



NORGES HØYESTERETT

D O M

avsagt 23. september 2025 av Høyesterett i avdeling med

dommer Bergljot Webster
dommer Cecilie Østensen Berglund
dommer Knut Erik Sæther
dommer Are Stenvik
dommer Christian Lund

HR-2025-1840-A, (sak nr. 25-035919SIV-HRET)
Anke over Agder lagmannsretts dom 2. januar 2025

A

(advokat Marius Gustavsen Hvitmyhr
– til prøve)

mot

Holmestrand kommune

(advokat Joachim Mikkelsen Skjelsbæk)

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

- (1) Dommer **Sæther:**

Sakens spørsmål og bakgrunn

- (2) Saken gjelder spørsmålet om en tillatelse til å oppføre bolig kan falle bort som følge av at byggeperioden har blitt svært lang.
- (3) A fikk i juni 2001 tillatelse fra Sande kommune i Vestfold – som i 2020 ble slått sammen med Holmestrand kommune – til å bygge en stor enebolig med integrert garasje og et tilnærmet like stort uthus der det foruten garasje var planlagt lager og bod. Tomten er på noe over fire mål.
- (4) Ifølge vedtaket måtte byggearbeidet igangsettes senest tre år etter at tillatelsen ble gitt, og ikke innstilles for lengre tid enn to år. Det ble vist til § 96 i plan- og bygningsloven 1985.
- (5) Arbeidet på tomten tok til i 2002. A gjorde primært arbeidet selv, og dekket kostnadene med lønnsinntekter uten å ta opp lån. I årene som fulgte ble det arbeidet på eiendommen, men i forhold til totalprosjektet var fremdriften begrenset. Det ble utført grunnarbeider, støping av grunnmur og andre vegger som skulle være i betong. Arbeidet med husets murer gikk frem til 2009, deretter ble det stort sett arbeidet med grunnmur og støp for garasjen. Eiendommen bar sterkt preg av å være en byggeplass, med steinhauger, lagring av materialer og oppbevaring av anleggsmaskiner.
- (6) I november 2014 tilskrev kommunen A om at det kunne være forhold på eiendommen til fare og til sjenanse for andre eiendommer i området og i strid med plan- og bygningsloven. Ifølge kommunen syntes arbeidet å ha vært innstilt i mer enn to år, og tillatelsen ble derfor ansett å ha falt bort. De påbegynte tiltakene måtte derfor avsluttes og grunnen ryddes. A ble bedt om å gjøre rede for status i saken og om å lage en fremdriftsplan for rydding og tilbakeføring av eiendommen til opprinnelig stand. Frist for gjennomføring ble satt til 1. mars 2015.
- (7) A bestred at arbeidet hadde vært innstilt i mer enn to år. Etter korrespondanse mellom partene meddelte kommunen i november 2016 at tillatelsen måtte anses bortfalt som følge av at byggeprosjektet hadde vært innstilt i mer enn to år. Kommunen viste til at A siden byggetillatelsen ble gitt i 2001, kun hadde støpt grunnmurer og utført andre grunnarbeider på tomten. Den 10. mai 2017 ble A gitt pålegg om å sende inn ny søknad eller å foreta retting og tilbakeføring av tiltaket innen 20. juni samme år. Det ble også gitt forhåndsvarsel om tvangsmulkt dersom fristen ikke ble overholdt.
- (8) A påklaget vedtaket til Fylkesmannen i Vestfold, som i mai 2018 tok klagen til følge og opphevet kommunens vedtak. Begrunnelsen var at kommunen ikke hadde godtgjort at tiltaket hadde vært innstilt i mer enn to år.
- (9) Etter at en nabo ba Fylkesmannen om å omgjøre sitt vedtak, noe Fylkesmannen mente det ikke var grunn til, ble saken oversendt Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

- (10) I desember 2018 tok departementet omgjøringsbegjæringen til følge. Departementet innfortolket i plan- og bygningsloven et krav om at byggetiltak må fullføres innenfor rimelig tid for at tillatelsen til tiltaket ikke skal falle bort. As klage ble avgjort av Kongen i statsråd og førte ikke frem.
- (11) Den 30. september 2019 fattet kommunen vedtak om tvangsmulkt for gjennomføring av pålegget 10. mai 2017. Tvangsmulkten ble satt til et engangsbeløp på 10 000 kroner og 500 kroner per døgn dersom pålegget ikke ble gjennomført innen 21. oktober 2019. Pålegget ble ikke fulgt opp, og tvangsmulkten ble ikke betalt.
- (12) I februar 2022 innga kommunen utleggsbegjæring til Namsfogden i Sør-Øst for et krav på om lag 108 000 kroner. Namsmannen besluttet gjennomføring av utlegg. Etter klage ble saken oversendt Vestfold tingrett. Tingretten besluttet at tvisten skulle behandles ved allmennprosess, jf. tvangsfullbyrdsloven § 6-6, og A ble pålagt å reise søksmålet.
- (13) Vestfold tingrett avsa 10. oktober 2023 dom om at utleggsbegjæringen fremmes. Kommunen ble videre frifunnet for et krav om erstatning for uforsvarlig saksbehandling begrenset oppad til 6 000 000 kroner, og A ble dømt til å betale sakskostnader med 427 000 kroner.
- (14) A anket dommen til Agder lagmannsrett, som 2. januar 2025 avsa dom med slik domsslutning:
- «1. Anken forkastes.
 2. I sakskostnader for lagmannsretten betaler A til Holmestrand kommune 322 569 – trehundreogtjuetotusenfemhundreogseks – kroner innen 2 – to – uker etter forkynnelse av dommen.»
- (15) Lagmannsretten var enig med Kommunal- og moderniseringsdepartementet i at det ikke er tilstrekkelig for å avbryte toårsfristen i plan- og bygningsloven 1985 § 96 at tiltakshaveren gjennomfører enkeltstående arbeider, selv om de er kostbare og omfattende, dersom de ikke bidrar til fremdrift og fullføring av tiltaket innen rimelig tid. Lagmannsretten la til grunn at det i perioden fra 2009 til 2016 ble utført arbeider av så begrenset omfang at toårsfristen ikke var avbrutt. Det var dermed ikke grunnlag for å nekte begjæringen om utlegg fremmet og heller ikke grunnlag for erstatning.
- (16) A anket dommen til Høyesterett. Anken rettet seg mot lagmannsrettens rettsanvendelse og saksbehandling ved kravet om utlegg. Anken omfattet ikke erstatningskravet.
- (17) Ved beslutning 6. mai 2025 tillot Høyesteretts ankeutvalg anken fremmet for rettsanvendelsen knyttet til plan- og bygningsloven 1985 § 96 første ledd. For øvrig ble anken ikke tillatt fremmet, jf. tvisteloven § 30-4.
- (18) Enkelte dokumentbevis er nye for Høyesterett. Ellers står saken i samme stilling som for lagmannsretten.

Partenes syn på saken

- (19) Ankende part – A – har i korte trekk argumentert slik:

(20) Lagmannsretten bygger på en uriktig forståelse av plan- og bygningsloven 1985 § 96 i strid med legalitetsprinsippet og vernet av eiendomsretten etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) protokoll 1 artikkel 1 (P1-1).

(21) Det kan ikke utledes av § 96 at et godkjent tiltak må ferdigstilles innen rimelig tid. Tiltaket kan ikke regnes som innstilt dersom det i løpet av en sammenhengende toårsperiode utføres arbeid som bidrar til å realisere tiltaket, og arbeidet ikke er ubetydelig. Arbeidet som er utført, oppfyller dette kravet.

(22) A har lagt ned slik påstand:

«Prinsipalt:

1. Begjæringen om utlegg fra Holmestrand kommune datert 22.2.2022 nektes fremmet.
2. Holmestrand kommune dømmes til å betale sakskostnader til A for tingretten, lagmannsretten og Høyesterett.

Subsidiært:

1. Lagmannsrettens dom oppheves.
2. Holmestrand kommune dømmes til å betale sakskostnader til A for Høyesterett.»

(23) Ankemotparten – *Holmestrand kommune* – har i korte trekk argumentert slik:

(24) Lagmannsrettens tolkning og anvendelse av innstillingsregelen i § 96 er riktig. For å unngå at arbeidet regnes som innstilt, må det bidra til realisering av tiltaket, og det må være en fremdrift som sikrer at tiltaket blir gjennomført innen rimelig tid. Ved vurderingen av om tiltaket har vært innstilt i lengre tid enn to år, kan flere perioder med stillstand legges sammen. Lagmannsrettens rettsanvendelse strider ikke mot legalitetsprinsippet eller EMK P1-1.

(25) Holmestrand kommune har lagt ned slik påstand:

- «1. Anken forkastes.
2. A dømmes til å erstatte Holmestrand kommune sine sakskostnader for Høyesterett.»

Mitt syn på saken

Innledning – nærmere om hva saken gjelder, og om utgangspunkter for tolkningen av plan og bygningsloven 1985 § 96

(26) Utlegget som kommunen har begjært, skal sikre tvangsmulkten som kommunen fastsatte 30. september 2019. Tvangsmulkten ble som nevnt ilagt etter As manglende oppfølging av kommunens pålegg 10. mai 2017 om å sende inn ny søknad eller foreta retting/tilbakeføring, etter at pålegget ble opprettholdt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og stadfestet av Kongen i statsråd.

- (27) Hvis pålegget om retting/tilbakeføring ikke er gyldig, kan det ikke tvangsfullbyrdes, og begjæringen om tvangsfullbyrdelse skal da ikke fremmes. Høyesterett må derfor prejudisielt ta stilling til gyldighetsspørsmålet som ledd i avgjørelsen av om tvangsfullbyrdelsen skal gjennomføres.
- (28) Om pålegget er gyldig, beror på tolkningen og anvendelsen av plan- og bygningsloven 1985 § 96 første ledd, jf. overgangsreglene i gjeldende plan- og bygningslov § 34-4 fjerde ledd. Paragraf 96 første ledd svarer til § 21-9 første ledd i den någjeldende loven, og første og andre punktum i de to bestemmelsene har tilnærmet lik ordlyd.
- (29) Det følger av legalitetsprinsippet at myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov, jf. Grunnloven § 113. Pålegget om retting/tilbakeføring må derfor ha hjemmel i lov. Det må også vedtaket om tvangsmulkt og selve tvangsfullbyrdelsen, men lovkravet i disse sammenhengene er ikke omtvistet.
- (30) I HR-2024-2211-A, der det som i saken her var spørsmål om tolkningen av inngrepsbestemmelser i plan- og bygningsloven, er det vist til følgende uttalelse i Rt-2014-1281 *Z-huset* 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.»

- (31) Jeg kommer tilbake til betydningen av legalitetsprinsippet etter en gjennomgåelse av lovens ordlyd, forarbeider og formål.

Ordlyden

- (32) Regler om bortfall av tillatelse på grunn av mangel på fremdrift har lenge vært en del av plan- og bygningslovgivningen, og er – med små variasjoner – inntatt både i bygningsloven 1965, plan- og bygningsloven 1985 og gjeldende plan- og bygningslov fra 2008.
- (33) I 1985-loven lyder § 96 første ledd første og andre punktum slik:
- «Er tiltaket ikke satt i gang senest 3 år etter at rammetillatelse er gitt, faller tillatelsen bort. Det samme gjelder hvis tiltaket innstilles i lengre tid enn 2 år.»
- (34) Det er på det rene at «rammetillatelse» omfatter tillatelsen som A fikk i 2001.
- (35) Første ledd i dagjeldende § 96 og nåværende § 21-9 inneholder altså to bortfallsgrunner: En regel om bortfall av tillatelse fordi arbeidet ikke settes i gang – igangsettingsregelen – og en regel om bortfall fordi et arbeid som er satt i gang, innstilles – innstillingsregelen.
- (36) Bestemmelsene må ses i sammenheng: For å unngå at en tillatelse faller bort, må arbeidet først settes i gang, og deretter opprettholdes med et visst minimum av aktivitet. Det sentrale spørsmålet i saken her er *hvor omfattende* fremdrift som må kreves etter

igangsettelsen for å unngå at et tiltak «innstilles», med den følge at tillatelsen faller bort etter to år, jf. første ledd andre punktum.

- (37) Etter vanlig språkbruk innebærer «innstilles» at en aktivitet stoppes, avsluttes eller avlyses, slik at aktiviteten erstattes med stillstand. Dersom det i løpet av en toårsperiode overhodet ikke utføres arbeid som bidrar til fremdrift i tiltaket, er arbeidet åpenbart innstilt og tillatelsen falt bort. Det er imidlertid rimelig å forstå ordlyden slik at den sikter til reell innstilling, og ikke bare til absolutt stillstand. Det er derfor heller ikke tilstrekkelig at det utføres byggearbeid som er bagatellmessig eller uten nevneverdig betydning for fremdriften – arbeidet må gi et *reelt* bidrag til fremdrift og fullføring av tiltaket for at det ikke skal regnes som innstilt.
- (38) Hvor mye som skal til før den nedre aktivitetsgrensen er passert, må vurderes konkret i lys av tiltakets karakter og omfang. Særlig strenge krav gir ordlyden som nevnt ikke holdepunkter for. Jeg finner heller ikke støtte i ordlyden for den regelen som departementet og lagmannsretten bygger på, om at det for at tiltaket ikke skal regnes som innstilt, i løpet av en toårsperiode må være en fremdrift som sikrer at tiltaket blir gjennomført innen rimelig tid. Et krav om en slik skjønnsmessig tidsfrist må eventuelt utledes av andre kilder.
- (39) Holmestrand kommune har argumentert for at uttrykket «lengre tid enn 2 år» ikke er begrenset til en sammenhengende toårsperiode, men at det skal ses hen til flere perioder med stillstand i den samlede byggeperioden. Tillatelsen vil i så fall vært bortfalt dersom stillstanden *samlet sett* har vart lengre enn to år. Departementet bygger på denne lovforståelsen i sitt vedtak.
- (40) Lest isolert gir ikke ordlyden noe klart svar på om innstillingen må knytte seg til en sammenhengende toårsperiode. Når andre punktum leses i lys av igangsettingsregelen i første ledd første punktum – som utvilsomt refererer til en sammenhengende treårsperiode – er det imidlertid nærliggende å forstå innstillingsregelen på samme måte. En kumulering av perioder med stillstand i hele byggetiden ville være vanskelig å praktisere og gi lite forutsigbarhet. Lest i kontekst peker ordlyden i første ledd andre punktum klart i retning av at tillatelsen faller bort kun dersom arbeidet er innstilt sammenhengende i lengre tid enn to år.

Forarbeider og formålsbetraktninger

- (41) Plan- og bygningslovgivningens system og formål gir visse holdepunkter for at lovgiveren har forutsatt at byggetiltak i alminnelighet blir gjennomført med en rimelig fremdrift.
- (42) Ifølge § 2 andre ledd i plan- og bygningsloven 1985 er ett av flere formål med loven at den «gjennom planlegging og ved særskilte krav til det enkelte byggetiltak» skal «legge til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet». I formålsbestemmelsen i den gjeldende loven heter det i § 1-1 tredje ledd at byggesaksbehandling skal sikre at tiltak samsvarer med lov, forskrift og planvedtak. Det er også uttalt at det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig.
- (43) Hva som er gagnlig arealbruk og bebyggelse, og hva som regnes som forsvarlig utføring av tiltak, vil gjerne endre seg i takt med samfunnsutviklingen og nye politiske prioriteringer

nasjonalt og lokalt. Dersom byggetiltak som forventes å bli ferdigstilt i løpet av noen få år, i stedet tar flere tiår, blir det vanskeligere å realisere lovens formål på en tidsmessig måte.

- (44) Departementet fremhever slike hensyn når det i forarbeidene til den gjeldende plan- og bygningsloven omtaler formålet med *igangsettingsregelen* i 1985-loven § 96 første ledd første punktum, jf. Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) punkt 7.2.6:
- «Formålet bak fristregelen i § 96 første ledd første punktum er at man skal sikre at godkjente byggearbeider kommer i gang innen rimelig tid etter at tillatelse er gitt. Dette vil for det første motvirke at tiltakshavere har byggetillatelse uten konkrete planer om å sette i gang bygging. For det andre vil eksistensen av eldre, ubenyttede tillatelser som ikke nødvendigvis vil komme til å bli realisert, vanskeliggjøre arealplanlegging. For det tredje vil nye offentlige bestemmelser med krav til bygningers standard eller nye planer med videre kunne bli innført, uten at man kan gjøre disse gjeldende overfor allerede tillatte, men ikke igangsatte arbeider.»
- (45) Innstillingsregelen i første ledd andre punktum er ikke nevnt i det jeg har gjengitt, og uttalelsene må regnes som etterarbeider til plan- og bygningsloven 1985. Etter hva jeg kan se, gjør imidlertid hensynene seg i stor grad gjeldende også for innstillingsregelen. Uferdige tiltak vil – i likhet med tiltak som ikke settes i gang – kunne hindre ny arealplanlegging. Et godkjent og igangsatt tiltak som har svak fremdrift, vil dessuten ikke være undergitt det som kommer til av nye reguleringer med strengere krav til blant annet sikkerhet, energieffektivitet og tilgjengelighet, noe også departementet peker på i sitt vedtak. Saken her illustrerer dette: Siden tillatelsen ble gitt i 2001, er det vedtatt en ny plan- og bygningslov med blant annet andre krav til ansvarlige foretak, og nye byggtekniske forskrifter i 2010 og 2017.
- (46) Ellers gir forarbeidene til plan- og bygningslovgivningen etter hva jeg kan se, lite veiledning ved tolkningen av innstillingsregelen i § 96 første ledd andre punktum. Jeg nevner likevel at spørsmålet om det burde settes en frist for fullføring av et byggetiltak er omtalt i forarbeidene til 1965-loven, jf. Ot.prp. nr. 1 (1964–1965) kapittel VI. I særmerknaden til § 96 i den loven, som er nær identisk med § 96 i 1985-loven, går det frem at en høringsinstans mente at loven burde hjemle pålegg om fullføring eller riving av byggverk, dersom byggverket ble stående uferdig i lengre tid. Departementet mente det ikke var behov for en slik regel, og viste til lovutkastet § 91 om hjemmel til å gi pålegg om riving. Departementet sluttet seg også til uttalelser i lovkomiteens utkast om at mer detaljerte bestemmelser om opprydning, riving og gjenopprettelse av den tidligere tilstand når et arbeid blir avbrutt, eventuelt burde reguleres i kommunale vedtekter.

Reelle hensyn

- (47) Begge parter har påberopt reelle hensyn til støtte for sitt syn.
- (48) Holmestrand kommune har, i tillegg til å fremheve hensyn jeg har gjort rede for i tilknytning til formål med plan- og bygningslovgivningen, vist til at det ved tolkningen av innstillingsregelen også må tas hensyn til tredjepartsinteresser, inkludert naboer.
- (49) Jeg er enig i at dette kan være et relevant hensyn ved tolkningen av loven, men tredjepartsinteressene er i stor grad uttrykkelig lovregulert – ved krav om samtykke fra den som er berørt av et tiltak, ved uttalerett og i materielle avslagsgrunner, se oversikten i

Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) punkt 7.2.2.1. Paragraf 96 andre og tredje ledd er et eksempel på dette. Tredjepartsinteresser er også ivaretatt ved annen lovgivning, som for eksempel naboloven § 2.

- (50) A har på sin side særlig fremhevet hensynet til forutsigbarhet, noe jeg straks kommer tilbake til.

Det samlede rettskildebildet

- (51) Som jeg har gjort rede for, er det ikke støtte i lovens ordlyd for et krav om at det i løpet av en toårsperiode må være en reell fremdrift i arbeidene med sikte på å fullføre arbeidet innen rimelig tid. En tolkning som ikke følger av ordlyden, gjør det vanskeligere for tiltakshavere å innrette seg etter regelverket. Jeg viser til utgangspunktet om at lovens ordlyd skal stå sentralt ved tolkningen av inngripende lovbestemmelser.
- (52) Formålsbetraktninger gir en viss støtte til en «rimelig tid»-frist, men det dreier seg om uttalelser i etterarbeider som direkte knytter seg til igangsettingsregelen, ikke innstillingsregelen. Det er altså tale om å trekke slutninger fra en tekst som ble til etter at loven ble vedtatt, og som direkte handler om en annen regel, slik at leseren selv må vurdere om de hensyn som er nevnt, slår til. De alminnelige formålsbestemmelsene i plan- og bygningslovgivningen, som i noen grad kan tale for en «rimelig tid»-frist, er på sin side så generelle og skjønnsmessige at de gir begrenset veiledning. Å legge avgjørende vekt på formålsbetraktninger vil, i det tilfellet vi her står overfor, etter mitt syn ikke sikre borgerne en tilstrekkelig klar og forutsigbar rettsregel. Jeg viser til det jeg innledningsvis har sagt om legalitetsprinsippet. Av samme grunn kan det heller ikke oppstilles andre, strengere krav til fremdrift i en toårsperiode enn det som kan forankres i lovens ordlyd.
- (53) Jeg legger også en viss vekt på at det dreier seg om en positivrettslig lovregulering. Å innfortolke en overordnet, skjønnsmessig tidsfrist ville gitt opphav til nye tolkningsspørsmål, blant annet hva som er et riktig sammenligningsgrunnlag ved vurderingen av om det har gått mer enn «rimelig tid».
- (54) Om det skal gjelde en overordnet frist for ferdigstilling av byggetiltak, og å ta stilling til hvordan fristen i så fall bør utformes – som en skjønnsmessig frist eller som en bestemt tidsfrist, som for eksempel femårsfristen i den svenske plan- og bygglag (2010:900) § 43 i 9. kapittel – er slik jeg ser det, en lovgiveroppgave.

Oppsummering av innstillingsregelen i § 96 første ledd andre punktum

- (55) Innstillingsregelen i plan- og bygningsloven 1985 § 96 første ledd kan etter dette sammenfattes på denne måten:
- (56) Om en tillatelse har falt bort som følge av at tiltaket innstilles i lengre tid enn to år, må vurderes ut fra en sammenhengende toårsperiode. Arbeidet som utføres i denne perioden må gi et reelt bidrag til fremdrift og fullføring av tiltaket for at det ikke skal regnes som innstilt. Hvor mye som skal til før denne nedre grensen er passert, må vurderes konkret i lys av tiltakets karakter og omfang. Arbeid som er bagatellmessig eller uten nevneverdig

betydning for tiltaket som helhet, er uansett ikke tilstrekkelig til å hindre at tiltaket regnes som innstilt.

Den konkrete lovanvendelsen

- (57) Jeg tar utgangspunkt i hovedtrekkene i arbeidet på eiendommen fra 2002 til 2016 slik de går frem av lagmannsrettens dom.
- (58) I perioden 2002 til 2006 ble det etablert fundament, grunnmur og byggegrop for boligen, samt støpt bakvegg på boligen. Det ble også gjennomført arbeid med støttemurer. I tillegg ble det støpt dekke over den integrerte garasjen i boligen.
- (59) I 2007 ble det utført forskalingsarbeider for etasjeskiller på boligen. Det var nå bygd grunnmur for deler av boligen, støpt takdekke for garasjen i bolighuset og etablert forstøtningsmurer og vei til denne garasjen.
- (60) I 2008 ble det utført arbeid med trapperom, fylt masser rundt grunnmuren og etablert lysgraver. I 2009 ble det fylt kapillærbrytende sjikt/pukk mot grunn i underetasjen på boligen. Det ble også utført arbeid med bunnledning/avløpsrør.
- (61) I 2010 ble byggingen av uthuset med garasje påbegynt. Det ble utført gravearbeid og støpt fundamenter. Mot slutten av året ble det arbeidet med forskaling, armering og støping av nedre del av veggene. I 2011 var de nedre delene av veggene ferdig støpt og forskalingen fjernet.
- (62) I 2012 ble det bygd forskaling for og støpt øvre vegger for uthuset med garasje. I 2013 ble forskalingen for den øvre del av veggene fjernet, og den øvre delen av bakveggene ble isolert og masser tilbakeført.
- (63) I 2014 ble det sprengt hull for overvannshåndtering, og i 2015 ble det bygd et overvannsbasseng. I 2016 ble det fylt opp med masser rundt overvannsbassenget og etablert overvannsledninger, vannrør og kabler for strøm og internett.
- (64) Samlet sett har fremdriften vært moderat og beskjeden i forhold til tiltakets totale omfang, men det har i hver toårsperiode funnet sted arbeider som reelt bidrar til ferdigstillingen av tiltaket. Arbeidene kan etter mitt syn ikke karakteriseres som bagatellmessige eller anses å være uten nevneverdig betydning. Tillatelsen fra 2001 har derfor ikke falt bort etter innstillingsregelen i § 96 første ledd andre punktum.
- (65) Ettersom tvangsmulkten ikke har et gyldig grunnlag, kan tvangsfullbyrdelsen av den ikke fremmes. Det er da ikke behov for å ta stilling til forholdet til EMK P1-1.

Konklusjon og sakskostnader

- (66) A har vunnet frem med sin påstand om at tvangsfullbyrdelsen ikke fremmes. Han har dermed fått medhold fullt ut i saken for Høyesterett og har krav på å få erstattet nødvendige sakskostnader etter hovedregelen i tvisteloven § 20-2 andre ledd.

- (67) Ankeforhandlingen i Høyesterett varte i én rettsdag. As prosessfullmektig har lagt frem sakskostnadsoppgave på 647 250 kroner inkludert merverdiavgift. Summen fordeler seg på til sammen 179 timer, 117 av dem for prosessfullmektigen til en timepris på 3750 kroner, 25 timer for en annen advokat med samme timepris, 30 timer for en tredje advokat med en timepris på 3125 kroner og 7 timer til en timepris på 3000 kroner for advokaten som utarbeidet anken. I tillegg kommer rettsgebyr på 31 536 kroner og reiseutgifter på 300 kroner. Til sammen kreves det erstattet 679 086 kroner, som jeg legger til grunn som nødvendige sakskostnader.
- (68) A har også krevd erstatning for sakskostnadene i tingretten med 744 771 kroner og for lagmannsretten med 410 392 kroner.
- (69) Høyesterett bygger på sitt resultat når det tas stilling til krav på sakskostnader for lavere instanser, jf. tvisteloven § 20-9 andre ledd. For tingretten og lagmannsretten må det imidlertid tas hensyn til at saken der også gjaldt et erstatningskrav som kommunen ble frifunnet for. Erstatningskravet var ikke omfattet av anken til Høyesterett og ble rettskraftig avgjort ved lagmannsrettens dom. Jeg mener derfor at ingen av partene for tingretten og lagmannsretten har vunnet saken fullt ut eller i det vesentlige, og det tilkjennes ikke sakskostnader for disse instansene.
- (70) Jeg stemmer for slik

D O M :

1. Begjæringen om utlegg fremmes ikke.
2. I sakskostnader for Høyesterett betaler Holmestrand kommune til A 679 086 – sekshundreogsyttitusenogåttiseks – kroner innen 2 – to – uker fra dommen er forkynt.
3. Sakskostnader for tingretten og lagmannsretten tilkjennes ikke.

- (71) Dommer **Lund:**

Dissens

- (72) Jeg har kommet til at anken bør forkastes. Dette skyldes at jeg har et noe annet syn enn førstvoterende på hva terskelen er for at byggearbeider ikke er innstilt, samt at jeg har en annen vurdering av de arbeidene som er utført i saken her.
- (73) Jeg er i det vesentlige enig i førstvoterendes generelle rettslige redegjørelse og kan i det vesentlige slutte meg til hans fremstilling om hvordan ordlyden i plan- og bygningsloven 1985 § 96 første ledd – etter en isolert ordlydsfortolkning – må forstås. Jeg vil imidlertid fremheve at ordlyden klart gir anvisning på at byggearbeidene må ha en fremdrift. Det gjelder en frist for oppstart av arbeidene – og etter oppstart må ikke arbeidet innstilles i mer enn to år.

- (74) Jeg legger til – uten at det har betydning for mitt resultat – at jeg er enig i at det ikke er grunnlag for å innfortolke i bestemmelsen at en byggetillatelse også faller bort dersom arbeidene *samlet sett* har vært innstilt i mer enn to år.
- (75) Førstvoterende har vist til og sitert fra Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) punkt 7.2.6, der formålet med igangsettingsregelen er beskrevet. Jeg er enig i at de hensynene som her er fremhevet, også gjør seg gjeldende for innstillingsregelen. At dette er, og har vært, bærende hensyn for både igangsettings- og innstillingsregelen, fremstår som forholdsvis åpenbart, og i samsvar med det overordnede formål ved plan- og bygningslovgivningen. Jeg kan derfor ikke se at det har særlig betydning at disse uttalelsene formelt sett er etterarbeider til 1985-loven.
- (76) I proposisjonen punkt 7.2.6.3 er det beskrevet hvilke tiltak som må være satt i gang for å oppfylle igangsettelseskravet. Det står her:
- «Er grunnmur eller fundament oppført, må byggverket sies å være satt i gang. Pedersen med flere legger i ‘Plan- og bygningsrett’ side 252 til grunn at det må være utført arbeider som er ledd i selve realiseringen av tiltaket. Rent forberedende arbeid som å rydde vegetasjon vil imidlertid ikke være tilstrekkelig. Det er vanligvis heller ikke tilstrekkelig at byggeprosa er gravd ut.»
- (77) Det følger av dette at det er en terskel for at arbeidene skal sies å være igangsatt. Det samme må gjelde for innstillingsregelen. Jeg er derfor enig med førstvoterende i at arbeidene må gi et *reelt* bidrag til fremdrift og fullføring av tiltaket for at det ikke skal regnes som innstilt. Ved å stille et slikt krav følger det at arbeidene må ha en fremdrift som sikrer ferdigstillelse. Hvis det ikke er reell fremdrift i prosjektet, vil ferdigstillelsen være helt i det blå. Dersom det på den andre siden er reell fremdrift, vil man se en ende på prosjektet.
- (78) Lagmannsretten la til grunn at det må være reell fremdrift i arbeidene «med sikte på å fullføre tiltaket innen rimelig tid». Anvendelsen av en slik tidsfrist må i tilfelle ta betimelig hensyn til at byggeprosjekter kan være svært ulike. Det må for eksempel tas høyde for at privatpersoner bygger selv og på fritiden, med den forsinkede fremdriften det vil gi. Jeg mener derfor det er bedre ikke å fastsette terskelen ved hjelp av en tidshorisont. Som førstvoterende er inne på, vil det å innfortolke en overordnet, skjønnsmessig tidsfrist, kunne utfordre lovkravet og også gi opphav til nye tolkningsspørsmål.
- (79) Jeg kan etter dette langt på vei slutte meg til førstvoterendes oppsummering av innstillingsregelen. Arbeidet som utføres, må gi et reelt bidrag til fremdrift og fullføring av tiltaket for at det ikke skal regnes som innstilt. Grensen må vurderes konkret i lys av tiltakets karakter og omfang. Dersom arbeidene er av uvesentlig omfang, vil de – etter mitt syn – ikke gi et reelt bidrag til fremdrift og fullføring av tiltaket. Slik er terskelen også beskrevet av Odd Jarl Pedersen mfl., *Plan- og bygningsrett, del II. Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner*, 3. utgave, 2018 side 82. Dette er en noe høyere terskel enn den førstvoterende har oppstilt.
- (80) Jeg kan ikke se at en slik formulering av terskelen for når arbeider er innstilt, utfordrer legalitetsprinsippet og lovkravet etter Grunnloven § 113. Heller ikke forholdet til EMK P1-1 kommer da på spissen.

- (81) Når det gjelder de konkrete arbeidene i denne saken, kan jeg slutte meg til lagmannsrettens oppsummering av arbeidene:

«Etter 2009 ble det ikke utført arbeider på boligen. Boligen fremstod ved utgangen av 2009 slik den fremstår i dag, altså med grunnmurer og delvis betongdekke. I 2010 påbegynte A arbeider med den frittstående garasjen. Som det fremkommer ovenfor bygde han i 2010 forskaling og armering for 3 vegger i første etasje på garasjen. I 2011 støpte han de tre veggene og fjernet forskalingen. I 2012 bygde han forskaling for 3 vegger i garasjens øvre del og støpte disse veggene. I 2013 fjernet han forskalingen på den øvre delen, isolerte bakveggene på det støpte og tilbakeførte masse mot veggene. I 2014 gjennomførte han sprengningsarbeider for overvannshåndtering, mens han i 2015 bygde overvannsbasseng i betong. I 2016 fylte han masser rundt overvannsbassenget og etablerte overvannsledninger og kabler for strøm og internett.

Kort oppsummert innebærer det som fremkommer ovenfor at A i løpet de 7 årene etter 2009 bygde tre murvegger på garasjen og overvannsbasseng i tillegg til at masser ble fylt mot murveggene. Det ble også lagt noe infrastruktur i grunnen. Selv om disse arbeidene var til dels kostbare og krevde en viss arbeidsinnsats fra A, fremstår de hver for seg og samlet å være av så begrenset karakter sett opp mot tiltaket som helhet – oppføring av bolig og frittstående garasje – at de ikke kan anses å bidra til reell fremdrift i arbeidene med sikte på å fullføre ferdigstilling av tiltaket innen rimelig tid. Når tiltaket det ble gitt tillatelse til i 2001 betraktes samlet, fremstår arbeidene som ble utført i årene 2009–2016 som helt minimale og av helt uvesentlig omfang. Lagmannsretten anser det som klart at ingen av de arbeidene som ble utført etter 2009 avbrøt 2-årsfristen i pbl. 1985 § 96.»

- (82) Lagmannsretten viser her til en tidsfrist for gjennomføring av arbeidene som jeg ikke har sluttet meg til. Jeg er imidlertid enig med lagmannsretten i at når tiltaket det ble gitt tillatelse til i 2001, betraktes samlet, fremstår arbeidene som er utført etter 2009, som helt minimale og av helt uvesentlig omfang. Arbeidene er etter mitt syn innstilt.
- (83) Med dette resultatet har kommunen etter hovedregelen i tvisteloven § 20-2 første ledd krav på å få dekket nødvendige sakskostnader. Saken er imidlertid av stor betydning for A og gjelder et spørsmål av generell interesse som Høyesterett ikke har behandlet tidligere. Jeg mener derfor at tungtveiende grunner gjør det rimelig at det ikke tilkjennes sakskostnader for noen instans, jf. tvisteloven § 20-2 tredje ledd.
- (84) Jeg stemmer etter dette for at anken skal forkastes, og at det ikke tilkjennes sakskostnader for noen instans.
- (85) Dommer **Østensen Berglund:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med annenvoterende, dommer Lund.
- (86) Dommer **Stenvik:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende, dommer Sæther.
- (87) Dommer **Webster:** Likeså.

(88) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

1. Begjæringen om utlegg fremmes ikke.
2. I sakskostnader for Høyesterett betaler Holmestrand kommune til A 679 086 – sekshundreogsyttinitusenogåttiseks – kroner innen 2 – to – uker fra dommen er forkynt.
3. Sakskostnader for tingretten og lagmannsretten tilkjennes ikke.