



EIDSIVATING LAGMANNSRETT

gjør vitterlig:

D O M

av 14. juli 1994

i ankesak nr. 92-02501 A

BAUER - STATEN V/LANDBRUKSDEPARTEMENTET

Ankende part: Øyvind R. Bauer
Prosessfullmektig: Advokat Karsten Hallor Torkildsen, Oslo

Motpart: Staten v/Landbruksdepartementet
Prosessfullmektig: Advokat Vidar Strømme, Oslo

Rettens medlemmer: 1. Lagdommer Mary-Ann Hedlund, formann
2. Kst. lagdommer Gunnar Vefling
3. Ekstraord. lagdommer Per Hauge

D O M :

Saken gjelder gyldigheten av Kronprinsregentens resolusjon av 14. september 1990 i konsesjonssak vedrørende eiendommen gnr. 38, bnr. 5 og 7 i Nittedal kommune.

Øyvind R. Bauer kjøpte landbrukseiendommen Berger, gnr. 38, bnr. 5 og 7, i Nittedal i 1989. Eiendommen, som deles av Gjøvikbanen, har et samlet areal på 519 dekar. Arealet vest for banen utgjør 325 dekar. Av dette er det meste skog av lav og middels bonitet. En mindre del av arealet på eiendommens vestlige del var tidligere regulert til offentlig formål/skole. En del av dette området - 11 dekar - ble senere omregulert til boligformål.

Den østlige delen av eiendommen utgjør 193 dekar. 150 dekar er opplyst å være produktiv skog av god bonitet. Det resterende fordeler seg på dyrket mark med 6 dekar, et mindre overflatedyrket areal, gjødslet beite m.v. samt bebyggelse med tun.

Ervervet var konsesjonspliktig. Bauer søkte konsesjon 14. februar 1989. I konsesjonssøknaden er det opplyst at eiendommens nedre del - dvs. den østre delen - skal benyttes til eierens egen beboelse, fordyrking og hesteoppstalling. Det er videre opplyst at den øvre delen - arealene vest for Gjøvikbanen - planlegges utbygget, men med begrenset skogbruk - slik som tidligere - frem til eventuell utbygging kan finne sted. Søknadsskjemaet er supplert med nærmere opplysninger om eiendommen og Bauers planer.

Under konsesjonsbehandlingen fremsatte eierne av to nabobruk - Andreas Wessel og Odd Knai - krav om at staten gjorde forkjøpsrett gjeldende. En tredje nabo, Ragnhild Strøm Prestvik, ba om at det ble stilt som vilkår for eventuell konsesjon at arealet øst for Gjøvikbanen ble overdratt til en eller flere av nabobrukene.

Kravet om at staten skulle bruke forkjøpsretten ble ikke tatt til følge av landbruksmyndighetene. Fylkeslandbruksstyret i Oslo og Akershus vedtok ikke å nytte statens forkjøpsrett. Ragnhild Strøm Prestvik og Odd Knai påklaget vedtaket. Klagen førte ikke frem. I vedtak av 21. september 1989 stadfestet Landbruksdepartementet fylkeslandbruksstyrets vedtak.

I konsesjonssaken anbefalte Nittedal landbruksnemnd at Bauer skulle få konsesjon for sitt erverv, men på det vilkår at arealene øst for Gjøvikbanen skulle overdras til naboene Strøm Prestvik og Knai for å nyttes som tilleggsarealer til deres landbrukseiendommer.

Rådmannens innstilling til formannskapet i Nittedal kommune var den samme som landbruksnemnda hadde anbefalt. I møte 12. juni 1989 vedtok formannskapet i Nittedal at Bauer skulle gis konsesjon uten vilkår om arealavståelse. Fylkeslandbrukssjefen fremmet innstilling til fylkeslandbruksstyret i tråd med formannskapets vedtak. Innstillingen ble fraveket. Flertallet i fylkeslandbruksstyret sluttet seg til landbruksnemndas anbefaling, mens mindretallet stemte for innstillingen.

Landbruksdepartementet fattet vedtaket i konsesjonssaken 3. juli 1990. Bauer ble tildelt konsesjon for erverv av hele eiendommen. Landbruksdepartementets konsesjonstildeling var ikke betinget av arealoverføringer til nabobrukene. Konsesjonen ble forøvrig gitt på det vilkår at Bauer selv flyttet til eiendommen (når nytt bolighus var oppført) og drev den på en landbruksmessig forsvarlig måte.

Ragnhild Strøm Prestvik og Odd Knai påklaget Landbruksdepartementets vedtak. Klagen ble sendt til Bauer for uttalelse. Den 21. august 1990 ble det holdt et møte der klagerne, departementets statssekretær og en ekspedisjonssjef var til stede. Bauer var ukjent med dette møtet.

Klagen ble tatt til følge. Ved kronprinsregentens resolusjon av 14. september 1990 ble det fattet slikt endelig vedtak i konsesjonssaken:

Landbruksdepartementets vedtak av 3. juli 1990 hvorved Øyvind R. Bauer ble gitt konsesjon på erverv av gnr. 38 bnr. 5 og 7 i Nittedal kommune, Akershus fylke, omgjøres slik at det settes som vilkår at arealene nedenfor Gjøvikbanen overdras til Ragnhild Strøm Prestvik og Odd Knai, i samsvar med den løsning landbruksnemnda har tilrådd i sitt vedtak av 6. april 1989, for å nyttes som tilleggsareal til eiendommene gnr. 38 bnr. 1 og gnr. 38 bnr. 3 og 8 i Nittedal kommune til en pris konsesjonsmyndighetene kan godkjenne. De vilkår som ble satt i departementets konsesjon av 3. juli til Øyvind R. Bauer 1990 faller bort.

Øyvind R. Bauer reiste sak mot staten hvor gyldigheten av omgjøringsvedtaket ble bestridt. Stevningen er datert 30. november 1990. For byretten nedla Bauer slik påstand:

1. Konsesjonsvilkår - slik fastsatt i Kgl. res. av 14 september 1990 - vedrørende Øyvind R. Bauers erverv av gnr. 38 bnr. 5 og 7 i Nittedal kommune oppheves.
2. Disse konsesjonsvilkår erstattes av vilkår slik fastsatt av Landbruksdepartementet i konsesjonsmeddelelse av 3. juli 1990.
3. Øyvind R. Bauer tilkjennes saksomkostninger.

Oslo byrett avsa 14. juli 1992 dom med slik domsslutning:

1. Pkt. 2 i saksøkers påstand avvises.
2. Staten v/Landbruksdepartementet frifinnes.
3. Partene bærer hver sine saksomkostninger.

Dommens pkt. 2 og 3 er rettidig påanket av Øyvind R. Bauer. Staten v/Landbruksdepartementet har tatt til gjemåle. Ankeforhandling ble avholdt i Oslo 7. - 10. juni 1994. Øyvind R. Bauer møtte og ga forklaring. Ni vitner ble avhørt. Lagmannsretten var på befaring på eiendommene til de jordsøkende naboene Strøm Prestvik og Knai, i tillegg til Berger gård og

Østern bruk i Bærum, som Bauer driver sammen med en av sine sønner. Dokumentasjonen fremgår av rettsboken.

Den ankende part har for lagmannsretten nedlagt slik påstand:

1. Prinsipalt:
Konsesjonsvilkår - slik fastsatt i Kronprinsregentens res. av 14. september 1990 - vedrørende Øyvind R. Bauers erverv av gnr. 38 bnr. 5 og 7 i Nittedal kommune kjennes ugyldige.
2. Subsidiært:
Konsesjon slik fastsatt i Kronprinsregentens res. av 14. september 1990 vedrørende Øyvind R. Bauers erverv av gnr. 38 bnr. 5 og 7 i Nittedal kommune kjennes ugyldig.
3. I begge tilfeller :
Øyvind R. Bauer tilkjennes saksomkostninger for begge retter.

Staten v/Landbruksdepartementet har for lagmannsretten nedlagt slik påstand:

1. Byrettens dom pkt. 2 stadfestes.
2. Staten v/landbruksdepartementet tilkjennes saksomkostninger for byretten og lagmannsretten.

Den ankende part, Øyvind R. Bauer, har for lagmannsretten i hovedtrekk gjort gjeldende:

Byrettens dom er uriktig i resultat. Den er basert på feil rettsanvendelse og uriktig bevisbedømmelse.

Forkjøpsrett og konsesjon er to selvstendige, sideordnede virkemidler. Når myndighetene vil kreve arealavståelse, er det forkjøpsinstituttet som skal benyttes. Landbruksdepartementet har vedtatt at forkjøpsretten ikke skal benyttes til fordel for de jordsøkende naboene. Det er da, rettslig sett, ikke adgang til å stille som vilkår for konsesjon at Bauer avstår størstedelen av eiendommen til de samme naboer. Reelt sett innebærer

dette at staten - gjennom vilkår for konsesjon - likevel gjør forkjøpsrett gjeldende. Dette er i strid med konsesjonslovens system med to sideordnede virkemidler, klare uttalelser i forarbeidene og nyere rettspraksis, særlig dommen i Rt. 1982 side 1625. Omgjøringsvedtaket må derfor oppheves. Et annet resultat følger ikke av dommen i Rt. 1964 side 209 flg. hvor forholdene lå helt annerledes an enn i denne saken.

Subsidiært gjøres gjeldende at det er i strid med konsesjonsloven § 9 å stille slike vilkår om arealavståelse at konsesjonseiendommen berøves sin bærekraft. Dette er konsekvensen av de vilkår som er stilt i omgjøringsvedtaket. Avståelsesvilkårene innebærer at Bauer sitter igjen med en skogteig med relativt dårlig bonitet, mens bygninger, tun, kulturbeite og den beste skogen avstås til naboene.

Bauer kan drive et lønnsomt "urbant jordbruk" på eiendommen. Avståelsesvilkårene gjør dette umulig. Det vil ikke en gang være praktisk mulig å bo på eiendommen. Kravet om bo- og driveplikt er - illustrerende nok - frafalt i omgjøringsvedtaket. Vilkåret om at han må avstå hele arealet nedenfor Gjøvikbanen til Strøm Prestvik og Knai ligger utenfor de rammer som følger av konsesjonsloven § 9 og må derfor anses uhjemlet. Vedtaket er da ugyldig.

Det gjøres videre gjeldende at interesseavveiningen - avveiningen mellom hensynet til konsesjonssøkeren på den ene siden og hensynet til de jordsøkende naboene på den annen side - er basert på sviktende faktiske forutsetninger. Vedtaket er også av den grunn er ugyldig.

Bauer kjøpte Berger gård for å bosette seg på eiendommen og drive med hesteoppstalling, fordyrking m.v. - det man kan kalle urbant jordbruk. Dette redegjorde han grundig for i konsesjonssøknaden og vedleggene til denne. Den planlagte driften ligger klart innenfor det som anses som landbruksvirksomhet i konsesjonslovgivningens forstand.

Landbruksmyndighetene har ikke bedt om ytterligere opplysninger, verken om den planlagte driften eller dens økonomiske sider, herunder spørsmålet om lønnsomhet. Myndighetene har likevel gitt uttrykk for at Berger ikke skulle være bærekraftig. Dette er uriktig, og bygger på sviktende erfaringsmateriale. Virksomheten fra Østern bruk - som Bauer driver sammen med den eldste sønnen - viser at det er rimelig god økonomi i et slikt urbant jordbruk, uten subsidier eller andre overføringer fra staten.

I vedtaket av 3. juli 1990 har Landbruksdepartementet tatt forbehold når det gjelder antall hester. Her er uttalt at det ikke er tilstrekkelig jordbruksareal på eiendommen til forproduksjon eller spredeareal for gjødsel for noe stort hestehold på Berger. Departementets skepsis er basert på sviktende kunnskaper om hvordan slike problemer løses i praksis. Det er ikke noe krav i miljøverndepartementets forskrifter om at man må ha spredeareal på egen eiendom. Erfaringene fra Østern bruk viser at dette ikke er noe problem.

De lokale landbruksmyndighetene har lagt til grunn at Bauers primære interesse med eiendomservervet lå i utbyggingspotensialet på den vestre delen av eiendommen. Dette er positivt uriktig. Det er en ren spekulasjon som er egnet til å sette Bauer i et uheldig lys i konsesjonssammenheng. Uttalelsene om dette i møteboken fra Nittedal landbruksnemnd er tillagt vekt under hele prosessen; ikke minst av de politiske myndighetene i Landbruksdepartementet. Bjørn Iversen, som den gang var statssekretær i Landbruksdepartementet, ga i sin vitneforklaring klart til kjenne at han hadde lagt vekt på de lokale myndighetenes syn på saken. Forklaringen til Anne P. Vik, tidligere statsråd, går i samme retning.

De opplysningene som forelå om de jordsøkende naboeiendommene, var heller ikke dekkende for realitetene. Under sakens behandling ga Strøm Prestvik uttrykk for at hun hadde et påtrengende behov for tilleggsjord. Det er åpenbart ikke riktig.

Det er ennå ikke klart hvilke planer hun har med disse arealene. Strøm Prestvik har nok skog på egen eiendom. Her har hun et stort balansekvantum som kan avvirkes. Hennes planer om fremtidig husdyrhold er vage. De vil under enhver omstendighet nødvendiggjøre betydelige investeringer. Nøkternt sett er det grunn til å anta at dette vil gi marginale økonomiske effekter.

I omgjøringsvedtaket er det fremholdt at arealavståelsen vil ha den positive effekt for Strøm Prestvik at tunet kan flyttes til Berger og at støyplagen fra Hadeladsveien derved kan reduseres. Mulig veitrafikkstøy er et generelt samfunnsproblem, som må ivaretas på andre måter enn gjennom konsesjonsinstituttet. Strøm Prestvik har dessuten egnede arealer for etablering av nytt tun på egen eiendom. Dette skulle landbruksmyndighetene tatt hensyn til som en del av det faktiske grunnlaget for interesseavveiningen.

Det er heller ikke godtgjort at Odd Knai - som eier Nordre Strøm - vil oppnå noen rasjonaliseringsgevinst ved å få utlagt en del av Berger som tilleggsjord. Han har idag et fullt bærekraftig bruk, i hovedsak basert på kjøtt- og eggproduksjon. I den utstrekning alderssammensetningen i hans skog er lite hensiktsmessig, skyldes det utelukkende familiens eget valg. Knai har mye gammel skog. Det skyldes at både han og hans far har brukt skogen som "sparebøsse". Både sysselsettingseffekten og inntektsøkningen vil bli helt marginale for Odd Knai.

Interesseavveiningen er basert på sviktende faktiske forutsetninger både om Bauers formål med kjøpet, Berger gårds potensiale som bærekraftig bruk, jordsøkernes behov for tilleggsjord og de arronderings- og inntektsmessige gevinster arealavståelsen vil innebære for disse. Omgjøringsvedtaket må også på dette grunnlag settes til side som ugyldig.

Det gjøres ytterligere gjeldende - som selvstendig ugyldighetsinnsigelse - at de vilkår som er stilt er brudd på Landbruksdepartementets egen praksis. Avståelsesvilkåret

representerer derfor en usaklig forskjellsbehandling av Bauer.

Omgjøringsvedtaket er videre beheftet slike saksbehandlingsfeil at det også av den grunn er ugyldig.

Interessene til de jordsøkende naboene er uttømmende ivaretatt gjennom behandlingen i forkjøpssaken. De har ikke rettslig klageinteresse i konsesjonssaken. Klagen fra Strøm Prestvik og Knai skulle derfor ikke vært behandlet. Dette følger av sikker rettsoppfatning. Omgjøringsvedtaket må også på dette grunnlag kjennes ugyldig.

Forvaltningsmyndighetene har også forsømt utredningsplikten etter forvaltningsloven § 17. Nødvendige konsekvensanalyser - ikke minst for eiendommen vurdert som selvstendig bruk - er ikke gjennomført. Jordsøkernes reelle behov er ikke undersøkt nærmere. Myndighetene har ikke engang reagert på Bauers tilbud om å bekoste de undersøkelser som måtte være nødvendige for fremskaffelse av et forsvarlig grunnlagsmateriale.

Hertil kommer at begrunnelsen i omgjøringsvedtaket ikke tilfredsstillende forvaltningslovens krav, jf. forvaltningsloven § 25. Foredraget har slike feil og mangler at det gir et misvisende bilde av saken. Saksbehandlingen tilfredsstillende ikke i denne henseende de krav til rettssikkerhet som må stilles til en klagebehandling i siste instans.

De krav som må stilles til kontradiksjon er heller ikke tilfredsstillende. De jordsøkende naboene hadde et møte med den politiske ledelsen i departementet uten at Bauer ble underrettet om det. Dette møtet førte til at departementet i klagesaken inntok et endret standpunkt til fordel for jordsøkerne. Selv om det ikke skulle ha fremkommet nye opplysninger i dette møtet, er det grunn til å anta at Knai og Strøm Prestvik har nådd frem med sine synspunkter. Dette førte til en ny faktisk situasjon, der kravene til kontradiksjon skjerpes. Det er en alvorlig svikt når saksbehandlingen i denne situasjon fortsatte uten at

konsesjonssøkeren fikk anledning til å redeggjøre nærmere for sitt syn.

Manglene ved interesseavveiningen representerer også en saksbehandlingsfeil som - på selvstendig grunnlag - må føre til at omgjøringsvedtaket underkjennes.

Det er grunn til å anta at hver enkelt saksbehandlingsfeil kan ha virket bestemmende på omgjøringsvedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41. Subsidiært gjøres gjeldende at saksbehandlingsfeilene i alle fall samlet sett har vært avgjørende for det endelige resultat.

Staten v/Landbruksdepartementet har i hovedsak gjort gjeldende:

Byrettens dom er riktig i resultat og - med forbehold for vurderingen av kravet til begrunnelse, jfr forvaltningsloven § 25 - i hovedsak også i begrunnelsen.

Det hefter ingen rettslige mangler ved Kronprinsregentens konsesjonsvedtak av 14. september 1990. Bauer har anført at det ikke er adgang til å stille avståelsesvilkår i forbindelse med konsesjonstildelingen, når myndighetene tidligere har unnlatt å benytte forkjøpsretten. Staten deler ikke denne rettsoppfatningen. Det forholdet at forkjøpsretten ikke ble benyttet, ekskluderer ikke bruk av arealoverføringer som vilkår for konsesjonstildeling. Bruk av forkjøpsrett og vilkår i forbindelse med konsesjonstildeling er selvstendige virkemidler.

Konsesjonsloven § 9 gir hjemmel for skjønsmessige vilkår i forbindelse med konsesjonstildeling. Det er lovens formål som angir rammene for hvilke vilkår som kan settes. Selv om forkjøpsretten ikke benyttes, kan myndighetene velge å stille arealavståelse som vilkår for konsesjonstildeling. Dette følger av konsesjonslovens system, uttalelser i forarbeidene og av rettspraksis, særlig dommen i Rt. 1964 side 209, hvor Høyesterett tok standpunkt til det prinsipielle spørsmålet.

Adgangen til å stille vilkår om arealavståelser er ikke endret som følge av dommen i Rt. 1982 side 1625, som gjaldt spørsmål om konsesjon skulle gis eller nektes.

Retten kan prøve om omgjøringsvedtaket ligger innenfor de rettslige rammer konsesjonsloven oppstiller. Den konkrete skjønnsutøvelsen hører derimot til forvaltningens frie skjønn, og kan ikke overprøves. I denne saken er det ikke anført at det foreligger myndighetsmisbruk. Det er lovens formål som angir rammene for de vilkår som kan stilles. Dette følger av konsesjonsloven § 9 sammenholdt med § 1. Rettens prøvingsrett er begrenset til spørsmålet om landbruksmyndighetene - ved å stille vilkår om avståelse av arealer til Knai og Strøm Prestvik - har holdt seg innenfor konsesjonslovgivningens formål.

Formålsangivelsen i § 1 er ikke uttømmende. Lovens formål rekker lenger enn ivaretagelse av rent driftsøkonomiske hensyn. I forarbeidene er det fremholdt at det også er et sentralt hensyn å bevare jord- og skogarealer for dem som har sitt yrke i jordbruk og skogbruk. Det vises til Ot.prp. nr. 6 1972-1973 side 26 flg.

Vilkår som ivaretar miljømessige hensyn i vid forstand - herunder hensynet til arrondering og plassering av tun - ligger også innenfor konsesjonslovens rammer. Det vises til dommen i Rt. 1990 side 861. Direkte gjaldt denne saken tolking av deleregelen i jordloven § 55. Dommen gir likevel adskillig veiledning for det spørsmål retten her skal ta standpunkt til. Søndre Strøm, Ragnhild Strøm Prestviks eiendom, er svært støyutsatt på grunn av trafikken på Hadelandsveien. Det ligger innenfor konsesjonslovens formål å søke å avhjelpe denne situasjonen. Bruk av arealavståelse som vilkår i forbindelse med konsesjonstildeling når en naboeiendom selges, er et adekvat og lovlig virkemiddel. Den konkrete skjønnsutøvelsen kan retten ikke overprøve.

Bauer har anført at arealavståelsesvilkåret går ut over lovens

rammer når konsekvensen blir at den avgivende eiendom ikke lenger kan anses som et bærekraftig bruk. Staten tar avstand fra denne rettsoppfatningen. Et slikt krav kan ikke utledes av loven. Begrepet bærekraftig bruk er for øvrig ikke entydig. Avveiningen mellom fordelene for de mottagende eiendommer og ulempene for den avgivende eiendom , beror på en konkret vurdering som ligger innenfor forvaltningens frie skjønn. Rettslig sett er det ikke noe til hinder for at det ved konsesjons-tildeling kan stilles vilkår om at størstedelen av eiendommen skal avstås som tilleggsjord. Det avgjørende er hvilke hensyn som veier tyngst i den konkrete interesseavveiningen. Det vises til Rt. 1982 side 1487, Rt. 1981 side 745 og Backer: Innføring i naturressurs- og miljørett side 91 flg. En annen rettsoppfatning kan heller ikke utledes av ombudsmannens uttalelse i den saken som er referert i årsmeldingen for 1989-90 side 140 flg., som gjaldt svært spesielle forhold.

Konsesjonsloven oppstiller ikke grenser for hvor stort areal som kan kreves avstått som vilkår for konsesjonstildeling, så lenge de hensyn som ligger til grunn for vedtaket ligger innenfor lovens formål. Den konkrete interesseavveiningen kan ikke overprøves.

Subsidiært anføres at hensynene til naboene har her veid tyngst. Odd Knai oppnår betydelige fordeler ved å få utlagt det aktuelle areal som tilleggsjord. Hans skog vil få en bedre alderssammensetning, tilleggsarealet gir arronderingsmessige fordeler, han får utnyttet sin arbeidskapasitet bedre og han får økte inntekter. Fordelene for Strøm Prestvik vil særlig være arronderingsmessige, men hun vil dessuten få mer beiteareal. Samlet sett er det klar interesseovervekt for nabobrukene sammenholdt med de ulemper grunnavståelsen medfører for Bauer.

Staten er uenig med den ankende part i at de jordsøkende naboer ikke har rettslig klageinteresse i denne saken. Hovedregelen er at en jordsøkende nabo ikke har klageinteresse i sak om

tildeling av konsesjon, men forholdene kan ligge annerledes an - hvilket de gjør i denne saken. I forkjøpsvedtaket er det gitt klare signaler om at spørsmålet om arealavståelse vil bli vurdert i forbindelse med konsesjonsbehandlingen. Dette var også et sentralt punkt under befaringen. De jordsøkende naboene har gjennom dette fått en begrunnet forventning om at spørsmålet om arealavståelse/utlegging av tilleggsjord ville ble prøvet på nytt i forbindelse med konsesjonsbehandlingen. De har da rettslig klageinteresse i konsesjonssaken. Om dette vises til ombudsmannens praksis, jf årsmeldingen for 1993/94 side 231 flg. Det er da ingen feil at klagen fra Knai og Strøm Prestvik er realitetsbehandlet.

Bauers påstander om saksbehandlingsfeil bestrides. Utredningsplikten etter forvaltningsloven § 17 er tilfredsstilt. Alt nødvendig grunnlagsmateriale var innhentet. Faginstanser har vært involvert på alle nivåer. Bauer har heller ikke påvist noe konkret som skulle ha vært utredet nærmere.

Det foreligger heller ikke noe brudd på prinsippet om kontradiksjon. I forvaltningssaker er dette prinsippet nedfelt i forvaltningsloven § 33. Bauer har fått mulighet til å uttale seg om klagen. Lovens krav er derved oppfylt. At det i tillegg avholdes et møte med klagerne, er ingen saksbehandlingsfeil. Det er for øvrig ingen holdepunkter for Bauers påstand om at det er dette møtet som er årsak til at omgjøringsvedtaket fikk et annet innhold.

Begrunnelsen i Kronprinsregentens resolusjon tilfredsstiller de krav som følger av forvaltningsloven § 25. Resolusjonen er riktignok kortfattet, med det er ingen ugyldighetsgrunn når de sentrale momentene er med. Det fremgår av redegjørelsen at vilkåret om arealavståelse nødvendigvis måtte få betydelige konsekvenser for den avgivende eiendom. Dette har man tatt konsekvensen av ved at kravet om bo- og driveplikt ikke er opprettholdt.

Bauer har - i tilknytning til påstanden om mangelfull begrunnelse - anført at resolusjonen bygger på sviktende faktisk grunnlag. Dette bestrides. Alle vesentlige momenter er kommet med i foredraget. De besluttende myndigheter har dessuten hatt tilgang til alle sakens dokumenter. Dette må tas hensyn til ved vurderingen av påstanden om saksbehandlingsfeil, jf. Rt. 1980 side 469. Subsidiært gjøres gjeldende at en mangelfull begrunnelse ikke kan begrunne ugyldighet med mindre det dreier seg om meget alvorlige mangler, jf. Rt. 1991 side 424. Slike mangler foreligger under ingen omstendighet i denne saken.

Dersom retten kommer til at det foreligger saksbehandlingsfeil, er omgjøringsvedtaket likevel gyldig fordi det ikke er grunn til å regne med at noen av feilene har virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41.

Hvis retten kommer til at det foreligger en ugyldighetsgrunn som innebærer at vedtaket må settes til side, vil ugyldigheten i så fall ramme vedtaket i sin helhet. Konsesjonsspørsmålet må da behandles på nytt av kompetent forvaltningsmyndighet.

Lagmannsretten er kommet til et annet resultat enn byretten.

Spørsmålet om bruk av statens forkjøpsrett til fordel for de jordsøkende naboene, ble endelig avgjort ved Landbruksdepartementets vedtak av 21. september 1989. Hovedregelen og utgangspunktet er at jordsøkende naboer i en slik situasjon ikke har rettslig klageinteresse i sak om tildeling av konsesjon, jf. forvaltningsloven § 28. Forholdene kan likevel ligge slik an at jordsøkere kan ha den nødvendige rettslige klageinteresse i å få prøvet om det skal stilles vilkår om avståelse av deler av konsesjonseiendommen.

Lagmannsretten er enig med staten i at det i denne saken foreligger slike særlige omstendigheter som begrunner rettslig klageinteresse for Odd Knai og Ragnhild Strøm Prestvik og kan i det vesentlige slutte seg til statens anførsler på dette punkt.

I vedtaket i forkjøpssaken har Landbruksdepartementet gitt klare signaler om at spørsmålet om avståelse av deler av Berger til fordel for naboeiendommene ville bli vurdert i forbindelse med konsesjonsbehandlingen. Knai og Strøm Prestvik har gjennom dette fått en begrunnet forventning om at deres interesser ville bli realitetsbehandlet på nytt i konsesjonssaken. Lagmannsretten legger til grunn at deres forventninger på dette punkt ble ytterligere forsterket etter den befaring som ble foretatt. Odd Knai og Ragnhild Strøm Prestvik hadde rettslig klageinteresse i konsesjonssaken. Det vises til Sivilombudsmannens uttalelse i den klagesaken som er referert i årsmeldingen for 1993/94 side 231 flg. Når klagerne har rettslig klageinteresse er det ingen feil at Landbruks-departementet realitetsbehandlet klagen. Omgjøringsvedtaket kan derfor ikke underkjennes på dette grunnlag.

Bauer har anført at det ikke er adgang til å stille vilkår om arealavståelse til fordel for naboene, når staten i samme sakskompleks har besluttet ikke å benytte forkjøpsretten. Lagmannsretten er ikke enig i dette. En slik skranke for adgangen til å stille vilkår i forbindelse med konsesjonstildeling følger etter lagmannsrettens syn verken av lovens ordlyd, forarbeidene eller rettspraksis.

Etter konsesjonsloven § 9 kan det stilles slike vilkår for konsesjon som "i hvert enkelt tilfelle finnes påkrevd av hensyn til de formål loven skal fremme". Denne problemstillingen er behandlet av sivilombudsmannen i sak 1328/87, referert i årsmeldingen for 1989 side 140 flg. Ombudsmannen gir her uttrykk for følgende rettsoppfatning (med henvisning til en tidligere uttalelse):

Etter konsesjonsloven av 31. mai 1974 nr. 19 § 9 kan det stilles slike vilkår for konsesjon "som i hvert enkelt tilfelle finnes påkrevd av hensyn til de formål loven skal fremme". Ordlyden er endret ved lov av 3. juni 1983 nr. 50, men dette er uten betydning for problemstillingen her. Jeg anser det ganske klart at loven nå - som før - gir hjemmel til å stille vilkår om frasalg av en del av den ervervede eiendom. I forarbeidene til loven av 1974 ("Innstilling om

lov om erverv av fast eiendom") vises det på s. 31 til en høyesterettsdom i Retstidende 1964 s. 209 angående lovligheten av et vilkår om å avstå areal av den ervervede eiendom til nabobruk i rasjonaliseringsøyemed for så vidt gjelder de tidligere konsesjonslover. Og på s. 55 heter det at vilkårsbestemmelsen svarer til tidligere bestemmelser i skogkonsesjonsloven og jordkonsesjonsloven, og at en av de vanligst forekommende vilkårstyper nettopp er å "overdra en del av den ervervede eiendom til nabobruk". I forarbeidene til endringsloven av 1983 heter det i Innst. O. nr. 71 (1982-83) s. 11 om lovens § 9:

"Flertallet er enig i at det er de formål som loven skal fremme, som bør være grunnlaget for avgjørelsen i konsesjonssaker, og slutter seg til forslaget om å gjøre dette klart i lovteksten. Det er likevel ikke meningen at dette skal føre til endringer i den praksis som har vært fulgt ved fastsetting av vilkår for konsesjon der dette har vært ansett påkrevet."

Sivilombudsmannen uttaler videre at Høyesteretts dom i Rt. 1982 side 1625 ikke gir grunnlag for å se annerledes på spørsmålet. Lagmannsretten slutter seg til den rettsoppfatning Sivilombudsmannen har gitt uttrykk for i denne saken. Dommen i Rt. 1982 side 1625 gjaldt et tilfelle der konsesjon helt ble nektet. Her var ikke spørsmål om adgangen til å stille vilkår i forbindelse med konsesjonstildeling. Forholdene i denne saken var for øvrig spesielle. Staten hadde tidligere vedtatt å bruke forkjøpesretten til fordel for jordsøkende nabobruk. Dette vedtaket ble imidlertid kjent ugyldig, fordi det var truffet for sent. Landbruksmyndighetene traff deretter vedtak om å nekte konsesjon, med den begrunnelse at eiendommen burde brukes som tilleggsjord.

Lagmannsretten er enig med staten i at omgjøringsvedtaket ikke er basert på feil rettsanvendelse ved at det ble stilt vilkår om arealavståelse til fordel for de jordsøkende naboene Knai og Strøm Prestvik.

Spørsmålet blir dernest om vilkåret om arealavståelse ligger innenfor konsesjonslovens rammer, jf. konsesjonsloven § 9 sammenholdt med § 1. Lagmannsretten er enig med byretten i at konsesjonsloven skal ivareta en rekke hensyn, og at den

rettslige ramme for forvaltningens skjønn er vid. Lagmannsretten er på dette punkt likevel kommet til et annet resultat enn byretten.

Vilkåret om at arealene nedenfor Gjøvikbanen skal avstås til to av nabobrukene, innebærer at Berger gård ikke kan drives som en bærekraftig økonomisk enhet - heller ikke med en mer urban driftsform, slik Bauer har planer om. Dette er uomtvistet. Partene er enige om at eiendommen etter arealavståelsen ikke kan drives på en økonomisk forsvarlig måte med tradisjonelle driftsformer innenfor jord- og skogbruk. Derimot er de uenige om Berger gård idag kan drives økonomisk regningsvarende. Det er ikke nødvendig for lagmannsretten å gå nærmere inn på dette for å ta standpunkt til om vilkåret om arealavståelse ligger innenfor de rettslige rammer konsesjonsloven oppstiller. For denne vurderingen er det tilstrekkelig for retten å konstatere at eiendommen er behandlet som én driftsenhet under hele konsesjonsbehandlingen og at den driftsformen Bauer har planer om er akseptert som landbruksvirksomhet i konsesjonslovens forstand.

I den foran refererte saken fra sivilombudsmannens praksis uttaler ombudsmannen at spørsmålet om hvor vidtgående vilkår om arealavståelse kan være, må avgjøres konkret ut fra forholdet i den enkelte sak. Om problemstillingen mer generelt heter det på side 142:

Det synes uten videre gitt at krav om avståelse fra konsesjonsbruket må være begrenset på en slik måte at hovedformålet med overdragelsen opprettholdes. -Det må for øvrig foretas en avveining mellom konsesjonssøkerens og de øvrige jordsøkeres interesser.

Det endelige konsesjonsvedtaket innebærer at Bauer må avstå hele det areal som ligger øst for Gjøvikbanen til naboeiendommene. Dette innebærer at han ikke kan bosette seg på eiendommen. Uten de arealer som må avstås, vil han heller ikke kunne drive eiendommen - hverken som tradisjonelt gårdsbruk eller basert på mer urbane driftsformer. Den virksomheten Bauer redegjorde for i

konsesjonssøknaden kan bare drives på den delen av eiendommen som må avstås til naboene. Det resterende areal består hovedsakelig av skog, har vanskelig adkomst og ingen bebyggelse.

På grunnlag av den fremlagte dokumentasjon og Bauers forklaring, legger lagmannsretten til grunn at Bauers primære formål med kjøpet av Berger var at han skulle bosette seg på eiendommen og etablere et senter for hesteoppstalling og hestesport på den nedre delen. I konsesjonssøknaden har han angitt at den øvre delen - dvs. skogarealet vest for Gjøvikbanen - planlegges utbygget på sikt. Retten legger til grunn at dette var et sekundært formål med kjøpet av eiendommen. Det er ingen opplysninger i saken om at utbygging av dette arealet var nødvendig for at Bauer skulle kunne realisere planene på den nedre delen, der dagens bebyggelse er. Den aktuelle regulering gir begrensede muligheter for utbygging. Lagmannsretten kan ikke slutte seg til statens anførsel om at Bauer delvis oppnår formålet med eiendomservervet når han får beholde den øvre delen av eiendommen.

Bauer vil i realiteten bli sittende igjen med en vanskelig tilgjengelig skogteig av middels og dårlig bonitet, dersom omgjøringsvedtaket blir stående og hans sentrale formål med kjøpet vil ikke la seg gjennomføre. Slik lagmannsretten ser det, har landbruksmyndighetene da gått utover lovens ramme ved de vilkår som er fastsatt i det endelige konsesjonsvedtaket. Det forhold at vilkårene isolert sett tilgodeser legale formål, kan da ikke være avgjørende.

Lagmannsretten er på denne bakgrunn kommet til at Kronprinsregentens resolusjon i konsesjonssaken må settes til side som ugyldig. Bauer har prinsipalt nedlagt påstand om at bare det tyngende vilkår om arealavståelse kjennes ugyldig, ikke vedtaket i sin helhet. Lagmannsretten er enig med staten i at vedtaket i sin helhet må underkjennes, når vilkårene går utover lovens rammer.

Anken har ført frem. Den ankende part tilkjennes saksomkostninger for lagmannsretten i medhold av tvml. § 180 første ledd, idet det ikke foreligger særlige omstendigheter som gir grunnlag for fritak for erstatningsplikten. Med det resultat lagmannsretten er kommet til, bør Bauer også få erstattet sine saksomkostninger for byretten. Det samlede saksomkostningskravet for lagmannsretten er kr. 69 000. Av dette er kr 1 500 utgifter. Resten, kr. 67 500, er salær. Hertil kommer ankegebyr, kr. 11 250. Omkostningskravet for byretten er kr. 85 500. Av dette utgjør kr. 85 000 salær til prosessfullmektigen. Resten er utgifter. Lagmannsretten tar kravene til følge og tilkjenner saksomkostninger for begge retter med tilsammen kr. 165 750.

Dommen er enstemmig.

S L U T N I N G :

1. Vedtak om konsesjon fastsatt i Kronprinsregentens resolusjon av 14. september 1990 vedrørende Øyvind R. Bauers erverv av gnr. 38 bnr. 5 og 7 i Nittedal kommune, kjennes ugyldig.
2. Staten v/Landbruksdepartementet betaler saksomkostninger til Øyvind R. Bauer for byretten og lagmannsretten med tilsammen 165 750 - etthundreogsekstifemtusen- syvhundreogfemti - kroner innen 2 - to - uker fra dommens forkynnelse.

Mary-Ann Hedlund

Gunnar Vefling

Per Hauge

Bekreftes
for førstelagmannen:

L. Eliassen

