

Rettslig klageinteresse i sak om bygging av landbruksvei

15.6.2020 (2019/4519)

Saken gjelder rettslig klageinteresse i en sak om bygging av landbruksvei. Eier av en eiendom som har allmenningsrett til seter og beite i området der veien skal gå, påklaget kommunes godkjenning av veien. Kommunen avviste klagen under henvisning til at klageren ikke hadde rettslig klageinteresse. Fylkesmannen la til grunn at veien vil berøre klagerens beiterett, men at virkningene ikke var tilstrekkelige til at det forelå rettslig klageinteresse. Fylkesmannen avviste klagen.

Ombudsmannen er kommet til at det er begrunnet tvil om saken kunne avvises på grunn av manglende rettslig klageinteresse. Ombudsmannen viser til at veien vil berøre klagers beiterett ved å redusere beitearealet, og at økt tilgang til området med blant annet motorkjøretøy kan forstyrre beitedyrene. Ombudsmannen ber Fylkesmannen vurdere saken på nytt.

Sakens bakgrunn

Verdal kommune godkjente bygging av en landbruksvei. A som har allmenningsrett til seter og beite på denne eiendommen, påklaget kommunens vedtak. Kommunen kom til at han ikke hadde rettslig klageinteresse og avviste klagen.

Fylkesmannen i Trøndelag stadfestet i klagevedtak 3. mai 2019 kommunens avvisningsvedtak. Fylkesmannen konkluderte med at klagerens beiterett vil bli berørt av veien, men at virkningene ikke var tilstrekkelige til at det forelå rettslig klageinteresse. I vedtaket skrev Fylkesmannen:

«Noe av ditt beiteareal vil bli berørt ved at det bygges veg inn i området. Vegen er planlagt i et område som etter AR 5 er klassifisert som høy bonitet. Det er grunn til å tro at en her finner

godt beite. ... Med bygging av veg vil en gi tilgang til området på en enklere måte. Dette kan føre til mer forstyrrelser for beitedyr. ... Fylkesmannens vurdering er at du som har allmenningsrett vil til en viss grad bli berørt av at det bygges veg på g/bnr X/Y, men at du ikke blir berørt i så stor grad at det er naturlig å gi klageadgang.»

Klageren brakte deretter saken inn for ombudsmannen.

Våre undersøkelser

Vi besluttet å undersøke saken nærmere.

I undersøkelsesbrev herfra ba vi Fylkesmannen redegjøre for hvorfor klageren ikke hadde rettslig klageinteresse, selv om Fylkesmannen la til grunn at klagerens beiteareal vil bli berørt av veien.

I svaret hit gjentok Fylkesmannen at beitearealet vil bli berørt ved at noe skogsmark vil bli omgjort til bilvei. Ettersom tiltaket utgjør kun 0,026 prosent av det totale beitearealet, mente Fylkesmannen at det ikke var rimelig å gi klageren rettslig klageinteresse. Fylkesmannen viste også til at kommunen satte som vilkår at veien skal stenges med bom, slik at det ikke vil bli annen motorisert ferdsel på veien enn det som følger av naturlig eiendomsforvaltning. Videre pekte Fylkesmannen på at klagerens seter lå et stykke unna med tilkomst fra en annen vei, ca. fire kilometer. Avslutningsvis skrev Fylkesmannen at for at klageren skal ha rettslig klageinteresse må det foreligge interesser av en slik art og styrke at det er rimelig at det gis et rettskrav på å få vedtaket overprøvd.

Ombudsmannens syn på saken

Spørsmålet er om klagerens allmenningsrett til seter og beite i et område medfører at han har rettslig klageinteresse i en sak om bygging av landbruksvei i området.

1. Rettslig utgangspunkt

Det følger av forvaltningsloven § 28 første ledd første punktum at et enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken. Av lovens forarbeider fremgår at «rettslig klageinteresse» skal motsvare «rettslig interesse» i den tidligere tvistemålsloven § 54, jf. Ot.prp. nr. 38 (1964-65) s. 99. I Bernt, Norsk Lovkommentar (Gyldendal rettsdata), note 762 til forvaltningsloven understrekes at rettspraksis om den någjeldende tvisteloven § 1-3 nr. 2 og tvistemålsloven § 54 vil være relevant i anvendelsen av forvaltningsloven § 28 første ledd. Etter tvisteloven § 1-3 nr. 2 må den som reiser saken påvise et reelt behov for å få kravet avgjort. Dette avgjøres ut fra en samlet vurdering av kravets aktualitet og partens tilknytning til det, jf. andre punktum.

I juridisk teori er det lagt til grunn at adgangen til å påklage et forvaltningsvedtak ikke skal være snevrere enn anledningen til å reise søksmål, jf. blant annet Woxholth, Forvaltningsloven (5. utg. 2011), s. 498. På side 499 skriver Woxholth at kravet om at klageren skal ha en tilknytning til saken

kan formuleres som et spørsmål om vedkommende har en viss interesse i å få medhold. I Graver, Alminnelig forvaltningsrett (4. utg.) 2015 side 468 er det fremholdt at hensynet til det alminnelige forsvarlighetsprinsippet og retten til å forsvare egne rettigheter og interesser tilsier at man gir klagerett til enhver som er berørt av vedtaket. På samme side skriver Graver at alle vedtaket har klare virkninger for, har rettslig klageinteresse og adgang til å klage.

Ombudsmannens årsmelding for 1981 s. 76 omtaler en sak der en skogsveiforening fikk konsesjon til å feste 20 dekar til parkeringsareal og veitrasé (SOMB-1981-76, sak 8873/80). Klageren i saken hadde seter ca. to kilometer fra parkeringsarealet og var sameier i områder som lå henholdsvis 0,5 og 1,5 kilometer unna. Ombudsmannen kom til at konsesjonen ville få praktiske virkninger for klagerens seterdrift, slik at hun hadde rettslig klageinteresse.

Rettslig interesse ved allmenningsrettigheter og andre bruksrettigheter er videre behandlet i juridisk teori og rettspraksis. I Backer, Rettslig interesse for søksmål, skjønn og klage, (1984) side 168 heter det:

«Det er sikker rettspraksis for at en kommune kan reise søksmål for å ivareta ferdseinteresser for sine innbyggere eller en del av dem. ... se også Rt. 1928 s. 295 hvor kommunen reiste søksmål for å ivareta interessene til bruksberettigede i en allmenning. ... I de tilfelle som hittil er nevnt, ville også de berettigede ha rettslig interesse hver for seg.»

Rt. 1971 s. 171 gjaldt hvorvidt eier av en privat eiendom som grenset til en innsjø hadde fiskerett i sjøen. Høyesterett kom til at en bygdeallmenning som hadde fiskerett i vannet hadde rettslig interesse i saken:

«I anledning ankemotpartenes påstand om avvisning bemerkes at uansett om Store Åkrevann er undergitt privat eiendomsrett eller er en del av almenningen kan saken – etter rettens mening – ikke bli å avvise, idet bygdeallmenningens styre i begge tilfelle antas å ha rettslig interesse i saken.»

I Rt. 2009 s. 679 uttalte Høyesterett at «[I]agmannsretten bygger altså sin avgjørelse på den rettslige forståelse at det kan foreligge rettslig interesse i søksmål om allemannsretter der spørsmålet saken gjelder, har 'klar og direkte betydning' for saksøkerens 'økonomiske virksomhet'. Også dette er riktig lovtolkning.»

Hvorvidt det foreligger rettslig klageinteresse må altså avgjøres etter en konkret vurdering. Utgangspunktet for vurderingen er om den som klager berøres av vedtaket. Terskelen er ikke høy. Som hovedregel vil det være tilstrekkelig at vedtaket har betydning for klagerens rettigheter, slik at vedkommende har en viss interesse i å få medhold. At det foreligger rettslig klageinteresse er likevel ikke det samme som at klageren vil vinne frem. Det betyr kun at vedkommende har rett til å få saken prøvet.

2. Nærmere om Fylkesmannen vurdering

Både i vedtaket og svaret på undersøkelsene herfra kom Fylkesmannen til at landbruksveien vil berøre klagerens beiterett. Fylkesmannen skrev at området har høy bonitet og gir godt beite, og at veien vil redusere beitearealet. Videre pekte Fylkesmannen på at veien vil føre til enklere tilgang til området for blant annet motorkjøretøy, og at dette vil kunne forstyrre beitedyrene.

Slik saken er opplyst hit, er ombudsmannen enig i at veien vil berøre klageren, både ved at beitearealet reduseres, men også ved at veien gir økt tilgang til området for blant annet motorkjøretøy. I så fall er dette alene et sterkt holdepunkt for at vilkårene for rettslig klageinteresse er til stede. Klagebehandlingen kan videre resultere i at veien ikke godkjennes eller at vilkåret for bruk av den skjerpes. Begge utfallene vil, slik saken er opplyst hit, berøre beiteretten. Dette trekker i retning av at klageren har en tilknytning til saken som innebærer at han har krav på å få vedtaket klagebehandlet.

Fylkesmannen har imidlertid konkludert med at virkningene for klageren ikke er tilstrekkelige. I svaret viste Fylkesmannen til at veien kun beslaglegger 0,026 prosent av det samlede beitearealet, samt at det er satt som vilkår at veien skal stenges med bom slik at motorisert tilgang til området begrenses. Ifølge Fylkesmannen er virkningene derfor ikke av en slik art og styrke at det er rimelig å gi klageren rettskrav på å få vedtaket overprøvd.

Det vanskelig å se at disse momentene er utslagsgivende i spørsmålet om rettslig klageinteresse, all den tid Fylkesmannen allerede har kommet til at vedtaket vil få virkninger for klageren. Avgjørende for rettslig klageinteresse er som nevnt at vedtaket berører klageren, noe det her synes å være på det rene at vedtaket gjør. De ytterligere virkningene av veien og hvor sterkt den griper inn i klagerens beiterett vil da primært være et spørsmål som gjelder sakens realitet, altså hvorvidt kommunens vedtak skal omgjøres eller stadfestes ved en eventuell klagebehandling.

Ombudsmannen er dessuten usikker på om det kan være avgjørende at veien kun beslaglegger 0,026 prosent av arealet. Beite strekker seg vanligvis over store områder. Enkeltiltak vil derfor nesten alltid oppta kun en liten andel. Flere mindre tiltak samlet kan imidlertid utgjøre et ikke ubetydelig inngrep i beiteretten og til og med uthule den helt. Også dette taler for at den berettigede har rettslig klagerett i de enkelte sakene.

Konklusjon

Etter dette er ombudsmannen kommet til at det er begrunnet tvil om saken kunne avvises på grunn av manglende rettslig klageinteresse, jf. sivilombudsmannsloven § 10. Ombudsmannen viser til at det synes uomtvistet at veien vil berøre klagerens beiterett ved å redusere beitearealet og ved at ferdseilen på veien vil gi økt tilgang til området, noe som kan forstyrre beitedyrene.

Ombudsmannen ber Fylkesmannen vurdere saken på nytt og holde ombudsmannen orientert om den nye behandlingen innen **14. august 2020**.

15.6.2020 (2019/4519)

