

## Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Oslo, 21.04.2016

### Høring - etablering av tvisteløsningsmekanisme for rettslige tvister mellom stat og kommune mv.

Norsk Friluftsliv viser til høringsnotatet «Begrensning i statlig klageinstans adgang til å overprøve kommunens utøvelse av det frie skjønn og etablering av en tvisteløsningsmekanisme for rettslige tvister mellom stat og kommune», med høringsfrist 27. april 2016.

Norsk Friluftsliv er paraplyorganisasjon for 15 friluftslivsorganisasjoner i Norge, med over 805 000 medlemskap og flere enn 4 800 lag og foreninger. Norsk Friluftsliv har blant annet som oppgave å ivareta allemannsretten, herunder naturgrunnlaget for å drive friluftsliv. Forslagene i høringsnotatet kan endre arealplanleggingen vesentlig, samtidig som regjeringen både har gjennomført, gjennomfører og foreslår flere andre vesentlige endringer i forvaltningskritisk regelverk og institusjoner som påvirker arealplanleggingen og dermed samfunnsutviklingen, på svært kort tid. Dette kan få store uforutsette og utilsiktede negative konsekvenser for natur og friluftsliv. Vi har derfor et ønske om å komme med våre synspunkter til høringen, og at de blir vektlagt i saksbehandlingen.

#### Kort oppsummering:

Høringsnotatet fokuserer på individuelle rettigheter/ytelser, særlig innen velferdsretten, men foreslår endringer i forvaltningskritisk regelverk som også berører miljøhensyn, herunder natur og friluftsliv. Norsk Friluftsliv mener det er svært uheldig at det gjennomføres forvaltningskritiske endringer innen arealforvaltningen, før EVAPLAN 2008 (pågående studie av hvordan plandelen i plan- og bygningsloven fungerer, og kartlegging av forbedringsområder) er gjennomført. Miljøhensyn er ikke spesifikt vurdert i høringsnotatet. Disse må tas hensyn til av lovgiver ved en reform som berører forvaltningsloven og plan- og bygningsloven. Hvilke regler skal gjelde for klageadgangen ved vedtak som svekker miljøhensyn i arealplanleggingen? Skal det gjøres en styrking av det frie skjønnet også her? Hva skal gjelde for vedtak som omhandler naturmangfold, utvalgte naturtyper og prioriterte arter, forurensning, luftkvalitet, avløp, jord- og skogbruk, motorferdsel, friluftsliv, med mer.

Det henvises i høringsnotatet til en rapport utarbeidet av en interdepartemental arbeidsgruppe, som ligger til grunn for forslagene. Norsk Friluftsliv har på forespørsel overfor kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) fått tilgang til en sladdet versjon av rapporten. Høringsnotatet

begrunner ikke tilstrekkelig behovet for de foreslåtte reformene. Det er derfor uheldig at rapporten ikke blir offentliggjort i sin helhet når forslagene berører forvaltningskritisk regelverk, og som kan få svært negative konsekvenser for natur og friluftsliv. Vi oppfatter på som konsekvens av forslagene at naturgrunnlaget både kan reduseres og forringes med de endringene regjeringen setter i verk. Det er mye positivt i tiltak som forenkler og effektiviserer forvaltning og styrker lokalt engasjement, særlig dersom lokal kompetanse også styrkes. Men regjeringen står i fare for å rive ned selve sikkerhetsnettet for vårt naturgrunnlag dersom naturforvaltningen i Norge primært skal styres av lokale kortsiktige behov for næringsutvikling. Vi peker også til slutt i dette dokumentet på andre forvaltningskritiske endringer, som må ses i sammenheng med forslagene i dette høringsnotatet.

### **Generelt om forslagene i høringsnotatet:**

Norsk Friluftsliv er bekymret over de foreslåtte endringene av flere grunner. Forskjellige undersøkelser viser, og frivillige natur- og friluftslivsorganisasjoners egen erfaring er, at natur og friluftsliv i all hovedsak taper når ulike hensyn og interesser skal veies mot hverandre i arealplanleggingen. Uten naturgrunnlaget vil ikke frivillige friluftslivsorganisasjoner kunne utøve sine aktiviteter. Det er særskilt viktig å peke på at naturen produserer økosystemtjenester som menneskene er helt avhengige av, for å eksistere, jfr. NOU 2013:10 – Naturens goder. I tillegg har naturen en egenverdi, og er ikke bare en ressurs for menneskene, jfr. «Meld. St. 14 – Natur for livet». Innledningsvis vil vi derfor vektlegge at vi er sterkt bekymret over en utvikling der friluftsliv og friluftslivets naturgrunnlag stadig oftere blir taperen for mål om næringsutvikling og økonomisk vekst. Perspektivet om vektlegging av økonomisk vekst og verdiskaping er særlig tydelig gjennom regjeringens instruksjoner i ulike rundskriv og brev fra KMD til forvaltningen, og til politikere på Stortinget. I tillegg er ønsket om en sterkere lokal forvaltning tydelig forankret i regjeringens samarbeidsplattform. Effektivisering, forenkling og lokal forvaltning er gode mål. Men dersom konsekvensene blir at vi bare enda raskere ødelegger enda mer natur, og at det nasjonale perspektivet for sumeffektene av en rekke lokale beslutninger ikke blir ivarettatt, kan følgene bli dramatiske for kommende generasjoner.

Endringer i juridiske innretninger og andre endringer i institusjoner som styrer samfunnsutviklingen, som har til hensikt å flytte makt og ansvar til kommunene, utgjør en utfordring for natur- og friluftslivsverdiene og friluftslivsorganisasjonene, når det ikke foreligger et helhetlig perspektiv på hvordan disse endringene i forvaltningen slår ut. De fleste kommunene i Norge har ikke tilstrekkelig miljø- og naturforvaltningskompetanse, hverken på politisk eller administrativt nivå, eller tilstrekkelige personalressurser for øvrig, til å håndtere det omfattende regelverket som kommunene er ansvarlige for å forvalte. Kommunene er i tillegg planmyndighet, men har bare ansvar for en helhetlig planlegging og forvaltning innen sine grenser. Altså både begrensede ressurser og kompetanse, i kombinasjon med et perspektiv i planleggingen og forvaltningen som er begrenset til kommunegrensene. Vi kan ikke forvente at en kommune skal ta et helhetlig ansvar for nasjonale konsekvenser og nasjonale sumeffekter av mange kommuners enkeltvedtak.

Det er derfor helt nødvendig at det finnes et funksjonelt nasjonalt kontrollorgan, som kan etterprøve kommuners og fylkeskommuners beslutninger og vedtak, og som kan komme med innsigelser når forvaltningen ikke er i tråd med viktige regionale eller nasjonale allmenne interesser. Natur- og friluftslivsverdiene er alltid lokale der hvor de finnes, men er like fullt nasjonale og allmenne interesser. Det er også en utfordring at ulike sektorinteresser forvaltes av ulike aktører, og kommunene skal ivareta mange hensyn og et omfattende regelverk i sin forvaltning. Det viser seg i praksis å være vanskelig for en kommune å planlegge på en bærekraftig måte innenfor det gjeldende

plansystemet uten ekstra ressurser og kompetanse. Dette praktiske problemet strider imot de foreslåtte endringene i høringsnotatet, som legger til rette for å styrke den lokale forvaltningens makt og ansvar i arealplanleggingen, samtidig som endringsforslagenes hensikt er å svekke nasjonale interesser, jfr. departementets egen vurdering i høringsnotatet.

Det kan medføre svært negative konsekvenser for natur og friluftsliv når regjeringen nå foreslår å begrense statlig klageinstans sin adgang til å overprøve kommunens utøvelse av det frie skjønn, først og fremst fordi behovet ofte er å gjøre det motsatte; styrke statsforvaltningen for en bærekraftig forvaltning og ivareta natur- og friluftslivsverdiene. Vi argumenterer for dette basert på viktige saksbehandlingsregler både i sektorlover og i sektorovergripende lover, og som er forankret i grunnloven, som i dag **ikke følges opp** av kommunene i tilstrekkelig grad, i altfor mange saker. Derfor er et system med ulike forvaltningsnivåer, og en hensiktsmessig balanse i makt og ansvar, og like muligheter for klageadgang mellom lokalt og nasjonalt nivå fornuftig og nødvendig, om den demokratiske rettsikkerheten skal ivaretas.

Eventuelle endringer i regelverket og andre institusjoner som styrer samfunnsutviklingen må baseres på en ordentlig evaluering av eksisterende regelverk og et godt kunnskapsgrunnlag om gjeldende praktisering, før man endrer forvaltningskritisk regelverk. Det pågår nå eksempelvis en evaluering av plan- og bygningsloven (EVAPLAN 2008), som skal studere hvordan plandelen i plan- og bygningsloven (PBL) fungerer. Hovedspørsmålene er om loven fungerer etter intensjonene, og hva som kan identifiseres som forbedringspunkter. Prosjektet ledes av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), og gjennomføres over fire år, fra 2014 til 2018

Vi mener derfor det er korttenkt og lite heldig å endre på forvaltningskritisk regelverk, uten kunnskap om hvordan det er fornuftig å endre det regelverket som er sentralt for arealplanleggingen. I tillegg har vi allerede mer enn nok kunnskap om at natur- og friluftslivsverdiene reduseres i et stort tempo. Vi viser også til vårt brev til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, datert 12.11.2015, vedrørende andre forslag til endringer i plandelen av plan- og bygningsloven, som heller ikke er ferdig behandlet. Rekkevidden av alle disse endringene, med flere, er uforutsigbare og kan medføre irreversible negative konsekvenser for verdifulle natur- og friluftslivsområder.

Norsk Friluftsliv støtter derfor ikke på det nåværende tidspunkt de foreslåtte endringene i forvaltningsloven og plan- og bygningsloven, og mener det er uheldig med andre reformer innen arealplanleggingen før EVAPLAN 2008 er gjennomført. Men vi antar det kan være behov for en endring av tvisteloven for å ivareta rettssikkerheten mellom forvaltningsnivåene under skiftende politisk ledelse.

Vi vil i det følgende peke på en undersøkelse om det kommunale selvstyre og statlig klagebehandling, videre kommentere hovedpunktene i høringsnotatet, og til slutt peke på andre forvaltningskritiske endringer som regjeringen enten har gjennomført eller planlegger å gjennomføre, som berører reguleringen av arealplanleggingen og som har en potensiell negativ effekt på natur og friluftsliv, sett i sammenheng med forslagene til endringene i dette høringsnotatet.

#### **«Forsvinner det kommunale selvstyret i statlig klagebehandling?»**

«Rapport KS 2013», med tittelen «Forsvinner det kommunale selvstyret i statlig klagebehandling?», forfattet av Sigrid Stokstad ved By- og regionforskningsinstituttet og Signe Bock Seegard ved Institutt for samfunnsforskning, er utarbeidet for KS, på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet

(KRD). Undersøkelsene i rapporten viser at en liten andel av kommunenes vedtak påklages, og at det er få klagesaker. Det generelle inntrykket er også at flertallet av kommunenes vedtak stadfestes av statlig klageinstans. Andelen stadfestelser er betraktelig høyere i plan- og bygningsforvaltningen enn i velferdsforvaltningen. Lovlighet er det dominerende grunnlaget for overprøving, og saksbehandlingsfeil er den hyppigste begrunnelsen for slik overprøving. Forfatterne finner nesten ingen eksempler på omgjøring eller opphevelse i saker om prøving av «fritt skjønn». Hensynet til det kommunale selvstyre er vektlagt i plan- og byggesaker som ender med stadfestelse av kommunens vedtak, særlig i saker om klage på planvedtak. Det er ikke noen særlig forskjell mellom små, mellomstore og store kommuner med hensyn til hvilken begrunnelse den statlige klageinstansen gir for omgjøring eller oppheving. Forfatterne konkluderer med at når omgjøringer og opphevelser i statlig klageinstans i all hovedsak gjelder vedtakenes lovlighet, og ikke «fritt skjønn», er det grunn til å framheve at det både formelt og i praksis er fylkesmannen som har siste ord om lovligheten. Det vil si at det er fylkesmannen som benytter sitt frie skjønn til å vurdere om det er rettsanvendelsen eller «fritt skjønn» som er problemet ved overprøvingen. Dette representerer en klar svakhet i reguleringen av det kommunale selvstyre, og er både praktisk og prinsipielt viktigere enn praktiseringen av reglene om klageinstansens plikt til å legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av «fritt skjønn».

#### **Forvaltningsloven:**

Det er i høringsnotatet et forslag til en endring i forvaltningsloven § 34 annet ledd, tredje punktum, **fra «skal klageinstansen legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn» til «skal klageinstansen legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn»**. Departementet sier, at med den foreslåtte endringen vil hensynet til det kommunale selvstyret veie tyngre enn i dag, og det innebærer at andre nasjonale hensyn som et generelt utgangspunkt vil veie mindre enn i dag, jfr. side 12-13 i høringsnotatet.

Med bakgrunn i «Rapport KS 2013» framstår forslaget om endring av forvaltningsloven § 34 annet ledd, tredje punktum helt uvesentlig, når det skal tjene som en innretning for å definere en **markant begrensning i klageinstansens overprøvingskompetanse, og at det skal mye til for at et kommunalt vedtak oppheves eller endres**, basert på det kommunale selvstyrets skjønnsvurderinger. Gjeldende praksis viser som referert at det i hovedsak er saksbehandlingsfeil som prøves, og at det er i disse klagesakene statlig klageinstans velger å tilsesette kommunestyrets vedtak, og ikke i saker som prøver «skjønnet» til det kommunale selvstyre. Denne dokumentasjonen samsvarer godt med de erfaringene våre medlemsorganisasjoner har i lokale saker på vegne av friluftslivet, og bygger også oppunder våre erfaringer om at de fleste kommunene mangler tilstrekkelig miljø- og naturfaglig kompetanse til å forvalte naturen innenfor regelverket. Det savnes også statistikk i høringsnotatet som dokumenterer at det faktisk er et reelt forankret behov for denne regelendringen. Vår oppfatning er at det er svært sjelden et kommunalt vedtak endres med det eksisterende regelverket, til tross for åpenbare negative konsekvenser for natur- og friluftsliv i mange vedtak. Dette forslaget taler derfor mot rettssikkerhetshensyn, i motsetning til departementets egen vurdering. Det er derfor ingen grunn til å svekke nasjonale interesser og styrke de lokale interessene, ved å gjennomføre denne endringen. Det kan få utilsiktede negative konsekvenser for natur og friluftsliv, som allerede har en svak status politisk og institusjonelt. Derfor støtter ikke Norsk Friluftsliv den foreslåtte endringen i forvaltningsloven.

### **Plan- og bygningsloven:**

Det foreslås videre å endre plan- og bygningsloven § 5-4, siste ledd; «Innsigelse skal fremmes så tidlig som mulig og senest innen den frist som er fastsatt for høringen av planforslaget. Innsigelse skal begrunnes **og være forankret i vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer.**»

I tillegg foreslås en ny § 5-7, som skal gi kommunene adgang til søksmål om gyldigheten av en innsigelse.

Med bakgrunn i vår utredning ovenfor, om gjeldende kompetanse i kommunene og god dokumentasjon av hvilke kommunale vedtak som har blitt overprøvd historisk, kan vi ikke se at det er behov for å åpne for en adgang for kommunene til å overprøve gyldigheten av en innsigelse. Norsk Friluftsliv mener dette forslaget ikke vil tjene noen hensikt, siden kommunene ikke er i posisjon for å prøve gyldigheten av en innsigelse. Dessuten virker en slik adgang meningsløs, siden innsigelsesinstituttet skal være et verktøy for kontroll og sikring av nasjonale interesser. Det synes mer hensiktsmessig at det er et nasjonalt kontrollorgan som skal ha det siste ordet i innsigelsessaker. Et slikt organ bør organiseres slik at det kan opptre nøytralt på vegne av allmenne interesser og sikre en bærekraftig forvaltning.

Vi begrunner dette med å henvise til kapittel 3. i plan- og bygningsloven, om oppgaver og myndighet i planleggingen. Spesielt § 3.2, om at Fylkesmannen skal påse at kommunene oppfyller plikten til planlegging etter loven. Regional planmyndighet skal veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver. I tillegg § 3.5, som sier at departementet skal arbeide for at de vedtak som treffes nasjonalt blir fulgt opp i den regionale og kommunale planleggingen. Man kan ikke dermed fjerne statsforvaltningens mulighet for å oppfylle sine oppgaver, eller gjøre en slik kontrollfunksjon svakere, uten å se på hele innretningen med det norske regelverket og forvaltningsnivåene. Norsk Friluftsliv støtter derfor ikke den foreslåtte endringen om en ny § 5-7.

### **Tvisteloven:**

Det foreslås også å endre tvisteloven, slik at kommunene skal få tilgang til en uavhengig prøving av rettslige tvister med staten, med begrunnelse om likevekt mellom kommunene og staten. I tillegg mener departementet det bør innføres et forbud mot å omgjøre enkelte vedtak selv om domstolene kjenner vedtaket ugyldig.

Norsk Friluftsliv støtter en endring som legger til rette for likevekt mellom kommunene og staten, når det gjelder rettslige tvister, dersom den innrettes slik at den ivaretar den demokratiske rettsikkerheten, samtidig som den virker uavhengig av politisk ledelse både lokalt og nasjonalt. Når det gjelder spørsmålet om forbud mot å omgjøre enkelte vedtak, legger vi til grunn at dette forslaget utelukkende gjelder velferdslovgivningen og grunnleggende tjenester til private parter, og kommenterer derfor ikke de foreslåtte lovendringene i særlover som etter vår forståelse ikke berører arealplanleggingen.

Norsk Friluftsliv støtter på generelt grunnlag ikke en endring som legger til rette for at et vedtak ikke kan omgjøres hvis det blir kjent ugyldig av domstolene, dersom dette også skal gjelde andre allmenne forvaltningsspørsmål, og sett i sammenheng med de øvrige lovforslagene i notatet. Norsk Friluftsliv ønsker en utvikling som legger til rette for en bærekraftig forvaltning av naturgrunnet. Vi legger vekt på den samme argumentasjonen vi har gitt ovenfor, om at det er saksbehandlingsfeil og rettsanvendelsen som i hovedsak blir overprøvd av statlig klageinstans, og ikke det «frie skjønnet». Vi mener også at det er irrelevant om det er rettsanvendelsen eller «fritt skjønn» som prøves, hvis

domstolene kommer til den konklusjonen at et vedtak er ugyldig. Da bør uansett vedtaket kunne omgjøres, om regelverket skal ha en praktisk betydning. Det kan også ha prinsipiell betydning for forvaltningen av natur- og friluftsliv, dersom et ugyldig vedtak har negative konsekvenser.

#### **Generelt om utredningen i høringsnotatet:**

Utfordringene i regelverket om grensene mellom det frie skjønn og rettsanvendelsesskjønn blir ikke enklere med forslagene i høringsnotatet, fordi ulik tolkning av visse skjønnsmessige begreper i de ulike lovtekstene fremdeles vil være til stede. Norsk Friluftsliv viser også til pressemeldingen fra regjeringen den 23.10.2015, om at forvaltningsloven skal bli mer brukervennlig. Regjeringen peker der på at et utvalg skal gjøre en gjennomgang av forvaltningsloven for å finne og fjerne hindringer mot automatisert saksbehandling og utvikling av digitale tjenester, for å gjøre forvaltningen i stand til å jobbe mer effektivt og tilby bedre tjenester til innbyggere og næringsliv. Det pekes på at utvalget skal utarbeide en lov som gir grunnlag for god saksbehandling, som ivaretar borgernes og private virksomheters rettsikkerhet og tillit til forvaltningen på alle nivå. Dette arbeidet må også ivareta naturgrunnlaget. Alle forslag til vesentlige endringer i forvaltningsloven må ses i en helhetlig sammenheng, og det er uklokt å iverksette endringer før man kan dokumentere hvilken effekt regelverket har også for naturgrunnlaget.

Det henvises i høringsnotatet til en rapport utarbeidet av en interdepartemental arbeidsgruppe, som ligger til grunn for forslagene. Norsk Friluftsliv har på forespørsel overfor KMD fått tilgang til en sladdet versjon av rapporten. Høringsnotatet begrunner ikke tilstrekkelig behovet for de foreslåtte reformene. Derfor er det uheldig at rapporten ikke blir offentliggjort i sin helhet når forslagene berører forvaltningskritisk regelverk, og som kan få svært negative konsekvenser for natur og friluftsliv. Vi oppfatter på generelt grunnlag at naturgrunnlaget har et potensial for å kunne reduseres og forringes med de endringene regjeringen setter i verk. Derfor peker vi til slutt også på andre forvaltningskritiske endringer, som må ses i sammenheng med forslagene i dette høringsnotatet.

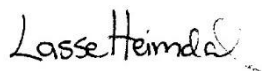
#### **Andre forvaltningskritiske endringer med negativ effekt på natur og friluftsliv:**

- Innsigelsesinstituttet
  - ✓ Regjeringen blander seg inn i Fylkesmannens faglige vurderinger vedrørende innsigelsesadgangen, hvor departementet ber Fylkesmannen være varsom med å fremme innsigelser (Rundskriv H-2/14, 17. februar 2014).
  - ✓ Regjeringen forenkler med forsøksordning hvor Fylkesmannen har fått myndighet til å samordne og avskjære innsigelser fremmet av andre statlige myndigheter (pressemelding 08.10.2014)
  - ✓ KMD tilsidesetter helt eller delvis innsigelser fra Fylkesmannen når de blir fremmet, til tross for færre innsigelser (jfr. innsigelsesstatistikken for 2014 og 2015)
- Miljødirektoratet fratras kompetanse (jfr. tildelingsbrev 2016)
- Ny utredningsinstruks, som er radikalt forandret fra 1. mars. Ansvar for utredningsinstruksen er flyttet fra KMD til Finansdepartementet, og skal nå ses i sammenheng med rundskriv om samfunnsøkonomiske analyser.
- INON er frikoblet fra den juridiske og økonomiske forvaltningen, og det kan gis subsidier til etablering av skogsbilveier i villmarkspregede områder (jfr. Meld. St. 18 (2015-2016))
- Planavdelingen er flyttet fra Miljøverndepartementet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Motorferdselloven er endret for å tillate fornøyelseskjøring i utmark

- Overgangsbestemmelser i lover endres, i stedet for å endre de konkrete bestemmelsene som skal regulere ulike hensyn. Dette kompliserer forvaltningen og uthuler regelverket, og er en selvmotsigelse av regjeringens argument om effektivisering og forenkling (jfr. eksempelvis strandsoneforvaltningen)
- Forenkling av utmarksforvaltningen (Jfr. regjeringen.no 03.12.2014)

Alle disse tiltakene fører hver for seg, og i sum, til at viktige natur- og friluftslivsverdier kan gå tapt, fordi regjeringen for sterkt fokuserer på økonomisk vekst, verdiskaping og næringsutvikling, og gjennomfører regelendringer og endringer i andre institusjoner som styrer samfunnsutviklingen, og for å oppnå forenkling og effektivisering, uten at konsekvensene for natur og friluftsliv blir ivaretatt. Det er nødvendig å se alle endringene i en helhetlig sammenheng, slik at naturgrunnlaget ikke ødelegges. Norsk Friluftsliv henstiller regjeringen til å vente med ytterligere endringer som berører forvaltningskritisk regelverk for natur, inntil vi har god dokumentasjon og kunnskap som avdekker hvor skoen trykker innenfor arealplanleggingen, jfr. EVAPLAN 2008, og slik at samfunnsaktørene blir i stand til å forvalte gjenværende ressurser på en balansert og bærekraftig måte. Rekkefølgen av ulike prosesser og tiltak vil være avgjørende for om vi klarer å oppnå en bærekraftig forvaltning.

Med vennlig hilsen  
Norsk Friluftsliv



Lasse Heimdal  
generalsekretær

Svein-Magne Gjessing (sign)  
fagkonsulent