

HØRINGSNOTAT

Forslag om å innføre hjemmel som gir fylkesmannen adgang til å pålegge kommunene fortløpende oversendelse av sine avgjørelser innen en eller flere sakstyper etter lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova) og lov 28. november 2003 nr. 98 om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven) mv.

Landbruks- og matdepartementet, 15. september 2008

HØRINGSNOTAT

Forslag om å innføre hjemmel til å pålegge kommunene fortløpende oversendelse av sine avgjørelser innen en eller flere sakstyper etter jordloven og konsesjonsloven

1 Innledning og oversikt over forslaget	3
2 Bakgrunn for lovforslaget.....	3
2.1 Nasjonale hensyn etter jordloven og konsesjonsloven og de viktigste virkemidlene.....	3
2.2 Forholdet mellom stat og kommune	4
2.3 Avgjørelsesmyndighet etter landbrukslovgivningen	5
2.4 Gjeldende rapporteringssystem	5
2.5 Kommunenes praktisering og generell utvikling i saker etter jordloven og konsesjonsloven	5
3 Gjeldende rett	6
3.1 Statlige organers mulighet til å omgjøre kommunale vedtak etter jordloven og konsesjonsloven	6
3.2 Statlige organers mulighet til å pålegge fortløpende rapportering av kommunale vedtak.....	7
4 Behovet for endringer.....	8
5 Nærmere om forslaget.....	9
6 Administrative og økonomiske konsekvenser	11
7 Forslag til lovendring.....	11

1 INNLEDNING OG OVERSIKT OVER FORSLAGET

Landbruks- og matdepartementet legger med dette fram forslag om å innføre hjemmel som gir fylkesmannen adgang til å pålegge kommunene å oversende fortløpende utskrift av sine avgjørelser innen en eller flere sakstyper etter lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova) og lov 28. november 2003 nr. 98 om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven). Hjemmelen er foreslått inntatt i jordloven § 3 og forutsettes benyttet der fylkesmannen ser et behov for å følge med på kommunenes praktisering av regelverket. En slik hjemmel vil gi fylkesmennene bedre mulighet til å overprøve vedtak hvor kommunene ikke har ivaretatt de hensyn som ligger bak regelverk og nasjonale retningslinjer på området på en tilstrekkelig god måte, samt til å målrette informasjon og opplæring bedre.

En undersøkelse foretatt av Statens landbruksforvaltning samt erfaring fra kontakt med fylkesmannen og kommuner, viser at flere kommuner ikke følger regelverk og nasjonale retningslinjer som gis av Landbruks- og matdepartementet i forbindelse med behandling av flere sakstyper etter jordloven og konsesjonsloven. Følgen av dette er at hensynene bak regelverket og nasjonale målsetninger settes til side. Dette gjelder også viktige rettsikkerhetslement, som likhetsprinsippet og hensynet til forutberegnelighet.

2 BAKGRUNN FOR LOVFORSLAGET

2.1 Nasjonale hensyn etter jordloven og konsesjonsloven og de viktigste virkemidlene

Jordloven og konsesjonsloven regulerer viktige nasjonale områder. Regelverket skal ivareta en rekke hensyn, herunder hensynet til jordvern og kulturlandskap, bosetting, en kostnadseffektiv bruksstruktur og en forsvarlig prisutvikling på landbrukseiendommer. De ovennevnte hensyn er også blant de hensyn som ligger til grunn for de betydelige årlige overføringene som skjer gjennom jordbruksavtalen.

I følge jordloven § 9 er det forbudt å disponere dyrket og dyrkbar jord til andre formål enn jordbruksproduksjon. Videre har jordloven § 12 et generelt forbud mot deling av landbrukseiendommer. Bestemmelsene er begrunnet i bl.a. hensynet til jordvern og kulturlandskap, samt hensynet til en kostnadseffektiv bruksstruktur.

Etter konsesjonsloven § 9 skal det bl.a. særlig legges vekt på om den avtalte prisen tilgodeser en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling ved avgjørelsen av konsesjonssøknader. Landbruks- og matdepartementet har utarbeidet retningslinjer for prisvurderingen i rundskriv M-3/2002. Hensynene bak priskontrollen er bl.a. å sikre aktive utøvere til landbruksnæringen og legge til rette for at bøndene får inntektsmuligheter som gir stabile arbeidsplasser i landbruket.

Regjeringen ønsker å sikre et levende og bærekraftig landbruk, og mener at de hensyn som ligger til grunn for regelverket er viktige. I følge Soria Moria-erklæringen er norsk matjord en begrenset ressurs som det er et nasjonalt ansvar å ta vare på, og regjeringen arbeider bl.a. for at den årlige omdisponering av de mest verdifulle jordressursene skal halveres innen 2010. En

aktiv jordvernpolitikk er dessuten en viktig del av regjeringens miljøpolitikk, jf. St. meld. nr. 26 (2006-2007) "Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand" hvor det bl.a. er uttalt at: *"Sikring av verdifulle jordbruksarealer og kulturlandskap er høgst politisk prioritert og viktige element i den nasjonale miljøpolitikken."*

Og videre:

"Det er fortsatt nødvendig med stor oppmerksomhet både nasjonalt og lokalt dersom vi skal nå målet om å halvere avgangen av de mest verdifulle landbruksressursene innen 2010."

Ønsket om å sikre jordressursene er også vektlagt av flertallet i næringskomiteen, bl.a. i Innst. S. nr. 320 (2007-2008) der det er vist til matvaresituasjonen internasjonalt med økende matvarepriser, matmangel og sosial uro. Flertallet uttaler bl.a.:

"Dette bygger under verdien av den viktige rolla av å ha ein matproduksjon i landet, både for å sikre egne innbyggjarar, men og i eit solidarisk perspektiv med andre land. Det må være eit sterk fokus på å ivareta, auke og vidareutvikle den nasjonale matproduksjonen."

I følge Soria Moria-erklæringen vil regjeringen videre arbeide for å opprettholde et landbruk med variert bruksstruktur over hele landet og et åpent kulturlandskap, samt sikre utøverne i landbruket en inntektsutvikling på linje med andre grupper.

For å understreke at vern om de hensyn som ligger til grunn for landbrukslovgivningen har høy politisk prioritet har regjeringen iverksatt en rekke tiltak knyttet til praktiseringen av dette regelverket. Bl.a. ble det i februar 2006 sendt ut et felles brev til alle landets kommuner fra landbruks- og matministeren og miljøvernministeren, hvor det ble informert om at regjeringen forventet en strengere praksis i saker som gjelder jordvern. Dette gjaldt både plansaker etter plan- og bygningsloven og saker etter jordloven. Samtidig fikk Statens landbruksforvaltning innsigelsesrett mot kommunale arealplaner etter plan- og bygningsloven i saker der fylkeslandbruksstyret ikke følger opp fylkesmannens innstilling om innsigelse. Videre nedsatte regjeringen våren 2007 en gruppe som skulle vurdere behovet for nye virkemidler innen jordvern. I rapporten "Klimaskifte for jordvernet" gir gruppen en grundig vurdering av utfordringer knyttet til dagens jordvernpolitikk og virkemidler.

Hensynet til gode driftsmessige løsninger i landbruket og gode inntektsmuligheter for bøndene, samt hensynet til jordvern og kulturlandskap er grunnleggende forutsetninger for å kunne opprettholde et bærekraftig landbruk, og må anses for å være tunge nasjonale hensyn. I den grad kommunene ikke anvender regelverket riktig eller følger opp nasjonale retningslinjer svekkes de hensyn som ligger til grunn for regelverket, samt viktige rettssikkerhetsselement som likhets – og forutberegnelighetsprinsippet. Samtidig svekkes de hensyn og målsetninger som ligger til grunn for de økonomiske overføringene til landbruksnæringen.

2.2 Forholdet mellom stat og kommune

Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) innebar flere endringer av den statlige styringen av kommunesektoren. Kommunene skulle, i henhold til den nye kommuneloven, ha en større grad av uavhengighet. Den automatiske legalitetskontrollen av kommunestyrets vedtak som hadde vært praktisert av fylkesmannen siden 1954, ble erstattet med lovlighetsklage og godkjenningsordningen ble opphevet.

Det utøves imidlertid fremdeles statlig kontroll, tilsyn og styring med kommunene. Statlige organer utøver kontroll med kommunene gjennom overprøving av kommunale vedtak etter klage eller eget tiltak med hjemmel i forvaltningsloven §§ 28 og 35, samt legalitetskontroll

etter kommuneloven § 59. Kommuneloven har dessuten generelle regler om hvordan tilsyn skal føres, og særlovgivningen spesifiserer nærmere på hvilke områder det kan føres tilsyn. Statlige styringsvirkemidler kan være å begrense kommunenes handlingsrom ved å pålegge kommunene oppgaver i lov, utarbeide retningslinjer knyttet til det regelverket kommunene skal forvalte, kommunedialog og rapportering gjennom KOSTRA.

Fylkesmannen har ansvar for at statlig regelverk og politikk blir fulgt opp, men har ingen generell instruksjonsmyndighet overfor kommunene. Bakgrunnen for at de fleste oppgavene etter landbrukslovgivningen ble overført til kommunene i 2004 var et ønske om å styrke lokaldemokratiet. Kommunene fikk ved dette ansvar for flere områder med viktige nasjonale interesser innen landbruket. Samtidig ble det lagt til grunn at forholdet mellom stat og kommune i størst mulig grad skulle styres gjennom dialog og informasjon og i liten grad gjennom mer direkte kontroll.

Hensynet til det kommunale selvstyret og prinsippet om rammestyring i sin alminnelighet må veie tungt. Sterke nasjonale hensyn må foreligge dersom staten skal styre kommunene gjennom regler. Etter departementets oppfatning er de nasjonale hensyn som ligger til grunn for jordloven og konsesjonsloven, samt hensynet til borgernes rettssikkerhet slike sterke hensyn.

2.3 Avgjørelsesmyndighet etter landbrukslovgivningen

Kommunene har i en årrekke hatt avgjørelsesmyndighet på flere områder innen landbrukslovgivningen. Ved vedtak om overføring av myndighet av 8. desember 2003 nr. 1479 med ikrafttredelse 1. januar 2004, fikk kommunene avgjørelsesmyndighet i nærmest alle saker etter landbrukslovgivningen, herunder jordloven og konsesjonsloven. Fylkeslandbruksstyret er klageinstans i de fleste saker, men noen få saker kan påklages til fylkesmannen.

2.4 Gjeldende rapporteringssystem

Den viktigste kilden til informasjon om praksis skjer gjennom KOSTRA (KOMMUNE-STAT-RAPPORTERING) som er et nasjonalt informasjonssystem for innrapportering og publisering av styringsinformasjon fra kommunene til staten. Innrapporteringen skjer ved begynnelsen av påfølgende år, og omfatter tall basert på enkeltavgjørelser i kommunene på aggregert nivå. KOSTRA gir derfor ikke den tilstrekkelige informasjonen på enkeltsaksnivå som kan gi grunnlag for å følge opp praksis i den enkelte kommune.

2.5 Kommunenes praktisering og generell utvikling i saker etter jordloven og konsesjonsloven

Departementet har grunn til å tro at en del kommuner har en praksis i saker etter jordloven og konsesjonsloven som er i strid med regelverk og nasjonale retningslinjer. Dette fører til en utvikling av ulik praksis i kommunene som ikke alltid er saklig begrunnet. Nasjonale hensyn og hensynet til rettssikkerhet står derfor i fare for å bli satt til side i enkelte kommuner.

I løpet av de siste 50 årene har cirka 1 million dekar dyrket eller dyrkbar jord blitt omdisponert, og de siste årene er det rapportert en årlig omdisponering på mellom 15 000 og 20 000 dekar. Dette gjelder saker både etter plan- og bygningsloven og etter jordloven. Tidlig på 1990-tallet ble det rapportert et større omdisponert areal etter jordloven enn etter plan- og bygningsloven. Etter år 2002 har dette endret seg ved at det rapporterte arealet nå er størst etter plan- og bygningsloven. Disse tallene gir stor grunn til bekymring, tatt i betraktning at bare 3 % av arealene Norge er dyrket mark, og at bare 1/3 av dette egner seg som matjord. Det haster med å få snudd denne utviklingen, jf. regjeringens målsetting om at den årlige omdisponeringen av de mest verdifulle jordressursene skal halveres innen 2010.

Departementet har sett nærmere på KOSTRA-tallene for delingssaker i perioden f.o.m. 2005 t.o.m. 2007. En gjennomgang av tallene for samtlige kommuner i tre tilfeldig utvalgte fylker, viser at flere kommuner har innvilget 100 % av alle delingssøknadene i ett eller flere år. Noen kommuner har en innvilgelsesprosent på 100 % i hele perioden. Det er ut fra KOSTRA ikke mulig å gå ned på enkeltsaksnivå og undersøke hver sak, men tallene gir en indikasjon på at enkelte kommuner fører en praksis i strid med regelverket og de nasjonale målsetningene på området.

I 2006 utførte Statens landbruksforvaltning en undersøkelse om priskontrollen på oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet. Formålet med undersøkelsen var å foreta en evaluering av kommunenes praksis med hensyn til behandlingen av prisspørsmålet i konsesjonssaker som gjelder eiendom som skal nyttes til landbruksformål. Halvparten av landets fylker ble valgt ut på skjønnsmessig grunnlag. Statistisk sentralbyrå bistod deretter Statens landbruksforvaltning med å velge ut kommuner i de aktuelle fylkene på tilfeldig grunnlag. Med bakgrunn i tall fra KOSTRA for 2005, ble disse kommunene supplert slik at totalt 20 % av alle konsesjonssøknadene i 2005 ble hentet inn. I tillegg til de sentralt utvalgte kommunene, kunne fylkesmannen i de aktuelle fylkene, hvis ønskelig, velge ut ytterligere 1-2 kommuner. Fylkesmannen gjennomgikk alle konsesjonssaker i de utvalgte kommunene, bl.a. for å vurdere om administrasjonen fulgte retningslinjene for prisvurdering, jf. rundskriv M 3/2002. Resultatet viste at fylkesmannen vurderer det slik at prisvurderingen er innenfor retningslinjene i ca 85 % av sakene.

I flertallsregjeringens statusrapport "Soria Moria-erklæringen – to år etter" omtales denne undersøkelsen og det uttales følgende om resultatet:

"Kartleggingen danner grunnlag for tiltak for å gjøre virkemidlene mer effektive."

3 GJELDENDE RETT

3.1 Statlige organers mulighet til å omgjøre kommunale vedtak etter landbrukslovgivningen

Lovlighetskontroll

I følge kommuneloven § 59 nr. 5 kan "Departementet ... på eget initiativ ta en avgjørelse opp til lovlighetskontroll". Når det gjelder kommunale avgjørelser, er kontrollmyndigheten delegert videre til fylkesmennene. Bestemmelsen må forstås slik at kontrollmyndigheten er begrenset til enkeltsaker, og ikke kan brukes som hjemmel for å pålegge fortløpende rapporteringsplikt.

Klagebehandling og omgjøring etter forvaltningsloven

Hovedreglene om omgjøring etter klage finnes i forvaltningsloven § 28. Klage forutsetter at parten er misfornøyd med vedtaket. Vedtak i favør av parten blir derfor normalt ikke påklaget.

Etter forvaltningsloven § 35 første ledd kan klageinstansen eller annet overordnet organ omgjøre underordnet organs vedtak etter eget tiltak. Fylkesmannen og fylkeslandbruksstyret har omgjøringskompetanse i egenskap av å være klageinstans. Fylkesmannens kompetanse som klageinstans er begrenset til enkelte sakstyper. I praksis innebærer dette at kompetansen til å omgjøre kommunale vedtak etter eget tiltak, hovedsaklig ligger til fylkeslandbruksstyret. Fylkeslandbruksstyrets omgjøringskompetanse forutsetter imidlertid at fylkesmannen har fulgt med på kommunenes praksis og forberedt sakene til behandling i fylkeslandbruksstyret.

Omgjøring etter eget tiltak kan skje dersom endringen ikke er til skade for noen som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser, dersom underretting om vedtaket ikke er kommet fram til vedkommende eller dersom vedtaket er ugyldig.

Dersom hensynet til andre privatpersoner eller offentlige interesser tilsier det, kan klageinstansen dessuten innen visse frister omgjøre etter forvaltningsloven § 35 tredje ledd til skade for den som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser selv om vilkårene etter første ledd ikke foreligger. Med offentlige interesser menes ulike offentlige hensyn og målsetninger i sin alminnelighet, herunder bl.a. hensynet til borgernes rettssikkerhet og behovet for å hindre en uheldig praksis som kan få negative følger for landbruket. Begrunnelsen bak bestemmelsen er nettopp knyttet til forvaltningens behov for å kunne gripe inne å korrigere en uheldig praksis.

Det vises til Ot.prp. nr. 38 (1964-1965) hvor det er uttalt følgende:

”Forvaltningen har en helt alminnelig interesse i at lovene praktiseres på en rimelig måte, og at det ikke oppstår for store lokale variasjoner i den måte lovene praktiseres på.”

En forutsetning for å ha mulighet til å omgjøre etter forvaltningsloven § 35 tredje ledd er at overordnet organ får kunnskap om underordnet organs vedtak slik at det er mulighet for å behandle saken innen lovens frister.

3.2 Statlige organers mulighet til å pålegge fortløpende rapportering av kommunale vedtak

Pålegg om rapporteringsplikt med hjemmel i opplysningsplikten i kommuneloven § 59 nr. 6

I følge kommuneloven § 59 nr. 6 kan departementet kreve at kommunene gir opplysninger ”om enkeltsaker”. Myndigheten er delegert videre til fylkesmennene. Bestemmelsen må forstås slik at opplysningsplikten er begrenset til enkeltsaker, og kan ikke brukes som hjemmel for å pålegge fortløpende rapporteringsplikt.

Pålegg om rapportering med hjemmel i omgjøringskompetansen

Fylkesmannen eller fylkeslandbruksstyret har ingen alminnelig instruksjonsmyndighet ovenfor kommunene. Spørsmålet blir derfor i hvilken grad omgjøringskompetansen etter forvaltningsloven § 35 omfatter instruksjonsmyndighet, herunder myndighet til å pålegge kommunene fortløpende å sende inn utskrift av sine avgjørelser på ett eller flere saksområder.

Justisdepartementets lovavdeling har (i sak 92/2846) lagt til grunn at fylkesmannen kan pålegge kommunen fortløpende å oversende utskrifter av dispensasjonsvedtak etter lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselsloven) § 6, i den grad fylkesmannen har klare holdepunkter for at kommunens dispensasjonspraksis er ulovlig og kommunen ikke retter seg etter anmodninger om praksisendring. Etter departementets oppfatning må lovavdelingens uttalelse kunne anvendes tilsvarende på saker etter landbrukslovgivningen. Avgjørelsen må videre tolkes antitetisk, slik at forvaltningsloven § 35 ikke gir hjemmel for å pålegge fortløpende rapporteringsplikt i de tilfeller det ikke foreligger klare holdepunkter for feil praktisering av regelverket. Forvaltningsloven § 35 som hjemmel for rapporteringsplikt får dermed et begrenset anvendelsesområde.

Bestemmelse i særlov som mulig hjemmel til å pålegge rapporteringsplikt

I følge jordloven § 3 første ledd tredje punktum kan departementet gi kommunen myndighet til å ”gi fråsegn og ta avgjørelser i visse saker”. Videre kan departementet ”gi nærare føresegner om handsaming av statlege landbrukssaker”, jf. andre punktum.

Ut fra hensynet til det kommunale selvstyre og det faktum at fylkesmannen ikke har alminnelig instruksjonsmyndighet overfor kommunene, mener departementet at det må foreligge en klar hjemmel dersom fylkesmannen skal kunne pålegge kommunene fortløpende rapporteringsplikt. Departementet tolker jordloven § 3 slik at den ikke gir hjemmel til å pålegge rapporteringsplikt.

4 BEHOVET FOR ENDRINGER

Etter det Landbruks- og matdepartementet kjenner til, har flere kommuner en praksis i strid med regelverk og nasjonale retningslinjer ved behandling av saker etter jordloven og konsesjonsloven. Dette regelverket bygger på tunge nasjonale hensyn som står i fare for å bli satt til side til fordel for hensynet til det kommunale selvstyre. Samtidig svekkes grunnleggende rettssikkerhetselement som likhets- og forutberegnelighetsprinsippet, samt muligheten for å nå viktige nasjonale målsetninger på området. Departementet er dessuten kjent med at kvaliteten på kommunale vedtak varierer i stor grad, og i flere tilfeller er minstekravene i forvaltningsloven, som er ment å representere en rettsikkerhetsgaranti for borgerne, ikke oppfylt. Dette gjelder særlig i forhold til forvaltningslovens krav til begrunnelse. Det vises i denne sammenheng også til Sivilombudsmannens årsmelding for 2007 Dok. nr. 4 (2007-2008) s. 32 hvor det er påpekt at mange kommuner trenger å øke sin kompetanse når det gjelder saksbehandling. Innføring av hjemmel til å pålegge kommunene rapporteringsplikt vil trolig oppfordre kommunene til å bedre kvaliteten på sine vedtak.

En videreføring av den praksis en del kommuner utøver i dag, kan i henhold til de utviklingstrekkene som er beskrevet ovenfor, bl.a. i forhold til prisutvikling på landbrukseiendommer og omdisponering av dyrket og dyrkbar jord, føre til omfattende samfunnsmessige konsekvenser. Det er også en risiko for at en slik kommunal praksis svekker mål som er sentrale for de økonomiske overføringene i landbruket. En slik utvikling innebærer at landbruket blir mindre bærekraftig og levedyktig, noe som igjen får store konsekvenser for sysselsettingen og bosettingen i distriktene. Kulturlandskapet vil gro igjen, og de verdifulle jordressursene vil gradvis bli borte.

Departementet mener at eksisterende lovverk eller rapporteringssystem ikke gir tilstrekkelig gode verktøy til fortløpende å følge med på kommunenes behandling av saker etter jordloven

og konsesjonsloven og derved få korrigert en eventuell praksis i strid med regelverk og nasjonale retningslinjer.

Fylkesmannen og fylkeslandbruksstyret har, som allerede nevnt i kapittel II, adgang til å omgjøre kommunale vedtak etter eget tiltak med hjemmel i forvaltningsloven § 35. Det er fylkesmannen som har ansvar for saksforberedelsen, og omgjøring forutsetter at fylkesmannen på en effektiv måte kan tilegne seg kunnskap om hvilke saker som er til behandling i kommunene til enhver tid. Gjeldende regelverk gir ikke fylkesmannen et egnet verktøy for å kunne tilegne seg denne kunnskapen, og det er ofte vilkårlig hvilke saker fylkesmannen blir kjent med innen fristene. **Tall innhentet fra fylkesmennene viser at bare 14 delingssaker og 8 konsesjonssaker ble overprøvd med hjemmel i forvaltningsloven § 35 i 2007.** Det må legges til grunn at flere avgjørelser ville blitt overprøvd og omgjort dersom fylkesmennene hadde hatt bedre muligheter til å følge med på kommunenes praktisering av regelverket.

5 NÆRMERE OM FORSLAGET

Departementet foreslår å innføre en hjemmel som gir fylkesmannen adgang til å pålegge kommunene fortløpende å sende utskrift av sine avgjørelser i en eller flere sakstyper etter jordloven og konsesjonsloven. En slik lovendring vil gi fylkesmannen mulighet til å følge med på kommunenes praksis, og er en forutsetning for at statlige myndigheter skal ha mulighet til å omgjøre enkeltvedtak og derved få korrigert en praksis utenfor regelverk eller nasjonale retningslinjer på området. Dette kan gjelde både vedtak som er ugyldige og kan omgjøres med hjemmel i forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c, og vedtak som omgjøres etter bestemmelsens tredje ledd fordi hensynet til "offentlige interesser" tilsier det. Rapportering vil også gi kunnskap om praksis som kan gi grunnlag for bedre og mer målrettet informasjon overfor de kommunene som trenger det.

Vi bemerker at jordverngruppen som er nevnt under kapittel 2.1 har lagt til grunn at den kommunale regelanvendelsen ofte er i uoverensstemmelse med lovens intensjoner og nasjonale retningslinjer i delings- og omdisponeringssaker. Gruppen foreslår, som et egnet virkemiddel for å ivareta jordvernet, at det etableres en hjemmel for å pålegge kommunene fortløpende å sende informasjon til fylkesmannen i disse sakene. Jordverngruppen foreslår videre at det etableres en hjemmel for fylkesmannen til å føre tilsyn med kommunenes arbeid etter landbruksforvaltningen. Det vises til rapporten fra jordverngruppen "Klimaskifte for jordvernet" punkt 5.5.4 og 5.5.5.

Departementet har dessuten merket seg at det i plandelen til ny plan- og bygningslov § 19-4 er foreslått en bestemmelse som gir Kongen adgang til å "*legge myndigheten til å gi dispensasjon fra bestemte planer, eller for bestemte typer tiltak, midlertidig til regionalt eller statlig organ*" på nærmere bestemte vilkår. Forslaget har sin bakgrunn i behovet for å sikre oppfølging av viktige nasjonale og regionale hensyn knyttet til strandsonen og fjellområder.

En lignende bestemmelse kan være en alternativ løsning på ett eller flere områder innen landbrukslovgivningen, men departementet har ikke gått nærmere inn på denne vurderingen på det nåværende tidspunktet. Departementet mener at forslaget om rapporteringsplikt fremstår som en mindre inngripende løsning for kommunene. En rapporteringsplikt er målrettet i forhold til at kommunene fortsatt skal ha reell avgjørelsesmyndighet i første

instans, samtidig som plikten er godt egnet til å gi fylkesmannen det nødvendige verktøy for å utøve kontroll med kommunene ved behov.

Det kan oppstå motsetninger mellom statlige og kommunale interesser. Det er imidlertid et klart utgangspunkt at kommunene skal anvende regelverket riktig og rette seg etter nasjonale retningslinjer, og dette byr vanligvis ikke på problemer. Dersom kommunene ikke gjør det, er det ikke urimelig at staten setter inn tiltak som gjør det mulig å følge med på og å korrigere praksis. Det er også nødvendig å ha virkemidler som gjør staten i stand til å finne ut om praksis er i strid med nasjonal politikk. Departementet kan ikke se at et virkemiddel som foreslått brukt i samsvar med forutsetningene, skulle gå ut over hensynet til det kommunale selvstyre eller ellers få særlige følger forholdet mellom stat og kommune.

Plassering av regelen

Departementet mener bestemmelsen bør plasseres i jordloven § 3 første ledd nytt fjerde punktum. Vedtak av 8. desember 2003 om overføring av vedtakskompetanse til kommunene i første instans har sitt rettslige grunnlag i bl.a. § 3 første ledd. Etter departementets oppfatning er det naturlig å se fylkesmannens adgang til å pålegge fortløpende rapporteringsplikt i sammenheng med den særlige hjemmelen i tredje punktum, samt adgangen til å gi forskrifter om saksbehandlingen i annet punktum. Plassering av bestemmelsen i § 3 nytt fjerde punktum fremstår derfor som naturlig og hensiktsmessig.

Hvem kan gi pålegg om rapportering?

Omgjøring av underordnede organs vedtak forutsetter omfattende saksbehandling, herunder kunnskap om kommunal praksis. Fylkesmannen har mest kontakt med kommunene og er nærmest til å følge med på praksis. Videre er fylkesmannen best egnet til å foreta rettslige vurderinger. I tillegg til egne klagesaker, forbereder også fylkesmannen de saker som skal fremmes for fylkeslandbruksstyret. Etter departementets oppfatning fremstår det som mest hensiktsmessig at kompetansen til å gi pålegg legges til fylkesmannen.

Forutsetninger for å pålegge rapportering

Hjemmelen er forutsatt brukt i de tilfeller fylkesmannen ser et behov for å føre kontroll med kommunenes praktisering av regelverket. Departementet er opptatt av at fylkesmannens muligheter til å gi pålegg om rapportering skal bli så reell som mulig, og viser til at opprettholdelse av grunnleggende rettssikkerhetselement, samt muligheten for å nå viktige nasjonale målsetninger forutsetter at fylkesmannen gis et effektivt verktøy i denne sammenheng. Det er på det rene at det må foreligge et behov for å gi pålegg, men terskelen for når hjemmelen kan tas i bruk må heller ikke være for høy. Det må være tilstrekkelig at fylkesmannen har opplysninger som kan tilsa at praksis er feil. Rapportering i KOSTRA, styringsdialog og kontakt med kommuner og publikum kan gi en indikasjon på at fylkesmannen bør se nærmere på kommunenes behandling av enkelte sakstyper. En høyere terskel forutsetter forutgående undersøkelser fra fylkesmannens side, noe som i seg selv reiser rettslige og praktiske problemstillinger.

Departementet kan ikke se at det er nødvendig å konkretisere i lovens ordlyd hvilke forhold som skal gi fylkesmannen rett til å gi pålegg om oversendelse. Regelen bør formuleres som en "kan – regel", hvor vurderingen av om det foreligger forhold som tilsier at det pålegges rapporteringsplikt blir en del av "kan – skjønnet". Nærmere retningslinjer knyttet til denne vurderingen bør formuleres i forarbeidene.

Det legges for øvrig til grunn at rapportering skal pålegges som en midlertidig løsning, og opphøre når behovet ikke lenger er til stede.

Hvilke sakstyper kan fylkesmannen kreve oversendt?

Kommunenes manglende oppfølging av nasjonale retningslinjer eller feil anvendelse av regelverket er hovedsakelig knyttet til saker etter konsesjonsloven og jordloven, og departementet foreslår derfor at regelens anvendelsesområde begrenses til saker etter dette regelverket.

6 ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Forslaget kan føre til økt ressursbruk på kommunalt og statlig nivå. Hvis rapporteringsplikten tas i bruk, må fylkesmannen gi selve pålegget om rapporteringsplikt, samt etablere et system som gjør det mulig fortløpende å kontrollere de avgjørelsene som blir sendt inn. Videre må kommunene etablere et system som sørger for at de avgjørelsene fylkesmannen ønsker å se nærmere på blir fortløpende oversendt i samsvar med pålegget. Fylkesmannen bør i samråd med kommunene bli enige om hvordan rapporteringsplikten skal gjennomføres i praksis. Berørte parter oppfordres særlig til å komme med innspill til dette i høringsrunden.

Det er ikke mulig å tallfeste de nøyaktige virkningene i forkant, fordi ulike forhold vil ha innvirkning på kostnadsnivået, herunder hvor mange kommuner fylkesmannen velger å pålegge rapporteringsplikt, samt hvor mange saker de utvalgte kommunene har til behandling. Departementet ber om at fylkesmennene og kommunesektoren i tilknytning til høringen vurderer dette spørsmålet særskilt.

Fylkesmannen har ansvar for at statlig regelverk og politikk blir fulgt opp. Dagens kontroll utøves gjennom KOSTRA-systemet, samt ulike former for kommunedialog og informasjon og er svært ressurskrevende for både fylkesmannen og kommunene. Fylkesmannen får gjennom lovendringen en mer effektiv måte å følge opp sitt ansvar på. Fylkesmannen må fremdeles bruke ressurser på KOSTRA og styringsdialog med kommunene, men den delen av dialogen som tar sikte på å skaffe fylkesmannen oversikt over kommunenes praktisering av regelverket faller for en stor del bort. Når forslaget sees på bakgrunn av ressursbruken knyttet til dagens system, samt de besparelser endringen vil medføre i denne forbindelse mener departementet at det er nærliggende å tro at den totale ressursbruken ikke vil øke vesentlig.

7 FORSLAG TIL LOVENDRING

Lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova) § 3 første ledd nytt fjerde punktum skal lyde:

”Fylkesmannen kan pålegge kommunane fortløpende å sende utskrift av alle avgjerder i ei eller fleire saker etter denne lova eller lov 28. november 2003 nr. 98 om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven) mv.”