



NORGES HØYESTERETT

D O M

avsagt 3. desember 2024 av Høyesterett i avdeling med

dommer Wilhelm Matheson
dommer Per Erik Bergsjø
dommer Ingvald Falch
dommer Thom Arne Hellerslia
dommer Eyvin Sivertsen

HR-2024-2211-A, (sak nr. 24-084038SIV-HRET)
Anke over Gulating lagmannsretts dom 5. april 2024

Staten v/Kommunal- og
distriktsdepartementet

(Regjeringsadvokaten
v/advokat Ida Thue)

mot

West Coast Invest AS

(advokat Ingrid Sævold Moe – til prøve)

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

(1) Dommer **Hellerslia:**

Sakens spørsmål og bakgrunn

- (2) Saken gjelder spørsmålet om oppføringen av en brygge i strandsonen i Bergen på 1970-tallet var underlagt meldeplikt etter dagjeldende bygningslov § 84.
- (3) Hjellestadvegen 261 – gnr. 106 bnr. 412 og 422 i Bergen kommune – er en strandeendom, som i dag eies av West Coast Invest AS. En gang i perioden 1974 til 1978 oppførte daværende eier en 76 kvadratmeter stor brygge på eiendommen.
- (4) I 2009–2012 gjennomførte Bergen kommune en kartlegging av strandsonen med det formål å avdekke ulovlige tiltak. Mulige ulovlige tiltak ble deretter fulgt opp med nærmere undersøkelser. Kommunen kunne ikke se at nevnte brygge var byggemeldt, og 3. desember 2020 traff kommunen vedtak om pålegg om retting i form av riving samt tvangsmulkt.
- (5) West Coast Invest påklaget vedtaket. I vedtak 9. juli 2021 opprettholdt Statsforvalteren i Vestland kommunens avgjørelse. West Coast Invest sendte prosessvarsel til staten ved Kommunal- og moderniseringsdepartementet og ba samtidig om at vedtaket ble omgjort. I brev 28. oktober 2021 opprettholdt departementet vedtaket.
- (6) Den 1. februar 2022 tok West Coast Invest ut stevning mot staten ved Kommunal- og distriktsdepartementet med påstand om at vedtaket om retting og tvangsmulkt er ugyldig. Det ble påberopt flere grunnlag for ugyldighet: Brygga var ikke meldepliktig, staten har ikke sannsynliggjort at melding ikke ble sendt, pålegget om riving er sterkt urimelig og vedtaket lider av saksbehandlingsfeil.
- (7) Hordaland tingrett avsa 16. februar 2023 dom med slik domsslutning:
- «1. Kommunal- og moderniseringsdepartementets vedtak av 28. oktober 2021 kjennes ugyldig hva gjelder rivning av bryggen og tvangsmulkt for bryggen.
 2. Staten v/Kommunal- og distriktsdepartementet dømmes til å betale sakskostnader til West Coast Invest AS med 1 578 291 – enmillionfemhundreogsyttiåttetusentohundreogtrenten – kroner innen to uker fra dommens forkynnelse.»
- (8) Tingretten la til grunn at oppføringen av brygga var meldepliktig etter dagjeldende bygningslov, men kom til at staten ikke hadde sannsynliggjort at byggemelding ikke var blitt sendt.
- (9) Staten anket dommen. Gulating lagmannsrett avsa 5. april 2024 dom med slik domsslutning:

- «1. Anken forkastes.

2. I sakskostnader for lagmannsretten betaler Staten ved Kommunal- og distriktsdepartementet til West Coast Invest AS
3 925 000 – tremillionernihundreogtjuefemtusen – kroner, innen
2 – to – uker etter forkynnelsen av dommen.»

- (10) Lagmannsrettens begrunnelse var at brygga ikke var meldepliktig.
- (11) Staten har anket dommen til Høyesterett. Anken gjelder lovanvendelsen.
- (12) Det er lagt fram enkelte nye dokumenter for Høyesterett. Saken står likevel i det vesentlige i samme stilling som for lagmannsretten.

Partenes syn på saken

- (13) Ankende part – *staten ved Kommunal- og distriktsdepartementet* – har i korte trekk gjort gjeldende:
- (14) Brygga er en «varig konstruksjon», og det forelå derfor meldeplikt etter bygningsloven 1965 § 84. De eksemplene på varige konstruksjoner som er listet opp i bestemmelsen, gir ikke grunnlag for en innskrenkende tolkning. Alle tiltak som det er naturlig å betegne som varige konstruksjoner, og hvor det er behov for kontroll fra bygningsmyndighetene, er omfattet.
- (15) Formålet med meldeplikten taler imot en innskrenkende tolkning. Det samme gjelder lovhistorikken, forarbeidene og etterarbeider.
- (16) Videre må § 84 leses i sammenheng med § 85, som gjelder midlertidige og transportable konstruksjoner, og hvor det ikke er listet opp eksempler. Bestemmelsen må også ses i sammenheng med midlertidig strandplanlov, som blant annet gjaldt for konstruksjoner i strandsonen. Det går fram av forarbeidene til denne loven at konstruksjonsbegrepet skulle forstås på samme måte som i bygningsloven.
- (17) Forvaltningspraksis gir støtte for statens syn. Departementet uttalte seg gjentatte ganger om omfanget av meldeplikten og la til grunn at denne også omfattet brygger med slik størrelse og karakter som i saken her. Lokal praksis har begrenset relevans, men Bergen kommune behandlet byggesaker om brygger i denne perioden.
- (18) Underrettspraksis gir en rekke eksempler på at lignende tiltak ble ansett for å være omfattet av § 84. Også uttalelser i juridisk teori og fra Sivilombudet gir støtte for at brygger var meldepliktige.
- (19) Brygga i saken her er stor – 76 kvadratmeter – og er oppført med armerte betongsøyler. Den er klart en varig konstruksjon etter § 84.
- (20) Staten ved Kommunal- og distriktsdepartementet har lagt ned slik påstand:
- «1. Lagmannsrettens dom oppheves.
2. Staten v/Kommunal- og distriktsdepartementet tilkjennes sakskostnader for Høyesterett.»

- (21) Ankemotparten – *West Coast Invest AS* – har i korte trekk gjort gjeldende:
- (22) Legalitetsprinsippet innebærer at § 84 må tolkes slik at den gir tilstrekkelig klarhet for borgerne.
- (23) Uttrykket «andre varige konstruksjoner» må forstås i lys av de tiltakene som er listet opp først i bestemmelsen. Dette er alle store tiltak, som typisk er knyttet til næring eller allmenn bruk. Ett av de opplistede tiltakene er «kaianlegg». Uttrykket viser at brygger ikke var ment å være omfattet.
- (24) Forarbeidene til 1965-loven peker i samme retning. Det samme gjør proposisjonen til endringslov fra 1986 til plan- og bygningsloven 1985. Der går det fram at bestemmelsen først etter hvert ble tolket slik at mindre tiltak var omfattet. Rettsstilstanden kan derfor først anses endret ved lovendringen i 1986.
- (25) Paragraf 85 om midlertidige og transportable konstruksjoner og anlegg har et annet formål og et annet virkeområde enn § 84. Heller ikke strandplanloven er egnet til å belyse innholdet i meldeplikten etter bygningsloven.
- (26) Underrettspraksis viser at det var uklart hvilke tiltak som var meldepliktige. Det samme gjelder uttalelser fra departementet i enkeltsaker. Departementets praksis var verken konsekvent eller omfattende. Det kan ikke legges til grunn at Bergen kommune praktiserte meldeplikt for brygger av slik karakter som i saken her. Også juridisk teori gir støtte for at bare større tiltak var omfattet av meldeplikten.
- (27) Brygga i saken her faller utenfor meldeplikten. Det er tale om en relativt enkel atkomstbrygge til egen eiendom, som ikke ga behov for kontroll av bygningsmyndighetene.
- (28) *West Coast Invest AS* har lagt ned slik påstand:
- «1. Anken forkastes.
 2. *West Coast Invest AS* tilkjennes sakens omkostninger.»

Mitt syn på saken

Presentasjon av bygningsloven 1965 § 84 og tolkningsspørsmålet

- (29) Vedtaket som pålegger *West Coast Invest* å rive den aktuelle brygga, er truffet med hjemmel i någjeldende plan- og bygningslov 2008 § 32-3. Et av vilkårene er at tiltaket er «i strid med» bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Også ulovlige forhold som oppsto før gjeldende lov, kan forfølges, se Ot.prp. nr. 39 (1993–1994) side 181.
- (30) Det er på det rene at brygga ble oppført en gang mellom 1974 og 1978. Partene er uenige om det nærmere tidspunktet, og hvem som skal bære risikoen ved bevismessig tvil om dette. Jeg går ikke nærmere inn på dette da det ikke har betydning for resultatet.

- (31) Spørsmålet er derfor om brygga ble lovlig oppført etter bygningsloven 1965. Paragraf 84 ga meldeplikt for visse tiltak. Bestemmelsen sto i kapittel XI om «Særlige bygninger og anlegg mv.» og hadde overskriften «Andre varige konstruksjoner og anlegg». Fram til en lovendring i 1983 lød den sentrale formuleringen slik:
- «For kaianlegg, moloer, dokker, bruer, transformatorer, tank- og beholderanlegg, underjordiske anlegg, haller og bedrifter i fjell, tribuner, idrettsanlegg og andre varige konstruksjoner og anlegg som ikke går inn under § 93, må melding sendes bygningsrådet før graving, fylling, oppføring eller riving settes i gang.»
- (32) Det fulgte videre av bestemmelsen at for slike tiltak gjaldt reglene om nabovarsel i § 94 nr. 3, samt reglene om bebyggelse og bygninger i §§ 68, 71, 74 nr. 2, 79 og 80 nr. 2. Dersom tiltaket ikke hørte under annen myndighet, gjaldt også § 97 om kontroll av byggearbeid, og bygningsrådet kunne gi nødvendige pålegg i den forbindelse. Bestemmelsen fastsatte også en minsteavstand til nabo på 4 meter, dersom ikke bygningsrådet hadde satt en annen grense.
- (33) Jeg nevner også at enkelte andre bestemmelser i loven fikk anvendelse på meldepliktige tiltak ved at de viste til tiltak etter § 84, slik som § 31 om virkning av reguleringsplan og § 33 om midlertidig bygge- og deleforbud.
- (34) For de tiltak som omfattes av § 84, «må» melding sendes før tiltaket oppføres. Konsekvensen av brudd på meldeplikten, er med andre ord at tiltaket er ulovlig.
- (35) Avgjørende for om brygga var meldepliktig, er om den faller inn under uttrykket «*andre varige konstruksjoner og anlegg*». Det er ikke tvilsomt at brygga i saken her er en varig konstruksjon dersom dette leses for seg. Det sentrale spørsmålet er imidlertid om uttrykket må leses i lys av de eksemplene som er nevnt først i setningen. I så fall er det naturlig å se det slik at uttrykket tolkes innskrenkende ut fra ordlyden lest i sin helhet.

Noen utgangspunkter for tolkningen

- (36) Det følger av legalitetsprinsippet at myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov, jf. nå Grunnloven § 113. En meldeplikt for tiltak på egen eiendom må derfor ha hjemmel i lov. Dersom det forelå meldeplikt, kom som nevnt også flere av bygningslovens øvrige bestemmelser til anvendelse, og brudd på meldeplikten kunne etter § 114 medføre krav om retting. Om betydningen for lovtolkningen av at legalitetsprinsippet kommer til anvendelse, viser jeg til HR-2022-2106-A avsnitt 37, som siterer fra Rt-2014-1281 avsnitt 48:
- «Legalitetsprinsippet får anvendelse generelt der staten gjør inngrep overfor den enkelte, og krever hjemmel i lov, jf. Grunnloven § 113. Det innebærer at lovens ordlyd står sentralt ved tolkningen. Men tolkningstvil må løses ut fra hva som er best i samsvar med en avveining av samtlige rettskildefaktorer og som sikrer tilstrekkelig klarhet og forutsigbarhet for borgerne.»
- (37) Bygningsloven 1965 gjaldt fram til ny bygningslov ble vedtatt i 1985. Det er meldeplikten slik denne var lovfestet fra 1965 til 1985 som er gjenstand for tolkning, og tolkningen må derfor ta utgangspunkt i de kilder som forelå på dette tidspunktet.

- (38) Bygningsloven 1965 avløste bygningsloven 1924, som grovt sett bare fikk anvendelse i byområder, jf. § 1. 1965-loven var derfor den første landsdekkende bygningsloven. Lovens regulering av byggetiltak kan deles i tre – tiltak som var søknadspliktige, tiltak som var meldepliktige og tiltak som verken var søknadspliktige eller meldepliktige. Delingen kan gjenfinnes i dagens regulering, men slik at innholdet i kategoriene er vesentlig endret. Det var i 1965 en utfordring at mange av landkommunene som ble underlagt et nytt lovverk, hadde liten kapasitet til å behandle byggesaker. Dette fikk blant annet det utslag at dersom ikke annet var bestemt i vedtekter, var hytter unntatt fra søknads- og meldeplikt, se § 1 andre ledd og § 82, jf. Ot.prp. nr. 1 (1964–1965) side 117. Det samme gjaldt driftsbygninger i landbruket, jf. § 1 andre ledd og § 81.
- (39) Saken er kommet opp som følge av kommunens gjennomgang av lovligheten av tiltak i strandsonen, der formålet om å sikre naturverdiene og allmennhetens tilgang står sentralt. Staten har vist til at dommen kan ha betydning for andre kommuner som foretar tilsvarende gjennomgang. Jeg finner i denne sammenheng grunn til å påpeke at den særlige reguleringen av tiltak i strandsonen den gang – i motsetning til i dag – var regulert i særlov, jf. midlertidig strandplanlov 1965 og strand- og fjellplanleggingsloven 1971. Partene er enige om at brygga i saken her ikke var i strid med datidens byggeforbud i strandsonen. Dette skyldtes at eiendommen var omfattet av unntaket for tettbygde strøk, jf. strand- og fjellplanleggingsloven § 3 nr. 4. I tillegg er det mye som taler for at brygga også ville falt inn under unntaket i § 4 nr. 3 for brygge på bebygd eiendom til sikring av eierens atkomst – et unntak jeg kommer tilbake til. Det avgjørende for lovligheten av brygga i saken her, er derfor meldeplikten etter bygningsloven 1965 § 84 med de mer alminnelige formål en slik bestemmelse skulle ivareta.
- (40) Oppfølgingen av ulovlige forhold er som nevnt i dag regulert i plan- og bygningsloven 2008 kapittel 32. Kommunen har plikt til å forfølge ulovlige forhold, jf. § 32-1, og kan gi pålegg om retting, jf. § 32-3. Adgangen til å pålegge fjerning dersom brygga er ulovlig oppført, ligger utenfor hva Høyesterett skal ta stilling til i saken her. Jeg bemerker at rimeligheten av å gripe inn med sanksjoner i dag mot forhold som ligger langt tilbake i tid, ikke utgjør et hensyn ved vurderingen av om forholdet i sin tid var ulovlig.

Hvilke tiltak var meldepliktige etter bygningsloven 1965 § 84?

Nærmere om ordlyden

- (41) Begrepet «konstruksjon» sikter normalt til noe som er satt sammen av flere komponenter, men sier ikke noe om hvilken størrelse en slik innretning må ha for å være omfattet.
- (42) Vilkåret om at konstruksjonen skal være «varig» gir en avgrensning knyttet til konstruksjonsmåte, materialvalg mv.
- (43) De eksemplene som er nevnt i bestemmelsen, har på den annen side det til felles at det normalt er tale om store konstruksjoner og anlegg. De vil typisk benyttes i næringsdrift eller offentlig virksomhet og/eller være tilgjengelige for en større krets av personer. Flere av tiltakene har sikkerhetsmessige sider, og de vil på grunn av størrelse og bruk kunne påvirke arealforvaltningen i området.

- (44) Den valgte lovgivningsteknikken med å regne opp eksempler før det angis en generell kategori, taler etter min mening for at det må ses hen til eksemplene ved fastleggelsen av omfanget av meldeplikten. Bestemmelsen var da også et lærebokeksempel på at ord og uttrykk kan måtte tolkes innskrenkende på grunn av den språklige sammenhengen, jf. Torstein Eckhoff, *Rettskildelære*, 2. utgave 1987 side 102.
- (45) Dessuten mener også staten at det må legges inn en nedre terskel for hva som er en konstruksjon etter bestemmelsen. Dersom det ikke foreligger andre holdepunkter for hvor terskelen ligger, vil de opplistede eksemplene danne et naturlig startpunkt for vurderingen.
- (46) For vår sak er det særlig grunn til å merke seg at et av eksemplene er «kaianlegg». Det er naturlig å forstå begrepet som en større kai/brygge, typisk med anlegg for lasting og lossing. Eksempelet indikerer at mindre private brygger ikke er omfattet.

Ordlyden lest i kontekst

- (47) Staten har gjort gjeldende at ordlyden i § 84 må leses i sammenheng med § 85 om «Midlertidige og transportable konstruksjoner og anlegg». Det er her ikke satt inn noen eksempler, slik at bestemmelsen, hevdes det, må anses å omfatte også mindre konstruksjoner og anlegg enn eksemplene som er nevnt i § 84.
- (48) Slik jeg ser det, kan ikke en isolert lesning av § 85 være styrende for rekkevidden av § 84. Utgangspunktet vil riktignok være at samme begrep i samme lov forstås på lik måte, særlig når to bestemmelser synes å utfylle hverandre slik som her. Samtidig er det slik at § 85 har en annen funksjon enn § 84. Bestemmelsen gir ikke som § 84 anvisning på at konkrete enkeltbestemmelser i loven kommer til anvendelse, men gir bygningsrådet en mer generell kontrollmulighet. Videre kreves forhåndssamtykke hvis innretningen skal bli stående i mer enn tre måneder. Bakgrunnen er at midlertidige innretninger lett blir varige, jf. NUT 1960: 2 *Utkast til lov om bygningsvesenet med motiver* side 166. Det går fram samme sted at det med transportable konstruksjoner særlig siktes til trailere, telt, husbåter og lignende som er beregnet på å flyttes fra sted til sted, men som lett kan gjøres stasjonære og brukes som bolig. For midlertidige konstruksjoner som står i fare for å bli varige, vil det være naturlig å se hen til hvilke konstruksjoner som er omfattet av § 84.
- (49) Det kan også spørres om bygningsbegrepet i bygningsloven 1965 § 93, som stiller krav om byggetillatelse før oppføring av bygning, er relevant. Begrepet er forstått slik at også mindre bygninger omfattes. Hovedformålet med bygningsloven var imidlertid nettopp å regulere bygninger, deriblant stille tekniske krav til disse, og jeg kan ikke se at den nedre terskelen etter § 93 gir noen holdepunkter for den nedre terskelen etter § 84.
- (50) Staten har videre vist til strandlovgivningen. Både den midlertidige strandplanloven 1965 § 2 – vedtatt like etter bygningsloven 1965 – og strand- og fjellplanleggingsloven 1971 § 3 forbyr oppføring i 100-metersbeltet av blant annet «konstruksjon» og «anlegg». Det går fram av forarbeidene at begrepene skal forstås på samme måte som i bygningsloven § 84, jf. Ot.prp. nr. 40 (1964–1965) side 12 og Ot.prp. nr. 45 (1970–1971) side 31. De samme lovenes unntak for blant annet brygge som utgjør egen atkomst, vil da bare gi mening dersom slike tiltak er omfattet av konstruksjonsbegrepet i § 84, hevdes det.

- (51) Jeg er enig i at en slik forståelse vil gi best sammenheng mellom de nevnte lovene. Samtidig tyder ikke lovhistorikken på at unntaket for atkomstbrygger mv. hviler på en forståelse av konstruksjonsbegrepet i § 84. Unntaket lå allerede i de forutgående bestemmelsene i frilufsloven, jf. § 29 første ledd nr. 3. Et lokalt vedtatt byggeforbud kunne gjelde både byggverk og andre «faktiske tiltak» som vanskeliggjorde allmenhetens tilgang, jf. § 25. Frilufsloven brukte også begrepet «innretning», jf. §§ 24 og 29, men altså ikke «konstruksjon». Som jeg kommer tilbake til, ser det heller ikke ut til at det under utarbeidelsen av strandplanloven ble lagt til grunn at tiltakene i unntaket utløste meldeplikt etter bygningsloven 1965 § 84. Resonnementet er dessuten lite tilgjengelig for den som forsøker å lese seg til egen meldeplikt etter § 84.
- (52) Slik jeg ser det, er det vel så relevant å se hen til bygningslovens mer generelle rekkevidde på den tiden. Som jeg allerede har nevnt, hadde kommunene ofte liten kapasitet til å behandle byggesaker, og blant annet driftsbygninger i landbruket og hytter var i utgangspunktet verken underlagt søknadsplikt eller meldeplikt. De kapasitetsmessige hensynene gjorde seg gjeldende også for andre konstruksjoner og anlegg. Særlig for brygger er det nærliggende å sammenligne med reguleringen av hytter. Det ville gitt dårlig sammenheng dersom en brygge som ikke kom i konflikt med strandlovgivningen, var undergitt strengere bygningsmessig regulering enn hytta den måtte være knyttet til.

Bestemmelsens formål

- (53) Formålet med meldeplikten er beskrevet slik i Ot.prp. nr. 27 (1982–1983) på side 21:
- «Formålet både med meldeplikten i § 84 og søknadskravet i § 93 er at bygningsrådet skal få de opplysninger som er nødvendige for å føre tilsyn med at bygningslovgivningen holdes i kommunen, jfr. § 9. Rådet skal herunder bl.a. vurdere om arbeidet er i samsvar med vedtatt arealdisponering, krever ny planlegging eller kan gjennomføres uten særskilt plan. Det skal kontrollere at de mer tekniske krav som bygningslovgivningen stiller, oppfylles. Virkningene for det berørte miljø, herunder naboer m.v., skal også vurderes.»
- (54) De nevnte hensyn vil kunne gjøre seg gjeldende også for mindre tiltak enn de som er listet opp i § 84. Bestemmelsene som § 84-tiltak var undergitt, jf. § 84 nr. 1 andre ledd, skulle imidlertid hovedsakelig ivareta hensyn til sikkerhet og utseende. Dette er hensyn som kommer inn med særlig styrke ved tiltak av den karakter som er listet opp. Også behovet for kontroll med utførelsen av byggearbeidet, jf. § 84 nr. 2, gjør seg i første rekke gjeldende for større tiltak. Det samme gjelder virkningene for arealdisponering og det berørte miljø, deriblant naboer.
- (55) Et særskilt arealdisponeringshensyn er bevaring av naturverdiene og allmenhetens tilgang til strandsonen. Meldeplikt for brygger og andre typiske tiltak i strandsonen vil gi bygningsmyndighetene mulighet til å kontrollere tiltaket opp mot strandlovgivningen, særlig dersom det kan være tvilsomt om tiltaket er lovlig. Frilufsinteresser foreslo av denne grunn en meldeplikt i høringen til midlertidig strandplanlov 1965. Departementet tok ikke forslaget til følge med den begrunnelse at «meldeplikt for alle bygg, anlegg m.v. vil bli for omfattende og skape for store praktiske vansker i mange distrikter», jf. Ot.prp. nr. 40 (1964–1965) side 13. Jeg har derfor vanskelig for å se at muligheten for å føre kontroll med strandplanlovens bestemmelser kan være et sentralt hensyn ved vurderingen av hvilke tiltak som var omfattet av § 84.

Lovhistorikk, forarbeider og etterarbeider

- (56) Forgjengeren til § 84 er bygningsloven 1924 § 140. Det heter der at oppførelse av «kaier, broer, forstøtningsmurer som ikke inngår under § 131, tribuner o. l. arbeider» skal meldes til bygningsrådet, dersom de ikke hører under annen myndighet. Som nevnt gjaldt 1924-loven grovt sett bare i byområder.
- (57) Bygningsloven 1965 ble forberedt av Komiteen til revisjon av bygningsloven. Forslaget til ny bestemmelse om meldeplikt – § 81 i utkastet – var særlig begrunnet med at dagjeldende § 140 var krevende å praktisere fordi det ofte var vanskelig å vite om tiltaket hørte under annen myndighet, se NUT 1960: 2 side 165. Unntaket for tiltak som hører under annen myndighet, ble derfor foreslått fjernet.
- (58) Komiteen foreslo ellers at ordlyden ble endret fra «o. l. arbeider» til «andre permanente konstruksjoner og anlegg», men uten å kommentere endringen, noe som ville vært naturlig dersom den med dette mente å utvide området vesentlig. Komiteen omtalte de opplistede tiltakene som «eksempler», men jeg kan ikke se at dette peker klart i den ene eller andre retning. Broer og tribuner ble beholdt i teksten, mens forstøtningsmurer ble tatt ut. «Kaier» ble endret til det noe snevrere begrepet «kaiianlegg». I tillegg ble flere nye tiltak listet opp, muligens fordi disse var eksempler på noe som skulle meldes bygningsrådet til tross for at de falt inn under annen myndighet, slik som dokker og moloer, som typisk lå under havnevesenet. Det er også nærliggende å anta at komiteen hentet inspirasjon fra den tilsvarende danske bestemmelsen, siden denne er sitert og har store likheter. Der går det klarere fram at det må bero på en skjønnsmessig vurdering hvilke konstruksjoner som er omfattet, men forholdet til komiteens utkast er ikke nærmere kommentert.
- (59) Komiteens forslag ble videreført i proposisjonen, kun med den endring at «haller og bedrifter i fjell» ble tilføyd blant eksemplene, jf. Ot.prp. nr. 1 (1964–1965) side 118. Heller ikke proposisjonen inneholder uttalelser som på noen klar måte er egnet til å underbygge den ene eller andre forståelsen av § 84.
- (60) Loven ble endret i 1983 ved at «masseuttak ut over husbehov» ble tilføyd blant eksemplene. Lovendringen var en oppfølging av NOU 1982: 13 *Forenklinger i bygningsloven*, jf. side 32–33. Eksempelet ble satt inn for å klargjøre at masseuttak var omfattet, men slik at det ble begrenset til uttak av en viss størrelse. Jeg mener det er av interesse at grensen da ble satt ved husbehov.
- (61) Innholdet i § 84 ble videreført i samme paragrafnummer i bygningsloven 1985. Bestemmelsen ble imidlertid endret allerede i 1986, som en oppfølging av NOU 1985: 13 *Forenklinger i bygningsloven m.v. III*. Det heter her at det på grunn av den omfattende eksemplifiseringen i loven i praksis har vært uklart om tiltak som ikke er nevnt, er omfattet, jf. side 39. Som konstruksjoner og anlegg som var aktuelle å ta inn som nye eksempler i loven, hadde utvalget notert seg kraftledningsanlegg, vindkraftanlegg, rørledningsopplegg for transport av petroleum, masseoppfylling av et visst omfang, havbruk/oppdrettsanlegg og parabolantennener for satellitt-TV, altså fortsatt i det alt vesentlige større tiltak. Utvalget foreslo at eksemplene ble tatt ut av loven, og at rekkevidden i stedet ble utdypet i forskrift og retningslinjer. Utvalget ønsket med dette «ikke å innskjerpe § 84, men mer en vridning av oppmerksomheten fra eksemplene mot hovedregelen».

- (62) Departementet sluttet seg til utvalgets forslag ut fra følgende begrunnelse, jf. Ot.prp. nr. 57 (1985–1986) side 57:

«I likhet med enkelte av høringsinstansene antar departementet at en eksemplifisering av hvilke tiltak som faller inn under § 84 vil være til hjelp og veiledning for vurderingen av om et arbeid er meldepliktig eller ikke. Byggesaksutvalgets forslag om at § 84 bare formuleres som en generell hovedregel vil imidlertid virke bedre rent lovteknisk. På den måten vil man kunne fange opp alle tiltak det vil være behov for å vurdere i forhold til arealdisponeringen eller bygningsmessige forhold, og man vil unngå stadig tilbakevendende konflikter med bakgrunn i at tiltaket ikke uttrykkelig fremgår av oppregningen i § 84.

For å klargjøre nærmere hvilke tiltak som generelt skal omfattes av § 84 vil vi imidlertid følge utvalgets anbefaling og gi nærmere veiledning om dette i rundskrivs form. I praksis er bestemmelsen etter hvert tolket slik at den omfatter også mindre konstruksjoner og anlegg enn de eksemplifiseringen i loven i dag viser.»

- (63) Departementet antar altså at eksemplifiseringen har vært til hjelp og veiledning for vurderingen av om et tiltak er meldepliktig, slik flere offentlige høringsinstanser hadde påpekt, jf. proposisjonen side 56. Lovtekniske hensyn tilsa imidlertid at eksemplene ble tatt ut, og at det i stedet ble gitt veiledning i rundskriv. Jeg registrerer ellers at departementet på dette tidspunktet konstaterte at bestemmelsen «etter hvert» var blitt tolket til å omfatte mindre konstruksjoner enn lovens eksempler. Samlet sett ser jeg ikke bort fra at lovendringen i 1986 innebar en endring i rettsstilstanden.

Rettspraksis

- (64) Det foreligger kun underrettspraksis om forståelsen av § 84. Flere herreds- og byrettsdommer legger til grunn at brygger var meldepliktige etter § 84, men resultatet er i liten grad nærmere begrunnet. Lagmannsrettspraksis gir et noe mer nyansert bilde.
- (65) Jeg finner grunn til å nevne RG-1979-479 (Eidsivating), som gjaldt oppføring av et svømmebasseng på rundt 50 kvadratmeter på en fritidseiendom. Lagmannsretten viste til at bassenget var mindre enn de tiltakene som er listet opp i § 84, noe som kunne tyde på at det falt utenfor hva lovgiver hadde hatt i tankene. Det ble likevel antatt at et svømmebasseng ville kunne være en varig konstruksjon etter bestemmelsen, basert på en konkret vurdering av størrelsen og i hvilken grad konstruksjons- eller anleggsmessige tiltak var nødvendige. Lagmannsretten fant at størrelsen ikke i seg selv var tilstrekkelig, men at tiltaket på grunn av de relativt høye bassengveggene skulle vært byggemeldt.

Forvaltningspraksis

- (66) Det vil kunne legges vekt på forvaltningspraksis dersom denne er langvarig, omfattende og konsekvent, jf. Rt-2000-220 på side 228. Dette er imidlertid ikke alltid tilstrekkelig. Det må også blant annet vurderes om praksisen ligger innenfor ordlyden og formålet, om den er kjent, og om den bygger på et prinsippvedtak med gjennomgang av rettskildene, jf. HR-2023-1148-A avsnitt 52.

- (67) I bestemmelsens virketid mottok departementet flere henvendelser fra kommuner og fylkesmenn – i dag statsforvaltere – med spørsmål om § 84 fikk anvendelse på konkrete tiltak av mindre størrelse enn de opplistede eksemplene, deriblant ulike brygger. Departementets syn var stort sett at tiltakene falt inn under bestemmelsen. I enkelte av uttalelsene gis det uttrykk for et mer nyansert syn. I brev 27. august 1975 til Fylkesmannen i Aust-Agder er det i tilknytning til et utkast til kommunale vedtekter uttalt at § 84 i det vesentlige omfatter konstruksjoner «av en viss størrelsesorden», og at «enkle småbåtbrygger antas ikke å falle inn under reglene i § 84 dersom de utføres uten støpearbeider eller uten større pelearbeider». Bryggene som ble ansett omfattet, synes også i det vesentlige å ha vært brygger med plass til flere båter.
- (68) Departementets syn ble ikke gjort allment kjent i form av rundskriv eller lignende, og det er heller ikke truffet noe prinsippvedtak. Første rundskriv kom i 1986, etter lovendringen samme år, jf. H-1986-20. Det heter på side 10 at det fra departementets praksis kan nevnes at mindre brygger også er tolket som § 84-arbeid, men uten at det gis uttrykk for nyansene i departementets uttalelser.
- (69) Partene har forsøkt å avdekke hva som var praksis i kommunene, noe som er krevende. Inntrykket fra de opplysningene som er lagt fram, deriblant omtale i underrettspraksis, er at kommunal praksis har variert. De mange henvendelsene til departementet viser da også at bestemmelsen framsto som uklar for lokale myndigheter.

Andre rettsoppfatninger

- (70) Sivilombudets årsmelding for 1985 omtaler en sak om en flytebrygge, der spørsmålet var om et vilkår om parkeringsplasser hadde tilstrekkelig hjemmel, jf. SOMB-1985-67. Sivilombudet la til grunn at flytebrygger faller inn under § 84, men dette er ikke begrunnet på annen måte enn at det var uomtvistet.
- (71) I E. Schulze og Johan L. Ditlefsen, *Bygningsloven og byggeforskriftene i praksis del III*, 1973 side 290, heter det i kommentaren til § 84 at «andre varige konstruksjoner» må ses i sammenheng med de eksempler som er nevnt, slik at de må være av en viss størrelsesorden. Jeg forstår Audvar Os i samme retning når han i Institutt for offentlig retts skriftserie 1980: 2 *Byggetillatelse – behandling og rettsvirkninger* side 19 omtaler § 84-tiltakene som «forskjellige varige konstruksjoner og anlegg av spesiell karakter – kaianlegg, moloer, broer, underjordiske anlegg m.v.» Som jeg allerede har vært inne på, omtaler dessuten Torstein Eckhoff bestemmelsen i sin lærebok i rettskildelære som et eksempel på innskrenkende tolkning.
- (72) Carl August Fleischer skriver på sin side i *Strandloven*, 1972 side 68, i tilknytning til lovens unntak for atkomstbrygger, at det må antas at også slike brygger er meldepliktige etter § 84 som andre «varige konstruksjoner og anlegg», til tross for at et av eksemplene som nevnes i bestemmelsen er kaianlegg. Verken Fleischer eller de øvrige forfatterne har begrunnet sine respektive syn særlig inngående.

Sammenfatning

- (73) Hensynene til klarhet og forutsigbarhet tilsier at det legges stor vekt på ordlyden. Ordlyden lest i sin helhet taler for at innholdet i uttrykket «andre varige konstruksjoner og anlegg» må ses i lys av de eksemplene som er nevnt. Også formålet med bestemmelsen og kommunenes begrensede kapasitet til å føre kontroll da loven ble vedtatt, taler for at bestemmelsen rettet seg mot tiltak av en viss størrelse. De øvrige rettskildene taler enten ikke i noen klar retning eller har mindre tyngde. Min konklusjon på tolknings spørsmålet er derfor at uttrykket «andre varige konstruksjoner og anlegg» må tolkes innskrenkende.
- (74) Jeg ser det samtidig slik at tiltakene ikke nødvendigvis måtte være av samme størrelse og karakter som eksemplene – det er kun tale om eksempler på hvilke tiltak, i størrelse og karakter, som lovgiver så for seg skulle være underlagt meldeplikt. Ved tiltak som ikke var direkte sammenlignbare med eksemplene, og som ikke avvek så mye fra disse at de klart falt utenfor, må det derfor skje en nærmere vurdering basert på lovens formål. Slik jeg ser det, må det da kreves at lovens formål kom inn med en viss tyngde.
- (75) Som begrunnelse for å ta inn masseuttak ut over husbehov, er det i NOU 1982: 13 Forenklinger i bygningsloven side 33 vist til at masseuttak «kan medføre vesentlige inngrep i landskapet, vanskeliggjøre arealplanleggingen i området, medføre ulemper i form av støy og trafikk m.v. og være en sikkerhetsrisiko». Etter min oppfatning er dette momenter som også ellers ville ha betydning. Lovgiver fant at masseuttak ut over husbehov var en passende grense, og også for andre tiltak ville bruk ut over den enkelte eiendoms behov være et moment.
- (76) Det jeg har nevnt her, vil også gjelde for brygger. Jeg legger derfor til grunn at brygger av en viss størrelse og karakter kunne være omfattet også om det ikke var naturlig å kalle disse for «kaianlegg». For brygger er det særlig plasseringen i landskapet, arealbruken i området, omfanget av terrenginngrep og bruksområdet som ville være av betydning for om lovens formål kom inn med tyngde. Slik jeg ser det, må det derfor antas at brygger som kun var beregnet til privat bruk for den eiendommen den ga atkomst til, og som ikke avvek fra normal størrelse og karakter for slike brygger, ikke var omfattet av meldeplikten. Jeg ser det med andre ord slik at selv om det ikke er noen direkte sammenheng mellom regelverkene, vil utgangspunktet være at brygger som var omfattet av unntaket for atkomstbrygger i strandlovgivningen, ikke var meldepliktige etter bygningsloven 1965 § 84.

Var det meldeplikt for brygga i saken her?

- (77) Brygga er som nevnt på 76 kvadratmeter og dermed en relativt stor brygge. Selv om den er en nokså enkel trebrygge, er den fundamentert med 11 om lag 30 cm brede armerte betongsøyler. Slik jeg ser det, er det ikke tilstrekkelig å se på disse momentene alene.
- (78) Størrelsen av brygga synes å ha sammenheng med at det er grunt der brygga står. Ved fjære vil derfor store deler av brygga befinne seg på land, og brygga må følgelig gå såpass langt ut i sjøen for å nå ut til dypt vann. Den framstår ut fra dette ikke som vesentlig større enn hva som naturlig utgjør en atkomstbrygge for denne eiendommen, og det er da heller ikke opplysninger om at den ble benyttet av andre. Jeg kan ikke se at verken hensyn til sikkerhet eller til trafikk mv. kommer inn med særlig tyngde. Det er ikke gjort større

terrenginngrep, og det er heller ikke særlige estetiske hensyn som gjør seg gjeldende. Brygga ligger nær nabogrensa, men i et område der lignende brygger ligger tett.

- (79) Samlet sett er jeg kommet til at det ikke var meldeplikt for brygga på det tidspunktet brygga ble oppført.

Konklusjon og sakskostnader

- (80) Jeg har etter dette i likhet med lagmannsretten kommet til at vedtaket om retting og tvangsmulkt er ugyldig. Anken skal derfor forkastes.
- (81) Ankemotparten har krevd dekket sakskostnader for Høyesterett med 877 445 kroner inkludert merverdiavgift. Beløpet er i overkant av rimelige kostnader sett på bakgrunn av at ankeforhandlingen gikk over halvannen dag. Timetallet ligger ikke vesentlig over ankemotpartens, og det er ikke protestert mot oppgaven, men det er ikke i seg selv avgjørende. Saken omfatter imidlertid en stor mengde stoff av faktisk og rettslig art som skyldes at den til en viss grad har fått preg av å være en pilotsak på området. Jeg finner det riktig at det ikke går ut over den private part at saken har fått en slik karakter. Kravet tas derfor til følge.
- (82) Jeg stemmer for denne

D O M :

1. Anken forkastes.
2. I sakskostnader for Høyesterett betaler staten ved Kommunal- og distriktsdepartementet til West Coast Invest AS 877 445 – åttehundreogsyttisjatusenfirehundreogførtifem – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelse av dommen.

- (83) Dommer **Bergsjø:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende.
- (84) Dommer **Falch:** Likeså.
- (85) Dommer **Sivertsen:** Likeså.
- (86) Dommer **Matheson:** Likeså.

(87) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

1. Anken forkastes.
2. I sakskostnader for Høyesterett betaler staten ved Kommunal- og distriktsdepartementet til West Coast Invest AS 877 445 – åttehundreogsyttisjatusenfirehundreogførtifem – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelse av dommen.