

## Norges Høyesterett - HR-2007-796-A - Rt-2007-651

<b>Instans</b>	Norges Høyesterett - Dom.
<b>Dato</b>	2007-05-03
<b>Publisert</b>	HR-2007-796-A - Rt-2007-651
<b>Stikkord</b>	Tingsrett. Nedleggelse av kommunal vei. Offentlige avtaler.
<b>Sammendrag</b>	En kommune hadde overtatt en privat bomvei opprustet til fylkesveistandard, men besluttet etter noen år å nedlegge veien som kommunal vei, slik at den ble tilbakeført til privat vei, jf vegloven § 8 annet ledd. Saken gjaldt spørsmålet om kommunen ved avtale hadde forpliktet seg til å opprettholde veien og vedlikeholde denne. Høyesteretts flertall viste til at kommunens adgang til å binde fremtidig bevilgningsmyndighet er begrenset, jf Rt-1992-1235, men at forvaltningen, dersom det anses nødvendig eller ønskelig for å fremme en hjemmelslovs formål, har en viss adgang til innen forsvarlige rammer å binde fremtidig myndighetsutøvelse ved avtale. En avtalerettslig binding må da ha et klart grunnlag i den inngåtte avtalen. Flertallet kom på denne bakgrunn til at kommunen var avtalerettslig forpliktet til å overta veien, men ikke til å opprettholde den for alltid eller for en bestemt tidsperiode. Dissens 3-2.
<b>Saksgang</b>	Ringerike tingrett - Borgarting lagmannsrett LB-2004-80202 - Høyesterett HR-2007-796-A, (sak nr. 2006/1738), sivil sak, anke.
<b>Parter</b>	Arild Skaret, Bernt Stuvebakken, Sigve Svenkerud, Leif Lie, Kåre Peder Rasmushaugen, Annar Skjegstad, Sven Arild Damslorå (advokat Rolf B. Nybakk) mot Nes kommune (advokat Karsten Gjone).
<b>Forfatter</b>	Skoghøy, Stabel, Coward. Dissens: Tønder, Falkanger.

- (1) Dommer **Skoghøy**: Saken gjelder spørsmål om en kommune har avtalerettslig forpliktet seg til ikke å nedlegge en kommunal veg, jf. vegloven § 7 tredje ledd.
- (2) Vassfarvegen er en fjellovergangsveg mellom Hallingdal i Buskerud og Valdres i Oppland. Vegen går fra Nesbyen i Hallingdal til Hedalen i Valdres og binder sammen kommunene Nes i Hallingdal og Sør-Aurdal i Valdres. Den totale lengde på vegstrekningen fra Nesbyen til Hedalen er ca. 43,5 km. Fra Nesbyen til grensen mot Oppland er strekningen 23,5 km.
- (3) Vegforbindelsen stod ferdig på slutten av 1950-tallet. Vegen var da en privat bomveg. Den hadde en enkel skogbilvegstandard med en vegbredde på ca. 3,5 meter. De private grunneiere langs vegen var skogeiere, setereiere og hytteiere. Både på Buskerud- og Oppland-siden var de vegberettigede organisert i veglag med vegstyret, jf. vegloven § 55. Vegen ble også brukt til gjennomgangstrafikk.
- (4) Den tvist Høyesterett behandler, begrenser seg til den del av Vassfarvegen som ligger i Hallingdal og gjelder vegstrekningen fra Trytetjern til grensen mot Oppland - en strekning på ca. 19 km. Denne vegstrekningen ligger i sin helhet i Nes kommune.
- (5) Veglaget for den del av Vassfarvegen som ligger i Buskerud, tok på begynnelsen av 1970-tallet opp spørsmålet om vegen kunne overtas av Buskerud fylkeskommune eller Nes kommune. Nes kommune ønsket primært at fylkeskommunen overtok vegen, men da man ikke lyktes med dette, gikk kommunen med på å overta den. Med tanke på en fremtidig fylkeskommunal overtakelse satte kommunen som vilkår for å overta vegen at den ble utbedret til fylkesvegstandard. Dette innebar blant annet at den måtte opparbeides med en vegbredde på ca. seks meter.
- (6) Opprustingen av Vassfarvegen ble forestått av veglaget på Buskerud-siden og gjennomført etappevis. Strekningen fra Nesbyen til Trytetjern var ferdig utbedret og ble overtatt av kommunen i 1973. Denne vegstrekningen omfattes ikke av saken. Av den vegstrekning som omfattes av saken, stod parsellen fra Trytetjern til Todalsdammen ferdig i 1983, parsellen fra Todalsdammen til Todalen i 1984, parsellen fra Todalen til Tjernsettjern i 1987 og parsellen fra Tjernsettjern til Vangsbekken ved fylkesgrensen i 1991. Etter hvert som de enkelte vegparsellene var ferdig

utbedret, ble de etter søknad fra veglaget overtatt av Nes kommune, men likevel slik at den siste parsellen - strekningen fra Tjernsettjern til Vangsbekken - ikke ble formelt overtatt før 1. januar 1996. Dette hang sammen med at kommunen stilte krav om at vegen måtte være gjeldfri før kommunen overtok den. Etter avtale overtok imidlertid kommunen vedlikeholdsansvaret også for denne parsellen fra den var ferdig opprustet i 1991.

- (7) Ved opprustingen fikk Vassfarvegen i samsvar med kommunens forutsetning om fylkesvegstandard en vegbredde på ca. seks meter. Den er fortsatt en grusveg.
- (8) Veglaget finansierte opprustingen blant annet ved låneopptak. Den hovedsakelige inntektskilde for veglaget var bompenger fra trafikkantene. På midten av 1980-tallet lå bompenginntektene på rundt kr 100.000 per år. Det siste år det er fremlagt regnskapsopplysninger for, er 1992. Bompenginntektene utgjorde da kr 180.948 inklusive inntekter fra salg av årskort. Det er imidlertid også ytet betydelige offentlige tilskudd - særlig fra Nes kommune. Etter det som er opplyst, har kommunen i perioden 1970-1995 til sammen ytet tilskudd med kr 1.669.000. I tillegg har kommunen bistått med teknisk kompetanse ved vegutbyggingen.
- (9) Grunneierne langs vegen har ved utbedringen av vegen i to omganger ytet direkte økonomiske bidrag. I 1988 ble det holdt et utgiftfordelingsskjønn etter vegloven § 54, og i henhold til dette ble hytteeierne pålagt å betale kr 4.000 per hytte, skogeierne kr 3 per dekar og setereierne kr 1.500 per seter pluss kr 3 per dekar skog. I tillegg til dette ble det for å få vegen gjeldfri til 1. januar 1996, innbetalt fra grunneierne et beløp på ca. kr 1.000 hver.
- (10) For at kostnadene med utbedringen av vegen skulle bli fritatt for merverdiavgift, henvendte vegstyret for Vassfarvegen seg i brev av 3. januar 1983 til Nes kommune med anmodning om at kommunen fattet et vedtak om at den «skal overta vegen fram til Oppland grense en gang i fremtiden». Denne anmodningen ble imøtekommet, og i møte 27. januar 1983 traff Nes kommunestyre dette vedtak:

«Nes kommune sier seg villig til å overta Vassfarvegen fram til Oppland grense når den er ferdig utbedret og krav til fylkesveistandard er oppfylt.»

- (11) På grunn av kommunens vanskelige økonomiske situasjon foreslo rådmannen høsten 2002 å nedlegge Vassfarvegen som kommunal veg, jf. vegloven § 7 tredje ledd. Han antok at kommunen på denne måten kunne spare ca. kr 400.000 per år. I møte 16. januar 2003 vedtok kommunestyret å nedsette en arbeidsgruppe med representanter for de grunneierne som sognet til vegen, og kommunen. Gruppen fikk som mandat å se på alternative forslag til fortsatt drift av Vassfarvegen med besparelse for kommunen. Det ble i denne sammenheng på nytt tatt kontakt med Buskerud fylkeskommune med anmodning om omklassifisering av vegen til fylkesveg, men heller ikke denne gang førte anmodningen frem. Konklusjonen i arbeidsgruppens notat av 30. november 2003 er at det reelt bare er to alternativer: Enten å beholde vegen som kommunal veg eller omgjøre den til privat bompengefinansiert veg. Etter dette traff Nes kommunestyre 11. desember 2003 følgende vedtak:

«Nes kommunestyre finner å nedlegge Vassfarvegen som kommunal veg fra innom Trytetjern og frem til Oppland grense.

Vedtaket gjøres gjeldende fra 01.02.04. Fra samme dato opphører alt kommunalt ansvar og vedlikehold på den samme strekningen.

Nes kommune tar initiativ til å kalle inn aktuelle parter for å velge vegstyre.»

- (12) Nedleggelsesvedtaket innbar at vegen ble tilbakeført til privat veg, jf. vegloven § 8 andre ledd.
- (13) Etter det som er opplyst, er det i dag ca. 300 grunneiere som sogner til den aktuelle vegstrekning. Ved stevning 4. februar 2004 reiste sju av disse søksmål mot kommunen for Hallingdal tingrett med krav om dom for at Nes kommunes vedtak om å nedlegge Vassfarvegen som kommunal veg fra «innom Trytetjern og frem til Oppland grense» var «urettmessig i forhold til saksøkerne», og at vegstrekningen fortsatt er å «anse som kommunal veg i fremtiden, på grunnlag av den kommunale overtagelse som skjedde etappevis frem til 1. januar 1996». Noen av saksøkerne hadde sittet i styret for veglaget før kommunen overtok vegen i 1996, og veglaget ble nedlagt. På grunn av dommerinhabilitet ble saken overført fra Hallingdal til Ringerike tingrett.
- (14) Som følge av rettssaken er kommunestyrets vedtak om vegnedleggelse ikke blitt gjennomført. Det vedlikehold som har vært utført på vegen etter nedleggelsesvedtaket, har vært utført av kommunen.

- (15) Ringerike tingrett avsa 28. september 2004 dom med slik domsslutning:
- «1. Nes kommunes vedtak om nedlegging av Vassfarvegen som kommunal veg fra «innom Trytetjern og frem til Oppland grense», er urettmessig i forhold til saksøkerne. Vegstrekningen er fortsatt å anse som kommunal veg i fremtiden, på grunnlag av den kommunale overtagelse som skjedde etappevis frem til 1. januar 1996.
  2. Nes kommune dømmes til innen 2 - to - uker fra dommens forkynnelse å betale sakens omkostninger med kr 105.361 med tillegg av 8,75 % rente fra forfall til betaling skjer.»
- (16) Dommen bygger på at Nes kommune hadde inngått et gjensidig forpliktende samarbeid med de grunneierne som sognet til Vassfarvegen, om å oppruste den til fylkesvegstandard, og at kommunen som ledd i dette hadde påtatt seg fremtidig vedlikehold. Denne forpliktelse kunne kommunen etter tingrettens syn ikke rettmessig gå fra. Kommunens vedtak om å nedlegge vegen som kommunal veg var dermed urettmessig overfor saksøkerne.
- (17) Nes kommune påanket tingrettens dom til Borgarting lagmannsrett, som 18. september 2006 avsa dom (LB-2004-80202) med slik domsslutning:
- «1. Nes kommune frifinnes.
  2. Saksomkostninger for tingretten tilkjennes ikke.
  3. I saksomkostninger for lagmannsretten betaler Arild Skaret, Bernt Stuvebakken, Sigve Svenkerud, Leif Lie, Kåre Peder Rasmushaugen, Annar Skjegstad og Sven Arild Damslorå in solidum til Nes kommune 101.261 - etthundreogtusenogsekstien - kroner, innen 2 - to - uker fra forkynnelsen av denne dom, med tillegg av lovens forsinkelsesrente fra forfall til betaling skjer.»
- (18) Lagmannsretten fant det tvilsomt om kommunen hadde rettslig adgang til uten noen tidsavgrensning å binde seg til ikke å bruke sin myndighet etter vegloven § 7 tredje ledd til å vedta å nedlegge vegen. Dersom det skulle være adgang til dette, måtte det etter lagmannsrettens oppfatning «i hvert fall *mye til* for at man i det enkelte tilfelle skal kunne si at en slik binding foreligger». På denne bakgrunn kunne lagmannsretten ikke se at det i avtalen om at kommunen skulle overta vegen, kunne innfortolkes en bestemmelse om at vegen ikke skulle kunne legges ned igjen.
- (19) Arild Skaret, Bernt Stuvebakken, Sigve Svenkerud, Leif Lie, Kåre Peder Rasmushaugen, Annar Skjegstad og Sven Arild Damslorå har påanket lagmannsrettens dom til Høyesterett. Anken retter seg mot innholdet av lagmannsrettens dom. Både rettsanvendelsen og bevisbedømmelsen er angrepet.
- (20) Det er for Høyesterett fremlagt skriftlige forklaringer fra ordføreren i Nes kommune, tre av de ankende parter og to vitner. Bortsett fra ett av vitnene har samtlige også avgitt forklaringer for tingretten og lagmannsretten. Selv om det for Høyesterett er fremlagt enkelte nye dokumenter, står saken i det vesentlige i samme stilling for Høyesterett som for de lavere instanser.
- (21) De ankende parter, *Arild Skaret mfl.*, har i korte trekk anført:
- (22) Ved det prinsippvedtak Nes kommunestyre traff 27. januar 1983, har kommunen avtalerettslig forpliktet seg til å overta Vassfarvegen og vedlikeholde den for fremtiden. Domstolene har vært lite tilbøyelige til å anse det offentlige for å ha gitt avkall på reguleringsmyndighet. Opprettholdelse av Vassfarvegen som kommunal veg har betydning for kommunens budsjett, men begrenser for øvrig ikke kommunens fremtidige myndighetsutøvelse.
- (23) Det var kommunen som med tanke på en eventuell fremtidig fylkeskommunal overtakelse av vegen ønsket fylkesvegstandard. De grunneierne som sogner til vegen, var ikke interessert i merkostnadene ved oppgraderingen, men gikk med på dette fordi de deretter ville bli fritatt for utgiftene til vedlikehold. Den oppgraderte vegen innebærer dessuten høyere kostnader til vedlikehold, og også av denne grunn vil det være urimelig om kommunen etter å ha presset igjennom den høyere vegstandard, nå skal kunne overlate det fremtidige vedlikehold til grunneierne. Kommunen kan ikke forlede grunneierne langs vegen til å ruste opp vegen til fylkesvegstandard og så trekke seg.
- (24) I forbindelse med opprustingen av Vassfarvegen har grunneierne langs vegen avgitt fri grunn. De har også finansiert opprustingen ved innkreving av bompenger, låneopptak, dugnadsinnsats og innskudd av egne midler. Riktignok er det ytet tilskudd både fra fylkeskommunen og kommunen,

men dette har sammenheng med at også de har interesse i vegen. Kommunens mål med vegprosjektet har vært å oppnå en bedre veg mellom Hallingdal og Valdres. Dette ville ikke bare komme fastboende og hytteeiere til gode, men hadde også betydning for næringsliv og reiseliv/turisme. En oppgradering var også ønskelig av beredskapsmessige hensyn. Ved en eventuell stengning av vegen gjennom Hallingdal vil trafikken kunne omdirigeres via Vassfarvegen til Valdres.

- (25) Med sikte på at arbeidet med oppgradering av vegen ikke skulle bli belastet med merverdiavgift, traff kommunen 27. januar 1983 prinsippvedtak om at kommunen skulle overta vegen. Dette styrket grunneiernes tro på at den kommunale overtakelse var permanent.
- (26) Som begrunnelse for å nedlegge vegen har kommunen vist til vanskelig økonomi. Pengemangel er imidlertid ikke et argument som fritar fra forpliktelser. Dessuten skyldes det langt på veg kommunen selv at vedlikeholdet er blitt så dyrt, da dette har vært forsømt siden 1996. Topplaget på vegen er nedslitt, slik at det nå er behov for å legge på store mengder grus. Det er anslått at det vil koste rundt kr 2.000.000 å sette vegen i den stand den var da kommunen overtok.
- (27) Den omstendighet at det ikke har lyktes for kommunen å oppnå en fylkeskommunal overtakelse, gir heller ikke grunn til å gå fra forpliktelsen til å opprettholde vegen. Før kommunen traff prinsippvedtaket av 27. januar 1983, hadde kommunen vært i kontakt med fylkeskommunen, og kommunen var klar over at det ville bli vanskelig å få fylkeskommunen til å overta vegen.
- (28) Da kommunen overtok den siste parsellen av Vassfarvegen fra 1. januar 1996, ble veglaget nedlagt. Det eksisterer i dag ikke noe veglag som kan overta driften av vegen.
- (29) Arild Skaret mfl. har nedlagt slik påstand:
- «1. Tingrettens dom stadfestes.
  2. Nes kommune dømmes til å betale sakens omkostninger for lagmannsretten og Høyesterett, med tillegg av den alminnelige forsinkelsesrente etter forsinkelsesrenteloven § 3 første ledd første punktum, fra forfall til betaling skjer.»
- (30) Ankemotparten, *Nes kommune*, har i korte trekk anført:
- (31) Spørsmålet er om Nes kommune ved avtale har avskåret seg fra å bruke den hjemmel som kommunen har i vegloven § 7 tredje ledd til å vedta nedleggelse av kommunal veg, og om kommunen i det hele tatt kan inngå avtale om ikke-bruk av offentlig myndighet. Etter kommunens oppfatning kan den ikke ha adgang til å binde seg for all fremtid til ikke å benytte seg av myndigheten til å vedta å legge ned kommunal veg. Noen slik forpliktelse har kommunen heller ikke påtatt seg. Kommunen forpliktet seg i prinsippvedtaket av 27. januar 1983 til å overta vegen, men den har ikke fraskrevet seg adgangen til å legge ned vegen igjen. En avtale om at kommunen ikke skulle kunne vedta å legge ned vegen, må ha et klart grunnlag. Det erkjennes at kommunen ikke umiddelbart etter overtakelsen kunne ha vedtatt å legge ned vegen, men den har ikke fraskrevet seg retten til senere å vedta nedleggelse. Fraskrivelse av nedleggelsesretten kan ikke innfortolkes i noen av de vedtak som er truffet.
- (32) Uavhengig av om kommunen hadde overtatt Vassfarvegen, ville det ha vært nødvendig å oppruste denne. Det at kommunen har stilt vilkår om at vegen ble oppgradert til fylkesvegstandard, kan ikke innebære at kommunen har fraskrevet seg adgangen til senere å legge ned vegen. Det samme gjelder den omstendighet at grunneierne langs vegen har avstått fri grunn.
- (33) Opprustingen av Vassfarvegen ble forestått av veglaget, og den sentrale inntektskilden som dette hadde, var bompenger, som ble betalt av dem som brukte vegen - både grunneiere og andre. Det er imidlertid også ytet betydelige offentlige tilskudd - særlig fra Nes kommune. Det samlede tilskudd som kommunen har ytet i årene 1970-1995, utgjør kr 1.669.000. Merkostnadene til oppgradering fra kommunal til fylkeskommunal standard på vegen er åpenbart dekket gjennom disse tilskuddene.
- (34) Det er riktig at grunneierne langs vegen i to omganger har ytet direkte økonomiske tilskudd til denne. På den annen side har imidlertid trafikkantene i den perioden kommunen har hatt ansvaret for vegen, vært fritatt for bompenger, og etter hvert som de enkelte vegparsellene ble ferdigstilt, overtok kommunen vedlikeholdet. De økonomiske tilskudd som grunneierne har ytet, kan ikke medføre at kommunen er avskåret fra å beslutte nedleggelse. Sammenlignet med de tilskudd kommunen har ytet, er de direkte økonomiske bidragene fra grunneierne relativt begrensede.
- (35) De private parter har utvilsomt ytet betydelig arbeidsinnsats i forbindelse med opprustingen og driften av vegen - både i form av alminnelig administrasjon og i forbindelse med

bomvaktordninger mv. Men etter kommunens oppfatning kan heller ikke dette forhold medføre at overtakelsesavtalen må tolkes slik at kommunen har gitt avkall på sin myndighet etter vegloven § 7 tredje ledd.

- (36) For fremtiden kan Vassfarvegen igjen bli bompengefinansiert. Kommunen har for øvrig tilbudt å finansiere en automatbom, som har et betydelig større inntekspotensial enn den manuelle bommen man hadde frem til 1996. Kommunen har også tilbudt et direkte økonomisk tilskudd i forbindelse med at vegegen igjen skal bli privat.
- (37) Nes kommune har nedlagt slik påstand:
- «1. Borgarting lagmannsretts dom stadfestes.
  2. De ankende parter dømmes til in solidum å betale sakens omkostninger for Høyesterett med tillegg av lovens forsinkelsesrente fra forfall til betaling skjer.»
- (38) **Mitt syn på saken**
- (39) Jeg er kommet til at anken ikke kan føre frem.
- (40) Spørsmålet er om Nes kommune overfor de grunneiere som sogner til Vassfarvegen, har forpliktet seg til for fremtiden å opprettholde vegegen som kommunal veg og vedlikeholde denne. Dette avhenger av i hvilken grad kommunen har adgang til på avtalerettslig grunnlag å binde sin fremtidige bevilgningsmyndighet, og i den utstrekning kommunen har adgang til dette, hvilke krav som må stilles til avtalegrunnlaget. Disse spørsmålene henger sammen. Kommunene er pålagt en rekke oppgaver og har plikt til å forvalte sine økonomiske ressurser slik at den er i stand til å oppfylle de oppgaver de er pålagt, til beste for innbyggerne.
- (41) De betenkeligheter som knytter seg til at en kommune skal kunne forhåndsbinde bevilgningsmyndigheten, knytter seg for det første til at de faktiske forhold kan forandre seg eller det kan fremkomme nye opplysninger som kommunen ikke var kjent med da tilsagnet ble gitt. Etter at kommunen har inngått avtale om et tiltak innenfor samferdselssektoren, kan det for eksempel tenkes at befolkningsutviklingen eller de krav som stilles til kommunens tjenester, medfører at kommunens utgifter til sosial- eller eldreomsorg eller til skole- og barnehagesektoren øker på en måte som man ikke kunne ha forestilt seg da avtalen ble inngått. For det andre kan også de politiske prioriteringer ha endret seg. Dette kan ha skjedd som følge av at de alminnelige oppfatningene i samfunnet har endret seg, eller at det har skjedd en politisk kursendring etter et valg. I den grad man aksepterer at forvaltningen skal kunne binde sin myndighetsutøvelse, vil det være vanskelig å få gjennomført en politisk kursendring. Dette vil representere en begrensning for demokratiet. Domstolene har på bakgrunn av de betenkeligheter som knytter seg til at det offentlige skal binde sin fremtidige myndighetsutøvelse, vært svært tilbakeholdne med å akseptere avtaler om dette, se NOU 2003:24 Mer effektiv bygningslovgivning, side 145 ff. og Eckhoff og Smith, Forvaltningsrett, 8. utgave 2006, side 403 ff. med nærmere henvisninger til rettspraksis.
- (42) Som påpekt av Høyesterett i Rt-1992-1235 på side 1240, må forvaltningen dersom det anses nødvendig eller ønskelig for å fremme en hjemmelslovs formål, ha adgang til i en viss utstrekning å binde sin fremtidige myndighetsutøvelse ved avtale. Bindingen må imidlertid holdes innenfor forsvarlige rammer, og hvor langt forvaltningen kan binde seg, stiller seg noe forskjellig på de ulike forvaltningsområder. Avgjørelsen må bero på en avveining av forvaltningens interesse i til enhver tid å kunne forvalte offentlig myndighet og offentlige midler til beste for fellesskapet, og behovet for å kunne oppnå ønskede målsetninger eller løsninger ved å binde fremtidig myndighetsutøvelse. For å sikre at spørsmålet om fremtidsbinding er blitt tilstrekkelig grundig overveid, må det også stilles krav om at bindingen har et klart grunnlag i den avtale som måtte være inngått.
- (43) På grunn av de betenkeligheter som gjør seg gjeldende mot at kommunene skal binde sin fremtidige bevilgningsmyndighet, finner jeg det klart at en kommune ikke kan inngå en evigvarende forpliktelse til å opprettholde en veg som kommunal veg. For hvor lang tid kommunen eventuelt kan forplikte seg, finner jeg ikke grunn til å gå nærmere inn på, da jeg ikke kan se at Nes kommune kan anses å ha påtatt seg noen slik forpliktelse her.
- (44) Som hovedgrunnlag for at kommunen er avtalerettslig forpliktet til å opprettholde Vassfarvegen som kommunal veg, har de ankende parter påberopt det prinsippvedtak Nes kommunestyre traff 27. januar 1983. Bakgrunnen for vedtaket var ønske om at vegprosjektet skulle bli fritatt for merverdiavgift. Med hjemmel i merverdiavgiftsloven § 16 andre ledd, jf. første ledd nr. 13 er det ved forskrift 20. november 1972 § 1 bestemt at det ikke skal betales merverdiavgift (utgående

avgift) av omsetning av tjenester i siste omsetningsledd som gjelder planlegging, prosjektering, anlegg, reparasjon og vedlikehold av offentlig veg. I forskriftens § 3 er det fastsatt:

«Like med offentlig veg regnes annen veg åpen for allmenn ferdsel som anlegges for privat regning, f.eks. av veg-, bru- eller tunnelselskap, velforening, grendelag eller andre lag, forutsatt at det bindende vedtas i stat, fylke eller kommune at vegen skal tas opp som offentlig veg.»

(45) For å oppnå avgiftsfrihet etter denne bestemmelse måtte kommunestyret treffe bindende vedtak om at Vassfarvegen skulle opptas som kommunal veg.

(46) Etter anmodning fra veglaget for Vassfarvegen 3. januar 1983 gikk rådmannen inn for at kommunen skulle treffe et slikt vedtak. Rådmannen foreslo følgende formulering:

«Kommunen sier seg villig til å overta vedlikeholdet av de vegparseller som etterhvert utbedres og opparbeides til den standard som kommunen har for overtakelse av private veger i uregulerte strøk. Dog må det være en forutsetning at de utbedrede parseller er sammenhengende fra den parsell som kommunen tidligere har vedtatt å overta når den er utbygget (K.sak nr 105/82 vegstrekningen Trytetjern - Todalsdammen).»

(47) Under behandlingen i formannskapet 19. januar 1983 gikk flertallet inn for å tilrå overfor kommunestyret at rådmannens forslag ble vedtatt. Et mindretall fremsatte imidlertid følgende forslag:

«Nes kommune sier seg villig til å overta Vassfarvegen fram til Oppland grense når den er ferdig utbedret og krav til fylkesveistandard er oppfylt.»

(48) Under kommunestyrebehandlingen 27. januar 1983 ble mindretallsforslaget enstemmig vedtatt.

(49) Mellom kommunestyrets vedtak og rådmannens innstilling er det blant annet den forskjell at kommunen etter kommunestyrets vedtak skulle «overta Vassfarvegen», mens den etter rådmannens forslag skulle «overta vedlikeholdet» av vegen. Det finnes ingen opplysninger om hvorfor rådmannens forslag til formulering ikke ble fulgt på dette punkt, men jeg antar at det kan ha sammenheng med det krav som forskriften om avgiftsfritak § 3 stiller. Etter denne må kommunen bindende vedta at vegen skal «tas opp som offentlig veg». Men uansett hvordan det måtte forholde seg med dette, kan den nyanseforskjell som det er mellom de to formuleringene, etter min oppfatning ikke tillegges nevneverdig vekt. I forskriftens krav om at vegprosjektet skal «tas opp som offentlig veg», må det ligge en forutsetning om at kommunen skal overta ansvaret for vegen, og dette omfatter blant annet fremtidig vedlikehold.

(50) Ved tolkingen av kommunestyrevedtaket av 27. januar 1983 må det etter min mening tillegges vesentlig betydning at forskriften om avgiftsfritak bare stiller krav om at det må foreligge et bindende vedtak om at vegen skal bli opptatt som offentlig veg. Forskriften krever ikke at det offentlige - for alltid eller for noen bestemt minstetid - skal ha forpliktet seg til å opprettholde vegen som offentlig veg. Dersom kommunen etter å ha opptatt en veg som offentlig veg, på grunn av endrede omstendigheter eller på grunn av nye politiske prioriteringer finner det riktig å nedlegge vegen, vil det derfor ikke representere noen bristende forutsetning for avgiftsfritaket.

(51) Til støtte for at kommunen har påtatt seg en forpliktelse til fremtidig vedlikehold, har de ankende parter blant annet vist til den innsats grunneierne langs vegen har lagt ned for å få den bygd, og de økonomiske bidrag de har ytet, og at det fra deres side har vært en forutsetning at de dermed skulle bli fritatt fra fremtidig vedlikehold. Det er ikke bestridt at grunneierne har lagt ned en betydelig innsats for å få gjennomført vegprosjektet, og jeg finner det også klart at alle parter har gått ut fra at når kommunen overtok vegen, ville den også sørge for å vedlikeholde denne. Dette er blant annet kommet til uttrykk i rådmannens innstilling til kommunestyrets vedtak av 23. mai 1990 vedrørende fullføring av den siste etappe av Vassfarvegen, hvor det heter:

«Pr. i dag er vegen overtatt som kommunal veg fra Nesbyen til Tjernsettjern, og Nes kommune har gjennom kommunestyrevedtak forpliktet seg til å overta vedlikeholdet når vegprosjektet står ferdig fram til Oppland grense.»

(52) Det rådmannen her må sikte til, er kommunestyrets prinsippvedtak av 27. januar 1983. Etter min oppfatning kan man imidlertid ikke fra den omstendighet at kommunen har forpliktet seg til å overta Vassfarvegen, og dermed forutsetningsvis det fremtidige vedlikehold av denne, slutte at kommunen har påtatt seg en rettslig forpliktelse til for alltid eller for noen bestemt minsteperiode å

opprettholde Vassfarvegen som kommunal veg. Slik jeg ser det, forpliktet kommunen seg i 1983 til å overta vege, men den har ved sin overtakelse av vege ikke avskåret seg fra til enhver tid å vurdere hvorvidt det finnes formålstjenlig å opprettholde vege som kommunal. Dersom kommunen skulle ha begrenset sin myndighet etter vegloven § 7 tredje ledd til å beslutte nedleggelse av vege, måtte den i det minste ha vurdert for hvor lang tid forpliktelsen til å opprettholde vege skulle stå ved lag, da den ikke kan påta seg noen evigvarende forpliktelse til dette. Noen slik vurdering er aldri blitt foretatt.

- (53) Som argument for at spørsmålet om vege skal opprettholdes som kommunal veg, ikke kan skilles fra plikten til å overta den, har de ankende parter vist til at kommunen ikke umiddelbart etter overtakelsen kunne ha truffet beslutning om å nedlegge vege. Selv om det etter min mening må skilles mellom forpliktelse til å overta vege og forpliktelse til for fremtiden å opprettholde denne som kommunal veg, er jeg enig i at en beslutning om å nedlegge vege vanskelig kunne ha vært truffet i umiddelbar tilknytning til overtakelsen. I det foreliggende tilfellet er imidlertid nedleggelsesbeslutningen truffet 20 år etter at kommunen forpliktet seg til å overta vege og nærmere åtte år etter at overtakelsen var endelig gjennomført. Når kommunen har overtatt vege, og beslutningen om å nedlegge den er truffet på grunnlag av en selvstendig og ny vurdering av kommunens behov og hvilke formål som bør prioriteres, kan jeg ikke se at nedleggelsesbeslutningen representerer noe mislighold av overtakelsesforpliktelsen.
- (54) De ankende parter har lagt stor vekt på at det var kommunen som ønsket at Vassfarvegen skulle rustes opp til fylkesvegstandard, og at denne høyere standard medfører høyere vedlikeholdskostnader. Jeg har forståelse for at det for grunneierne kan føles urimelig at de som følge av kommunens krav til vegstandard vil bli påført høyere vedlikeholdskostnader enn det de ville ha hatt om kommunen aldri hadde overtatt vege. Dette kan likevel ikke danne grunnlag for en rettslig forpliktelse for kommunen til å opprettholde vege som kommunal veg.
- (55) Etter mitt syn har de ankende parter også tegnet et noe ensidig bilde av situasjonen. Som det fremgår av den redegjørelse jeg har gitt for saksforholdet, har kommunen i perioden 1970-1995 ytet tilskudd med til sammen kr 1.669.000. Etter opprustingen av vege har kommunen frem til i dag også hatt ansvaret for vedlikehold av vege. Fra de enkelte parseller av vege er blitt overtatt av kommunen, har grunneierne vært fullstendig fri for vedlikeholdsforpliktelser. Kommunen har også tilbudt å yte økonomisk tilskudd i forbindelse med at vege igjen skal bli privat. Dette medfører at kommunens standpunkt alt i alt ikke vil virke så urimelig overfor grunneierne som de ankende parter har hevdet.
- (56) Som argument for at kommunen skal ha bundet seg til å opprettholde vege som kommunal veg, har de ankende parter også vist til at grunneierne langs vege har avgitt fri grunn. Jeg kan imidlertid ikke se at dette skulle medføre noen særskilt forpliktelse for kommunen. Grunneierne har interesse av vege, og uansett hvem som har ansvaret for den, vil den legge beslag på grunnarealer.
- (57) Endelig er det fra de ankende parters side blitt anført at oppgraderingen av vege ikke bare er blitt gjennomført av hensyn til de grunneierne som sogner til vege, men at også kommunen har hatt en selvstendig interesse i å få en bedre veg mellom Hallingdal og Valdres. Dette finner jeg i høy grad sannsynlig. Det er imidlertid kommunen som til enhver tid må vurdere hvordan de midler den rår over, skal forvaltes til fellesskapets beste. Jeg kan ikke se at den omstendighet at kommunen har hatt en selvstendig interesse i vegprosjektet, kan forplikte kommunen til å opprettholde vege som kommunal veg.
- (58) Jeg er på dette grunnlag kommet til at Nes kommune bare har forpliktet seg til å overta Vassfarvege etter hvert som vege ble opprustet til avtalt standard, men at kommunen ikke har forpliktet seg til å opprettholde vege som kommunal veg for alltid eller for noen bestemt minsteperode. Nes kommunestyres vedtak av 11. desember 2003 om å nedlegge vege som kommunal veg er basert på en vurdering av kommunens økonomi på dette tidspunkt, og hvilke formål som skal prioriteres. Jeg kan ikke se at dette vedtaket kan anses som noe brudd på den forpliktelse kommunen i 1983 påtok seg til å overta vege. Dette innebærer at jeg er enig med lagmannsretten i at Nes kommune må frifinnes.
- (59) Ut fra det resultat jeg er kommet til, har anken vært forgjeves. Saken har imidlertid reist prinsipielle rettsspørsmål og fått forskjellig utfall i tingretten og lagmannsretten. På denne bakgrunn finner jeg at hver av partene bør bære sine omkostninger for alle instanser, se tvistemålsloven § 180 første ledd, jf. § 172 andre ledd.

- (60) Jeg stemmer for denne dom:
1. Lagmannsrettens dom - domsslutningen punkt 1 - stadfestes.
  2. Saksomkostninger tilkjennes ikke for noen instans.
- (61) Dommer **Tønder**: Jeg er kommet til et annet resultat enn førstvoterende. For meg blir det et vesentlig spørsmål hvorvidt Nes kommune har forpliktet seg til å overta vedlikeholdet av veggen.
- (62) I denne forbindelse er den dimensjonering som veggen fikk, av sentral betydning - nemlig at den ble bygget med sikte på å tilfredsstillende fylkesvegstandard, hvilket blant annet innebærer en vegbredde på ca. seks meter. Det vesentlige i denne forbindelse er at vedlikeholdsutgiftene knyttet til en seks meter bred veg, vil være langt høyere enn om veggen skulle beholde sin opprinnelige vegbredde på 3,5 meter.
- (63) Jeg finner det klart at fylkesvegstandard representerer en vegstandard som går ut over det reelle behov for vegens private interessenter. For skogbruket er dette direkte uttalt i brev 3. desember 1981 fra herredsskogmesteren til Fylkeslandbrukskontoret i Buskerud, der det gis uttrykk for at «Vassfarvegen i sin nåværende stand [er] tilfredsstillende for tømmertransport». Det samme ble gjentatt under skjønnen i 1988. Selv om det ikke foreligger konkrete uttalelser fra setereierne, er det all grunn til å tro at det samme gjaldt for disse. Under skjønnen ble det også fra en rekke hytteiere uttalt at dimensjoneringen gikk ut over deres reelle behov, og at de så en utviding av veggen som en direkte ulempe for dem.
- (64) Kravet om fylkesvegstandard som betingelse fra kommunens side for overtakelse av veggen som offentlig veg, er således ensidig satt i kommunens interesse. Opprinnelig var kravet motivert med et ønske om at fylkeskommunen skulle overta veggen. Da prinsippvedtaket ble gjort av Nes kommunestyre 27. januar 1983 om å overta Vassfarvegen, var det imidlertid liten utsikt til at fylkeskommunen ville overta veggen. Dette var senest bekreftet i fylkesvegsjefens brev av 9. februar 1982, der han under henvisning til fylkeskommunens økonomi viser til de «framtidige forpliktelser» en slik overtakelse vil innebære, noe jeg oppfatter som en henvisning til framtidige vedlikeholdsutgifter. I innstillingen til vedtaket fra kommunens rådmann er da heller ikke vilkåret om fylkesvegstandard tatt med, kun at veggen skulle tilfredsstillende «den standard som kommunen har for overtakelse av private veger i uregulert strøk». Kommunestyret vedtok likevel enstemmig at veggen måtte tilfredsstillende fylkesvegstandard.
- (65) Det er naturlig å se dette i sammenheng med de målsettinger kommunen hadde for veggen, og som lå til grunn for kommunens interesse i overtakelse. I brev 4. mars 1983 fra Nes kommune til Kommunal- og arbeidsdepartementet vedrørende søknad om støtte for ekstraordinære sysselsettingsmidler for ombygging av veggen, heter det:
- «Veggen er i dag en viktig sammenbindingsveg mellom Buskerud og Oppland fylker og mellom Nes og Sør-Aurdal kommuner. Den er mye brukt og den vil bli enda mere trafikkert når den blir utbedret.»
- (66) Dette blir ytterligere utdypet i en «totalvurdering av kommunalt engasjement i Vassfarvegen» som kommuneingeniøren foretok i notat av 1. november 1985. Etter å ha pekt på vegens betydning for skogeiere, setereiere og hytteiere, uttaler han:
- «Videre betyr vegforbindelsen den korteste strekning i østlig retning mot Valdres og Gudbrandsdalen. For motsatt trafikk vil veggen gi ca. 900 faste bosatte og ca. 1000 hytter i Hedalen kort adkomst til Nesbyen og de tjenester som et godt utbygget handelssentrum kan gi. Videre adkomst til Numedal og Sigdal blir opprettet.»
- (67) I samme notat gis følgende konklusjon:
- «Veggen tjener behovet for adkomst til store skog- og friluftsområder, hytte- og seterområder (ca. 200). Den viktigste funksjon er sambinding med Heddal og Bagn på Opplandssiden.»
- (68) I andre sammenhenger er nevnt vegens betydning for alpinanlegg og turisme og som beredskapsveg i tilfelle stenging av europavegen gjennom kommunen.
- (69) Det er etter dette naturlig å se kommunestyrets endelige vedtak med krav om fylkesvegstandard som en konsekvens av at vegens «viktigste funksjon» var å tjene som sammenbindingsveg mellom Hallingdal og Valdres.
- (70) Det var en klar betingelse fra vegstyrets side for å gå i gang med omleggingen til



fylkesvegstandard, at kommunen forpliktet seg til å overta vegen. Dette har da også kommunen vært fullt innforstått med. I brev 11. januar 1982 fra kommunens rådmann til Vegsjefen i Buskerud i forbindelse med kommunens forsøk på å få fylkeskommunen til å overta vegen, uttales således følgende:

«Vi har forstått det slik at det er absolutt nødvendig for vegstyret å få avklart om Vassfarvegen en gang i fremtiden kan bli overtatt som fylkesveg. Dette spørsmål er avgjørende for hvordan vegstyret skal legge opp arbeide med utbedring av vegen. En senere overtakelse av Vassfarvegen som fylkesveg vil sannsynligvis kreve en annen standard på vegen enn om det fortsatt bare skal bli en privat fjellovergangsveg.»

(71) På samme måte uttaler han i brev 28. september 1982 til Hovedutvalget for samferdsel at «(h)vis vegen fortsatt skal være en privat veg vil utbedringen måtte gjøres på en noe annen måte enn om det er utsikt til en overtakelse fra det offentliges side». Det er i denne forbindelse også verdt å merke seg at vegstyret for hver etappe i omleggingsarbeidet på forhånd sikret seg kommunestyrets vedtak om å overta vegen når den sto ferdig.

(72) Vegstyret ønsket således å sikre seg mot å bli sittende med et betydelig vedlikeholdsansvar for en veg med en standard som klart gikk ut over eget behov. Også på dette punkt har kommunen vært fullt innforstått med vegstyrets forutsetning. I den forbindelse vises til at rådmannen innleder sin innstilling i forbindelse med prinsippvedtaket i 1983 med å uttale at «(k)ommunen sier seg villig til å overta vedlikeholdet av de vegparseller som etterhvert utbedres og opparbeides ...». Jeg ser det slik at det var kravet om fylkesvegstandard som skilte kommunestyrets vedtak fra rådmannens innstilling, og ikke hva som nærmere lå i overtakelsen med hensyn til forpliktelsen til å overta vedlikeholdsansvaret. Dette er kommet klart til uttrykk i rådmannens innstilling i forbindelse med kommunestyrets vedtak av 23. mai 1990 vedrørende fullføringen av vegen fram til Opplands grense. Her heter det:

«Pr. idag er vegen overtatt som kommunal veg fra Nesbyen til Tjernsetjern, og Nes kommune har gjennom kommunestyrevedtak forpliktet seg til å overta vedlikeholdet når vegprosjektet står ferdig fram til Oppland grense.»

(73) Her gis det direkte uttrykk for at en rettslig forpliktelse til å overta vedlikeholdsansvaret ligger implisitt i kommunestyrets vedtak.

(74) En ytterligere bekreftelse på at begge parters forutsetning var at kommunen ved overtakelsen forpliktet seg til å sørge for vegens vedlikehold, følger av de betingelser som var knyttet til momsfristaket for investeringene. Den direkte foranledning for prinsippvedtaket i 1983 var således ønsket om momsfristak for investeringene i vegen. Som det framgår av § 3 i forskriften, slik den er sitert av førstvoterende, var det en forutsetning for avgiftsfritaket at kommunestyret fattet et «bindende vedtak» om at vegen skulle tas opp som offentlig veg.

(75) Innholdet i kravet må forstås på bakgrunn av veglovens definisjon av begrepet «offentlig veg» i § 1, som lyder:

«Offentlig veg er veg eller gate som er open for allmenn ferdsel og som blir halden ved like av stat, fylkeskommune eller kommune etter reglane i kap. IV.»

(76) Det følger av dette at det var en forutsetning for momsfristaket at kommunen også overtok vedlikeholdsansvaret for vegen. Når det i forskriften heter at kommunen skal gjøre et «bindende» vedtak, må det forstås slik at man ved dette har forpliktet seg overfor den private vegbygger. Det er verdt å merke seg at momsfristaket ikke bare gjaldt arbeidet på den resterende del av vegen, men også for den del som allerede var utbedret.

(77) Jeg er på denne bakgrunn kommet til at Nes kommune gjennom avtale med vegstyret ikke bare har forpliktet seg til å «overta» vegen som kommunal veg, men ved dette også har påtatt seg en selvstendig plikt til å sørge for dens vedlikehold.

(78) Jeg går så over til å se nærmere på om kommunens avtale med vegstyret om overtakelse av vedlikeholdet representerer noen begrensning i kommunens adgang til etter vegloven § 7 tredje ledd å legge ned vegen som kommunal veg.

(79) Spørsmålet om kommunen står fritt til å nedlegge vegen, må løses på bakgrunn av den konkrete situasjon som foreligger. Jeg er enig med førstvoterende i at man vanskelig kan tenke seg at kommunen skulle ha forpliktet seg til for all framtid å sørge for vedlikehold av vegen. Hvis vegen ikke lenger tjener sitt offentlige formål, eller hvis kommunens interesse i vegen er bortfalt, må

kommunen således være berettiget til å nedlegge vegen som offentlig veg, med den følge det har for kommunens vedlikeholdsansvar.

- (80) Etter min mening er imidlertid ikke dette situasjonen i herværende tilfelle. Det er ingenting som tyder på at kommunen har oppgitt sitt hovedmål med vegen, eller at den ikke lenger har den samme interesse i vegen som da den traff prinsippvedtaket i 1983, nemlig at den skal tjene som en veg for allmenn ferdsel mellom Hallingdal og Valdres og blant annet styrke kommunesenteret Nesbyen som handelssenter i området. Etter det som er opplyst, fungerer vegen i dag på denne måten, og trafikkmengden betegnes som økende.
- (81) Det er heller ingen spor av slike tanker i den skriftlige saksframstillingen som foreligger i forbindelse med kommunestyrets nedleggingsvedtak av 11. desember 2003. Den begrunnelse som gis, er utelukkende knyttet til den økonomiske belastning som den kommunale drift og vedlikehold fører med seg. Det framgår videre at man forutsatte at vegen fortsatt skulle tjene som allmenn ferdselsåre, men at dette skulle skje ved gjenoppretting av privat drift gjennom bompengefinansiering.
- (82) Jeg kan vanskelig se vedtaket annerledes enn som et brudd på den klare forutsetningen som lå til grunn for avtalen mellom partene, nemlig at opprustningen til fylkesvegstandard skulle skje mot at de private interessenter i området, representert ved vegstyret, ikke skulle sitte igjen med vedlikeholdet av vegen og det ansvar som det fører med seg. Så lenge vegen fortsatt er ment å skulle tjene som allmenn ferdselsåre mellom Hallingdal og Valdres i tråd med kommunens målsetting, må etter min mening kommunen være forhindret fra å fatte et slikt nedleggingsvedtak, som i realiteten utelukkende har som formål å skyve vedlikeholdsansvaret over på den private part.
- (83) En annen sak er at kommunen må kunne inngå ny avtale om privat drift av vegen, men slik avtale har altså kommunen ikke oppnådd.
- (84) Jeg stemmer for at tingrettens dom stadfestes.
- (85) Kst. dommer **Falkanger**: Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med annenvoterende, dommer Tønder.
- (86) Dommer **Stabel**: Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende, dommer Skoghøy.
- (87) Dommer **Coward**: Likeså.
- (88) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

*dom:*

1. *Lagmannsrettens dom - domsslutningen punkt 1 - stadfestes.*
2. *Saksomkostninger tilkjennes ikke for noen instans.*