



**FELLES PROSESSKRIV TIL NORGES HØYESTERETT**

(Skriftlig innlegg til belysning av allmenne interesser)

**FRA**

**Norges Bondelag og NORSKOG**

Oslo, 1. juni 2021

<b>Høyesteretts sak nr.:</b>	21-72017 SIV-HRET
<b>Ankende part 1:</b>	Malene Lekven Johnsen Hauglandsvegen 141 5265 Ytre Arna
<b>Ankende part 2:</b>	Didrik Haugland Hauglandsvegen 60 5265 Ytre Arna
<b>Prosessfullmektig:</b>	Advokat Hugo P. Matre Advokatfirmaet Schjødt AS Postboks 2022 Nordnes 5817 Bergen
<b>Ankemotpart:</b>	Staten v/Kommunal- og moderniseringsdepartementet Postboks 8112 Dep 0032 Oslo
<b>Prosessfullmektig:</b>	Regjeringsadvokaten v/advokat Erlend Baldersheim Postboks 8012 Dep 0030 Oslo
<b>Saken gjelder:</b>	Gyldigheten av forvaltningsvedtak

# Skriftlig innlegg til belysning av allmenne interesser

## 1. INNLEDNING

Det vises til Gulating lagmannsretts dom i sak 20-063282ASD-GULA/AVD2, samt ankeerklæring fra Malene Lekven Johnsen ("**Johnsen**") og Didrik Haugland ("**Haugland**") (i felleskap benevnt "**De Ankende Parter**") av 19. april 2021.

Norges Bondelag og NORSKOG, heretter benevnt "**Organisasjonene**", inngir med dette prosesskrivet skriftlig innlegg i saken iht. tvisteloven § 15-8. Formålet med prosesskrivet er å redegjøre for Organisasjonenes syn på de rettspørsmål saken reiser.

Undertegnede representerer organisasjonene i saken.

Innledningsvis bemerkes at saken reiser spørsmål som ligger innenfor rammen av Organisasjonenes formål og naturlige virkefelt. Organisasjonene ønsker på denne bakgrunn å belyse de allmenne interesser som berører organisasjonenes medlemmer.

Overordnet stiller Organisasjonene seg tvilende til at riktigheten av Gulating lagmannsretts dom i sak 20-063282ASD-GULA/AVD2 av 8. mars 2021. Dommen er ikke i tråd med Organisasjonenes forståelse av de rettslige rammebetingelsene for landbruksnæringens virksomhet og innebærer en innstramning av praksis som i betydelig grad berører Organisasjonenes medlemmer.

Organisasjonene observerer blant annet at Staten v/Kommunal- og moderniseringsdepartementet i rettssaken har argumentert for, og fått domstolens aksept for, en lovforståelse som er i strid med departementets egen tolkingsuttalelse. Organisasjonene har, ovenfor sine medlemmer, bygget på lovforståelsen i denne tolkingsuttalelsen og legger til grunn at denne har vært styrende for administrativ praksis. Etter Organisasjonenes oppfatning er det uforholdsmessig å innføre et nytt regime og, uten lovendring, skjerpe både reglene for søknadsplikt og sanksjoneringen. En slik skjerpelse innebærer ytterligere utfordringer for og rammer særlig den allerede hardt pressede landbruksnæringen.

I dette prosesskrivet kommenteres først adgangen Organisasjonene har til å inngi skriftlig innlegg (punkt 2). Videre omtales de spørsmål i Gulating lagmannsretts dom i sak 20-063282ASD-GULA/AVD2 som Organisasjonene særlig har merket seg (punkt 3). Endelig redegjøres det for Organisasjonenes syn på disse rettspørsmålene (punkt 4).

## 2. ADGANGEN TIL Å INNGI SKRIFTLIG INNLEGG

### 2.1 Tvisteloven § 15-8

Tvisteloven § 15-8 sier at foreninger kan inngi skriftlig innlegg til å belyse allmenne interesser, såfremt innlegget gis innenfor rammen av foreningens formål og naturlige virkeområde, jf. første ledd. Høyesterett har tidligere uttalt at "allmenne interesser" innebærer at synspunktene som fremmes skal ha betydning utover den enkelte sak, jf. HR-2018-187-U. Både vilkåret om at spørsmålene er innenfor Organisasjonenes virkeområde og vilkåret om allmenne interesser er oppfylt i denne saken. Standpunktet utdypes og presiseres i det videre.

## 2.2 Spørsmålene saken reiser er innenfor Organisasjonenes formål og naturlige virkeområde

*Norges Bondelag* er Norges største uavhengige fagorganisasjon for bønder og har mer enn 62 000 medlemmer fordelt på 500 lokallag og 16 fylkeslag. Norges Bondelag arbeider for å bedre vilkårene for landbruket og synliggjøre landbrukets betydning for samfunnet. En viktig del av dette arbeidet er å engasjere seg i spørsmål og enkeltsaker av generell betydning for rammebetingelsene i norsk landbruksnæring.

*NORSKOG* er en medlemsorganisasjon for skogeiere med ca. 250 medlemmer. Medlemmene er i hovedsak større grunneiere som samlet eier ca. 15 % av Norges skogareal. NORSKOG arbeider for å oppnå gode rammebetingelser for skogbrukere og organisasjonens viktigste næringspolitiske arbeidsfelt er blant annet skatt, eiendomsstruktur, transport, næringsutvikling, miljøforvaltning og industripolitikk.

Dommen som er anket gjelder gyldigheten av Fylkesmannen (nå Statsforvalteren) i Hordaland (nå Vestland) ("Statsforvalteren") sine vedtak med pålegg om retting/tilbakeføring og tvangsmulkt etter plan- og bygningsloven kapittel 32. Rekkevidden og forståelsen av ulike regler om søknadsplikt er avgjørende for hvilke tiltak den enkelte bonde kan utføre uten etter kostnads- og tidkrevende søknadsprosesser. Organisasjonene er derfor av den oppfatning at disse reglene har store ringvirkninger for landbruksnæringen, som avhenger av betydelig infrastruktur og utbygginger.

Til dette kommer at forståelsen av regelverket og måten den enkelte bonde behandles i møte med kompetente myndigheter, vil påvirke rekrutteringen og framtidsutsiktene til landbruksnæringen, og dermed indirekte forhold som verdiskaping, matsikkerhet og lokal bosetning. Det er derfor viktig for Organisasjonene at enkeltsaker til behandling i forvaltningen er gjenstand for betryggende saksbehandling, og at det ikke fattes vedtak som fremstår uriktige og vilkårlige. Det samme gjelder saker som etter forvaltningsmessig behandling bringes inn for domstolene til prøving.

Samlet sett er mener Organisasjonene at spørsmålene saken reiser er klart innenfor Organisasjonenes formål og naturlige virkeområde.

## 2.3 Innlegget belyser allmenne interesser

Dette innlegget tar sikte på å belyse sentrale spørsmål i saken, nemlig hvilke rettsgrunnlag stat og kommune kan påberope seg for å hjemle inngrep i den enkeltes rettssfære. Disse spørsmålene er sentrale for å avgrense individets grunnleggende rettigheter og friheter i norsk rett. Etter Organisasjonenes mening er det utvilsomt at disse spørsmålene har betydning utover den enkelte sak. Det vises i den forbindelse også til den generelle redegjørelsen i punkt 2.2 ovenfor.

## 3. GULATING LAGMANNSRETTS DOM

### 3.1 Generelt

Lagmannsretten har kommet til at De Ankende Parter har handlet "i strid med" plan- og bygningsloven ved å utføre søknadspliktige tiltak uten forutgående søknad og godkjenning fra lokale planmyndigheter. I denne vurderingen la lagmannsretten til grunn at tiltakene som er utført overskrider den nedre grense for søknadsplikt som plan- og bygningsloven §20-2, jf. § 20-1 etablerer, og at unntakene i plan- og bygningsloven § 20-5 til § 20-8 ikke kommer til anvendelse. Følgen av dette, dersom avgjørelsen blir stående, er at Statsforvalterens vedtak anses å ha hjemmel i lov og derved er gyldige, jf. Grunnloven § 113.

### 3.2 Sentrale spørsmål

Sentrale spørsmål i saken er om:

- i. Opprusting av landbruksvei uten etter forutgående søknad og godkjenning kan resultere i ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven kapittel 32, og lovlig vedtak med pålegg om tvangsmulkt og tilbakeføring, jf. plan- og bygningsloven §§ 32-3 og 32-5
- ii. Forvaltningens mangelfulle saksbehandling og uriktige vurdering av faktiske forhold kan repareres ved etterfølgende domstolsprøving

Lagmannsretten har besvart begge spørsmål bekreftende. Organisasjonene mener imidlertid at konklusjonen er usikker og svakt begrunnet. Dommen anses derfor å innebære en svekkelse av rettssikkerheten. Dette rammer – slik saken ligger an – alminnelige borgere generelt, og landbruksnæringen spesielt.

#### 4. RETTSSPØRSMÅLENE I SAKEN

##### 4.1 Landbruksvei

Plan- og bygningsloven §§ 20-1 første ledd bokstav I), jf. 20-2 første ledd fastsetter søknadsplikt for "anlegg av veg". Anlegg av veg uten etter forutgående søknad og godkjenning kan resultere i at kommunale planmyndigheter iverksetter ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven kapittel 32, herunder fatter vedtak med pålegg om tilbakeføring og tvangsmulkt, jf. plan- og bygningsloven §§ 32-3 og 32-5.

Et separat regelverk for søknadspliktige tiltak finnes i forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier. Forskrift om landbruksveier er gitt i medhold av skogbruksloven § 7 og jordloven §§ 3 og 11.

Forskriften § 2-1 første ledd fastsetter søknadsplikt for "Nybygging og ombygging av landbruksveier". Søknad om slikt tiltak skal etter annet ledd "sendes kommunen på skjema fastsatt av Landbruksdirektoratet". Tiltak som omfattes av forskriftene skal følgelig ikke behandles etter plan- og bygningsloven.

Grensen mellom de to regelsettene er regulert i plan- og bygningsloven § 20-6, jf. Byggesaksforskriften (SAK 10) § 4-3 bokstav e). Den nærmere forståelsen av reglene og grensedragningen mellom regelsettene er behandlet i Kommunal- og moderniseringsdepartementets tolkingsuttalelse i TUDEP-2014-7246-2 og Agder lagmannsretts dom i LA-2015-71765. Så vidt Organisasjonene er kjent med foreligger det, foruten nærværende avgjørelse fra Gulating lagmannsrett og nevnte avgjørelse fra Agder lagmannsrett, ikke rettspraksis som behandler grensen.

I TUDEP-2014-7246-2 har Kommunal- og moderniseringsdepartementet, på bakgrunn av spørsmål fra Etne kommune uttalt at:

*"Utbyggingen av landbruksveier styres av forskrift om veier for landbruksformål av 20. desember 1996 nr. 1200. Forskriften er hjemlet i jordlova og skogbruksloven, og skal anvendes ved spørsmål om nybygging og ombygging av veier til landbruksformål (jordbruk og skogbruk).*

*Regelverket må forstås slik at dersom tiltaket oppfyller forskrift om veier for landbruksformål sine vilkår for å anses som en landbruksvei, vil tiltaket være unntatt fra byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven. Overtredelsesgebyr etter pbl. § 32-8 og byggesaksforskriften kapittel 16 kan ilegges for tiltak som er i strid med krav i denne loven, for eksempel at nødvendig tillatelse ikke forelå, jf. byggesaksforskriften § 16-1*

*første ledd a). Hvis tillatelse etter pbl. ikke er nødvendig fordi tiltaket er unntatt fra krav om søknad, kan overtredelsesgebyr ikke ilegges. Bygging av landbruksvei uten tillatelse etter plan- og bygningsloven vil ikke medføre at sanksjonsmidlene, herunder overtredelsesgebyr, vil kunne brukes selv om tiltaket er søknadspliktig etter forskrift om veier for landbruksformål"*

Departementet har altså gitt uttrykk for en rettsoppfatning hvoretter veiens karakter er styrende for spørsmålet om sanksjonsmidlene i plan- og bygningsloven kapittel 32 kommer til anvendelse. Synspunktet er at veier som etter sin art skal behandles i medhold av forskrift om landbruksveier ikke er "i strid med" plan- og bygningsloven slik at vedtak i medhold av lovens kapittel 32 er uhjemlet. Dette gjelder, etter departementets oppfatning, uavhengig av om tiltakshaver har sendt søknad i den form forskriften § 2-1 annet ledd foreskriver.

Det samme er lagt til grunn i nevnte avgjørelse fra Agder lagmannsrett hvor et vedtak fattet i medhold av plan- og bygningsloven §§ 32-3 og 32-5 ble kjent ugyldig. Lagmannsretten formulerte det sentrale spørsmålet slik:

*"Spørsmålet blir da om kommunen likevel kan benytte bestemmelsene i pbl § 32-3 om retting og illegge tvangsmulkt § 32-5".*

Lagmannsretten uttalte i forlengelsen at:

*"Lagmannsretten er kommet til at kommunen ikke hadde adgang til det. Ved vurderingen er det lagt avgjørende vekt på at ordlyden i begge bestemmelser synes klar. I pbl § 32-3 fremgår at pålegg om retting gjelder «forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven» [lagmannsrettens uthevelse]. Tilsvarende gjelder for tvangsmulkt etter pbl § 32-5.*

*Kommunens vedtak 18 august 2011 bygger på feil lovgrunnlag og er ugyldig".*

Organisasjonene er enig i den rettsoppfatning disse kildene tilkjennegir. Grensen mellom plan- og bygningslovens og forskriftens regler om søknadsplikt, må trekkes på bakgrunn av forskriftens materielle innhold. Dersom et veitiltak finnes å høre under forskriftens virkeområde, kan det derfor ikke fattes vedtak i medhold av plan- og bygningsloven kapittel 32. Eventuelle sanksjoner for brudd på søknadsplikten må i et slikt tilfelle hjemles i skogbruksloven § 23, som gir kommunen adgang til å pålegge skogeieren tvangsmulkt "for å sikre at føresegnene i lova og vedtak fatta med heimel i lova blir gjennomførte".

Hvorvidt tiltakshaver har søkt i tråd med forskriftens § 2-1 annet ledd er følgelig, i motsetning til det Gulating lagmannsrett har lagt til grunn, prinsipielt uten betydning. Det må slik departementet og Agder lagmannsrett har lagt til grunn, legges avgjørende vekt på forskriftens materielle regler og ordlyden i pbl. §§ 32-3 og 32-5.

På bakgrunn av det ovenstående finner Organisasjonene at Gulating lagmannsretts rettsanvendelse ikke er i samsvar med gjeldende rett, slik denne har blitt oppfattet tidligere. Som nevnt innledningsvis innebærer avgjørelsen fra Gulating at plan- og bygningslovens regler, herunder sanksjonshjemlene i kapittel 32, er gitt utvidet anvendelse. Skjerpelsen er uheldig idet Organisasjonene opplever at administrativ praksis har vært overensstemmende med de signaler departementet har gitt i TUDEP-2014-7246-2 og som Agder lagmannsrett senere har autorisert i LA-2015-71765. Organisasjonene er av den oppfatning at det bør være en lovgiveroppgave å foreta en slik skjerpelse av rammebetingelsene for landbruksnæringen. Under enhver omstendighet er det

meget uheldig at det skapes usikkerhet om gjeldende rett gjennom sprikende dommer og departementsuttalelsen.

#### 4.2 Saksbehandling mv.

Som nevnt innledningsvis har Organisasjonene en allmenn interesse i at enkeltsaker av betydning for Organisasjonenes medlemmer og interesseområde undergis betryggende saksbehandling i tråd med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. I de tilfeller hvor slike saker, i tillegg til forvaltningsmessig klagebehandling også undergis domstolsprøving, må denne prosessen være forsvarlig og ivareta domstolenes rolle i samfunnet.

Vedtaket som var til prøving i Gulating lagmannsrett tilfredsstiller ikke de grunnleggende kravene til forsvarlig saksbehandling som fremkommer av forvaltningsloven. Vedtaket ovenfor bonden Johnsen inneholder ingen begrunnelse eller nærmere redegjørelse for hvorfor Johnsen har foretatt søknadspiktig "*vesentlig terrenginngrep*", jf. plan- og bygningsloven § 20-2 første ledd, jf. § 20-1 bokstav k. Det er følgelig ikke mulig å etterprøve hvorfor den skjønnsmessige grensen "*vesentlig terrenginngrep*" er overskredet og vedtaket lider av saksbehandlingsfeil av betydning for vedtakets gyldighet, jf. forvaltningsloven §§ 25, jf. 41.

Den skjønnsmessige grensen i plan- og bygningsloven § 20-2 første ledd, jf. § 20-1 bokstav k, har stor betydning i landbruksnæringen. Dette har sammenheng med at landbruket møter stadig større krav til effektiv drift, samt mer krevende vær- og klimaforhold, noe som ofte vil kreve hyppig og omfattende vedlikehold av eksisterende infrastruktur, samt tilpasninger i driften. Det er derfor sentralt at forvaltningen gir fyllestgjørende begrunnelser som setter den enkelte i stand til å forstå bakgrunnen for at et tiltak er vurdert å overstige den nedre grensen for når et "*vesentlig terrenginngrep*" foreligger.

Organisasjonene mener gode grunner taler for at vedtak som ikke er tilstrekkelig begrunnet og samtidig skaper tvil om alle relevante omstendigheter er vurdert, må kjennes ugyldig. Slike feil kan ikke repareres ved at domstolene i den etterfølgende gyldighetsprøvingen av vedtaket påtar seg rollen som forvaltningsorgan og, på prøvingstidspunktet, oppstiller begrunnelser som man ikke kan vite om forvaltningen har vurdert i sin saksbehandling.

Organisasjonene stiller derfor, også her, spørsmål ved om Gulating lagmannsretts rettsanvendelse og konklusjon samsvarer med gjeldende rett.



Erlend Stabell Daling  
Advokat /juridisk sjef i Norges Bondelag

\* \* \*