

Høyesterett - Dom.

INSTANS: Høyesterett - Dom.

DATO: 1995-10-03

PUBLISERT: Rt-1995-1427 (474-95)

STIKKORD: Miljørett. Domstolenes prøvelsesrett.

SAMMENDRAG: Fredning av to vann med omgivelser som naturreservater jfr naturvernloven av 19. juni 1970 nr. 63 §8. Det ble forgjeves gjort gjeldende at fredningsvedtakene var ugyldige. Domstolene kan prøve subsumsjonen etter naturvernloven §8. Dissens 4-1. - Uttrykket « spesiell naturtype », krever at området har en viss egenart eller en viss sjeldenhet. - Når det gjelder kravet til urørthet, er det nok at området i dag fungerer som et sant og ekte naturområde, selv om forutsetningene for dette en gang helt eller delvis er lagt av mennesker. - Dissens 4-1 m.h.t. saksomkostningene.

Henvisninger: lov-1970-06-19-63-§8 (Naturvernlov §8),

SAKSGANG: Frostating lagmannsrett LF-1991-667 A, LF-1992-59 A - Høyesterett HR-1995-00134 B, nr 22/1994 og nr 115/1994

PARTER: I 1. Nils Saltkjelsvik II 1. Odd Kvalsheim 2. Jostein Stokke 3. Markus Emil Vasseng 4. Leif Halvdan Farstad 5. Ragnhild og Palmer Aure 6. Synnøve Hostad 7. Oddmund Hostad 8. Alf P Hostad 9. Ivar Egil Holm 10. Sigbjørn Hostad 11. Tordis Hostad 12. Kari Anne Rødal 13. Hans Kvalsheim 14. Tor Kvalsheim 15. Bjørn Arnfinn Hostad (Advokat Knut Harstad - til prøve) mot Staten v/ Miljøverndepartementet (Regjeringsadvokaten v/ advokat Frode Innjord)

FORFATTER: Backer, Aarbakke, Langvand, Sinding-Larsen - Mindretall: Tjomsland

Henvisninger i teksten: lov-1814-05-17-§110b (GrI §110b), lov-1910-07-25-3-§1 (Lov om naturfredning §1), lov-1915-08-13-5-§38 (DI §38), lov-1915-08-13-6-§98 (Tvml §98), lov-1954-12-01-2-§1 (Naturvernlov §1), lov-1954-12-01-2-§5 (Naturvernlov §5), lov-1954-12-01-2 (Naturvernlov), lov-1970-06-19-63-§20 (Naturvernlov §20), lov-1970-06-19-63 (Naturvernlov), lov-1992-05-22-

Dommer Backer: Saken gjelder gyldigheten av vedtak om å frede to vann med nærmeste omgivelser som naturreservater etter naturvernloven av 19 juni 1970 nr 63 §8.

Etter at det var blitt utarbeidet et utkast til verneplan for våtmarksområder i Møre og Romsdal og dette hadde vært ute til høring, ble det ved kgl. res. av 27 mai 1988 opprettet 27 naturreservater og 15 fuglefredningsområder for vern av våtmark og våtmarksfugler i det nevnte fylke. Blant naturreservatene er Nysætervatnet naturreservat i Ørskog og Vestnes kommuner og Hostadvatnet naturreservat i Fræna kommune. Det første er på ca 1.021 daa, hvorav vannet utgjør vel 220 daa. Det andre er på ca 1.380 daa, hvorav vannet utgjør ca 1 086 daa. Nysætervatnet ligger ca 300 meter over havet, men karakteriseres som et fjellvann. Hostadvatnet ligger på ca 30 meter, og er omgitt av gårdsbruk.

Nils Saltkjelsvik, som er grunneier ved Nysætervatnet, reiste i juni 1990 søksmål mot staten v/ Miljøverndepartementet ved Nordre Sunnmøre herredsrett om gyldigheten av fredningsvedtaket.

Noen måneder senere

Side 1428

reiste 15 grunneiere ved Hostadvatnet - Odd Kvalsheim m fl - et tilsvarende søksmål ved Romsdal herredsrett. Den første saken ble i begynnelsen av 1991 av Høyesteretts kjæremålsutvalg overført til Romsdal herredsrett etter domstolsloven §38.

Hovedforhandling i de to sakene ble holdt i tilslutning til hverandre. I søksmålet som var reist av Nils Saltkjelsvik, avsa Romsdal herredsrett 14 oktober 1991 dom med slik domsslutning:

- "1. Kgl.res. av 27. mai 1988 om naturreservater og fuglefredningsområder i Møre og Romsdal kjennes ugyldig for så vidt angår Nysætervatnet naturreservat.
2. Innen 2 - to - uker fra forkynnelsen av dommen skal staten ved Miljøverndepartementet dekke Nils Saltkjelsviks saksomkostninger med kr 28000,- - tjueåttetusenkroner."

I søksmålet som var reist av Odd Kvadsheim m fl, avsa Romsdal herredsrett 17 oktober 1991 dom med slik domsslutning:

- "1. Staten ved Miljøverndepartementet frifinnes.
2. Saksomkostninger tilkjennes ikke."

De to dommer ble påanket til Frostating lagmannsrett, den første dommen av staten v/ Miljøverndepartementet og den andre dommen av Odd Kvadsheim m fl. Også i lagmannsretten ble de to saker behandlet i tilslutning til hverandre. Lagmannsretten avsa separate dommer i de to saker 7 oktober 1993.

I saken der Nils Saltkjelsvik er part, lyder domsslutningen slik:

- "1. Staten v/ Miljøverndepartementet frifinnes.
2. Nils Saltkjelsvik betaler til Staten v/ Miljøverndepartementet saksomkostninger for herredsretten og lagmannsretten med ialt kr 71575,- - syttientusenfemhundreogsyttifem 00/100 - kroner innen 2 - to - uker fra forkynnelsen av dommen."

I saken der Odd Kvadsheim m fl er parter, lyder domsslutningen slik:

- "1. Herredsrettens dom stadfestes.
2. Saksomkostninger tilkjennes ikke for lagmannsretten."

De private parter - henholdsvis Nils Saltkjelsvik og Odd Kvadsheim m fl - har påanket lagmannsrettens dommer til Høyesterett. Ankene gjelder rettsanvendelsen og bevisbedømmelsen.

I den første saken er Nils Saltkjelsvik og tre vitner avhørt ved bevisopptak til bruk for Høyesterett. I den andre saken er Odd Kvadsheim og fire vitner avhørt ved bevisopptak. Ett av vitnene er felles for de to saker. Ingen av vitnene er nye for Høyesterett. Det er fremlagt noen nye dokumenter. Høyesteretts kjæremålsutvalg har for begge saker bestemt at anken for den ankegrunn som gjelder feil i forvaltningens saksbehandling, nektes fremmet til Høyesterett. Ellers står sakene i det vesentlige i samme stilling som for lagmannsretten.

Side 1429

Høyesterett har bestemt at de to ankesakene forenes til felles forhandling og avgjørelse etter tvistemålsloven §98.

De ankende parter, Nils Saltkjelsvik og Odd Kvadsheim m fl, har i det vesentlige anført:

Vedtaket om å frede Nysætervatnet og Hostadvatnet med omgivelser savner hjemmel i naturvernloven §8, dersom denne bestemmelse tolkes og anvendes på en riktig måte. De ankende parter er stort sett enig i de prinsipielle rettslige synspunkter som lagmannsretten har gitt uttrykk for, men mener at lagmannsrettens konkrete rettsanvendelse er feilaktig. Bevisbedømmelsen med hensyn til faktiske forhold som inngår i den konkrete rettsanvendelse er også delvis feilaktig.

Hovedregelen etter naturvernloven §8 er at det er den urørte eller tilnærmet urørte natur som kan fredes. Riktignok kan man også frede områder som "utgjør spesiell naturtype", men etter lovforarbeidene kreves det for fredning av områder som har vært utsatt for menneskelige inngrep, at de allikevel har bevart sin opprinnelige karakter og for så vidt er likeverdig med urørt natur. Det bestrides at de to områder som det her dreier seg om, er likeverdig med urørt natur. De menneskelige inngrep er meget omfattende og preger det lokale miljø.

For Nysætervatnet anføres at riksveien går like ved, det er flere høyspentledninger hvorav den ene krysser vannet, Heimevernet har hatt skytebane i nærheten, og det ligger blyhol dig ammunisjon i terrenget, det er et turistanlegg i nærheten og flere hytter uten ordnet avløp, men drenering mot vannet, ved vannet er det flere naust, vannet ble i 1985 demmet opp 40 cm, og nord for vannet er det

opparbeidet et meget betydelig fellesbeite med drenering mot vannet.

For Hostadvatnet anføres at vannet er omgitt av dyrket mark. Det har foregått en betydelig oppdyrking i løpet av de senere tiår. Det er dreiskanaler og også ellers drenering mot vannet, som tilføres meget betydelige mengder næringsstoffer. Vannet ble senket 1 meter i 1959, og senkingen er forutsetningen for dannelsen av det svartorbeltet langs stranden som av den annen part er blitt anført som et moment for fredning. Slik de ankende parter ser det, er de egenskaper ved vannet som danner grunnlag for fredningsvedtaket, i det vesentlige menneskeskapt, og da gir naturvernloven §8 ikke hjemmel for fredning. På den annen side er det flere kraftledninger, bilveier og hus av forskjellig slag i nærheten. Dette reduserer fredningsverdien.

I anledning av statens anførsel om at domstolene må være avskåret fra å prøve den konkrete rettsanvendelse - subsumsjonen - etter naturvernloven §8, bemerkes at rettsvernshensyn og hensynet til det som ellers er alminnelig i forvaltningsretten, trekker i motsatt retning og må være avgjørende. Det vises til Forvaltningslovkomiteens innstilling av 1958 372-373.

De ankende parter er også uenig i statens rettslige synspunkter når det gjelder tolkingen av uttrykket "spesiell naturtype" i naturvernloven §8. Staten ser bort fra det som følger av lovforarbeidene, og legger for lite innhold i uttrykket. Etter de ankende parters syn kan statens egen praksis ikke være noen vesentlig rettskilde ved tolkingen av §8.

Nils Saltkjelsvik har i ankesak nr 22/1994 nedlagt slik påstand:

"1. Herredsrettens dom stadfestes.

Side 1430

2. Nils Saltkjelsvik tilkjennes saksomkostninger for lagmannsretten og Høyesterett."

Odd Kvasdheim m fl har i ankesak nr 115/1994 nedlagt slik påstand:

"1. Kgl.res. av 27. mai 1988 om naturreservater og fuglefredningsområder i Møre og Romsdal kjennes ugyldig for så vidt angår Hostadvatnet naturreservat.

2. Odd Kvasdheim m.fl. tilkjennes saksomkostninger for herredsretten, lagmannsretten og Høyesterett."

Ankemotparten, staten v/ Miljøverndepartementet, har i det vesentlige anført:

Lagmannsrettens resultat i de to ankesakene er riktig, bortsett fra omkostningsavgjørelsen i saken der Odd Kvasdheim m fl er parter. Men staten er på to punkter uenig i lagmannsrettens rettslige vurderinger. Det gjelder tolkingen av uttrykket "spesiell naturtype" i naturvernloven §8 og spørsmålet om domstolene kan prøve den konkrete rettsanvendelse etter den samme bestemmelse.

Arbeidet med naturvern har i dag både en konstitusjonell bakgrunn i Grunnloven §110b og en folkerettslig bakgrunn i Konvensjon om biologisk mangfold av 22 mai 1992. Disse rettskilder må ha adskillig vekt selv om de er kommet til etter det fredningsvedtak som de foreliggende saker gjelder. Det har vært særlig viktig å verne våtmarker, som bestandig har vært utsatt for store inngrep fra menneskenes side. Det er først og fremst de næringsrike våtmarker som bør vernes på grunn av sin betydning som hekkeplass for sjøfugl, rasteplass for sjøfugl som trekker, og på grunn av det mangfold av dyr og planter som man der finner. Både Nysætervatnet og Hostadvatnet hører til denne type våtmarker, og de er etter et omfattende kartleggings- og utvelgelsesarbeid blitt valgt på grunn av sine spesielle kvaliteter.

Uttrykket "spesiell naturtype" som dekker det alternativ i naturvernloven §8 som her kommer til anvendelse, kan ikke forstås slik at naturtypen skal være usedvanlig eller sjelden. Det må være nok at det dreier seg om en bestemt naturtype, som f eks våtmarksområde, eddellauvskog, myr eller hekkeområde for sjøfugl. Det kan ikke kreves at området er urørt eller at det bestandig har vært likedan. Det avgjørende må være at området i dag fungerer som et naturområde av vedkommende bestemte type, og at myndighetene finner det verneverdig.

Det var etter de tidligere naturvernlover av 1910 og 1954 på det rene at domstolene ikke kunne prøve den konkrete rettsanvendelse, jf Rt-1932-655 . Det er ikke noen grunn til at saken skal stille seg annerledes etter naturvernloven av 1970. Loven gjør bruk av svært skjønnsmessige kriterier, som

mer må forstås som formålsangivelser enn rettslige skranker. Det er bare et utgangspunkt i forvaltningsretten at domstolene skal kunne prøve myndighetenes konkrete rettsanvendelse. Dette utgangspunkt viker når avgjørelsen - slik som her - nødvendigvis må bli sterkt skjønnsmessig og preget av faglige vurderinger.

Også for det tilfelle at domstolene skulle kunne prøve den konkrete rettsanvendelsen, hevdes det at vernevedtaket må opprettholdes. De mest næringsrike våtmarksområder som det er særlig om å gjøre å

Side 1431

verne, ligger gjerne slik til at de har tilsig fra jordbruksarealer. Det er derfor de er næringsrike. Det er vernet en lang rekke slike områder rundt om i landet. De menneskelige inngrep i Nysætervatnet og Hostadvatnet med omgivelser er forholdsvis begrenset og ikke til hinder for at de fyller sin funksjon som verneverdige våtmarksområder.

Staten v/ Miljøverndepartementet har i ankesak nr 22/1994, der Nils Saltkjelsvik er part, nedlagt slik påstand:

- "1. Lagmannsrettens dom stadfestes.
2. Staten v/ Miljøverndepartementet tilkjennes saksomkostninger for Høyesterett."

I ankesak nr 115/1994, der Odd Kvadsheim m fl er parter, har staten v/ Miljøverndepartementet nedlagt slik påstand:

- "1. Lagmannsrettens dom, domsslutningens punkt 1, stadfestes.
2. Staten v/ Miljøverndepartementet tilkjennes saksomkostninger for herredsrett, lagmannsrett og Høyesterett."

Jeg er kommet til samme resultat som lagmannsretten. Stort sett er jeg også enig i lagmannsrettens begrunnelse. Da det allikevel på enkelte punkter er forskjeller i mitt og lagmannsrettens syn, og staten på to punkter har angrepet lagmannsrettens rettslige vurderinger, finner jeg å burde gi en selvstendig begrunnelse.

Opprettelsen av Nysætervatnet og Hostadvatnet naturreservater ved kgl. res. av 27 mai 1988 har skjedd etter naturvernloven §8. De ankende parter har anført at denne bestemmelsen ikke gir tilstrekkelig hjemmel for fredningsvedtaket. Avgjørelsen av dette spørsmål beror dels på en tolking av bestemmelsen, og dels på den konkrete anvendelse av bestemmelsen på de faktiske forhold som finnes bevist - det som kalles subsumsjonen. Staten har anført at naturvernloven §8 må forstås slik at domstolenes adgang til prøvelse er begrenset til bare å gjelde selve lovtolkningen. Jeg skal senere komme tilbake til dette spørsmål. Men jeg nevner allerede nå at det under enhver omstendighet vil bero på et skjønn om en eventuell fredningsadgang skal benyttes, og at dette skjønn ikke kan overprøves.

Anken gjelder også lagmannsrettens bevisbedømmelse, men jeg kan ikke se at det er noen stor uenighet mellom partene om de faktiske forhold. Totalvurderingen av de menneskelig inngrep ved henholdsvis Nysætervatnet og Hostadvatnet griper imidlertid over i spørsmålet om hvilken rettslig betydning disse skal ha.

Jeg behandler først spørsmålet om tolkingen av naturvernloven §8 1. punktum, som lyder:

"Område som har urørt, eller tilnærmet urørt natur eller utgjør spesiell naturtype og som har særskilt vitenskapelig eller pedagogisk betydning eller som skiller seg ut ved sin egenart, kan fredes som naturreservat. ..."

Som man vil se, er det tre alternative vilkår for fredning og tre alternative tilleggsvilkår. Staten har anført at det er det siste vilkåret og det siste tilleggsvilkåret som her er aktuelle, altså at områdene "utgjør

Side 1432

spesiell naturtype" og at de "skiller seg ut ved sin egenart". Hvis man forstår hovedvilkåret slik at det allerede her ligger et krav om egenart, vil tilleggsvilkåret få liten selvstendig betydning i den foreliggende sak. Uttrykket "spesiell naturtype" er forklart noe nærmere i naturvernloven motiver.

I innstilling om ny lov om naturvern fra 1968 27 står det således:

"Foruten urørt eller tilnærmet urørt natur er tatt med "spesiell naturtype". Med dette sikter en f.eks. til en edellauvskog som tross inngrep fra menneskenes side har bevart sin opprinnelige karakter og for så vidt er likeverdig med urørt natur."

Videre heter det i Ot.prp.nr.65 (1968-69) side 22:

"Med uttrykket spesiell naturtype mener en natur som tross inngrep fra menneskenes side har bevart sin opprinnelige karakter og for så vidt er likeverdig med urørt natur."

Når loven bruker ordet "naturtype", må det i dette ligge at det må dreie seg om et naturområde og ikke om et kulturlandskap, som er et resultat av menneskers arbeid. Man kan imidlertid ikke kreve at landskapet skal være "i det vesentlige opprinnelig og urørt" slik lagmannsretten gjør. Da ville alternativet "spesiell naturtype" få liten selvstendig betydning. I forarbeidenes uttrykk "likeverdig med urørt natur" kan man ikke legge noe krav om urørthet, men et krav om at området må fungere som et naturområde på en måte som gjør det likeverdig med urørt natur i forhold til fredningsbehovet. Det avgjørende må således være om området i dag fungerer som et sant og ekte naturområde, selv om forutsetningene for dette en gang helt eller delvis er lagt av mennesker, f.eks. ved oppdemming eller drenering eller innføring av nye, ville planteslag. Videre må man kreve at de menneskelige inngrep i dag ikke er så sterke at de berøver området karakter av et naturområde.

Staten vil tolke uttrykket "spesiell naturtype" som om det sto "bestemt naturtype", slik at kravet vil være tilfredsstillt om et område med rette kan karakteriseres som f.eks. "våtmarksområde". Jeg er ikke enig i at uttrykket kan forstås på denne måten, som ville innebære at kriteriet "spesiell" ikke ville inneholde noen reell begrensning når det gjelder fredningsformål. Det må etter mitt syn kreves at det aktuelle område har en viss egenart eller en viss sjeldenhet. Dette har ikke så stor betydning dersom det bygges på tilleggskriteriet "skiller seg ut ved sin egenart", men vil ha betydning hvis det bygges på et av de andre tilleggskriterier.

Jeg går etter dette over til å behandle spørsmålet om domstolene kan prøve den konkrete rettsanvendelse - subsumsjonen.

Lov om naturfredning av 25 juli 1910 og lov om naturvern av 1 desember 1954 hadde begge i §1 den formulering at Kongen kunne frede noe når det "anses" nødvendig eller ønskelig av forskjellige grunner. Det fremgår av Ot.prp.nr.18 (1910) side 3 at formuleringen ble valgt for å gjøre det klart at forvaltningen skulle foreta den endelige vurdering. Avgjørelsen i Rt-1932-655 er i samsvar med dette.

Naturvernloven av 1970 har adskillig mer utførlige bestemmelser

Side 1433

om naturvern enn de to tidligere lover, og formuleringen fra de gamle lovers §1 går ikke igjen i §8 i den nye loven. I lovforarbeidene er det ikke drøftet om domstolene skal kunne prøve subsumsjonen.

Det er i dag et alminnelig prinsipp i forvaltningsretten at domstolene kan prøve ikke bare lovtolkningen, men også subsumsjonen ved anvendelsen av lover som gjør inngrep overfor den enkelte. Dette anses som en viktig del av rettssikkerheten. Selv om det er unntak fra denne hovedregel, må de særskilt begrunnes. I det foreliggende tilfelle måtte begrunnelsen i tilfelle søkes i de skjønsmessige formuleringer i naturvernloven §8. Jeg kan imidlertid ikke se at disse formuleringer er slik at de i seg selv skulle indikere at det her ikke skal være domstolsprøvelse av den konkrete rettsanvendelse.

Som et hensyn ved vurderingen vil jeg peke på at etter de to tidligere naturvernlover hadde den som ble rammet av en fredning, ubetinget krav på erstatning for ulempe, skade eller tap, jfr. loven av 1910 §3 og loven av 1954 §5. Slik var det ikke etter naturvernloven av 1970. Etter den opprinnelige §20 hadde den som led økonomisk tap, bare krav på erstatning når dette fulgte av alminnelige rettsgrunnsetninger. Senere er loven riktignok endret, slik at det ved de mer inngripende former for fredning, herunder fredning til naturreservat, alltid skal ytes erstatning for tap, jf lovens nåværende §20, slik den lyder etter lovendring av 15 februar 1985. Den senere lovendring kan imidlertid ikke spille noen rolle for tolkingen av §8. Det sier seg selv at når man ikke er sikker på å få sitt tap erstattet, er det av særlig viktighet for den enkelte som rammes av et fredningsvedtak, at det kan

føres vanlig domstolskontroll med at forvaltningen holder seg innenfor lovens ramme.

Jeg er etter dette kommet til samme resultat som lagmannsretten når det gjelder spørsmålet om domstolene kan prøve subsumsjonen. Det tilføyes at jeg også er enig med lagmannsretten i at domstolene bør være tilbakeholdne med å fravike det faglige skjønn bak et fredningsvedtak.

Spørsmålet er så om Nysætervatnet og Hostadvatnet med omgivelser ut fra en konkret vurdering "utgjør spesiell naturtype", slik naturvernloven §8 bruker uttrykket. Man må ved vurderingen både trekke inn områdenes verdi som verneobjekter og betydningen av de menneskelige inngrep som de ankende parter har påberopt seg.

I utkastet til verneplan for våtmarksområder i Møre og Romsdal fra 1982 er formålet med vern av Nysætervatnet med omgivelser angitt slik:

"Føremålet er å verne om ein hekkelokalitet for fleire vassfuglartar som i distriktet elles er heller fåtalige, men i serleg grad å sikre ein våtmarkstype som det elles finst lite av i fylket."

I beskrivelsen av området heter det:

"Lokaliteten har viktigaste funksjon for fugl som hekkeområde, men blir og i ei viss utstrekning nytta som rasteplass under trekket, avhengig av vertilhøve og islegging. Ut frå dei kriteria som er nytta, er forekomsten av 8 vassfuglartar, alle truleg hekkande, vurdert å vere av regional interesse. I alt er det påvist 6 andearter og 7 vadefuglartar. Det må påpeikast at opplysningane er noko mangelfulle, og eit breiare vurderingsgrunnlag ville nok ha understreka verneinteressene endå sterkare. Dette, saman med at dette er det einaste fjellvatn som er

Side 1434

aktuelt i samanheng med verneplanen for våtmarker i fylket, gjer at lokaliteten er vurdert å vere av regional verneinteresse. Dessutan vil området ha ei viss interesse som myrlandskap, saman med at visse botaniske forekomstar, bl.a. sjøsivaks, vil vere av interesse i regional samanheng. Vatnet og myrane ligg lett tilgjengeleg og vil svært lett kunne nyttast i samband med undervisning. ..."

Jeg kan ikke se at det er tvilsomt at det dreier seg om en spesiell naturtype i lovens forstand. Når det gjelder omfanget av de menneskelig inngrep, legger jeg de ankende parters fremstilling til grunn. Den har ikke vært bestridt. Jeg kan imidlertid ikke se at de beskrevne inngrep skulle frata området dets karakter av naturområde. Når det gjelder spørsmålet om betydningen av at et område er "urørt", viser jeg til det som jeg tidligere har sagt under tolkingen av naturvernloven §8.

For Hostadvatnet med omgivelser er formålet med verning angitt slik i utkastet til verneplanen av 1982:

"Føremålet med verneforslaget er å sikre ein rik og viktig raste- og hekkeplass for våtmarksfugl, og verne om ein biotoptype som elles manglar i fylkessamanheng."

I beskrivelsen av området heter det:

"Vatnet er av størst interesse som raste- og beiteplass for våtmarksfugl i trekk tidene, men har og hekkebestandar av meir sjeldne og kravfulle vassfuglarter. Ut frå dei kriteria som er nytta, er forekomsten av 12 fuglartar (8 hekkande) vurdert å vere av regional interesse, 2 arter (begge hekkande) av nasjonal interesse, og 1 art av internasjonal interesse. På grunnlag av dette og saman med vurdering av biotypen forøvrig, er vatnet vurdert å vere av nasjonal verneverdi. Ein merker seg 14 andefuglarter notert, med hovedvekt på grasender (inntil 335 individ samla), men og ferskvassdykkender og enkelte meir sjeldne arter (horndykker, vassrikse, åkerrikse). På hausttrekket kan det vere betydelege mengder av enkelte vadefuglarter samla: bl.a. ca 1000 brushøns, store mengder heilo, vipe og enkeltbekkasin. I takrør- og krattsonene langs vatnet er det i trekktidene store konsentrasjonar av diverse småfuglarter, og her finst og hekkande arter som sivsongar (bra bestand) og blåstrupe. Utanom dei ornitologiske interessene er det og botaniske forekomstar av interesse, både med omsyn til enkeltarter som er sjeldne i fylket forøvrig, og med tanke på vegetasjonssoneringar og plantesamfunn som knapt finst i typisk utforming andre stader i fylket. Såleis er svartor dominerande treslag i fuktsona og langs bekkar ved vatnet, og takrørskogen i nordenden av vatnet er ein av dei største og frodigaste i fylket. Det har vore drive ringmerkingsstudier i området, og lokaliteten ligg elles lagleg til for undervisningsføremål. ..."

Også her finner jeg det klart at det dreier seg om en spesiell naturtype i lovens forstand, og at de

påberopte menneskelige inngrep ikke kan frata området dets karakter av naturområde.

Ankene har ikke ført frem. Sakene har imidlertid reist spørsmål om tolkingen av naturvernloven §8 og om domstolenes prøvelsesrett. Staten v/ Miljøverndepartementet har vunnet sakene, men ikke fått medhold fullt ut når det gjelder prinsipielle spørsmål som staten har reist. Jeg finner at det her foreligger spesielle omstendigheter som gjør at

Side 1435

saksomkostninger ikke bør tilkjennes for noen instans. Dette gjelder begge sakene.

Jeg stemmer for denne dom:

I ankesak nr. 22/1994:

1. Lagmannsrettens dom, domsslutningens punkt 1, stadfestes.
2. Saksomkostninger tilkjennes ikke for noen instans.

I ankesak nr. 115/1994:

1. Lagmannsrettens dom stadfestes.
2. Saksomkostninger for Høyesterett tilkjennes ikke.

Dommer Tjomsland: Når det gjelder sakens realitet er jeg kommet til samme resultat som førstvoterende, og jeg kan på de fleste punkter i det vesentlige også slutte meg til hans begrunnelse. Jeg ser imidlertid annerledes på spørsmålet om domstolenes prøvningsadgang i denne saken.

Spørsmålet om domstolene kan overprøve forvaltningens konkrete lovanvendelse beror på en tolkning av den aktuelle lovbestemmelse. Vilkårene som naturvernloven stiller opp for å treffe ulike former for fredningsvedtak, vil her kunne stå i forskjellig stilling. Dommen i Rt-1986-199 om opprettelsen av Hardangervidda nasjonalpark, må - lest i sammenheng - forstås slik at Høyesterett også prøvet den konkrete rettsanvendelse, jf særlig side 203 tredje avsnitt.

Denne saken gjelder begrepene "spesiell naturtype" og "skiller seg ut ved sin egenart" i naturvernloven §8. Når det gjelder forståelsen av disse uttrykkene er jeg i det vesentlige enig med førstvoterende.

Forstått på denne måten henviser begrepene til svært skjønsmessige vurderingstemaer. De vurderinger som forvaltningen må foreta, vil være av utpreget naturfaglig karakter. Disse vurderinger er domstolene etter mitt syn lite egnet til å overprøve. Dette gjelder i helt spesiell grad i den utstrekning det i vurderingen av om vilkårene foreligger for å opprette et naturreservat, også må foretas en sammenlignende vurdering i forhold til andre mulige fredningsområder.

Jeg er på denne bakgrunn blitt stående ved at de beste grunner taler for at forvaltningens konkrete lovanvendelse i forhold til de to begrepene i naturvernloven §8 som denne saken gjelder, ikke kan overprøves av domstolene. Førstvoterende har lagt atskillig vekt på reglene om statens erstatningsansvar ved fredningsvedtak etter naturvernloven, slik disse lød før lovendringen av 15 februar 1985. Jeg kan imidlertid vanskelig se at dette - som for øvrig er et forhold som ikke ble berørt under ankeforhandlingen - har særlig betydning i denne sammenheng.

Rettsikkerhetshensyn er etter min mening her tilstrekkelig ivaretatt ved at domstolene kan prøve forvaltningens generelle lovtolkning, om forvaltningen har bygget på riktig faktum, om det foreligger feil i saksbehandlingen, om det er tatt utenforliggende hensyn, om det foreligger myndighetsmisbruk, vilkårlighet eller en så høy grad av urimelighet at det må få betydning for vedtakets gyldighet. Spørsmålet har for øvrig trolig mest teoretisk interesse. Selv om man skulle mene at domstolene

Side 1436

her har kompetanse til å overprøve den konkrete lovanvendelse, har jeg vanskelig for å se hvorledes dette i praksis fullt ut kan gjennomføres.

Jeg kan ikke se at det her foreligger særlige grunner som gir grunnlag for å unnlate å tilkjenne staten saksomkostninger for Høyesterett. Saken har berørt generelle problemstillinger, men dette har ikke medført at sakene har vært tvilsomme. De to naturreservatene står - i forhold til de spørsmål saken gjelder - ikke i noen annen stilling enn mange andre områder som er fredet. Under atskillig tvil

finner jeg likevel at det etter omstendighetene ikke bør tilkjennes saksomkostninger for de tidligere instanser.

Dommer Aarbakke: Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende, dommer Backer. I anledning annenvoterende, dommer Tjomslands, uttalelse vil jeg bemerke:

Ved vurderingen av spørsmålet om i hvilken utstrekning forvaltningens avgjørelser etter naturvernloven §8 kan overprøves av domstolene, bør utgangspunktet etter mitt syn tas i lovens ordlyd. Slik §8 1. punktum er utformet, kan jeg ikke se at det er holdepunkter for å forestå bestemmelsen slik at den bare angir retningslinjer for forvaltningens skjønn. Den må, slik jeg ser det, leses slik at det som angis er vilkår for at et område kan gjøres til gjenstand for et fredningsvedtak. Om de lovbestemte vilkår for en forvaltningsavgjørelse er til stede, må domstolene kunne prøve fullt ut, dersom det ikke er sikre holdepunkter for noe annet.

Spørsmålet er ikke behandlet i lovens forarbeider. At de tidligere naturvernlover, slik fredningshjemmelen der var formulert, måtte forstås slik at avgjørelsen i sin helhet berodde på et forvaltningsskjønn, kan trekke i retning av at dette skulle være ordningen også etter naturvernloven av 1970. Mot dette taler det imidlertid at fredningshjemmelen har fått en helt annen utforming, og at inngrep etter loven av 1970, som påpekt av førstvoterende, er langt mer tyngende inngrep enn etter de tidligere lover.

De hensyn som er påpekt av annenvoterende har etter mitt syn ikke slik vekt at det er grunnlag for å bygge på at domstolene ikke fullt ut kan prøve lovanvendelsen etter §8 1. punktum.

Dommer Langvand: Jeg er enig med dommer Aarbakke.

Dommer Sinding-Larsen: Likeså.

Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne dom:

I ankesak nr. 22/1994:

1. Lagmannsrettens dom, domsslutningens punkt 1, stadfestes.
2. Saksomkostninger tilkjennes ikke for noen instans.

I ankesak nr. 115/1994:

1. Lagmannsrettens dom stadfestes.
2. Saksomkostninger for Høyesterett tilkjennes ikke.

Sist oppdatert 20. oktober 2005