

Forvaltning av verneforskrifter

1 Innledning

Dette rundskrivet skal være et hjelpemiddel for fylkesmenn, kommuner og nasjonalpark-/verneområdestyrer som har forvaltningsmyndighet for verneområder opprettet etter naturvern- eller naturmangfoldloven. Rundskrivet gjelder i første rekke krav til saksbehandling ved utøvelse av myndighet i medhold av verneforskrifter. Selv om naturvernloven er opphevet gjelder verneforskrifter vedtatt i medhold av den inntil Kongen bestemmer annet, jf. naturmangfoldloven § 77 første punktum.

For nærmere opplysninger om forvaltningsmyndighetens rolle og ansvar vises til “Håndbok om forvaltning av verneområder etter naturvernloven”, DN – håndbok 17 – 2001 (senere revidert).

2 Bakgrunnen for å opprette verneområder

Norge har sluttet seg til flere internasjonale konvensjoner som forplikter oss til vern av biologisk mangfold. Stortinget har ved flere anledninger understreket betydningen av å sikre et representativt utvalg av norsk natur gjennom opprettelse av verneområder.

Økonomisk vekst og utvikling har medført en stadig økende utnyttelse av våre naturressurser. Produksjon og transport av energi, utbygging av moderne infrastruktur, intensiv landbruksdrift på produktive arealer, større driftsenheter, skogsbilveier, mekanisering, hyttebygging mm. har medført at utmarksområder tas i bruk i større grad og på andre måter enn tidligere. Områder uten store naturinngrep er derfor blitt vesentlig redusert de siste årene. De fleste former for arealinngrep får konsekvenser for naturmiljøet. Små lokale inngrep kan ødelegge eller endre habitater og få avgjørende betydning for sjeldne eller truede arter. Gjennom et representativt utvalg av verneområder må vi derfor sikre økosystemer og biologisk mangfold for fremtiden.

Verneområder skal også gi sikkerhet for at det ikke gjøres inngrep i viktige områder for friluftsliv, naturopplevelse og rekreasjon. Dersom Norge og andre land skal lykkes med å ta vare på gjenværende områder med villmarkspreget natur, må ofte menneskets ønske om bruk og utnytting reguleres. Vi må etablere grenser for menneskelig virksomhet og hindre gradvis fragmentering og “bit for bit” utnytting av naturområder. En viktig funksjon for naturmangfoldloven (og tidligere naturvernloven) er å sikre at alle beslutninger om arealdisponering innenfor verneområder blir tatt i et langsiktig perspektiv.

I naturmangfoldloven § 33 er de nasjonale målene for områdevern angitt. Disse nasjonale målene er å sikre:

- variasjonsbredden av naturtyper og landskap,
- arter og genetisk mangfold,
- truet natur og økologiske funksjonsområder for prioriterte arter,
- større intakte økosystemer, også slik at de kan være tilgjengelige for enkelt friluftsliv,
- områder med særskilte naturhistoriske verdier,
- natur preget av menneskers bruk gjennom tidene (kulturlandskap) eller som også har kulturhistoriske verdier, og tilrettelegging for bruk som bidrar til å opprettholde naturverdiene,
- økologiske og landskapsmessige sammenhenger nasjonalt og internasjonalt, og

- referanseområder for å følge utviklingen i naturen.

3 Rettsvirkninger av vernevedtak

3.1 Regulering av bruk

Gjennom vernevedtak etter naturvernloven og naturmangfoldloven fastsetter regjeringen fremtidige rammer for naturinngrep og menneskets bruk og ressursutnyttelse. Avveininger mellom vern og tiltak som kan forringe eller ødelegge verneverdier, skal derfor så langt som mulig være avklart før et vernevedtak blir truffet. Forvaltningsmyndigheten har ikke anledning til gå utover den ytre rammen som er fastsatt i verneforskriften.

3.2 Forholdet mellom naturvernloven og naturmangfoldloven

Naturvernloven fra 1970 ble opphevet når naturmangfoldloven 19. juni 2009 ble vedtatt. Store deler av naturvernloven er videreført i kap. 5 i naturmangfoldloven. Selv om hovedtrekkene i naturvernloven er videreført, er det gjort noen endringer. Noen av disse endringene er nærmere omtalt nedenfor.

Forskrifter opprettet med hjemmel i naturvernloven står ved lag inntil Kongen bestemmer annet, jf. overgangsbestemmelsen i naturmangfoldloven § 77. Det innebærer at verneforskrifter opprettet etter naturvernloven fortsatt skal gjelde. Utgangspunktet er at disse forskriftene skal forvaltes i tråd med intensjonen på vernetidspunktet. Naturmangfoldlovens bestemmelser vil imidlertid supplere og utfylle eldre verneforskrifter. Det kan nevnes at naturmangfoldloven § 48 inneholder en generell dispensasjonsbestemmelse, og denne gjelder i stedet for den generelle dispensasjonsbestemmelsen i eldre verneforskrifter. Dette blir nærmere omtalt i kapitlet om unntaksbestemmelser og dispensasjoner.

3.3 Forholdet til grunneiere og rettighetshavere

Grunneiere beholder eiendomsretten til et verneområde etter at et vernevedtak er truffet. Eiendomsrettens innhold og karakter blir likevel ofte endret ved at forskriftene setter særskilte rammer for bruk og fysiske tiltak i området.

Verneforskriftene endrer ikke grunneiers rettigheter og plikter etter annet regelverk uten at det fremgår særskilt av forskriftene. Forskriftene endrer f.eks. ikke grunneiers rett til å nekte motorferdsel eller andre tiltak på sin eiendom. (Grunneier kan imidlertid ikke nekte forvaltningsmyndigheten motorferdsel på sin eiendom i forbindelse med skjøtsel.) Et vernevedtak vil heller ikke endre grunneiers ansvar for farlige innretninger mv. på egen eiendom.

Vernebestemmelsene kan innebære forbud eller innskrenkninger i grunneiers, rettighetshavers og allmennhetens rådighet, men kan ikke gi vernemyndigheten eller det offentlige noen særskilt rådighet ut over det som følger av adgangen til skjøtsel etter regelverket. Forvaltningsmyndigheten har heller ikke adgang til å pålegge grunneier eller andre privatpersoner å utføre skjøtsel.

3.4 Forholdet til annen lovgivning

Generelt gjelder naturmangfoldloven side om side med andre lover. I verneområder er det generelle utgangspunktet at et eventuelt tiltak må oppfylle kravene både etter naturmangfoldloven og etter det regelverket tiltaket generelt reguleres etter. Forskrifter gitt med hjemmel i naturvern- eller naturmangfoldloven vil imidlertid normalt gå foran andre

lover eller forskrifter hvis det er motstrid mellom bestemmelser. Dette gjelder i prinsippet også ved påbudt rådighet etter annet regelverk, f.eks. pålegg om hogst etter skogbruksloven.

Det er også viktig å merke seg at det øvrige regelverk gjelder i tillegg til verneforskriftene. I en byggesak vil man f.eks. både trenge en tillatelse etter verneforskriftene og en tillatelse etter plan- og bygningsloven. Ved søknader om motorferdsel kan det i noen tilfeller også være nødvendig med både en dispensasjon etter motorferdselloven og en dispensasjon fra verneforskriftene. For vernevedtak som ikke har egne bestemmelser om motorferdsel, vil motorferdsel i området kun være regulert av lov om motorferdsel og tilhørende forskrifter.

Normalt vil verneforskriftene ha strengere bestemmelser om bruk og tiltak i et verneområde enn det som gjelder etter annet lovverk. Det er derfor slik at en søknad om dispensasjon skal behandles av forvaltningsmyndigheten for verneområdet før den evt. blir behandlet etter annet regelverk, jf. naturmangfoldloven § 48 3. ledd.

3.5 Randsoner til verneområder

Forskrifter gitt med hjemmel i naturvernloven og naturmangfoldloven gjelder ikke for virksomhet utenfor vernegrensene. Det er derfor viktig at grunneiere, kommuner og andre offentlige og private instanser forvalter tilgrensende områder på en slik måte at ikke verneverdiene innefor et verneområde blir forringet.

I naturmangfoldloven § 49 er det fastsatt en særskilt bestemmelse for virksomhet som trenger tillatelse etter annen lov og som kan virke inn på naturverdiene i et verneområde. I slike tilfeller skal den aktuelle myndigheten legge vekt på hensynet til disse verdiene i vurderingen av om en tillatelse bør gis og ved fastsetting av eventuelle vilkår.

For virksomhet utenfor verneområdene som ikke krever tillatelse, vil det være en aktsomhetsplikt for den enkelte, jf. naturmangfoldloven § 6. Den innebærer at enhver plikter å opptre aktsomt og gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet.

4 Forvaltningsansvar for verneområder

4.1 Forvaltningsmyndighet

Forvaltningsmyndigheten for verneområder er lagt til fylkesmannen, kommuner og statlige tilsynsutvalg. I tillegg har det vært gjennomført forsøksordninger hvor forvaltningsmyndighet har vært lagt til et interkommunalt råd. Det etableres nå en ny ordning med lokal forvaltning av verneområder. For nasjonalparker og andre store verneområder skal forvaltningsmyndigheten legges til interkommunale nasjonalpark-/verneområdestyrer, og statlige nasjonalparkforvaltere skal være sekretær for styrene. Forvaltningsmyndigheten for små områder legges til kommunene dersom kommunen ønsker det, og dersom bestemte forutsetninger ligger til grunn, jf. Stortingsproposisjon nr. 1 (2009-2010).

Forvaltningsmyndigheten har ansvar for å forvalte verneforskriftene i tråd med verneformålet og treffe nødvendige tiltak hvis verneverdier trues.

Forvaltningsansvar for et verneområde innebærer rettslig kompetanse til å utøve myndighet innenfor rammen av verneforskriftene. Denne kompetansen er i hovedsak knyttet til dispensasjonsmyndighet og myndighet til å gi utfyllende retningslinjer om forvaltning og skjøtsel gjennom forvaltningsplaner. De rettslige rammene og forvaltningens mulighet for utøvelse av skjønn er de samme uavhengig av hvem som er forvaltningsmyndighet.

Forvaltningsmyndigheten har videre ansvar for informasjon til grunneiere, rettighetshavere og allmennheten, samt skjøtsel, registrering og dokumentasjon av naturverdier.

Statens naturoppsyn (SNO) utfører oppsyn i verneområdene. I tillegg til de tradisjonelle oppsynsoppgavene med kontrollvirksomhet, utfører også SNO praktiske forvaltningsoppgaver som skjøtsel, informasjon og tilrettelegging på vegne av forvaltningsmyndigheten.

4.2 Sentrale forvaltningsorganer

Sentrale forvaltningsorganer vil ha overordnet ansvar for verneområdeforvaltning, bl.a. gjennom klagebehandling og fastsettelse av rammene for forvaltningen.

Sentrale forvaltningsorganer er:

- Miljøverndepartementet
- Direktoratet for naturforvaltning

Miljøverndepartementet har det overordnede politiske ansvaret for verneområder etter naturvernloven og naturmangfoldloven.

Direktoratet for naturforvaltning har det overordnede forvaltningsansvaret for alle verneområder og har ansvar for planlegging, koordinering, faglig veiledning og utvikling av generelle retningslinjer mv. for forvaltningen. Direktoratet er godkjenningmyndighet for forvaltningsplaner for nasjonalparker og andre større verneområder som hører inn under nasjonalparkplanen, samt verneområder med Ramsar-status.

Direktoratet er klageinstans for enkeltvedtak truffet av Fylkesmannen. Departementet er klageorgan for enkeltvedtak fattet av nasjonalpark-/verneområdestyrene etter forberedelse av klagen i direktoratet. Departementet er videre klageinstans for enkeltvedtak truffet av direktoratet i førstinstans (f.eks. i saker om omgjøring av vedtak etter forvaltningsloven § 35 og godkjenning av forvaltningsplaner).

5 Fortolkning av verneforskrifter

5.1 Generelt

Forskrifter om vern regulerer den fysiske råderetten til grunneiere, rettighetshavere og andre brukere av området. Nyere verneforskrifter er bygget opp slik at det først gis et generelt forbud mot alle inngrep og tiltak som kan skade eller redusere verneverdiene innenfor et område. Deretter kommer generelle unntak fra forbudet - og egne bestemmelser som viser at det kan søkes om dispensasjon. Bestemmelser i en forskrift må derfor leses i sammenheng med den øvrige teksten.

Gjennom kontakt mot brukere og eiere og ved søknader om dispensasjon må forvaltningsmyndigheten ofte ta stilling til rekkevidden av enkeltbestemmelser. Dette kan være vanskelig pga språklige variasjoner i forskriftene, endrede samfunnsforhold, nye driftsformer osv. Noen eldre vernevedtak er dessuten upresise og lite detaljerte. Forvaltningsmyndigheten må da bruke rettskildene for å klarlegge hva bestemmelsene innebærer.

5.2 Rettskildene

I dette kap. følger en oversikt over sentrale rettskilder ved fortolkning av verneforskrifter.

Teksten eller selve ordlyden er det naturlige utgangspunktet ved fortolkning av verneforskrifter. Ofte er nyere forskrifter så vidt detaljerte at de gir god veiledning om hvilke rammer forskriften setter. Rekkevidden eller betydningen av ord og uttrykk må bl.a. vurderes med bakgrunn i alminnelig forståelse og bruk av uttrykket på vernetidspunktet.

Bakgrunnen for arbeidet med å sikre viktige naturområder vil også kunne gi veiledning ved fortolkning av ulike vernevedtak og enkeltbestemmelser. Vernevedtakenes hovedfunksjon er å begrense den fysiske rådigheten i et område og innskrenke adgangen til naturinngrep.

Formålet med opprettelsen av det enkelte verneområde skal naturligvis tillegges stor vekt ved fortolkning av vernevedtak. Enkeltbestemmelser skal fortolkes i lys av den spesifikke formålsbestemmelsen. I noen eldre verneforskrifter er formålsbestemmelsen kort og lite presis. Det kan derfor være nødvendig å se om forarbeidene, f.eks. vurderinger av registreringsmaterialet, kan gi nærmere veiledning om verneverdiene.

Innenfor områdevernforvaltning foreligger det etter hvert også en betydelig *forvaltningspraksis* som skal tillegges vekt. Vektlegging av forvaltningspraksis vil bl.a. avhenge av hvor fast og langvarig praksis har vært, om spørsmålet har vært behandlet av overordnet myndighet, klageinstans osv. Ofte er det redegjort for forvaltningspraksis i forvaltningsplanen for et verneområde. På direktoratets hjemmesider er direktoratets vedtak i klagesaker publisert i et eget register.

Det finnes også mye *litteratur* som kan være til hjelp. Direktoratet for naturforvaltning har bl.a. utarbeidet flere skriv og rapporter som omtaler rettslige problemstillinger og forvaltningspraksis. Direktoratets håndbok om vern og forvaltning vil f.eks. være en viktig kilde til kunnskap om forvaltningsspørsmål.

Noen ganger kan det også være nødvendig å lese *forarbeidene* til vernevedtak. Ulike problemstillinger kan være omtalt på en slik måte i høringsdokumenter eller foredraget til kgl. res. at det skal tillegges vekt ved behandling av dispensasjonssaker. Forarbeidene kan også være viktige kilder om det faktiske grunnlaget for vernevedtaket og hvilke interessekonflikter som har vært vurdert.

“*Føre-var*” betraktninger skal også tillegges vekt ved fortolkning av vernevedtak, se pkt 8. Tvil om rettslige rammer i en verneforskrift bør f.eks. innebære at forskriften fortolkes innskrenkende.

Ellers bør naturligvis naturforholdene på stedet og “*reelle hensyn*” tillegges vekt. Reelle hensyn kan i denne sammenheng være betraktninger om en bestemt løsning/fortolkning er formålstjenlig, hensiktsmessig eller praktikabel.

6 Unntaksbestemmelser og dispensasjoner

6.1 Generelt

Vernebestemmelser regulerer eller forbyr inngrep og aktiviteter som kan være i strid med et verneformål. Det blir så langt det er mulig foretatt en interesseavveining mellom hensynet til vern og ønsker om bruk og tiltak i verneområdet i forkant av vernet. Denne

interesseavveiningen avspeiles gjennom at det i forskriftene er fastsatt både unntaksbestemmelser og dispensasjonsbestemmelser.

6.2 Spesifiserte og generelle unntaksbestemmelser

De fleste verneforskrifter har spesifiserte unntaksbestemmelser som angir at en bestemt aktivitet er tillatt. Disse bestemmelsene er normalt tatt inn for å klargjøre eller nyansere forbudsbestemmelser.

Det oppstår noen ganger tvil om hvor mye som kan innfortolkes under de spesifiserte unntaksbestemmelsene. Det er f.eks. ofte tatt inn bestemmelser i verneforskriftene som fastslår at enkelte tiltak skal være tillatt - uten at man derved kan slutte at andre typer tiltak som er nødvendig for å gjennomføre det lovlige tiltaket også er tillatt. Dersom omsøkte tiltak ikke kan hjemles i spesifiserte unntaksbestemmelser i forskriften, må det vurderes om dispensasjon kan gis etter den generelle dispensasjonsbestemmelsen i naturmangfoldloven § 48.

Verneforskrifter som gjør unntak for vedlikehold av bygninger eller hogst av ved til eget bruk, gir f.eks. ikke automatisk rett til bruk av kjøretøy til transport. Det kreves normalt særskilt tillatelse til motorferdsel.

Naturvernloven § 22 hadde generelle unntak for ferdsel som skjer i politi-, brannvern-, ambulanse- eller sikringsøyemed. For ordens skyld er disse unntaksbestemmelsene tatt inn i mange verneforskrifter. Bestemmelsen innebærer ikke unntak for øvingskjøring for nevnte formål, jf. brev av 01.03.99 fra Direktoratet for naturforvaltning. Selv om det ikke er tatt inn en tilsvarende bestemmelse i naturmangfoldloven, fremgår det av forarbeidene til loven at utførelse av politi-, oppsyns-, ambulanse- og redningstjeneste skal kunne skje uhindret av vernet, og at det i tråd med dagens praksis bør fremgå av den enkelte verneforskrift.

I verneforskriftene blir det også fastsatt generelle unntak for ferdsel i samband med militær operativ virksomhet, brannvern- og oppsynsvirksomhet, samt skjøtsels- og forvaltningsoppgaver bestemt av forvaltningsmyndigheten.

6.3 Spesifiserte dispensasjonsbestemmelser

I forvaltningsloven (fvl.) § 40 er det fastsatt at en forskrift ikke kan fravikes med mindre forskriften eller vedkommende hjemmelslov "gir adgang til" det. En dispensasjon for et tiltak forutsetter m.a.o. at det er hjemmel i verneforskriften til å gi dispensasjon. De fleste verneforskrifter har både spesifiserte og generelle dispensasjonsbestemmelser.

Når forskriftene bruker formuleringer som "kan gi tillatelse til" eller "kan gi dispensasjon til" betyr ikke det at forvaltningsmyndigheten *skal* gi dispensasjon. Formuleringen betyr kun at forvaltningsmyndigheten kan vurdere om en søknad gir grunnlag for å gi dispensasjon.

Spesifiserte dispensasjonsbestemmelser er ofte uttrykk for konkrete avveininger av bruker- eller eierinteresser i det enkelte verneområdet. Mange nyere vernevedtak er så vidt utførlige at selve ordlyden gir god veiledning om rekkevidden av bestemmelsene. Noen ganger vil det likevel være tvil om hva slags rådighet eller tiltak det kan dispenseres til.

Selv om dispensasjonshjemmelens ordlyd er det klare utgangspunktet for tolkningen, må dispensasjonsadgangen også vurderes i lys av verneformålet, naturforholdene i det enkelte

område osv, jf. pkt 5. Bakgrunnen for dispensasjonsbestemmelsen kan også få betydning for hvordan bestemmelsen skal fortolkes.

6.4. Generell dispensasjonsbestemmelse - naturmangfoldloven § 48

I naturmangfoldloven er det i § 48 gitt en ny generell dispensasjonsbestemmelse som også er gitt virkning for verneforskrifter etter naturvernloven. At bestemmelsen gjelder for eldre vernevedtak medfører at generelle dispensasjonsregler i verneforskrifter etter naturvernloven er satt ut av kraft. De spesifiserte dispensasjonsreglene i verneforskriftene gjelder fortsatt. Naturmangfoldloven § 48 åpner for at det kan gis dispensasjon dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig, eller dersom sikkerhetshensyn eller hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig.

6.4.1 Dispensasjon når ”det ikke strider mot vernevedtakets formål” og ”ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig”

Naturmangfoldlovens dispensasjonsbestemmelse om at det kan gis dispensasjon når det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig, er i stor grad en videreføring av eldre verneforskrifters bestemmelse om dispensasjon i spesielle/særlige tilfeller. Dette innebærer en innskjerping av tidligere dispensasjonspraksis i de tilfeller der praksisen ikke har vært i tråd med ordlyden i verneforskriftene.

Det er to vilkår for dispensasjon etter denne bestemmelsen og begge vilkårene må være oppfylt for at dispensasjon kan gis:

- 1) tiltaket kan ikke påvirke verneverdiene nevneverdig, og
- 2) tiltaket må ikke stride mot vernevedtakets formål.

Vilkåret om at *tiltaket ikke skal påvirke verneverdiene nevneverdig* innebærer at dispensasjonsadgangen er snever. Det kan bare dispenseres i de tilfeller tiltaket vil ha begrenset virkning for verneverdiene. Det er mao i første rekke bagatellmessige inngrep eller forbigående forstyrrelser som er av stor betydning for søker sammenholdt med verneinteressene, som omfattes av bestemmelsen. Siktemålet er at verneforskriften ikke uthules gjennom omfattende dispensasjonspraksis.

Bestemmelsen gir også klar anvisning på at hensynet til verneverdiene skal være overordnet f.eks. næringsinteresser. Dersom det er usikkerhet knyttet til virkningene et tiltak kan ha for naturmiljøet, bør blant annet føre-var-prinsippet tillegges stor vekt. Det vises til § 7 i naturmangfoldloven som går ut på at prinsippene i §§ 8-12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet herunder når forvaltningsmyndigheten fatter vedtak om dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48.

Et vilkår for å bruke bestemmelsen er videre at tiltaket *ikke strider mot formålet med vernet* ev. legger grunnlaget for en utvikling som på sikt kan skade verneinteressene. Det må derfor vurderes om tiltaket strider mot de overordnede målsettinger for verneområdet eller mot verneformålet samlet sett. Hva som anses for å være i strid med verneformålet vil kunne variere med aktuell vernekategori og det enkelte verneområdet, samt at tiltakets omfang, art og plassering kan ha betydning i denne sammenheng. Også miljøtilstanden i det enkelte verneområde kan ha betydning for vurderingen. Ofte vil vurderingen av om et tiltak er i strid med verneformålet og vurderingen av om tiltaket kan påvirke verneverdiene nevneverdig, være denne sammen. Tiltak som er i strid med verneverdiene vil nesten alltid også være i strid med verneformålet. I noen saker vil imidlertid et tiltak kunne være i strid med verneformålet selv om det ikke kan påvises noen nevneverdig negativ virkning på verneverdiene. Det gjelder

f.eks. dersom et mindre tiltak har liten betydning for verneverdiene på stedet isolert sett, men presedenshensyn står så sterkt at en dispensasjon på sikt vil kunne føre til en uthuling av verneformålet. Det må i behandlingen av saken legges vekt på at verneformålet ikke skal svekkes ved en bit-for-bit-forvaltning, ettersom mange mindre inngrep i sum kan få store konsekvenser for verneformålet. Det er også viktig å være oppmerksom på at selv om omsøkte tiltak ikke har negativ betydning for verneverdier, kan tiltaket generere annen virksomhet som kan skade verneverdiene.

Generelt sett vil det ikke være adgang til å dispensere for tiltak og bruk som forutsetter større tekniske inngrep. Det er derfor normalt utelukket å gi dispensasjon etter denne bestemmelsen for oppføring av nye private hytter eller andre tiltak som kan forringe eller ødelegge verneverdier. Dispensasjonsbestemmelsen kan heller ikke anvendes for å utvide den rammen som er trukket opp i vernevedtaket. Bestemmelsen er en sikkerhetsventil som skal fange opp uforutsette tilfeller eller spesielle/særlige tilfeller som ikke ble vurdert på vernetidspunktet. Forvaltningsmyndigheten bør særlig vurdere konsekvensene av en dispensasjon, f.eks. om andre kan tenkes å søke dispensasjon på samme grunnlag.

6.4.2. Dispensasjon for “vitenskapelige undersøkelser”

I verneforskrifter etter naturvernloven er det en generell dispensasjonsbestemmelse for vitenskapelige undersøkelser. Ettersom denne bestemmelsen ikke er videreført i naturmangfoldloven, vil den heller ikke bli tatt inn i verneforskrifter opprettet med hjemmel i naturmangfoldloven. Både når det gjelder verneområder etter naturvernloven og etter naturmangfoldloven skal slike saker vurderes etter dispensasjonsbestemmelsen for tiltak som ”ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig” i § 48.

Forvaltningsmyndigheten skal alltid vurdere nytten av et forskingsprosjekt opp mot omfanget av eventuelle inngrep eller tiltak og de ulemper forskningen ellers medfører.

Det er først og fremst aktuelt å gi dispensasjon til tiltak når det er nødvendig for forskning. Dispensasjon kan f.eks. være nødvendig for å gjennomføre undersøkelser eller registreringer i et fuglefredningsområde som har ferdselsforbud, eller for å samle inn plantemateriale i et område med plantelivsfredning. Forskningsaktiviteter som ikke trenger å lokaliseres til et verneområde bør imidlertid kanaliseres utenfor verneområdet. Det vitenskapelige motivet bak vernet vil kunne begrunne en mer lempelig eller kurant dispensasjonspraksis når det ikke er tale om etablering av faste anlegg (ny infrastruktur) eller terrenginngrep i verneområdene.

Som regel bør det gis dispensasjon for tiltak som bidrar til å fremme verneverdier. Slik bruk kan også betraktes som et ledd i forvaltningen som utøves for å bevare verneverdiene.

6.4.3. Dispensasjon for arbeid eller tiltak av vesentlig samfunnsmessig betydning

Dispensasjon av hensyn til vesentlige samfunnsinteresser i naturmangfoldloven § 48 er en videreføring av tilsvarende dispensasjonsbestemmelse i naturvernloven (og tidligere verneforskrifter), men med noen endringer.

Vernevedtakenes innhold tilsier at det jevnlig vil inntreffe interessemotsetninger mellom verneinteressene og andre interesser. Denne dispensasjonsbestemmelsen gjelder i første rekke tiltak som ikke var aktuelle eller ikke ble vurdert på vernetidspunktet.

Saker som har stor lokal interesse eller regional betydning kan generelt ikke være tilstrekkelig som grunnlag for dispensasjon etter denne bestemmelsen. Bestemmelsen er ikke ment for tiltak som kun har lokal betydning. Bestemmelsen kan likevel unntaksvis benyttes for forhold av regional betydning som f.eks. viktige kommunikasjonsanlegg som riksveger, flyplasser, jernbaner mv. En forutsetning bør da være at det ikke finnes alternative løsninger eller at alternative løsninger blir så vidt mye dyrere og/eller omfattende, slik at det vil være av “vesentlig samfunnsmessig betydning” at det blir gitt en dispensasjon.

I naturmangfoldloven § 48 er det lagt til grunn at i avveiningen mellom vesentlige samfunnsinteresser og hensynet til verneområdet skal det særlig legges vekt på verneområdets betydning for det samlede nettverket av verneområder og om et tilsvarende verneområde kan etableres eller utvikles et annet sted. Det innebærer at muligheten for å skaffe et kompensasjonsområde *kan* være et viktig argument i spørsmålet om dispensasjon skal gis eller ikke.

Hvis det oppstår en situasjon hvor det er aktuelt å tillate inngrep som vesentlig ødelegger eller forringer verneverdier, bør forvaltningsmyndigheten drøfte spørsmålet med overordnet myndighet.

6.4.4. Dispensasjon når sikkerhetshensyn gjør det nødvendig

Dispensasjon av sikkerhetshensyn er en ny bestemmelse i naturmangfoldloven § 48. I verneforskrifter etter naturvernloven finnes ingen tilsvarende bestemmelse, og behandling av slike saker skal i tråd med ovennevnte skje etter naturmangfoldlovens bestemmelse.

Med alternativet «sikkerhetshensyn» siktes det bl.a. til sikkerhet for liv og helse, smittsomme sykdommer fra dyr og sikkerhet mot omfattende og direkte skade på eiendom. Det må i det enkelte tilfelle vurderes konkret om det er behov for spesielle tiltak av hensyn til sikkerheten for de som bruker et område.

Det er ikke ment at bestemmelsen skal føre til at den enkeltes plikt til egen aktsomhet i fjellet svekkes. I enkelte områder som er særlig hyppig besøkt, kan det imidlertid være grunnlag for mindre sikringstiltak som kjetting, sikringstau eller advarselsskilt. Generelt sett gir den ikke grunnlag for å åpne for bruk av to snøscootere når det gis tillatelse til bruk av snøscooter, såkalt følgescooter. Bestemmelsen er heller ikke ment for å gi tillatelse til nye bygninger i sikringsøyemed. Det ville i tilfellet stride mot intensjonen med områdevern som er å sikre naturområder mot nye tekniske inngrep.

Det kan stilles vilkår om at sikkerhetstiltaket gjennomføres i tett dialog med forvaltningsmyndigheten, for å sikre at hensynet til verneverdiene ivaretas på best mulig måte.

6.5. Særskilte krav til saksbehandlingen for dispensasjon etter de generelle dispensasjonsbestemmelsene

Naturmangfoldloven § 48 inneholder særskilte krav til søknader og begrunnelse av dispensasjoner gitt etter de generelle dispensasjonsbestemmelsene.

Det fremgår at søknad om dispensasjon skal inneholde nødvendig dokumentasjon om tiltakets virkning på verneverdiene. Forvaltningsmyndigheten vil derfor måtte veilede søker om dette kravet, og det kan være aktuelt å kreve tilleggskjønn dokumentasjon dersom søknaden ikke inneholder tilstrekkelig dokumentasjon.

Videre krever naturmangfoldloven § 48 at dispensasjoner etter denne bestemmelsen skal inneholde en begrunnelse for vedtaket som viser hvordan forvaltningsmyndigheten har vurdert virkningene som dispensasjonen kan få for verneverdiene, og hvilken vekt det er lagt på dette. Dette innebærer at det stilles strenge krav til begrunnelse av dispensasjoner gitt etter de generelle dispensasjonsbestemmelsene.

Der et tiltak krever tillatelse både etter verneforskriften og etter annet lovverk, kan tiltakshaver velge å søke om tillatelse parallelt, jf. § 48 tredje ledd. I slike tilfeller skal vedtak først fattes etter verneforskriften. Dersom verneforskriften angir en annen behandlingsmåte, skal denne behandlingsmåten følges. Forvaltningsmyndigheten kan også gi samtykke til at vedtak fattes etter annet lovverk først.

7 Skjønnsutøvelse ved dispensasjoner

Forvaltningen kan og skal utøve skjønn i en rekke saker. Dels vil skjønnsutøvelsen dreie seg om et "rettsanvendelsesskjønn", dels om et "fritt skjønn". Forvaltningens frie skjønn må alltid ligge innenfor den rettslige rammen som verneforskriften trekker opp.

Det er viktig å merke seg at det finnes en rekke ulovfestede skranker for skjønnsutøvelse. Gjennom forvaltningspraksis har det bl.a. utviklet seg en lære om *myndighetsmisbruk*. Det anses som misbruk av skjønnsmyndighet at det tas utenforliggende hensyn, at avgjørelsen er vilkårlig, at avgjørelsen er sterkt urimelig eller at det har funnet sted en usaklig forskjellsbehandling.

Ved skjønnsutøvelsen er det også viktig å være oppmerksom på de instruks/retningslinjer som overordnet forvaltningsmyndighet gir. Slike instruks vil ofte inneholde retningslinjer om hvilke hensyn som skal tas i betraktning og hvilken vekt de forskjellige hensyn skal tillegges. Slike retningslinjer kan også være trukket opp i en forvaltningsplan for verneområdet.

I skjønnsutøvelsen skal de miljørettslige prinsippene vektlegges når de har betydning for saken, det gjelder f.eks. føre-var-prinsippet og prinsippet om samlet belastning. Nedenfor følger en gjennomgang av disse. Det er også svært viktig å legge vekt på formålet med vernet.

8 Kunnskapsgrunnlag og miljørettslige prinsipper

8.1 Generelt

I naturmangfoldloven kap. 2 er det fastsatt prinsipper for offentlig beslutningstaking som myndighetene skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet.

Disse prinsippene omtales i loven som:

- kunnskapsgrunnlaget (§ 8)
- føre-var-prinsippet (§ 9)
- økosystemtilnærming og samlet belastning (§ 10)
- kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver (§ 11)
- miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder (§ 12)

Prinsippene skal anvendes ved offentlig myndighetsutøvelse, dvs. ved fastsettelse av forskrifter og ved enkeltvedtak. De kommer derfor til anvendelse ved behandling av enkeltsaker etter verneforskrifter. Loven angir at det skal fremgå av vedtakene hvordan prinsippene har vært anvendt i den konkrete sak, og hvilken vekt de er tillagt, jf. § 7.

8.2 Kunnskapsgrunnlaget

Offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger.

Dette gjelder i utgangspunktet kunnskap som allerede er tilgjengelig. Det kan også omfatte innhenting av eksisterende kunnskap som er vanskelig tilgjengelig og innhenting av ny kunnskap. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og omfang. Det må bl.a. legges vekt på omfanget av virksomheten, graden av profesjonalitet, om det er tale om store økonomiske interesser og om det er en kortvarig eller mer permanent påvirkning. Vitenskapelig kunnskap skal være objektiv og den skal være etterprøvbart. Kunnskapen kan være basert på konkrete funn eller observasjoner, men kan også ha karakter av mer alminnelig kunnskap om bl.a. biologi, økologi, kjemi eller fysikk.

Myndighetene skal også legge vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder samisk bruk, og som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet. Bestemmelsen omfatter ikke en selvstendig plikt for myndighetene til å fremskaffe slik kunnskap før avgjørelser treffes, men innebærer en særlig plikt til å legge vekt på slik kunnskap dersom den foreligger. Høring av de organisasjoner som antas å kunne inneha slik kunnskap er derfor et vesentlig supplement tilplikten i § 8 annet ledd.

8.3 Føre-var-prinsippet

Føre-var-prinsippet er en retningslinje for hvordan myndighetene skal håndtere tvil om aktiviteter/virksomheters konsekvenser for naturmiljøet. Prinsippet vil komme til anvendelse både ved forvaltningsbeslutninger (enkeltvedtak) og ved vurdering av om forvaltningen bør igangsette tiltak på eget initiativ (forvaltningstiltak). Kunnskapsmangelen kan gjelde usikkerhet om hvilke naturverdier som blir berørt, f.eks. hvilke arter som forekommer i et område, eller usikkerhet om hvilken effekt en påvirkning vil ha.

Føre-var-prinsippet innebærer at myndighetene ikke skal bruke kunnskapsmangel som en begrunnelse for å la være å begrense eller hindre en risiko for alvorlig eller irreversibel skade. Den handleplikten som følger av prinsippet kan være en aktiv handleplikt, f.eks. å sette i gang et vernetiltak, eller en mer passiv handleplikt, f.eks. å nekte et omsøkt tiltak eller knytte forebyggende vilkår til et slikt tiltak. Hva som ligger i alvorlig eller irreversibel skade avhenger av flere faktorer. Bl.a. kan det ha betydning om skaderisikoen gjelder natur som fra før er truet eller sårbar, og om skaden vil være varig eller midlertidig.

8.4 Økosystemtilnærming og samlet belastning

En påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for. Prinsippet skal sikre at nye påvirkninger underlegges en helhetsvurdering av belastningen på et økosystem. Det innebærer at påvirkningen ikke skal vurderes isolert, men på bakgrunn av den miljøbelastning som allerede er skjedd gjennom andre påvirkninger. Dette har særlig betydning dersom miljøbelastningen er ved en kritisk grense hvor selv en liten øking i belastning vil ha stor effekt på økosystemet. Det vil videre

bidra til å motvirke at naturverdiene gradvis forringes som følge av en utvikling hvor hvert enkelt inngrep isolert sett blir ansett som for lite til å bli stanset.

Sett i sammenheng med føre-var-prinsippet innebærer prinsippet om samlet belastning også at en beslutning skal vurderes i lys av muligheten for flere påvirkninger senere. Forvaltningen bør derfor alltid vurdere om en tillatelse kan skape presedens, og således vil kunne bidra til en gradvis forringelse av området.

8.5 Kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver

Tiltakshaveren skal dekke kostnadene ved å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet som tiltaket volder dersom dette ikke er urimelig ut fra tiltakets og skadens karakter. Prinsippet er i likhet med de øvrige prinsippene en retningslinje for forvaltningen ved utøvelse av myndighet etter andre bestemmelser og ikke en selvstendig hjemmel for å pålegge private å dekke kostnader. Prinsippet støtter imidlertid opp om forvaltningens adgang til å sette tyngende vilkår til dispensasjoner i tilfeller hvor tiltak og aktiviteter kan skade naturmiljøet.

Kostnader ved å hindre eller begrense skade omfatter i prinsippet alle kostnader knyttet til forebyggende eller gjenopprettende tiltak. I dette kan det også ligge kostnader for å fremskaffe kunnskap, men ansvaret for slike kostnader vil også følge av alminnelig forvaltningsrett. Kostnader for å hindre eller begrense skade kan også være kostnader ved overvåking av miljøtilstanden der en tillatt virksomhet finner sted.

8.6 Miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder

For å unngå eller begrense skader på naturmangfoldet skal det tas utgangspunkt i slike driftsmetoder og slik teknikk og lokalisering som gir de beste samfunnsmessige resultater. Dette ut fra en samlet vurdering av tidligere, nåværende og fremtidig bruk av mangfoldet og økonomiske forhold.

Det er således den løsningen som etter en samlet vurdering gir de beste samfunnsmessige resultatene, som skal velges. Dette kan bety at økonomiske forhold i enkelte saker vil veie tyngre enn hensynet til naturmangfoldet, men generelt bør den løsning velges som er best for naturen.

Denne bestemmelsen vil trolig ha størst betydning for forvaltning av naturområder som ikke er vernet, da vernebestemmelsene og forvaltningsplaner vanligvis bare vil åpne for driftsmetoder som er forenlig med vernet. Den kan likevel ha betydning for tolkningen av verneforskriftene i den enkelte sak, og grunneiers plikt til å vurdere hva som er mest skånsom drift innenfor rammene av verneforskriften.

9 Bruk av vilkår ved dispensasjoner

Det er innenfor forvaltningsretten en ulovfestet regel som gir adgang til å sette vilkår i en forvaltnings sak, uten at det er nevnt i hjemmelsgrunnlaget. Vilkår kan normalt knyttes til vedtak om tillatelser og vedtak om tildeling av ytelser. Hovedregelen er derfor at det i dispensasjoner kan knyttes vilkår til en tillatelse for å ivareta naturmiljøet.

Forvaltningsmyndigheten kan normalt gå langt i å sette vilkår som begrenser skadevirkningene av en dispensasjon. Hvilke vilkår som lovlig kan settes vil bero på en helhetsvurdering. Det kreves at vilkår som settes har en *saklig sammenheng* med det tillatelsen gjelder. Hvis et vilkår er egnet til å motvirke mulige skadevirkninger av et vedtak, vil det normalt alltid foreligge tilstrekkelig saklig sammenheng.

Lovligheten av et vilkår vil også kunne avhenge av hvor *inngripende* vilkåret er. Her bør man f.eks. se på hvilke fordeler vedtaket gir en part - sammenholdt med de umiddelbare ulemper vilkåret har for vedkommende. Det kan også få betydning om vilkåret fortoner seg som uvanlig eller ekstraordinært.

10 Saksbehandling etter forvaltningsloven ved søknader om dispensasjon fra vernebestemmelser

10.1 Innledning

Forvaltningsloven gjelder i utgangspunktet ethvert organ for stat eller kommune. I dette kapitlet redegjøres det nærmere for noen sentrale bestemmelser som kan være aktuelle ved forvaltningsmyndighetens behandling av enkeltsaker, f.eks. søknader om dispensasjon fra forbud i en verneforskrift. Det tas ikke sikte på en fullstendig eller uttømmende oversikt over forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandling.

10.2 Forvaltningens veiledningsplikt

Etter fvl. § 11 har alle forvaltningsorgan en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt område. Justisdepartementet har i forvaltningsforskriften 15. desember 2006 nr.1456 gitt nærmere bestemmelser om hvor langt veiledningsplikten går og hvordan veiledning skal ytes.

Et forvaltningsorgan skal selv vurdere partenes behov for veiledning. På forespørsel skal det f.eks. gis nødvendige opplysninger om gjeldende verneforskrift, hvilke bestemmelser som gjelder, fremgangsmåte ved søknad om dispensasjon, hvilke forhold som kan være avgjørende for utfallet av en søknad, vanlig praksis ved behandling av søknader osv. Forvaltningsorganet bør også hjelpe til med å fylle ut eventuelle søknader dersom det synes å være behov for slik hjelp.

Hvis en søknad til forvaltningsmyndigheten inneholder feil, misforståelser, unøyaktigheter eller andre mangler som bør rettes, skal avsender få beskjed. Han bør normalt få en frist til å rette opp mangelen.

10.3 Inhabilitet

En tjenestemann er inhabil når det foreligger omstendigheter som er egnet til å svekke tilliten til hans eller hennes upartiskhet i en sak, jf. fvl. kapittel II. Følgen av inhabilitet er at vedkommende ikke kan være med på å treffe eller tilrettelegge avgjørelsen i en sak.

De nærmere inhabilitetsgrunner fremgår av fvl. § 6. Bestemmelsens første ledd medfører automatisk inhabilitet når en tjenestemann er part i saken eller har en nærmere angitt tilknytning til en part, f.eks. slektskap til den som søker om dispensasjon. Bestemmelsens andre ledd er mer skjønnsmessig utformet, og medfører inhabilitet når det foreligger "andre særegne forhold" som er egnet til å svekke tilliten til tjenestemannens upartiskhet.

En tjenestemann avgjør selv om han er inhabil. Ved tvil bør han forelegge spørsmålet for sin nærmeste overordnede. Er den nærmeste overordnede inhabil kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann. I kollegiale organ treffes avgjørelsen om inhabilitet av organet selv, uten at vedkommende medlem deltar.

Når en tjenestemann er inhabil skal det oppnevnes eller velges en stedfortreder. For kollegiale organ vil det normalt være oppnevnt en vararepresentant.

10.4 Enkeltvedtak med hjemmel i verneforskrifter

Avgjørelse av en søknad om dispensasjon fra en verneforskrift vil være enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Forvaltningsmyndigheten er derfor pliktig til å behandle slike saker i henhold til forvaltningslovens kapittel IV - VI.

Alle vedtak etter verneforskriften skal sendes i kopi til Direktoratet for naturforvaltning.

10.5 Forhåndsvarsel

Etter fvl. § 16 skal en part varsles og gis anledning til å uttale seg før det treffes et vedtak i saken. Men det er ikke nødvendig å sende eget forhåndsvarsel hvis det f.eks. er søkt om dispensasjon.

Forhåndsvarselet bør normalt være skriftlig og skal inneholde de opplysninger en part trenger for å ivareta sine interesser.

10.6 Utredningsplikt

I fvl. § 17 er det slått fast at et forvaltningsorgan skal sørge for at saken er "så godt opplyst som mulig" før vedtak treffes. Dette er et generelt krav til saksforberedelsens kvalitet og forvaltningens utredningsplikt før det treffes et vedtak. Forvaltningslovens bestemmelser innebærer bl.a. at forvaltningsmyndigheten plikter å henvende seg til en som søker om dispensasjon dersom det f.eks. er uklareheter om behovet for transport, hva som skal transporteres, alternative transportmåter, når kjøringen skal finne sted, kjøretrase osv. Erfaring viser at mange søknader om dispensasjon ofte er unøyaktige og ufullstendige.

Omfanget av forvaltningsmyndighetens utredningsplikt vil normalt være bestemt av sakens alvor/viktighet, hvilken betydning tiltaket har for verneverdiene, for søker og andre brukere av verneområdet. I en inngrepssak kan det f.eks. være nødvendig med en befaring sammen med tiltakshaver og representanter for berørte faginstanser, i tillegg til en skriftlig utredning om konsekvensene for naturmiljøet.

10.7 Begrunnelse av enkeltvedtak

Etter fvl §§ 23 - 25 skal et enkeltvedtak som hovedregel begrunnes skriftlig samtidig som vedtaket treffes. Unntak fra kravet til begrunnelse gjelder ved innvilgelse av en søknad og det ikke er grunn til å tro at noen part (se 10.8) vil være misfornøyd med vedtaket. Selv om en søknad innvilges vil det være andre enn parten selv som kan være misfornøyd med vedtaket, f.eks. naturvernorganisasjoner eller andre brukere av området. Også offentlige hensyn tilsier at vedtak som går utover verneverdiene bør begrunnes. Det bør derfor som hovedregel legges til grunn at alle vedtak etter verneforskriften skal begrunnes skriftlig.

Forvaltningslovens § 25 inneholder nærmere krav til begrunnelsens innhold. I vedtaket skal det alltid vises konkret til *hjemmel for vedtaket*. Det er f.eks. ikke tilstrekkelig å vise til et kapittel i forskriftene dersom det er tvil om hvilken bestemmelse som er benyttet.

Dispensasjonsvedtak må alltid forankres i verneforskriften eller loven. Bestemmelser i en forvaltningsplan kan ikke være selvstendig hjemmelsgrunnlag for dispensasjonsvedtak.

Det skal også fremgå hvilke *faktiske forhold* vedtaket bygger på. Der parten selv har beskrevet faktum, f.eks. i en søknad om dispensasjon, er det likevel tilstrekkelig å vise til saksfremstillingen i søknaden. De hovedhensyn som har vært avgjørende for forvaltningsmyndighetens *vurdering og skjønn* bør også nevnes. Det er viktig at

forvaltningsmyndigheten viser hvilke skjønnsmessige forhold som har vært avgjørende for utfallet i saken. I tillegg bør begrunnelsen vise hvilke virkninger et tiltak kan få for verneverdier og verneformål. For dispensasjoner etter de generelle dispensasjonsbestemmelsene er begrunnelsesplikten skjerpet, se pkt. 6.5.

10.8 Underretning om vedtak

Alle parter skal orienteres om et enkeltvedtak, jf. fvl. § 27. Parter er etter definisjonen i fvl. § 2, 1. ledd bokstav e “en person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder”. I tillegg til den/de som søker om dispensasjon vil det måtte avgjøres konkret hvem saken “direkte gjelder”.

Organisasjoner vil normalt bare være part der saken direkte gjelder selve organisasjonen, eller der vedtaket formelt er rettet mot organisasjonen. Organisasjoner som kan ha interesse av et dispensasjonsvedtak bør likevel bli orientert med gjenpart av vedtaket. Dette fordi en organisasjon kan ha klagerett på et vedtak selv om den ikke er “part” i saken.

I underretningen skal det gis opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans, den nærmere fremgangsmåte ved klage og retten etter fvl. § 18 til å se sakens dokumenter. Dersom vedtaket kan tenkes gjennomført til skade for en part før en klage er ferdigbehandlet, skal det også gjøres oppmerksom på at det er adgang til å be om at gjennomføringen utsettes, jf. pkt 10.13.

10.9 Klage på vedtak

Enkeltvedtak kan påklages av en “part eller annen med rettslig klageinteresse” innen 3 uker fra vedkommende part mottar underretning om vedtaket. Begrepet “part” er definert i fvl. § 2, 1. ledd bokstav e. Begrepet “rettslig klageinteresse” kan derimot være vanskelig å avgrense. Relevante momenter i vurderingen vil være om det foreligger *en aktuell interesse*, at det foreligger en *tilknytning* til saken, om det er et *konkurransforhold*, *avhengighetsforhold*, *naboforhold*, *arving* eller *kjøper osv.* Etterhvert har man i langt større grad enn tidligere også akseptert at organisasjoner kan ha “rettslig klageinteresse”. For de som har “rettslig klageinteresse”, og som ikke har fått skriftlig underretning, løper fristen først fra det tidspunkt de har fått eller burde skaffet seg kjennskap til vedtaket. En klage skal alltid sendes til det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket. Krav til klagens form og innhold fremgår av fvl. § 32.

10.10 Saksforberedelse i klagesak

Forvaltningsmyndigheten skal avvise saken dersom vilkårene for å behandle klagen ikke er oppfylt, jf. fvl. § 33 2. ledd. Selv om klageren har oversittet klagefristen, kan klagen tas under behandling såfremt parten eller hans fullmektig ikke kan lastes for å ha oversittet fristen eller for å ha drøyd med klage etterpå, eller det av særlige grunner er rimelig at klagen blir prøvd, jf. fvl. § 31. Ved vurderingen av om klagen bør tas opp til behandling, skal det også legges vekt på om endring av vedtaket kan medføre skade eller ulempe for andre. Klagen kan ikke tas under behandling som klagesak dersom det er gått mer enn ett år siden vedtaket ble truffet.

Den forvaltningsmyndighet som har truffet et enkeltvedtak skal “foreta de undersøkelser klagen gir grunnlag for”, jf. fvl § 33, 2. ledd. Dette kan f.eks. innebære at det er nødvendig å undersøke riktigheten av de opplysninger som fremkommer i klagen, at det er nødvendig med en befaring osv. Forvaltningsmyndigheten skal vurdere om klagen gir grunnlag for å endre eller oppheve eget vedtak. Hvis noen er “motpart” i saken skal vedkommende varsles om klagen og få anledning til å uttale seg.

Finner forvaltningsmyndigheten/underinstansen at klagen ikke gir grunnlag for å endre eller oppheve eget vedtak skal saken oversendes til klagemyndigheten, jf. fvl. § 33, 4. ledd. Ved oversendelsen til klagemyndighet skal underinstansen fremstille saken på en oversiktlig måte og tilrettelegge grunnlaget for klageinstansens overprøving. Kopi av sakens dokumenter skal vedlegges. Partene skal ha gjenpart av oversendelsesbrevet som underinstansen sender til klagemyndigheten.

10.11 Klageinstansens kompetanse

Etter fvl § 34, 2. ledd første punktum har klageinstansen kompetanse til å “prøve alle sider av saken”. Dette innebærer en *adgang* til å overprøve både rettsanvendelse, faktum og den skjønsmessige vurdering som underinstansen har foretatt. Videre kan klageinstansen prøve om underinstansen har fulgt saksbehandlingsreglene.

Klageinstansen er ikke bundet av de grunner parten anfører i klagen og kan derfor gå inn på forhold som ikke er påberopt. Klageinstansen er heller ikke bundet til den påstand som parten måtte ha lagt ned i klagen - eller til å holde seg til de deler av saken parten har påklaget. Etter fvl. § 34, 3. ledd er det likevel visse begrensninger i adgangen til å endre vedtaket til skade for parten. På den annen side har klageinstansen ikke *plikt* til å prøve alle sider av saken. Klageinstansen har bare plikt til å prøve et vedtak i den utstrekning det er påklaget. I § 34, 2. ledd andre punktum heter det at klageinstansen “skal vurdere de synspunkter som klageren kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av ham”.

Klageinstansen kan selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve vedtaket og sende saken tilbake til underinstansen for helt eller delvis ny behandling. Klageinstansens vedtak i klagesak kan ikke påklages, jf. fvl § 28, 3. ledd.

10.12 Omgjøring av vedtak uten klage

Forvaltningsmyndigheten har en begrenset adgang til å omgjøre eget vedtak når vedtaket ikke er påklaget, jf. fvl § 35. Denne adgangen gjelder uavhengig av om initiativet kommer fra en part eller fra forvaltningsorganet selv.

Etter fvl § 35, 1. ledd kan et forvaltningsorgan omgjøre eget vedtak når 1) endringen ikke er til skade for noen som vedtaket retter seg mot eller tilgodeser 2) underretning om vedtaket ikke er kommet frem til vedkommende 3) vedtaket må anses ugyldig. Reglene for omgjøring i § 35, 1. ledd gjelder både underinstans, klageinstans eller annet overordnet organ.

Fvl § 35, 3. ledd gir klageinstans og overordnet organ en noe mer vidtgående endringsrett enn førsteinstans. Det foreligger i disse tilfellene også en omgjøringsrett “til skade for den som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser”. En omgjøring etter dette punktet må være begrunnet i “hensynet til andre privatpersoner eller offentlige interesser”.

Det fremgår av § 35 siste ledd at ovennevnte bestemmelser må suppleres av bl.a. “almennelige forvaltningsrettslige regler”. Bestemmelsen gir en viss adgang til omgjøring av gyldige vedtak, selv om en omgjøring er til skade for noen vedtaket angår. Det siktes her til uskrevne regler som utviklet seg før vi fikk forvaltningslovens bestemmelser. Hovedsynspunktet vil være at avgjørelsen må bero på en *interesseavveining*.

Omgjøring av enkeltvedtak er et nytt enkeltvedtak som kan påklages. Beslutning om ikke å omgjøre et enkeltvedtak kan ikke påklages.

10.13 Utsatt iverksettelse av vedtak

Som hovedregel kan et enkeltvedtak gjennomføres eller iverksettes straks vedtaket er truffet. Etter fvl. § 42 kan imidlertid både underinstans, klageinstans eller annet overordnet organ på eget initiativ beslutte at vedtak ikke skal iverksettes før klagefristen er ute eller klage avgjort. Det kan være aktuelt dersom behandlingen av klagen får liten virkning dersom tiltaket gjennomføres, f.eks. vil en klage på tillatelse til hogst få liten virkning dersom hogsten er gjennomført før klagen er ferdigbehandlet. Det bør også sees hen til om det er sannsynlig at vedtaket kan bli endret. Dersom det ikke gis oppsettende virkning, kan tiltakshaver lovlig gjennomføre vedtaket på egen risiko.

Avgjørelse av krav om utsatt iverksettelse kan ikke påklages. Avslag på en anmodning skal likevel begrunnes.

11 Sjekkliste ved behandling av enkeltsaker

Dette rundskrivet omhandler forhold som er viktig å legg vekt på ved behandling av enkeltsaker. Nedenfor følger en mer skjematisk sjekkliste som bygger på de forhold som er omtalt i dette rundskrivet.

Forberedende behandling

- er søknaden fullstendig eller er det behov for å be søker innsende ytterligere dokumentasjon?
- når kan søknaden forventes ferdigbehandlet? Send foreløpig svar dersom en sak ikke kan behandles innen tre uker.

Saksbehandling

- er saken godt nok opplyst, eller er det behov for å belyse saken ytterligere?
- er det behov for å varsle andre enn parten, og eventuelt gi en frist for uttalelse?
- er det behov for å innhente uttalelse/opplysninger fra andre myndighetsorganer?
- foreligger det hjemmel for å innvilge dispensasjon?
- hvilke konsekvenser får en dispensasjon for verneverdier og verneformål?
- kan saken skape presedens?
- er de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven kap. 2 vurdert, jf. naturmangfoldloven § 7?

Vedtaket

- fremgår det av vedtaket hvilken hjemmel som er benyttet?
- er vedtaket tilstrekkelig begrunnet?
- fremgår det av vedtaket hvilke virkninger vedtaket har for verneverdier og verneformål, og eventuelt hvilken vekt det er lagt på dette?
- er det aktuelt å sette vilkår til et begunstigende vedtak som kan begrense eventuelle skadevirkninger?
- er det i vedtaket opplyst om klagerett, klageinstans, klagefrist og fremgangsmåte ved klage?
- er det i vedtaket opplyst om retten til innsyn i sakens dokumenter?
- dersom saken gjelder flere parter og gjennomføring av tiltaket før eventuell klagebehandling medfører skade for den andre parten – er det opplyst om adgang til å be om utsatt iverksettelse av vedtaket?
- er det i vedtaket opplyst om at det også kan være nødvendig å innhente tillatelse til tiltaket fra andre myndigheter?

- bør det sendes kopi til andre aktuelle myndigheter og andre enn parten?
- er det sendt kopi til Direktoratet for naturforvaltning?

Klagebehandling

- oppfyller klagen vilkårene for klage (er avgjørelsen det er klaget på et enkeltvedtak, foreligger klagerett, er klagefrist oppfylt, oppfyller klagen formkravene)?
- er klagens anførsler vurdert?
- fremgår det av vedtaket hvordan forvaltningsmyndigheten har vurdert klagens anførsler?
- er det hensiktsmessig at det foreligger en samlet redegjørelse for tidligere saksgang i oversendelse til klageinstansen?
- er alle sakens dokumenter oversendt klageinstansen?