

Maktfordeling og kontroll innen arealforvaltningen

En juridisk og statsvitenskapelig utredning på oppdrag fra
WWF Verdens naturfond, Birdlife Norge, Forum for utvikling og miljø,
Framtiden i våre hender, Naturvernforbundet, Sabima og Spire.



Utarbeidet av

Holth & Winge og Gro Sandkjær Hanssen

Juni 2023

HOLTH & WINGE

OSLOMET

Innhold

Sammendrag	3
1 Innledning.....	6
2. Hvem bestemmer hva i naturforvaltningen?.....	8
2.1 Innledning – den fragmenterte og sektoriserte naturforvaltningen	8
2.2 Forvaltningsorganer som aktivt kan verne naturmangfoldet mot inngrep	9
2.3 Myndigheter som kan treffe vedtak til skade for naturmangfoldet	12
3. Særlig om myndighetsutøvelse etter plan- og bygningsloven.....	13
3.1 Innledning.....	13
3.2 Plan- og bygningsloven som en felles arena for beslutninger om arealbruk	14
3.3 Er det lokale selvstyre en trussel mot naturmangfoldet?	15
3.4 Bør det regionale plannivået styrkes?	17
3.5 Bør ansvaret for plandelen tilbakeføres til Klima- og miljødepartementet?	18
4. Kontroll i naturforvaltningen	22
4.1 Innledning.....	22
4.2 En kort oversikt over kontrollmulighetene	23
4.3 Kontroll gjennom klage og innsigelse	24
4.3.1 Innledning.....	24
4.3.2 Statsforvalteren som klageinstans.....	24
4.3.3 Innsigelsesmyndigheten i kommunale arealplanprosesser.....	25
4.4 Kontroll utenfor forvaltningen.....	26
4.4.1 Domstolskontroll	26
4.4.2 Sivilombudet.....	27
4.4.3 Riksrevisjonen.....	28
4.4.4 Stortinget	29
4.5 Styrker og svakheter ved dagens kontrollsystemer	30
4.5.1 Kontroll i forvaltningen	30
4.5.2 Domstolskontroll	30
4.5.3 Sivilombudet.....	31
4.5.4 Riksrevisjonen.....	31
4.6 Bør det opprettes et særskilt kontrollorgan i naturforvaltningen?	32
4.7 Forslag til endringer innen dagens kontrollsystemer	33

Sammendrag

I denne utredningen foretas det en analyse og vurdering av de mest sentrale beslutningssystemene og de viktigste kontrollmekanismene innen arealforvaltningen. Utredningen utgjør et supplerende perspektiv til en større juridisk utredning som har undersøkt juridiske virkemidler for å sikre at Naturavtalens mål og forpliktelser etterleveres i praksis.

Utredningen viser at arealforvaltningen er fragmentert og sektorisert. Det er en rekke forvaltningsorganer på ulike beslutningsnivåer som er gitt myndighet til å treffe vedtak av betydning for arealbruken, og dermed er med på å bestemme i hvilken grad naturmangfoldet skal ivaretas. Tilstanden kan beskrives som en kamp om arealene, hvor naturhensyn ofte nedprioriteres til fordel for utbygging- og næringsinteresser. Kampen om arealene er i stor grad en kamp mellom myndigheter innenfor forskjellige sektorer og beslutningsnivåer. Naturtap er som oftest en bieffekt av tiltak som vedtas av de enkelte myndighetene. Forvaltningsorganene blir som oftest bare målt på oppfyllelse av sektormål, og har derfor få insentiv til å vekte naturhensyn høyt. De enkelte beslutningene som treffes fører til en bitvis nedbygging av natur, og oppleves ikke isolert sett som store inngrep. Selv om naturmangfoldet vinner enkelte slag, taper naturmangfoldet kampen over tid til fordel for utbyggingsinteresser og andre arealkrevende næringsinteresser. Det er sumeffekten av alle tiltak over tid som utgjør den store belastningen på økosystemer og naturverdier. For at denne utviklingen skal snu, må det skje endringer – både i loven og når det gjelder maktfordelingen og kontrollmulighetene i forvaltningen. I lys av Naturavtalen er det derfor grunn til å rette et kritisk blikk på dagens organisering, maktfordeling og kontrollmuligheter innen arealforvaltningen.

Hvordan er myndigheten fordelt?

Utredningen viser hvilke forvaltningsorganer som er gitt myndighet til å treffe vedtak som innebærer at naturområder beskyttes mot arealinngrep. Her har Klima- og miljødepartementet (KLD) en sentral rolle som ansvarlig departement for en rekke lover som gir virkemidler for å ivareta miljøhensyn. Utredningen viser imidlertid at systemet er innrettet slik at KLD står overfor vanskelige avveininger i naturforvaltningen, ved at andre departementer kan legge press på utfallet i de saker hvor næring står mot natur. Som en del av regjeringsapparatet må KLD undertiden treffe beslutninger som går på akkord med de miljøpolitiske mål, og som også innebærer at Miljødirektoratets beslutninger overprøves. Dette kan bidra til å svekke tilliten til KLD som det overordnet myndighet for klima- og miljøforvaltningen. Dersom lovgivningen i større grad satt skranker for hvor omfattende naturskader som kan aksepteres, ville KLD og andre miljøvernmyndigheter gis mindre handlingsrom til å treffe beslutninger som innebærer at natur må vike for utbygging- og næringsinteresser. De mest konfliktfylte sakene, hvor natur står mot andre samfunnsmessige hensyn, ville slik sett gå fra utelukkende å være et spørsmål om politiske prioriteringer, til også å bli et spørsmål om rettslig handlingsrom. Dette ville gi KLD og andre miljøvernmyndigheter større tyngde og legitimitet som i arealforvaltningen. Her trekkes også en linje til den juridiske utredningen, som kommer med forslag til endringer i blant annet naturmangfoldloven.

Utredningen viser videre at det er mange forvaltningsorganer som er gitt myndighet til å treffe vedtak som innebærer arealbruksendringer. Det fragmenterte forvaltnings- og beslutningssystemet skaper utfordringer med hensyn til å sikre at forslag om ny eller endret arealbruk skjer på grunnlag av helhetlige vurderinger, hvor hensynet til naturmangfoldet utgjør en viktig premis for avgjørelsene som tas. Slik det også påpekes i den juridiske utredningen, bør det foretas en gjennomgang av all sektorlovgivning med tanke på å sikre at naturhensynet synliggjøres. Dette vil være en direkte oppfølging av Naturavtalens delmål 14 om at hensynet til naturen skal integreres på tvers av alle sektorer og beslutningsnivåer.

Plan- og bygningsloven som beslutningssystem

Selv om det finnes en rekke sektormyndigheter som treffer beslutninger om arealbruk etter forskjellige sektorlover, er det plan- og bygningsloven som har størst betydning for hvordan arealene forvaltes. Dermed er det også beslutninger som treffes i medhold av plan- og bygningsloven som langt på vei avgjør hvilken retning vi går innen naturforvaltningen. Det er særlig kommunenes rolle som her har betydning. Kommunene er gitt vide fullmakter til å treffe beslutninger om arealbruk. Ved å vedta kommuneplanens arealdel og treffe vedtak om reguleringsplaner, fastsettes rettslig bindende krav til hva slags arealbruk som er, og ikke er, tillatt. Utredningen tar opp fire sentrale spørsmål knyttet til om myndighetsfordeling etter plan- og bygningsloven og kommer med anbefalinger til mulige endringer:

- For det første diskuteres koblingene mellom sektorlovene og plansystemet. Her viser utredningen at det ulike koblingsmodeller i dagens regelverk, og at enkelte sektorer driver sin virksomhet utenfor plansystemet. Dette svekker muligheten for en helhetlig arealforvaltning og dermed ivaretagelse av naturmangfoldet. Lovgiver bør rydde opp i de til dels inkonsekvente koblingsmodellene. Vår anbefaling er at det vedtas en ny bestemmelse i plan- og bygningsloven med en lik og felles kobling til alle sektorlover, slik at intensjonen om planlegging som den felles arena for beslutninger om arealbruk blir operasjonalisert i praksis.
- For det andre stiller utredningen spørsmål ved om et sterkt lokalt selvstyre er en trussel mot naturmangfoldet. Utredningen viser at et vidt kommunalt handlingsrom kan være positivt for muligheten til å målene i Naturavtalen, ved at det gir kommunene mulighet for en rask omstilling til en mer naturvennlig forvaltning. Samtidig fremheves enkelte forutsetninger for at dette skal skje. Kommunene må blant annet ha kunnskap om lovens virkemidler for å ivareta naturmangfold, noe som blant annet kan oppnås ved å synliggjøre naturhensynet i plan- og bygningslovens bestemmelser. Videre må kommunene ha vilje til å bruke handlingsrommet. Dette krever på sin side at kommunene kan få større fordeler ved å treffe beslutninger som ivaretar naturmangfoldet, noe som nødvendiggjør nye, økonomiske virkemidler. Det er også avgjørende med effektive kontrollmekanismer som sikrer at kommuner holder seg innenfor det rettslige handlingsrommet.
- For det tredje diskuteres om regionale planmyndigheter bør få en tydeligere rolle innen naturforvaltningen. Utredningen viser til de muligheter som ligger i å konkretisere fylkeskommunenes planoppgaver, og gjøre regional planlegging til en premissleverandør for kunnskap om naturverdier.

- Til slutt tar utredningen stilling til om lovens plandel bør tilbakeføres til Klima- og miljødepartementet. Utredningen viser at dette vil kunne ha betydning for ivaretagelsen av naturmangfoldet, særlig ved at KLD da blir overordnet myndighet i innsigelsessaker.

Kontrollmuligheter

Utredningens siste del gjør rede for og vurderer kontrollmulighetene innenfor arealforvaltningen. Her vises det til at det finnes flere kontrollinstanser som kan bidra til at forvaltningsvedtak blir gjenstand for overprøving og kontroll. Det er imidlertid svakheter knyttet til samtlige kontrollsystemet. Vi anser det som spesielt alvorlig at domstolskontroll er svært kostbart for de som bringer en sak til retten, noe som trolig er i strid med Århuskonvensjonens krav til en effektiv, rettferdig og rimelig kontroll. Vi tar også stilling til om det bør opprettes et nytt og uavhengig kontrollorgan i norsk miljørett. Etter vår vurdering vil dette kreve omfattende utredninger og så store omstruktureringer av de etablerte systemer, at det vil være langt mer effektivt å gjøre endringer i dagens systemer. Vi foreslår derfor følgende endringer innenfor dagens kontrollregimer:

Klage og innsigelse:

- Reglene om innsigelse bør skille mellom innsigelse på faglig/politisk grunnlag og innsigelse på rettslig grunnlag. Slike innsigelser bør følge ulike prosesser.
- Oppsettende virkning ved klage i miljø saker bør være hovedregelen. Det er unntak fra dette som må begrunnes særskilt.

Domstolskontroll:

- Domstolsprøving av forvaltningen må sikres i større grad enn det som er tilfelle i dag, og prosessene må forenkles og effektiviseres.
- Hovedregel bør være skriftlig behandling i saker som knytter seg til domstolskontroll med vedtak truffet av forvaltningen, for å sikre fortgang, samt enklere og billigere rettsprosess.
- Et utvalg av dommere i tingretten og lagmannsretten bør behandle kontroll av forvaltningssaker i perioder (eksempelvis fire år), for å sikre økt kompetanse innen de særlige rettsspørsmål som gjør seg gjeldende ved overprøving av forvaltningens vedtak.

Sivilombudet:

- Sivilombudets rolle i kontrollen med vedtak i miljø saker bør tydeliggjøres og forsterkes.

Riksrevisjonen:

- Riksrevisjonens rolle som kontrollorgan i arealforvaltningen generelt, og klima- og naturforvaltningen spesielt, bør komme tydeligere til uttrykk i lov om Riksrevisjonen.
- Riksrevisjonen bør rutinemessig, gjennom undersøkelser eksempelvis hvert femte år, rapportere på nasjonal måloppnåelse knyttet oppfyllelse av klimaavtaler og

Naturavtalen. Dette kan komme til uttrykk som en forventning fra Stortinget, alternativt som en plikt i loven om Riksrevisjonen.

- Anbefalinger fra Riksrevisjonens administrasjon med hensyn til områder for forvaltningsrevisjon bør gjøres offentlig.

Stortinget:

- Det bør foretas en gjennomgang av Stortingets kontroll med regjeringens oppfølging av stortingsvedtak, for å sikre at regjeringen effektivt følger opp vedtak og mål Stortinget setter.

1 Innledning

Denne utredningen foretar en analyse og vurdering av de mest sentrale beslutningssystemene og de viktigste kontrollmekanismene innen arealforvaltningen. Dette som et supplerende perspektiv til en større juridisk utredning som har undersøkt juridiske virkemidler for å sikre at Naturavtalens mål og forpliktelser etterleveres i praksis.¹ Hensikten med denne utredningen, er å gi et innblikk i utfordringer og muligheter når det gjelder hvordan beslutningssystemene er organisert og koordinert, samt hvordan makten er fordelt. I tillegg vil utredningen søke å klarlegge styrker og svakheter når det gjelder muligheten for å utøve kontroll med forvaltningens beslutninger. Til sammen vil utredningene gi et faglig grunnlag til diskusjonene som må tas, når regjeringen nå skal lage en handlingsplan for gjennomføringen av Naturavtalen i Norge.

Arealforvaltningen i Norge kjennetegnes ved at den er fragmentert og sektorisert. Myndigheten til å treffe vedtak av betydning for arealbruken, og dermed også for ivaretagelse av naturmangfoldet, er fordelt mellom ulike sektorer og beslutningsnivåer i forvaltningsapparatet. Utredningen vil vi gi en oversikt over disse forvaltningsorganene, hva slags tiltak og virksomhet de har ansvar for og hvilke lover de utleder sin myndighet fra. Dette vil danne grunnlaget for den videre analysen av maktstrukturene og kontrollregimet innen arealforvaltningen.

Naturavtalens 23 delmål utgjør bakteppet for utredningen. I den juridiske utredningen har vi behandlet utvalgte delmål nærmere med hensyn til analysen av norsk rett. I denne utredningen går vi ikke i like stor grad inn på de enkelte delmålene. Det er imidlertid viktig å fremheve delmål 1 og 14 som særlig relevante for den påfølgende analysen. Mens delmål 1 slår fast at all arealforvaltning skal skje med naturen i sentrum, slår delmål 14 blant annet fast at naturverdier skal forankres på tvers av sektorer og beslutningsnivåer i forvaltningen. De spørsmål utredningen søker å besvare er særlig knyttet til disse delmålene.

Utredningen vil se særskilt på myndighetsutøvelse med hjemmel i plan- og bygningsloven. Årsaken til dette er at det er håndhevelse av denne loven som har størst betydning for i hvilken grad naturmangfoldet ivaretas, siden arealbruk og arealendringer påvirker natur. Plan- og bygningsloven er derfor, slik vi ser det, den viktigste loven for ivaretagelse av natur

¹ Holth & Winge; *Naturavtalens betydning for norsk rett*, mai 2023.

og naturmangfold. Plan- og bygningsloven fordeler myndighet mellom lokalt, regionalt og statlig nivå. Samtidig er det forskjellige regler for hvordan koblingen mellom plan- og bygningsloven og sektorlovene er ivaretatt,² og det er flere sektortiltak som i praksis er mer eller mindre løstrevet fra plansystemet. Et av spørsmålene vi diskuterer, er om maktfordelingen etter dagens lov er hensiktsmessig for å sikre at Naturavtalen etterleves. Herunder vil vi ta opp følgende spørsmål:

- Er koblingen mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen tilstrekkelig for at planlegging fungerer som en felles arena for prosesser og beslutninger knyttet til ny eller endret arealbruk?
- Er et sterkt lokalt selvstyre et hinder for etterlevelse av Naturavtalens forpliktelser?
- Bør fylkeskommunene få en tydeligere og stryket rolle i som planmyndighet innen arealforvaltningen generelt og naturforvaltningen spesielt?
- Bør ansvaret for lovens plandel tilbakeføres til Klima- og miljødepartementet?

Endelig vil utredningen se nærmere på kontroll av forvaltningen. Vi undersøker hvilke kontrollmuligheter dagens lov- og beslutningssystemer gir, herunder hvem som kan overprøve forvaltningen, hva som kan prøves, samt hvor effektiv prøvingen er. Vi vil her ta for oss følgende kontrollmekanismer:

- Statsforvalters klagebehandling av kommunale enkeltvedtak.
- Myndighetenes rett og plikt til å fremme innsigelse til planer.
- Prøving og kontroll utenfor forvaltningen, herunder Sivilombudet, Riksrevisjonen, Stortinget og domstolene.

Vi vil trekke frem styrker og svakheter ved dagens kontrollregimer, med hensyn til hvor tilgjengelig, rimelig og effektiv kontrollen er innen miljøforvaltningen. Vi vil også diskutere behovet for endringer, herunder om det vil være hensiktsmessig med opprettelse av et særskilt, uavhengig organ som kan utføre kontroll med forvaltningens vedtak.

Utredningen skrives med både et juridisk og et statsvitenskapelig utgangspunkt. Dette er profesjoner med nær tilknytning til hverandre, men som samtidig har noe forskjellig inngangsvinkler. Mens rettsvitenskapelige analyser retter et kritisk blikk på gjeldende rett, konsentrerer statsvitenskapelige analyser seg mot organiseringen og maktstrukturene i forvaltningen. Til sammen vil disse to perspektivene gi et mer helhetlig bilde av hvilke utfordringer og muligheter vi står overfor, når det gjelder etterlevelse av Naturavtalens krav her hjemme.

² Winge, N.K. (2018) En felles arena for sektorer og interesser? Kapittel 4 i Hanssen, G.S & N. Aarsæther (2018) *Plan- og bygningsloven 2008 – fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget, s. 57-80., Stokstad, Sigrid, Gro Sandkjær Hanssen, Fredrik Holth, Eivind Junker og Nikolai Winge (2020) *Bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen*. NIBR-rapport 2020:17. Oslo: NIBR.

2. Hvem bestemmer hva i naturforvaltningen?

2.1 Innledning – den fragmenterte og sektoriserede naturforvaltningen

Et kjennetegn ved arealforvaltningen i Norge, er at ansvaret er fordelt mellom en rekke organer på ulike beslutningsnivåer i forvaltningsapparatet. Det fragmenterte og sektoriserede beslutningssystemet er et resultat av en utvikling over mange tiår, hvor det stadig er vedtatt nye lover innenfor avgrensede sektorer, og hvor ansvaret er tildelt forskjellige forvaltningsorganer. Det er også et resultat av maktkamp mellom ulike sektorer og næringsinteresser om hvordan de er representert i ulike myndighetsorganer.

Utover 1970-tallet ble det stilt spørsmål ved om forvaltningen var hensiktsmessig organisert og lovverket tilstrekkelig koordinert. I statsvitenskapen ble tesene om «den segmenterte stat» og «jerntriangler» lansert, og innen rettsvitenskapen ble det rettet kritikk mot den rådende oppfatning om at det eksisterte et spesialitetsprinsipp i forvaltningsretten.³ Det såkalte Ressursutvalget, som ble oppnevnt i 1968, viste at organiseringen og myndighetsfordelingen kunne ha uheldige utslag med hensyn til ivaretagelse av våre felles ressurser:

Dersom det ikke sørges for en vel avveid anvendelse av naturressursene, vil det lett kunne skje skader som ikke lar seg reparere. En rekke lover både av gammel og ny dato er vedtatt med sikte på å regulere disse forhold. Det viser seg imidlertid at det trass i et beskyttende lovverk skjer en stadig tæring på våre ressurser.⁴

Ressursutvalget mente at utfordringene kunne spores tilbake til et stadig mer fragmentert lov- og forvaltningssystem:

En svakhet ved lovverket tør være at de forskjellige lover ikke er tilstrekkelig koordinert og at de ikke alltid har hensiktsmessig sammenheng med det eksisterende forvaltningsapparat. Med den stigende tendens til å vedta nye lover, uten samtidig å vurdere de forvaltningsmessige konsekvenser, er lovverket etter hvert blitt så vidt komplisert at det i seg selv er blitt en hindring for en rasjonell planlegging og ressursutnytting.⁵

Siden den gang er det gjort flere grep for å sikre bedre samordning og koordinering på tvers av forvaltningssektorer og mellom beslutningsnivåer i forvaltningen. Helt sentralt er lovgivers intensjon om at plansystemet i plan- og bygningsloven skal utgjøre den felles arenaen for myndighetenes vurderinger og beslutninger knyttet til arealbruk.

Likevel må man erkjenne at uttalelsene fra Ressursutvalget fremdeles gjør seg gjeldende, med styrke. Det finnes i dag en rekke lover som gir forskjellige forvaltningsorganer myndighet til å treffe vedtak av betydning for arealbruken. Tilstanden er beskrevet som «Regimenes slagmark»⁶ og «Kampen om arealene»⁷, hvor det er pekt på at naturhensyn ofte nedprioriteres på bekostning av utbygging- og næringsinteresser. Det siste ble dokumentert

³ Se Nikolai K. Winge, *Kampen om arealene* (2013) s. 36-51 for en nærmere redegjørelse av denne diskusjonen.

⁴ NOU 1972:1 s. 7.

⁵ NOU 1972:1 s. 82.

⁶ Terje Skjeggedal m.fl., *Regimenes slagmark. Om arealutnytting og forvaltningsregimer i LNF-områder*, 2001.

⁷ Nikolai K. Winge, *Kampen om arealene*, Universitetsforlaget 2013.

av Riksrevisjonen i deres undersøkelse fra 2006 om bærekraftig arealbruk i Norge.⁸ Riksrevisjonens pekte her på at plan- og bygningsloven er den viktigste loven for å sikre en bærekraftig arealforvaltning, og det ble rettet skarp kritikk mot Miljøverndepartementet, som den gang hadde ansvaret for plan- og bygningsloven. Fra konklusjonen kan vi lese:

Undersøkelsen viser at arealstatusen og arealutviklingen i Norge på flere områder ikke ivaretar verdier og prinsipper som Stortinget har vektlagt for å sikre en bærekraftig arealdisponering [...]

I undersøkelsen stilles det spørsmål om Miljøverndepartementet har utviklet tilstrekkelige systemer for å følge opp at utviklingen går i en bærekraftig retning, og om kunnskapen knyttet til utviklingen er tilstrekkelig for å kunne sette inn hensiktsmessige virkemidler på område.

Denne rapporten satte for alvor naturforvaltningen på den politiske agendaen her hjemme. Siden den gang har det skjedd endringer i både lovverket og i ansvarsfordelingen i forvaltningsapparatet. I tillegg har vi ny kunnskap om naturverdier og det er inngått nye internasjonale avtaler innen klima- og naturforvaltning. Samtidig er det lite som tyder på at den faktiske utviklingen endrer seg. Stadig kan man lese rapporter om at norsk natur bygges ned bit-for-bit, og at det stadig gis tillatelse til naturinngrep i områder som anses som svært verdifulle for naturmangfoldet. Det er derfor grunn til å se nærmere på hvordan forvaltningen er organisert, og stille spørsmål ved om det er sider av dagens maktfordeling innen arealforvaltningen som kan motvirke at Naturavtalens krav kan oppnås her hjemme.

Som et grunnlag for denne diskusjonen vil vi i det følgende gjøre rede for hvilke forvaltningsorganer som kan treffe vedtak av betydning for naturmangfoldet – i positiv og negativ forstand.

2.2 Forvaltningsorganer som aktivt kan verne naturmangfoldet mot inngrep

La oss først se på hvilke forvaltningsorganer som er gitt myndighet til å treffe vedtak som kan bidra til å ivareta naturmangfoldet, samt hvilke lover disse utleder myndighet fra.⁹

Klima- og miljødepartementet (KLD) har det overordnede ansvaret for miljøforvaltningen. KLD har i skrivende stund ansvar for 21 lover, hvor de mest sentrale i vår sammenheng er:¹⁰

- Naturmangfoldloven
- Forurensningsloven
- Friluftsløven
- Kulturminneløven
- Markaløven
- Motorferdselsloven
- Miljøinformasjonsloven

⁸ Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealbruk, dokument nr. 3:11 (2006–2007).

⁹ Denne delen av utredningen bør leses i sammenheng med rapporten; *Hvem har makt i norsk klimapolitikk?* FNI-rapport nr. 2, 2023 Lars H. Gulbrandsen og Øyvind Nystad Handberg (red.). Her belyses blant annet miljømyndighetenes avmakt overfor andre sektorer, med hovedvekt på petroleumssektoren.

¹⁰ I tillegg er KLD overordnet myndighet etter konsekvensutredningsforskriften.

- Naturoppsynsloven
- Klimaloven
- Svalbardmiljøloven

Det er tale om lover med nokså forskjellig virkeområde. En fellesnevner er likevel at lovene har ivaretagelse av miljøhensyn som hovedformål. Det er naturmangfoldloven som er KLDs fremste styringsmiddel for å sikre at naturmangfoldet beskyttes mot arealinngrep. Den juridiske utredningen har vist at naturmangfoldloven inneholder en rekke virkemidler som *kan* bidra til etterlevelse av Naturavtalens delmål, men at systemet er sårbart da bruk av virkemidlene krever politisk vilje til å ta virkemidlene i bruk.¹¹

Som departement er KLD avhengig av å samordne sine beslutninger med det øvrige statsapparatet, slik at bruk av rettslige virkemidler for å ivareta naturmangfold i praksis vil skje i samråd med øvrige departementene. Det samme gjelder de tilfeller hvor KLD er gitt hjemmel til å gi tillatelse til naturinngrep, f.eks. ved dispensasjon fra vern eller endring av verneforskrifter. Dette er beslutninger hvor departementet ofte må ta hensyn til andre departementers interesser, selv om dette innebærer at naturhensyn må vike. I slike tilfeller vil likevel KLD bli part i saken dersom det reises søksmål for domstolene om gyldigheten av vedtaket. Dermed får man den noe paradoksale situasjonen at KLD må forsvare utbyggings- og inngrepshensyn i domstolene, slik som ved søksmål knyttet til utbygging i naturreservater, utslippstillatelser, fjorddeponier og ulvefelling. Dette kan bidra til å svekke tilliten til KLD som overordnet myndighet innenfor klima- og miljøforvaltningen.

I et rettspolitisk perspektiv kan det argumenteres for at lovgivningen bør gi KLD et tydeligere ansvar for å sikre at arealforvaltningen skjer med tilstrekkelig hensyntagen til naturmangfoldet. Dette kan blant annet skje ved å endre dagens miljøpolitiske målsetninger til rettslig, bindende krav. Gjennom lovsatte krav, som for eksempel miljøkvalitetsnormer for arter og økosystemer og krav om 30 prosent vern og 30 prosent restaurering, vil KLD i mindre grad kunne treffe vedtak som innebærer at naturmangfoldet nedprioriteres til fordel for andre departementers sektorinteresser.¹² Med dette kunne KLD (og andre miljøvernmyndigheter) vist til at de ikke har hjemmel til å tillate et planlagt naturinngrep, uansett hvor viktig dette er for andre departementer og deres respektive sektorinteresser.

Miljødirektoratet er underlagt KLD, og er gitt ansvar for å håndheve en rekke av lovene og forskriftene som hører inn under departementet. Sentralt i vår sammenheng er Miljødirektoratets rolle ved opprettelsen av nye verneområder, samt å være klageinstans på vedtak om dispensasjon fra områdevern. Ettersom Miljødirektoratet er underlagt KLD, kan departementet instruere direktoratet – både generelt med hensyn til hvilke oppgaver som skal utføres og prioriteres, og i den enkelte sak hvor direktoratet har vedtakskompetanse. I praksis er nok departementet varsom med å instruere Miljødirektoratet i enkeltsaker, og i alle tilfeller når det gjelder direktoratets konkrete rettsanvendelse. Dermed kan Miljødirektoratet treffe vedtak som går på akkord med regjeringens interesser, noe vi har sett i både ulvefellingssaker og i saker som gjelder dispensasjon fra naturreservater. Det finnes

¹¹ Se nærmere om dette i den juridiske utredningen kapittel 3.

¹² Den juridiske utredningen kommer med flere forslag til lovendringer som vil i større grad forplikte miljømyndighetene til å sikre naturmangfoldet, se kapittel 3.7.

imidlertid flere eksempler på at KLD overprøver direktoratets beslutninger, og likevel tillater naturinngrepet. Forklaringen ligger i at mens direktoratet har et klart og avgrenset ansvarsområde, må KLD i større grad ta hensyn til regjeringens samlede politikk. Slike situasjoner kan imidlertid unngås ved å fastsette lovsatte skranker for hvor omfattende naturinngrep som kan tillates.

Statsforvalter er statens representant i fylkene, og har en viktig rolle som miljøforvalter. Statsforvalterne er noe ulikt organisert, men de fleste har en egen miljøvernavdeling, som blant annet er gitt myndighet til å foreslå verneområder etter naturmangfoldloven. I tillegg har Statsforvalter en sentral rolle som klageorgan for de fleste beslutninger truffet av kommunene i medhold av plan- og bygningsloven. Statsforvalters viktigste kontrollmiddel er likevel adgangen til å fremme innsigelse til planer som er i strid med regionale eller nasjonale interesser. Vi kommer tilbake til innsigelse senere i utredningen.

Fylkeskommunene har få hjemler som gir mulighet til å fastsette rettslig bindende krav til arealforvaltningen. Et unntak er plan- og bygningsloven § 8-5 som gir fylkeskommunene rett til å vedta en regional planbestemmelse. Dette virkemiddelet er imidlertid lite brukt i praksis. Fylkeskommunene kan imidlertid vedta regionale planer, som gir retningslinjer for kommunenes og sektormyndighetens beslutninger om arealforvaltning. I punkt 3.4 nedenfor diskuterer vi om det er behov for å gi fylkeskommunene en tydeligere rolle i arealforvaltningen. Fylkeskommunene har også mulighet til å fremme innsigelse til kommunale planer, dersom de ikke er i tråd med regionale planer. Dette er et virkemiddel som er mer brukt, men som ikke alltid fører til at kommunale planer endres.¹³

Kommunene er gjennom plan- og bygningsloven gitt utstrakt myndighet til å treffe vedtak om arealbruk, og har dermed også en rolle som miljøvernmyndighet. Gjennom vedtak av rettslig bindende arealplaner, avgjør kommunene langt på vei hvor det skal bygges og hvilke arealer som skal beskyttes mot inngrep. Plan- og bygningsloven gir kommunene vide fullmakter til å avgjøre politisk hvordan arealene skal, og ikke skal, brukes. Noe forenklet kan man si at veien frem til et planvedtak er styrt av rettsregler, mens selve beslutningen beror på et planfaglig og politisk skjønn. Dette innebærer at dagens lovverk gir kommunene vidt handlingsrom til å treffe beslutninger som innebærer at naturmangfoldet ivaretas, men hvorvidt, og i hvilken utstrekning, dette skjer vil i all hovedsak bero på lokalpolitisk vilje. Selv om kommunene skal følge opp regionale og nasjonale føringer, er de ikke rettslig forpliktet til å følge nasjonalt tallfestede mål om å redusere naturtap, tilsvarende det jordvernmålet i nasjonal jordvernstrategi.¹⁴ Dette reiser spørsmålet om det er behov for endringer i rettsreglene som innebærer at kommunene i større grad blir pålagt å ivareta naturmangfoldet. Dette er et av spørsmålene som er diskutert i den juridiske utredningen.¹⁵

¹³ CIVITAS, OsloMet, CICERO (2022) Evaluering av Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.

¹⁴ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/oppdater-t-jordvernstrategi-og-forsterket-jordvernmal/id2962865/> (31.5.2023).

¹⁵ Den juridiske utredningen kommer med en rekke forslag til endringer i plan- og bygningsloven for å styrke hensynet til naturmangfoldet, se kapittel 4.6.

Nedenfor, i punkt 3.3, diskuterer vi om det sterke, lokale selvstyret innen arealforvaltningen er en trussel mot naturmangfoldet.

2.3 Myndigheter som kan treffe vedtak til skade for naturmangfoldet

Bildet er langt mer sammensatt når det gjelder forvaltningsorganer som kan treffe vedtak om arealbruksendringer. Vi går ikke i detalj i de ulike forvaltningsorganenes myndighetsoppgaver her, men gir en skjematisk oversikt over de forvaltningssystemet:

Forvaltningsorgan	Hjemmelsgrunnlag	Tiltak
Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Statsforvalter, kommuner	Plan- og bygningsloven	De fleste utbyggingstiltak og arealbruksendringer som ikke hører inn under særskilte sektorlover
Landbruks- og matdepartementet, landbruksdirektoratet	Skogbruksloven, landbruksveiforskriften	Skogbruksforvaltning, herunder skjøtsel og hogst. Bygging av landbruksveier, herunder skogsbilveier.
	Jordlova	Jordbruksforvaltning, herunder nydyrking.
Samferdselsdepartementet, SVV	Veilov,	Offentlige veier
	Jernbanelov	Utbygging og drift av jernbanenett
Olje- og energidepartementet, NVE	Energiloven	Kraftlinjer, vindkraftanlegg, solkraftanlegg, m.m.
	Vannressursloven	Vannkraftanlegg
Nærings- og fiskeridepartementet	Mineralloven	Konsesjon til mineralutvinning
	Akvakulturloven	Tillatelse til akvakulturanlegg

Det vil føre for langt å gjøre rede for alle forvaltningsorganer, lover og virksomheter som omfattes her. Skjemaet viser likevel at vi står overfor et fragmentert forvaltningssystem, hvor myndigheten er fordelt horisontalt mellom ulike sektormyndigheter og vertikalt mellom forskjellige beslutningsnivåer. Fellesnevneren er at samtlige forvaltningsorganer håndhever lover som gir hjemmel til å tillate arealinngrep. Dette innebærer at spørsmålet om i hvilken grad naturmangfoldet ivaretas, beror på summen av alle de beslutninger som treffes i dette forvaltningssystemet. Den juridiske utredningen viser at hensynet til naturmangfoldet er i varierende grad synliggjort i sektorlovene.¹⁶ Det fremheves videre at for å sikre etterlevelse av Naturavtalens delmål 14 – om at hensynet til naturen skal integreres på tvers av alle sektorer og beslutningsnivåer – er det avgjørende at sektorlovene har tilstrekkelig kobling til plansystemet. Dette spørsmålet kommer vi tilbake til nedenfor i punkt 3.2.

Det er verdt å trekke frem hva Ressursutvalget foreslo for å løse koordineringsutfordringene og sikre en helhetlig naturressursforvaltning. Utvalget foreslo blant annet å opprette et eget departement for areal- og ressursdisponering. Departementets rolle skulle i hovedsak være å «samordne ressursvurderingene og forvalte de lover og bestemmelser som en slik

¹⁶ Se den juridiske utredningen kapittel 5.

samordning vil gjøre nødvendig».¹⁷ Når det gjaldt problemet med spredte og lite koordinerte sektorlover, kom ressursutvalget med følgende forslag:¹⁸

En rekke konsesjonsbestemmelser som i dag er hjemlet i forskjellige lover og tillagt ulike organer, bør antagelig samles i en egen konsesjonslov som tillegges det nye ressursorgan.

Utvalget foreslo videre at dette organet måtte få mer makt enn de øvrige departementene, og foreslå å gi den ansvarlige statsråden status som «vise-statsminister». Tanken var å sikre en helhetlig arealforvaltning ved å samle kompetansen og beslutningsmyndigheten hos ett overordnet organ under én lov. Ressursutvalgets forslag ble aldri gjenstand for en bred diskusjon, for kort tid etter utredningen ble publisert, ble Miljøverndepartementet opprettet. Resten av historien er kjent.¹⁹

Det er ikke sikkert at Ressursutvalgets forslag med én lov og ett overordnet departement ville løst alle utfordringer vi står overfor innen arealforvaltningen. Tanken bak forslaget er likevel interessant, fordi det peker på en av de store utfordringene innen dagens beslutningssystem. Kampen om arealene er i stor grad en kamp mellom forskjellige forvaltningsorganer innenfor forskjellige sektorer og beslutningsnivåer. Naturtap er som oftest en bieffekt av tiltak som vedtas i de ulike sektorene, for å fremme sektormål. Forvaltningsorganene blir som oftest bare målt på oppfyllelse av sektormål, og har derfor få insentiv til å vekte naturhensyn høyt. De enkelte beslutningene som treffes fører til en bitvis nedbygging av natur, og oppleves ikke isolert sett som store inngrep. Selv om naturmangfoldet vinner enkelte slag, taper naturmangfoldet kampen over tid til fordel for utbyggingsinteresser og andre arealkrevende næringsinteresser. Det er sumeffekten av alle tiltak over tid som utgjør den store belastningen på økosystemer og naturverdier. For at denne utviklingen skal snu, må det skje endringer – både i loven og når det gjelder maktfordelingen og kontrollmulighetene i forvaltningen. Dette er temaet i det følgende.

3. Særlig om myndighetsutøvelse etter plan- og bygningsloven

3.1 Innledning

Plan- og bygningsloven er den loven som har størst betydning for hvordan arealene forvaltes, og dermed størst betydning for i hvilken grad naturmangfoldet ivaretas. Det er særlig kommunenes rolle som her har betydning i praksis. Kommunene er gitt vide fullmakter til å treffe beslutninger om arealbruk. Gjennom vedtak om kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner fastsettes rettslig bindende krav til hva slags arealbruk som er, og ikke er, tillatt.

Selv om det lokale selvstyret har en sterk stilling i plan- og bygningsretten, er det ikke uten begrensninger. For det første bygger loven på et hierarkisk plan- og beslutningssystem, hvor

¹⁷ NOU 1972: 1 s. 107.

¹⁸ NOU 1972: 1 s. 107.

¹⁹ Til sammenligning har Sverige tatt grep for å få et mer helhetlig lov- og forvaltningssystem ved å samle en rekke lover i en felles lov; Miljöbalken (1998:808).

det er forutsatt at kommunene følger de rammer og retningslinjer som er gitt av regionale og statlige planmyndigheter. For det andre finnes det flere kontrollmuligheter som skal sikre at kommunene treffer beslutninger på korrekt, juridisk grunnlag, samt at lokale beslutninger ikke går på akkord med regionale og nasjonale interesser. Kontrollmekanismer i arealforvaltningsretten behandles i kapittel 4 nedenfor. I det følgende skal vi se nærmere på plan- og bygningsloven som arena for beslutninger om arealbruk. Først gjøre vi rede for hvordan plansystemet er koblet til beslutningsprosesser etter sektorlovgivningen (punkt 3.2). Deretter reiser vi tre problemstillinger knyttet til planlegging på lokalt (punkt 3.3.), regionalt (punkt 3.4) og nasjonalt nivå (punkt 3.5). Samlet sett vil dette gi grunnlag for diskusjoner om dagens makt- og ansvarfordeling etter plan- og bygningsloven er egnet til å sikre at Naturavtalens krav etterleves her hjemme.

3.2 Plan- og bygningsloven som en felles arena for beslutninger om arealbruk

Plan- og bygningsloven er ment å være en felles arena for prosesser og beslutninger knyttet til arealbruk. Dette er fremhevet tydelig i lovens forarbeider, hvor det blant annet er uttalt:²⁰

Planleggingen skal være en felles arena som alle relevante myndigheter skal delta i. Hvis viktige sektorer stiller seg utenfor, vil mye av verdien av planleggingen lett kunne falle bort.

I selve loven har dette kommet til uttrykk i blant annet § 3-1 andre ledd, som lyder:

Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten.

Dette er ytterligere konkretisert i pbl. § 3-2 tredje ledd, som slår fast at alle offentlige organer har rett og plikt til å delta i planleggingen:

Alle offentlige organer har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres saksfelt eller deres egne planer og vedtak og skal gi planleggingsmyndighetene informasjon som kan ha betydning for planleggingen. Dette gjelder også for Sametinget.

Lovens utgangspunkt er dermed klart. Det er gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven at beslutninger om arealbruk skal skje. Loven skal sørge for at sektormyndigheter bruker plansystemet som arena for å sikre at forslag om ny arealbruk vurderes ut fra et helhetlig perspektiv, hvor alle sektorer og interesser inkluderes i prosessene. Dette fremfor et system hvor sektorinteresser vurderes hver for seg, uten at tiltakene ses i tilstrekkelig sammenheng med andre interesser knyttet til arealforvaltningen.

Til tross for lovgivers klare intensjon om planlegging som den felles arena for arealforvaltning, er det flere forhold som gjør at dette ikke etterleves fullt ut i praksis. Utfordringen ligger blant annet i at sektorlovene har ulike koblinger til plansystemet, og at

²⁰ Ot.prp. nr. 32 (2008-2008) s. 182.

det over tid har blitt etablert seg en praksis innenfor enkelte sektorer som innebærer at sektortiltakene faller utenfor plansystemet.

Det er skrevet flere utredninger om svakheter i koblingene mellom sektorlovene og plansystemet.²¹ Kort oppsummert vises det til at alle sektorlover har hver sine spesielle koblinger til plansystemet, og at det er forskjeller med hensyn til om, og i hvilken grad, sektortiltakene behandles etter plan- og bygningsloven. Enkelte sektortiltak er mer eller mindre løstrevet fra plansystemet, noe som innebærer at tiltakene kan gis tillatelse uten at beslutningene i tilstrekkelig grad koordineres og vurderes mot andre arealinteresser. Eksempler på slike tiltak er blant annet energitiltak, hvor det er gitt uttrykkelig unntak i loven.²² Etablering av landbruksveier, hogst og akvakulturtiltak har ikke fått tilsvarende unntak i loven, men her er det utviklet seg en praksis om at slike tiltak som hovedregel kan styres gjennom sektorlovgivningen uten krav om reguleringsplan. Selv etter at Eidsivating lagmannsrett har slått fast at landbruksveier ikke er unntatt fra reguleringsplanplikten, synes departementene å være tilbakeholdne med å uttale at plankravet i utgangspunktet gjelder for alle arealbrukstiltak.²³ Det er etter vår mening på høy tid at Stortinget kommer på banen og rydder opp i de uklarheter som i dag gjør seg gjeldende.²⁴

Som et ledd i oppfølgingen av Naturavtalen, særlig delmål 14 om at naturhensynet skal integreres i alle samfunnets sektorer, er det av stor betydning å se nærmere på koblingene mellom sektorlovene og plan- og bygningsloven. Vi har tidligere foreslått at det vedtas en særskilt bestemmelse i plan- og bygningsloven, som inneholder en felles kobling til alle sektorlover.²⁵ Med dette får man en langt mer forutsigbar og konsekvent rettsstilling, og det er ikke rom for at enkelte sektorinteresser gis særskilte unntak, verken i lov eller praksis. Med en slik løsning vil plan- og bygningsloven reelt sett bli en felles arena for utredning og vurdering av all arealbruk, noe som vil styrke mulighetene for å sikre at ny arealbruk skjer med tilstrekkelig hensyntagen til blant annet naturmangfoldet.

3.3 Er det lokale selvstyre en trussel mot naturmangfoldet?

Selv om plan- og bygningsloven i oppstiller et hierarkisk plansystem, er det kommunene som i all hovedsak bestemmer hvordan arealene skal brukes. Gjennom vedtak om kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner fastsettes rettslig bindende krav til hva slags arealbruk som er tillatt. I tillegg er det kommunene som i første rekke avgjør om det skal gis dispensasjon fra loven eller vedtatte planer.

Det kommunale selvstyret har konstitusjonell forankring i Grl. § 49 andre ledd. Bestemmelsen lyder:

²¹ Se blant annet Nikolai K. Winge, [Plan- og bygningsloven – en felles arena for sektorer og interesser?](#) i Kart og Plan nr. 1, 2017 s. 7-20 (EVA-plan) og NIBR-rapport 2020: 17 [Bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen](#).

²² Det er ventet at Stortinget snart vil vedta lovendringer som gjør at vindkraftanlegg i større grad skal underlegges plansystemet i plan- og bygningsloven, se Prop. 111 L (2022–2023) og Innst. 483 L (2022-2023).

²³ LE-2023-22977. Det er ventet at Kommunal- og moderniseringsdepartementet snart vil komme med en tolkningsuttalelse om hvorvidt landbruksveier, herunder skogsbilveier, er underlagt reguleringsplankrav.

²⁴ Se blant annet [Jurister: Skogbruk uten rettslig kontroll - Altinget - Alt om politikk: altinget.no](#).

²⁵ NIBR-rapport 2020: 17 [Bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen](#) s. 79-80.

§ 49.

Folket utøver den lovgivende makt ved Stortinget. Stortingsrepresentantene velges gjennom frie og hemmelige valg.

Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov.

Denne bestemmelsen brukes ofte som argument mot at kommunale beslutninger skal kunne være gjenstand for kontroll. Vi ser også eksempler på at bestemmelsen trekkes frem som en begrensning i lovgivers mulighet til å innskrenke kommunenes handlingsrom til å utøve skjønn og treffe beslutninger.²⁶ Vi mener begge deler bygger på en feiltolkning av Grl. § 49 andre ledd. Det er etter vårt syn nokså åpenbart at Stortinget kan gi lover som innskrenker det lokale selvstyret, uten at dette kommer i konflikt med Grunnloven § 49 andre ledd. Selv om både lovteksten og forarbeidene ikke uttrykker dette direkte, er det bred enighet i juridisk teori om at statlig inngripen i det lokale selvstyret kan og må skje gjennom lovregulering.²⁷

Likevel gir plan- og bygningsloven kommunene stor makt når det gjelder beslutninger om arealbruk. Siden arealbruk og arealendringer har store konsekvenser for natur, er det kommunene som langt på vei er gitt ansvaret for å sikre at naturmangfoldet ivaretas og at Naturavtalens mål er mulig å nå. Når kommunene skal treffe vedtak om arealplaner, er det imidlertid mange hensyn som skal veies mot hverandre, og kommunestyret har frihet til å ikke legge størst vekt på hensynet til natur. Kommunene har dermed vide fullmakter til å treffe arealbeslutninger som innebærer store naturtap. Derfor er det, i lys av Naturavtalen, grunn til å reise spørsmålet om det sterke lokale selvstyret vi har i norsk arealforvaltningsrett utgjør en trussel mot ivaretagelse av naturmangfoldet og naturverdier.

I den juridiske utredningen har vi vist at plan- og bygningsloven i all hovedsak gir kommunene de verktøy som er nødvendig for å kunne sikre at Naturavtalens delmål etterleveres her hjemme.²⁸ Vår konklusjon der er at det ikke er behov for omfattende lovendringer for at kommunene skal kunne etterleve Naturavtalens krav. Vi viser imidlertid til at systemet er sårbart, fordi ivaretagelse av naturmangfoldet forutsetter at det er lokalpolitisk vilje til å ta de rettslige virkemidlene i bruk.

Siden studier viser at kommunenes arealpolitikk har bidratt til omfattende naturtap de siste årene, og at kommunen har avsatt enorme områder (tomtereserver) til utbygging av bolig, næring og fritidsbebyggelse i de gjeldende kommuneplanene (arealdel), vil en fortsettelse av

²⁶ F.eks. mente KS at et krav om at miljøhensyn alltid skal vektas 30 % i offentlige anbudsprosesser vil være i strid med Grl. § 49 andre ledd, se: [Skjerpede miljøkrav i offentlige innkjøp: - Svekker det kommunale selvstyret \(advokatbladet.no\)](#).

²⁷ KS har selv utarbeidet en utredning av Grl. § 49 andre ledd, som også gir en god oversikt over rettskildet bildet for øvrig, se: [Hvilken rettslig betydning har Grunnloven § 49 andre avsnitt? - KS](#).

²⁸ Se den juridiske utredningens kapittel 4. Selv om plan- og bygningsloven gir kommunene vide fullmakter til å treffe beslutninger som sikrer at Naturavtalens krav etterleveres, har vi også avdekket et viktig unntak. Det er etter vår vurdering en svakhet ved dagens lov at den trolig ikke gir kommunene hjemmel til å kreve restaurering av natur som et krav for gjennomføring av planer.

dagens politikk føre til store naturtap.²⁹ Dersom de ambisiøse målene i Naturavtalen skal nås, forutsetter det en endring av kommunenes allerede vedtatte arealplaner. Det er derfor nødvendig med klare signaler fra statlige myndigheter, samt enkelte lovendringer, som tydeliggjør kommunenes rett og plikt til å treffe arealbeslutninger som unngår naturtap, og som ivaretar naturmangfoldet og økosystemer. I tillegg kreves det effektive kontrollmekanismer som sikrer at kommunenes beslutninger kan være gjenstand for prøving.

Dersom kommunene utviser vilje til å ivareta naturmangfoldet i større grad enn hva som har tilfelle til nå, kan det kommunale selvstyret være en styrke for å sikre at naturmangfoldet ivaretas. Det vide handlingsrommet loven gir kommunene, muliggjør raske omstillinger i måten kommunene forvalter arealene på. Mens rettslige endringer tar lang tid, kan politikken endres i dag.

3.4 Bør det regionale plannivået styrkes?

Fylkeskommunene er regional planmyndighet. Deres ansvarsområde er nærmere definert i pbl. § 3-4:

§ 3-4. Regionens planoppgaver og planleggingsmyndighet

Regional planlegging har til formål å stimulere den fysiske, miljømessige, helsemessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i en region.

Regional planmyndighet har ansvaret for og ledelsen av arbeidet med regional planstrategi, regionale planer og regional planbestemmelse etter reglene i [kapittel 7](#) og 8. Regional planmyndighets kompetanse til å vedta regional plan kan ikke overføres eller delegeres til annet organ.

Regional planmyndighet skal sørge for å ha tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse for utarbeiding og behandling av planer og planfaglig veiledningsvirksomhet etter loven.

Fylkestinget er regional planmyndighet.

Selv om fylkeskommunenes sentrale rolle som planleggingsmyndighet er fremhevet både i lovens forarbeider og i nasjonale forventninger, har ikke lovgiver gitt fylkeskommunene slagkraftige planverktøy. Dette skyldes at regionale planer er ikke rettslig bindende, jf. pbl. § 8-2. Kommunene plikter imidlertid å ta hensyn til de føringer som er gitt i regionale planer. I tillegg kan regionale planer gi grunnlag for å fremme innsigelse, jf. pbl. § 5-4 fjerde ledd.

Fylkeskommunenes rolle i arealplanleggingen har vært gjenstand for diskusjon i en årrekke. Planlovutvalget viste til behovet for å styrke det regionale plannivået, og foreslo blant annet at enkelte regionale planer kunne gjøres rettslig bindende. Planutvalget uttalte blant annet:³⁰

For å vareta nasjonale eller regionale hensyn og interesser knyttet til arealbruk, kan det utarbeides fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning. For slik plan

²⁹ Blumentrath, S., Simensen, T. & Nowell, M. 2022. Kartlegging av tomtereserver for fritidsbolig i Norge. NINA Rapport 2171, Hagen, D., Skrindo, A.B., Evju, M., Nybø, S., Simensen, T. & Kolstad, A.L. 2022. *Nye virkemidler i arealforvaltningen – naturrestaurering, arealregnskap og naturavgift*. NINA Rapport 2097. Norsk institutt for naturforskning., Jakobsson, S. & Pedersen, B. (red.) 2020. *Naturindeks for Norge 2020. Tilstand og utvikling for biologisk mangfold*. NINA Rapport 1886. Norsk institutt for naturforskning.

³⁰ NOU 2003: 14 s. 110.

gjelder de samme bestemmelser om innhold og rettsvirkning som for arealdel til kommuneplan, jf. § 9-6 til § 9-9.

Forslaget fikk ikke særlig gehør, verken i departementet eller hos lovgiver.³¹ Også i diskusjonen rundt regionreformen ble det foreslått å styrke regionale planer for å sikre klimahensyn og naturhensyn.³² Heller ikke dette ble fulgt opp av regjeringen og Stortinget. I lys av Naturavtalen er det imidlertid grunn til å på ny reise spørsmålet om fylkeskommunene burde få en tydeligere rolle og et tydeligere ansvar innen forvaltning av naturmangfoldet. F.eks. kunne fylkeskommunene gis hjemmel til å fastsette rettslig bindende arealplaner for å ivareta de mest sårbare naturområdene i regionen, slik som strandsonen, høyfjellet, gammel naturskog, myrområder m.m. Dette ville gitt et tydelig signal om at slike områder i liten grad vil være aktuelle for utbygging. Ved å gi slike planer rettslige virkninger, ville nyere regionale planer bli gitt rettslig forrang foran eksisterende kommunale arealplaner som åpner for utbygging, jf. prinsippet i pbl. § 1-5 andre ledd som slår fast at ved motstrid vil den nyeste planen gis forrang.

Som NINA nylig har avdekket, finnes det en rekke arealplaner med tomtereserver i sårbare naturområder.³³ Også fylkeskommunene arbeider nå med å få oversikt over hvor mye areal kommunene har avsatt til bolig, fritidsbolig og næring fremover, i kommuneplanens arealdel, og hva slags risiko dette innebærer for naturverdiene i fylket. Kommuner som forsøker å vedta nye planer i strid med regional plan, kan bli møtt med innsigelse. Men det er ikke gitt at innsigelsen tas til følge av KDD, om saken kommer helt opp på departementsnivå.³⁴

Vi går ikke nærmere inn på fylkeskommunenes rolle i arealforvaltningen her, men understreker behovet for å se nærmere på hvilket potensial som ligger i regional planlegging – også fordi regionale planer kan favne større økosystemer i større grad enn det enkeltkommunene kan innenfor sitt planområde. Den interfylkeskommunale «Heiplanen» som skal ivareta hensynet til villreinen er et godt eksempel.³⁵ Dette er et tema som bør løftes frem i lys av arbeidet med handlingsplanen for naturmangfoldet.

3.5 Bør ansvaret for plandelen tilbakeføres til Klima- og miljødepartementet?

Da plan- og bygningsloven ble vedtatt i 2008, var Miljøverndepartementet overordnet myndighet. Som tidligere ble det ansvaret for lovens byggesaksdel lagt til Kommunal- og regionaldepartementet.³⁶ Etter regjeringsskiftet i 2013, ble ansvaret for hele loven lagt til Kommunal- og regionaldepartementet. Det er finnes svært lite dokumentasjon som gir en

³¹ For en nærmere redegjørelse vises det til Holth & Winges rapport: [Styrking av regional plan og regionale styringsmidler i plan- og bygningsloven](#), utarbeidet på oppdrag fra KS i 2017.

³² KMD (2018) *Regionreformen: Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene*. Rapport fra ekspertutvalg; <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/regionreformen-desentralisering-av-oppgaver-fra-staten-til-fylkeskommunene/id2588648/>

³³ Blumentrath, S., Simensen, T. og Nowell, M. 2022. Kartlegging av tomtereserver for fritidsbolig i Norge. NINA Rapport 2171. Her estimeres tomtereservene for fritidsboliger i kommunenes arealplaner til å utgjøre 1479 km².

³⁴ Hanssen, Gro Sandkjær og Nils Aarsæther (2018) Plan- og bygningsloven. Fungerer loven etter intensjonene? Oslo: Universitetsforlaget.

³⁵ Regional plan for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiane og Setesdal Austhei.

³⁶ Forskrift 12. juni 2009 nr. 639 om delegering av myndighet til Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet etter plan- og bygningsloven.

forklaring på årsaken til denne maktoverføringen. Ser man på delegasjonsforskriften, er denne heller ikke endret når det gjelder myndighetsoverføringen. Forskriften ser i sin helhet slik ut:

Delegering av myndighet til Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet etter plan- og bygningsloven	
Dato	FOR-2009-06-12-639
Departement	Kommunal- og distriktsdepartementet
Publisert	I 2009 hefte 6
Ikrafttredelse	01.07.2009
Sist endret	FOR-2021-10-08-2958 fra 01.11.2021
Gjelder for	Norge
Hjemmel	LOV-2008-06-27-71
Kunngjort	16.06.2009 kl. 14.50
Korttittel	Deleg. av myndighet til KRD og MD etter pbl.

Hjemmel: Fastsatt ved kgl.res. 12. juni 2009 med hjemmel i lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). Fremmet av Miljøverndepartementet (nå Kommunal- og moderniseringsdepartementet).
Endret ved forskrift 8 okt 2021 nr. 2958 (i kraft 1 nov 2021).

1. ---
2. Den myndighet som er tillagt departementet i lov om planlegging og byggesaksbehandling kapittel 2-14 legges til Miljøverndepartementet.
3. Den myndighet som er tillagt departementet i lov om planlegging og byggesaksbehandling i første, tredje, femte og sjette del, for så vidt myndigheten gjelder lovens kapittel 2-14, legges til Miljøverndepartementet.
4. Den myndighet som er tillagt departementet i lov om planlegging og byggesaksbehandling for de deler av loven som ikke framgår av pkt. 2 og 3, legges til Kommunal- og regionaldepartementet.
5. Statsforvalteren gis myndighet som mekler etter § 5-6 i loven.

0 Endret ved forskrift 8 okt 2021 nr. 2958 (i kraft 1 nov 2021).

Som vi ser viser punkt 2 at Miljøverndepartementet fremdeles har ansvaret for lovens plandel. Dermed skulle man anta at det formelt sett ikke har skjedd en overføring av myndighet fra KLD til KDD. I hjemmelsbeskrivelsen fremgår det imidlertid at forskriften er Fremmet av «Miljøverndepartementet (nå Kommunal- og moderniseringsdepartementet)». Dette må forstås som at i stedet for å endre delegeringsforskriften, har overføringen av planavdelingen fra KLD til KDD ansett å være tilstrekkelig for at myndigheten nå ligger hos sistnevnte departement. Det kan etter vår mening reises spørsmål ved om myndighetsoverføringen har skjedd på korrekt vis. Uansett er det uheldig at delegeringsforskriften ikke gir uttrykk for at det er KDD som er gitt ansvar for lovens plandel.

Myndighetsoverføringen i 2013 skjedde som ett av mange grep Solberg-regjeringen gjennomførte for å styrke det lokale selvstyret generelt, og i plansaker spesielt. Et mulig motiv bak overføringen var nok å gi KDD siste ordet i innsigelsessaker. Jussprofessor Ole Kristian Fauchald uttalte om endringen:

Flyttingen av Miljøverndepartementes planavdeling til Kommunal- og regionaldepartementet kan innebære en alvorlig svekkelse av miljøhensynet i plansaker.³⁷

At motivet bak maktoverføringen var begrunnet i å gi KDD avgjørelsesmyndighet i innsigelsessaker, forsterkes av at departementet kort tid etter utga et nytt rundskriv om

³⁷ [Erna har flyttet metallkontrollen – NRK Sápmi - samiske nyheter, kultur og underholdning.](#)

innsigelse.³⁸ Her gir KDD klart uttrykk for at innsigelse skal brukes med større grad av varsomhet. Grepet var i så måte effektivt, ettersom antallet innsigelser, samt andelen som ble tatt til følge, ble kraftig redusert. Det kan reises spørsmål ved om denne politiske innstramningen i adgangen til å fremme innsigelse er i tråd med lovgivers forutsetninger om regional og statlig medvirkning og kontroll i kommunale planprosesser. Spørsmålet gjør seg spesielt gjeldende når det begås rettslige feil i kommunale planprosesser. Etter vår vurdering kan det i slike tilfeller være tale om en plikt til å fremme innsigelse. Vi lar dette ligge her, men kommer tilbake til betydningen av å skille mellom innsigelse på faglig/politisk grunnlag og på juridisk grunnlag i punkt 4.3.3.

I et rettslig perspektiv er det i teorien uten betydning om plan- og bygningsloven hører inn under KLD eller KDD. Rent faktisk kan det likevel ha stor betydning. Dette er fordi avgjørelser i slike saker i stor grad er preget av skjønn og politiske vurderinger. Studier viser at KDDs avgjørelser i innsigelsessaker ofte danner presedens i saker hos Statsforvalter, og avgjørelsene virker som et direkte signal til kommunene om hvilke nasjonale og regionale føringer de ikke trenger å ta hensyn til.³⁹ I lys av Naturavtalen er det derfor grunn til å reise spørsmål om saker som angår naturmangfoldet burde føres tilbake til KLD. Selv om også KLD er avhengig av koordinering og samarbeid med andre departementet, vil dette kunne medføre at hensynet til naturmangfoldet tillegges større vekt i plansaker. Ikke kun ved at KLD gis mulighet til å stanse planer som i for stor grad fører til naturtap, men ved at både kommuner og utbyggere vet at dette *kan* skje. Denne preventive effekten som ligger i å gi KLD siste ordet i plansaker, vil dermed kunne ha stor betydning.

I dag har altså KDD det overordnede ansvaret for plan- og bygningsloven. Ifølge pbl. § 3-5 er statens planoppgaver definert slik:

§ 3-5. Statlige planoppgaver og planleggingsmyndighet

Statlige planretningslinjer og planvedtak har til formål å ivareta nasjonale eller regionale interesser i planleggingen. Dette omfatter nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, statlige planretningslinjer, statlige planbestemmelser og statlig arealplan.

Kongen har ansvaret for og ledelsen av planleggingsvirksomheten på nasjonalt nivå.

Departementet har det administrative hovedansvaret for statens planleggingsoppgaver etter loven og skal arbeide for at de vedtak som treffes nasjonalt blir fulgt opp i den regionale og kommunale planleggingen.

Departementet skal føre tilsyn med at plikten til regional planlegging i medhold av denne lov blir overholdt.

Bestemmelsens første ledd viser at statens planoppgaver har til formål å ivareta regionale og nasjonale interesser i planleggingen. Videre vises det til de fire planverktøyene KDD har for å sikre at formålet kan operasjonaliseres. Dette er:

³⁸ H-2/14 Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven.

³⁹ Hanssen, Gro Sandkjær (2018) Spenningen mellom bruk og vern: Ivaretas hensynet til naturmangfold og jordvern i planleggingen?, kapittel 19 i Hanssen, Gro Sandkjær og Nils Aarsæther (red) Plan- og bygningsloven 2008. En lov for vår tid? Oslo: Universitetsforlaget. Civitas, OsloMet og Cicero (2022) Evaluering av Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal og transport. Oslo: Civitas.

- Nasjonale forventninger til regional og lokal planlegging (§ 6-1)
- Statlige planretningslinjer (§ 6-2)
- Statlige planbestemmelser (§ 6-3)
- Statlig arealplan (§ 6-4)

Samtlige av de nevnte bestemmelser gir KDD mulighet til å treffe vedtak som har til formål å sikre at naturmangfoldet ivaretas. Samtidig er hensynet til naturmangfoldet i liten grad synliggjort i bestemmelsene, og det er nok andre hensyn lovgiver hadde i tankene da bestemmelsene ble ført i pennen. Vi går ikke inn i disse bestemmelsene i detalj, men knytter enkelte kommentarer til § 6-1.⁴⁰

Nasjonale forventninger til regional og lokal planlegging er et dokument som skal utarbeides hvert fjerde år, fortrinnsvis samme år som lokalvalget avholdes.⁴¹ Hensikten er å gi uttrykk for en samlet statlig planpolitikk som et grunnlag for den regionale og lokale planleggingen. Dokumentet er ikke rettslig bindende, men både fylkeskommunene og kommunene skal følge opp forventningene i planarbeidet. Med dette menes at regionale og lokale planmyndigheter er forpliktet til å vurdere de nasjonale forventningene i planprosesser. Dersom kommunene i liten grad tar hensyn til de føringer som gis, er det grunnlag for å fremme innsigelse.

Hensynet til naturmangfoldet er nevnt flere steder i de nasjonale forventningene, og er viet et eget underkapittel i punkt 2.3. Her er det blant annet uttalt:

Arealendringer er den viktigste påvirkningsfaktor for truet natur i Norge i dag. Det er viktig at kommuner og fylkeskommuner vurderer virkninger for naturmangfoldet ut fra den samlede belastningen. Dette omfatter også vektlegging av økologiske og landskapsmessige sammenhenger på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Bevaring av leveområder for ville pollinerende insekter er viktig for økosystemer og for pollinering av landbruksvekster. Regjeringen legger stor vekt på å ivareta truet natur, og at økosystemene sikres god tilstand. Kommunene har et særlig stort ansvar for å bidra til dette i sin planlegging, blant annet ved å sikre utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven.

Uttalelsen vitner om at staten erkjenner at arealbruksendringer er den største trusselen mot naturmangfoldet, at viktige naturverdier skal sikres og at kommunene har et særskilt ansvar for å bidra til dette gjennom planleggingen. Samtidig kan det nok reises spørsmål ved hvilken effekt dette signalet har, all den tid de nasjonale forventningene også fremhever viktigheten av å ivareta sektorinteresser som vil kunne forringe naturmangfoldet. I tillegg ser vi en mengde tiltak iverksatt av statlige myndigheter (veibygging, infrastruktur, lokalisering av statlige arbeidsplasser) som bidrar til store naturtap. Slike tiltak oppleves av mange aktører,

⁴⁰ I Holth & Wingses [delutredning 2](#) for Klimautvalget 2050, gjøres det rede for hvordan statlige planverktøy kan brukes for å redusere klimagassutslipp. Flere av disse betraktningene kan overføres til forvaltningen av naturmangfoldet.

⁴¹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 195.

som kommuner og utbyggingsaktører, som signaler om at nasjonale myndigheter ikke vektlegger naturhensyn høyt.⁴²

Dersom statlige føringer skal bidra til at kommunene i større grad prioriterer ivaretagelse av naturmangfold, bør dette komme tydeligere frem i de nasjonale forventningene. Og det bør gjenspeiles i styringssignalene fra departementer til underliggende sektormyndigheter, slik at de må forholde seg til de samme forventningene i sin virksomhet (som berører natur). Til høsten 2023 vil trolig de nye nasjonale forventningene bli vedtatt, og dermed gis KDD mulighet til å gi en tydelig beskjed om at Naturavtalens krav innebærer et skifte i arealplanleggingen. Her bør departementet vurdere om utvalgte delmål i Naturavtalen bør komme direkte til syne, og vise hvilket ansvar kommunene og fylkeskommunene har for å sikre at disse etterleves i praksis. I tillegg bør forventningene være tydelig på at manglende ivaretagelse av naturmangfold i planer vil gi grunnlag for innsigelse.

4. Kontroll i naturforvaltningen

4.1 Innledning

En forutsetning for at forvaltningen skal etterleve Naturavtalens krav, er at det finnes effektive kontrollmekanismer. Kontrollen med forvaltningen skjer både på et politisk og et rettslig grunnlag. Det er lovgivningen, herunder de bestemmelsene som danner grunnlaget for den enkelte beslutning, som avgjør om kontrollen først og fremst er av rettslig eller politisk karakter, eller en kombinasjon av disse.

Skillet i lovgivningen går mellom avgjørelser som styres av et *forvaltningsskjønn* og avgjørelser som styres av et *rettsanvendelsesskjønn*. Dette skillet har stor betydning når det gjelder spørsmålet om *hvem* som kan overprøve en beslutning, og *hva* som kan overprøves. Eksempelvis kan domstolene bare i meget begrenset grad sette til side forvaltningens avgjørelser der lovgiver har gjort en avgjørelse til et spørsmål om forvaltningsskjønn.

Skillet mellom forvaltningsskjønn og rettsanvendelsesskjønn har betydning med hensyn til alle former for kontroll med forvaltningen. Hvor stor betydning skillet får vil imidlertid variere, og i stor grad henge sammen med hvem som utøver kontrollen. Dette skal vi se nærmere på i punktene nedenfor. Det er likevel to ytterpunkter i kontrollen med den delen av forvaltningen som er satt til å forvalte landets arealer og naturressurser. Særlig gjelder dette kontrollen med beslutninger truffet av kommunene. Der Statsforvalter står for kontrollen med kommunene, kan Statsforvalter prøve alle sidene av kommunens vedtak, både de politiske prioriteringene og de rettslige vurderingene. Der domstolene prøver et kommunalt vedtak, er det kun lovligheten av vedtaket domstolene kan prøve. Dette henger

⁴² Millstein, M., G. Orderud, G. S. Hanssen og S. Stokstad (2016) Staten og bærekraftig byutvikling. En kartlegging av statens ansvar og roller i byutviklingsavtaler. NIBR-rapport 2016: 10. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning, Langeland, Jomar Lygre, Eivind Selvig, Olav Fosli, Gro Sandkjær Hanssen, Anders Eika, Anders Tønnesen (2022) *Evaluering av statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*. Civitas/OsloMet/Cicero-rapport, på oppdrag fra KDD. Offentliggjøres sept/okt 2022.

selvsagt sammen med maktfordelingsprinsippene Grunnloven er tuftet på. Selv om et vedtak beror på forvaltningens politiske eller faglige skjønn, er veien frem til vedtaket styrt av rettslige krav til saksbehandlingen. Hvorvidt saksbehandlingen har skjedd i henhold til lovens krav er et rettslig spørsmål som domstolene alltid kan prøve. Det samme gjelder spørsmålet om hva som er korrekt faktum i en sak. Og selv om selve beslutningen beror på faglige og politiske prioriteringer, kan domstolene alltid prøve om vedtaket innebærer usaklig forskjellsbehandling og om det er vilkårlig eller sterkt urimelig. Dette omtales ofte i den juridiske faglitteraturen som domstolenes kontroll med at myndighetsmisbruk ikke finner sted i forvaltningen.

Gjennomgangen nedenfor, er bygget opp rundt stikkordene; *hvordan* kommer en sak til kontrollorganet, *hva* kontrollerer organet og *hvilken* virkning har organets avgjørelse? Samlet sett gir fremstillingen grunnlag til å trekke frem både styrker og svakheter i dagens kontrollregime, med hensyn til om dagens system sikrer en tilgjengelig, rimelig og effektiv kontroll av forvaltningens beslutninger som har betydning for naturmangfoldet.

4.2 En kort oversikt over kontrollmulighetene

I norsk lovgivning finner vi en rekke ulike muligheter for kontroll med forvaltningen. Vi kan skille mellom den kontrollen som skjer i forvaltningen selv og den kontrollen som skjer utenfor forvaltningen. Av praktiske formål vil vi i den videre fremstillingen ta utgangspunkt i at det er truffet et vedtak i en kommune. Vedtak truffet av sektormyndigheter kan også være gjenstand for kontroll, men her vil det være en annen klageinstans enn hva som er tilfelle når kommunene treffer vedtak.

Kontrollen i forvaltningen, skjer ved:

- Klage til overordnet organ.
- Behandling av innsigelsessaker i departementet.⁴³

Uavhengig kontroll med forvaltningen, skjer gjennom:

- Uttalelser fra Sivilombudet, enten på grunnlag av en klage eller på eget initiativ.
- Etterlevels- og forvaltningsrevisjon fra Riksrevisjonen.
- Domstolsbehandling.

I det følgende skal vi se nærmere på hva som karakteriserer de ulike kontrollmulighetene vi har listet opp overfor.

⁴³ I tillegg kan det skje en lovlighetskontroll av kommunale vedtak, ved at minst tre kommunerepresentanter krever dette, se kommuneloven kapittel 27. Vi går ikke inn på disse bestemmelsene i denne utredningen.

4.3 Kontroll gjennom klage og innsigelse

4.3.1 Innledning

I dette punktet ser vi nærmere på reglene om klage og innsigelse ved kommunale vedtak. I praksis er det denne kontrollen som er mest vanlig, og dermed er den arenaen hvor den mest omfattende kontrollen med kommunene skjer.

4.3.2 Statsforvalteren som klageinstans

Det er Statsforvalter som er klageinstansen for kommunale vedtak av betydning for arealbruk. Parter og andre med rettslig klageinteresse har klageadgang på enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 28. I praksis er det nok særlig miljø- og friluftsansisasjoner som spiller en betydelig rolle i å klage på vedtak som virker negativt på naturmangfoldet.

En klage kan føre til *utsatt iverksetting* av vedtaket, jf. forvaltningsloven § 42. Dette innebærer at, eksempelvis en tillatelse til å gjennomføre et tiltak, ikke kan igangsettes før klageinstansen har truffet endelig vedtak. Både kommunen selv eller Statsforvalter kan beslutte utsatt iverksetting av vedtaket. Ingen har krav på at vedtaket gis utsatt iverksetting, men de som har klaget inn saken kan anmode om at dette bør besluttes. Sivilombudet har slått fast at selv om dette er en prosessledende beslutning, må den begrunnes.⁴⁴ At et vedtak gis utsatt iverksetting kan ha stor betydning når det gjelder ivaretagelse av naturhensyn. Ofte er det tale om vedtak som går ut på irreversible naturinngrep, hvor det har lite for seg å klage dersom tiltaket kan gjennomføres mens klagen ligger til behandling. Den som er gitt tillatelse, tar også en viss risiko ved å iverksette tiltaket før endelig avgjørelse foreligger. Det kan imidlertid tenkes at det sitter lenger inne for klageinstansen å overprøve skjønnsmessige vedtak, dersom tiltaket allerede er iverksatt. Det er i det hele betenkelig at beslutninger om utsatt iverksetting i svært liten grad brukes på miljørettens område. Dette finner også støtte i Bugge, som uttaler følgende:⁴⁵

Det er ikke vanlig å gi forvaltningsklage oppsettende virkning, og det skjer ikke sjelden at vedtaket uansett kommer for sent. Dette er en klar svakhet ved klageordningen i et miljørettslig perspektiv. Gjelder klagen for eksempel et vedtak om felling av ulv, kan altså ulvene være avlivet før klagen er avgjort.

For å avbøte på denne svakheten ved klageordningen, kan lovverket oppstille det motsatte utgangspunktet for klagebehandling av vedtak av betydning for naturmangfoldet. Det vil si at slike vedtak automatisk gis utsatt iverksetting, til klagesaken er avgjort. Dersom det er særlige grunner som taler mot utsatt iverksetting, kan forvaltningen beslutte at tiltaket kan gjennomføres til tross for at vedtaket er påklaget.

Statsforvalteren har rett til å prøve «alle sider av saken», herunder kan det tas hensyn til nye omstendigheter i saken, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd første punktum. Dette innebærer at Statsforvalteren kan prøve om saksbehandlingsreglene er fulgt, om rettsanvendelsen er korrekt, om korrekt faktum er lagt til grunn, om det foreligger myndighetsmisbruk og om selve beslutningen er i tråd med regionale og nasjonale føringer. I de tilfeller beslutningen beror på kommunenes forvaltningskjønn, slår forvaltningsloven

⁴⁴ Se SOM sak 2019/410.

⁴⁵ Se Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 6. utg. 2022 s. 204.

§ 34 andre ledd andre punktum fast at Statsforvalteren skal «legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret» ved overprøvingen. Denne bestemmelsen ble endret i 2016, hvor ordet «stor» ble tilføyd. Dette som et ledd i å styrke lokaldemokratiet ved flytte mer makt og ansvar til kommunene.⁴⁶ At Statsforvalter skal legge stor vekt på hensynet til det lokale selvstyret innebærer ikke en begrensning i selve prøvingsadgangen. Poenget er at ved prøving av kommunenes faglige og politiske prioriteringer, skal Statsforvalter være mer tilbakeholden med å oppheve vedtak. Dette innebærer at kommunene har stor makt til å avgjøre hvordan arealene skal forvaltes, ettersom de fleste slike beslutninger beror på et forvaltningsskjønn.

Statsforvalter kan stadfeste kommunens vedtak, oppheve kommunens vedtak og sende saken tilbake til ny avgjørelse, eller treffe realitetsavgjørelse i saken. Stadfestes kommunens vedtak, eller treffes det en ny realitetsavgjørelse, er den ordinære kontrollen med forvaltningsvedtaket avsluttet. Dersom vedtaket oppheves og sendes tilbake til kommunen for nytt vedtak, vil det være anledning til å klage på det nye vedtaket etter de samme reglene som det opprinnelige vedtaket.

Statsforvalterens vedtak er bindende, og kan som den klare hovedregel ikke påklages videre. Det er ikke dermed sagt at vedtaket ikke kan være gjenstand for ytterligere kontroll. Innenfor rammene av den alminnelige forvaltningsretten kan Statsforvalteren selv, eller departementet, omgjøre vedtaket. Vedtaket kan også innklages til Sivilombudet, eller det kan tas ut søksmål for domstolene.

I dette punktet har vi tatt for oss den mest praktiske kontrollen med naturforvaltningen, nemlig de kommunale vedtakene. Det kan selvsagt også klages på enkeltvedtak truffet av statsforvalters ulike avdelinger, direktorater og andre regionale og statlige myndigheter. I så fall vil de ulike departementene være klageinstanser. Treffer et departement et enkeltvedtak som første instans, vil det være Kongen i statsråd som er klageinstans.⁴⁷ Vedtak truffet av Kongen i statsråd, kan ikke påklages.

4.3.3 Innsigelsesmyndigheten i kommunale arealplanprosesser

Innsigelse er et særskilt kontrollmiddel når det gjelder kommunale arealplaner. Etter plan- og bygningsloven § 5-4 kan nabokommuner, regionale og statlige organer, samt Sametinget fremme innsigelse til kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. I motsetning til ved klage, skjer kontrollen i innsigelsessaker før vedtak treffes, altså i prosess. Bakgrunnen for en eventuell innsigelse er oversendelse av en plansak fra kommunen til innsigelsesmyndigheten. Dersom innsigelsesmyndigheten unnlater å fremme innsigelse til en plansak de har fått på høring, bortfaller muligheten til senere å klage på planvedtaket.

Innsigelsesmyndigheten er satt til å kontrollere kommunale planprosesser på to ulike måter. *For det første* kan innsigelse fremmes på grunnlag av faglige eller politiske vurderinger, jf. plan- og bygningsloven § 5-4 første ledd. Regionale og statlige myndigheter har etter denne bestemmelsen anledning til å fremme innsigelse til spørsmål av «nasjonal eller vesentlig

⁴⁶ Prop. 64 L (2016-2017) s. 5.

⁴⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet har lagt til grunn at det ikke er klageadgang når departementet treffer et statlig planvedtak i medhold av pbl. § 6-4. Etter vårt syn kan dette neppe være korrekt forståelse av loven.

regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde». Dette vil f.eks. være tilfelle der en kommune vedtar en plan som åpner for utbygging i sårbare naturområder som strandsonen, høyfjellet, myr osv. *For det andre* kan innsigelse være begrunnet i rettslige forhold, jf. pbl. § 5-4 fjerde ledd som slår fast at det kan fremmes innsigelse dersom planforslaget «er i strid med bestemmelser i loven». Her vil det typiske være å varsle innsigelse på grunnlag av feil i planprosessene, eks. manglende eller mangelfull konsekvensutredning, medvirkning o.l.

En innsigelse er ikke et vedtak i forvaltningslovens forstand. Plan- og bygningsloven har egne saksbehandlingsregler om mekling og avgjørelse av departementet om enighet ikke oppnås. Virkingen av en innsigelse er at arealplanen ikke kan vedtas med bindende virkning for de deler innsigelsen knytter seg til. Knytter innsigelsen seg til hele planen, er ikke arealplanen bindende før Kommunal- og distriktsdepartementet eventuelt avgjør at innsigelsen ikke tas til følge.

Kommunen er i pbl. § 5-7 gitt mulighet til å reise søksmål om gyldigheten av en innsigelse og departementets avgjørelse. Vi er ikke kjent med at dette er gjort, og vi anser dette som en lite praktisk bestemmelse, i alle fall når det gjelder innsigelsen er fremmet på grunnlag av faglige vurderinger.

Etter vår vurdering skiller dagens lov i for liten grad mellom innsigelse på rettslig og faglig/politisk grunnlag. I begge tilfeller legger loven opp til at det skal gjennomføres mekling, at departementet har det endelige ordet, samt at kommunene gis anledning til å reise søksmål. Innsigelse på rettslig grunnlag er imidlertid noe helt annet enn der striden står om ivaretagelse av regionale og nasjonale interesser. Vi ser ikke noen grunn til at det skal foretas mekling i saker som gjelder spørsmål om hvorvidt lovens krav er oppfylt. Likeledes ser vi ingen grunn til at kommunene skal kunne reise søksmål om grunnlaget for innsigelse som gjelder regionale og nasjonale interesser. Etter vår mening burde mekling forbeholdes de tilfeller hvor innsigelse er reist på faglig eller politisk grunnlag, mens innsigelser som er reist på rettslig grunnlag bør sendes rett til departementet, eventuelt domstolene, for avgjørelse.

4.4 Kontroll utenfor forvaltningen

4.4.1 Domstolskontroll

Domstolenes adgang til å kontrollere forvaltningens vedtak er et grunnleggende prinsipp av konstitusjonell rang, jf. Grunnloven § 89. Domstolskontrollen skal sikre at forvaltningen følger den lovgivningen Stortinget har gitt. I mange tilfeller vil forvaltningens vedtak være rettet mot borgere, som bringer vedtak inn for domstolene. Innenfor arealforvaltningsretten vil forvaltningens vedtak også ha betydning for hvordan miljøinteresser ivaretas. I disse tilfellene er domstolsprøving av forvaltningens vedtak i stor grad prisgitt initiativ fra miljø- og friluftsansjasjoner.

Kontrollen med forvaltningens vedtak i miljø saker bringes, som den klare hovedregel, inn for de ordinære domstolene ved stevning. Dette kan også skje i skjønnsaker (særlig i ekspropriasjonssaker), noe Fosen-saken er et eksempel på. Det å bringe et forvaltningsvedtak inn for kontroll i domstolene innebærer en betydelig prosessrisiko når det kommer til sakskostnader. I tillegg til å måtte betale egne advokatutgifter, risikerer man å måtte dekke

statens kostnader dersom man ikke vinner frem med søksmålet. Når staten stevnes, er det grunn til å regne med at de vil være klare for å anke saken helt opp til Høyesterett. Dermed kan de totale prosesskostnadene bli betydelige. F.eks. brukte miljøorganisasjonene 6,5 millioner kroner på prosesskostnader i forbindelse med klimasøksmålet. Det er all grunn til å slutte seg til betraktninger om at vi har en rettsstat for de rike.⁴⁸ For de fleste borgere, samt for frivillige eller ideelle organisasjoner, er det risikoen for sakskostnader som trolig er avgjørende for at forvaltningsvedtak i svært liten grad trekkes inn for domstolene. Det kan også stilles spørsmål om situasjonen i Norge er i tråd med de forpliktelser vi har etter Århuskonvensjonen når det gjelder kravet om effektiv, rettferdig og rimelig kontroll med forvaltningen i miljø saker.

Domstolskontrollen med forvaltningsvedtak er naturlig nok en ren rettslig kontroll. Domstolene tar, med grunnlag i partenes påstander, stilling til om saksbehandlingsregler er fulgt, om korrekt faktum er lagt til grunn i forvaltningen, om forvaltningen har anvendt rettsreglene korrekt og om forvaltningsskjønnet ligger innenfor de rettslige rammene domstolskapte prinsipper setter (myndighetsmisbrukslæren).

Domstolene avgjør rettsspørsmål i konkrete saker. Domstolenes avgjørelser er bindende for partene i den enkelte sak så snart ankefrister er utløpt. Det er en liten andel av domstolenes virksomhet som knytter seg til kontroll med forvaltningens vedtak, og det er ytterst få avgjørelser som gjelder miljøspørsmål som når Høyesterett. Det er dermed få saker hvor det treffes avgjørelser av prinsipiell karakter, og med betydning for andre saker. I dagens system er det i stor grad opp til miljø- og friluftsansjoner å bringe prinsipielle spørsmål inn for domstolene, med den risikoen det innebærer. Dette bør vekke bekymring i Stortinget. For domstolene selv, og særlig Høyesterett bør dette også være til bekymring, da domstolene ikke kan regne med at de faktisk driver den kontrollen med forvaltningen Grunnloven forutsetter skal skje.

4.4.2 Sivilombudet

Sivilombudet er et kontrollorgan oppnevnt av Stortinget. I lov om Sivilombudet § 1 slås det fast at:

Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (Sivilombudet) skal føre kontroll med den offentlige forvaltningen og alle i dens tjeneste for å hindre at det øves urett mot den enkelte, og for å bidra til at forvaltningen respekterer og sikrer menneskerettighetene.

De fleste sakene kommer inn til Sivilombudet gjennom klage til ombudet.⁴⁹ Rundt 4-8 % av sakene ender med kritikk av forvaltningen i form av en uttalelse. I utgangspunktet behandler ikke Sivilombudet klager på vedtak i den kommunale eller regionale forvaltningen, jf. sivil. § 4. Ettersom klageinstans for disse vedtakene i stor grad er statsforvalter, og at klage til Sivilombudet betinger at klageren må ha brukt alle klagemulighetene i forvaltningen, vil det være Statsforvalters vedtak som bli behandlet av Sivilombudet. Sivilombudet kan i tillegg til å

⁴⁸ - [De rike får den beste rettsstaten \(advokatbladet.no\)](https://advokatbladet.no)

⁴⁹ I 2022 mottok Sivilombudet 3959 klager.

behandle klager fra borgerne og organisasjoner også ta opp saker av eget tiltak, herunder gjøre egne undersøkelser jf. sivil. § 15.

Sivilombudet kontrollerer om forvaltningen har gjort saksbehandlingsfeil, om de har anvendt rettsreglene korrekt, lagt til grunn korrekt faktum, uttaler seg om mulig myndighetsmisbruk og står relativt fritt til å kritisere både forvaltning og lovgivning dersom ombudet finner grunnlag for det.

Det er viktig å understreke at Sivilombudet avgir uttalelser. Ombudet treffer ikke avgjørelser. Det ligger imidlertid en klar forventning bak Stortingets ordning med Sivilombudet. Det er at forvaltningen følger ombudets uttalelser. Dette kan imidlertid gi seg svært ulike utslag fra sak til sak, alt avhengig av hvilke rettslige rammer forvaltningen må forholde seg til etter en uttalelse foreligger. Brudd på saksbehandlingsregler og feil rettsanvendelse til ugunst for klageren vil i de fleste tilfeller lede til at forvaltningen omgjør sine vedtak til gunst for klageren. Om forvaltningen har lagt feil faktum til grunn vil dette ofte lede til at forvaltningen opphever sitt vedtak og treffer nytt vedtak på grunnlag av «nytt» faktum. I enkelte tilfeller finner Sivilombudet grunnlag for å kritisere den lovgivningen forvaltningen er satt til å håndheve. En slik kritikk vil ikke nødvendigvis lede til et annet vedtak i den konkrete saken, men en lojal oppfølging fra det ansvarlige departementet i en slik sak vil nok være å vurdere å fremme et lovendringsforslag for Stortinget.⁵⁰

I lys av de prosesskostnadene man risikerer å måtte bære ved å ta en sak til domstolene, er klageordningen til Sivilombudet meget viktig. Dette gjelder også i miljø saker, hvor Sivilombudets rolle er blitt mer synlig de senere årene. Enkelte har hevdet at Sivilombudets kontroll begrenser seg til saker hvor det kan være begått urett mot den enkelte borger, og ikke der eventuelle feil i forvaltningen hovedsakelig berører miljøinteresser.⁵¹ Det er vanskelig å se at dette skillet lar seg trekke opp i praksis. Det fremstår i det hele som et ganske teoretisk skille. I saker som gjelder miljøinteresser vil det for alle praktiske tilfeller være en eller flere borgeres som det kan begås urett mot, dersom forvaltningen ikke følger de regler Stortinget har gitt.⁵²

4.4.3 Riksrevisjonen

Riksrevisjon kan gjennomføre undersøkelser av forvaltningen. For denne utredning er det viktig å trekke frem at dette kan skje i form av etterlevelsesrevisjon og forvaltningsrevisjon. Slike undersøkelser kan avdekke vidtrekkende og omfattende svakheter i forvaltningen. Riksrevisjonen har gjennomført undersøkelser som;

- *Undersøkelse av Grønne offentlige anskaffelser,*
- *Undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene,*
- *Undersøkelse av effektivitet i konsesjonsbehandlingen av fornybar energi,*
- *Undersøkelse av NVEs tilsyn med vassdragsanlegg,*

⁵⁰ SOM 2011/720 er et eksempel på en slik sak.

⁵¹ Se Boe og Keiserud, Hvem skal Sivilombudet beskytte? Lov og rett 2021 s. 244-258.

⁵² Se Harlem og Bakke, Hvem skal Sivilombudet beskytte? En kommentar til il Erik Magnus Boe og Erik Keiserud, Lov og rett 2021 s. 447-450 og Holth & Winge i Rett24.no: [Sivilombudets kontroll i miljø saker bør intensiveres - Rett24.](#)

- *Undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker,*
- *Undersøkelse av miljømyndighetenes etterlevelse av naturmangfoldloven,*
- *Undersøkelse av måloppnåelse i klimapolitikken,*
- *Undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge.*
- *Undersøkelse av bærekraftig forvaltning av norske skogressurser.*

Disse undersøkelsene viser etter vårt syn viktigheten Riksrevisjonens arbeid, med hensyn til å drive kontroll med forvaltningen i saker av stor betydning for naturspørsmål.

I lov om riksrevisjonen § 1 slås det fast at *Riksrevisjonen er Stortingets revisjons- og kontrollorgan*. Stortinget kan imidlertid ikke pålegge Riksrevisjonen hvordan den skal arbeide. I lov om riksrevisjonen § 2 slås det fast at *Riksrevisjonen skal utføre sine oppgaver uavhengig og selvstendig og bestemmer selv hvordan arbeidet skal innrettes og organiseres*.

Dette er selvsagt svært viktig, ettersom Riksrevisjonen også skal drive kontroll med Stortinget. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om dette er like heldig i den alminnelige kontrollen med forvaltningen. Kollegiet i Riksrevisjonen er gjennom loven, jf. § 4, Instruks om Riksrevisjonens virksomhet og interne retningslinjer fastsatt av kollegiet, gitt svært mye makt. I de interne retningslinjene heter det blant annet: *Kollegiet vedtar hvilke saksforhold som skal revideres som direkte rapporteringsoppdrag.*⁵³ Dette kommer også til uttrykk på Riksrevisjonens hjemmesider, hvor det slås fast at kollegiet skal «*bestemme hvilke undersøkelser vi skal gjennomføre*». Ettersom kollegiet utelukkende består av tidligere politikere, kan man tillate seg å stille spørsmål ved Riksrevisjonens organisering.

Ettersom det ikke er anledning til å klage til Riksrevisjonen, og Stortinget heller ikke kan pålegge Riksrevisjonen oppgaver, er det til å undres over at rammene for forvaltningsrevisjon, herunder hva slags undersøkelser som skal finne sted jevnlig, ikke er tydeliggjort i større grad i loven. Som vi skal komme tilbake til er mulige å vise til både fordeler og ulemper ved denne måten å innrette Riksrevisjonens virksomhet på.

4.4.4 Stortinget

De ulike kontrollorganene vi har sett på er alle i realiteten helt avhengig av Stortinget. Dette gjelder både med hensyn til hvilken lovgivning som skal kontrolleres, men ikke minst økonomi til faktisk å gjennomføre den kontrollen organene er forventet å gjennomføre. Dette er selvsagt en egen diskusjon som vi ikke skal ta her. Det er likevel viktig å understreke kontrollorganene er helt avhengig av personell til å gjennomføre kontrollen med forvaltningen. For å sikre at Stortingets lovgivning knyttet til areal- og ressursutnytting, herunder den miljørettslige lovgivningen håndheves på korrekt måte, er vi som nasjon helt avhengig av at den tiltenkte kontrollen faktisk finner sted.

⁵³ Riksrevisjonens overordnede retningslinjer for revisjons- og kontrolloppgaver, Vedtatt av Riksrevisjonens kollegium 2022 s. 22.

4.5 Styrker og svakheter ved dagens kontrollsystemer

4.5.1 Kontroll i forvaltningen

Styrker

Gjennom *kontroll med vedtak* truffet av kommunene står Statsforvalter meget fritt i sin prøving. Dette er selvsagt en klar styrke ved dagens ordning med hensyn til å sikre at regional og nasjonal politikk, herunder gjennomføring av Naturavtalen, faktisk skjer i forvaltningen. Den vide adgangen til å prøve vedtak truffet av kommunene på arealforvaltningens område sikrer borgerne og miljøorganisasjonene enkel og kostnadsfri prøving av kommunale vedtak.

Gjennom *adgangen til å fremme innsigelser* i kommunale planprosesser er berørte statlige og regionale myndigheter gitt en vid adgang til å gripe inn overfor kommunene. Disse myndighetene er forutsatt å gripe inn overfor kommunene med utgangspunkt i et faglig skjønn. Innsigelse kan bruke med utgangspunkt i politiske føringer og rettslige feil gjort av kommunene. Dette gir grunnlag for en omfattende kontroll med kommunenes planprosesser.

Svakheter

Kontrollen med vedtak fra Statsforvalter er i stor grad betinget av at det klages på vedtak. Det ligger kanskje som en slags forutsetning at miljø- og friluftsansjoner følger med på forvaltningens virksomhet. Miljø- og friluftsansjoner har imidlertid ikke kapasitet til å til «å ta tak i» alle saker. Det kan fort utvikle seg ulik praksis mellom de ulike statsforvalterembetene, med hensyn til håndheving av ulike bestemmelser i lovgivningen. Det er en vesentlig svakhet i dagens system at det sjelden gis utsatt iverksetting av innklagede vedtak.

Kontrollen gjennom adgangen til å fremme innsigelser har i stor grad vært styrt gjennom politisk motiverte brev og rundskriv fra departementet. Dette griper inn i den tanken fra forarbeidene som ligger til grunn for dagens regler, nemlig at det ut fra *fagmyndighetenes skjønn* skal fremmes, eller ikke fremmes, innsigelse til kommunale planprosesser. For å lykkes med gjennomføringen av Naturavtalen er man trolig helt avhengig av tydelige nasjonale føringer og tett oppfølging fra innsigelsesmyndigheten i kommunale planprosesser. Vi mener det bør skilles klart mellom politiske og rettslige grunnlag for innsigelse. Innsigelse på grunnlag av faglige eller politiske vurderinger, jf. pbl. § 5-4 første ledd bør skje etter dagens regler om mekling og endelig avgjørelse av departementet ved statsråden. Innsigelse på rettslig grunnlag, jf. pbl. § 5-4 fjerde ledd, bør gå rett til departementet for avgjørelse, eventuelt til domstolene for avklaring, jf. § 5-7.

4.5.2 Domstolskontroll

Styrker

Den klart viktigste styrken ved domstolskontrollen med forvaltningen, er den uavhengige kontrollen domstolene utøver. Domstolene prøver rettslige spørsmål og tar ikke politiske hensyn. I domstolene sitter det dyktige jurister med god erfaring i å ta stilling til rettslige spørsmål i et stort antall saker, også innenfor ulike rettsområder.

Svakheter

Det er, slik vi ser det, flere svakheter ved forutsetningen om domstolskontroll med forvaltningens vedtak. *For det første* er domstolsprøving i dag, for de aller fleste borgere og

organisasjoner, forbundet med så stor økonomisk risiko at saker ikke bringes inn til domstolene for kontroll. Dette gir grunnlag for stor bekymring for tilliten til systemet og usikkerhet om det er en reell likhet for loven. *For det andre* er behandlingen av saker knyttet til prøving av forvaltningsvedtak organisert på en måte som i seg selv er kostnadsdrivende. Muntlig behandling, herunder høytlesning fra dokumenter i til dels omfattende saker, skaper en lite effektiv og svært kostnadsdrivende behandling. *For det tredje* er det lite spesialisering i domstolene noe som fort kan lede til at kompetansen på enkelte rettsområder, også i domstolene, er svak. Kombinerer man dette med svak kompetanse også hos en rekke advokater, får man et sårbart system.

Vi mener det er god grunn til å vurdere større grad av skriftlig behandling i saker som knytter seg til domstolskontroll med vedtak truffet av forvaltningen. Det bør i stor grad være opp til domstolene å vurdere behovet for, og omfanget av, muntlige forklaringer i slike saker. Skriftlighet bør være hovedregelen. Dette kan kombineres med en organisering i domstolene med at et utvalg av dommere i tingretten og lagmannsretten behandler forvaltningssaker i perioder (eksempelvis fire år). Dette er noe vi kjenner til fra behandling av skjønnssaker i lagmannsrettene, og noe som synes å fungere godt. Dette ville etter vårt syn være enkle grep for å bedre tilgangen til domstolene. Dette fordi forslagene kan redusere kostnadene for partene, øke effektiviteten i domstolene og gi bedre kvalitet på domstolenes avgjørelser. I sum vil dette trygge forutsetningen om domstolskontroll med forvaltningen. Det er likevel helt avgjørende at domstolene ved slike endringer styrkes kraftig.

4.5.3 Sivilombudet

Styrker

Sivilombudet har i dag en meget sentral rolle i prøvingen av forvaltningsvedtak generelt, og i plan- og bygningsretten spesielt. Dette skyldes høy kvalitet i ombudets uttalelser, samt at prøving gjennom ordningen i seg selv ikke medfører kostnader for den enkelte.

Svakheter

Det er en svakhet ved dagens ordning med sivilombud at det kan reises spørsmål ved hvilken rolle ombudet skal ha i saker som bringes inn av enkeltborgere, med hensyn til vektleggingen av tredjepartsinteresser og miljøinteresser. Når Sivilombudet skal ta stilling til om forvaltningen har fulgt loven krav, er det ikke til å komme utenom at ombudet også må legges vekt på de hensyn og interesser reglene skal sikre. I dagens regelverk er reglene i stadig større grad tuftet på klima- og miljøhensyn. En naturlig konsekvens av dette er at Sivilombudet får en stadig større rolle og betydning også på dette området. Denne rolle bør etter vårt syn tydeliggjøres i lov om Sivilombudet.

4.5.4 Riksrevisjonen

Styrker

Riksrevisjonens undersøkelser i den enkelte sak skjer uavhengig av Stortinget. Dette er prinsipielt viktig. Riksrevisjonens undersøkelser er grundige, og viktige som grunnlag for Stortingets virksomhet. Særlig gjelder dette med hensyn til kontroll med om de ulike regjeringene faktisk gjennomfører og håndhever det regelverket Stortinget har gitt. Med unntaket av Sivilombudets undersøkelser på enkeltområder, er Riksrevisjonen vårt sentrale organ for å kontrollere forvaltningens virksomhet sett i sammenheng, og over tid.

Svakheter

Riksrevisjonens virksomhet knyttet til ulike retts- og saksområder er i liten grad rettslig styrt. Lovverket synes å legge svært mye myndighet til Riksrevisjonens kollegium. Det er særlig to grep som etter vårt syn ville styrke Riksrevisjonens rolle og funksjon, herunder tillitten til Riksrevisjonen.

For det første burde Stortinget vurdere om ikke Riksrevisjonen rutinemessig, gjennom undersøkelser eksempelvis hvert femte år, skal rapportere på nasjonal måloppnåelse knyttet oppfyllelse av klimaavtaler og Naturavtalen. Dette kan komme til uttrykk som en forventning fra Stortinget, alternativt som en plikt i loven om Riksrevisjonen.

For det andre bør det i større grad være mulig for borgere og organisasjoner å sette seg inn i bakgrunnen for Riksrevisjonens undersøkelser. Det burde etter vårt syn være slik at anbefalinger fra Riksrevisjonens administrasjon med hensyn til områder for forvaltningsrevisjon gjøres offentlig. På samme måte bør begrunnelsen til kollegiet for å gjennomføre en undersøkelse eller ikke, gjøres offentlig tilgjengelig.

4.6 Bør det opprettes et særskilt kontrollorgan i naturforvaltningen?

De siste tiårene har spørsmålet om kontrollen i miljøforvaltningen vært gjenstand for debatt. Det har blant annet blitt diskutert og foreslått at Norge skal etablere et særskilt organ som skal kunne overprøve forvaltningens vedtak knyttet til klima- og naturforvaltningen. Det har blitt trukket paralleller til dansk rett, hvor klage på forvaltningsvedtak avgjøres av en uavhengig klagenemnd, og til svensk rett, som har særskilte miljødomstoler.⁵⁴

Etter vår vurdering er det vanskelig å se for seg at den danske eller svenske modellen skal kunne overføres til det norske systemet. Dette gjelder i alle fall opprettelse av særskilte miljødomstoler i Norge. Utfordringen ved å innføre helt nye kontrollsystemer, er at dette vil kreve omfattende utredninger, store strukturelle endringer og en rekke usikkerhetsmomenter. Et slikt arbeid vil følgelig ta meget lang tid. Etter vår vurdering er det derfor mer nærliggende å diskutere endringer innen de eksisterende systemer. Vi har både her og i den juridiske utredningen, kommet med flere forslag til endringer i både lovgivningen, organiseringen av forvaltningen og i kontrollregimene. Dersom vi skal kunne foreta den omstilling i lov og praksis som er nødvendig for å imøtekomme de nye kravene til naturforvaltningen, er det derfor mer hensiktsmessig å foreta enkelte justeringer av dagens systemer, fremfor å foreslå radikale endringer. Etter vår vurdering bør flere av forslagene i våre utredninger kunne gjennomføres uten at det først må foretas brede og lange utredningsprosesser.

⁵⁴ For en sammenligning av kontrollmulighetene i de skandinaviske land, se Nikolai K. Winge, *Overprøving av forvaltningsvedtak som kan påvirke målet om en bærekraftig utvikling: Systemer for overprøving og prøvingsinstansenes stilling i de skandinaviske land*, i Retfærd nr. 1 (2013).

4.7 Forslag til endringer innen dagens kontrollsystemer

Klage og innsigelse:

- Oppsettende virkning ved klage i miljø saker bør være hovedregelen. Det er unntak fra dette som må begrunnes særskilt.
- Reglene om innsigelse bør skille mellom innsigelse på faglig/politisk grunnlag og innsigelse på rettslig grunnlag. Slike innsigelser bør følge ulike prosesser.

Domstolskontroll:

- Domstolsprøving av forvaltningen må sikres i større grad enn det som er tilfelle i dag, og prosessene må forenkles og effektiviseres.
- Hovedregel bør være skriftlig behandling i saker som knytter seg til domstolskontroll med vedtak truffet av forvaltningen, for å sikre fortgang, samt enklere og billigere rettsprosess.
- Et utvalg av dommere i tingretten og lagmannsretten bør behandle kontroll av forvaltningssaker i perioder (eksempelvis fire år), for å sikre økt kompetanse innen de særlige rettsspørsmål som gjør seg gjeldende ved overprøving av forvaltningens vedtak.

Sivilombudet:

- Sivilombudets rolle i kontrollen med vedtak i miljø saker bør tydeliggjøres og forsterkes.

Riksrevisjonen:

- Riksrevisjonens rolle som kontrollorgan i arealforvaltningen generelt, og klima- og naturforvaltningen spesielt, bør komme tydeligere til uttrykk i lov om Riksrevisjonen.
- Riksrevisjonen bør rutinemessig, gjennom undersøkelser eksempelvis hvert femte år, rapportere på nasjonal måloppnåelse knyttet oppfyllelse av klimaavtaler og Naturavtalen. Dette kan komme til uttrykk som en forventning fra Stortinget, alternativt som en plikt i loven om Riksrevisjonen.
- Anbefalinger fra Riksrevisjonens administrasjon med hensyn til områder for forvaltningsrevisjon bør gjøres offentlig.

Stortinget:

- Det bør foretas en gjennomgang av Stortingets kontroll med regjeringens oppfølging av stortingsvedtak, for å sikre at regjeringen effektivt følger opp vedtak og mål Stortinget setter.