
Nye prosessregler for å styrke kommunene

Naturressurslunsj

8. april 2016

Ole Kristian Fauchald, UiO

Høringsnotatet fra KMD

- Høringsnotat og interdepartemental rapport
 1. Begrensninger i statlige organers klageprøving
 - ↗ Fvl § 34: skal legges stor vekt på lokalt selvstyre, vurderingen skal fremgå av vedtaket
 2. Innsigelser
 - ↗ Pbl § 5-4: skal være forankret i vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer
 3. Tvisteløsning mellom stat og kommuner
 - ↗ Tvl: Kommunene gis adgang til domstolsprøving av statlig klageavgjørelse
 - ↗ Åpnes for søksmål om gyldigheten av innsigelser

Kontekst

- Domstolene: Tvister mellom offentlige organer
- Klagesystemet: rettssikkerhet for miljøinteresser
 - Fullmaktslovgivning
 - Delegasjon til kommunalt nivå i lov og forskrift
 - Domstolene og SOM som alternativer
 - Sammenligning med Norden for øvrig
- Innsigelser: ivareta nasjonale og regionale miljøhensyn
 - Forholdet mellom pbl og annen lovgivning
 - Regjeringens mål om å kontrollere innsigelser

1) Nye klageregler

- Forvaltningsl. § 34 annet ledd:
 - Der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen legge *stor* vekt på hensynet til det kommunale selvstyret. *Vurderingen ... skal fremgå av vedtaket.*
- Begrenset til overprøving av det «frie skjønn»
 - Hvor trekke grensene for fritt skjønn?
 - Pliktige og tungtveiende hensyn
 - Prøving av avveining i relasjon til måloppnåelse
 - Størst betydning ved «fullmaktslovgivning»
- Fra regel om pliktig hensyn til vektregel
 - Er det «begrensning av overprøvingskompetanse»?

Nye klageregler, miljøhensyn

- Ikke spesifikt vurdert i høringsdokumentet
- Vedtak som svekker miljøhensyn
 - Naturmangfold: Mål, prinsipper og hensyn; verneområdestyrer skal ikke omfattes
 - PBL: Reg.plan, utvalgte naturtyper, prioriterte arter
 - Forurensning: luftkvalitetstiltak og avløpsvedtak
 - Næringslovgivning: Jord- og skogbruk
 - Friluftslovgivning: Motorferdselsloven
- Unnlatelse av å bruke kompetanse
 - Kan det være klageadgang i slike tilfeller?
 - Styrking av det frie skjønn også her?

2) Innsigelser (s. 29-30)

■ PBL § 5-4:

↗ Innsigelse skal begrunnes *og være forankret i vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer.*

■ Konsekvenser for bruken av innsigelser

↗ Lovfesting av føringer lagt inn i rundskriv

↗ Høringsnotatet: Forslaget «påvirker ikke adgangen til å fremme innsigelse»

↗ Innskrenkninger i organets skjønn etter 1.-3. ledd?
(Svak lovgivningsteknikk?)

↗ Vil tiltaket medføre økt press for generelle unntak fra PBL?

Riksrevisjonen og innsigelser

Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge (2007) s. 13:

«Undersøkelsen viser også at sentrale og regionale myndigheter har tilgang på effektive virkemidler for å sikre at arealplanleggingen er i tråd med nasjonale mål, for eksempel innsigelsesinstituttet og påklaging av dispensasjonssaker. Det kan imidlertid stilles spørsmål **om innsigelsesinstituttet i tilstrekkelig grad benyttes av regionale myndigheter, og om Miljøverndepartementets praksis i innsigelsessaker bidrar til å redusere bruken av innsigelsesinstituttet.**»

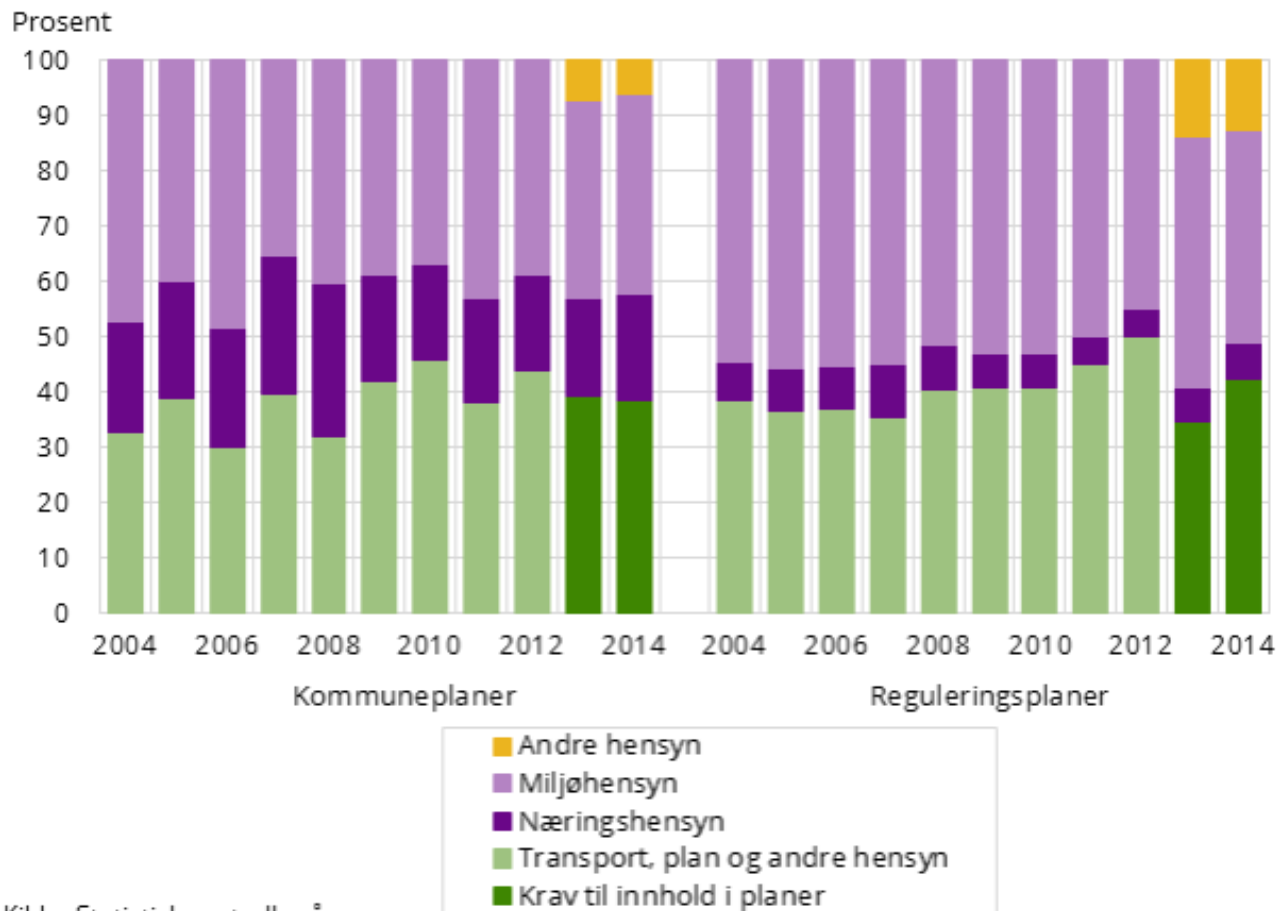
- Oppfølgingsdokumenter viser betydning i miljø saker
- Men: «risiko for en mindre effektiv forvaltning»

Litt statistikk 1

- Antall innsigelser (mangler oppdaterte tall)
 - 2012: Myndigheter med innsigelsesrett fremmet innsigelse til 46% av kommuneplanene samt 31% av reguleringsplanene som ble sendt på høring i 2012.
 - 2011: Henholdsvis 52% og 33%

Litt statistikk 2

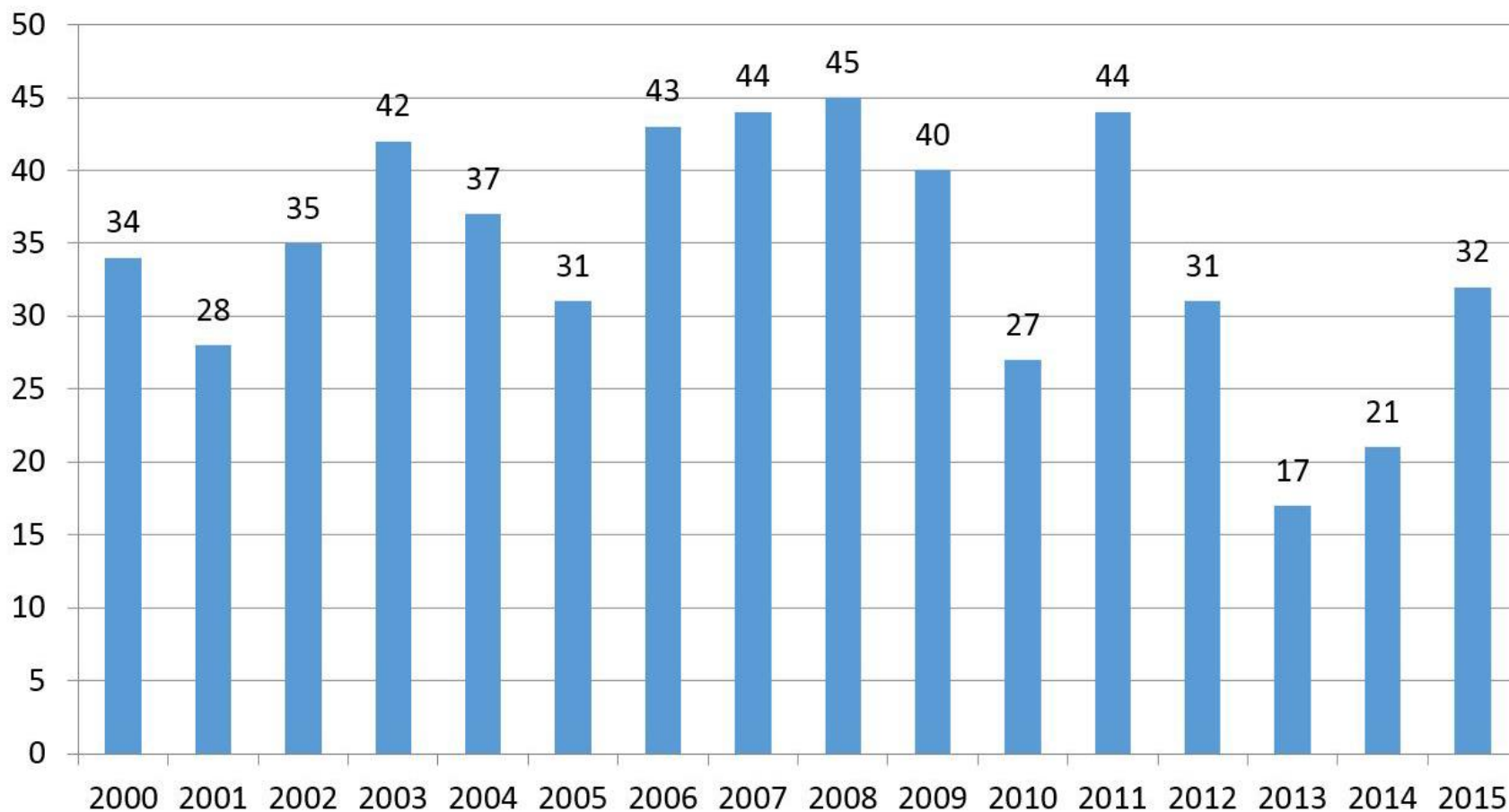
Figur 1. Innsigelser fra myndighetene til kommunale planer. Prosentvis fordeling av innsigelsesgrunn



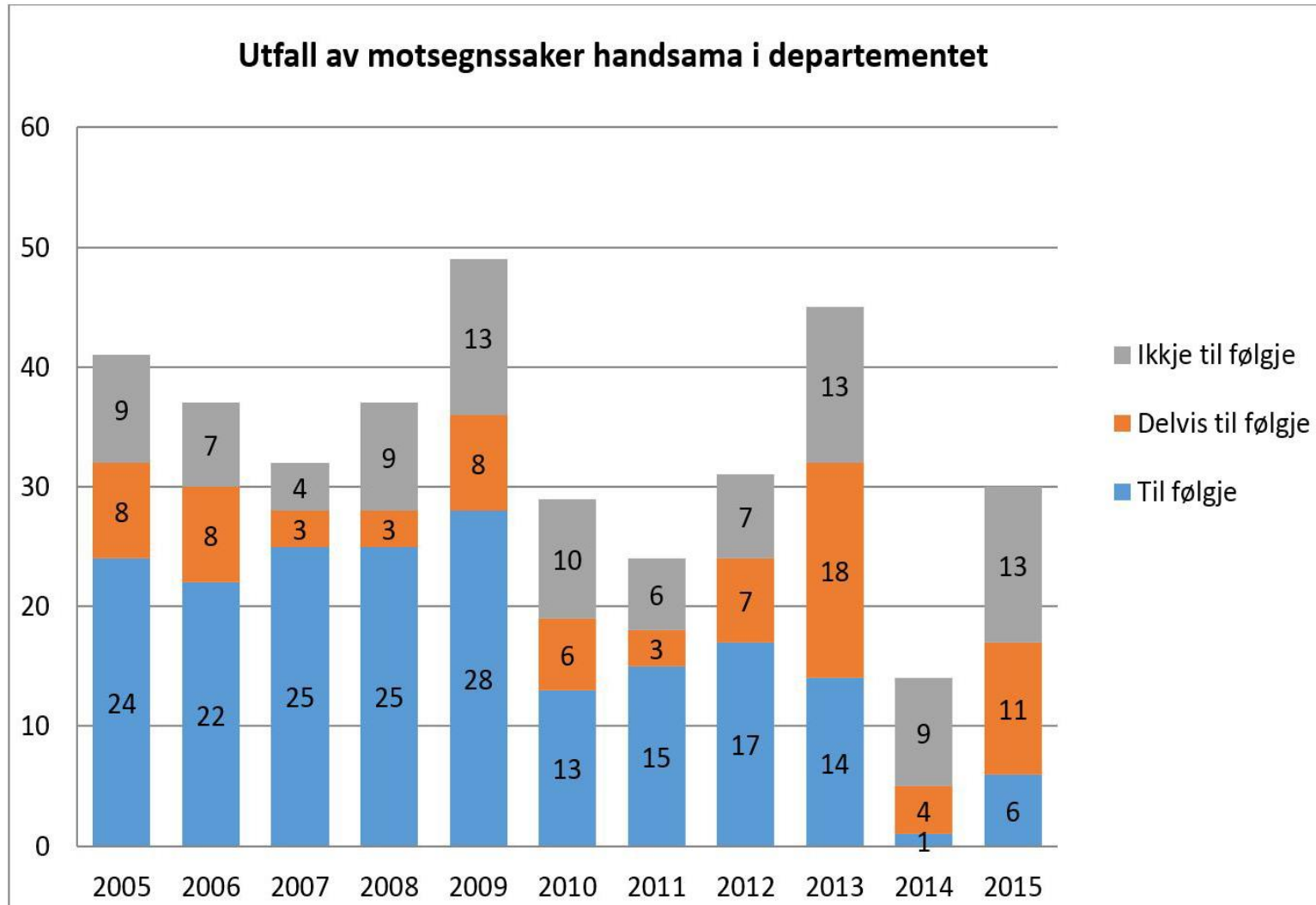
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Litt statistikk 3

Talet på motsegnssaker som har gått til departementet for avgjerd



Statistikk 4



3) Domstolsprøving

■ Tvistel. § 1-4A:

(1) En kommune kan reise søksmål om gyldigheten av et statlig organs avgjørelse dersom denne går ut på

a) oppheving eller omgjøring av kommunens vedtak etter klage, jf. forvaltningsloven § 34

b) oppheving eller omgjøring av kommunens vedtak uten klage, jf. forvaltningsloven § 35 annet ledd

c) oppheving av kommunens vedtak etter lovlighetskontroll, jf. kommuneloven § 59 ...

f) fordeling av rettigheter eller plikter mellom kommuner ...

(3) En kommune kan reise søksmål om gyldigheten av innsigelse etter plan- og bygningsloven § 5-4 og avgjørelse etter § 5-6 om innsigelsen skal tas til følge

Praktisk betydning

- Bare der kommunalt vedtak blir overprøvd
 - Statlig overprøving av kommunale vedtak som truer miljøverdier
 - Innsigelser, statlig og regional plan?
 - Særlig praktisk ved store næringsinteresser
- Alternativet som er vurdert: Nemnd
 - Ikke nærmere utredet: Enhetlig rettsutvikling
- Antar at søksmål vil bli lite brukt
 - Prosesskostnader og -risiko, «omgjøringsforbud»
 - Erfaringer fra andre land

Noen problemstillinger 1

- Grensen mellom enkeltvedtak og forskrift
 - Vedtak som er både forskrift og enkeltvedtak?
 - Lovlighetskontrollen innebærer også lokale forskrifter (eks. motorferdselsloven)
- Fordeling av rettigheter eller plikter mellom kommuner
 - Lokalisering av miljøbelastende virksomhet og infrastruktur?
 - Tildelinger for å belønne god miljøpolitikk?
- Vedtak rettet mot kommunale selskaper
 - Forutsatt at kommunen reiser sak

Noen problemstillinger 2

- Omgjøring av vedtak som domstolene kjenner ugyldige
 - Foreslås «omgjøringsforbud» for noen typer vedtak av hensyn til private parter
 - Grunn til å tenke tilsvarende overfor miljøvedtak?
- Innsigelser
 - To alternativer, med og uten begrunnelsestematikk
 - Søksmål rettes mot Sametinget og andre kommuner?
 - Bør nabokommuner kunne reise sak?
 - Når i innsigelsesprosessen? Oppsettende virkning?
 - Nemnd heller enn domstoler for disse tvistene?