



Norges Høyesterett - Dom - HR-2024-2308-A

Instans	Norges Høyesterett – Dom
Dato	2024-12-16
Publisert	HR-2024-2308-A
Stikkord	Forvaltningsrett. Plan- og bygningsrett. Plan- og bygningsloven § 18-8 og § 18-9. Grunnloven § 89.
Sammendrag	<p>Saken gjelder gyldigheten av vedtak om refusjon av kostnader til bygging av vei, vann og avløp i Trondheim.</p> <p>Den som bygger nødvendig infrastruktur – vei, vann og avløp – i et område regulert til boliger, har krav på refusjon av kostnadene fra alle grunneiere som har nytte av utbyggingen. Kommunen skal først treffe et foreløpig vedtak som fordeler kostnadene, for så å treffe det endelige refusjonsvedtaket etter at utbyggingen er ferdig. Totalkostnadene i det endelige vedtaket kan ikke overstige kostnadene i det foreløpige vedtaket med mer enn 15 %.</p> <p>I saken her hadde statsforvalteren opphevet kommunens foreløpige vedtak. Deretter hadde kommunen godkjent økte kostnader, som tiltakshaver i mellomtiden hadde krevd. Statsforvalteren stadfestet dette nye vedtaket, som kommunens endelige refusjonsvedtak så bygger på. En grunneier angrep det endelige vedtaket ved søksmål mot kommunen og hevdet at dette ikke kunne bygge på statsforvalterens foreløpige vedtak, fordi det foreløpige vedtaket er ugyldig.</p> <p>Høyesterett har gitt grunneieren medhold. Høyesterett fastslår først at domstolene prejudisielt kan prøve gyldigheten av det foreløpige vedtaket. Det kreves ikke at klageinstansen som har truffet vedtaket – her staten – er part i søksmålet.</p> <p>Høyesterett kommer videre til at det var feil å godkjenne de økte kostnadene. Det kunne bare korrigeres for de feilene som begrunnet opphevelsen. De aktuelle reglene bygger på den forutsetningen at kostnadene låses i det første vedtaket, som forutsetningsvis skal treffes før utbyggingen igangsettes. På den måten sikres partene forutsigbarhet. Anken fra Trondheim kommune forkastes.</p> <p>Dommen avklarer innholdet i sentrale bestemmelser i plan- og bygningsloven kapittel 18. Den avklarer også generelle forvaltningsrettslige prinsipper om prejudisiell prøving av forvaltningsvedtak og om forvaltningens adgang til å bygge på nye opplysninger. (Foreløpig sammendrag)</p>
Nøkkelavsnitt	A42, A43, A44, A45, A46, A59, A60, A61
Saksgang	Trøndelag tingrett TTRO-2022-67739 – Frostating lagmannsrett LF-2023-140979 – Høyesterett HR-2024-2308-A, (sak nr. 24-067665SIV-HRET).
Parter	Trondheim kommune (Trondheim Kommune v/advokat Lars Marius Heggberget) mot Øystein Herwig Gomo og Anne-Berit Herwig Gomo Aanestad (advokat Guri Uvsløkk Vagnildhaug – til prøve).
Forfatter	Dommerne Ingvald Falch, Eyvin Sivertsen, Kine Steinsvik, Arne Ringnes og Bergljot Webster.

- (1) Dommer **Falch:**

Sakens spørsmål og bakgrunn

- (2) Saken gjelder gyldigheten av en kommunes refusjonsvedtak etter plan- og bygningsloven § 18-9. Det ene spørsmålet er om domstolene prejudisielt kan prøve påståtte feil i det forutgående, foreløpige vedtaket etter § 18-8. Det andre spørsmålet er om tiltakshaver kan øke kostnadene han krever refundert, etter at statsforvalteren har opphevet det første, foreløpige vedtaket.
- (3) Øystein Herwig Gomo og Anne-Berit Herwig Gomo Aanestad (Gomo) eier gårdsnummer 39 bruksnummer 1 i Trondheim kommune. Eiendommen ligger i området Sæterbakken, som er regulert til boliger. Trondheim kommune har satt som vilkår for utbygging at det etableres anlegg for vei, vann og avløp.
- (4) Sæterbakken AS er en annen grunneier i området. Selskapet ba i 2015 om å få bygge denne infrastrukturen og å få fordelt kostnadene på alle berørte eiendommer. I 2015 og 2016 sendte selskapet forslag til oppsett for refusjon av forventete kostnader.
- (5) Den 24. juni 2016 fikk selskapet forhåndssamtykke til oppstart av arbeidene, jf. § 18-8 tredje ledd. Kommunen overtok anleggene ferdig utbygd 21. november 2018.
- (6) Etter at Sæterbakken AS hadde revidert sitt refusjonsoppsett, traff kommunen 11. september 2019 vedtak etter § 18-8 om godkjenning av planer, kostnadsoverslag og foreløpig refusjonsoppsett. Vedtaket bygget på at de samlede kostnadene ville bli ca. 52,8 millioner kroner, hvorav Gomos andel var ca. 6,7 millioner kroner.
- (7) Gomo og enkelte andre grunneiere klaget vedtaket til Fylkesmannen – nå Statsforvalteren – i Trøndelag, som 13. mai 2020 opphevet kommunens vedtak. Opphevelsen er begrunnet i at det var uriktig å medta visse kostnader til hovedvannledningen og en rundkjøring.
- (8) Før kommunen traff nytt vedtak, fremla Sæterbakken AS et revidert refusjonsoppsett. Selv om de nevnte kostnadene var tatt ut, hadde de totale kostnadene nå økt til ca. 70,1 millioner kroner og Gomos andel økt til ca. 8,9 millioner kroner. Kommunen godkjente refusjonsoppsettet 21. mai 2021, fremdeles etter § 18-8.
- (9) Gomo klaget igjen, men Statsforvalteren i Trøndelag stadfestet vedtaket 23. november 2021.
- (10) Kommunen traff deretter vedtak 8. mars 2022 etter § 18-9, hvor kostnadene og refusjonene ble fastsatt som nevnt.
- (11) Gomo saksøkte Trondheim kommune med påstand om at kommunens siste vedtak – § 18-9-vedtaket – er ugyldig. Trøndelag tingrett avsa dom 21. juni 2023 med denne domsslutningen:
«1. Trondheim kommunes vedtak av 08.03.2022 i sak 20/19419 er ugyldig.
2. Trondheim kommune betaler samlet til Øystein Herwig Gomo og Anne-Berit Herwig Gomo Aanestad 614 719 – sekshundreogfjortentusensjuhundreognitten – kroner i erstatning for sakskostnader innen to uker fra forkynnelse av dommen.»
- (12) Tingretten kom til at totalkostnadene måtte fastsettes på grunnlag av det opprinnelige kostnadsoppsettet, ikke det reviderte med forhøyete kostnader. Retten mente at den som ledd i

prøvingen av § 18-9-vedtaket kunne ta stilling til om det var gjort feil i det forutgående § 18-8-vedtaket.

- (13) Kommunen anket, og Frostating lagmannsrett avsa 6. mars 2024 dom med denne domsslutningen:
«1. Anken forkastes.
2. Trondheim kommune betaler samlet til Øystein Herwig Gomo og Anne-Berit Herwig Gomo Aanestad 555 688 – femhundreogfemtifemtusensekshundreogåttiåtte – kroner i erstatning for sakskostnader i lagmannsretten innen 2 – to – uker fra forkynnelse av dommen.»
- (14) Lagmannsretten begrunnet dommen i hovedsak som tingretten.
- (15) Trondheim kommune har anket til Høyesterett. Anken gjelder rettsanvendelsen.

Partenes syn på saken

- (16) Den ankende part – *Trondheim kommune* – har i hovedsak gjort gjeldende:
- (17) Lagmannsretten tar feil når den kom til at domstolene ved prøvingen av refusjonsvedtaket etter plan- og bygningsloven § 18-9, prejudisielt kan prøve gyldigheten av det foreløpige vedtaket etter § 18-8. Det sistnevnte vedtaket er truffet av statsforvalteren, og staten er ikke trukket inn som part. Domstolsprøvingen må skje innenfor rammen av tvisteloven § 1-3 og § 1-5. Får motparten medhold, skapes en for kommunen uløselig situasjon, fordi den uansett er bundet av statsforvalterens vedtak.
- (18) Subsidiært tar lagmannsretten feil når den kom til at kommunen i sitt § 18-9-vedtak var forpliktet til å bygge på de opplysningene som forelå på det tidspunktet kommunen traff sitt første, senere opphevede § 18-8-vedtak. Tiltakshaveren har etter § 18-5 rett til å få refundert alle sine nødvendige kostnader, og vedtak skal bygge på det faktum som foreligger på vedtakstidspunktet. Plan- og bygningsloven kapittel 18 fraviker ikke dette.
- (19) Trondheim kommune har fremsatt denne påstanden:
«1. Lagmannsrettens dom oppheves.
2. Trondheim kommune tilkjennes sakens kostnader for Høyesterett.»
- (20) Ankemotpartene – *Øystein Herwig Gomo og Anne-Berit Herwig Gomo Aanestad* – har i hovedsak gjort gjeldende:
- (21) Lagmannsrettens dom er riktig. Det er ikke hjemmel til å nekte prejudisiell prøving av det foreløpige vedtaket. Slik prøving gjøres i mange sammenhenger, også når vedtaksorganet selv ikke er part. Tvisteloven § 1-3 og § 1-5 er ikke til hinder for det.
- (22) Den forvaltningsrettslige hovedregelen om at vedtak skal bygge på det faktum som foreligger på vedtakstidspunktet, må her fravikes. Det samlede rettskildet bildet – loven, formålet, forarbeidene og reelle hensyn – tilsier at tiltakshaveren ikke kan bringe inn nye kostnader når det treffes et nytt foreløpig vedtak.
- (23) Øystein Herwig Gomo og Anne-Berit Herwig Gomo Aanestad har fremsatt denne påstanden:
«1. Anken forkastes.
2. Trondheim kommune dømmes til å betale sakens omkostninger for Høyesterett.»

Mitt syn på saken

Refusjonsreglene i plan- og bygningsloven kapittel 18

- (24) Før jeg konkret drøfter de spørsmålene saken reiser, gir jeg en oversikt over reglene i plan- og bygningsloven kapittel 18. Overskriften er «Opparbeidelsesplikt og refusjon av utgifter til veg, vann og avløp mv.».
- (25) Det følger av § 18-1 at grunn i regulert strøk bare kan bebygges hvis vei, vann og avløp er opparbeidet og godkjent. Den som utfører slike tiltak, har etter § 18-3 første ledd krav på å få refundert kostnadene. Refusjonskravet omfatter etter § 18-5 første ledd «samtlige utgifter som har vært nødvendige» for å oppfylle de krav til infrastruktur som er fastsatt.
- (26) Paragrafene 18-6 og 18-7 har regler om hvem det kan kreves refusjon fra, og hvordan kostnadene skal fordeles. Hovedregelen er at refusjon belastes ubebygd areal som blir byggeklart gjennom utbyggingen av infrastrukturen, altså alle grunneiere som kan få nytte av den. Kostnadene fordeles på eiendommene etter en fastsatt fordelingsnøkkel, men refusjonsbeløpet er for den enkelte grunneier begrenset til eiendommens verdiøkning av tiltaket.
- (27) Før tiltaket påbegynnes, skal tiltakshaver utarbeide planer for utførelsen, kostnadsoverslag og forslag til fordeling, jf. § 18-8 første ledd. Materialet sendes berørte grunneiere med en høringsfrist før det godkjennes av kommunen, jf. andre ledd. Vedtaket omtales gjerne som *det foreløpige vedtaket*.
- (28) Lovens utgangspunkt er at tiltakshaveren mister retten til refusjon hvis han starter utbyggingen av infrastrukturen før godkjenningen foreligger. Men kommunen kan gi samtykke til å starte arbeidene, jf. § 18-8 tredje ledd. Slikt samtykke ble gitt i saken her, hvor infrastrukturen også var ferdig utbygd før det første foreløpige vedtaket ble truffet.
- (29) Når tiltaket er fullført, treffer kommunen refusjonsvedtak etter § 18-9. Tiltakshaveren skal på forhånd ha sendt inn regnskap, og berørte grunneiere skal ha blitt hørt. Det er ved dette *endelige vedtaket* at betalingsplikten oppstår. Der kan kostnadene ikke vesentlig overstige det beløpet som er godkjent etter § 18-8, «og i alle fall ikke med mer enn 15 prosent», se § 18-9 andre ledd tredje punktum.
- (30) Her trer virkningen av det foreløpige vedtaket frem: Innenfor den nevnte fleksibiliteten *låser* det foreløpige vedtaket de kostnadene som kan kreves refundert. I tillegg forutsetter lovforarbeidene at tiltakshaveren kan ta enkelte forbehold, se Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) side 278-279 og 309.
- (31) Både foreløpige vedtak etter § 18-8 og endelige vedtak etter § 18-9 kan påklages til statsforvalteren, jf. § 1-9 siste ledd med tilhørende delegasjonsvedtak. Begge vedtakene kan også bringes inn for domstolene. Søksmål om «lovligheten av refusjonsvedtaket» – altså vedtaket etter § 18-9 – må anlegges innen 2 måneder etter det ble meddelt, se § 18-12 første ledd første punktum. Påklages vedtaket, regnes fristen fra det tidspunktet klagen er avgjort.

Domstolenes prejudisielle prøving av § 18-8-vedtak

- (32) Kommunen bestrider at domstolene som ledd i sin prøving av gyldigheten av kommunens endelige refusjonsvedtak etter plan- og bygningsloven § 18-9, kan overprøve statsforvalterens vedtak etter § 18-8. Anførselen er at domstolene ikke har myndighet til å foreta en slik *prejudisiell* prøving av § 18-8-vedtaket i en sak staten ikke er part i. Konsekvensen vil i tilfellet bli at domstolene uprøvd må bygge

på at § 18-8-vedtaket er gyldig og bindende.

- (33) Jeg nevner først at søksmålet med rette er anlagt mot kommunen. Refusjonsvedtaket etter § 18-9 er truffet av kommunen, som da er den som skal saksøkes med påstand om ugyldighet, jf. tvisteloven § 1-5. Gomo har utvilsomt et reelt behov for å få avklart dette vedtakets gyldighet overfor kommunen, jf. tvisteloven § 1-3 andre ledd. Søksmålet skal derfor ikke avvises, noe som heller ikke er påstått.
- (34) Spørsmålet er med andre ord om det *påstandsgrunnlaget* som innebærer at det foreløpige vedtaket etter § 18-8 er ugyldig, må avskjæres fordi domstolene ikke har myndighet til å behandle det.
- (35) Det følger av Grunnloven § 89 at i saker som er reist for domstolene, har domstolene «rett og plikt» til blant annet å prøve «om det strider mot ... landets lover å anvende ... beslutninger truffet under utøving av offentlig myndighet». Det alminnelige utgangspunktet må derfor etter min mening være at et påstandsgrunnlag som innebærer at et forvaltningsvedtak er ugyldig, ikke skal avskjæres.
- (36) Mellom private parter har utgangspunktet lenge vært at det er adgang til å reise søksmål med krav om at saksøkte må la være å gjøre noe han har fått tillatelse til i et forvaltningsvedtak. I den grad saksøkeren anfører det, må domstolene da prejudisielt ta stilling til om vedtaket er gyldig eller ikke. Her viser jeg til Rt-1985-743, hvor gyldigheten av kongelige resolusjoner ble prøvd i en odelsløsningssak. I begrunnelsen viste Høyesterett på side 749 til «rimelighet og praktiske hensyn», og til at vedtaksorganet – staten – kunne delta som hjelpeintervenient, nå partshjelper.
- (37) Det samme skjer i ekspropriasjonsskjønn, hvor domstolene prejudisielt prøver gyldigheten av ekspropriasjonstillatelsen, se skjønnsprosessloven § 48. Også i straffesaker kan gyldigheten av forvaltningsvedtak prøves prejudisielt, selv om det organet som traff vedtaket, ikke er part i saken, se for eksempel HR-2019-2400-A. Endelig nevner jeg at det for andre vedtak enn enkeltvedtak – forskrifter – ikke kan være tvilsomt at domstolene ikke bare kan ta stilling til forskriftens innhold, men som utgangspunkt også kan prøve dens gyldighet prejudisielt selv om forskriftsgiveren ikke deltar i saken.
- (38) Dette er etter min mening ikke annerledes i et søksmål som en privat part reiser mot en kommune. Det kan for eksempel ikke være noe i veien for at domstolene i et søksmål om gyldigheten av et forelegg truffet etter plan- og bygningsloven § 32-6, prejudisielt prøver gyldigheten av det underliggende pålegget, selv om det er truffet av statsforvalteren etter klage.
- (39) Skal et påstandsgrunnlag om prejudisiell prøving av et enkeltvedtak avskjæres, kreves derfor en særskilt begrunnelse. Rt-2007-1263 er et eksempel på at retten, ut fra det konkrete rettskildebildet, avskar prøving av det underliggende forvaltningsvedtaket.
- (40) I saken her peker jeg først på at det foreløpige vedtaket etter § 18-8 ikke var blitt uangripelig. Søksmålsfristen i § 18-12 gjelder som nevnt bare for vedtak etter § 18-9. I forarbeidene til § 18-12, Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) side 311, står det:
- «Bestemmelsen innebærer at refusjonsvedtaket etter § 18-9 kan prøves av domstolene etter de alminnelige regler for domstolskontroll med forvaltningen. I og med at regelen i § 18-8 om at verdiøkningen kan fastsettes ved takst foreslås opphevet, inngår verdistigningsspørsmålet i kommunens vurderinger og kan prøves av domstolene.»
- (41) Uttalelsen viser at domstolene ved prøvingen av § 18-9-vedtak kan ta stilling til spørsmål som er avgjort i det forutgående § 18-8-vedtaket. Det fremgår likevel ikke uttrykkelig at dette også gjelder når statsforvalteren har truffet § 18-8-vedtaket og staten ikke er part i rettssaken.
- (42) Kommunen har med styrke anført at den uansett utfall i domstolene må følge statsforvalterens vedtak. Fører den prejudisielle prøvingen av § 18-8-vedtaket til at Gomo vinner frem med påstanden om at §

18-9-vedtaket er ugyldig, settes kommunen, hevdes det, i en uløselig situasjon fordi staten ikke er bundet av dommen.

- (43) I et slikt tilfelle har kommunen plikt til å treffe et nytt § 18-9-vedtak. Gyldigheten av § 18-8-vedtaket er bare prøvd prejudisielt og er dermed ikke rettskraftig avgjort. Et endelig refusjonsoppgjør etter § 18-9 vil imidlertid ikke være gyldig dersom det bygger på et ugyldig § 18-8-vedtak, heller ikke når det sistnevnte vedtaket er truffet av statsforvalteren. Skulle kommunen mene at det er nødvendig å høre statsforvalterens fornyete syn på sitt § 18-8-vedtak, kan den som ledd i saksbehandlingen be om det.
- (44) Når dette er tilfellet, mener jeg at påstandsgrunnlaget ikke kan avskjæres. I Rt-2015-641 avsnitt 39 er det sagt at et søksmål om gyldigheten av et forvaltningsvedtak i et trepartsforhold skal avvises fra domstolene hvis det «er klart at omgjøring ikke kan finne sted». Sammenhengen tilsier at et påstandsgrunnlag om prejudisiell prøving av et forvaltningsvedtak ikke skal avskjæres dersom konsekvensen av dommen kan bli at det treffes et nytt vedtak i samsvar med dommens begrunnelse, slik tilfellet er her.
- (45) Også sammenhengen mellom vedtakene etter § 18-8 og § 18-9 tilsier at avskjæring ikke bør skje. Situasjonen vil ofte være at enkelte spørsmål berører begge vedtak. Da er det mye å kreve av den private parten at han pålegges byrden med enten å igangsette to rettssaker, én for hvert vedtak, eller å saksøke to offentlige organer i samme sak. Rimelighet og praktiske hensyn taler derfor mot avskjæring.
- (46) Jeg er på denne bakgrunn enig med lagmannsretten i at domstolene som ledd i sin prøving av kommunens endelige refusjonsvedtak etter plan- og bygningsloven § 18-9, prejudisielt kan prøve gyldigheten av statsforvalterens vedtak etter § 18-8.
- (47) Jeg går så over til å se på gyldigheten av § 18-8-vedtaket.

Økningen av tiltakshavers kostnader

- (48) Det kostnadsoverslaget tiltakshaveren fikk godkjent i kommunens *første* foreløpige vedtak etter § 18-8, var som nevnt ca. 52,8 millioner kroner. Etter statsforvalterens opphevelse økte selskapet det samlede kostnadsoverslaget til ca. 70,1 millioner kroner, som kommunen godkjente og statsforvalteren stadfestet i det *andre* foreløpige vedtaket. Gomos andel økte tilsvarende.
- (49) Spørsmålet er om kommunen og statsforvalteren hadde adgang til å godkjenne det økte kostnadsoverslaget. Alternativet er at de – som lagmannsretten kom til – måtte begrense godkjenningen til det opprinnelige kostnadsoverslaget, bare korrigert for de feilene som begrunnet opphevelsen.
- (50) Hovedregelen i norsk forvaltningsrett er at vedtak skal treffes på grunnlag av de opplysningene som foreligger på vedtakstidspunktet, se HR-2021-203-A avsnitt 58-59 med videre henvisninger. Anvendt på vår sak fører dette til at kommunen og statsforvalteren ved andre gangs behandling måtte bygge på de opplysningene som da forelå, slik de begge gjorde.
- (51) Spørsmålet er derfor om plan- og bygningsloven kapittel 18 gir grunnlag for å *fravike* hovedregelen. En motforestilling er at tiltakshaveren i utgangspunktet har krav på refusjon av «samtlige» nødvendige kostnader, jf. § 18-5 første ledd. Det skal derfor noe til for å avskjære ham muligheten til å få dekket alle sine kostnader.
- (52) Gomo har anført at det samlede rettskildebildet likevel gir et tilstrekkelig grunnlag til å fravike hovedregelen. Det er særlig pekt på § 18-8 om foreløpige vedtak og formålet med den.

- (53) Regelen i § 18-8 sto også i den tidligere loven. I forarbeidene til den gjeldende loven vurderte departementet om den burde fjernes, men foreslo ikke det. Begrunnelsen er denne i Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) side 277-278:
- «Imidlertid anser departementet at det er uheldig at kommunen ikke tar stilling til kostnadene og refusjonsfordelingen før det fattes et endelig refusjonsvedtak. På det tidspunkt vil opparbeidelsen være ferdigstilt etter de forutsetninger som er oversendt kommunen. Både refusjonskreditorer og debitorer har krav på en viss forhåndsavklaring av hva det endelige refusjonsbeløpet blir før tiltaket er ferdigstilt. Departementet ser det som en forutsetning at det på en annen måte tas stilling til kostnadene og fordelingen fra kommunens side før endelig refusjonsvedtak.»
- (54) Formålet med § 18-8 er med andre ord å sikre både grunneierne og tiltakshaveren *forutsigbarhet*. Grunneierne får på forhånd avklart hvilket refusjonskrav hver enkelt må dekke. Som nevnt låser det foreløpige vedtaket, med noe fleksibilitet, de krav som kan godkjennes etter § 18-9. For tiltakshaveren gir det foreløpige vedtaket på samme måte klarhet i hva han kan få dekket, noe som gir grunnlag for å ta stilling til om han vil igangsette arbeidet med infrastrukturen.
- (55) Forutsigbarheten svekkes dersom det foreløpige vedtaket oppheves på grunnlag av feil, og tiltakshaveren deretter kan få godkjent økte kostnader uten at de har sammenheng med opphevelsen. Særlig klart blir dette når tiltakshaveren har fått samtykke etter § 18-8 tredje ledd til å igangsette arbeidene. Da gir opphevelsen tiltakshaveren en fordel hvis han får mulighet til å inkludere nye, pådratte kostnader slik disse viser seg å bli. I ytterste fall blir realiteten at det ikke treffes noe egentlig foreløpig vedtak. Arbeidene kan i mellomtiden ha blitt ferdige, slik at alle kostnadene er avklart.
- (56) Den funksjonen det foreløpige vedtaket er ment å skulle ha for partene, utfordres med andre ord dersom tiltakshaveren ved ny behandling etter igangsettingen og eventuelt ferdigstillelsen gis mulighet til å inkludere nye, pådratte kostnader. Situasjonen kan minne om den i Rt-2013-1187. Der kom Høyesterett til at klageorganet med rette kunne se bort fra nye opplysninger gitt i klagen av søkeren til en konsesjon. Begrunnelsen er i avsnitt 55 at det «søknadsregimet» som var etablert i akvakulturloven, innebar at «[s]aken ble ‘frosset’ til de opplysningene av betydning som forelå ved søknadsfristens utløp». Særtrekkene ved det *vedtaksregimet* som er etablert i plan- og bygningsloven kapittel 12, kan på tilsvarende måte tilsi at det innfortolkes begrensninger i adgangen til å inkludere nye, oppdaterte kostnader når det treffes et nytt § 18-8-vedtak.
- (57) I den forbindelse kan det også spørres om hvor langt statsforvalterens opphevelse egentlig rekker. I saken her fremgår det uttrykkelig av opphevelsesvedtakets konklusjon at kommunens vedtak oppheves fordi «rundkjøringen og hovedvannledningen overstiger øvre rammer for tiltak det kan kreves refusjon for». Disse feilene gjorde at totalkostnadene måtte reduseres og en ny fordeling mellom grunneierne måtte settes opp. Vedtaket ble derfor opphevet i sin helhet.
- (58) Det er mulig å tenke seg at en opphevelse uttrykkelig begrenses til konkrete kostnadsposter og fordelingen. I så fall antar jeg at kostnadsoverslaget for øvrig vil ligge fast og ikke kan endres i det nye § 18-8-vedtaket. I tilfeller hvor realiteten i opphevelsen er den samme, slik den etter min mening er i saken her, ligger det til rette for samme løsning.
- (59) Samlet sett er mitt syn at det på grunnlag av plan- og bygningsloven § 18-8 og dens formål gjelder *begrensninger* i forvaltningens adgang til å bygge på nye opplysninger om tiltakshaverens kostnader etter at kommunens første § 18-8-vedtak er opphevet. Dette har også Kommunal- og moderniseringsdepartementet kommet til etter en lengre drøftelse i en uttalelse 31. januar 2019 (TUDEP 2018-4182-9). Praksis fra i alle fall én statsforvalter har fulgt denne uttalelsen.
- (60) Begrensningene gjelder bare for nye opplysninger om andre forhold enn de som begrunner opphevelsen. For saken her betyr det at kommunen i det nye vedtaket kunne bygge på oppdaterte

opplysninger om den aktuelle rundkjøringen og hovedvannledningen, men ikke annet. Sentralt står det også at de nye opplysningene er innsendt etter at tiltakshaveren hadde påbegynt og ferdigstilt tiltakene. I det jeg siterte fra forarbeidene, fremgår det at formålet med § 18-8 er å sikre forhåndsavklaring. Før tiltakene påbegynnes, er det derfor vanskelig å begrunne hvorfor et nytt vedtak ikke kan bygge på de opplysningene som da foreligger.

- (61) Jeg er etter dette enig med lagmannsretten i at det er tilstrekkelig grunnlag for å fravike den forvaltningsrettslige hovedregelen om at vedtak skal bygge på de opplysningene som foreligger på vedtakstidspunktet. Statsforvalterens stadfestelse av kommunens § 18-8-vedtak er derfor ugyldig. Det var ikke adgang til å bygge på nye opplysninger om tiltakshavers andre kostnader enn de som begrunnet opphevelsen. Opplysningene var innsendt etter at kommunen traff sitt første § 18-8-vedtak, og også etter at tiltakshaveren hadde påbegynt arbeidene.
- (62) Konsekvensen er at kommunens refusjonsvedtak etter plan- og bygningsloven § 18-9 er ugyldig fordi det bygger på det ugyldige § 18-8-vedtaket.

Konklusjon og sakskostnader

- (63) Trondheims kommunes anke har etter dette ikke ført frem. Anken må derfor forkastes.
- (64) Øystein Herwig Gomo og Anne-Berit Herwig Gomo Aanestad har vunnet saken og har krav på dekning av sine sakskostnader i alle instanser, jf. tvisteloven § 20-2 første ledd.
- (65) De har fremlagt oppgave over kostnadene i Høyesterett på til sammen 1 411 604 kroner, hvorav 1 122 825 kroner er salær til prosessfullmektigen uten merverdiavgift. Salæret bygger på at det er utført omkring 420 timer arbeid til, stort sett, 2 700 kroner timen.
- (66) Jeg mener salærkravet er høyere enn nødvendig og må settes ned, jf. § 20-5 første ledd. Riktignok er det isolert sett ikke noe å si på timesatsen. Men saken har ikke vært større enn at den har vært forhandlet over én utvidet rettsdag i Høyesterett. Prosessfullmektigen har dessuten ført saken i alle instanser, hvor de samme spørsmålene har vært forhandlet. Selv om det må forventes grundige forberedelser til behandlingen i Høyesterett, har prosessfullmektigen kunnet dra vekslers på tidligere arbeid.
- (67) Også sett i lys av at lovforarbeidene gir klare signaler om at kostnadsnivået i sivile saker skal holdes nede, se HR-2023-1157-A avsnitt 52 med videre henvisninger, mener jeg at salærkravet for Høyesterett ikke kan settes høyere enn 600 000 kroner. I tillegg kommer merverdiavgift med 150 000 kroner og andre kostnader med 8 073 kroner. Samlet tilkjennes 758 073 kroner.
- (68) Jeg mener det ikke er grunn til å endre lagmannsrettens fastsetting av kostnadene for tingretten og lagmannsretten.
- (69) Jeg stemmer for denne
- DOM:
1. Anken forkastes.
 2. I sakskostnader for Høyesterett betaler Trondheim kommune til Øystein Herwig Gomo og Anne-Berit Herwig Gomo Aanestad i fellesskap 758 073 – syvhundreogfemtiåttusenogsyttitre – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av dommen.
- (70) Dommer **Sivertsen**: Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende.

- (71) Dommer **Steinsvik:** Likeså.
- (72) Dommer **Ringnes:** Likeså.
- (73) Dommer **Webster:** Likeså.
- (74) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

DOM:

1. Anken forkastes.
2. I sakskostnader for Høyesterett betaler Trondheim kommune til Øystein Herwig Gomo og Anne-Berit Herwig Gomo Aanestad i fellesskap 758 073 – syvhundreogfemtiåttetusenogsyttitre – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av dommen.