



Norges miljø- og  
biovitenskapelige  
universitet

**Masteroppgave 2018 30 stp**

Fakultet for landskap og samfunn  
Nikolai K. Winge

## **Kontroll av enkeltvedtak med betydning for miljø**

I hvilken grad overholder norske kontrollinstanser  
kravene i Århuskonvensjonen artikkel 9.4?

**Sølvi Maria Stordalen Blindheim**

Master i Eiendom  
Fakultet for landskap og samfunn



## **Førord**

Denne masteravhandlingen markerer slutten på min tid som student ved Norges Miljø- og Biovitenskapelige Universitet. Avhandlingen er en obligatorisk innlevering som viser at studenten bak den er i stand til å gjennomføre et større skriveprosjekt, men har for meg betydd mye mer. Den har gitt meg gnist og brodd, den har gitt meg tomme tåreganger og varmt hjerte. Ikke sjelden har den gitt meg en følelse av hjelpeløshet, men enda oftere en følelse av mot. I den anledning er det enkelte som fortjener en takk.

Jeg vil takke veileder Nikolai K. Winge for all god veiledning og konstruktiv feedback, og for støtte og oppmuntrende ord da mastertåka la seg tykk over tastaturet. Takk for all motivasjon og for at jeg får arve litt av engasjementet for fagområdet.

Takk til Studentsamfunnet i Ås, både til husets vegger og menneskene bak dem som i fem år har gitt meg nok å gjøre til at fem års skolearbeid ikke sjelden har ligget litt nedover på prioriteringslista. Som har gjort meg til et menneske med verdier som står i stil til den tid kloden vår beveger seg inn i og for egenskaper universitetets mange kurs og fag ikke har gitt meg. En takk fortjener også Pikekoret IVAR, fordi uten deres støtte hadde jeg aldri blitt så engasjert som jeg påstår å ha blitt.

Takk til mamma, Sven, Carina, Nora og Victor for gjennomlesing og for at dere ser mangler og kvaliteter jeg selv ikke ser. Takk til masterplassnabo Jakob, for alle felles grå hår og alle diskusjoner som har beriket arbeidet mitt.

Takk til foreldrene mine som lærte meg at jeg kunne bli hva jeg enn ville, men at jeg i så fall måtte være innstilt på å jobbe hardt for det. Takk til mamma, pappa og Studentsamfunnet i Ås, for arbeidsmoralen min. Og takk til alle studenter – det blei folk av oss til slutt!

*«Kom, studenter, dette er refrenget. La Studenterrånden leve lenge! Kanskje verden er litt stri, men når det gråner skal du si at du har hatt en bra studentertid...»*

Sølvi Maria Stordalen Blindheim

Ås, mai 2018.

## Sammendrag

Temaet for avhandlingen er kontroll av forvaltningsvedtak vedrørende miljø.

Problemstillingen som reises er i hvilken grad Norges kontrollprosedyrer overholder kravene i Århuskonvensjonen artikkel 9.4. Av kravene er det utledet tre parametere: nøytralitet, tilgjengelighet og effektivitet. Avhandlingen foretar en kartlegging av kontrollprosedyrene i norsk forvaltning. Hensikten med kartleggingen er å danne et grunnlag for å undersøke om det finnes en mulighet for en reell kontroll av miljøforvaltningen, hvor oppfyllelse av parametere og dermed Århuskonvensjonens krav til kontrollprosedyrene er forutsatt.

Forskningsspørsmålet avhandlingen stiller er bredt, og eksemplene fra rettspraksis er få.

Avhandlingen er avgrenset til miljørett, og tar for seg enkelte særegenheter ved særlover som faller under miljøretten. Avhandlingen understreker at miljøforvaltningen er fragmentert og sektorovergripende, noe som innebærer utfordringer knyttet til en helhetlig forvaltning.

Lovgivningen som regulerer vedtak som vil få betydning for miljøet åpner i stor grad for at forvaltningen kan utøve et vidt skjønn. Dette innebærer begrensninger i kontrollen, ettersom det kun er forvaltningen som kan overprøve vedtakets skjønsmessige sider. Avhandlingen gjør også flere poeng med hensyn til borgernes rettssikkerhet i miljø saker, blant annet at klageadgangen er en forutsetning for tillit til forvaltningen og de beslutningene som treffes. I tillegg peker avhandlingen på graden av politiske føringer og mål som utfordrende for en reell kontroll av miljøforvaltningen på bakgrunn av skjønnet forvaltningen kan utøve ved sin utforming av enkeltvedtak og kontroll av dem.

Avhandlingens oppsummerende bemerkninger trekker i retning av at det er Sivilombudsmannen som i høyest grad oppfyller kravene Århuskonvensjonen stiller, under forutsetning av at uttalelsene fra Sivilombudsmannen følges opp av forvaltningen. De høye kostnadene ved kontroll i domstolene indikerer at graden av tilgjengelighet er for lav til at borgere lett kan bringe miljøspørsmål inn for domstolskontroll. Forvaltningens skårer lavt på nøytralitet, nærmere bestemt på upartiskhet, ettersom mange forvaltningsorganer er underlagt samme veiledende dokumenter og instruksjoner for sin klagesaksbehandling, i tillegg til at departementenes instruksjonsmyndigheten strekker seg langt.

## **Abstract**

The topic of the dissertation is review of environmental management decisions. The issue raised is to what extent Norway's review procedures comply with the requirements of the Aarhus Convention article 9.4. From the requirements, three parameters have been derived: neutrality, availability and efficiency. The purpose of the survey is to provide a basis for investigating whether there is an opportunity for actual review of environmental management decisions, where fulfillment of the parameters and thus the Aarhus Convention's requirements for reviews procedures are provided.

The research question of the dissertation is broad, and the examples from the court are few. The dissertation is limited to environmental law, and deals with certain peculiarities of special acts that fall under environmental law. The thesis emphasizes that environmental management is fragmented and cross sectoral, which implies challenges associated with overall management.

The legislation that governs decisions which will affect the environment allows the administration to exercise a broad discretion. This implies limitations to the review, as the administration is solely in control of the discretionally aspects. The dissertation also makes several points regarding citizens' legal certainty in environmental matters, one being that the possibility of review is a prerequisite for trust in the administration and their decisions. The dissertation points to the degree of political guidance and goals as challenging for an actual review of environmental management because of the discretion the administration can exert in its design of individual decisions and the review of them.

The concluding remarks of the dissertation indicate that it is Sivilombudsmannen who meets the requirements of the Aarhus Convention, on the condition that the statements by Sivilombudsmannen are followed by the administration. The high cost of review in Norwegian courts indicates that the degree of accessibility is limited for citizens to easily bring environmental issues before the court. The administration scores low on neutrality, and more specifically on impartiality, as many executive agencies are subject to the same guidance documents and instructions for their complaint processing, as well as the department's instructional authority extends far.

# Innholdsfortegnelse

Forord .....	I
Sammendrag.....	II
Abstract.....	III
<b>Kapittel 1. Avhandlingens tema .....</b>	<b>1</b>
1.1 Tema og problemstilling .....	1
1.2 Avgrensning .....	1
1.3 Aktualitet .....	3
1.4 Metode og rettskilder .....	4
1.4.1 Avhandlingens tema – særpreg og utfordringer.....	4
1.4.2 Kildemateriale i avhandlingen .....	5
1.4.3 Fremgangsmåten .....	8
1.5 Veien videre .....	9
<b>Kapittel 2. Århuskonvensjonens kvalitative krav til kontrollinstansene .....</b>	<b>10</b>
2.1 Parameterne .....	10
2.1.1 Innledning - Århuskonvensjonen.....	10
2.1.2 Stilles det krav til at instansene må oppfylle alle parametre? .....	11
2.1.3 Nøytralitet .....	13
2.1.4 Tilgjengelighet.....	14
2.1.5 Effektivitet .....	19
2.2. Grunnloven § 112.....	21
<b>Kapittel 3. Forvaltningen.....</b>	<b>22</b>
3.1 Organisering og kompetanse.....	22
3.1.1 Organisering av forvaltningen .....	22
3.1.2 Bakgrunnen for forvaltningsklage .....	23
3.1.3 Kompetanse .....	25
3.2 Nøytralitet.....	25
3.2.1 Forhold for nøytralitet.....	25
3.2.2 Hvem kontrollerer hvem.....	26
3.2.2 Faglig ekspertise .....	28
3.2.5 Stor vekt på det kommunale selvstyret .....	29
3.3 Tilgjengelighet .....	33
3.3.1 Hva som skal undersøkes.....	33
3.3.2 Hvem kan klage? .....	33
3.3.3 Kostnadene tilknyttet forvaltningsklage .....	35
3.4 Effektivitet .....	37
3.4.1 Tidsaspektet.....	37
3.4.2 Rettsvirkninger .....	37
<b>Kapittel 4. Sivilombudsmannen .....</b>	<b>39</b>
4.1 Organisering.....	39
4.1.1 Sivilombudsmannens organisering .....	39
4.2 Nøytralitet.....	40
4.2.1 Hensyn bak klageadgangen og kompetanse .....	40
4.2.2 Videre om kompetanse og Sivilombudsmannens kontroll av miljøsaker .....	40
4.3 Tilgjengelighet .....	42

4.3.1 Hvem kan klage .....	42
4.3.2 Kostnadene .....	44
<b>4.4 Effektivitet .....</b>	<b>45</b>
4.4.1 Tidsperspektivet.....	45
4.4.2 Virkningen av Sivilombudsmannens uttalelser .....	46
<b>Kapittel 5. Domstolene .....</b>	<b>48</b>
<b>5.1 Organisering og kompetanse.....</b>	<b>48</b>
5.1.1 Organisering .....	48
5.1.2 Kontrollkompetanse.....	48
<b>5.2 Nøytralitet.....</b>	<b>49</b>
5.2.1 Domstolenes uavhengige rolle.....	49
<b>5.3 Tilgjengelighet .....</b>	<b>49</b>
5.3.1 Hva som skal undersøkes.....	49
5.3.2 Hvem kan gå til søksmål?.....	50
5.3.3 Perioden 1996-2005 (Fauchald 2010).....	52
5.3.4 Kostnadene knyttet til en sak for domstolene .....	54
<b>5.4 Effektivitet .....</b>	<b>58</b>
5.4.1 Hva som skal undersøkes.....	58
5.4.2 Tidsaspektet .....	58
5.4.3 Rettsvirkninger og rettsmidler .....	58
<b>Kapittel 6. Oppsummerende bemerkninger .....</b>	<b>60</b>
6.1 Oppfyllelse av parameterne og kravene i Århuskonvensjonen art. 9.4 .....	60
6.2 Oppsummerende betraktninger .....	61
<b>Kapittel 7. Avsluttende refleksjoner .....</b>	<b>62</b>
<b>Kapittel 8 Kilder .....</b>	<b>63</b>
<b>Kapittel 9. Tabeller .....</b>	<b>70</b>

# Kapittel 1. Avhandlingens tema

## 1.1 Tema og problemstilling

Kontroll med forvaltningen er viktig for tilliten borgere har til den utøvende myndighet<sup>1</sup>. Avhandlingen skal kartlegge norske kontrollprosedyrers kontroll av forvaltningens enkeltvedtak med betydning for miljø. Avhandlingen er avgrenset til å omfatte forvaltningsklage, klage til Sivilombudsmannens og domstolenes behandling av rettskrav. Dette er kontrollinstansene i den alminnelige forvaltningsrett.

Avhandlingen vil kartlegge kontrollmulighetenes grad av nøytralitet, tilgjengelighet og effektivitet. Dette er parametere utledet av Århuskonvensjonen - Konvensjon om tilgang til miljøinformasjon, allmenn deltakelse i beslutningsprosesser og tilgang til rettsmidler i saker vedrørende miljø. Avhandlingen vil således undersøke om det norske systemet for kontroll av miljøforvaltningen sikrer reelle kontrollmuligheter for borgere og interesseorganisasjoner.

Problemstillingen for avhandlingen er dermed:

I hvilken grad overholder norske kontrollprosedyrer kravene i Århuskonvensjonen artikkel 9.4 til å gi allmennheten tilgang til nøytral, tilgjengelig og effektiv kontroll av miljøforvaltningen?

## 1.2 Avgrensning

Det juridiske tema for avhandlingen er miljørett, et rettsområde som ikke er strengt avgrenset. Ole Kristian Fauchald skrev i 2010 en artikkel på bakgrunn av en studie som diskuterer i hvilken grad norske domstoler kan bidra til å oppnå rettssikkerhet for miljøet<sup>2</sup>. En forutsetning for dette er også om norsk lovgivning er i stand til å oppnå rettssikkerhet for

---

<sup>1</sup> Graver, H. P (2015). *Alminnelig forvaltningsrett*. 4.utg. Oslo: Universitetsforlaget. s. 564. (Heretter Graver, 2015)

<sup>2</sup> Ole Kristian Fauchald. «Environmental Justice in Courts - A Case Study from Norway». *Nordisk Miljörättslig Tidskrift* 2010:1. s. 50. (Heretter Fauchald, 2010)



miljøet<sup>3</sup>. Fauchald deler lovverket inn i fire grupper for å avgrense det vi kan tale om som miljørett.

Som kjernelovgivning i miljøretten plasseres forurensningsloven<sup>4</sup> og naturmangfoldloven<sup>5</sup>, som er lover med hovedformål å ivareta miljøinteresser. Den andre kategorien er lover som har beskyttelse av miljø som ett av sine hovedformål ved siden av andre formål, og her nevnes blant annet plan- og bygningsloven<sup>6</sup> og friluftsløven<sup>7</sup>. Den tredje kategorien er lover som regulerer utnyttelse av naturressurser og den fjerde og siste kategorien omfatter lovgivning som regulerer forvaltning og bruk av infrastruktur<sup>8</sup>. Avhandlingen avgrenses til de to første lovgivningskategorier.

Konvensjonen setter krav om at medlemsstaten etablerer rettigheter til medlemsstatenes borgere og organisasjoner, og innebærer ikke beskyttelse av miljøhensyn i seg selv. Derfor står prosesslovgivningen som regulerer adgangen til og organiseringen av kontrollen også sentralt. Her er tvisteloven<sup>9</sup>, forvaltningsloven<sup>10</sup> og sivilombudsmannsloven<sup>11</sup> av primær interesse, da disse angir vilkårene for adgang til kontrollen og setter krav til saksbehandlingen for kontrollen.

Essensielt når det er tale om instansenes kontroll er skillet mellom forvaltningens frie skjønn – hensiktsmessighetsvurderingen – og de øvrige deler av forvaltningens vedtak, herunder forsvarlig og korrekt saksbehandling, krav til begrunnelse, lovtolkning og habilitet. Begrepet kontroll vil variere blant kontrollinstansene, ettersom det kun er forvaltningen som har kompetanse til å prøve vedtakets skjønnsmessige sider, og det er bare forvaltningen som både kan utarbeide nytt enkeltvedtak som følge av kontrollen, jf. henholdsvis forvaltningsloven (fvL). § 34 andre og siste ledd. Domstolene og Sivilombudsmannen har kompetanse til å prøve saksbehandlingen, lovtolkningen, om forvaltningen har bygget på rett faktum og om grensene for forvaltningens skjønn er overtrådt<sup>12</sup>. Det vil med denne presiseringen ikke videre

---

<sup>3</sup> Fauchald, 2010, s. 50.

<sup>4</sup> Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)

<sup>5</sup> Lov 11. mai 2009 nr. 26 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)

<sup>6</sup> Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

<sup>7</sup> Lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet (friluftsløven)

<sup>8</sup> Fauchald, 2010, s. 50

<sup>9</sup> Lov 17. juni 2005 nr. 90 om meklings og rettergang i sivile tvister (tvisteloven)

<sup>10</sup> Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

<sup>11</sup> Lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven)

<sup>12</sup> Kap. 4.3 og 5.3

blir tatt stilling til forskjellen mellom overprøving og kontroll, og begrepene brukes om hverandre. Drøftelsene i avhandlingen forutsetter også at initiativet til kontrollen er eksternt, altså vil ikke kontroll på forvaltningens eller Sivilombudsmannens eget initiativ behandles i dybden.

Som vi skal komme til setter Århuskonvensjonen artikkel 9.4 krav til allmennheten tilgang til rettsmidler for å bestride handlinger og unnlatelser på myndighetenes hånd. Avhandlingen har konsentrerer seg om handlinger, nærmere bestemt enkeltvedtak som gir rett til tiltak eller aktivitet som forutsettes skadelig for miljøet.

Det kunne vært relevant å kartlegge hvordan Riksrevisjonens kontroll oppfyller parameterne for å belyse hvordan offentlige myndigheter kan ivareta borgernes rettssikkerhet i miljø saker. Riksrevisjonen er i likhet med Sivilombudsmannen også et av Stortingets kontrollorganer, og kontrollerer hele forvaltningsområder, jf. riksrevisjonsloven § 1<sup>13</sup>. Det faktum at ikke borgere kan initiere en kontroll på lik linje som ved de kontrollprosedyrer som skal behandles, fører imidlertid til at Riksrevisjonens arbeid havner på siden av problemstillingen. Det finnes også internasjonale kontrollorganer på feltet som kunne være av interesse å undersøke. Her kan nevnes Den Internasjonale Menneskerettsdomstolen. Dette havner dette også noe på utsiden av problemstillingen, da hovedinteressen ligger i det norske systemet for kontroll av norsk offentlig myndighetsutøvelse.

### **1.3 Aktualitet**

Tilgang til rettsmidler i miljø saker ble diskutert i september 2017 da det ble avholdt et seminar med tittel «*Trenger Norge et nøytralt kontrollorgan for miljø saker?*». Det er ikke dette spørsmålet som skal besvares i avhandlingen, men er blitt utgangspunktet for kartleggingen av de instansene som i dag kontrollerer forvaltningsvedtak vedrørende miljø, og om disse sikrer en reell kontroll.

I forbindelse med tilblivelsen av naturmangfoldloven, skriver Ole Kristian Fauchald i vedlegg 17 i NOU 2004:28 om opprettelsen av et miljøombud i Norge<sup>14</sup>. Fauchald peker blant annet på at utfordringene knyttet til klimaendringer og miljøutfordringer fordrer et behov for å ta

---

<sup>13</sup> Lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen (Riksrevisjonsloven)

<sup>14</sup> NOU 2004: 28 Om lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (Naturmangfoldloven) s. 975

institusjonelle grep på miljøområdet<sup>15</sup>. Av særlig viktighet er at et miljøombud vil oppfylle kravet om å være uavhengig institusjonen som har fattet vedtaket som blir kontrollert<sup>16</sup>. Foreløpig har det ikke vært initiert noe slikt ombud fra myndighetenes side.

I tillegg har Klimasøksmål Arktis og WWFs respektive søksmål mot staten for å ivareta miljøhensyn har også bidratt til å aktualisere avhandlingens tema.<sup>17</sup>

## 1.4 Metode og rettskilder

### 1.4.1 Avhandlingens tema – særpreg og utfordringer

For å illustrere enkelte metodiske utfordringer og særegenheter innen avhandlingens tema kan det vises til grunnleggende utfordringer i miljøretten.

Selv om det er relativt åpenbart, kan det presiseres at miljøhensyn og naturen i selv ikke har rettigheter. For at miljøhensyn skal ivaretas er man derfor avhengig av at noen opptrer på miljøinteressers vegne, både ved håndhevelsens av dagens lovverk og ved tilblivelse av ny lovgivning<sup>18</sup>. I forbindelse med dette peker Bugge på Århuskonvensjonen som en sentral internasjonal avtale for å styrke prosessuelle rettigheter i saker vedrørende miljø<sup>19</sup>.

Miljøproblemer er sektorovergripende, og det er utfordrende å vurdere miljøproblemenes årsaker ettersom lovgivningen er fragmentert og forvaltningen er sektorisert og oppsplittet<sup>20</sup>. Virkninger og konsekvenser for miljøet rammer på tvers av de mange interessene som lovgivningen regulerer, og det er utfordrende å se summen av alle enkeltvedtak som påvirker miljøhensyn under ett<sup>21</sup>. Dette viser også Backer til når han skriver at mye av den miljørettslige lovgivningen bærer preg av fullmaktsregler som gir forvaltningen vidt spillerom for skjønn<sup>22</sup>. Sektorovergripende forvaltning og fragmentert lovgivning fører til at forvaltningen må foreta interesseavveininger på kryss og tvers av lovverk og ulike interesser,

---

<sup>15</sup> NOU 2004: 28 s. 975

<sup>16</sup> NOU 2004: 28 s. 974

<sup>17</sup> TOSLO-2016-166674 (Klimasøksmål Arktis) og LB-2018-2018-11792 (Ulvefelling)

<sup>18</sup> Bugge, H.C. (2015). *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. 4.utg. Oslo: Universitetsforlaget. s. 55 (Heretter Bugge, 2015)

<sup>19</sup> Bugge, 2015, s. 56

<sup>20</sup> Bugge, 2015, s. 65

<sup>21</sup> Bugge, 2015, s. 65

<sup>22</sup> Backer, I.L. (2012). *Innføring i naturressurs- og miljørett*. 5.utg, Oslo: Gyldendahl Norsk Forlag AS. s. 3. (Heretter Backer, 2012)

og fører til at det er utfordrende å se miljøproblemenes konsekvenser og årsaker som helhet<sup>23</sup>. Forvaltningsloven har krav om utredningsplikt i fvl. § 17 slik at saken skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, i tillegg til at det stilles krav om utredning i særlovene til dette. Her kan vises til naturmangfoldloven (nml). § 8 om kunnskapsgrunnlag og plan- og bygningsloven (pbl.) § 4-2 om å vurdere konsekvenser for blant annet miljø. Forvaltningen har altså krav om å utrede konsekvensene for miljø, men står fritt til å vektlegge hensyn når vedtak skal fattes. Lovbestemmelsene stiller krav til saksbehandlingen, men forvaltningen står fritt til å prioritere hensynene. Prosessuelle rettigheter har stor betydning for allmennhetens deltakelse, og ivaretar behovet for informasjon i tilblivelsen og vedtakelsen av myndighetenes handlinger<sup>24</sup>.

Et sentralt punkt tilgang til rettsmidler er rettssikkerhet. Rettssikkerhet er ikke et entydig begrep i denne sammenhengen, ettersom avhandlingen undersøker borgernes prosessuelle rettigheter i saker som vil få konsekvenser for miljø. Vi må gå ut ifra at rettssikkerhet fordrer at reglene på rettsområdet blir fulgt, samtidig som det ikke er mulig å ha lovregler som regulerer hver minste detalj<sup>25</sup>. Et enkeltvedtak kan gi ulike grader av fordeler og ulemper for dem som blir berørt av et enkeltvedtak<sup>26</sup>. At avgjørelser skal tas på bakgrunn av regler og prinsipper uten å trekke inn administrative eller politiske hensyn betegnes også som sentralt når vi taler om rettssikkerhet<sup>27</sup>. Miljøforvaltningsretten går utover det vi omtaler som rettssikkerhet i forvaltningsretten ettersom rettsvernet i miljøretten omhandler andre berørte interesser, fremfor i forvaltningsretten hvor det dreier seg om rettsvernet til partene i saken. Det er konsekvensene av enkeltvedtaket utover det tiltaket som søkes tillat miljøretten dreier seg om<sup>28</sup>. Med miljøforvaltningens særegenheter som bakteppe er det tilgangen til kontroll som er avhandlingens utgangspunkt.

#### **1.4.2 Kildemateriale i avhandlingen**

Avhandlingens tema og perspektiv er i utgangspunktet juridisk – dog ikke skrevet av en jurist – men vil også i stor grad omfatte samfunnsmessige, politiske og statsvitenskapelige

---

<sup>23</sup> Bugge, 2015, s. 65

<sup>24</sup> Bugge, 2015, s. 177

<sup>25</sup> Eckhoff, T. og Smith, E. (2014). *Forvaltningsrett*. 19.utg. Oslo: Universitetsforlaget s. 59. (Heretter Eckhoff og Smith, 2014)

<sup>26</sup> Bugge, 2015, s. 61

<sup>27</sup> Graver, 2015, s. 169.

<sup>28</sup> Bugge, 2015, s. 16

fremstillinger og betraktninger. Følgelig vil juridisk metode ikke være tilstrekkelig for kartleggingen. Som omtalt over er det enkelte særtrekk ved avhandlingens tema og problemstilling som gjør seg gjeldende ved bruken av rettskilder og øvrige kilder.

Avhandlingens problemstilling fører til at Århuskonvensjonen blir en av de mest sentrale kildene til spørsmålene som drøftes, ved siden av relevant lovgivning innen miljørett og lovgivning som regulerer adgang til kontrollinstansene med disses respektive forarbeider. Forskriftsverket til de aktuelle lovene er omfattende, men vil i begrenset grad bli henvist til i forbindelse med organisering av kontrollen i hver enkelt kontrollinstans. I lys av avhandlingens problemstilling er det kontrollinstansenes kvalitative egenskaper som er av primær interesse. Her kan nevnes saksbehandling, kontrollkompetanse, mandat og oppgaver, tidsfrister, fordeling av sakskostnader, virkningene av vedtaket klagebehandlingen resulterer i og forholdet til de andre kontrollprosedyrene.

Gyldigheten av enkeltvedtak med betydning for miljø er lite behandlet i rettspraksis<sup>29</sup>. I tidsrommet 1996 til 2005 utgjorde sivile krav med hensikt å fremme miljøhensyn 0,4 % av den totale saksmengden for norske domstoler<sup>30</sup>. For øvrig benyttes rettspraksis for å belyse adgangen interesseorganisasjoner har til domstolene, for å illustrere kostnader knyttet til domstolskontroll, tidsperspektivet for å behandle en sak i domstolene og eventuelle andre kvalitative egenskaper ved instansene.

For å etterse medlemsstatenes overholdelse av bestemmelsene i Århuskonvensjonen ble det i medhold av Århuskonvensjonen artikkel 15 opprettet en Compliance Committee (komiteen)<sup>31</sup>. Komiteen har som oppgave å uttale seg i saker som på flere initiativ ble bragt fram om medlemsstatenes etterlevelse. Dette under forutsetning av at uttalelsene skulle være av ikke-konfronterende, ikke-juridisk og rådgivende karakter ved sin gjennomgang av statenes overholdelse av kravene i Århuskonvensjonen<sup>32</sup>. Komiteens praksis har resultert i en rekke funn om enkelte av statenes overholdelse, og det har blitt produsert et kompendium med utvalgte uttalelser. Uttalelser fra komiteen vil bli benyttet i avhandlingen, da slike

---

<sup>29</sup> Backer, 2012, s. 38-39; Bugge, 2015, s. 58-59

<sup>30</sup> Fauchald, 2010, s. 54

<sup>31</sup> United Nations Economic Commission for Europe (2018) *Compliance Committee. Background.*

<sup>32</sup> United Nations Economic Commission for Europe (2018) *Compliance Committee. Background.*

etterarbeider kan tillegges betydning dersom de bidrar til å klargjøre eller ytterligere presisere hvordan innholdet i bestemmelsene i konvensjonsteksten skal forstås<sup>33</sup>.

En utfordring er at det finnes lite teori om Sivilombudsmannen, noe som har ført til at tall og relevant informasjon om instansen er hentet fra Sivilombudsmannens årsmeldinger for 2015, 2016 og 2017. Dette for å illustrere utviklingstrekk og tendenser i borgernes behov for kontroll og at dette søkes ved å benytte Sivilombudsmannen som kontrollinstans.

kontradiksjon, noe som også begrenser uttalelsenes vekt som rettskilde<sup>34</sup>. I forbindelse med betydningen av Sivilombudsmannens praksis, kan det pekes på at uttalelsene til Sivilombudsmannen gis rettslig relevans, i mangel av andre lett tilgjengelige mekanismer for å avgjøre rettsspørsmål mellom staten og private parter<sup>35</sup>. Det at forvaltningen som hovedregel skal følge uttalensene, er ikke tilstrekkelig til å gi uttalelsene stor rettskildemessig vekt<sup>36</sup>.

Jeg har også benyttet en empirisk studie for å belyse egenskaper ved kontrollinstansene og utfordringer knyttet til miljøretten og lovverket som regulerer forvaltningens myndighetsutøvelse med betydning for miljø. Her er det Ole Kristian Fauchalds studie som nevnt i kapittel 1.2 som vil bli benyttet<sup>37</sup>. Funn fra denne bidrar til blant annet å kaste lys over domstolenes rolle som kontrollinstans i miljø saker, og at forutsetningen for å oppnå rettssikkerhet i miljøspørsmål er lovverk som setter tydelige rammer for forvaltningens myndighetsutøvelse<sup>38</sup>.

Juridisk litteratur innen miljø-, areal- og forvaltningsrett vil også bli benyttet, primært for å belyse utfordringer og særegenheter ved miljørett og håndhevelsen av lovgivningen i overprøvingsinstansene. Det har vært viktig for meg i arbeidet med avhandlingen å belyse problemstillingen ved å benytte juridisk litteratur innen forvaltningsrett for å gi et nyansert bilde av legalitetskontroll av miljøforvaltningsvedtak. Dette nettopp for å illustrere at miljøhensyn er et av mange hensyn som skal veies mot hverandre i forvaltningens avgjørelser, noe som nevnt ovenfor preger lovgivningen.

---

<sup>33</sup> Eckhoff, T. (2001). *Rettskildelære*. 5.utg. Universitetsforlaget. s. 291. (Heretter Eckhoff, 2001)

<sup>34</sup> Eckhoff og Smith, 2014, s. 38

<sup>35</sup> Eckhoff og Smith, 2014, s. 37

<sup>36</sup> Eckhoff og Smith, 2014, s. 37

<sup>37</sup> Fauchald, 2010, s. 49.

<sup>38</sup> Fauchald, 2010, s. 61

Videre vil dokumenter for implementeringen av Århuskonvensjonen være av interesse for å belyse problemstillingen. Dette omfatter en rapport utarbeidet av Miljø- og klimadepartementet om Norges implementering av konvensjonen<sup>39</sup>, samt et veiledningsdokument utarbeidet i forbindelse med tilblivelsen av Århuskonvensjonen<sup>40</sup>. I den reviderte utgaven av Veiledningsdokumentet fra 2014 er det uttrykkelig nevnt i forordet at tolkningsveiledningen i dokumentet ikke er ment som en instruks eller entydig tolkning av hva konvensjonen innebærer<sup>41</sup>. Dette fordrer en forsiktig bruk av dokumentets veiledning i tolkningen av konvensjonen, ettersom kravene konvensjonen stiller må presiseres og tilpasses i medlemsstatenes respektive lovgivning, i tråd med ordlyden i blant annet artikkel (art.) 9.4. På en annen side kan Veiledningsdokumentet forklare hva som er tanken bak de kvalitative kravene i den bestemte artikkelen vi skal undersøke, en hensikt slike forarbeider kan tjene<sup>42</sup>.

Statskonsult AS utarbeidet i 2003 en rapport med mål om å kartlegge organiseringen av klagesaksbehandling i statsforvaltningen<sup>43</sup>. På tross av at kartleggingen er noen år gammel, kan rapporten gi et bilde av hvordan klagesaksbehandlingen foregår selv i dag. I tillegg vil det bli vist til medieomtale som belyser engasjementet omkring kontroll av enkeltvedtak vedrørende miljø.

### **1.4.3 Fremgangsmåten**

Avhandlingens kartlegging av kontrollprosedyrenes organisering, kompetanse og saksbehandling skal fremstilles ved et dokumentstudium. Dette innebærer presentasjon av hvilke krav Århuskonvensjonen krever fulgt opp i medlemsstatenes lovgivning, og på hvilken måte Norge organiserer sine kontrollprosedyrer på i samsvar med kravene. Dette omfatter de ulike kontrollinstansenes mandat, oppgaver og saksbehandling, vilkår for adgang til kontroll, kontrollkompetanse og hvilken virkning endelige vedtak ved kontrollinstansene har. Det er min oppfatning at en annen metode enn en innhenting av eksisterende kunnskap vil komplisere ønsket om en objektiv fremstilling av problemstillingen.

---

<sup>39</sup> Miljøverndepartementet (2013, 17. desember) *Rapportering om Norges implementering av Århuskonvensjonen iht. beslutning I/8, II/19 og IV/4*. (Heretter Miljøverndepartementet, 2013)

<sup>40</sup> United Nations Economic Commission for Europe (2014) *The Aarhus Convention, An Implementation Guide* (Heretter Veiledningsdokumentet 2014)

<sup>41</sup> Veiledningsdokumentet, 2014, s. 3

<sup>42</sup> Eckhoff, 2001, s. 289

<sup>43</sup> Statskonsult, *Klager over alt, Organisering av statlig klagesaksbehandling*, 2003, s. 9. (Heretter Statskonsult 2003)

Ettersom kartleggingen vil foregå etter en vekselvis fremstilling av juridisk, samfunnsvitenskapelig og statsvitenskapelig kildemateriale er det av betydning å etablere et rammeverk for å vise hvordan kartleggingen har foregått.

Innenfor hver kontrollprosedyre og innenfor hver parameter vil kartleggingen innebære fremstilling av det kravet Århuskonvensjonens originale tekst setter for kontrollen, og hvordan dette er oversatt i den norske versjonen av konvensjonen for å undersøke om bearbeidelsen av ordlyden har medført endringer av betydning. Deretter ses det på norsk lovverk med tilhørende lovforarbeider for å undersøke hvordan konvensjonens krav overholdes i nasjonal lovgivning. Videre ses det på hva komitépraksis har uttalt om medlemsstatenes etterlevelse av de kvalitative kravene, i tillegg til Veiledningsdokumentets redegjørelse for hva som legges i kravene. Miljø- og klimadepartementets rapport kan også inneholde rettesnorer for hvordan Norge har fulgt opp innholdet i Århuskonvensjonen. En naturlig forståelse av begrepene i konvensjonen har også blitt viet oppmerksomhet. Utover dette foreligger det statistikk om domstolene i Fauchalds studie fra 2010, om forvaltningen i Statskonsults rapport fra 2003 og om Sivilombudsmannen i Sivilombudsmannens årsrapporter som også belyser tilgangen til norske kontrollinstanser.

### **1.5 Veien videre**

I kapittel 2 vil jeg behandle Århuskonvensjonen art. 9.4 med henblikk på art. 9.3 og 9.5, og hvilke kvalitative krav som artiklene setter til overprøvingsinstansene, som deles inn etter de tre parameterne kontrollinstansene skal oppfylle. I kapittel 3 behandles forvaltningsklage, i kapittel 4 klage til Sivilombudsmannens og i kapittel 5 domstolenes behandling av rettskrav, alle satt opp mot parameterne i kapittel 2. I kapittel 6 gir jeg noen oppsummerende bemerkninger om i hvilken grad de tre kontrollinstansene oppfyller kravene i Århuskonvensjonen Norge. Avslutningsvis i kapittel 7 oppsummeres avhandlingen med avsluttende refleksjoner knyttet til arbeidet med avhandlingen.



## Kapittel 2. Århuskonvensjonens kvalitative krav til kontrollinstansene

### 2.1 Parameterne

#### 2.1.1 Innledning - Århuskonvensjonen

Århuskonvensjonen ble utarbeidet som FN-konvensjon i 1998, og ble ratifisert av Norge i 2003<sup>44</sup>. Dens tittel er «*Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters*». Århuskonvensjonen inneholder kvalitative krav til de administrative og rettslige kontrollinstanser allmennheten i medlemsstatene har i saker vedrørende miljø. Konvensjonen er delt inn i tre pilarer som gir borgerne i medlemsstater rettigheter som tilsvarer hver passus i tittelen. Den første pilaren er borgeres rettighet til miljøinformasjon og fremgår av art. 9.1<sup>45</sup>. Den andre pilaren gir rett til deltakelse og medvirkning i beslutningsprosesser som har med miljø å gjøre og fremgår av art. 9.2<sup>46</sup>. Den tredje pilaren gir rett til tilgang på rettsmidler i saker som nevnt i pilar 1 og 2, samt rett til tilgang på rettsmidler i andre saker som omhandler miljø som gjelder myndighetenes handlinger og unnlatelser og fremgår av art. 9.3<sup>47</sup>. Krav til kontrollinstansene som nevnt i art. 9.1 til 9.3 fremgår av art. 9.4

De tre parameterne er basert på de kvalitative kravene art. 9.4 oppstiller. Videre presiseres kravene til kostnader forbundet med kontrollen ytterligere i art. 9.5. Århuskonvensjonen art. 9.4 er gjengitt under.

*«In addition and without prejudice to paragraph 1 above, the procedures referred to in paragraphs 1, 2 and 3 above shall provide adequate and effective remedies, including injunctive relief as appropriate, and be fair, equitable, timely and not prohibitively expensive. Decisions under this article shall be given or recorded in writing. Decisions of courts, and whenever possible of other bodies shall be publicly accessible.»*

---

<sup>44</sup> St.prp. nr. 81 (2001-2002) Om samtykke til ratifikasjon av en konvensjon av 25. juni 1998 om tilgang til miljøinformasjon, allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage og domstolsprøving på miljøområdet (Århuskonvensjonen). s. 2.

<sup>45</sup> Bugge, 2015, s. 112.

<sup>46</sup> Bugge, 2015, s. 112.

<sup>47</sup> Bugge, 2015, s. 112.

Tolkning av Århuskonvensjonen gjøres etter tolkningsprinsippene utledes av Wien-konvensjonen art. 31-33<sup>48</sup>. Jf. art. 31. nr. 1 skal tolkningen skje i «*good faith*», og ved at den aktuelle artikkels ordlyd ses i forhold til Århuskonvensjonens formål.

Når det gjelder den rettslige siden, er det av interesse hvor Århuskonvensjonens krav ivaretas i norsk lovgivning. Her gjør presumsjonsprinsippet seg gjeldende, ved at norske organer som anvender norsk lov skal tolke nasjonale lovbestemmelser slik at de samsvarer med konvensjonens krav<sup>49</sup>.

Parameterne har også en praktisk side. I tråd med Århuskonvensjonen art. 1 kan kontrollen foregå som administrativ klage eller ved domstolsprøving. Ved å benytte Århuskonvensjonen art. 9.4 og disse oppfylles av norsk lov og etterlevelse i kontrollinstansenes behandling, vil det undersøkes i hvilken grad kontrollinstansene *faktisk* blir benyttet. Dette som en slags funksjon av hvor attraktivt det kan tenkes for den alminnelige borger å benytte seg av de ulike kontrollinstanser på bakgrunn av instansenes egenskaper og karakteristikk. Den praktiske tilnærmingen blir hvorvidt myndighetene legger til rette for at borgere og interesseorganisasjoner skal kunne benytte seg av kontrollinstansene. Er det i praksis lagt til rette for reell kontroll hvis domstolene ved en rettskraftig avgjørelse setter til side et enkeltvedtak som ugyldig, dersom det koster flere millioner norske kroner i første instans? Er kontrollen reell dersom overordnet forvaltningsorgans overprøvingskompetanse er ubegrenset og gratis, men ikke er politisk nøytral? Hvor attraktivt er det å benytte seg av klage til Sivilombudsmannen, en kontroll som er nøytral og gratis, men uten rettskraftvirkninger?

### **2.1.2 Stilles det krav til at instansene må oppfylle alle parametere?**

Århuskonvensjonen art. 9.4 setter krav til at kontrollen som gjøres tilgjengelig skal være rettferdig, effektiv og ikke uoverkommelig dyr. En nødvendig avklaring er om kravene er å anse som kumulative krav for samtlige instanser, om det er tilstrekkelig at de i sum oppfyller kravene, eller om det er tilstrekkelig at kun én instans oppfyller alle kravene.

Om dette sier Veiledningsdokumentet at «*Paragraph 4 describes the minimum qualitative standards that must be met in all such procedures, as well as the type of remedies that must*

---

<sup>48</sup> Wien-konvensjonen av 23.mai 1969. *On the law of treaties (with annex)* hvor tolkningsprinsippene fremgår.

<sup>49</sup> Smith, E. (2015). *Konstitusjonelt demokrati. Statsforfatningsretten i prinsipielt og komparativt lys*. 3.utg. Oslo: Fagbokforlaget, s. 156.

*be provided. It requires that adequate and effective remedies be ensured not only for reviews concerning access to information or decision-making for specific activities, as set out in paragraphs 1 and 2, but also for all other acts and omissions covered by paragraph 3.»<sup>50</sup>.*

Kvalitetene i art. 9.4 er ment som minimumskrav som må oppfylles av en og samme instans, og «*in all such procedures*» etter det som utledes av Veiledningsdokumentet. Den summariske oppramsingen og ved bruken av «*and*» mellom de kvalitative egenskapene på indikerer at det er ment som kumulative krav.

Det taler for at oppramsingen av kvalitative egenskaper er kumulative krav som stilles for en og samme kontrollinstans, dersom overprøvingen skal oppfylle formålet til Århuskonvensjonen. Århuskonvensjonens art. 1 krever at det skal sikres adgang til administrativ klage og domstolsprøving som ledd i beskyttelsen av ethvert menneskes og de kommende generasjoners rett til å leve i et miljø som er tilfredsstillende for hans eller hennes sunnhet og velbefinnende.

En slik kumulativ oppfyllelse ser også ut til å være lagt til grunn av Utenriksdepartementet i innstillingen til Stortinget: «*Bestemmelsen pålegger statene å gi tilgang til en rask og billig prosedyre for overprøving. (...)»<sup>51</sup> Men at «Statene pålegges dessuten å gi personer klageadgang eller rett til domstolsprøving for å bestride handlinger og unnlatelser begått av privatpersoner og offentlige myndigheter som er i strid med bestemmelsene i nasjonal miljølovgivning»<sup>52</sup>. Avslutningsvis at «*Prosedyrene ovenfor skal være effektive, rettferdige, komme til rett tid og ikke være uoverkommelige dyre»<sup>53</sup>. Det er verdt å merke seg at departementet ingen steder nevner at prosedyrene skal sikre allmennheten rettsmidler annet enn i forbindelse med miljøinformasjon<sup>54</sup>.**

---

<sup>50</sup> Veiledningsdokumentet, 2014, s. 199

<sup>51</sup> St.prp. nr. 81 (2001-2002) s. 7

<sup>52</sup> St.prp. nr. 81 (2001-2002) s. 7-8

<sup>53</sup> St.prp. nr. 81 (2001-2002) s. 8

<sup>54</sup> St.prp. nr. 81 (2001-2002) s. 2

### 2.1.3 Nøytralitet

*...shall provide adequate and effective remedies, including injunctive relief as appropriate, and be **fair, equitable** and timely...*

Parameteren om nøytralitet er utledet av sitatet gjengitt over med egne uthevninger. Komiteen har uttalt seg om hva som er ment med begrepet *fair* og *equitable*, i tillegg til at dette blir utdypet i Veiledningsdokumentet.

Komiteens praksis viser til at *fair* innebærer at prosessen, inkludert den endelige avgjørelsen, skal være upartisk og fri for fordommer, favorisering eller selvinteresse<sup>55</sup>. Altså skal kontrollen utføres av et uavhengig og nøytralt organ.

Dette er også lagt til grunn i Veiledningsdokumentet, som utdyper frasen med at det «*require the process, including the final ruling of the decision-making body, to be impartial and free from prejudice, favouritism or self-interest. (...) fair procedures must also apply equally to all persons, regardless of economic or social position, ethnicity, nationality or other such criteria...*»<sup>56</sup>. Her ser vi at *fair* også har en side til partenes økonomiske situasjon.

Om begrepet *equitable* nevner Veiledningsdokumentet at kontrollinstansen ved sin behandling skal unngå å benytte loven «*in an unnecessarily harsh and technical manner*»<sup>57</sup>. Den engelske teksten benytter både *fair* og *equitable*. Synonymet til det siste er *impartial*, altså upartisk. Det er ikke språkforskning som er tema for avhandlingen, men det er interessant at den norske oversettelsen utelater en oversettelse av *equitable*, men heller benytter kun *rettferdig*. Vi konsentrerer oss om at det som er tilfelle er nøytralt og upartisk.

Rettferdig indikerer at dette skal noe å si for rettssikkerheten, ved at både saksbehandlingen og avgjørelsen er fri for fordommer, i tråd med komiteens uttalelser. Selv vil jeg bruke begrepet *upartisk* som grunnleggende i denne parameteren, og fokusere mer på kontrollinstansenes grad av uavhengighet.

---

<sup>55</sup>ACCC/C/2011/57 (Denmark) avsnitt 44

<sup>56</sup> Veiledningsdokumentet, 2014, s. 201

<sup>57</sup> Veiledningsdokumentet, 2014, s. 201

I avhandlingen omfatter parameteren organisering og gjennomføring av instansenes behandling, i tillegg til eventuelle instruksjoner kontrollinstansen er omfattet av. Parameteren omfatter, i samsvar med komiteens uttalelse som nevnt over, at både saksbehandlingen og utfallet skal være rettferdig. Også relasjonen og sammenfallende interesser mellom vedtaks- og kontrollorganet er av betydning, i tillegg til i hvilken grad politisk innvirkning påvirker kontrollinstansens kontroll. Sett i lys av komitépraksis og det Veiledningsdokumentet uttaler kan det videre nevnes uavhengig og uten fordommer. Også fravær av bindinger til parter eller andre som sakens utfall får konsekvenser for, og fravær av bindinger til det tiltak, den aktivitet eller den rettighet sakens utfall og enkeltvedtaket regulerer. Dette forholdet skal ivaretas gjennom habilitetsreglene i særlovene til hver av kontrollinstansene.

Det er viktig å understreke at de politiske delene av forvaltningen, eksempelvis Regjeringen og dens statsråder, er valgt for å være politiske og bruke de verktøy de har for å kunne sette i gang ønsket politikk. Å forvente absolutt nøytralitet fra dem og de organer de leder og instruerer vil dermed ikke være rimelig. På en annen side har vi domstolene og Sivilombudsmannen, hvor politisk og saklig nøytralitet og uavhengighet i høyeste grad er forventet.

Det vil i kapitlene 3, 4 og 5 bli gjort rede for hvordan instansene som kontrollerer er organisert, instansens embete, dens arbeidsoppgaver og instruks for å kaste lys over i hvilken grad kontrollen oppfyller de overnevnte krav til nøytralitet.

#### **2.1.4 Tilgjengelighet**

*...shall provide adequate and effective remedies, including injunctive relief as appropriate, and be fair, equitable, timely and not prohibitively expensive.*

Parameteren her er todelt. For det første gjelder det den faktiske tilgang til kontrollinstansene, altså de vilkår som stilles til vedkommende som ønsker å angripe et enkeltvedtak. Den andre delen gjelder kostnadene knyttet til behandlingen i hver enkelt instans. Her behandles først vilkårene for adgang til instansene og deretter kostnadene knyttet til dem.

Den første delen av parameteren er vilkårene som settes for den som skal ha *access to justice* – tilgang til rettsmidler. Prinsippet om *access to justice* sikrer borgere tilgang til rettsmidler og til å beskytte sine rettigheter<sup>58</sup>.

På bakgrunn av høring om Norges implementering av Århuskonvensjonen ble det utarbeidet en rapport som redegjorde for oppfyllelsen av enkelte av de kvalitative egenskapene<sup>59</sup>. Av denne går det fram at Norge anser å ha oppfylt retten til å bestride myndighetenes handlinger og unnlatelser etter art. 9.3 ved at det er adgang til forvaltningsklage og domstolsprøving, og at art 9.4 og 9.5 anses implementert av prosesslovgivningen<sup>60</sup>.

For tilgangen til overprøving ser vi på vilkårene knyttet til privatpersoner og organisasjoner som angriper et enkeltvedtak ved å bringe det inn til de respektive kontrollinstansene.

Vilkårene setter grenser mellom hvem som kan og hvem som ikke kan klage på eller reise søksmål om gyldigheten til et enkeltvedtak. Også antallet saker vedrørende miljø behandlet ved de respektive kontrollinstansene behandler vil bli presentert, der slik statistikk finnes.

Hensikten med denne siden av parameteren er at kontrollinstansene ekskluderer enkelte klagere og enkelte saker. Dette kan for eksempel være dersom saksøker eller saken ikke oppfyller vilkårene i tvl. § 1-3 om tilknytning og aktualitet. Miljøinteresser er per definisjon kollektive goder<sup>61</sup>. Kretsen som kan klage eller kreve søksmål om interessene er ikke nødvendigvis sammenfallende med kretsen som berøres av at miljøkvaliteter forringes.

Vilkårene for den som bringer et enkeltvedtak inn for legalitetskontroll ved en kontrollprosedyre vil bli mer utfyllende redegjort for i kontrollinstansenes respektive kapitler. Per nå skal vi nøye oss med denne skjematiske fremstillingen av vilkårene:

---

<sup>58</sup> Backer, 2012, s. 98

<sup>59</sup> Miljøverndepartementet, 2013.

<sup>60</sup> Miljøverndepartementet, 2013, s. 27

<sup>61</sup> Bugge, 2015, s. 37

Tabell 1: Prosessuelle vilkår til for den som ønsker å angripe et enkeltvedtak innen hver kontrollinstans.

Hvem angriper	Vilkår	Utdyping
<b>Forvaltningsklage</b>		
Privatperson klager på et enkeltvedtak.	Fvl. § 28, enten som 1) <i>part i saken</i> eller som en med 2) <i>rettslig klageinteresse</i>	Ment å tilsvare samme krets som har rettslig interesse etter tvisteloven, men går noe lenger i å gi adgang til klage. Mer om dette i kap. 3.
Interesseorganisasjon klager på et enkeltvedtak.	Fvl. § 28 1) <i>part i saken</i> 2) <i>rettslig klageinteresse</i>	Ment å tilsvare samme krets som har rettslig interesse etter tvisteloven, men går noe lenger i å gi adgang til klage. Mer om dette i kap. 3.
<b>Klage til Sivilombudsmannen</b>		
Privatperson bringer enkeltvedtak inn for Sivilombudsmannen	Ombml. §§ 4 og 6 Fvl. § 27 b)	Må uttømmende ha benyttet sin klageadgang i forvaltningen
Interesseorganisasjon bringer enkeltvedtak inn for Sivilombudsmannen	Ombml. §§ 4 og 6 Fvl. § 27 b)	Må uttømmende ha benyttet sin klageadgang i forvaltningen
<b>Rettskrav i domstolene</b>		
Privatperson bringer enkeltvedtak inn for domstolene	Tvl. § 1-3 og § 2-1 (1) a) Fvl. § 27 b	Aktualitet, tilknytning, og at saken kan avgjøres ved å benytte rettsregler (rettskrav)
Interesseorganisasjon bringer enkeltvedtak inn for domstolene	Tvl. § 1-4 og § 2-1 (2) Fvl. § 27 b	Aktualitet, tilknytning, og at saken kan avgjøres ved å benytte rettsregler (rettskrav)

I forbindelse med *hvem* som kan klage kan det nevnes *hva* som kan klages på. Hovedregelen er at det kun er det som omfattes av fvl. § 28 som kan påklages, altså enkeltvedtak. I den forbindelse kan det pekes på at stadig flere forvaltningsvedtak med betydning for miljøet treffes i vedtaksformer som ikke kan påklages. I et intervju med Forskningsmagasinet Apollon<sup>62</sup> viser Ole Kristian Fauchald til at vedtaksformer som forskrifter, Kongelige Resolusjoner og statlige planer benyttes i større grad enn før<sup>63</sup>. Hvilken vedtaksform forvaltningen benytter er sentralt i forbindelse med tilgang til rettsmidler i miljø saker, fordi det innskrenker valgfriheten til hvilken kontrollinstans som kan benyttes. Er avgjørelsen

<sup>62</sup> Nickelsen, T. (03.05.2018) Jussforskere: – Norge trenger et uavhengig klageorgan i miljø saker. *Forskningsmagasinet Apollon*.

<sup>63</sup> Her viser Fauchald til Giftdeponiet i Brevik som statlig plan og Ulvefellingssaken fra 2017 som forskrift.

truffet ved Kongelig resolusjon tvinges borgere og interesseorganisasjoner til domstolene for å kontrollere disse, ettersom disse ikke kan påklages, og at Sivilombudsmannen heller ikke har hjemmel til å behandle disse sakene, jf. sivilombudsmannsloven (ombml.) § 4 første ledd bokstav b). De enkeltvedtak som er fattet av et forvaltningsorgan som ikke har noe overordnet organ åpner ikke for forvaltningsklage<sup>64</sup>.

Videre går jeg over til kostnadssiden av parameteren. Utraget fra Århuskonvensjonen art. 9.4 setter krav til at kontrollen skal være «*not prohibitively expensive*», og den norske versjonen opererer med «*ikke uoverkommelig dyre*».

Retten til kontroll skal i tråd med ordlyden i Århuskonvensjonen art. 3.9 være «*without discrimination*» med hensyn på blant annet statsborgerskap og nasjonalitet. Tilgangen til kontroll skal dermed ikke hvile på hvem som angriper et enkeltvedtak, noe som har sammenheng med kostnadene knyttet til kontrollbehandlingen. Århuskonvensjonen art. 9.3 setter krav om at *allmennheten* skal ha tilgang til administrative og rettslige prosedyrer for å bestride myndighetenes handlinger og unnlater. Her kan det vises til Århuskonvensjonen art. 2.4 som angir hvem som omfattes av allmennheten: «*“The public” means one or more natural or legal persons, and, in accordance with national legislation or practice, their associations, organizations or groups*», og slik åpner konvensjonsteksten for at medlemsstatene setter egne vilkår for adgangen til å benytte statens kontrollinstanser.

I komitépraksis er det lagt til grunn at for å vurdere om prosedyren er uoverkommelig dyr, må hver medlemsstats kostnadssystem ses som en systematisk helhet<sup>65</sup>.

I Veiledningsdokumentet skrives det at formuleringen er vag, og at det ikke er satt noe strengt kriterium eller grense for hva som er å anse som uoverkommelig dyrt<sup>66</sup>. Videre utdypes kravet med “*...to enforce national environmental law must not be so expensive that it prevents the public, whether individuals or NGOs, from doing so*”<sup>67</sup>. Dette må innebære at kontrollprosedyren ikke oppfyller denne delen av parameteren dersom kostnadene knyttet til behandlingen holder individer eller interesseorganisasjoner fra å fremme miljøretten.

---

<sup>64</sup> Graver, 2015, s. 466.

<sup>65</sup> ACCC/C/2008/33 United Kingdom, avsnitt 128 og 129

<sup>66</sup> Veiledningsdokumentet, 2014, s. 203

<sup>67</sup> Veiledningsdokumentet, 2014, s. 203



Århuskonvensjonen art. 9.5 har også bestemmelser om kostnadene. For å legge til rette for at bestemmelsene i art. 9.1 til 9.4 kan gjennomføres på en effektiv måte, *skal* medlemsstatene sørge for at borgerne får informasjon om tilgangen til administrativ og rettslig kontroll, jf. art. 9.5 første passus. Videre skal medlemsstatene *vurdere* å etablere mekanismer for å redusere eller eliminere økonomiske og eventuelle andre barrierer som står i mellom borgerne og tilgangen til kontroll.

Kontroll kan foregå enten ved en administrativ prosedyre, ved forvaltningsklage, eller en rettslig prosedyre ved en domstol, jf. Århuskonvensjonens art. 1 og art. 9.3. En utfordring som oppstår er når en og samme sak behandles ved flere av kontrollinstansene og ved anke i domstolene, noe det norske systemet åpner for. Altså at man i samme sak kan klage til forvaltningen, klage til Sivilombudsmannen, og – dersom vilkårene for rettskrav er oppfylt – reise saken for domstolene og anke saken gjennom alle tre rettsinstanser. Vi kan her understreke at § 5 i forskriften til ombml. § 2 setter vilkår om at man kan klage en sak inn for Sivilombudsmannen først når man uttømmende har benyttet sin klagerett i forvaltningen<sup>68</sup>.

Komiteen har uttalt seg om et tilfelle hvor en privat eller juridisk person taper mot offentlig myndighet i første instans, anker saken og taper igjen og blir ilagt motpartens sakskostnader. I den aktuelle saken uttalte komiteen at dersom denne trenden gjenspeilet seg i generell praksis i spanske domstoler, overholder ikke staten kravet i art. 9.4, og at spansk lovgivning slik hindret at beslutninger om kostnadene ved anke tok fullt ut hensyn til art. 9.4<sup>69</sup>.

Det videre utgangspunktet for kostnadene knyttet til kontroll i hver enkelt instans eller ved behandling i flere av instansene er dermed at dersom kostandene holder borgere og organisasjoner fra å benytte kontroll, er kostnadene ansett for å være uoverkommelige dyre. Dessuten at kostnadene knyttet til de tre norske kontrollinstansene må ses som helhet, i samsvar med komiteens uttalelse.

---

<sup>68</sup> FOR-1980-02-19-9862. Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen

<sup>69</sup> ACCC/C/2008/24 (Spain) avsnitt 110

### 2.1.5 Effektivitet

*...shall provide adequate and effective remedies, including injunctive relief as appropriate, and be fair, equitable, timely and not prohibitively expensive.*

Denne parameteren er sammensatt av to krav. For det første settes krav om at avgjørelse skal være «*timely*», altså at prosedyren skal «*komme til rett tid*» slik det er formulert i den norske versjonen. For det andre settes det krav til at de rettsmidler og virkemidler som kontrollen resulterer i skal være effektive. Her vil det være relevant å undersøke kontrollens avvikling i tid enten i loven eller i praksis. I tillegg til denne delen omfatte virkemidler instansene sitter på, herunder oppsettende virkning i forvaltningen og midlertidig forføyning i domstolene. Dessuten hvilken virkning klagebehandlingen har, herunder overordnet forvaltningsorgans vedtak i klagebehandlingen, Sivilombudsmannens uttalelse og domstolenes rettsavgjørelse.

Når det gjelder tidsaspektet er det ikke noe entydig svar på hvor hurtig avviklingen av kontrollen bør foregå, men ingen er vel tjent med lange prosesser i noen av kontrollinstansene. I saker som kan få virkninger for miljøhensyn kan det dreie seg om ressurser som vil gå tapt eller bli forringet det enkeltvedtaket gir rett til iverksettes, eksempelvis irreversibel forurensende virksomhet eller bygging på arealer hvor friluftsinnteresser ikke lenger kan bedrives. I avhandlingen legges det derfor til grunn at avgjørelsen til kontrollinstansen skal finne sted *til rett tid* med den hensikt å hindre skade på miljøet for at den er effektiv. Er domstolenes rettskraftige avgjørelse eller forvaltningens endrede vedtak på grunnlag av Sivilombudsmannens uttalelse effektive virkemidler, dersom de først kommer når miljøskaden er et faktum?

En slik forståelse er lagt til grunn i en samling juridiske studier fra enkelte av statene som har ratifisert Århuskonvensjonen: "*Anchoring the right to access to justice according to Article 9 of the Aarhus Convention has the real sense only if there is a literal possibility of its utilisation to prevent encroachment upon the environment*"<sup>70</sup>. Altså har tilgang til kontroll i henhold til art. 9 kun sin virkelige hensikt hvis det er en faktisk mulighet for å benytte seg av retten for å hindre miljøskade<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> Environmental Law Service et.al (2009) *Selected problems of the Aarhus Convention application based on experiences and court practice of NGOs in 7 EU countries. Background material for the conference of the implementation of the Aarhus Convention in practice, held in Brno, 16 and 17 April 2009.* s. 8 (Heretter Selected Problems, 2009)

<sup>71</sup> Selected Problems, 2009, s. 8

Komiteens praksis legger til grunn at en *timely* behandling blant annet innebærer at en beslutning skal formidles til partene innen kort tid for å gjøre det mulig for dem å ta ytterligere tiltak, for eksempel å anke saken<sup>72</sup>.

Komiteen viser til en tidligere uttalelse om at tilgang til rettferdighet må gis når det er mulig å utfordre beslutningen som tillater den aktuelle aktiviteten<sup>73</sup>. I saken komiteen behandlet opprettholdt ikke parten kravet i 9.4, ettersom rettidige, tilstrekkelige eller effektive rettsmidler ikke var tilgjengelig<sup>74</sup>.

Dermed vil behandlingen av kontrollinstansenes oppfyllelse av denne delen av parameteren dreie seg om at avgjørelser og virkemidler kommer i stand tidsnok med sikte på å hindre miljøskade, men også tidsnok til at allmennheten skal kunne gå videre skritt for å bestride myndighetenes enkeltvedtak før miljøskaden kan finne sted.

Videre går vi over til virkningen av kontrollinstansenes vedtak. Dette gjelder i avhandlingen primært virkningen av avgjørelsen i den behandlingen av klagen eller rettskravet, selv om det også vil være virkningsfullt om kontrollinstansens vedtak gir presedens til fremtidige, liknende saker eller fører til fremtidig endring av praksis. Her skilles det mellom kontrollinstansens endelig vedtak og virkemidler kontrollinstansene har myndighet til å iverksette. Av virkemidler kan domstolene på gitte vilkår i tvisteloven kapittel 34 gi midlertidig forføyning ved å sette aktiviteten eller tiltaket i bero, og forvaltningen kan med hjemmel i fvl. § 42 gi oppsettende virkning.

I Århuskonvensjonens tittel er «*access to justice in environmental matters*» oversatt til «*tilgang til rettsmidler i saker vedrørende miljø*» i den norske utgaven av konvensjonen. Art. 9.4 setter krav til at kontrollen skal gi «*adequate and effective remedies*» og oversettes på norsk til «*tilfredsstillende og effektive virkemidler*». *Remedies* og *virkemidler* gir ikke en direkte indikasjon på at det er rettsmidler som kreves her, selv om Århuskonvensjonens tittel nevner rettsmidler.

---

<sup>72</sup> ACCC/C/2004/6 (Kazakhstan) avsnitt 29

<sup>73</sup> ACCC/C/2008/24 (Spain) avsnitt 112

<sup>74</sup> ACCC/C/2008/24 (Spain) avsnitt 112

Kravene i art 9.4 er ment som et minimumskrav til kontrollinstansene, enten de er administrative eller rettslige<sup>75</sup>. Om effektiviteten i kontrollinstansenes virkemidler utdyper Veiledningsdokumentet at «...*they [the remedies] should be capable of real and efficient enforcement*». Artikkelenes ordlyd og Veiledningsdokumentets forklaring er for vage til at noen absolutt forståelse av begrepet «*remedies*» skal forstås som at dette omhandler rettsmidler. Avhandlingen legger videre til grunn at det settes krav til rettsmidler eller virkemiddel med tilsvarende virkning som er bindende for den enkeltvedtaket gjelder og for den myndigheten eller det organet som har fattet enkeltvedtaket for at kontrollen er reell.

Rettsvirkninger og øvrige virkninger av kontrollinstansenes virkemidler behandles i instansenes respektive kapitler.

## 2.2. Grunnloven § 112

Miljøbestemmelsen i Grunnloven<sup>76</sup> kan i denne sammenhengen ikke stå helt unevnt. Selv om den ikke videre vil bli behandlet i dybden, angir den rettigheter og plikter av betydning for videre redegjørelser. Bugge skriver om bestemmelsen at den i første ledd fastsetter en rettighet til et sunt miljø for borgerne og plikter for myndighetene<sup>77</sup>. Miljøbestemmelsens andre ledd innebærer en prosessuell rettighet som skal sikre rettigheten i første ledd skal kunne ivaretas. Her peker Bugge på to virkemidler: miljøinformasjon og miljøkonsekvensutredning<sup>78</sup>. Om tredje ledd ble det i uttalt i Menneskerettighetsutvalgets rapport til Stortinget at «*Dette vil tydeliggjøre at myndighetene har en aktiv plikt til å ivareta miljøet gjennom ulike former for tiltak.*»<sup>79</sup> Hvilke tiltak dette omfatter er omdiskutert i juridisk litteratur, men Bugge peker på at det innebærer «*en handleplikt*» som skal oppfylle de to forutgående ledd<sup>80</sup>.

Videre inn i avhandlingens behandling av kontrollinstansene tar vi med oss det faktum at bestemmelsen pålegger myndighetene en plikt til å ivareta nåværende og fremtidige borgers behov og rettighet til et godt miljø.

---

<sup>75</sup> Veiledningsdokumentet 2014 s.199

<sup>76</sup> Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven)

<sup>77</sup> Bugge, 2015, s. 152.

<sup>78</sup> Bugge, 2015, s. 153.

<sup>79</sup> Dokument 16 (2011-2012) Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, s. 241.

<sup>80</sup> Bugge, 2015, s. 155.

## Kapittel 3. Forvaltningen

### 3.1 Organisering, bakgrunn og kompetanse

#### 3.1.1 Organisering av forvaltningen

Det er den utøvende forvaltning som er gjenstand for kartleggingen. Som forvaltningsorganer regnes organer med hovedoppgave og kompetanse til å forberede og treffe myndighetsvedtak, jf. fvl. § 1. Dette i motsetning til andre offentlige organer som yter tjenester, som statseide selskaper, og andre organer som utøver myndighet overfor borgerne, som domstolene, Sivilombudsmannen og Stortinget, jf. fvl. § 4.

Sentralforvaltningen er organisert med Regjeringen øverst, deretter departementene, direktoratene og eventuelle tilsyn og råd<sup>81</sup>. De høyere rangerte organene har myndighet til å instruere de lavere organer, ved blant annet å kunne gi retningslinjer og i enkelte tilfeller instruksjon i avgjørelse i enkeltsaker, og det dermed ikke utenkelig at politiske føringer kan ha innvirkning på underordnede organers praksis ved klagebehandling i statsforvaltningen<sup>82</sup>.

I den regionale forvaltningen er fylkene av størst betydning med fylkesmannen som statens representant i fylket<sup>83</sup>. Fylkesmannen skal fremme samarbeidet mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige organer, og har også en viktig rolle som klageinstans og ved å føre tilsyn med kommunene<sup>84</sup>. Fylkesmannens oppgaver har både grunnlag i å avlaste sentralforvaltningen, og ved å ha oppgaver i kraft av kjennskap til fylket<sup>85</sup>.

Kommunene og fylkeskommunene er egne forvaltningsapparater, men ettersom enkelte organer har tilknytning til statsforvaltningen er det ikke et skarpt skille mellom statlig og kommunal forvaltning<sup>86</sup>. Kommunene og fylkeskommune ledes av folkevalgte organer, henholdsvis kommunestyret og fylkestinget, og ses dermed som separat fra statsforvaltningen<sup>87</sup>. Kommunene er likefremt opprettet ved lov og har fått sin myndighet gjennom kommuneloven<sup>88</sup>, og ved at enkelte deler av kommunenes oppgaver er undergitt

---

<sup>81</sup> Eckhoff og Smith, 2014, s. 100

<sup>82</sup> Ekchoff og Smith, 2014, s. 102

<sup>83</sup> Ekchoff og Smith, 2014, s. 113

<sup>84</sup> Ekchoff og Smith, 2014, s. 114

<sup>85</sup> Ekchoff og Smith, 2014, s. 114

<sup>86</sup> Ekchoff og Smith, 2014, s. 100

<sup>87</sup> Eckhoff og Smith, 2014, s. 100

<sup>88</sup> Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

statskontroll er kommunene også en del av statens forvaltning<sup>89</sup>. Kommunene er også lokal plan- og bygningsmyndighet jf. pbl. § 3-3, og fatter enkeltvedtak som kan få betydning for miljøet. Begrensningen i fvl. § 34 annet ledd om hvilken vekt statlig organ i klage over kommunalt vedtak skal legge på kommunens frie skjønn er sentralt i relasjonen mellom kommunal og statlig forvaltning. Dette kommer vi nærmere tilbake til i kap. 3.2.5.

### 3.1.2 Bakgrunnen for forvaltningsklage

I forarbeidene til forvaltningsloven er det lagt vekt på at en lovfestet klageadgang er av «*vesentlig betydning for den enkeltes rettsstilling og en garanti særlig mot uheldige og uskjønnsomme vedtak*», i tillegg til at det klageadgangen vil bidra til å øke tilliten til forvaltningens avgjørelser<sup>90</sup>.

Kontrollordningen skal altså utstyre borgerne med verktøy til å forsvare egne interesser og rettigheter i det norske forvaltningssystemet. For forvaltningen innebærer det en intern kontroll, ved at det blir gjort vedlikehold og ført tilsyn med forvaltningens myndighetsutøvelse<sup>91</sup>. Adgangen til å overprøve forvaltningsavgjørelser er en sentral del av det alminnelige forsvarlighetsprinsippet innen forvaltningsretten<sup>92</sup>. Her sammenfaller hensynet til borgernes og myndighetenes interesser for kontroll med utøvelse av myndighet på de ulike nivåer og den politiske styringen som innvirker på borgernes liv<sup>93</sup>. Norges forvaltning har ikke egne forvaltningsdomstoler<sup>94</sup>, bortsett fra trygderetten som behandler anker over trygde- og pensjonsspørsmål<sup>95</sup>.

Rettsikkerhet var det sentrale utgangspunktet for Statskonsults kartlegging av den statlige forvaltnings organisering av klagebehandling i 2003, og skriver innledningsvis at «*Rettsikkerhetshensynet må langt på veg kunne betraktes som selve grunnlaget for klagesystemet*»<sup>96</sup>. I miljøforvaltningsretten dreier seg gjerne om rettsvernet til økosentriske verdier (at miljøet har en verdi i seg selv, utover menneskenes nytteverdi<sup>97</sup>) og allmenne

---

<sup>89</sup> Eckhoff og Smith, 2014, s. 100

<sup>90</sup> Ot.prp.nr. 38 (1964-1965) Om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) s. 91

<sup>91</sup> Eckhoff og Smith, 2014, s. 398-399

<sup>92</sup> Graver, 2015 s. 461

<sup>93</sup> Graver, 2015 s. 461

<sup>94</sup> Eckhoff og Smith, 2014, s. 517

<sup>95</sup> Eckhoff og Smith, 2014, s. 504-505.

<sup>96</sup> Statskonsult 2003, s. 9

<sup>97</sup> Bugge, 2015, s. 22.

interesser som går utover det vi omtaler som rettssikkerhet i forvaltningsretten hvor det primært dreier seg om rettsvernet til partene i saken<sup>98</sup>.

Hovedmodellen for klagebehandling i forvaltningen følger fvl. § 28, og innebærer at en klager angriper et enkeltvedtak i etterkant av at det er truffet, og behandles først av vedtaksorganet, jf. fvl. § 33 annet ledd. Dersom ikke vedtaksorganet finner grunn til å omgjøre sitt vedtak til klagers gunst, oversendes klagen til overordnet organ, jf. fvl. § 33 fjerde ledd. Majoriteten av forvaltningsklager får endelig avgjørelse etter dette mønsteret, mens enkelte saker behandles videre til domstolene eller Sivilombudsmannen<sup>99</sup>.

Her kan det understrekes at det finnes uavhengige klageorganer innenfor forvaltningen som ikke behandles i avhandlingen. Innledningsvis i Statskonsults rapport vises det til at en betydelig og «*neppe utilsiktet*» endring av hovedmodellen etter fvl. § 28 er opprettelsen av en rekke særskilte klagenemnder som behandlet 45 % av alle forvaltningsklagene på daværende tidspunkt. 55 % av klagene ble behandlet ellers i forvaltningen, med hovedvekt på direktoratene<sup>100</sup>. Statskonsult baserer seg i rapporten på klagesaksbehandling av saker fra 2001, så vi må regne med at det kan ha skjedd endringer i ettertid.

Hva miljøforvaltningen angår, finnes det et klageorgan for miljøinformasjon, nemlig miljøklagenemnda med kompetanse hjemmel i miljøinformasjonsloven<sup>101</sup> § 19 i tillegg til forskrift som regulerer nemndas virksomhet<sup>102</sup>. Nemnda har kun kompetanse til å behandle klager på innsynsbegjæringer rettet mot private virksomheter jf. miljøinformasjonsloven (mlinfl.) kapittel 4 om miljøinformasjon om virksomhet, og de som klager i en innsynssak rettet mot forvaltningen må rette klagen til overordnet forvaltningsorgan, jf. mlinfl. § 15. Siden miljøklagenemnda kun behandler spørsmål knyttet til miljøinformasjon havner dens praksis noe på siden av problemstillingen.

---

<sup>98</sup> Bugge, 2015, s. 16

<sup>99</sup> Statskonsult, 2003, s. 8

<sup>100</sup> Statskonsult, 2003, s. 1

<sup>101</sup> Lov 9. mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljø (miljøinformasjonsloven)

<sup>102</sup> FOR-2003-12-14-1572 Forskrift om Klagenemnda for miljøinformasjon

### 3.1.3 Kompetanse

Med hjemmel i fvl. § 34 annet ledd kan kontrollorganet overprøve alle sider av enkeltvedtaket, noe som også gir det adgang til å prøve underinstansens hensiktsmessighetsvurdering, altså det frie skjønnet. Det er her forvaltningens kontrollkompetanse skiller seg fra de to øvrige kontrollinstansenes kompetanse. Med hjemmel i fvl. § 34 annet ledd kan klageorganet også ta hensyn til nye omstendigheter, det skal vurdere klagers synspunkter, men kan også ta hensyn til forhold som klager ikke har anført.

Dette innebærer at overordnet organ kan foreta en helt ny gjennomgang av vedtaket, og er ikke bundet av vedtaksorganets eller klagers synspunkter. Altså kan klageinstansen sette til side hele vedtaket, i tillegg til at klageinstansen kan prøve de sider av saken som klager ikke har påberopt, jf. fvl. § 34 annet ledd annet punktum. Klageorganet kan altså gi klageren mer enn den har krevet ved sin klage<sup>103</sup>. Begrensningen i klageorganets kompetanse ligger imidlertid i fvl. § 34 tredje ledd ved at vedtaket ikke kan endres i klagers disfavør, med mindre hensynet til andre mennesker eller offentlige interesser må vektas tyngre. Altså kan ikke resultatet av klagebehandlingen bli *verre* for klager enn det opprinnelige enkeltvedtaket<sup>104</sup>

## 3.2 Nøytralitet

### 3.2.1 Forhold for nøytralitet

Her skal vi undersøke forhold som innvirker på nøytraliteten i forvaltningens kontroll. For det første hvilket organ som kontrollerer vedtaksorganets enkeltvedtak, og hvilken betydning relasjonen mellom organene har. I denne forbindelse vil det bli sett på hvordan faglighet knyttet til sakens tema kan påvirke klagesaksbehandlingen. Også bestemmelsen i fvl. § 34 annet ledd annet punktum skal behandles, hvor det kommunale selvstyre setter visse begrensninger for statlig kontrollorgans prøving av det frie skjønn. Avslutningsvis gis det en oversikt over organiseringen av klageinstanser i avgjørelser etter særlover, og hva som uttales i disse respektive forarbeider om bakgrunnen for organiseringen.

---

<sup>103</sup> Graver, 2015, s. 480

<sup>104</sup> Graver, 2015, s. 480-481.



### 3.2.2 Hvem kontrollerer hvem?

Fvl. § 28 annet ledd fastsetter det generelle utgangspunktet for oppnevningen av klageinstans. Ved enkeltvedtak truffet av kommunale organer opprettet i medhold av kommuneloven er kommunestyret eller fylkestinget klageinstans. Ved enkeltvedtak truffet av kommunestyret eller fylkestinget er ansvarlig departement klageinstans, men departementet har hjemmel til å delegere dette til direktorater, for eksempel i nml. § 62 tredje ledd og forurensningsloven (forurl.) § 85 annet ledd. I tilfellene hvor myndigheten fra et statlig organ er delegert til et underliggende organ, er det det statlige organet som har delegert sin myndighet som er klageinstans, jf. fvl. § 28 annet ledd siste passus.

Statskonsults rapport peker på at departementene behandlet 8 % av de innkomne klagen. Dette skyldes dels opprettelse av klagenemnder og dels at ansvaret for klagesaksbehandlingen flyttes til direktoratene for å unngå at departementet behandler enkeltsaker<sup>105</sup>. I praksis vil dette si at der lokale eller regionale forvaltningsorganer er førsteinstans er det overordnet direktorat som er kontrollorgan.

Statskonsults rapport fremhever relasjonen mellom de involverte partene og relasjonen mellom vedtaks- og kontrollorgan som forhold som vil påvirke forvaltningens uavhengighet<sup>106</sup>. Når forvaltningsklagen behandles av overordnet organ vurderer organet partenes grunnlag for klagen og underorganets rettsanvendelse og skjønnsutøvelse. Dette i motsetning til ved domstolskontroll hvor både forvaltningsorganet og parten(e) som angriper enkeltvedtaket er likeverdige parter. Ved forvaltningsklage kontrollerer forvaltningen et vedtak truffet i eget forvaltningssystem. Ettersom intern kontroll i forvaltningen skjer i samme forvaltningssystem som traff vedtak i førsteinstans hører under vil utfallet av klagesaksbehandlingen «aldri være noe annet enn forvaltningens egen oppfatning av hvordan regelverket og sakens fakta er å forstå»<sup>107</sup>. Partsstillingen forhindrer tilsvarende kontradiksjon og uavhengighet ved domstolsbehandling, og fordrer at forvaltningen makter å være absolutt objektiv for at nøytraliteten skal ivaretas<sup>108</sup>.

---

<sup>105</sup> Statskonsult, 2003, s. 1

<sup>106</sup> Statskonsult, 2003, s. 9

<sup>107</sup> Statskonsult, 2003, s. 9

<sup>108</sup> Statskonsult, 2003, s. 9

Når det gjelder klagesystemet i norsk forvaltning er det grunner til at miljøvernorganisasjoner heller vil søke domstolene for kontroll<sup>109</sup>. Ved klagebehandling skal vedtaksorganet avsi innstilling til hvordan klageorganet skal foreta den videre behandlingen av klagen<sup>110</sup>, og eventuelt omgjøre eget vedtak jf. fvl. § 33 annet ledd. I statsforvaltningen, hvor departement overprøver direktoratets vedtak, kan det at kontrollorganet ikke finner grunn til å komme frem til et annet resultat skyldes flere årsaker, blant annet at klageorganet er gitt samme retningslinjer, veiledere, rapporteringsordninger og andre føringer som vedtaksorganet gis<sup>111</sup>. På bakgrunn av nevnte forutsetninger for klagebehandlingen pekes det på at det «... ofte vil være et sterkt interessefelleskap mellom over- og underordnede forvaltningsorganer»<sup>112</sup>. Dette avhenger av den instruksjonsmyndighet som øves fra overordnede til underordnede organ.

Dersom underordnet organ ha fått sin kompetanse av det overordnede organet, kan overordnet organ instruere det underordnede<sup>113</sup>. En fordel ved å kunne instruere organene nedover i hierarkiet er at det kan sikre kontroll med forvaltningens ensartede praksis, og at det sikrer muligheten for politisk styring<sup>114</sup>. For avhandlingens problemstilling vil sistnevnte hensyn potensielt være en ulempe snarere enn en fordel. Lovgivningen om miljø er utpreget fullmaktbasert, og reglene legger opp til avveining mellom miljøhensyn og andre hensyn<sup>115</sup>. Ulempen kan også være at innblanding fra høyere organ skjer før saken er tilstrekkelig utredet og slik «gjør klageadgangen mindre reell»<sup>116</sup>. Fullmaktslovgivningen skal tjene det formål at hvert vedtak blir rimelig og mest mulig skreddersydd den enkelte situasjon<sup>117</sup>. At rettsreglene gir vid skjønnsmyndighet til forvaltningen ved behandling av enkeltsaker gjør at vedtakene preges av politiske prioriteringer og hvilke mål som ønskes oppnådd<sup>118</sup>.

Der instruksjonsmyndighet resulterer i at vedtaks- og kontrollorgan gir et interessefelleskap som fører til at nøytralitet som ved ekstern kontroll – som for eksempel hos domstolene – ikke

---

<sup>109</sup> Ole Kristian Fauchald (2018). Klimarettssaken og «amerikanisering» av norske domstoler. *Lov og rett nr. 3 2018*. s. 159. (Heretter Fauchald, 2018)

<sup>110</sup> Fauchald, 2018, s. 159.

<sup>111</sup> Fauchald, 2018, s. 159-160

<sup>112</sup> Fauchald, 2018, s. 159-160.

<sup>113</sup> Graver, 2015, s. 163.

<sup>114</sup> Graver, 2015, s. 163

<sup>115</sup> Bugge, 2015, s. 39

<sup>116</sup> Graver, 2015, s. 163

<sup>117</sup> Bugge, 2015, s. 39

<sup>118</sup> Bugge, 2014, s. 39

finner sted på samme måte<sup>119</sup>. Dette er et viktig poeng når vi behandler forvaltningens uavhengighet, fordi den politiske forvaltningen er valgt for å *fremme sine politiske mål*»<sup>120</sup>. Dessuten er et hensyn for at overordnede organer skal få instruere de underordnede å sikre demokratisk styring i tråd med de prioriteringer en valgt regjering skal kunne forvente at forvaltningsapparatet forholder seg til<sup>121</sup>.

Når Fylkesmannen overprøver et kommunalt vedtak, oppstår ikke samme interessefellesskap, grunnet det kommunale selvstyret og at statsforvaltningen ikke har noen instruksjonsmyndighet i enkeltsaker dersom det ikke er lovfestet i koml. kapittel 10 og 10 A<sup>122</sup>. Fylkesmennene er administrativt underordnet administrasjonsdepartementet, men i fagspørsmål er det det aktuelle fagdepartement som instruerer fylkesmennene<sup>123</sup>. På tross av at det ikke kan sies å være det samme interessefellesskapet mellom kommunale organer og Fylkesmannen, vil klagebehandlingen og videre nøytraliteten i denne kunne påvirkes av at ansvarlig fagdepartement kan instruere fylkesmannens klagebehandling.

Dersom den politiske forvaltningen kan instruere de lavere forvaltningsorganer kan dette være gjenstand for å svekke forvaltningens nøytralitet dersom saken avgjøres på et politisk eller opportunistisk grunnlag utover lovregler og grunnleggende prinsipper<sup>124</sup>. Å hindre innflytelse fra slike hensyn er grunnleggende når man omtaler at uavhengighet sikrer rettssikkerhet<sup>125</sup>.

### 3.2.2 Faglig vurdering

Vi så innledningsvis at rapportens kartlegging viste at departementet behandler 8 % av klagen, klagenemndene 45 %, og at en stor del av klagebehandlingen foregår i direktoratene<sup>126</sup>. I Statskonsults vurderinger skrives det at ettersom direktoratet og deres ytre ledd er deler av samme etat og kjennetegnet ved en fagorientering, pekes det her på at dette kan gi grunnlag for en «gruppetenkning»<sup>127</sup>. Dette kan i sin tur føre til at det ved klagesaksbehandling «... legges særlig vekt på et etatsinternt perspektiv til fortrensel for

---

<sup>119</sup> Fauchald, 2018, s. 159.

<sup>120</sup> Eckhoff og Smith, 2014, s. 213.

<sup>121</sup> Graver, 2015, s. 166

<sup>122</sup> Eckhoff og Smith, 2014, s. 501

<sup>123</sup> Graver, 2015, s. 164

<sup>124</sup> Graver, 2015, s. 169

<sup>125</sup> Graver, 2015, s. 169

<sup>126</sup> Statskonsult, 2003, s. 1.

<sup>127</sup> Statskonsult, 2003, s. 27

*generelle forvaltningsrettslige normer. Dette kan begrense klageinstansens evne til å foreta en reell overprøving av førstinstansens vedtak slik forvaltningsloven forutsetter»<sup>128</sup>. I denne forbindelse peker Winge på at klager behandlet på departementsnivå kan gi et bredere perspektiv enn klager behandlet på de lavere nivåer i forvaltningen<sup>129</sup>.*

Dersom hensikten er at klagene skal få en faglig vurdering i direktoratene, kan en uønsket bivirkning av dette være at kulturer som oppstår internt i et forvaltningsorgan går utover upartiskheten til organet. Rapporten fremhever at behovet for ekspertise også kobles sammen med behovet for uavhengighet, og at hensynet til rettssikkerhet ses best oppfylt ved å flytte klagene ut av departementet<sup>130</sup>. Miljørettslige regler håndheves av forvaltningsorganer som ikke nødvendigvis er jurister<sup>131</sup>, og slik har statsforvaltningen en klar fordel, ved at klager utredes av juridiske og faglige enheter internt i det enkelte direktorat eller departement<sup>132</sup>. Dette leder oss inn på hva nærhet til vedtaket har å si for klagebehandlings nøytralitet. En kommune planlegger og forvalter sine ressurser på grunnlag av behov og ønsket utvikling i eget lokalmiljø, jf. pbl. § 3-3 første ledd.

### **3.2.5 Stor vekt på det kommunale selvstyret**

I fvl. § 34 annet ledd siste punktum settes en begrensning når statlig forvaltningsorgan er klageinstans i klage på enkeltvedtak truffet av kommune eller fylkeskommune. Bestemmelsen pålegger statlig organ å legge stor vekt på det kommunale selvstyret ved prøvingen av det frie skjønn. En lovendring av forvaltningsloven ved årsskiftet 2016-2017 innebar at i sakene hvor statlig organ kontrollerer et kommunalt vedtaks frie skjønn, pålegges statlig organ å legge *stor* vekt på det kommunale selvstyret fremfor den eldre fraseringen *legge vekt på*<sup>133</sup>. Bakgrunnen for endringen var at regjeringen ønsket å styrke det kommunale selvstyret nettopp for at innbyggerne skulle kunne påvirke blant annet samfunnsutviklingen i eget lokalsamfunnet i større grad<sup>134</sup>.

---

<sup>128</sup> Statskonsult, 2003, s. 27

<sup>129</sup> Winge, N.K. (2013) Overprøving av forvaltningsvedtak som kan påvirke målet om bærekraftig utvikling: Systemer for overprøving og prøvingsinstansenes stilling i de skandinaviske land. *Retfærd. Nordisk Juridisk Tidsskrift*. s. 77 (Heretter, Winge, 2013)

<sup>130</sup> Statskonsult, 2003, s. 15

<sup>131</sup> Backer, 2012, s. 39

<sup>132</sup> Statskonsult 2003, s. 13

<sup>133</sup> Prop. 64 L (2016-2017) Endringer i forvaltningslova, tvistelova m.m. (overprøvingskompetanse m.m.). s. 6

<sup>134</sup> Prop. 64 L (2016-2017). s. 10

Bestemmelsen her begrenser ikke prøvingsadgangen statlig organ har, men den begrenser hvilken vekt organet kan legge på øvrige hensyn i prøvingen av forvaltningskjønnet. Om dette uttaler departementet i forarbeidene til endringen at kontrollorganet fortsatt kan prøve alle sider av enkeltvedtaket, også skjønnet til kommunen<sup>135</sup>. «Regelen i tredje punktum inneber difor ingen rettslege avgrensingar i kompetansen til klageinstansen, men legg generelle føringar for korleis klageinstansen skal vekte omsynet til det kommunale sjølvstyret ved prøving av det frie skjønnet»<sup>136</sup>. Vektleggingen i annet ledd fører altså til at «... klageorganets stilling de facto være noe svekket når det gjelder adgangen til å overprøve kommunale prioriteringer»<sup>137</sup>. Klageinstansen har kompetanse til å prøve alle sider av vedtaket, men i praksis er tendensen å opprettholde kommunestyrets vurdering<sup>138</sup>.

Det kan tenkes at kommunene *selv vet best* hvordan ressursene i eget lokalmiljø skal forvaltes, noe som nettopp var intensjonen bak lovendringen, at det kommunene kunne påvirke samfunnsutviklingen i egen kommune<sup>139</sup>. Bestemmelsen i § 34 annet ledd fører til at statlig organ ser balansen mellom andre hensyn og hensyn til den lokalkunnskap kommunen har, og hensyn til det lokale demokratiet som er grunnlaget for det kommunale selvstyret<sup>140</sup>.

Hvilket organ som er klageinstans fremgår av spesialbestemmelser i særlovgivningen.

Tabell 2: Klagesaksbehandling etter naturmangfoldloven § 62

Naturmangfoldloven:		
Instans	Vedtaksorgan	Klageorgan
Første instans	Vedtaksorganet gjennomgår sitt vedtak, og endrer det dersom organet finner grunn til det.	
	Kommunalt vedtak	Miljødirektoratet
	Miljødirektoratets vedtak	Klima- og miljødepartementet
Siste instans	Klima og miljødepartementet	Kongen i Statsråd

<sup>135</sup> Prop. 64 L (2016-2017). s. 43

<sup>136</sup> Prop. 64 L (2016-2017) s. 43

<sup>137</sup> Winge, N.K. 2013, s. 77.

<sup>138</sup> Backer, 2012, s. 193

<sup>139</sup> Prop. 64 L (2016-2017) s. 10.

<sup>140</sup> Eckhoff og Smith, 2014, s. 301

Organiseringen av klageinstans etter naturmangfoldloven vil avhenge av hvilken bestemmelse i loven vedtaket gjelder, og er blant annet regulert ved forskrift<sup>141</sup>. Dermed gjelder oversikten over i tilfellene hvor ikke annet er bestemt i lov eller forskrift, jf. § 62 andre og tredje ledd. I lovforarbeidene viser departementet til fvl. § 28 annet ledd og vektleggingen av det kommunale selvstyret i § 34, og uttaler at «*For noen saksområder vil imidlertid hensynet til nasjonale verdier veie tyngst*»<sup>142</sup>. Altså tar man sikte på å legge vekt på de nasjonale føringene og interessene ved klagebehandling. Dessuten nevnes spesielt Århuskonvensjonen i forarbeidene, og at den er «... *særlig relevant for saksbehandlingsregler etter naturmangfoldloven (§§ 23, 41, 42, 43, 52 og 56) ...*»<sup>143</sup>.

Tabell 3: Klagesaksbehandling etter forurensningsloven § 85

Forurensningsloven		
Instans	Vedtaksorgan	Klageorgan
<b>Første instans</b>	Vedtaksorganet gjennomgår sitt vedtak, og endrer det dersom organet finner grunn til det.	
	<b>Kommunale vedtak følger fvl. § 28</b>	<b>Altså:</b>
	Kommunalt organ	Kommunestyret
	Kommunen	Fylkesmannen i saker etter forurl. § 47 i tilfeller ved kommunale aksjoner ved akutt forurensning.
	Kommunestyret	Fylkestinget
	Fylkesmannen	Miljødirektoratet
	Miljødirektoratet	Klima- og miljødepartementet
<b>Siste instans</b>	Klima- og miljødepartementet	Kongen i statsråd

I forbindelse med fordelingen av myndighet mellom sentral- og lokalforvaltningen uttaler departementet i forarbeidene at «*Det er naturlig at lokale myndigheter, som i første rekke representerer dem forurensningene ofte rammer, får en innflytelse på sakene som går lenger enn det som gjelder i dag*»<sup>144</sup>. Videre at det vil naturlig være fylkesmannen eller departementet som er klageinstans i slike saker, men at det ikke vil utelukke at enkelte vedtak

<sup>141</sup> FOR-2011-05-20-525 Bestemmelser om hvilket forvaltningsorgan som skal behandle søknader om dispensasjon etter forskriftene om prioriterte arter, samt etterfølgende klager.

<sup>142</sup> Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) s. 318

<sup>143</sup> Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) s. 49

<sup>144</sup> Ot.prp.nr. 11 (1979-1980) Om lov om vern mot forurensning og om avfall (Forurensningsloven) s. 81

bør behandles av andre organer, noe som var bakgrunnen for § 85 tredje ledd<sup>145</sup>. «Dette er særlig aktuelt for Statens forurensningstilsyn, som det vil være naturlig å gi avgjørelsesmyndighet i klagesaker som ikke reiser kontroversielle lokalpolitiske spørsmål. Det kan etter hvert også tenkes at fylkeskommunen vil være klageinstans i visse saker avgjort på kommunenivå»<sup>146</sup>. Her la man altså vekt på at lokale myndigheter skulle få innvirkning på forurensning som ville ramme eget lokalmiljø, men også i *kontroversielle lokalpolitiske spørsmål* kunne statlige myndigheter være objektiv og uavhengig av eventuelle lokale uenigheter.

Vi ser at lovforarbeidene legger opp til at hensynet til det lokale selvstyret skal vektlegges, i tillegg til at faglig kunnskap og nasjonale føringer kan være essensielt. Dette vil avhenge av forvaltningsområde og den enkelte saks karakter. Hvilke hensyn som gjør seg gjeldende for hvilket organ som skal være klageinstans er varierende, men viser at det ikke er noen ensidig vektlegging ved organiseringen. Statskonsults rapport konkluderer blant annet med at behandling av klager på generelt plan er viet lite oppmerksomhet som et virkemiddel for å ivareta borgers rettssikkerhet<sup>147</sup>. «Organiseringens betydning for klagesaksbehandling er lite fokusert sammenliknet med andre oppgaver. Satt på spissen kan det virke som om klagesaksbehandling oppfattes som et byråkratisk pliktøp.»<sup>148</sup>.

Ved at klagebehandling delegeres til enkelte av direktoratene og beholdes i departementet i enkelte forvaltningsområder resulterer det i en oppsplittet klagebehandling, og legger ikke grunnlag for å se klagene som en helhet i forvaltningen<sup>149</sup>. Med unntak av forvaltningsområder innen velferdsretten, vurderte Statskonsult at de andre forvaltningsområdene i liten grad så helhetlig på sine respektive sektorer, og fokuserte på håndtering av enkelte saksområder «... uten å se dette i sammenheng med resten av sektoren eller andre beslektede områder»<sup>150</sup>. Dette gjør det utfordrende for forvaltningen å se samlet belastning på miljøet som følge av mange tiltak, som blir pekt på som en særlig utfordring i miljøforvaltningen<sup>151</sup>.

---

<sup>145</sup> Ot.prp.nr. 11 (1979-1980) s. 180

<sup>146</sup> Ot.prp.nr. 11 (1979-1980) s. 180

<sup>147</sup> Statskonsult, 2003, s. 24

<sup>148</sup> Statskonsult, 2003, s. 24

<sup>149</sup> Statskonsult, 2003, s. 24

<sup>150</sup> Statskonsult, 2003, s. 24

<sup>151</sup> Bugge, 2015, s. 113

### 3.3 Tilgjengelighet

#### 3.3.1 Hva som skal undersøkes

Her skal vi først se på vilkårene for hvem som kan klage på et enkeltvedtak. Prøvelsens omfang, prosessreglene knyttet til instansen og kostnadene som følger av behandlingen vil også kaste lys over denne delen av parameteren.

#### 3.3.2 Hvem kan klage?

Fvl. § 28 setter vilkår om at for å kunne påklage et enkeltvedtak må man enten omfattes av partsbegrepet i fvl. § 2 e), eller omfattes av den krets som faller inn under tolkningen av *en med rettslig klageinteresse* i fvl. § 28 første ledd.

En part defineres av § 2 e) og omfatter «*person som saken retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder*». Det er kun den får en rett eller plikt som følge av enkeltvedtaket partsbegrepet gjelder, og det er kun den som omfattes av partsbegrepet som har rett til varsel og innsyn etter fvl. § 16 og forvaltningens utredningsplikt i fvl. § 17<sup>152</sup>. Eventuelt kan man omfattes av en «*som saken ellers direkte gjelder*» dersom man vil bli berørt av følgene enkeltvedtaket vil få<sup>153</sup>. Den som kun berøres ved en ideell interesse vil ikke omfattes av begrepet, men kan omfattes av fvl. § 28 som «*en med rettslig klageinteresse*».<sup>154</sup> *Rettslig klageinteresse* har til hensikt at adgangen til forvaltningsklage ikke skal være snevrere enn søksmålsadgang til domstolene for samme sak<sup>155</sup>. I komiteens innstilling under arbeidet med forvaltningsloven uttaler komiteen at man med begrepet *rettslig klageinteresse* tar sikte på å oppstille krav til en viss tilknytning til saken, og at ikke enhver kan kunne omfattes<sup>156</sup>. For en administrativ klage til overordnet forvaltningsorgan ville en tilsvarende forståelse som for rettslig interesse til domstolene ville bli for snever, ettersom det her også kan dreie seg om rimeligheten og hensiktsmessigheten av vedtaket, og at man ikke kunne være for streng med hvem som er klageberettiget<sup>157</sup>.

---

<sup>152</sup> Bugge, 2015, s. 164 og 185

<sup>153</sup> Bugge, 2015, s. 164

<sup>154</sup> Bugge, 2015, s. 164

<sup>155</sup> Graver, 2015 s. 467

<sup>156</sup> NUT 1958: 3 Innstilling fra komiteen om å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning s. 276

<sup>157</sup> NUT 1958: 3, s. 276-277.



I begrepet rettslig klageinteresse vil det avgjøres på skjønnsmessig vis om klagers interesse av å klage er av en slik art og styrke at det er rimelig og et behov for å få saken overprøvd<sup>158</sup>. Privatpersoner har vanligvis ikke tilstrekkelig interesse i å klage på et enkeltvedtak om allmenne interesser når det ikke angår egne rettigheter, og det vil derfor være miljøorganisasjoner som kan ivareta allmenne miljøinteresser ved forvaltningsklage<sup>159</sup>.

Forvaltningslovens klagebestemmelse § 28 er utgangspunktet når det gjelder organisasjoners rettslige klageinteresse<sup>160</sup>. Organisasjoner kan også omfattes av partsbegrepet, men kun dersom det dreier seg om organisasjonens rettigheter eller plikter, som søknad om byggetillatelse, eller vedtak om skjenkebevillingen til et serveringssted<sup>161</sup>. Ved miljøorganisasjoners adgang til forvaltningsklage er utgangspunktet vilkårene for samme organisasjoners adgang til å kreve søksmål for domstolene<sup>162</sup>. Her vektlegges det om konsekvensene enkeltvedtaket får for miljøet omfattes av det som er organisasjonens formål å ivareta, noe vi kommer nærmere tilbake til i kap. 5.4. Likevel er adgangen til forvaltningsklage noe videre enn søksmålsadgangen, nettopp fordi forvaltningen har i fvl. § 17 krav til at saken skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, noe en klage kan bidra til<sup>163</sup>. Dette gjelder særlig hvor vedtaket er truffet etter forvaltningslovens regler, hvor reglene om utredning er sparsomme med hensyn på miljøhensyn, og primært retter seg mot partene i saken<sup>164</sup>.

Dersom privatperson eller organisasjon anses å ha rettslig klageinteresse blir den part i klagesaken<sup>165</sup> og blir dermed omfattet av forvaltningens utredningsplikt i fvl. § 17 og § 16 om forhåndsvarsling før vedtak treffes, som skal gi parten anledning til å ivareta sine interesser på en forsvarlig måte ved å få uttale seg<sup>166</sup>.

I 2015 ble det foreslått endringer av plan- og bygningsloven<sup>167</sup>. Endringene ville blant annet medføre at endring av reguleringsplan kunne gjennomføres uten full planbehandling: «Det

---

<sup>158</sup> Bugge, 2015, s. 186

<sup>159</sup> Bugge, 2015, s. 186

<sup>160</sup> Bugge, 2015, s. 187

<sup>161</sup> Graver, 2015, s. 467

<sup>162</sup> Bugge, 2015, s. 187

<sup>163</sup> Bugge, 2015, s. 187

<sup>164</sup> Bugge, 2015, s. 187

<sup>165</sup> Graver, 2015, s. 475.

<sup>166</sup> Graver, 2015, s. 424

<sup>167</sup> Prop.149 L (2015-2016) Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger, mv.)

kan gjøres uten ordinær planprosess, men med enklere saksbehandling. Berørte myndigheter, eiere og festere skal fortsatt varsles som i dag, men det blir ikke nødvendig med høring og offentlig ettersyn. Dette kan gi tids- og ressursmessige besparelser.»<sup>168</sup> Det ville bli satt krav til å varsle berørte, men ettersom det ikke ville bli «nødvendig med høring og offentlig ettersyn» ville dette føre til at adgangen til medvirkning ville reduseres, men hensyn til forenkling og effektivisering.

I et innlegg i Aftenposten ble endringene diskutert av en rekke forfattere<sup>169</sup>, som skriver at effektivitet og forenkling av bestemmelsene av hensyn til brukerne er utfordrende hensyn å argumentere mot. Likefremt at demokratiet er avhengig av tillit til de arenaer der beslutninger blir truffet. Å kunne endre politisk vedtatte styringsdokumenter uten medvirkning fra berørte interesser vil svekke borgernes mulighet i å påvirke eget miljø lokalmiljø<sup>170</sup>.

«Gjennom planlegging har vi en slik arena som sikrer demokrati ovenfra og nedenfra. Ovenfra, ved at det er de vi har valgt inn som treffer beslutningen. Nedenfra, ved at hver og en av oss har lovbestemt rett til å uttale oss før planen vedtas. Dette fordrer åpne planprosesser hvor vi informeres om viktige avgjørelser om våre nærmiljøer. Denne muligheten snevres nå inn.»<sup>171</sup>

Man aksepterer avgjørelsene til offentlige myndigheter fordi man har valgt de politiske styringsorganene og har mulighet til å benytte seg av verktøy til medvirkning og i enkelte tilfeller kan klage. Medvirkning er viktig for tillitten til myndighetene, noe lovutvalget uttaler ved utarbeidelsen av forvaltningsloven, som skrevet over i 3.1.2<sup>172</sup>. Det er derfor grunn til bekymring når medvirkning må vike for effektivitetshensyn.

### **3.3.3 Kostnadene tilknyttet forvaltningsklage**

Utgangspunktet er at selve administrasjonskostnadene bæres av det offentlige<sup>173</sup>. Det ble drøftet i forarbeidene om klagebehandling skal være gebyrpålagt, og hensyn bak at

---

<sup>168</sup> Prop.149 L (2015-2016) s. 72

<sup>169</sup> G.S. Hansen, H. Hofstad, T. Nyseth, T. Ringholm, N.K. Winge (2016). Aftenposten, «Hvorfor mindre åpenhet i planleggingen, Sanner?» publisert 08.01.2016.

<sup>170</sup> G.S. Hansen, H. Hofstad, T. Nyseth, T. Ringholm, N.K. Winge, 2016

<sup>171</sup> G.S. Hansen, H. Hofstad, T. Nyseth, T. Ringholm, N.K. Winge, 2016

<sup>172</sup> Ot.prp.nr. 38 (1964-1965) s. 90

<sup>173</sup> Ot.prp.nr. 38 (1964-1965) s. 21

forvaltningen skal dekke kostnadene<sup>174</sup>. Komiteen peker på at rettssikkerhetshensyn bør tilsi at å klage skal være gratis: *«Etter komiteens oppfatning er det ikke ut fra rettssikkerhetsomsyn grunn til å foreslå noen endring i dette system. Komiteen understreker at det bør foreligge tungtveiende grunner for å avvike fra det hovedprinsipp at forvaltningsbehandlingen skal være gratis»*<sup>175</sup>.

Forvaltningsloven har i § 36 regler om fordelingen av sakskostnader. Bestemmelsen gir den som får endret et vedtak til egen fordel rett til dekning for vesentlige kostnader parten har pådratt seg ved å få endret vedtaket jf. fvl. § 34 første ledd. Dette med mindre endringen av vedtaket skyldes forhold som parten selv var å bebreide for, eller forhold som sto utenfor både partens og forvaltningens kontroll. Videre i bestemmelsens andre ledd fastsettes at dersom en part har framsatt krav om endring av et vedtak, men ikke finner fram, kan vedkommende ilegges sakskostnader som saksbehandlingen har ført med seg for de involverte parter. Ved fordelingen av kostnadsansvar skal det foretas en rimelighetsvurdering ut ifra sakens art, motpartens forhold og om den som framsatte krav hadde tilstrekkelig grunnlag til å gjøre dette, jf. fvl. § 36 annet ledd.

I forarbeidene peker komiteen på at parten kan pådra seg kostnader i forbindelse med å kunne føre saken på en forsvarlig måte. *«Alt etter sakens art kan han da bla. ha behov for å søke juridisk og annen sakkyndig assistanse. I noen tilfelle åpner loven adgang til å gi en part refusjon for slike utgifter. Men noe alminnelig prinsipp om dette har vi ikke, og komiteen er kommet til at spørsmålet bør overveies innen hvert enkelt saksområde.»*<sup>176</sup>.

Statskonsults rapport peker på at forvaltningslovens regelverk, sammenholdt med forvaltningens veilednings- og opplysningsplikt, fører til at forvaltningsklagen som oftest kan inngis uten å benytte prosessfullmektige<sup>177</sup>.

Her kan tenkes at kostnadene det er tale om knyttes til eventuelle utgifter til bistand som har vært nødvendige i forbindelse med omgjøringen, for eksempel utgifter til prosessfullmektiger eller annen bistand. I Sivilombudsmannens årsrapport skrives det i en innledende artikkel at

---

<sup>174</sup> Ot.prp.nr. 38 (1964-1965) s. 21

<sup>175</sup> Ot.prp.nr. 38 (1964-1965) s. 21

<sup>176</sup> Ot.prp.nr. 38 (1964-1965) s. 21

<sup>177</sup> Statskonsult, 2003, s. 10

når spørsmål om fvl. § 36 kommer opp er dette i forbindelse med at en privat part har fått rettslig bistand av en advokat eller rettshjelper «til å fremme sine interesser»<sup>178</sup>.

### 3.4 Effektivitet

#### 3.4.1 Tidsaspektet

Som nevnt innledningsvis er det mest essensielle her at aktiviteten eller tiltaket ikke igangsettes før miljøskade er et faktum. Århuskonvensjonens krav er at overprøvingen skal være «*timely*» og oversettelsen «... *komme til rett tid*» innebærer at rett tid her må forstås med formål å hindre skade på miljøet, i tråd med det som ble nevnt i kap. 2.1.5.

Forvaltningsloven gir få tidsfrister for klagebehandlingen. Klageorganets behandling av klagen reguleres av fvl. § 34, og bestemmelsens tredje ledd slår fast at dersom vedtaket endres til klagers gunst må «... *melding om slik endring må være sendt klageren innen 3 måneder etter at underinstansen mottok klagen*». Tilsvarende frist settes for omgjøring uten klage i fvl. § 35. Dersom tiltaket eller aktiviteten iverksettes straks avgjørelse er truffet vedtaksinstansen er tre måneder lang tid, men det kan imidlertid gis oppsettende virkning med hjemmel i fvl. § 42. På Fylkesmannens nettsider opplyses det at saksbehandlingstiden på klage etter plan- og bygningsloven er inntil 12 uker, og 6 uker dersom kommunen har fattet vedtak om oppsettende virkning<sup>179</sup>.

#### 3.4.2 Rettsvirkninger

Det gis kun adgang til én klagebehandling i forvaltningen, jf. fvl. § 28 tredje ledd.

Det gis adgang til å klage på vedtak om avvisning på forvaltningsklagen ettersom dette også er et enkeltvedtak, men nytt vedtak som følge av klagebehandling ved overordnet organ gir ikke rett til å videre klage til høyere organ, jf. fvl. § 28 tredje ledd.

Rettsvirkninger av enkeltvedtak vil avhenge av klageinstansen foretar seg. Avviser den klagen eller stadfester underinstansens vedtak, er det det opprinnelige vedtaks innhold stadig gjeldende rett<sup>180</sup>. Opphever klageinstansen vedtaket kan det endre det selv eller *anmode* eller

---

<sup>178</sup> Sivilombudsmannen (2016-2017). Når må forvaltningen dekke partens sakskostnader? *Sivilombudsmannens årsrapport 2017, dokument 4*, s. 7

<sup>179</sup> Fylkesmannen (2018, 06. mars) *Plan- og bygningsrett*.

<sup>180</sup> Graver, 2015, s. 479

instruere vedtaksorganet om å rette den aktuelle feilen<sup>181</sup>. Dersom klageorganet tar klagen under behandling og endrer vedtaket er det følgelig dette vedtaket som angir de rettigheter og plikter enkeltvedtaket det dreier seg om, og det er dette enkeltvedtaket som er utgangspunktet for videre behandling ved domstolene eller Sivilombudsmannen<sup>182</sup>. Forvaltningslovens utgangspunkt er at et vedtak iverksettes når det treffes<sup>183</sup>.

Dersom Sivilombudsmannens uttalelse blir tatt til følge av forvaltningen, kan oppfølgingen foregå ved at forvaltningen eksempelvis omgjør vedtaket. Setter domstolene til side et forvaltningsvedtak grunnet ugyldighet må forvaltningen utarbeide nytt vedtak, eller leve uten det tiltaket eller den aktiviteten vedtaket gir rett til. Forvaltningens kompetanse til å utarbeide nytt vedtak ved sin kontroll skiller forvaltningens kompetanse fra de andre instansene. Dette bidrar til å effektiviseres prosessen, dersom klageorganet ikke sender saken tilbake til vedtaksorganet for ny behandling med hjemmel i fvl. § 34 fjerde ledd.

I norsk rett gis ikke oppsettende virkning automatisk når vedtaket blir påklaget<sup>184</sup>.

Vedtaksorgan, klageorgan eller annet overordnet organ kan i medhold av fvl. § 42 gi oppsettende virkning, slik at vedtaket ikke kan iverksettes før klagen er behandlet. Dersom et vedtak kan sies å medføre skade eller ulempe må klageren, som i klagesaken er å regne som part, meddeles regelen i § 42, og det går fram av bestemmelsen at det kan gis oppsettende virkning selv om ikke klager eksplisitt har bedt om det. Dersom det er tale om at tiltaket eller aktiviteten vedtaket gir rett til vil føre til irreversibel forringelse miljøet er det liten tvil om at dette vil være et verdifullt virkemiddel for en klager på vedtak av betydning for miljø. Dette er kun aktuelt i de vedtak som pålegger plikt til å gjøre, tåle eller unnlate at det kan bli aktuelt å skyve virkningen av vedtaket framover i tid i påvente av klagebehandlingen<sup>185</sup>. I disse tilfellene vil det innebære at klagebehandling har lite for seg dersom tiltaket gjennomføres i mellomtiden<sup>186</sup>.

---

<sup>181</sup> Graver, 2015, s. 479

<sup>182</sup> Graver, 2015, s. 479

<sup>183</sup> Graver, 2015, s. 473

<sup>184</sup> Graver, 2015, s. 473

<sup>185</sup> Graver, 2015, s. 473

<sup>186</sup> Graver, 2015, s. 473

## Kapittel 4. Sivilombudsmannen

### 4.1 Organisering

#### 4.1.1 Sivilombudsmannens organisering

Oppnevning og tilsetting av en ombudsmann for forvaltningen – Sivilombudsmannen - er Stortingets grunnlovfestede oppgave, jf. Grunnloven (Grl.) § 75 bokstav l.

Sivilombudsmannen oppnevnes av Stortinget for fire år av gangen, og Ombudsmannen skal utføre arbeidet selvstendig og uavhengig av Stortinget, jf. ombml. § 2.

Sivilombudsmannen utarbeider en årlig melding til Stortinget om saksomfang, sakstyper behandlet og resultatet i sakene, jf. ombml. § 12 første ledd. Utover dette kan særskilte meldinger spørsmål også oversendes Stortinget, jf. ombml. § 12 annet ledd. Det kan også nevnes at Sivilombudsmannen kan ta opp saker på eget initiativ med hjemmel i ombml. §5. I 2017 utgjorde dette 23 saker mot 3605 skriftlige forespørsler inngitt av en klager<sup>187</sup>. Sakene tatt opp på eget initiativ betegnes som ressurskrevende, men viktige ettersom økt saksmengde fører til større avvikling av saker<sup>188</sup>. Jeg behandler vilkårene for å klage en sak inn til Sivilombudsmannen nærmere i kapittel 4.3.2.

Innledningsvis kan det også vises til hensikten bak opprettelsen av Sivilombudsmannen, i NUT 1958:3 om å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning. Her ble det pekt på at kontroll innad i forvaltningen og i domstolene begge var viktige garantier for rettssikkerheten til borgerne<sup>189</sup>. Videre var årsakene for behovet for opprettelse av en Sivilombudsmann forvaltningens økende makt og at å føre en sak for domstolene var «*besværlig og kostbart*»<sup>190</sup>. Forvaltningskomiteen uttalte at dette la grunnlag et «... *behov for en instans som den enkelte på en lettvindt og formløs måte kan henvende seg til ...*»<sup>191</sup>

---

<sup>187</sup> Sivilombudsmannens årsmelding 2017 s. 53

<sup>188</sup> Sivilombudsmannens årsmelding 2017, s. 53

<sup>189</sup> NUT 1958:3, s. 427.

<sup>190</sup> NUT 1958:3, s. 427.

<sup>191</sup> NUT 1958:3, s. 427.

## 4.2 Nøytralitet

### 4.2.1 Hensyn bak klageadgangen og kompetanse

Sivilombudsmannens kan uttale seg om de rent rettslige spørsmål, altså rettsanvendelsen<sup>192</sup>, men kan også basere seg på kritikk som kommuniserer at noe er *klart urimelig*, eller på annen måte fremstår som kritikkverdig på bakgrunn av god forvaltningspraksis, jf. ombml. § 10 annet ledd. I sine uttalelser kan kritikken gå ut på at det er gjort feil og forsømmelser og be det aktuelle forvaltningsorganet om å rette feilen, jf. § 10 annet og femte ledd. Backer<sup>193</sup> skriver at Sivilombudsmannen har anledning til å gå noe videre i å prøve forvaltningsskjønnet enn det domstolene har.

Jf. ombml. § 2 utfører Sivilombudsmannen sitt arbeid uavhengig av Stortinget utover at ombml. I § 1 siste ledd gir Stortinget hjemmel til å gi egne habilitetsregler til den som vurderer sakene. Formålet med Sivilombudsmannen er å føre kontroll ved den offentlige forvaltning, og å sikre at det ikke øves urett mot den enkelte borger, ombml. § 3. Hensikten med klageadgangen borgerne har hos Sivilombudsmannen er å gi dem en mulighet til å bringe forvaltningsrettslige spørsmål inn for en nøytral og uavhengig instans<sup>194</sup>.

Partsrelasjonen som nevnt i kap. 3.2.2 tilsier også at uavhengigheten ved kontroll hos Sivilombudsmannen er mer nøytral enn hos forvaltningen. Sivilombudsmannen har ingen interesser i saksforholdet slik forvaltningen kan tenkes å ha, og forholder seg til saken som nøytral tredjepart.

### 4.2.2 Videre om kompetanse og Sivilombudsmannens kontroll av miljøsaker

Ombml. § 4 nevner spesifikt at Sivilombudsmannens mandat er å sikre at forvaltningen ikke begår urett overfor borgerne ved sin myndighetsutøvelse. Dette avgrenser Sivilombudsmannens virkeområde til de saker som gjelder den offentlige forvaltning, sammen med instruksene Stortinget med hjemmel i ombml. § 2 har fastsatt<sup>195</sup>.

---

<sup>192</sup> Ot.prp.nr. 30 (1959-1960) om lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen s. 10-11.

<sup>193</sup> Backer, I. L. (2015). *Sivilprosess*. 1 utg. Oslo: Universitetsforlaget AS. s. 141. (Heretter Backer, 2015)

<sup>194</sup> Graver, 2015, s. 566

<sup>195</sup> FOR-1980-02-19-9862. Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Sivilombudsmannen har kompetanse til å behandle saker som ikke faller inn under de tilfeller som fremgår av ombml. § 4 annet ledd bokstav a) til f). Dette innebærer at Sivilombudsmannen ikke kan behandle saker Stortinget har tatt standpunkt til og ei heller Kongelige resolusjoner. Grl. § 28 stadfester at det er saker av viktighet som blir avgjort ved Kongelig resolusjon. Dette eliminerer saker som kan tenkes å ha stor og prinsipiell karakter, og fører til at dersom allmennheten opplever at det er begått urett mot dem i slike tilfeller må de henvende seg til domstolene for legalitetskontroll.

Et forhold det er verdt å undersøke er i hvilken utstrekning miljøraker kommer for Sivilombudsmannen. I forbindelse med problemstillingen kan det nevnes at Sivilombudsmannens har en egen avdeling for plan- og bygg<sup>196</sup>. Disse sakene er av de tre største forvaltningsområdene Sivilombudsmannen behandlet klager over i 2016 og 2017<sup>197</sup>. I 2017 utgjorde sakene om plan og bygg 549 realitetsbehandlede saker, hvorav 19 av sakene endte med kritikk til forvaltningen<sup>198</sup>. Sivilombudsmannen har også en egen miljøvernavdeling<sup>199</sup>. Søket på «miljøhensyn» i Sivilombudsmannens uttalelser viser totalt fem uttalelser i perioden 2009 til 2018.

I de fem sakene som dukket opp på søket etter «miljøhensyn» var miljø ett av mange hensyn som skulle vektlegges<sup>200</sup>. Her kan nevnes at klagerne hadde pekt på at forvaltningens vedtak ikke var tilstrekkelig opplyst, en godkjenning av oppføring av hytte og omgjøring av vedtaket, avslag på konsesjon til å inneha og drive sjøflyplass, innsyn i informasjon om testresultater i forbindelse med leteboring i Barentshavet og taushetsplikt, og kravet til forsvarlig saksbehandling i forbindelse med<sup>201</sup>.

---

<sup>196</sup> Sivilombudsmannen.no, *Saksområder klage*

<sup>197</sup> Sivilombudsmannens årsmelding 2016 s. 4; årsmelding 2017 s. 4

<sup>198</sup> Sivilombudsmannens årsmelding 2017 s. 57

<sup>199</sup> Sivilombudsmannen.no, *Saksområder klage*

<sup>200</sup> Sivilombudsmannen (2018) *Uttalelser*, søkt etter «miljøhensyn» (sist søkt 03. mai 2018)

<sup>201</sup> Sivilombudsmannen (2018) *Uttalelser*, søkt etter «miljøhensyn» (sist søkt 03. mai 2018)



Nedenfor er det gitt en oversikt over det saker behandlet med enten Miljøverndepartementet eller Miljødirektoratet.

Tabell 4: Antall saker behandlet av Sivilombudsmannen i perioden 2015-2017 innen plan- og bygg og i forbindelse med enten Miljøverndepartementet eller Miljødirektoratet.<sup>202</sup>

Sakstype eller forvaltningsorgan	2015	2016	2017
Byggesaker i alt	453	459	549
Byggesak m/ kritikk	Ikke oppgitt	8	19
<b>Miljøverndepartementet</b> totalt	9	9	12
Avviste klager	9	6	4
Realitetsbehandlede klager	5	6	4
Behandlede klager m/ kritikk	1	0	2
<b>Miljødirektoratet</b> totalt	9	13	4
Avvist	6	6	3
Behandlede klager	3	7	1
Behandlede klager m/ kritikk	1	0	0

Tallene på saker som involverer departementet eller direktoratet viser at det ikke er mange klager på dette området. Med kompetansen til prøve lovtolkning, sidene ved forvaltningens saksbehandling og ved å kunne gå noe videre enn domstolene til å prøve de skjønsmessige sidene, ser det imidlertid ikke ut til at det hittil er problematisk for Sivilombudsmannen å kontrollere enkeltvedtak med betydning for miljø. Det er mest sentrale er at kontrollen foregår etter kravene som settes i Århuskonvensjonen i lys av dens formål: at borgerne har tilgang til en effektiv kontrollinstans som kan prøve saker vedrørende miljø.

## 4.3 Tilgjengelighet

### 4.3.1 Hvem kan klage

Hos Sivilombudsmannen foregår saksbehandlingen ved at han eller hun som hevder seg utsatt for urett fra den utøvende myndighet sender inn en klage som på visse vilkår tas til behandling, jf. ombml. § 6. I tillegg kan Sivilombudsmannen ta opp en sak av eget tiltak, jf. ombml. § 5.

<sup>202</sup> Basert på tall hentet fra Sivilombudsmannens årsmeldinger fra 2015, 2016 og 2017.

Nok et vilkår for behandling er at klageren uttømmende må ha benyttet seg av klageadgang i forvaltningen, jf. § 5 i Sivilombudsmannens instruks<sup>203</sup>. Ombml. § 6 fjerde ledd angir vilkåret for å behandle klagen, hvor det er Sivilombudsmannen som «avgjør om en klage gir tilstrekkelig grunn til behandling». Videre settes det ikke krav til rettslig interesse, og ei heller er kontrollen begrenset til å gjelder enkeltvedtak<sup>204</sup>. Et forvaltningsorgan kan også gi oppsettende virkning i forbindelse med klagebehandling ved Sivilombudsmannen, jf. fvl. § 42 første ledd tredje punktum.

I forarbeidene uttaler departementet seg om hvem som kan få sin klage behandlet av Sivilombudsmannen: «... en går her ikke lenger enn til å kreve at klageren selv må være berørt av det forhold eller av den individuelle eller generelle avgjørelse han bringer inn for Ombudsmannen. I tråd med uttrykksmåten i § 3 er det foreslått at «enhver som mener å ha vært utsatt for urett fra den offentlige forvaltnings side» kan klage. Hvis vedkommende ikke har slik partsinteresse, vil altså Ombudsmannen ikke ha plikt til å ta saken opp til behandling»<sup>205</sup>. Vilrårene er dermed – som flere ganger nevnt – at det begås urett overfor klageren, og at klageren berøres av avgjørelsen som påklages. Under «enhver» inngår også organisasjoner, selskaper og juridiske personer, hvor de samme vilrårene som nevnt over stilles til disse<sup>206</sup>. Dersom klageren har benyttet seg av klageadgangen i forvaltningen jf. forskriften § 5 tar Sivilombudsmannen stilling til om det er «tilstrekkelig grunn til å behandle klagen», jf. § 6 siste ledd. Finner Sivilombudsmannen tilstrekkelig grunn skal Sivilombudsmannen sørge for at saken undersøkes, jf. forskriften § 6.

---

<sup>203</sup> FOR-1980-02-19-9862. Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen

<sup>204</sup> Eckhoff og Smith, 2014, s. 511

<sup>205</sup> Ot.prp.nr 30 (1959-1950) om Stortingets ombudsmann for forvaltningen. s. 18-19.

<sup>206</sup> Ot.prp.nr 30 (1959-1950) s. 18.

Under er det gitt en oversikt over klager som er blitt bragt inn for Sivilombudsmannen og hvor mange av disse som er behandlet og avgitt kritikk i.

Tabell 5: Sammenstilling av statistikk over saker til Sivilombudsmannens i årsmeldinger fra 2015, 2016 og 2017.<sup>207</sup>

\*Tallene fra 2015 kan avvike noe ettersom ulike tall for 2015 ble oppgitt i hhv. årsmeldingene fra 2015 og 2017. Jeg har basert meg på tall fra 2017.

\*\*«Ordnet» innebærer at saken løste seg mellom klageren og forvaltningen uten eller ved liten innsats fra Sivilombudsmannen.

Saker behandlet hos Sivilombudsmannen	2015*	2016	2017
Totalt innkomne saker i totalt antall	3093	3111	3604
Avviste saker i totalt antall	1667	1646	2088
Realitetsbehandlede saker i totalt antall	1426	1352	1512
Realitetsbehandlede saker i prosent	47 %	44 %	42 %
Saker tatt opp av eget tiltak	26	17	23
Saker som endte med kritikk eller henstilling	4,8 %	4,6 %	4 %
Saker som ble ordnet**	25 %	23 %	26 %

Tallene viser en betydelige økning i innkomne klager, som var det høyeste antallet klaget til Sivilombudsmannen<sup>208</sup>. I sin årsmelding uttaler Sivilombudsmannen at den øktesaksmengden skyldes blant annet en større bevissthet omkring Sivilombudsmannens rolle som kontrollinstans<sup>209</sup>. I Sivilombudsmannens årsmeldinger fra 2016 og 2017 fremgår det at hovedårsaken til at sakene ble avvist var at de fortsatt ble behandlet i forvaltningen<sup>210</sup>. Selv om forvaltningen mottar kritikk i uttalelsene er det ingen tvang til at uttalelsene må følges, noe vi kommer til i kap. 4.4.2. Men dersom forvaltningen følger uttalelsene, er sakene som mottar kritikk få. Vi ser i tabell 5 at under halvparten av de innkomne klagene behandles, og at det er kun et fåtall av uttalelsene som ender med kritikk til forvaltningen.

### 4.3.2 Kostnadene

Sivilombudsmannens behandling er helt gratis enten man vinner fram eller ei<sup>211</sup>.

Sivilombudsmannens nettsider opplyser at man ikke behøver advokat til å utforme klagen, men at dette er noe man klarer på egenhånd<sup>212</sup>. I visse tilfeller vil det kunne tenkes at klageren vil ha behov for advokatbistand til å utforme en klage, tilsvarende behovet som redegjort for i

<sup>207</sup> Sammenstilling av statistikk over saker til Sivilombudsmannens fra Sivilombudsmannens årsmeldinger fra 2015, 2016 og 2017

<sup>208</sup> Sivilombudsmannens årsmelding 2017 s. 53

<sup>209</sup> Sivilombudsmannens årsmelding 2017 s. 7

<sup>210</sup> Sivilombudsmannens årsmelding 2016, s. 53; årsmelding 2017, s. 57

<sup>211</sup> Sivilombudsmannen.no, *Ofte stilte spørsmål*

<sup>212</sup> Sivilombudsmannen.no, *Ofte stilte spørsmål*

forvaltningen i kapittel 3.3.4, men at behovet er minimalt sammenliknet med bistanden det er behov for når klageren benytter domstolene.

## 4.4 Effektivitet

### 4.4.1 Tidsperspektivet

Jeg viser her til statistikk fra de siste årene for å gi en indikasjon på behandlingstiden.

Figuren under er hentet fra Sivilombudsmannens årsmelding fra 2017, og viser utviklingen i gjennomsnittlig saksbehandlingstid.



Figur 1: Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for en klage til Sivilombudsmannen angitt i dager<sup>213</sup>

Saksbehandlingstiden må ses i sammenheng med den økte mengden klager som indikerer stor innsats i 2017<sup>214</sup>. Som nevnt under kap. 2.1.4 om effektivitet er det av størst interesse at nytt vedtak i saken kommer tidsnok snarere enn at de kommer så fort som mulig. Sammenlikner vi en gjennomsnittstid på drøyt 100 dager for behandlingen av en klage i Sivilombudsmannen med forvaltningen frist på tre måneder jf. fvl. § 34, skiller ikke de to seg nevneverdig fra hverandre. Av større betydning for denne parameteren er det hvor mange saker som endte med kritikk. At 4 kun % av sakene endte med kritikk indikerer at effektiviteten er lav.

<sup>213</sup> Hentet fra Sivilombudsmannens årsmelding for 2017, s. 54.

<sup>214</sup> Sivilombudsmannens årsmelding 2017, s. 54

#### 4.4.2 Virkningen av Sivilombudsmannens uttalelser

Her siteres det fra forarbeidene til Sivilombudsmannen for å vise hva lovgivers intensjon var for betydningen av Sivilombudsmannens uttalelser: «*Ombudsmannens eneste reaksjonsmiddel vil være at han gir uttrykk for sin mening om saksforholdet. Og det er en grunnleggende forutsetning for hele ordningen at både klageren og vedkommende forvaltningsmyndighet i alminnelighet vil godta og bøye seg for hans oppfatning. Ombudsmannen skal først og fremst virke gjennom sin sterke autoritet.*»<sup>215</sup>

Sivilombudsmannens uttalelser har ingen rettsvirkninger, men skal som hovedregel følges av forvaltningen. Han kan be vedtaksorganet rett opp i det aktuelle vedtaks innhold, men uttalelsene innebærer ingen tvang annet enn en hovedregel og sedvane<sup>216</sup>. Det er lang tradisjon for at forvaltningen retter seg etter Sivilombudsmannens uttalelser<sup>217</sup>.

Veiledningsdokumentet setter spørsmålstegn ved om medlemsstaters Ombudsmannsordninger bør anses som «... a review body» sett i lys på kravet om effektive virkemidler i Århuskonvensjonen art. 9 all den tid Sivilombudsmannens uttalelser ikke har rettskraftvirkninger.<sup>218</sup> Dersom ikke forvaltningen bøyer seg etter uttalelsene har Sivilombudsmannen hjemmel i rettshjelploven<sup>219</sup> § 16 første ledd nr. 3 til å anbefale søksmål og gi partene fri sakførsel dersom vilkårene i § 11 ellers er oppfylt. Det avgjørende er hensynet til å sikre en reell kontroll<sup>220</sup>.

Sivilombudsmannens rolle som kontrollorgan ble diskutert på bakgrunn av en lovtolkningsuenighet mellom Sivilombudsmannen og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Sivilombudsmannen uttalte i den ene saken at KMDs lovtolkning i den manglet støtte i rettskildene, og uttalte i den andre saken at det er «*tvilsomt om de fordelene departementet har trukket frem, kan begrunne en dispensasjon i denne saken*»<sup>221</sup>. KMD fulgte ikke Sivilombudsmannens uttalelser i noen av sakene, men opprettholdt sin lovtolkning og sine vedtak. På bakgrunn av dette oversendte Sivilombudsmannen særskilt melding til Stortinget med hjemmel i ombml. § 12 annet ledd

---

<sup>215</sup> Ot.prp.nr. 30 (1959-1960) s. 21

<sup>216</sup> Graver, 2015, s. 567

<sup>217</sup> Eckhoff og Smith, 2014; s. 512; Graver, 2015, s. 567

<sup>218</sup> Veiledningsdokumentet, 2014, s. 199

<sup>219</sup> Lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp (rettshjelploven)

<sup>220</sup> Backer, 2015, s. 470

<sup>221</sup> Sivilombudsmannen (2016). Særskilt melding fra Sivilombudsmannen: *Kommunal og moderniseringsdepartementet følger ikke Sivilombudsmannens uttalelser*, Dokument 4:2 – 2015-2016, s. 3

med tittelen «*Kommunal- og moderniseringsministeren følger ikke Sivilombudsmannens uttalelser*».

Vi skal ikke gå i dybden i saken, men fremheve potensielle konsekvenser av at forvaltningen avstår fra utgangspunktet og hovedregel om å følge opp av Sivilombudsmannens uttalelser. I kjølvannet av tolkningsuenigheten mellom departementet og Sivilombudsmannen ble det innkalt til åpen høring Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité<sup>222</sup>. Det var ikke tolkningen av de aktuelle bestemmelsene i plan- og bygningsloven eller de to klagene

Sivilombudsmannen har gitt uttalelse i som var av primær interesse under høringen, men Sivilombudsmannens rolle som kontrollorgan. «*Det handler om hvilken legitimitet Sivilombudsmannens uttalelse skal ha i fremtiden*», uttalte Nikolai K. Winge under høringen<sup>223</sup>. Komiteen etterspurte hva konsekvensene kunne bli dersom Sivilombudsmannens uttalelser ikke følges av forvaltningen. Selv om dette er én manns mening er Winges budskap klart: Det vil innebære et stort tap for rettssikkerheten til borgerne og til miljøet<sup>224</sup>.

Sivilombudsmannen selv uttalte han håpet ikke de to sakene ville «*bidra til å underminere*» Sivilombudsmannens legitimitet, men at en uheldig konsekvens kunne være at det ville spre seg i forvaltningen at et departement ikke fulgte uttalelsene, slik at ikke andre organer heller trengte å følge uttalelsene<sup>225</sup>. Videre trakk han paralleller mellom Sivilombudsmannsordningen og Sveriges Mark- og Miljødomstoler. Dette ble støttet av Winge, som uttalte at Sivilombudsmannen fyller et tomrom man ikke har i kontrollinstansene innen norsk forvaltning, og sørger for sosial likhet ved å være en gratis kontrollinstans med prøving av enkeltvedtakets sider som tilsvarer domstolenes prøvingsrekkevidde<sup>226</sup>.

Sivilombudsmannen forteller at han i enkelte tilfeller kan anbefale søksmål dersom uttalelsene ikke følges, men at han vegrer seg for å gjøre dette, ettersom dette bare skal være unntaket, og at hovedregelen er at uttalelsene følges<sup>227</sup>. Dessuten at søksmål er enormt kostbart og Sivilombudsmannen uttaler at han «*vet hvilken kvern det er å komme inn i*»<sup>228</sup>. Dersom hovedregel følges vil heller ikke søksmål være nødvendig<sup>229</sup>.

---

<sup>222</sup> Stortinget (2016, 04. mai). *Åpen høring i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité onsdag 4. mai 2016 kl. 11.30*. Publisert 04.05.2016. (Heretter Stortinget, Videoarkiv, 04.05.2016).

<sup>223</sup> Stortinget, Videoarkiv, 04.05.2016

<sup>224</sup> Stortinget, Videoarkiv, 04.05.2016

<sup>225</sup> Stortinget, Videoarkiv, 04.05.2016

<sup>226</sup> Stortinget, Videoarkiv, 04.05.2016

<sup>227</sup> Stortinget, Videoarkiv, 04.05.2016

<sup>228</sup> Stortinget, Videoarkiv, 04.05.2016

<sup>229</sup> Stortinget, Videoarkiv, 04.05.2016

## Kapittel 5. Domstolene

### 5.1 Organisering og kompetanse

#### 5.1.1 Organisering

De norske domstolene er organisert i alminnelige domstoler og særdomstoler. I denne avhandlingen er det kun førstnevnte som skal behandles, ettersom det er de alminnelige domstolene som kan prøve gyldigheten av forvaltningens enkeltvedtak. I tillegg kan det her vises til det som i forbindelse med forvaltningen ble skrevet om trygderetten i kap. 3.1.2. De alminnelige domstolene er organisert i tre nivåer ved tingretten, lagmannsretten og Høyesterett. Grl. § 90 stadfester at Høyesterett dømmer i siste instans, og videre påanking er det ikke anledning til. I henhold til maktfordelingsprinsippet er domstolene den dømmende makt, og er således organisert uavhengig den utøvende og lovgivende makt, jf. Grl. §§ 3, 49 og 88.

#### 5.1.2 Kontrollkompetanse

Domstolenes hjemmel til å prøve legaliteten av forvaltningens enkeltvedtak gis av Grl. § 89, ved å sørge for at myndighetenes maktutøvelse ikke er i strid med loven. Domstolenes adgang til prøving av vedtaket er begrenset til en legalitetskontroll som omfatter forvaltningens saksbehandling, lovtolkning og om vedtaket er foretatt innenfor grensene for skjønnet<sup>230</sup>. Disposisjonsprinsippet for at domstolene kun kan ta stilling til de retts spørsmål og påstander partene anfører, mens forvaltningen kan prøve alle sakens sider, og er ikke like bundet av partenes påstander, jf. fvl. § 34.

Rettspraksis viser også at domstolene viser varsomhet ved å prøve delene av forvaltningens avgjørelser som grenser mot skjønnet. I Rt. 1995 s. 1427 (Naturfredning) bestred grunneieren at grunnbetingelsene for fredning av to vann forelå, og spørsmålet omhandlet således ikke myndighetenes skjønnsutøvelse<sup>231</sup>. Her uttalte Høyesterett at «domstolene bør være tilbakeholdne med å fravike det faglige skjønn bak et fredningsvedtak». Å være avskåret fra eller varsom med å prøve de skjønsmessige aspektene er ikke nødvendigvis det samme, men praksis er at domstolene er varsomme med å prøve de mer skjønsmessige sidene. Dette var også tilfellet i Rt. 2009 s. 661 (Ambassadesaken). Her uttaler Høyesterett i avsnitt 73 at

---

<sup>230</sup> Eckhoff og Smith, 2014, s. 520-522; Smit, 2015, s. 299.

<sup>231</sup> Erik Boe (2007). Hvem bestemmer – domstolene eller forvaltningen, *Lov og Rett*, 02/2007 Vol. 46. s. 74-75

«Grensen mot skjønnnet under realitetsavgjørelsen er ikke skarp. Det kan da ikke være spørsmål om at domstolene setter seg i den ansvarlige myndighets sted for å vurdere hva som ville være den optimale utredningsplanen». Dette fører ikke nødvendigvis til at kontrollen i domstolene ikke oppfyller kravene i Århuskonvensjonen, men understreker at dette fører til at visse deler av enkeltvedtaket kun kan prøves av forvaltningen.

## **5.2 Nøytralitet**

### **5.2.1 Domstolenes uavhengige rolle**

Med det som er nevnt i 5.1 tilsier domstolenes uavhengige og upolitiske organisering at graden av nøytralitet i norske domstoler må anses for å være høy. Ved sin uavhengige organisering er domstolene nøytrale på prinsipielt grunnlag. I motsetning til regjeringen og Stortinget er ikke domstolene politisk organisert, valgt eller konstituert. Domstolene kan heller ikke instrueres politisk, og dommere kan heller ikke oppnevnes av politiske organer. Dersom dommer har handlet mens vedkommende er inhabil, foreligger saksbehandlingsfeil. Dette er gyldig ankegrunn slik at habilitetsspørsmålet kan behandles særskilt, jf. tvl. § 29-3.

Domstolenes plassering som tredjepart tilsier en mer nøytral plassering i behandlingen, og forholder seg til partene på likt grunnlag. Dette i samsvar med sivilprosessens grunnprinsipp om likebehandling av partene som i større grad sikrer kontradiksjon, jf. bla. tvl. § 1-1 andre ledd.

Sivilprosessens grunnprinsipp om frie og uavhengige domstoler, domstolenes plassering som tredjepart i saksforholdet og habilitetsreglene i domstoloven<sup>232</sup> sjette kapittel ivaretar tilliten til at domstolene er fri for bindinger til partene og søksmålgjenstanden.

## **5.3 Tilgjengelighet**

### **5.3.1 Hva som skal undersøkes**

Først behandles vilkårene for å reise sak for domstolene. Dernest presenteres behandles Fauchalds studie av rettsavgjørelser fra 2010, og avslutningsvis vil kostnadene knyttet til behandling av rettskrav ved norske domstoler bli behandlet.

---

<sup>232</sup> Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstoloven)



### 5.3.2 Hvem kan gå til søksmål?

Når det gjelder domstolenes kontrollkompetanse, forutsettes det en rettighet for den som påberoper seg rammet av urettmessighet ved et enkeltvedtak for at for at kontrollen i det hele tatt skal kunne forekomme<sup>233</sup>. Vilkårene for hvem som kan reise søksmål lar Århuskonvensjonen være opp til hver enkelt medlemsstat å fastsette i sin nasjonale lovgivning, i tråd med ordlyden Århuskonvensjonen i art. 9.3. I norsk lovgivning går disse frem av tvl. § 1-3 for individer og tvl. § 1-4 for organisasjoner, i tillegg til en spesialbestemmelse i fvl. § 27 b. Vilkårene for partsevne forutsettes også oppfylt, hvor disse går frem av tvl. § 2-1.

Oppfyllelse av vilkårene i tvl. § 1-3 er påkrevet for å kunne anlegge søksmål med påstand om at et enkeltvedtak er ugyldig. Første ledd stiller krav om at saken må dreie seg om et rettskrav, altså et konkret faktisk forhold som skal kunne løses ved å benytte rettsregler, som uttalt i forarbeidene<sup>234</sup>. Dette ekskluderer adgangen til å kreve teoretiske, hypotetiske, politiske og faglige spørsmål realitetsbehandlet av en domstol. Kravet om rettskrav gjelder følgelig kun for søksmål, og ikke for klage til overordnet organ. For det andre må saksøker ha et reelt behov for å få søksmålsgjenstanden avgjort overfor saksøkte, nemlig krav til aktualitet, jf. § 1-3 annet ledd. I dette ligger det at saksøker må kunne påvise en *reell rettsuvisshet* eller en rettslig uenighet som innebærer behov for avklaring ved en domstol<sup>235</sup>. Endelig setter vilkåret i § 1-3 annet ledd krav til at den som anlegger søksmålet må være tilstrekkelig tilknyttet søksmålsgjenstanden.

Hovedregelen er at ingen andre den som innehar en rett kan reise sak om denne retten, noe som også er omtalt i forarbeidene. Tilknytningskravet består i at saksøker må ha «*en beskyttelsesverdig interesse i å få dom overfor den aktuelle saksøkte*»<sup>236</sup>. I offentligrettslige søksmål mellom en part og staten uttales det i forarbeidene at den myndighetsutøvelsen retter seg mot «*selvsagt ha tilstrekkelig tilknytning ved søksmål om rettmessigheten av den aktuelle myndighetsutøvelse*»<sup>237</sup>. I slike søksmål vil det også kunne legges vekt på om vedkommende

---

<sup>233</sup> Eckhoff og Smith, 2014, s. 516

<sup>234</sup> Ot.prp.nr.51 (2004-2005) Om lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) s. 365

<sup>235</sup> Ot.prp.nr.51 (2004-2005) s. 365

<sup>236</sup> Ot.prp.nr.51 (2004-2005) s. 366

<sup>237</sup> Ot.prp.nr.51 (2004-2005) s. 367

saksøkte har rettslig klageinteresse etter fvl. § 28<sup>238</sup>. Privatpersoner kan ikke gå til søksmål på vegne av andre rettigheter enn de selv har, eller gå til søksmål for ideelle, allmenne interesser<sup>239</sup>. Selv om man er lidenskapelig opptatt av miljøvern, vil ikke denne kunne kreve søksmål for å beskytte allmenne verdier knyttet til miljø<sup>240</sup>.

Ved lovrevideringen av tvistemålsloven som resulterte i tvisteloven ble det gjort en endring som kan tenkes å ha relevans for miljøsaker, nemlig adgangen til å kreve søksmål om framtidige forhold. Her nevnes det i forarbeidene at så lenge et reelt behov for rettslig avklaring kan påvises, er det ikke noe i veien for å kreve søksmål om forhold som ligger fram i tid<sup>241</sup>. Adgangen er fordelaktig og kan dessuten tenkes som en forutsetning, ettersom avhandlingen forutsetter at kontrollen kan hindre eventuell skade på miljøinteresser, *før* skaden har skjedd for å oppfylle kravet.

Det er ved rettspraksis skapt søksmålsadgang for ideelle organisasjoner og interesseorganisasjoner som har som sitt mandat og virkeområde å beskytte de interessene søksmålet angår. I Rt. 1980 s. 569 (Altakjennelsen) var spørsmålet om Folkeaksjonen mot utbygging av Alta-Kautokeinovassdraget hadde rettslig interesse i saken. På tross av at naturvernorganisasjonen tapte saken, konkluderte Høyesterett med at slike organisasjoner hadde rettslig interesse. Videre ble søksmålskompetansen til slike organisasjoner utviklet ved rettsavgjørelser som Rt. 1992 s. 1618 (Fremtiden i Våre Hender), Rt. 2003 s. 833 (Stopp Regionfelt Østlandet). Premissene for disse avgjørelsene ble lovfestet i tvl. § 1-4 ved lovrevideringen: «*Paragrafen skal gi et sikkert grunnlag for representative søksmål for å ivareta mer allmenne interesser*»<sup>242</sup>. I forarbeidene kommenterer departementet rettspraksis' utvikling av organisasjoners søksmålsadgang med at «*Det er disse organisasjonsformene som er særlig egnet til å ivareta ideelle og allmenne interesser eller reise søksmål som representant for en interessegruppe*»<sup>243</sup>.

Det sentrale vilkåret for organisasjonens søksmålsadgang er organisasjonens formål sett i lys av organisasjonens virkeområde, og utgangspunktet skal tas i foreliggende vedtekter<sup>244</sup>. Er

---

<sup>238</sup> Ot.prp.nr.51 (2004-2005) s. 367

<sup>239</sup> Bugge, 2015, s. 186

<sup>240</sup> Bugge, 2015, s. 186

<sup>241</sup> Ot.prp.nr.51 (2004-2005) s. 366

<sup>242</sup> Ot.prp.nr.51 (2004-2005) s. 367

<sup>243</sup> Ot.prp.nr.51 (2004-2005). s. 157

<sup>244</sup> Ot.prp.nr.51 (2004-2005) s. 366-367

sakens anliggende og organisasjonens formål sammenfallende gir dette en indikasjon på at organisasjonen har rettslig interesse i saken<sup>245</sup>. Selv ad hoc-organisasjoner kan gis søksmålskompetanse, som er opprettet kun for å bekjempe den aktuelle sak, noe eksempelvis Rt. 2003 s. 833 (Stopp Regionfelt Østlandet) som nevnt over er et eksempel på.<sup>246</sup> Utover dette stilles de ordinære kravene i tvl. § 1-3 til organisasjonene, jf. tvl. § 1-4 første ledd.

For privatpersoner er det ganske uproblematisk å oppfylle vilkårene til partsevne etter tvl. § 2-1 første ledd bokstav a) om å være en fysisk person. For organisasjoner skal de kumulative vilkårene i tvl. § 2-1 annet ledd oppfylles for organisasjonen. Her også gis vilkåret om at kravet må ligge innenfor organisasjonens formål og ambisjon å beskytte i siste strekpunkt. Altså har organisasjonen tilgang til domstolene så lenge kravet ligger under dens formål som har feste i organisasjonens grunnleggende dokumenter<sup>247</sup>.

Enkeltvedtaket kan også omfattes av fvl. § 27 b, om at søksmål kun kan reises dersom klageretten i forvaltningen er uttømt. Søksmål kan i alle tilfeller reises etter 6 måneder etter at klagen er framsatt, dersom klageren selv ikke er å bebreide for at det ikke foreligger avgjørelse i klagesaken, jf. fvl. § 27 b siste punktum.

Her vil jeg vise til det som er nevnt om adgang til forvaltningsklage i kap. 3.3.2. Det at det ikke gis adgang for individet til å kreve søksmål utover egne rettigheter, fører til at ansvaret for å føre disse sakene legges på miljøvernorganisasjonene. Som vi skal se av funnene i Fauchalds studie av rettsavgjørelser fra 1996-2005 er det ikke nødvendigvis miljøvernorganisasjonene som er oftest representert i miljøraker om miljøet.

### **5.3.3 Perioden 1996-2005 (Fauchald 2010)**

Ettersom det var få av sakene som omhandlet gyldigheten av et enkeltvedtak, viser jeg her kort til studien i sin helhet for å illustrere miljøraker for norske domstoler. Fauchalds studie av rettsavgjørelser fra 1996 til 2005 viser at miljøraker utgjorde 0,4 % (1 av 250) av de sivile sakene og 0,7 % (1 av 140) av straffesakene, altså at miljøinteresser var mer sannsynlig å finne i en straffesak enn som en sivil sak<sup>248</sup>. Videre at miljørakerne var mindre sannsynlig enn

---

<sup>245</sup> Ot.prp.nr.51 (2004-2005) s. 366-367

<sup>246</sup> Backer, 2015, s. 237.

<sup>247</sup> Ot.prp.nr.51 (2004-2005) s. 367

<sup>248</sup> Fauchald, 2010, s. 54.

andre å bli anket fra tingretten til lagmannsretten, men likevel var slike saker mer sannsynlig å bli anket til Høyesterett enn andre sakstyper<sup>249</sup>. Dette kunne indikere at et høyere antall av miljøsakene ble ansett å være så prinsipielt viktige at de kunne føres for Høyesterett<sup>250</sup>.

Fauchald skriver videre at tallene og tendensene knyttet til anke kan indikere at det potensielle kostnadsansvaret ved å anke miljøsaker var så risikabelt at det veide tyngre enn de potensielle fordelene saken kunne gi<sup>251</sup>. Fauchald bemerker at det totale antallet saker var så lavt at det var betydelig usikkerhet knyttet til disse observasjonene<sup>252</sup>.

I de sivile sakene dreide det seg som hovedregel om erstatning for tap som følge av inngrep i eller skade på natur, nærmere bestemt fire av fem av de 51 sakene omhandlet kompensasjon som følge av ekspropriasjon eller tap grunnet miljøskade<sup>253</sup>. Kun 16 % av de 51 sakene omhandlet at miljøskadelig aktivitet skulle stanses, og 10 % av de 51 sakene var saker hvor domstolene skulle kontrollere gyldigheten av forvaltningens vedtak. Altså var det bare en brøkdel av sakene ble domstolene benyttet som kontrollinstans for forvaltningens vedtak om miljøskadelig aktivitet skulle stanses, eller kontrollere forvaltningens avgjørelser som tillot miljøskadelig aktivitet<sup>254</sup>.

I de 51 sivile sakene var 80 % krevd av privatpersoner, 10 % av bedrifter, 8 % av miljøvernorganisasjoner og ingen saker var krevd av myndighetene<sup>255</sup>. I 59 % av sakene var myndighetene saksøkt, og de resterende 41 % var bedrifter eller privatpersoner<sup>256</sup>.

Sammenholdt med at fem av de 51 sakene gjaldt gyldigheten av forvaltningens avgjørelser, poengterer Fauchald at flesteparten av de sivile sakene mot myndighetene omhandlet naboforhold, som kunne indikere at myndighetene var involvert i kontroversielle prosjekter som skapte miljøproblemer<sup>257</sup>. Det kan også legges til at staten vant fram i fire av fem av sakene om gyldighet av enkeltvedtak<sup>258</sup>. Fauchald understreker at det er for få saker til å dra noen konklusjon fra dette, men at dette også indikerer at private unngår å bringe slike saker inn for kontroll ved domstolen<sup>259</sup>.

---

<sup>249</sup> Fauchald, 2010, s. 54.

<sup>250</sup> Fauchald, 2010, s. 55.

<sup>251</sup> Fauchald, 2010, s. 54.

<sup>252</sup> Fauchald, 2010, s. 55.

<sup>253</sup> Fauchald, 2010, s. 57.

<sup>254</sup> Fauchald, 2010, s. 57.

<sup>255</sup> Fauchald, 2010, s. 58.

<sup>256</sup> Fauchald, 2010, s. 58.

<sup>257</sup> Fauchald, 2010, s. 59.

<sup>258</sup> Fauchald, 2010, s. 60.

<sup>259</sup> Fauchald, 2010, s. 60.

Funnene fra Fauchalds studie av de sivile sakene viser at lovgivningen og rettssystemet ikke legger til rette for at private parter kan fremme miljøinteresser for domstolene<sup>260</sup>. Slik blir det de antroposentriske – menneskelige – interessene hos saksøker som er det primære i sakene, og at beskyttelse av miljøinteresser blir sekundært. Ved straffesakene var saken en ganske annen, hvor 68 % av sakene omhandlet vern av natur- og miljøinteresser, 25 % om forurensning og 11 % om kulturminner<sup>261</sup>. Sett sammen med fordelingen på sakstyper i de sivile kravene, poengterte Fauchald at dette indikerte at myndighetenes ivaretagelse av miljøet baserte seg på utarbeiding av miljølovgivning og ved å straffe miljøkriminalitet i straffesakene<sup>262</sup>. Studien viste at domstolene og den norske miljølovgivningen ikke var utformet på en måte som sikret miljøinteresser ved å benytte domstolene, og at straffesakene var hovedinstrumentet for å sikre miljøhensyn<sup>263</sup>.

#### **5.3.4 Kostnadene knyttet til en sak for domstolene**

Kravet er ikke oppfylt dersom kostnadene behandlingen fører med seg vil holde privat eller juridisk person som angriper et forvaltningsvedtak fra å gjøre nettopp det. Dette i tråd med Veiledningsdokumentets krav om at kontrollen ikke kan «... *be so expensive that it prevents the public, whether individuals or NGOs, from doing so*»<sup>264</sup>.

Omfattende lovgivning ved domstolsbehandling fører til at saksøker vil ha behov for å søke prosessfullmektigers bistand ved behandling i domstolene. Et sentralt poeng her er risikoen for å måtte bære motpartens saksomkostninger i tillegg til sine egne dersom man ikke får medhold i sine krav. Utgangspunktet i norske domstoler er at man ilegges motpartens omkostninger dersom man ikke vinner fram og får medhold for sitt krav. Dette som hovedregel, med mindre domstolen finner grunn til å fordele kostnadene på annet vis etter vilkårene i tvl. § 20-2 tredje ledd.

Om kostnadene ved behandling i domstolene nevner Miljøverndepartementets implementeringsdokument fra 2013 at disse vil avhenge av prosessen og forventet tidsbruk,

---

<sup>260</sup> Fauchald, 2010, s. 57.

<sup>261</sup> Fauchald, 2010, s. 57.

<sup>262</sup> Fauchald, 2010, s. 57.

<sup>263</sup> Fauchald, 2010, s. 57.

<sup>264</sup> Veiledningsdokumentet, 2014, s. 203

og videre at det vanligvis antas at saken ikke bruker mer enn én dag i retten<sup>265</sup>. Utover dette nevnes det at *sidekostnader* og kostnader til juridisk bistand kommer i tillegg til rettsgebyret<sup>266</sup>. Noen mer utførlig redegjørelse for denne implementeringen får vi ikke.

I sin artikkel fra 2010 har Fauchald regnet ut hva det vil koste å føre sivil sak for domstolene, kun i utgifter til rettsgebyr<sup>267</sup>. Forutsatt at saken behandles i og ankes videre til samtlige tre instanser og kun behøver én dag i retten i hver instans beløper summen seg til 59 890 norske kroner, oppdatert etter dagens rettsgebyrsats jf. rettsgebyrloven<sup>268</sup> § 8:

1 rettsgebyr per 01.01.2018 = 1130 NOK  
Inngangsgebyr = 5 R, jf. rettsgebyrloven § 8.  
Inngangsgebyr (= 1 dag i tingretten) = 5.650 NOK  
+ Anke til Lagmannsrett: 27.120 NOK  
+ Anke til Høyesterett: 27.120 NOK  
= 59.890 NOK

Utover summen nevnt over kommer utgifter til prosessfullmektige og sakkyndige for utarbeidelse av eventuelt bevisgrunnlag. Dessuten løper man den risiko å måtte betale motpartens saksomkostninger i tillegg egne, dersom man selv ikke vinner fram<sup>269</sup>. Dermed vil 59.890 NOK potensielt kun være en liten del av hva som blir de totale kostnadene.

Et poeng er skillet mellom prosesskostnadene til domstolen og de kostnadene partene pådrar seg ved å benytte juridisk bistand. Sett alene er ikke en førsteinstansbehandling en uoverkommelig dyr affære (5.650 NOK), forutsatt at saken kun trenger én dag i retten og kun behandles i én instans. Det er ved eventuell ankebehandling til andre og siste instans som fører til høye prosesskostnader, i tillegg til utgifter til juridisk bistand at utfordringen om oppfyllelse av *ikke uoverkommelig dyre* prosedyrer oppstår. Grunnet omfattende det regelverket domstolenes prosessuelle behandling foregår etter kan det være for omfattende og

---

<sup>265</sup> Miljøverndepartementet, 2013, s. 28

<sup>266</sup> Miljøverndepartementet, 2013, s. 28

<sup>267</sup> Fauchald 2010, s. 53

<sup>268</sup> Lov 17. desember 1982 nr. 86 om rettsgebyr (rettsgebyrloven)

<sup>269</sup> Fauchald, 2010, s. 53.

komplisert for en borger å sette seg inn i, og at dette vil kreve at borgerne vil ha behov for å engasjere advokat for å bringe en sak inn for domstolene<sup>270</sup>.

I komitépraksis er lagt til grunn at en medlemsstats kostnadssystem må ses som en helhet for å vurdere om prosedyren er uoverkommelig dyr<sup>271</sup>. Ser vi på det som er skrevet ovenfor om forvaltningsklage og klage til Sivilombudsmannen er disse ikke kostnadsbelagt. Det som eventuelt måtte påløpe av utgifter til juridisk bistand åpner man for at parten kan få dekket ved forvaltningsklagen, jf. fvl. § 36. Sett som helhet er det altså domstolene som skiller seg ut.

Komiteen uttalte seg også i en sak som omhandlet situasjonen hvor en privat eller juridisk person taper mot offentlig myndighet i første instans, anker saken og taper igjen, og blir ilagt motpartens sakskostnader. I dette tilfellet uttalte komiteen at om trenden gjenspeilet seg i generell praksis i de spanske domstolene, ville det resultere i at staten ikke tilstrekkelig oppfylte kravet i art. 9.4<sup>272</sup>.

Her kan det vises til fortalen til Århuskonvensjonen avsnitt 18, som nevner at effektive juridiske mekanismer bør være tilgjengelige for allmennheten «... *so that its legitimate interests are protected and the law is enforced*»<sup>273</sup>. Er det oppfattet at en avgjørelse er gal, ligger det til konvensjonens formål at det er adgang til å kontrollere avgjørelsen på ny.

Frykten for å sitte igjen med motpartens saksomkostninger i tillegg til egne kan være årsak til at søksmål er en høy dørstokk å trække over for mange, og at risikoen for dette er av større betydning enn de potensielle fordelene det kan ha for miljøet<sup>274</sup>. Dette kan muligens være en potensiell årsak til at vi ikke ser flere slike saker bragt for domstolenes legalitetskontroll<sup>275</sup>.

I et innlegg i Dagens Næringsliv skriver Nikolai K. Winge og Lise Marie Sundsbø at noe av skylden for de høye kostnadene ved domstolskontroll kan legges på advokatstandens høye salærer og domstolenes ukritiske syn når de legger prosessfullmektigens prosessoppgaver til

---

<sup>270</sup> Statskonsult, 2003, s. 7

<sup>271</sup> ACCC/C/2008/33 United Kingdom, avsnitt 128 og 129

<sup>272</sup> ACCC/C/2008/24 (Spain) avsnitt 110

<sup>273</sup> Fortalen til Århuskonvensjonen avsnitt 18.

<sup>274</sup> Fauchald, 2010, s. 55.

<sup>275</sup> Fauchald, 2010, s. 55.

grunn. Likevel stiller forfatterne spørsmål ved hvorvidt de alminnelige domstoler er en egnet arena for denne typen søksmål<sup>276</sup>. John Olav Egeland skriver også om problematikken i en kommentar til Dagbladet med tittel «*Velkommen til de rikes rettsstat*», og her er peker han på at prosessfullmektigenes timelønn og norsk befolknings behov for rettshjelp begge er økende<sup>277</sup>.

Et aktuelt eksempel er Klimasøksmål Arktis. På sine nettsider opplyser naturvernorganisasjonene om at søksmålet har kostet dem over en million kroner i året. Dette innebærer at saksøkerne etter å ha fått saken behandlet i én instans sitter igjen med kostnader på godt over 2,5 millioner NOK<sup>278</sup>. Blant disse millionene er Statens sakskostnader på 580.000 NOK naturvernorganisasjonene må dekke, ettersom de tapte saken i tingretten, jf. TOSLO-2016-166674. I et intervju med NRK forteller leder i Greenpeace Norge at både kostnadene og tingrettens avgjørelse er med på å virke ødeleggende for at andre organisasjoners vilje til å kreve tilsvarende søksmål<sup>279</sup>. Både Natur og Ungdom og Greenpeace<sup>280</sup> og WWF<sup>281</sup> har igangsatt kronerulling for å finansiere sine respektive søksmål, og i begge sakene er det samlet inn over 400.000 NOK fra frivillige. Dette indikerer at heller ikke miljøvernorganisasjonene har tilstrekkelige midler til å føre sakene på tross av at det primært er disse som har adgang til å beskytte miljøhensyn, og at allmennheten engasjerer seg for å støtte slike søksmål. Dessuten at det neppe er noen privatpersoner som sitter på tilstrekkelige midler til å ta en sak om gyldigheten av et enkeltvedtak til høyeste rettsinstans.

Kravet som stilles til kostnadene i Århuskonvensjonen art. 9.4, gir art. 9.5 oppfordring til medlemsstatene å vurdere å opprette mekanismer som reduserer eller fjerner økonomiske hindringer for kontroll, er ikke forenelig med kostnadene pådrar seg ved behandling i norske domstoler. Norske domstoler kan neppe anses å oppfylle vilkåret i art. 9.4 om at kontrollen ikke skal være uoverkommelig dyr<sup>282</sup>.

---

<sup>276</sup> Sundsbø, L.M., og Winge, N.K. (2018, 08. januar). Vi trenger et nytt kontrollorgan i miljøretten. *Dagens Næringsliv*.

<sup>277</sup> Egeland, J.O (2018, 5. mars) Velkommen til de rikes rettsstat, *Dagbladet*.

<sup>278</sup> Klimasøksmål Arktis (2018) *Kronerulling for Klimasøksmål. Krev din rett til et levelig klima*.

<sup>279</sup> Kristine Hirsti. (2018, 4. januar). Miljøorganisasjoner tapte mot staten netter klimasøksmål. *NRK*.

<sup>280</sup> Klimasøksmål Arktis (2018) *Kronerulling for Klimasøksmål. Krev din rett til et levelig klima*.

<sup>281</sup> WWF (2018). *WWF takes the Norwegian state to court to save the wolves*.

<sup>282</sup> Bugge, 2015, s. 112



## 5.4 Effektivitet

### 5.4.1 Hva som skal undersøkes

Også her ser vi på tidsavvikling og virkemidler domstolene har i sin makt å iverksette. Innledningsvis er det viktig å poengtere på at verken art. 9.3 eller 9.4 i Århuskonvensjonen, setter krav om at om at instansene skal resultere i en rettskraftig avgjørelse. Art. 9.4 innebærer kun et krav om effektive *virkemidler*, ikke rettsmidler. Århuskonvensjonens norske oversettelse har tatt *rettsmidler* inn i sin tittel, og om det settes krav til at borgerne skal ha tilgang til rettsmidler er ikke absolutt.

### 5.4.2 Tidsaspektet

Når det gjelder effektivitet er det ikke nødvendigvis slik at målet er at saken skal avvikles på kortest mulig tid. Som vi så over kan hensynet til miljøinteresser havne i skyggen av risikoen for en tidkrevende og ikke minst potensielt kostbar rettsprosess.

I Rt. 2009 s. 661 (Ambassade-saken) ble saken bragt for Oslo tingrett 20.06.2006, og Høyesteretts bindende dom forelå 29.05.2009, nesten tre år senere. Også her hadde saksøkerne i henhold fvl. § 27 b uttømmende benytter sin klageadgang i forvaltningen startet prosessen ved å klage på enkeltvedtaket 06.02.2006. Det skal også legges til at Staten fikk medhold i alle tre instanser, og at det var Naturvernforbundet og grunneiere som anket saken gjennom alle instanser. I Sjørdalen-saken (LB-2014-40408) stevnet grunneierne staten 05.07.2013, og to år senere 20.08.2015 kom kjennelse fra Høyesteretts ankeutvalg om at anken ikke slapp inn i Høyesterett. Lagmannsretten hadde truffet sin avgjørelse 12.03.2015, halvannet år etter at saken ble inngitt til tingretten. Det kan også legges til at de 12 grunneierne hadde begynt prosessen ved å påklage dispensasjonsvedtaket datert 29.05.2013. Her fikk Staten medhold i tingretten, men da grunneierne anket saken fikk de medhold i lagmannsretten. I Rt. 1995 s. 1427 (Naturfredning) ble søksmål inngitt juni 1990, og dommen forelå fem år senere. Det er dermed liten tvil om en behandling i alle rettsinstanser er en svært tidkrevende prosess.

### 5.4.3 Rettsvirkninger og rettsmidler

Når en dom er rettskraftig kan den ikke lenger angripes av ordinære rettsmidler, jf. tvl. § 19-15. Det er grunn til å understreke her – tross at det er åpenbart – at rettskraftig avgjørelse ved

en domstol er det *strengeste* rettsmidlet blant de virkemidler avhandlingens kontrollinstanser har i sin makt, da denne ikke kan angripes med ordinære rettsmidler, jf. tvl. § 19-15.

Århuskonvensjonen art. 9.4 nevner eksplisitt midlertidig forføyning som eksempel på et effektivt virkemiddel. Jf. tvl. § 34-1 første ledd bokstav b) kan domstolene gi midlertidig forføyning på begjæring fra saksøker i tilfellene hvor det er viktig at tiltaket eller aktiviteten ikke kan settes i verk inntil en overprøving av vedtaket er foretatt. Jf. tvl. § 34-3 går midlertidig forføyning ut på at saksøkte må unnlate eller foreta seg noe eller at noe settes ut av saksøktes besittelse, og i vårt tilfelle at forvaltningsvedtaket ikke kan gjennomføres. Slik kan dette fungere som et effektivt brannslukningsapparat inntil kontrollen er foretatt. Midlertidig forføyning kan tenkes å være av vesentlig betydning dersom miljøverdier står i fare for å forringes eller utslettes permanent dersom ikke et tiltak eller en aktivitet uteblir.

På bakgrunn av vilkåret i tvl. § 34-2 om at saksøker må påvise sikringsgrunn jf. tvl. § 34-1 første ledd bokstav a) eller b) har slike saker en tendens til å bli både tid- og ressurskrevende<sup>283</sup>. Fauchald viser i sin artikkel til en tidligere sak om lovligheten ved lisensjakt på ulv<sup>284</sup>. I saken ble samtlige ulver skutt før saken var behandlet av en domstol. Fauchald viser til at rettsreglene som regulerer midlertidig forføyning heller øker sannsynligheten for at skade på natur og miljø inntreffer før domstolene kan ta beslutning om å gi midlertidig forføyning<sup>285</sup>. Liknende eksempel ble behandlet av Oslo tingrett i november 2017. WWF begjærte midlertidig forføyning for lisensfelling av ulver gitt i hjemmel av forskrift. Da saken senere ble berammet for domstolene var 6 av 12 ulver i den ene avgjørelsen skutt, og samtlige ulver den andre skutt. Saken ble derfor avvist ettersom den ikke oppfylte kravet til aktualitet i tvl. § 1-3, jf. LB- 2018-11792. Illustreres domstolenes virkemidler med slike eksempel, får ikke domstolene den effektivitet virkemidlene de besitter skulle tilsi.

---

<sup>283</sup> Fauchald, 2010, s. 53-54

<sup>284</sup> Fauchald, 2010, s. 54

<sup>285</sup> Fauchald, 2010, s. 54

## Kapittel 6. Oppsummerende bemerkninger

### 6.1 Oppfyllelse av parameterne og kravene i Århuskonvensjonen art. 9.4

Avhandlingen har foretatt en overfladisk kartlegging av de tre kontrollinstansene, og en mer dyptgående og detaljert studie vil nok kunne komme til et annet resultat. Avhandlingens oppsummerende bemerkninger innebærer at kontrollinstansene oppfyller parameterne og kravene i Århuskonvensjonen art. 9.4 i sum, men ingen i stor grad hver for seg. Det skal ikke her deles ut noen karakterer, men bemerkes det som over er nevnt om instansene.

Forvaltningen har fordel av å kunne prøve alle sider av enkeltvedtaket inkludert hensiktsmessigheten. Slik blir underinstansens prioriteringer og interesseavveininger også gjenstand for kontroll. At kontrollen er gratis gir høy grad av oppfyllelse av tilgjengelighet. De prosessuelle rammene tillater ikke at enkeltpersonen fremmer allmenne miljøinteresser for kontroll, noe som legger arbeidsbyrden over på miljøvernorganisasjonene, dersom det er tale om allmenne miljøinteresser. Vedrører følgene individets egne verdier må adgangen til forvaltningsklage anses å oppfylle krav til tilgjengelighet. Hovedregel om tre måneders frist for behandling av klagen kan anses som et noe for langt tidsperspektiv til å oppfylle det tidsmessige kravet, dersom miljøskadelig aktivitet eller tiltak blir iverksatt med det samme. Oppsettende virkning er et betydningsfullt virkemiddel som kan bøte på dette. Hovedutfordringen er at kontrollen ofte ikke foregår uavhengig av organet som blir kontrollert. Interessesammenfall og departementets instruksjonsmyndighet overfor de underordnede organer fører til at uavhengig kontroll vanskeliggjøres. Forvaltningsklage innebærer at organer innen samme forvaltningssystem utarbeider og kontrollerer enkeltvedtak, en tilstand som bedre omtales som *bukken som passer havresekken*.

Ved å utstyre en gratis kontrollinstans med samme kompetanse som domstolene, men som kan gå noe lenger i å vurdere de skjønsmessige sidene, ser vi i det overnevnte at Sivilombudsmannen kan fylle et tomrom i norsk kontrollordning. Utfordringen er imidlertid streng siling av saker, ved at under halvparten av sakene blir behandlet, at kun et fåtall ender med kritikk og at det ikke ligger noen tvang i at uttalelsene må følges. At uttalelsene ikke har rettsvirkninger er ikke av avgjørende betydning. Dersom de følges kan uttalelsene sørge for «*real enforcement*», noe det er etablert praksis for å gjøre.

Hva gjelder domstolene er graden av oppfyllelse høy hva gjelder nøytralitet med bakgrunn i sin uavhengige organisering og sitt nøytrale tredjepartsforhold til partene og saksforholdet. Domstolene sitter på sterke virkemidler med rettskraftige avgjørelser og midlertidig forføyning, som kan være et verdifullt virkemiddel i slike saker. At både behandlingen av saken og begjæring av midlertidig forføyning kan være tidkrevende, er kravet om at avgjørelser skal komme til rett tid noe utfordrende å oppfylle. Også her fører de prosessuelle rammene til at individet kan beskytte sine egne interesser og rettigheter, og at ansvaret for de allmenne interessene legges på miljøorganisasjonene. Som vi har sett har heller ikke disse tilstrekkelige ressurser til å kreve ethvert søksmål for å beskytte miljøinteresser. Domstolene får i juridisk litteratur, i media og i denne avhandlingen kritikk for deres lave oppfyllelse av tilgjengelighetsparameteren når det gjelder kostnadene knyttet til behandlingen<sup>286</sup>. En ting er prosesskostnadene knyttet til rettsgebyrene, men en annen ting er hver enkelt parts utgifter til rettshjelp, prosessfullmektiger og sakkyndige. Staten har ressurser til å anke saken til høyeste instans i hver sak, noe den alminnelige borger ikke kan sies å ha.

## 6.2 Oppsummerende betraktninger

Myndighetenes retorikk i miljøforvaltningen får også en oppsummering. Studien til Fauchald viste at det var langt flere straffesaker enn sivile krav vedrørende miljø, og indikerer at myndighetene heller straffer miljøkriminalitet snarere enn å avverge miljøskade før den inntreffer<sup>287</sup>. Lovene som regulerer adgang til kontrollinstansene krever individets tilknytning til saken og fører til at det er individets verdier som er det primære i sakene, og at de eventuelle fordelene sakens utfall får for miljøet blir sekundære. For privatpersoner sikrer dermed ikke de prosessuelle rammene en tilstrekkelig tilgang til kontrollprosedyrer for å bestride myndighetenes handlinger vedrørende miljø. Ingen kan instruere domstolene eller overordnet forvaltningsorgan til å la miljøinteressene vinne fram, men lovgiver kan utstyre forvaltningen med lovverk som setter tydeligere rammer og krav for å ivareta miljøhensyn. Og muligens også lovverk som åpner for at individet kan fremme allmenne miljøinteresser, uten av det nødvendigvis trenger å omhandle menneskets antroposentriske verdier. Det er også besynderlig at miljøhensyn fremmes av allmennheten og bekjempes av myndighetene når det nettopp er myndighetene som har i oppgave å ivareta borgerne ved blant annet legge til rette for et sunt og levelig miljø.

---

<sup>286</sup> Fauchald, 2010, s. 53; Fauchald 2018 s. 160; Winge, 2013, s. 78; Bugge 2015 s. 113

<sup>287</sup> Fauchald, 2010, s. 60-61

## **Kapittel 7. Avsluttende refleksjoner**

Under arbeidet med denne avhandlingen har det mer enn en gang vært tydelig at problemstillingen den reiser er vid. Kontrollinstansenes overholdelse av kravene i parameterne krever en mer dyptgående undersøkelse enn det har vært mulig å gjøre i avhandlingen. Blant annet gjelder dette en mer nøye gjennomgang av saker til Sivilombudsmannen for å undersøke hvorvidt denne kontrollen er effektiv. Ettersom eksisterende statistikk over behandlede saker ved instansene er av ulik nøyaktighet og alder, er det mulig at instansene har blitt vurdert på helt ulikt grunnlag. Underveis i arbeidet har det også vist seg at den juridiske kunnskapen til forfatteren ikke er tilstrekkelig for å besvare mange av de rettslige problemstillingene og spørsmålene som oppstår. Det er typisk at slike observasjoner først når det er for sent å snu. Derfor kan avhandlingen inneholde mangler som bærer preg av begrenset kapasitet og juridisk forståelse for et komplisert fagområde. Det er problemstillinger som burde studeres nøyere som har blitt begrenset i avhandlingen, og her vil jeg vektlegge en studie av hvordan Sivilombudsmannen kan bidra til en effektiv kontroll av miljøforvaltningen. Også en behandling av Grunnloven § 112 i forbindelse med kartleggingen kunne vært nødvendig.

Ikke desto mindre har arbeidet gitt meg inspirasjon til å fortsette med arbeidet for fagområdets særegenheter og utfordringer. Jeg sitter tilbake med ny kunnskap, mye inspirasjon og – forhåpentligvis – en større innsikt i et fagområde som vil være viktig for å møte miljøutfordringer i framtiden.

## Kapittel 8. Kilder

### Lovgivning

- 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven – GrL.) 17. mai 1814
- 1915 Lov om domstolene (domstolloven) 13. august nr. 5.
- 1957 Lov om friluftsliv (friluftsløven) 28. juni 1957 nr. 16
- 1962 Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannsloven – ombml.) 22. juni 1962 nr. 8
- 1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven – fvl.) 10. februar 1967
- 1980 Lov om fri rettshjelp (rettshjelploven) 13. juni 1980 nr. 35
- 1981 Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven – forurl.) 13. mars 1981 nr. 6.
- 1982 Lov om rettsgebyr (rettsgebyrloven) 17. desember 1982. Nr. 86
- 1992 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven – koml.) 25. september 1992 nr. 107
- 2003 Lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljø (miljøinformasjonsloven) 9. mai 2003 nr. 31
- 2004 Lov om Riksrevisjonen (Riksrevisjonsloven) 7. mai 2004 nr. 21
- 2005 Lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven – tvl.) 17. juni 2005 nr. 90.
- 2008 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven – pbl.) 27. juni 2008 nr. 71.
- 2009 Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven – nml.) 19. juni 2009 nr. 100.

## **Forskrifter**

1980.02.19 nr. 9865. Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen (FOR-1980-02-19-9862).

2003.01.01 nr. 4290. Orientering om Sivilombudsmannens oppgaver og virksomhet (FOR-2003-01-01-4290).

2003.12.14. nr 1572 Forskrift om Klagenemnda for miljøinformasjon (FOR-2003-12-14-1572)

2011.05.20. Bestemmelser om hvilket forvaltningsorgan som skal behandle søknader om dispensasjon etter forskriftene om prioriterte arter, samt etterfølgende klager (FOR-2011-05-20-525)

## **Forarbeider m.m.**

NOU 2004: 28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (Naturmangfoldloven)

NUT 1958: 3 Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning.

Ot.prp. nr.30 (1959-1960) Om lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Ot.prp. nr.38 (1964-1965) Om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Ot.prp.nr.11 (1979-1980) Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)

Ot.prp.nr.51 (2004-2005) Om lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven)

Ot.prp.nr.32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)

Prop.64 L (2016-2017) Endringer i forvaltningslova, tvistelova m.m. (overprøvingskompetanse)

Prop.110 L (2016-2017) Endringer i plan- og bygningsloven og matrikkellova (mer effektive planprosesser, enklere saksbehandling og konsekvensutredninger)

Prop.149 L (2015-2016) Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger, mv.)

St.prp.nr.81 (2001-2002) Om samtykke til ratifikasjon av en konvensjon av 25. juni 1998 om tilgang til miljøinformasjon, allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage og domstolsprøving på miljøområdet (Århuskonvensjonen).

## **Rettspraksis**

### Rettstiende

Rt. 1980 s. 569 (Alta-kjennelsen).  
Rt. 1992 s. 1618 (Fremtiden i våre hender)  
Rt. 1995 s. 1427 (Naturfredning)  
Rt. 2003 s. 833 (Stopp Regionfelt Østlandet)  
Rt. 2009 s. 661 (Ambassade-saken)

### Rettsens gang

HR-2015-1730-U – Sjørdalen-saken  
LB-2014-40408 – Sjørdalen-saken  
LB-2018-11792 – Ulvefelling  
TOSLO-2016-1566674 – Klimasøksmål Arktis.  
TOSLO-2017-196251 – Ulvefelling  
TOSLO-2017-172521 – Ulvefelling

## **Internasjonale konvensjoner**

UN/ECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to justice in Environmental Matters (Århuskonvensjonen) Aarhus Denmark, 25 June 1998. Konvensjonsteksten (engelsk) er tilgjengelig fra <https://lovdata.no/dokument/TRAKTATEN/traktat/1998-06-25-1?q=århus> (sist sett. 03.05.2018).

Konvensjonsteksten (norsk) er tilgjengelig fra <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1998-06-25-1?q=århus> (sist sett 08.05.2018)

Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations, 23. mai 1969. (Wien-konvensjonen om traktatretten). Tilgjengelig fr [http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1\\_2\\_1986.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_2_1986.pdf)

## **Uttalelser fra komiteen**

ACCC/C/2004/6; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.1, 28 July 2006 Kazakhstan  
ACCC/C/2008/24; ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, 30 September 2010 Spain  
ACCC/C/2008/33; ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, December 2010 United Kingdom  
ACCC/C/2011/57; ECE/MP.PP/C.1/2012/7, 16 July 2012 Denmark



## Litteraturliste

- Backer, I. L. (2012). *Innføring i naturressurs- og miljørett*. 5. utg. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Backer, I. L. (2015). *Sivilprosess*. 1 utg. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Boe, E. (2007). Hvem bestemmer - domstolene eller forvaltningen? . *Lov og Rett* (02): 67-88.
- Bugge, H. C. (2015). *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. 4. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eckhoff, T. (2001). *Rettskildelære*. 5. utg.: Universitetsforlaget.
- Eckhoff, T. & Smith, E. (2014). *Forvaltningsrett*. 10. utg. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Fauchald, O. K. (2010). Environmental Justice in Courts - A Case Study from Norway. *Nordisk Miljörättslig Tidskrift* (1): 49-67.
- Fauchald, O. K. (2018). Klimarettssaken og "amerikanisering av norske domstoler". *Lov og rett* (3): 158-169.
- Graver, H. P. (2015). *Alminnelig forvaltningsrett*. 4. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Miljøverndepartementet. (2013). *Rapportering om Norges implementering av Århuskonvensjonen iht. beslutning I/8, II/10 og IV/4*. Oslo: Ministry of the Environment.
- Smith, E. (2015). *Konstitusjonelt demokrati. Statsforfatningsrätten i prinsipielt og komparativt lys*. . 3. utg. Oslo: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Statskonsult. (2003:19). *Klager over alt. Organisering av statlig klagesaksbehandling*. Rapport 2003:19.
- Winge, N. K. (2013). Overprøving av forvaltningsvedtak som kan påvirke målet om bærekraftig utvikling: Systemer for overprøving og prøvingsinstansenes stilling i de skandinaviske land. *Rættferd*, Årgang 36 (1/140): 69-84.

## Øvrige kilder

*Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee* (Edited by A. Andreuzevyvh, T. Alge, C. Konrad), 3<sup>rd</sup> Edition (2004-2014) Tilgjengelig fra [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC\\_Publication/ACCC\\_Case\\_Law\\_3rd\\_edition\\_eng.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC_Publication/ACCC_Case_Law_3rd_edition_eng.pdf) (sist sett 03.05.2018)

Egeland, J.O. (2018, 5. mars) Velkommen til de rikes rettsstat, *Dagbladet*. tilgjengelig fra <https://www.dagbladet.no/kultur/velkommen-til-de-rikes-rettsstat/69575606>

Environmental Law Service, Czech Republic ÖKOBÜRO, Austria Estonian Environmental Law Center, Estonia Environmental Management and Law Association, Hungary Environmental Law Center, Poland VIA IURIS, Slovak Republic Legal Informational Centre for NGOs, Slovenia (2009, april). *Selected problems of the Aarhus Convention application based on experiences and court practice of NGOs in 7 EU countries. Background material for the conference of the implementation of the Aarhus Convention in practice, held in Brno, 16 and 17 April 2009*. Tilgjengelig fra <https://viaiuris.sk/wp-content/uploads/2017/08/analyza-2009-JaE-aarhus-application-en.pdf> (sist sett 29.04.2018).

Fylkesmannen (2018, 03. mars) *Plan- og bygningsrett. Saksbehandlingstid*. Tilgjengelig fra <https://www.fylkesmannen.no/nb/Plan-og-bygg/Plan--og-bygningsrett/> (sist sett 29.04.2018)

Hansen, G.S., Hofstad, H., Nyseth, T., Ringholm, T., Winge, N.K. (2016, 08. januar). «Hvorfor mindre åpenhet i planleggingen, Sanner?» *Aftenposten*. (sist oppdatert 2018, 10. januar). Tilgjengelig fra [https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/k82k/Hvorfor-mindre-åpenhet-i-planleggingen\\_-Sanner?spid\\_rel=2](https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/k82k/Hvorfor-mindre-åpenhet-i-planleggingen_-Sanner?spid_rel=2) (sist sett 13.04.2018)

Hirsti, K. (2018, 4. januar). Miljøorganisasjoner tapte mot staten netter klimasøksmål. *NRK*. Hentet fra <https://www.nrk.no/norge/miljoorganisasjoner-tapte-mot-staten-etter-klimasoksmal-1.13850965>. (sist sett 06.05.2018)

Klimasøksmål Arktis (2018) *Kronerulling for Klimasøksmål Arktis*. Tilgjengelig fra <https://bidra.klimasøksmål.no/> (sist sett 07.05.2018)

Menneskerettighetsutvalget (2011) Dokument 16 (2011-2012) *Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven* Tilgjengelig fra <https://stortinget.no/Global/pdf/Dokumentserien/2011-2012/dok16-201112.pdf>

Miljøverndepartementet. (2013, 17. desember). *Rapportering om Norges implementering av Århuskonvensjonen iht. beslutning I/8, II/10 og IV/4*. Hentet fra

[https://www.regjeringen.no/contentassets/5347edfec6f2405d81d935f16114b195/rapportering\\_om\\_norges\\_implemterering\\_av\\_arhuskonvensjonen\\_131217.pdf?id=2164281](https://www.regjeringen.no/contentassets/5347edfec6f2405d81d935f16114b195/rapportering_om_norges_implemterering_av_arhuskonvensjonen_131217.pdf?id=2164281) (sist sett 29.04.2018).

Nickelsen, T. (2018, 2. mai) Jussforskere: – Norge trenger et uavhengig klageorgan i miljøsaker. *Forskningsmagasinet Apollon*. (Sist endret 2018, 03. mai) Tilgjengelig fra [http://www.apollon.uio.no/artikler/2018/2\\_kontrollorgan\\_miljo.html](http://www.apollon.uio.no/artikler/2018/2_kontrollorgan_miljo.html) (sist sett 08.05.2018)

Norges Domstoler (2018) *Rettsgebyr*. Tilgjengelig fra <https://www.domstol.no/no/Sivilsak/Sakskostnader/Rettsgebyr/> (sist sett 04.03.2018)

Sivilombudsmannen. (2018) *Ofte stilte spørsmål*. Hentet fra <https://www.sivilombudsmannen.no/klage/faq/> (sist sett 06.05.2018)

Sivilombudsmannen (2018) *Saksområder klage*. Hentet fra <https://www.sivilombudsmannen.no/om/saksomrader-klage/> (sist sett 16.04.2018).

Sivilombudsmannen (2016). *Særskilt melding fra Sivilombudsmannen Kommunal og moderniseringsdepartementet følger ikke Sivilombudsmannens uttalelser*, Dokument 4:2 – 2015-2016. tilgjengelig fra <https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2017/04/Kommunal-og-moderniseringsdepartementet-folger-ikke-Sivilombudsmannens-uttalelser.pdf>

Sivilombudsmannen (2015). *Sivilombudsmannens årsmelding for 2015, Dokument 4 (2015-2016)* tilgjengelig fra <https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2017/04/Årsmelding-for-Sivilombudsmannen-2015.pdf>

Sivilombudsmannen (2016). *Sivilombudsmannens årsmelding for 2016, Dokument 4 (2016-2017)* tilgjengelig fra <https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2017/04/Årsmelding-for-Sivilombudsmannen-2016.pdf>

Sivilombudsmannen (2017). *Sivilombudsmannens årsmelding for 2017, Dokument 4 (2017-2018)* tilgjengelig fra [https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2017/04/SIVOM\\_ÅRSMELDING\\_2017\\_NO\\_WEB.pdf](https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2017/04/SIVOM_ÅRSMELDING_2017_NO_WEB.pdf)

Sivilombudsmannen (2018) *Uttalelser*. Søkt etter «miljøhensyn». Tilgjengelig fra <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/> (sist søkt 03.05.2018)

Stortinget (2016, 04. mai). *Åpen høring i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité onsdag 4. mai 2016 kl. 11.30*. Publisert 04.05.2016. <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Videoarkiv/Arkiv-TV-sendinger/?mbid=/2016/H264-full/Hoeringssal1/05/04/Hoeringssal1-20160504-112614.mp4&msid=226&dateid=10003930> sist sett 06.05.2018

Sundsbo, L.M og Winge, N.K. (2018, 08. januar). Vi trenger et nytt klageorgan i miljøretten. *Dagens Næringsliv*. Tilgjengelig fra <https://www.dn.no/meninger/2018/01/07/1952/Innlegg/vi-trenger-et-nytt-kontrollorgan-i-miljoretten>

United Nations Economic Commission for Europe (2018) *Compliance Committee. Background*. Tilgjengelig fra <https://www.unece.org/env/pp/ccbackground.html> (sist sett 08.05.2018)

United Nations Economic Commission for Europe (2014), *The Aarhus Convention, An Implementation Guide, prepared by J. Ebbesson, H. Gaugitsch, J. Jendroska, F. Marshall and S. Stec*. Tilgjengelig fra [https://www.unece.org/env/pp/implementation\\_guide.html](https://www.unece.org/env/pp/implementation_guide.html) (Sist sett 24.04.2018).

WWF (2018). *WWF takes the Norwegian state to court to save the wolves*. Tilgjengelig fra <https://www.gofundme.com/savenorwegianwolves> (sist sett 04.05.2018) via [https://www.wwf.no/engasjer\\_deg/saveourwolves/](https://www.wwf.no/engasjer_deg/saveourwolves/) (sist sett 07.05.2018).

## Kapittel 9. Tabeller

<b>Tabell 1:</b> Prosessuelle vilkår til for den som ønsker å angripe et enkeltvedtak innen hver kontrollinstans,jf, fvl. §§ 27 b og 28, tvl. §§ 1-3, 1-4 og 2-1, ombml. §§ 4 og 6.....	16
<b>Tabell 2:</b> Klagesaksbehandling etter naturmangfoldloven, jf. nml. § 62 .....	30
<b>Tabell 3:</b> Klagesaksbehandling etter forurensningsloven, jf. forurl. § 85 .....	31
<b>Tabell 4:</b> Antall saker behandlet av Sivilombudsmannen i perioden 2015-2017 innen plan- og bygg og i forbindelse med enten Miljøverndepartementet eller Miljødirektoratet. (Kilde: Sivilombudsmannens årsmeldinger 2015, 2016 og 2017.....	42
<b>Tabell 5:</b> Sammenstilling av statistikk over saker til Sivilombudsmannens i årsmeldinger fra 2015, 2016 og 2017.....	44



**Norges miljø- og biovitenskapelige universitet**  
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet  
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003  
NO-1432 Ås  
Norway