannsretten finner at kravet klart overstiger det som må anses rimelig og nødvendig arbeid i forbindelse med ankesaken, jf. tvisteloven § 20-5 første ledd. Hverken sakens art, omfang eller kompleksitet nødvendiggjør arbeid i et slikt omfang. Dette gjelder selv om det har vært behov for gjennomgang av internasjonal rettspraksis knyttet til Århuskonvensjonen. Ankesaken avgjøres etter skriftlig behandling og advokat Landfalds arbeid med saken består av inngivelse av anketilsvar. Advokat Landfald var prosessfullmektig for ankemotparten i tingretten, og var dermed godt kjent både med sakens faktiske og rettslige sider. Lagmannsretten finner derfor at kravet skal reduseres, og fastsetter salærkravet på vegne av Karlsrud skjønnsmessig til 75 000 kroner eksklusive merverdiavgift, og på vegne av Norges Skogeierforbud til 15 000 kroner eksklusive merverdiavgift.

Ved avgjørelsen av sakskostnader for tingretten skal lagmannsretten legge sitt resultat til grunn, jf. tvisteloven § 20-9 første og annet ledd. Lagmannsretten legger til grunn at saken i det vesentlige var opplyst på samme måte for tingretten, og finner at det heller ikke for tingretten foreligger slike tungtveiende grunner som gjør det

rimelig å gjøre helt eller delvis unntak fra erstatningsansvar, jf. tvisteloven § 20-2 tredje ledd. Tingretten reduserte advokat Landfalds salærkrav for tingretten og begrunnet dette slik:

«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 rettssak 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.»

Lagmannsretten slutter seg til denne vurderingen, og finner ikke grunn til å gjøre endringer i tingrettens sakskostnadsavgjørelse. Det som er gjort gjeldende i anketilsvaret endrer ikke vurderingen.

Kjennelsen er avsagt med slik dissens som fremgår ovenfor.

SLUTNING

1. *Anken forkastes.*
2. *I sakskostnader for lagmannsretten betaler Naturvernforbundet i Oslo og Akershus 75 000 – syttifemtusen – kroner til Ole Kristen Karlsrud innen 2 – to – uker etter forkynning av denne kjennelsen.*
2. *I sakskostnader for lagmannsretten betaler Naturvernforbundet i Oslo og Akershus 15 000 – femtentusen – kroner til Norges Skogeierforbund innen 2 – to – uker etter forkynning av denne kjennelsen.*