



NORGES HØYESTERETT

Den 8. oktober 2018 avsa Høyesterett dom i

HR-2018-1907-A, (sak nr. 18-048256SIV-HRET), sivil sak, anke over dom:

Staten v/Forsvarsdepartementet

(Regjeringsadvokaten
v/advokat Marius Kjelstrup Emberland)

mot

Blom Fiskeoppdrett AS

(advokat Johan Henrik Peter Rand Garmann
– til prøve)

S T E M M E G I V N I N G :

- (1) Dommer **Ringnes**: Blom Fiskeoppdrett AS driver fiskeoppdrettsvirksomhet innenfor et militært forbudsområde. Spørsmålet i saken er om sikkerhetsloven § 18 a gir hjemmel til å forby eller begrense denne virksomheten.
- (2) Blom Fiskeoppdrett AS (Blom) har siden 1995 drevet fiskeoppdrett i Laksevika i Herdlefjorden i Meland kommune. Virksomheten skjer i henhold til tillatelse etter akvakulturloven og annen reguleringslovgivning.
- (3) På Heggerneset, som ligger på den andre siden av Herdlefjorden, har Forsvaret et anlegg for måling av støy fra undervannsbåter og skip. Målestasjonen har vært i drift siden 1994. I en skriftlig forklaring for Høyesterett har Sjef Sjøforsvaret, admiral Nils Andreas Stensønes, forklart dette om virksomheten ved målestasjonen:

"Heggerneset er en akustisk målestasjon som måler dynamiske og statiske signaturer (radiert støy) på Forsvarets fartøy. Det norske, tyske og nederlandske forsvar gjennomfører støymålinger av sine ubåter og overflatefartøy på Heggerneset. Dette i den hensikt å få kontroll med og kontrollere at den akustiske signaturen på både ubåter og overflatefartøy er av den kvalitet som NATO og de respektive nasjonene har satt krav til. At fartøyene har korrekt signatur er av høyeste viktighet for å unngå minesprengninger av akustiske miner, å bli detektert av fiendtlige faste, mobile og fartøysbaserte sensorsystemer. Denne kunnskapen er av avgjørende betydning for at både nasjonale og våre NATO alliertes fartøyer og ubåter skal ha militær effekt. Heggerneset vil også være

en viktig installasjon i forbindelse med Norges ubåtsamarbeid med Tyskland med dertil anskaffelse av nye ubåter.

Den militær teknologiske utvikling går videre i retning av vesentlig stillere ubåter og fartøyer. Evnen til å holde kontroll på og korrigere (reduere) egenstøy er derfor stadig viktigere. Støymålinger er derfor viktig for forsvar av Norge og våre allierte. Det kan videre nevnes at anskaffelsen av nye fregatter har en kostnad på over 20 milliarder og nye ubåter på over 30 milliarder. Heggerneset målestasjon er viktig for å få effekt av disse investeringene."

- (4) I tilknytning til målestasjonen er det opprettet et militært forbudsområde, som er regulert av forskrift om militære forbudsområder innen Sjøforsvaret, fastsatt av Forsvarssjefen 31. desember 2016 med hjemmel i lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste – sikkerhetsloven – § 18 a. Jeg omtaler denne forskriften i det følgende som "2016-forskriften". Forskriften avløste forskrift 30. august 2010 ("2010-forskriften"), som var gitt med hjemmel i lov 18. august 1914 nr. 3 om forsvarshemmeligheter.
- (5) Oppdrettsanlegget til Blom ligger innenfor det militære forbudsområdet.
- (6) I januar 2010 søkte Blom om tillatelse til endring og utvidelse av eksisterende anlegg. Forsvaret motsatte seg planene, og Kystverket avsto søknaden 12. mai 2010 med denne begrunnelsen:

"På bakgrunn av innspill fra Forsvaret og den økte sikkerhetsrisiko ytterligere fortøyningsarrangement ut i fjorden vil utgjøre for neddykkede ubåter under fart, finner ikke Kystverket å kunne imøtekomme søknaden om endring og utvidelse av fiskeoppdrettsanlegget ved Laksevika."

- (7) Blom la deretter frem en ny fortøyningsplan, som etter Forsvarets vurdering ikke ville føre til økt sikkerhetsrisiko. Hordaland fylkeskommune ga tillatelse etter akvakulturloven. I vedtaket heter det:

"Dei siste planane for fortøyning av anlegget vart lagt fram for Forsvarsbygg. Til desse utaler Forsvarsbygg at fortøyningane allereie i dag utgjer ein betydeleg sikkerhetsrisiko for neddykka ubåtar, noko som gjev desse mindre fleksibilitet og vanskeleggjer undervassnavigasjon. Forsvaret kan ikkje sjå at den siste fortøyningsplanen vil føre til auka sikkerhetsrisiko utover dagens. Det under føresetnad av at produksjonskapasiteten ikkje vert auka og at endringane av fortøyningane ikkje vil føre til auka aktivitet."

- (8) Ved høringen av utkastet til 2010-forskriften fremholdt Fiskeri- og kystdepartementet at konsekvensene av adgangsforbudet for Bloms fiskeoppdrettsvirksomhet måtte utredes etter utredningsinstruksen. Departementets syn var at virksomheten faller innenfor lokalbefolkningens "daglige og normale virksomhet", som skulle være unntatt fra adgangsforbudet.
- (9) Blom søkte i 2013 om dispensasjon fra kommuneplanens arealdel i sjø for utvidelse av anlegget. Forsvaret fremholdt at tiltaket lå innenfor det militære forbudsområdet og at det ikke var forenlig med Forsvarets aktivitet i området med hensyn til sikkerhet og risiko. Meland kommune avsto søknaden i vedtak 5. desember 2014. I begrunnelsen er det vist til at "her er ei rimeleg stor konflikt mellom Forsvaret sine interesser og Blom Fiskeoppdrett sine interesser i området".

- (10) Etter anmodning fra Blom avga Forsvarsdepartementet 9. juni 2015 en tolkningsuttalelse om hvorvidt 2010-forskriften gir hjemmel til å forby, begrense eller stille vilkår til eksisterende og ellers lovlig næringsvirksomhet. I uttalelsen heter det blant annet:

"Da dagens aktivitet er forstyrrende for formålet med forbudsområdet, kan det reises spørsmål ved om aktiviteten i dag kan anses å være i strid med daglig og normal aktivitet i forskriftens forstand. Forskriften må som nevnt tolkes i lys av formålet med opprettelsen av forbudsområdet. Etter FDs oppfatning, kan Blom derfor i beste fall høres med at den 'daglige og normale aktiviteten' knytter seg til dagens aktivitetsnivå, og da innenfor det samme området som Blom holder til i dag. Etter dette vil da enhver økning av aktivitet som er utenfor det disponerte området og innenfor forbudsområde, ikke lenger være forenlig med dagens aktivitet. Forsvaret har dermed anledning til å nekte Bloms personell adgang til området, og derav også i realiteten en utvidelse inn i forbudsområdet. En rett til å nekte utvidelse av en virksomhet innenfor et forbudsområde fremgår ikke direkte av ordlyden, men må anses som en naturlig fortolkning av regelverket.

Det foreligger dermed en hjemmel til å forby Blom tilgang til området, i det minste det som er utenfor det området som i dag disponeres av Blom."

- (11) Blom har etter dette søkt om å få flytte anlegget til et sted utenfor forbudsområdet. Fylkesmannen har imidlertid nektet dispensasjon fra kommuneplanens arealdel, fordi området ikke er regulert til akvakultur og eventuell etablering på nytt sted bør skje ved planendring, og ikke ved dispensasjon.
- (12) Blom reiste søksmål for Nordhordland tingrett 4. mai 2016. Det ble krevd fastsettelsesdom for at sikkerhetsloven § 18 a ikke gir hjemmel til å forby Blom å drive eksisterende oppdrettsvirksomhet i Laksevika og å foreta endringer eller utvidelser av virksomheten, samt å forby tilkomst til anlegget for selskapet, dets ansatte eller andre med tilknytning til virksomheten.
- (13) Ved Bergen tingretts dom 13. februar 2017 ble staten frifunnet og tilkjent sakskostnader med 58 533 kroner.
- (14) Tingretten la avgjørende vekt på at fiskeoppdrettsvirksomheten er i strid med de hensynene som begrunner forbudsområdet, og at det derved foreligger hjemmel for forbud etter sikkerhetsloven § 18 a.
- (15) Blom anket dommen til Gulating lagmannsrett, som 30. januar 2018 avsa dom med slik domsslutning:

- "1. Lov om førebyggende sikkerhetsteneste § 18 a gjev ikkje heimel til å forby Blom Fiskeoppdrett AS å drive eksisterande oppdrettsverksemd i Laksevika.**
- 2. Lov om førebyggande sikkerheitsteneste § 18 a gjev ikkje heimel til å forby Blom Fiskeoppdrett AS å endre eller utvide eksisterande verksemd i Laksevika.**
- 3. Lov om førebyggande sikkerheitsteneste § 18 a gjev ikkje heimel til å forby Blom Fiskeoppdrett AS og tilsette eller andre med tilknytning til verksemda i Laksevika, tilkomst til lokaliteten eller å pålegge dei same å fråvike oppdrettsanlegget i Laksevika.**
- 4. Staten ved Forsvarsdepartementet vert dømt til å betale Blom Fiskeoppdrett sine kostnadar for lagmannsretten med kr 166 323 – kronereitthundreogsekstisekstusentrehundreogtjuetre- innan 2 – to – veker rekna frå kunngjering av dommen.**

5. Staten ved Forsvarsdepartementet vert dømt til å betale Blom Fiskeoppdrett AS sine kostnader for tingretten med kr 255 245 – kronertohundreogfemtifemtusentohundreogførtifem – innan 2 – to – veker rekna frå kunngjering av dommen."

- (16) Lagmannsretten viste til at forarbeidene ikke behandler spørsmålet om hvilke konsekvenser et forbudsområde skal ha for eksisterende virksomhet, og at lovhjemmelen ikke var klar nok, hensett til forbudets inngripende karakter. Lagmannsretten kom videre til at Blom har rettslig interesse i å få avgjort kravene i påstanden.
- (17) Staten ved Forsvarsdepartementet har anket dommen til Høyesterett. Anken gjelder rettsanvendelsen og bevisbedømmelsen.
- (18) Den ankende part – *staten ved Forsvarsdepartementet* – har i hovedsak gjort gjeldende:
- (19) Punkt 2 og 3 i Bloms påstand, som tilsvarende lagmannsrettens domsslutning punkt 2 og 3, må avvises på grunn av manglende rettslig interesse, jf. tvisteloven § 1-3.
- (20) Ved tolkningen av § 18 a må det tas utgangspunkt i at klarhetskravet etter Grunnloven § 113 er relativt og ikke særlig strengt på dette området. Det dreier seg om et ikke-integritetskrenkende vedtak overfor næringsvirksomhet. Det er normalt tilstrekkelig at myndighetsutøvelsen ligger innenfor rammene av ordlyden i hjemmelsloven. Videre følger det av praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen at det på området for rikets sikkerhet ikke stilles detaljerte krav til lovens spesifisering av hva som rammes.
- (21) Adgangsforbudet, slik det er fastlagt i 2016-forskriften, omfattes av ordlyden i § 18 a. Kravet til "forsvarshensyn" er klart oppfylt. Det følger av lovens kriterium "adgang til" at de deler av Bloms virksomhet som rammes er å reise inn til anlegget, selv om selve anlegget, slik det er i dag, er tolerert av Forsvaret. Kriteriet "uvedkommende" må tolkes i sammenheng med vilkåret "av forsvarshensyn". Dersom bestemmelsen tolkes slik at alle har fri adgang til området så lenge de har et aktverdig ærend, vil bestemmelsen miste sitt formål. Tillatelsene etter akvakulturloven og annen sektorlovgivning medfører ikke et fritak fra adgangsforbudet etter sikkerhetsloven § 18 a og forskriften.
- (22) Konsekvensene for Blom av en dom i statens favør er at Blom har mulighet til å gå til erstatningssøksmål mot staten på grunn av rådighetsbegrensninger. Staten har gitt erklæring om utsettelse av en eventuell løpende foreldelsesfrist for erstatningskrav.
- (23) Staten ved Forsvarsdepartementet har nedlagt slik påstand:
- "1. Kravene gjengitt i påstandspunkt 2 og 3 avvises.**
 - 2. Staten v/Forsvarsdepartementet frifinnes.**
 - 3. Staten v/Forsvarsdepartementet tilkjennes sakskostnader for lagmannsretten og Høyesterett."**
- (24) Ankemotparten – *Blom Fiskeoppdrett AS* – har i hovedsak gjort gjeldende:
- (25) Det er ikke grunnlag for avvisning av påstandens punkt 2 og 3.

- (26) Paragraf 18 a gir ikke hjemmel til å gripe inn med forbud eller påbud overfor virksomhet som er tillatt i medhold av annen lov og som ikke er sikkerhetstruende. Blom kan drive sin virksomhet, og endre og utvide den, uten hinder av adgangsforbudet, og det er Blom alene som bestemmer hvilke personer som skal ha tilkomst til anlegget.
- (27) Statens forståelse av § 18 a har hverken støtte i ordlyden, forarbeidene, lovens formål eller lovens system.
- (28) Ved tolkningen av § 18 a må det tas i betraktning at overtredelse er straffesanksjonert. Straffeformålet var også et sentralt motiv for § 1 i 1914-loven om forsvarshemmeligheter, som dagens regler kan tilbakeføres til. Dette tilsier at det skal utvises stor forsiktighet med å la bestemmelsen ramme virksomhet som ikke omfattes av ordlyden.
- (29) En naturlig tolkning av formuleringen "adgang til" utelukker virksomheter som var etablert og godkjent da forbudsområdet ble fastsatt. Lovforarbeidene er helt tause med hensyn til konsekvensene for igangværende virksomhet. Utredningsinstruksen gir pålegg om utredning av en lovs virkninger, og det har formodningen mot seg at lovgiver skal ha ment å gi en slik vidtrekkende kompetanse til Forsvaret uten nærmere drøftelse i forarbeidene.
- (30) Sikkerhetsloven § 5 a gir Kongen hjemmel til å gripe inn mot eksisterende virksomhet og treffe vedtak om å hindre en planlagt eller pågående aktivitet. Systemhensyn tilsier at § 18 a ikke kan tolkes slik staten hevder.
- (31) Videre er Blom ikke "uvedkommende" i lovens forstand. 2010-forskriften fastsatte at daglig og normal virksomhet kunne foregå innenfor forbudsområdet, og dette var i tråd med fast forskriftspraksis. Fiskeri- og kystdepartementet mente at Bloms virksomhet falt innenfor den normale og daglige virksomheten i forbudsområdet. 2016-forskriftens strengere regulering er ikke forenlig med lovhjemmelen og ble til etter at tvisten mellom partene var oppstått.
- (32) Blom er enig i at hensynet til ubåtvåpenets stridsevne og Norges totalforsvarsevne, samt beskyttelsen av resultatdata fra utførte målinger, omfattes av kriteriet "forsvarshensyn". Dette er imidlertid ikke tilstrekkelig til å oppfylle lovens vilkår. Det må kreves en sikkerhetstruende virksomhet, jf. sikkerhetsloven § 3 nr. 1 jf. § 1. "Forsvarshensyn" kan bare begrunne forbud så langt det dreier seg om å avverge risiko for tilsiktede, viljestyrte handlinger mot rikets sikkerhet. I vår sak er Forsvarets innvendinger mot virksomheten knyttet til forankringer, fortøyninger og støy. Dette er ikke sikkerhetstrusler. Det foreligger heller ingen konkret sikkerhetstrussel knyttet til at ansatte og andre med tilknytning til Bloms virksomhet får tilkomst til anlegget.
- (33) Blom Fiskeoppdrett AS har nedlagt slik påstand:
- "1. Anken forkastes.**
 - 2. Blom Fiskeoppdrett AS tilkjennes sakskostnader for Høyesterett."**
- (34) *Mitt syn på saken:*
- (35) Rammen for tvisten er de tre kravene som Blom har fremsatt i påstanden for tingretten:

- "1. Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste § 18 a gir ikke hjemmel til å forby Blom Fiskeoppdrett AS å drive eksisterende oppdrettsvirksomhet i Laksevika.
- 2. Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste § 18 a gir ikke hjemmel til å forby Blom Fiskeoppdrett AS å endre eller utvide eksisterende virksomhet i Laksevika.
- 3. Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste § 18 a gir ikke hjemmel til å forby Blom Fiskeoppdrett AS, dets ansatte eller andre med tilknytning til virksomheten i Laksevika, tilkomst til lokaliteten eller å pålegge de samme å fravike oppdrettsanlegget i Laksevika."

(36) Jeg vurderer først statens anførsel om at punkt 2 og 3 i Bloms påstand må *avvises*.

(37) Kravene til søksmålgjenstand og rettslig interesse følger av tvisteloven § 1-3:

- "(1) Det kan reises sak for domstolene om rettskrav.
- (2) Den som reiser saken, må påvise et reelt behov for å få kravet avgjort i forhold til saksøkte. Dette avgjøres ut fra en samlet vurdering av kravets aktualitet og partenes tilknytning til det."

(38) Bloms krav er at staten mangler offentligrettslig kompetanse. Dette er "rettskrav" etter første ledd, jf. Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) side 364 og Skoghøy, *Tvisteløsning 3*, utgave 2017, side 385–386.

(39) Etter andre ledd må det foreligge et "reelt behov" for å få avgjort kravet. For vår sak er uttalelsen i Rt-2008-873 avsnitt 23 relevant. Det heter her:

"Saksøkeren må således ha en aktuell interesse i søksmålet, dvs. at avgjørelsen må være av aktuell betydning og det må foreligge en reell rettsuvisshet. Når søksmålgjenstanden er et offentligrettslig kompetanseforhold, vil det normalt kreves at kompetansen ikke har vært benyttet, eller at forholdet ligger slik an at det er aktuelt å benytte kompetansen igjen, jf. Skoghøy, *Tvistemål, 2*, utgave side 316."

(40) På bakgrunn av statens standpunkt til hjemmelsspørsmålet, slik det har kommet til uttrykk ved behandlingen av Bloms søknader og i Forsvarsdepartementets uttalelse, foreligger det en reell rettsusikkerhet mellom partene, jf. Rt-1998-300.

(41) Det er så spørsmål om Blom har en aktuell interesse i få avgjort saken. Daglig leder i Blom, Øyvind Blom, uttaler i sin skriftlige forklaring for Høyesterett at "[d]riften kan ikke fortsette uten en modernisering og oppgradering. Så lenge dette ikke skjer blir det i praksis til slutt sånn at anlegget må avvikles". Det fremgår videre av hans forklaring at modernisering vil medføre at anlegget må utvides.

(42) I lys av at Forsvaret tidligere har motsatt seg selskapets søknader om utvidelse – i 2010 og 2014 – kan det etter mitt syn være liten tvil om at Forsvaret også vil påberope forbudet i forskriften med hjemmel i sikkerhetsloven § 18 a ved nye søknader. Aktualitetskravet etter § 1-3 er følgelig oppfylt for *punkt 2 i påstanden*.

(43) Jeg forstår *punkt 3 i påstanden* slik at Blom ønsker dom for at blant annet personer som skal utføre arbeid for selskapet, både egne ansatte og leverandører, skal ha adgang til anlegget. Dette tilfredsstiller tilknytningskravet i § 1-3, jf. ordene "i forhold til saksøkte".

Tilgang på personell er videre en forutsetning for virksomheten, og også av denne grunn er aktualitetskravet oppfylt.

- (44) Min konklusjon er at Blom har rettslig interesse i å få dom for punkt 2 og 3 i påstanden.
- (45) Jeg tilføyer at fordi forskriftshjemmelen her er benyttet, kan det reises spørsmål om domsslutningen i tilfelle må utformes annerledes enn påstanden, se Skoghøy, *Tvisteløsning*, 3. utgave 2017, side 430. For meg er det ikke nødvendig å gå nærmere inn på dette.
- (46) Jeg går etter dette over til å vurdere *realiteten i saken* og ser først på *2016-forskriften*.
- (47) Formålet etter § 1 er "å legge forholdene til rette for en effektiv utførelse av kontroll med ferdsel i og omkring forsvarsviktige installasjoner og områder". Paragraf 3 nr. 2 setter forbud mot adgang til området for uvedkommende, samt dykking, ankring, sjømåling, fiske og bruk av trål og bunnredskaper, "med mindre annet fremgår direkte av § 4". Etter § 4 nr. 11 er det tillatt for fartøy "å følge naturlig seilingsled gjennom området. Ved militær aktivitet må fartøy stoppe på anrop og rette seg etter gitte anvisninger". Paragraf 2 definerer "uvedkommende" som:
- "... enhver person som ikke har fått tillatelse fra Sjef Forsvarets Operative Hovedkvarter etter § 3 nr. 4 til å ferdes og utøve virksomhet i forbudsområdet. Dette gjelder ikke for ansatte i Forsvarsdepartementet eller underliggende etater som i kraft av sin stilling har behov for tilgang til forbudsområdet."**
- (48) Forskriften fastsetter et vidtgående adgangsforbud overfor "enhver" som ikke har fått særlig tillatelse fra Forsvaret. Dersom *forskriften* er bestemmende, må det etter mitt syn legges til grunn at trafikk til, fra og på Bloms fiskeoppdrettsanlegg er forbudt dersom trafikken ikke følger naturlig seilingsled eller Forsvaret har gitt tillatelse. Dermed vil også nåværende og fremtidig virksomhet ved anlegget være forbudt i den grad den er avhengig av at personell har tilgang.
- (49) En forvaltningsmyndighet kan imidlertid ikke uten lovhjemmel definere sin egen forskriftskompetanse, jf. HR-2017-625-A avsnitt 44. Ved fullmaktslovgivning på forvaltningsrettens område gir Grunnloven § 113 uttrykk for det grunnleggende prinsipp at myndighetshandlinger og myndighetsbeslutninger skal være forankret i folkeflertallets vilje, jf. Dok. nr. 16 (2011–2012) side 248. Den utøvende makt kan med andre ord ikke gå lenger i sin maktbruk overfor borgerne enn det fullmaktene fra lovgiver gir uttrykk for, jf. Rt-2014-1105 avsnitt 26.
- (50) Det avgjørende i saken er derfor hvilke grenser *fullmaktsbestemmelsen i sikkerhetsloven § 18 a* setter for forvaltningens – Forsvarsjefens – kompetanse til å fastsette adgangsforbud som rammer virksomhet i forbudsområdet.
- (51) Om tolkningsnormen etter Grunnloven § 113 uttaler førstvoterende i Rt-2014-1281 avsnitt 48 at lovens ordlyd må stå sentralt. Hun fremhever videre at "tolkningstvil må løses ut fra hva som er best i samsvar med en avveining av samtlige rettskildefaktorer og som sikrer tilstrekkelig klarhet og forutsigbarhet for borgerne". De kvalitative krav til lovhjemmelen innebærer at loven må være tilgjengelig og så presis som forholdene tillater, se HR-2016-2017-A avsnitt 58 med videre henvisning til Rt-2014-1105.

(52) Paragraf 18 a har overskriften "[a]dgang til steder og områder" og lyder slik:

"Kongen kan av forsvarshensyn forby uvedkommende adgang til

- a) **forsvarsbygg og -anlegg hvor gjenstander av interesse for rikets forsvar fremstilles, istandsettes eller oppbevares,**
- b) **bestemt angivne områder, og**
- c) **å overvære militære øvelser eller forsøk."**

(53) I saken her er det alternativet i bokstav b – "bestemt angivne områder" – som er aktuell.

(54) Bestemmelsen har sin opprinnelse i lov om forsvarshemmeligheter 1914 § 1, og ordlyden er – i modernisert språkdrakt – den samme. Begrunnelsen for fullmaktsbestemmelsen i § 1 var at straffelovens bestemmelser til beskyttelse av rikets sikkerhet ikke ble ansett "tilstrækkelig til at betrygge riket mot den systematiske spionering, som i nutiden drives særlig fra en del av stormagternes side", se Ot.prp. nr. 48 (1914) side 1. Lovkomiteen, som avgav sin innstilling 21. juni 1914, uttaler på side 24:

"Skal vi ha haab om at verge os mot spionagen, maa vi gjøre alt det, som gjøres kan, for at hindre, at uvedkommende idethele faar adgang til vore forsvarshemmeligheter. Er hemmeligheten først kommet til uvedkommendes kundskap, er det meget vanskelig at hindre, at den uforvarende blir røbet til nogen, som misbruger den."

(55) Komiteen viser til den engelske lovgivning, som "har gaat meget langt i at stænge uvedkommende adgangen til steder, hvor militære hemmeligheder kan opdages. Det gjælder at stanse spionen, før han har naadd sit maal, ellers er det ofte for sent". I motivene til § 1 heter det så:

"Vi foreslaar derfor en bestemmelse om straf for at overtræde et av Kongen eller efter hans bemyndigelse utstedt forbud mot adgang til fæstningsverker, krigsskibe, havner, signalstationer eller bygninger og anlæg, hvor gjenstande av interesse for rikets forsvar fremstilles, istandsættes eller opbevares; videre til andre omraader, naaar de er bestemt angivne, eller til at overvære militære øvelser eller forsøk."

...

Som foran nævnt har vi allerede en generel regel i straffelovens § 353 om straf for den, som betræder et omraade, hvortil øvrigheten har forbudt uvedkommende adgang. Men denne bestemmelse er av flere grunde ikke tilstrækkelig. Den gir ikke myndighetene den fornødne lovhjemmel til at utstede forbud, som er bindende i alle anvendelser; den rammer kun det at betræde et bestemt omraade, og straffen er for liten til repression mot spionage. Den bestemmelse, som her foreslaaes, er formulert saaledes, at den ogsaa rammer den, som med luftfartøier søker ind over forbudte omraader; herom vil man desuten foreslaa en særlig bestemmelse i utkastet til lov om luftfærdsel."

(56) Fullmaktsbestemmelsen i § 1 ble fulgt opp ved forskrift 6. november 1914 om "forbud for uvedkommende mot adgang til visse områder mv. på grunn av forsvarshensyn". Forskriften er fortsatt i kraft. Kommanderende general (admiral) er gitt myndighet til å fastsette "i nærheten av befæstninger og hvor det ellers findes nødvendig av hensyn til landets forsvar bestemte omraader, hvor det er forbudt uvedkommende at færdes". Adgang kan tillates "hvor det kan skje uten skade for forsvarets interesser" og "betydelige økonomiske eller andre berettigede hensyn måtte gjøre en sådan tillatelse ønskelig".

(57) Sikkerhetsloven, som trådte i kraft 1. juli 2001, opphevet ikke 1914-loven. I Straffelovkommisjonens delutredning VIII, NOU 2003: 18 Rikets sikkerhet ble det anbefalt å oppheve loven. Begrunnelsen var at fordi straffebestemmelsene ikke samsvarte

godt med de prinsipper som nå legges til grunn ved avgjørelse av hva som bør kriminaliseres. Utvalget mente imidlertid at det var et "åpenbart behov" for fullmaktsbestemmelsen i § 1, jf. utredningen side 122:

"Etter fullmaktsbestemmelsen i § 1 kan Kongen eller den han bemyndiger av forsvarshensyn forby uvedkommende adgang til nærmere angitte områder og til å overvære militære øvelser eller forsøk. Det er åpenbart behov for en slik fullmaktsbestemmelse, og utvalget foreslår at den videreføres i lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste i kapittel 5 om objektsikkerhet som nytt § 17 tredje ledd:

Kongen gir bestemmelser om fastsettelse av forbudte områder og de restriksjoner som der skal gjelde."

- (58) Utvalgets forslag ble fulgt opp i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008). På side 152 uttaler Justisdepartementet:

"Utvalget finner at det åpenbart fortsatt er behov for en bestemmelse som gir adgang til å utelukke uvedkommende fra bestemte områder og anlegg, og foreslår at bestemmelser med et tilsvarende innhold inntas i sikkerhetsloven 20. mars 1998 nr. 10.

...

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om og begrunnelse for å oppheve lov 18. august 1914 nr. 3 om forsvarshemmeligheter i sin helhet. Departementet har i samråd med Forsvarsdepartementet vurdert utvalgets forslag om å ta inn i sikkerhetsloven § 17 nytt tredje ledd en bestemmelse som gir Kongen mulighet til å gi bestemmelser om fastsettelse av forbudte områder og de restriksjoner som der skal gjelde, samt å endre definisjonen i § 3 nr. 18. Departementet har kommet til at endringen lovteknisk bør følges opp på en annen måte enn det utvalget foreslår. En slik forskriftshjemmel passer ikke godt inn i sikkerhetsloven § 17 fordi 'forbudte områder' favner videre enn behovet for å beskytte skjermingsverdige objekter. Legaldefinisjonen av 'skjermingsverdige objekter' omfatter 'eiendom' generelt, men er lite dekkende for sjøområder. Departementet går i stedet inn for å videreføre § 1 i lov om forsvarshemmeligheter i en ny bestemmelse i sikkerhetsloven § 18 a, slik at bestemmelsen på nærmere vilkår gir mulighet til å forby adgang til blant annet forsvarsbygg og -anlegg, bestemt angitte områder og å overvære militære øvelser eller forsøk. I tillegg er det behov for å justere overskriften til kapittel 5 og endre § 31 slik at den setter straff for overtredelse av forbud etter § 18 a."

- (59) Paragraf 18 a ble vedtatt 19. juni 2015 og trådte i kraft 1. oktober samme år, samtidig med ikrafttreddelsen av straffeloven 2005.
- (60) Stortinget har vedtatt en ny sikkerhetslov – lov 1. juni 2018 nr. 24 om nasjonal sikkerhet, som ennå ikke er trådt i kraft. I den nye loven vil § 18 a bli avløst av § 7-5, som er gitt denne ordlyden:

"Kongen kan av hensyn til forsvar, sikkerhet og beredskap gi forskrift om eller fatte enkeltvedtak om at personer nektes

- a) adgang til eller opphold i nærheten av militære områder
- b) adgang til eller opphold i nærheten av bestemt angitte steder eller områder
- c) adgang til å overvære militære øvelser eller forsøk, militære operasjoner eller annen militær aktivitet."

- (61) Det fremgår av forarbeidene – Prop. 153 L (2016–2017) side 183 – at bestemmelsen i hovedsak viderefører § 18 a. En språklig endring i den nye loven er at "uvedkommende" er erstattet av ordet "personer". Denne endringen er ikke omtalt i proposisjonen, men det uttales generelt at lovteksten er gitt en modernisert språkdrakt og at endringene ikke er ment "å gjøre store realitetsendringer i dagens rettsstilstand på området".
- (62) På bakgrunn av denne gjennomgangen av lovens forarbeider og den nye sikkerhetsloven § 7-5, går jeg over til å redegjøre for mitt syn på tolkningen av § 18 a og den konkrete anvendelsen av bestemmelsen i saken her:
- (63) Språklig omfatter ordene "*forby ... adgang til*" et forbud mot å komme inn i forbudsområdet. En naturlig forståelse av ordlyden er at også midlertidig og permanent opphold i området kan forbys. Formuleringen gir i seg selv ikke grunnlag for å skille mellom aktiviteter som er knyttet til virksomhet som var etablert før eller etter at forbudsområdet ble fastsatt. Etter mitt syn kan det ikke, med grunnlag i denne formuleringen, oppstilles noen avgrensning mot virksomhet som er lovlig etablert i medhold av annen reguleringslovgivning. Jeg viser i denne sammenheng også til at sikkerhetsloven er en sektorovergripende lov.
- (64) Etter en fra det mer til det mindre-betraktning må fullmakten også omfatte det å fastsette restriksjoner på aktiviteter i området, for eksempel – slik det er bestemt i 2016-forskriften – forbud mot ankring og dykking.
- (65) *Rammene for forskriftskompetansen* følger etter dette av uttrykkene "forsvarshensyn" og "uvedkommende".
- (66) Jeg ser først på hva som ligger i kriteriet "*forsvarshensyn*".
- (67) Da § 1 i 1914-loven ble vedtatt, omtrent samtidig med utbruddet av første verdenskrig, var det vernet mot tradisjonell spionasje som sto i forgrunnen. Dette er like viktig i vår tid, men også andre interesser som er knyttet til Forsvarets virksomhet omfattes av lovens begrep "forsvarshensyn". Forarbeidenes understrekning av at det er et "åpenbart behov" for fullmaktsbestemmelsen underbygger dette. Etter mitt syn er hensynet til å utvikle og sikre Forsvarets materielle og operative evne sentrale momenter. I denne sammenheng vil også sikkerhet for Forsvarets personell være relevant. Jeg kommer tilbake til den konkrete betydningen av disse momentene i relasjon til Bloms virksomhet.
- (68) Blom har vist til sikkerhetsloven § 1, som sier at formålet med loven er å "legge forholdene til rette for effektivt å kunne motvirke trusler mot rikets selvstendighet og sikkerhet og andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser". Med utgangspunkt i denne bestemmelsen anføres det at det må foreligge en sikkerhetstruende virksomhet for at adgangsforsbudet kan gjøres gjeldende, jf. sikkerhetsloven § 3 nr. 1 og 2, som knytter begrepet "forebyggende sikkerhetstjeneste" til forberedelse til, forsøk på og gjennomføring av spionasje, sabotasje eller terrorhandlinger.
- (69) Jeg er ikke enig i dette. Begrepet "forsvarshensyn" benyttes ikke andre steder i loven, og bestemmelsens forhistorie og forarbeider viser at fullmaktsbestemmelsen er ment å stå på egne ben. Slik jeg forstår forarbeidene til 1914-loven, var begrunnelsen for fullmaktsbestemmelsen nettopp at det ikke var tilstrekkelig med forbud som rettet seg mot mer konkrete sikkerhetstrusler.

- (70) Det er for Høyesterett fremlagt skriftlige forklaringer fra Leder Ubåt Sjefskurs, Ole Steinsland og sikkerhetsleder ved Forsvarsmateriell, Jan Børre Skredderberget Eriksen. På bakgrunn av disse forklaringene legger jeg til grunn at konsekvensene for Sjøforsvarets operative evne kan bli store og at det alvorlig kan skade Norges og alliertes sikkerhet, dersom informasjon om fartøyenes akustiske signaturer blir kjent for uvedkommende. Eriksen uttaler at hvis en motstander får tilgang til denne informasjonen, kan det medføre "markant tap av evne til overlevelse i en konflikt".
- (71) Han opplyser videre at det foreligger dokumentasjon på at aktivitetene rundt Heggerneset har vært mål for fremmed etterretning.
- (72) Steinsland har forklart seg om hvilke problemer oppdrettsanlegget til Blom medfører for Forsvarets arbeid med støy måling. Jeg finner grunn til å gjengi hans forklaring:

"Utfordringene går ut på at Bloms drift skaper støy i vannet som påvirker målingene. Denne støyen knyttes til støy fra anleggets forankringer, pumper, maskiner samt det biologiske livet i anlegget. Det er også støy knyttet til trafikk til og fra anlegget. I noen tilfeller påvirker den i den grad at målinger ikke er gjennomførbare da støynivået er for høyt fra Bloms anlegg, slik at målinger må avbrytes. I noen tilfeller påvirker støyen i den grad at måleresultatene blir feilaktige, da det er utfordrende å avgjøre hva som er støy fra fartøyet som blir målt og Bloms anlegg. Her er vi avhengige av en dialog mellom Forsvaret og Blom i god tid før eventuelle planlagte målinger, slik at målingene ikke finner sted samtidig som støyende aktivitet fra Blom.

En svakhet med denne ordningen er at Forsvaret i god tid er nødt til å tilkjenne ovenfor eksterne når det planlegges å gjennomføre målinger. Dette øker muligheten for at denne informasjonen kan komme på avveie og benyttes til å iverksette innsamling av sensitive data som er forbundet med støy måling. Det er også noen utfordringer knyttet til navigasjonssikkerhet, da det er noe uklart hvor i vannvolumet forankringene til Bloms anlegg er lokalisert. Da neddykkede undervannsbåter ikke har den samme presisjonen i sin navigasjon som det for eksempel overflatefartøyer opplever ved bruk av GPS, er vi derfor nødt til å ta ekstra nøye hensyn til usikkerheter som kan medføre sammenstøt.

Oppdrettsanleggets plassering i dag gjør oss etter min mening, med våre navigasjonssensorer, i stand til å håndtere denne usikkerheten på en forsvarlig måte. Hvordan dette påvirker de andre nasjonenes brukere av anlegget, kan jeg ikke uttale meg om, da jeg ikke har nok kjennskap til deres navigasjonssystemer og rutiner for neddykket navigasjon."

- (73) På spørsmål om hvilke utfordringer en eventuell utvidelse av Bloms anlegg kan ha for kvaliteten på målingene, svarer han:

"Dersom en utvidelse av anlegget medfører en økning i anleggets geografiske utstrekning, vil dette kunne medføre en økt risiko for sammenstøt mellom ubåt og anlegget. Dersom en utvidelse medfører økt trafikk, vil det kunne medføre en økt risiko for sammenstøt mellom ubåt og fartøyer knyttet til anlegget. Dersom utvidelse av anlegget medfører et økt støybilde fra anlegget, vil det kunne vanskeliggjøre måling av våre ubåter da støynivået i området blir for høyt. Dersom utvidelse av anlegget medfører økt trafikk innenfor området, vil det ytterligere vanskeliggjøre arbeidet med å skjerme den sensitive informasjonen med målingene fra å havne i hendene til uvedkommende."

- (74) I tilslutning til dette viser jeg videre til Eriksens forklaring:

"Eksisterende drift er en utfordring ved at Blom må informeres i forkant for å sikre at driften støyer minst mulig. Slik varsling gjennomføres på mail eller mobiltelefon og vil

**være en indikator til fremmed etterretning om at en måling skal gjennomføres og når.
... En utvidelse/økning i produksjonen antas å medføre økt aktivitet både når det gjelder
mating og vedlikehold, risiko med dagens løsning vil øke tilsvarende som økt aktivitet."**

- (75) Jeg oppsummerer:
- (76) Det er, for det første, en generell sikkerhetsrisiko knyttet til personers tilgang til oppdrettsanlegget. Hvis Blom selv kan bestemme hvem som skal ha adgang – hva enten det er ansatte eller leverandører – øker dette risikoen for at fremmed etterretning kan få tilgang til de opplysningene Blom får fra Forsvaret om når målingene gjennomføres. Problemstillingen aktualiseres særlig ved den økte aktiviteten som vil følge med modernisering og utvidelser av anlegget.
- (77) For det andre påvirker støy fra anlegget målingene og kan føre til feilaktige eller upålitelige resultater. Dette kommer i konflikt med hensynet til Forsvarets operative evne.
- (78) For det tredje medfører anlegget en risiko for skade på Forsvarets undervannsbåter.
- (79) Det er etter mitt syn klart at virksomheten ved Bloms oppdrettsanlegg kommer i konflikt med hensynet til Forsvaret. Særlig gjelder det ved endringer og utvidelser av anlegget.
- (80) Dette leder meg over til spørsmålet om hva som forstås med lovens begrep "*uvedkommende*". Rent språklig siktes det til noen som ikke har noe berettiget ærend på stedet.
- (81) Forarbeidene går ikke nærmere inn på hva man hadde i tankene med å benytte dette uttrykket i loven. Men det er nærliggende å forstå forarbeidene til 1914-loven slik at det der tenkes på fysiske personer som ikke i kraft av sin stilling skal ha tilgang til forsvarshemmeligheter. Disse falt da innenfor kretsen av "*uvedkommende*".
- (82) Begrepet "*uvedkommende*" er videreført uendret i sikkerhetsloven, og den forståelsen som jeg har utledet av forarbeidene til 1914-loven må anses også å komme til uttrykk i den nye sikkerhetsloven § 7-5, hvor ordet "*uvedkommende*" er erstattet med "personer", uten at det med det er tilsiktet noen vesentlig endring av gjeldende rett.
- (83) Denne vide forståelsen av "*uvedkommende*" gir god mening i relasjon til adgang til forsvarsbygg og -anlegg og militære øvelser, jf. § 18 a bokstav a og c. Når det er tale om forbudsområder – som i saken her – hvor allmennheten har fri ferdsel og kan ha etablert seg med eiendom og virksomhet, må det imidlertid gjøres avgrensninger. Någjeldende og tidligere forskrifter baserer seg i denne sammenheng på en funksjonell tilnærming. Således kan fartøy følge naturlig seilingsled gjennom området, men må stoppe på anrop og rette seg etter gitte anvisninger. I 2010-forskriften var videre "*uvedkommende*" definert som "enhver person som utfører virksomhet som ikke er forenlig med den daglige og normale aktivitet i området".
- (84) Fellesnevneren er, slik jeg oppfatter det, at en person er "*uvedkommende*" i lovens forstand hvis hans bevegelser og aktivitet, som ellers eventuelt ville vært lovlig i kraft av eiendomsrett, allemannsrett eller tillatelse etter reguleringslovgivningen, kan komme i konflikt med hensynet til Forsvaret. Avgrensningen her må nødvendigvis være grovmasket, og jeg antar dette er bakgrunnen for at både 1914-forskriften og 2016-forskriften er basert på en dispensasjonsordning.

- (85) Denne forståelsen av begrepet "uvedkommende" er i samsvar med lovgivers formål med fullmaktsbestemmelsen, som jeg har redegjort for, og følger også av at "uvedkommende" må tolkes i lys av "forsvarshensyn".
- (86) Det ligger i det jeg nå har sagt at § 18 a gir hjemmel til å nekte personer adgang til Bloms fiskeoppdrettsanlegg, jf. *punkt 3 i Bloms påstand*. Ettersom drift, endringer og utvidelser av anlegget er uløselig knyttet til de som arbeider på anlegget, må dette innebære at fullmakten i § 18 a også vil dekke de aktiviteter som er angitt i *punkt 1 og 2 i Bloms påstand*.
- (87) Konsekvensene for Blom er betydelige, slik det fremgår av forklaringen fra selskapets representant. Selskapet er avhengig av å modernisere og utvide anlegget for å drive videre, og en dom i statens favør må derfor antas å føre til at virksomheten må nedlegge eller flytte. Jeg legger til at saken her ikke gjelder spørsmålet om et eventuelt offentligrettslig erstatningsansvar for rådighetsbegrensninger.
- (88) Spørsmålet er da om § 18 a gir hjemmel for adgangsforbud med så inngripende virkninger.
- (89) Forarbeidene behandler ikke problemstillingen knyttet til igangværende virksomhet som ligger innenfor et forbudsområde, og det er ikke grunnlag for å si at Stortinget har overveiet denne siden av lovbestemmelsen. I lys av legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113, som jeg har redegjort for, kan dette tale for at § 18 a må tolkes innskrenkende. Jeg ser at det kan anføres gode argumenter for dette synet. Men etter min oppfatning veier det tyngre at lovens ordlyd er vid og at den tolkning som Blom tar til orde for, fører til resultater som er uforenlig med lovgivers formål med fullmaktsbestemmelsen. Jeg finner det vanskelig å konkludere med en innskrenkende tolkning som innebærer at det i forbudsområdet kan drives aktivitet som er i konflikt med de hensyn som § 18 a skal beskytte.
- (90) Blom har vist til sikkerhetsloven § 5 a, som gir Kongen i statsråd hjemmel til å hindre en planlagt eller pågående aktivitet som kan medføre en ikke ubetydelig risiko for at sikkerhetstruende virksomhet blir etablert eller gjennomført.
- (91) Etter mitt syn kan det ikke trekkes slutninger fra denne bestemmelsen til tolkningsspørsmålet i vår sak. Jeg viser til at det følger av ordlyden og forarbeidene, jf. Prop. 97 L (2015–2016) side 19 følgende, at inngrepshjemmelen i § 5 a andre ledd er ment for andre situasjoner enn den som saken her gjelder.
- (92) Jeg er etter dette kommet til at sikkerhetsloven § 18 a gir tilstrekkelig hjemmel til å forby de aktiviteter som er dekket av Bloms krav. Staten må da frifinnes.
- (93) Saken har reist uavklarte rettsspørsmål og har budt på tvil. Etter mitt syn bør sakskostnader ikke tilkjennes for noen instans, jf. tvisteloven § 20-2 tredje ledd bokstav a.
- (94) Jeg stemmer for denne

D O M :

1. Staten ved Forsvarsdepartementet frifinnes.
2. Sakskostnader tilkjennes ikke for noen instans.

- (95) Dommer **Bårdsen:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende, dommer Ringnes.
- (96) Dommer **Webster:** Likeså.
- (97) Dommer **Falch:** Likeså.
- (98) Dommer **Matningsdal:** Jeg er kommet til et delvis annet resultat enn førstvoterende.
- (99) Jeg er enig med førstvoterende i at det ikke er grunnlag for avvisning av påstanden punkt 2 og 3 og tiltrer hans begrunnelse for det.
- (100) Videre er jeg enig med ham i at statens anke måtte tas til følge dersom man utelukkende legger 2016-forskriften til grunn.
- (101) Min dissens er begrunnet i at sikkerhetsloven § 18 a etter min mening ikke gir Forsvaret så vidtrekkende fullmakter som 2016-forskriften bygger på. Dette begrunner jeg i at legalitetsprinsippet, som siden 2014 er grunnlovfestet i Grunnloven § 113, må tillegges større konsekvenser for Forsvarets kompetanse enn førstvoterende legger til grunn.
- (102) Legalitetsprinsippet aktualiserer to hovedproblemstillinger: Den ene problemstillingen, og som oftest oppstår i praksis, er om inngrepet har tilstrekkelig dekning i lovens ordlyd. På strafferettens område har dette kravet siden 1814 vært grunnlovfestet i Grunnloven § 96, og det siste tiåret har Høyesterett skjerpet kravet til lovhjemmel for at et forhold skal være straffbart. Det har ikke vært ansett avgjørende hva lovgiverintensjonen var dersom den ikke har kommet til uttrykk i lovens ordlyd med tilstrekkelig presisjon, jf. blant annet Rt-2014-238 avsnitt 24.
- (103) Den andre hovedproblemstillingen har sammenheng med at kjernen i legalitetsprinsippet, sett fra et forfatningsrettslig synspunkt, er den eksklusive kompetansen det gir Stortinget til å gi hjemmel for inngrep i borgernes rettssfære. Dette har en vesentlig konsekvens som professor Eckhoff fremhever i en artikkel om legalitetsprinsippet som er publisert i Tidsskrift for Rettsvitenskap 1963 side 225–285. Her uttaler han på side 231:

"Forvaltningsorganene er – og må nødvendigvis være – spesialiserte og formålsorienterte. De har hver sine særlige oppgaver å vareta – helsevesen, prisregulering, skatteinnfordring osv. Til dette trenges tjenestemenn med faglig spesialisering og med evne til å konsentrere seg om vedkommende forvaltningsgrens spesielle målsettinger. Men disse egenskaper parres ofte med en viss ensidighet. Folk får lett en tendens til å anse de interesser som de selv er satt til å fremme, og hvor de har skaffet seg spesialkunnskaper, for å være særlig betydningsfulle, og til å undervurdere vekten av motstridende hensyn. Både Stortinget og domstolene er mer uspesialiserte organer og tjener derfor som nyttige motvekter mot tendensene til nidkjerhet og ensidighet i forvaltningen. ... Legalitetsprinsippet og domstolskontrollen gir m.a.o. den

enkelte borger mulighet for å forhindre at de tiltak det dreier seg om, settes i verk uten at Stortinget tar standpunkt til dem."

- (104) Det er samme grunnsynspunkt som kommer til uttrykk når Menneskerettighetsutvalget i Dokument 16 (2011–2012) på side 248 uttaler at "det er gjennom lovgivning at myndighetsbeslutninger og myndighetshandlinger er forankret i folkeflertallets vilje".
- (105) At Stortinget har lovgivningskompetansen må også ha konsekvenser for hvilke konkrete tiltak en fullmaktslov gir hjemmel for. Eller som førstvoterende uttaler i Rt-2014-1105 avsnitt 26: "Den utøvende makt kan ikke gå lenger i sin maktbruk overfor borgerne enn det fullmaktene fra lovgiver gir grunnlag for." Det er dermed ikke *i seg selv* tilstrekkelig at et konkret inngrep dekkes av fullmaktslovens ordlyd dersom det er fjernt fra hva Stortinget ble forespeilet under lovgivningsprosessen. Dette innebærer selvsagt ikke, slik jeg ser det, at det konkrete inngrepet må være direkte omtalt i forarbeidene. Men det må ikke være for fjernt i forhold til hva som var mulig for Stortinget å forutse.
- (106) Da den aktuelle lovbestemmelsen ble foreslått, ble den plassert mellom bestemmelser om å kunne forby uvedkommende adgang til forsvarsanlegg mv., jf. bokstav a, samt en bestemmelse om å kunne nedlegge forbud mot å overvære militære øvelser, jf. bokstav c. Dette er geografisk klart avgrensede områder hvor behovet for å kunne nedlegge forbud er selvinnløsende. Når bestemmelsen dessuten ble begrunnet i hensynet til å kunne motvirke spionasje, tilsa dette, sammenholdt med plasseringen, at det ikke var et særlig geografisk vidtrekkende forbud bokstav b tok sikte på.
- (107) Etter vedtakelsen i 1914 har bestemmelsen nå stått uendret i over 100 år uten at Stortinget gjennom fremlagte lovforslag har hatt foranledning for å vurdere hvilke konkrete forbud den gir hjemmel for. Rett nok ble det i NOU 2003: 18, som det fremgår av førstvoterendes votum, uttalt at det var et "åpenbart behov" for bestemmelsen – noe departementet var enig i. Drøftelsen var imidlertid av rent lovteknisk karakter ved at spørsmålet utelukkende var hvor bestemmelsen skulle plasseres, og ikke hvilke inngrep den skulle gi hjemmel for. Det var altså bestemmelsens *eksistens* og ikke dens *nærmere innhold* man var opptatt av.
- (108) I perioden etter at lov om forsvarshemmeligheter ble vedtatt i 1914 har det skjedd en omfattende utvikling i og endring av samfunnet. Dette illustreres dels ved den tekniske utviklingen som har funnet sted, som blant annet de avanserte målesystemene i vår sak gir en god illustrasjon på. Samtidig har det skjedd en omfattende utvikling i næringslivet og reguleringslovgivningen – noe som også vår sak illustrerer.
- (109) Dermed har det oppstått omfattende konfliktmuligheter mellom Forsvarets interesser på den ene siden og lovlig næringsliv på den andre siden. Jeg har ikke problemer med å se Forsvarets behov for å kunne gjennomføre sine målinger mest mulig uforstyrret og behovet for i minst mulig utstrekning å måtte forhåndsvarsle målingene. På den annen side er det tale om et lovlig etablert fiskeoppdrettsanlegg som hadde vært i drift i ca. 15 år da det aktuelle forbudsområdet ble opprettet.
- (110) Hvilke inngrep sikkerhetsloven § 18 a gir hjemmel for må tolkes mot denne bakgrunn. Etter loven kan Forsvaret forby "uvedkommende adgang" til området. Et anlegg som sådan kan ikke forbys. De praktiske konsekvensene av at Bloms personell eventuelt nektes adgang til anlegget er imidlertid at et lovlig etablert anlegg må avvikles. De overordnede avveiningene av slike konsekvenser har ikke Stortinget på noe tidspunkt hatt foranledning for å foreta. På grunnlag av mine generelle betraktninger foran, har jeg etter dette kommet

til at statens anke ikke kan tas til følge med én reservasjon: Etter min mening må Forsvaret med hjemmel i § 18 a kunne begrense aktivitetene, og dermed tilgangen av personer, når målinger finner sted – noe jeg forstår normalt foregår nattetid.

(111) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

1. Staten ved Forsvarsdepartementet frifinnes.
2. Sakskostnader tilkjennes ikke for noen instans.

Riktig utskrift bekreftes: