

2010/16412-13

36.16

Sivilombudsmann Arne Fliflet

Fiskeridirektoratet 40
Havbruksavdelingen
Postboks 185 Sentrum
5804 BERGEN

Oslo, 24. oktober 2001

Vår sak
2000-1589B-1kbn
KBN-thc

Deres referanse

Naturvern



282/00

15

KLAGE FRA NORGES NATURVERNFORBUND OVER SAKSBEHANDLINGEN I FORBINDELSE MED ETABLERING AV SETTEFISKANLEGG VED SANDHOLMEN, GISUNDET I LENVIK KOMMUNE

Jeg viser til tidligere korrespondanse, sist Fiskeridirektoratets brev 13. desember 2000.

Norges Naturvernforbund har anmodet om min vurdering av Fiskeridirektoratets vedtak 15. mars 2000, der forbundets klage over tillatelse gitt 17. desember 1999 av Fiskeridirektoratet, Region Troms (heretter regionkontoret) til oppdrettsanlegg ved Sandholmen i Lenvik kommune ble avvist fordi klagen var for sent fremsatt.

Jeg har kommet til at Fiskeridirektoratet bør se på spørsmålet om oppreisning for oversittelse av klagefristen på nytt og vurdere praksis i forhold til lignende fremtidige saker. En nærmere redegjørelse for sakens bakgrunn og mitt syn på saken følger nedenfor.

Sakens bakgrunn

Senja Sjøfarm AS ble i regionkontorets vedtak 17. desember 1999 gitt tillatelse til å etablere oppdrettsanlegg ved Sandholmen i Lenvik kommune. Vedtaket ble påklaget av Norges Naturvernforbund i brev 31. januar 2000 vedlagt brev 27. januar 2000 fra Naturvernforbundet i Lenvik. Klagen ble avvist av regionkontoret i avgjørelse 2. februar 2000 under henvisning til at klagen var for sent fremsatt. Naturvernforbundet påklaget avvisningen i brev 24. februar 2000 vedlagt lokallagets brev 23. februar 2000. Fiskeridirektoratet opprettholdt avvisningen i vedtak 15. mars 2000.

Norges Naturvernforbund brakte saken inn for ombudsmannen i brev 26. september 2000 vedlagt brev 13. september 2000 fra Naturvernforbundet i Lenvik. I klagen ble det anmodet om at ombudsmannen vurderte behandlingen av konsesjonssaken i Lenvik kommune, regionkontorets standpunkt til hvilke rettigheter Norges Naturvernforbund hadde i saken og Fiskeridirektoratets vedtak 15. mars 2000 hvor forbundets klage ble endelig avvist.

Det ble besluttet å undersøke saken nærmere, og klagen ble forelagt Fiskeridirektoratet ved brev herfra 29. november 2000. Fra foreleggelsen siteres:

«Naturvernforbundet fikk 10. januar 2000 oversendt kopi av s. 1 og s. 3 av vedtaket og her fremgår bl.a. på s. 3:

«Vedtaket kan påklages av sakens parter eller andre med rettslig klageinteresser innen 3 uker fra det tidspunktet underretningen om avgjørelse er kommet fram til vedkommende part, se om dette i vedlagte (./.) orientering.»

I sitt avvisningsvedtak 2. februar 2000 uttaler Fiskeridirektoratet, region Troms bl.a.:

«Norges Naturvernforbund sentralt er å anse som part i saken med rettslig klageinteresse sett fra vårt synspunkt med de rettigheter og plikter dette medfører i henhold til Fvl.

Vedtaket om at en godkjente lokaliseringen ved Sandholmen ble gitt den 17.12.1999. Norges Naturvernforbund klager nesten halvannen måned seinere. I forhold til § 29 i Fvl. løper fristen for klage på 3 uker fra det tidspunkt som en må forvente seg at en part får underretning om et vedtak. Når det gjelder parter med rettslig klageinteresse så er denne fristen sagt å være fra det tidspunkt "vedkommende burde ha skaffet seg kjennskap til vedtaket".

Det kan her synes som om region Troms bruker begrepene «part» og «annen med rettslig klageinteresse» om hverandre. Naturvernforbundet i Lenvik har også forstått det slik på tidligere telefonsamtaler med regionskontoret at tre ukers fristen løp fra det tidspunkt underretningen kom frem. Når det videre på tillatelsen 17. desember 1999 heter at «Vedtaket kan påklages av sakens parter eller andre med rettslig klageinteresse innen 3 uker fra det tidspunkt underretningen om avgjørelsen er kommet frem til vedkommende part», er det forståelig at det kan oppstå uklarhet rundt spørsmålet om klagefristens beregning.

Ombudsmannen ber om Fiskeridirektoratets merknader til dette.»

Fiskeridirektoratet erkjente i brev 13. desember 2000 at regionkontoret syntes å bruke begrepene «part» og «annen med rettslig klageinteresse» om hverandre, men at dette ble søkt avklart i direktoratets klageavgjørelse 15. mars 2000. I den forbindelse ble også forvaltningsloven § 31 vurdert. Direktoratet viste videre til at det i Fiskeridirektoratets skriv 3. oktober 1989 til samtlige fiskerisjefer (nå regionkontor) var gitt retningslinjer om at de som under forberedelsen av en konsesjonssak hadde fremsatt merknader i sakens anledning, skulle informeres om at vedtak var truffet og i korte trekk hva vedtaket gikk ut på, uavhengig av om de var å anse som parter i forvaltningslovens forstand. Fiskeridirektoratet var ikke kjent med hvordan disse retningslinjene ble etterlevd.

Fiskeridirektoratet

Fiskeridirektoratets svar ble oversendt Norges Naturvernforbund til orientering og for eventuelle merknader. Forbundet har ikke kommet tilbake til saken.

Jeg ser slik på saken

1. Underretning om vedtaket

Det følger av forvaltningsloven 10. februar 1967 § 27 første ledd at «[d]et forvaltningsorgan som har truffet vedtaket, skal sørge for at partene underrettes om vedtaket så snart som mulig». Det er altså bare «partene» som etter forvaltningsloven har krav på underretning når et vedtak er truffet.

Et første spørsmål er således om Norges Naturvernforbund er å anse som part i saken om Senja Sjøfarm AS skal gis tillatelse til å etablere oppdrettsanlegg ved Sandholmen i Lenvik kommune. Fiskeridirektoratet har i vedtaket 15. mars 2000 lagt til grunn at Norges Naturvernforbund ikke er å anse som part i konsesjonssaken da forbundet ikke er den som vedtaket «retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder», jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e.

Jeg kan ikke se at det er grunnlag for å reise rettslige innvendinger mot dette.

Det kan likevel spørres om Naturvernforbundet burde blitt informert om vedtaket 17. desember 1999 av regionkontoret. Fiskeridirektoratet har i brev hit 13. desember 2000 opplyst at det i direktoratets skriv 3. oktober 1989 til samtlige fiskerisjefer (nå regionkontor) er gitt retningslinjer om at de som under forberedelsen av en konsesjonssak fremsetter merknader i sakens anledning, skal informeres om at vedtak er truffet og i korte trekk hva vedtaket går ut på, selv om vedkommende ikke er å anse som part i forvaltningslovens forstand. Det fremgår også av direktoratets retningslinjer at det skal opplyses om klageadgang og klagefrist.

Direktoratets retningslinjer oppstiller en mer omfattende plikt til å underrette om at vedtak er truffet enn det som følger av forvaltningsloven § 27. Selv om direktoratets retningslinjer går lenger enn det som følger av underretningsplikten i forvaltningsloven § 27, taler gode grunner for å informere interesserte som under sakens behandling har fremsatt merknader og innsigelser om vedtaket. Disse har vist engasjement i sakens anledning og vil være interessert i å få kunnskap om utfallet av konsesjonssaken, bl.a. for å vurdere om vedtaket skal påklages. God forvaltningsskikk tilsier følgelig at disse blir underrettet om at vedtak er truffet og hva dette går ut på, og at det gis informasjon om klageadgang og klagefrist.

Det er på det rene at Naturvernforbundet i Lenvik fremsatte merknader i anledning konsesjonssaken i brev 25. mai 1999 til regionkontoret. I følge retningslinjene i direktoratets skriv 3. oktober 1989 og god forvaltningsskikk, skulle da Naturvernforbundet i Lenvik blitt informert om at vedtak var truffet og i korte trekk hva vedtaket gikk ut på. Videre skulle det vært informert om klageadgang for parter og andre med rettslig klageinteresse, og om klagefrist. Det er uheldig at dette ikke ble gjort. Hadde retningslinjene blitt fulgt, ville Naturvernforbundet hatt klarhet i når klagefristen begynte å løpe. Jeg kommer tilbake til betydningen av dette under pkt. 3 nedenfor. Jeg ber for øvrig om at Fiskeridirektoratet minner regionkontoret i Troms og øvrige regionkontor om

Fiskeridirektoratet

direktoratets retningslinjer i skriv 3. oktober 1989 for å sikre at disse blir etterlevd i fremtiden.

2. Spørsmål om klagerett

Hvem som har rett til å påklage et vedtak, er regulert i forvaltningsloven § 28. Det følger av bestemmelsens første ledd første punktum at et enkeltvedtak «kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse».

Fiskeridirektoratet har lagt til grunn at Norges Naturvernforbund ikke er part i saken, og jeg har ikke hatt bemerkninger til dette, jf. punkt 1. Spørsmålet blir således om forbundet har «rettslig klageinteresse» og rett til å påklage regionkontorets vedtak 17. desember 1999.

Fiskeridirektoratet har i vedtak 15. mars 2000 under tvil lagt til grunn at forbundet har rettslig klageinteresse. Jeg konstaterer at etableringen av oppdrettsanlegg ved Sandholmen i Lenvik kommune berører formålsinteressene til Norges Naturvernforbund – nemlig vern om natur og miljø. Slik saken er opplyst, er det etter min mening ikke tvilsomt at Naturvernforbundet har rettslig klageinteresse i saken.

3. Klagefrist og spørsmål om oppreisning for oversittelse av klagefristen

Fristen for å påklage et vedtak er regulert i forvaltningsloven § 29. Bestemmelsens første og annet ledd lyder slik:

«Fristen for å klage er 3 uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part. Skjer underretningen ved offentlig kunngjøring, begynner klagefristen å løpe fra den dag vedtaket første gang ble kunngjort.

For den som ikke har mottatt underretning om vedtaket, løper fristen fra det tidspunkt han har eller burde ha skaffet sig kjennskap til vedtaket. Ved vedtak som går ut på å tilstå noen en rettighet, skal klagefristen for andre likevel senest løpe ut når det er gått 3 måneder fra det tidspunkt vedtaket ble truffet.»

Det fremgår av brev 7. januar 2000 fra Naturvernforbundet i Lenvik til regionkontoret at forbundet ble kjent med regionkontorets vedtak 17. desember 1999 gjennom media. I klagen hit 13. september 2000 fremholder Naturvernforbundet i Lenvik at de ble kjent med vedtaket ved en artikkel i Nordlys ca 20. desember 1999. Norges Naturvernforbunds klage var datert 31. januar 2000 vedlagt Naturvernforbundet i Lenviks brev 27. januar 2000. Regionkontoret la i vedtak 2. februar 2000 til grunn at klagefristen utløp 21. januar 2000, mens Fiskeridirektoratet i klageavgjørelse 15. mars 2000 fremholdt at klagefristen utløp i begynnelsen av uke 2 i 2000. Jeg kan uansett ikke se at det er grunnlag for avgjørende innvendinger mot at det er lagt til grunn at klagefristen var oversittet.

Problemstillingen blir da om Fiskeridirektoratet burde ha gitt oppreisning for oversittelse av klagefristen.

Fiskeridirektoratet

Forvaltningsloven § 31 første og annet ledd lyder slik:

- «Selv om klageren har oversittet klagefristen, kan klagen tas under behandling såfremt
- a) parten eller hans fullmektig ikke kan lastes for å ha oversittet fristen eller for å ha drøyd med klage etterpå, eller
 - b) det av særlige grunner er rimelig at klagen blir prøvd.

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.»

Forvaltningen er i medhold av bestemmelsen gitt en skjønnsmessig myndighet til å gi oppreisning for oversittelse av klagefristen når nærmere angitte vilkår er oppfylt. Fiskeridirektoratet har i sitt vedtak 15. mars 2000 vurdert om det bør gis oppreisning for oversittelse av klagefristen. Fra vedtaket siteres:

«En klage som er for sent fremsatt, kan tas under behandling såfremt det av særlige grunner er rimelig at klagen blir prøvd. Fiskeridirektoratet er i forhold til dette momentet enig i Regionkontorets vurdering i brevet datert 3.03.00 hvor det legges vekt på at innholdet i klagen er tatt opp av Fylkesmannen i Troms, og at klagen ikke inneholder nye momenter.»

Fiskeridirektoratet synes bare å ha vurdert saken i forhold til forvaltningsloven § 31 første ledd bokstav b. Slik saken er forelagt meg, hadde det vært nærliggende også å vurdere forholdet til § 31 første ledd bokstav a.

I forvaltningsloven § 31, slik bestemmelsen lød før lovendring 27. mai 1977 nr. 40, het det bl.a. at klageren kunne få oppreisning for oversittelse av klagefristen dersom det kunne sannsynliggjøres at «forsømmelsen ikke kan legges ham eller hans fullmektig til last». I Ot.prp. nr. 38 (1964-65), som er del av forarbeidene til bestemmelsen før lovendringen, heter det på s. 104:

«Forsømmelsen vil være uforskyldt – når f. eks. underretningen ikke har inneholdt noen opplysning om klageretten eller gitt uriktige opplysninger om fristen eller klagemyndighetene, eller når vedkommende på grunn av reisefravær eller sykdom ikke har kunnet gjøre seg kjent med vedtaket.»

I forarbeidene til lovendringen 27. mai 1977 nr. 40 (Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s. 92) er det gjentatt at fristoversittelsen kan være unnskyldelig hvis det ikke er gitt opplysninger om f.eks. klagefristen.

Det er i klagen hit anført at Naturvernforbundet i Lenvik i telefonsamtale med saksbehandler ved regionkontoret var blitt informert om at fristen for å fremsette klage var tre uker fra vedtaket var mottatt. Naturvernforbundet i Lenvik og Norges Naturvernforbund innrettet seg etter dette ved utarbeidelsen av klagen. Fiskeridirektoratet fremholder i vedtak 15. mars 2000 at regionkontoret har benektet at det ble gitt uriktig informasjon om klagefristens beregning i telefonsamtalen med lokallaget. Det er ikke opplyst at det foreligger noe skriftlig referat fra hva som ble omtalt i den nevnte telefonsamtalen. Saksbehandlingen her er skriftlig, noe som innebærer at det ikke foretas

avhør av vitner, parter etc. Spørsmålet om hva som ble sagt i telefonsamtalen mellom saksbehandleren ved regionkontoret og Naturvernforbundet i Lenvik ligger derfor dårlig til rette for avklaring herfra.

Av regionkontorets vedtak 17. desember 1999 fremgår det at «[v]edtaket kan påklages av sakens parter eller andre med rettslig klageinteresser innen 3 uker fra det tidspunktet underretningen om avgjørelse er kommet fram til vedkommende part». I sitt avvisningsvedtak 2. februar 2000 anfører regionkontoret at Norges Naturvernforbund er å anse som «part i saken med rettslig klageinteresse». Klagefristen er opplyst å være tre uker «fra det tidspunkt en må forvente seg at en part får underretning om et vedtak». Videre fremholder regionkontoret at «[n]år det gjelder parter med rettslig klageinteresse så er denne fristen sagt å være fra det tidspunkt ”vedkommende burde ha skaffet seg kjennskap til vedtaket”».

Regionkontoret bruker i vedtak 17. desember 1999 og 2. februar 2000, samt brev 3. mars 2000 til Fiskeridirektoratet, begrepene «part» og «rettslig klageinteresse» om hverandre. Dette har også Fiskeridirektoratet sagt seg enig i, jf. brev hit 13. desember 2000. Videre er opplysningene i regionkontorets vedtak 17. desember 1999 om klagefristen og dennes beregning ufullstendige. Vedtaket sier ikke noe om at for vedkommende som ikke har mottatt underretning om vedtaket, begynner klagefristen å løpe fra det tidspunktet vedkommende «har eller burde ha skaffet sig kjennskap til vedtaket», jf. forvaltningsloven § 29 annet ledd. Situasjonen for Naturvernforbundet var jo nettopp at det ikke mottok noen underretning om vedtaket, slik det skulle etter direktoratets retningslinjer, men ble kjent med resultatet via en artikkel i avisen Nordlys 20. desember 1999. Det er på denne bakgrunn forståelig at Naturvernforbundet la til grunn at fristen skulle regnes fra når selve vedtaket ble mottatt. Jeg viser i denne forbindelse til at regionkontoret i vedtak 2. februar 2000 har ansett Norges Naturvernforbund sentralt for å være part i saken i forvaltningslovens forstand, noe som er korrigert ved Fiskeridirektoratets vedtak 15. mars 2000.

Det er videre på det rene at Fiskeridirektoratets retningslinjer 3. oktober 1989 ikke ble fulgt av regionkontoret i saken. Som nevnt i punkt 1, er disse retningslinjene i samsvar med de plikter som følger av god forvaltningsskikk. Dersom regionkontoret hadde underrettet Naturvernforbundet om at vedtak var truffet og i korte trekk hva det gikk ut på samt informert om klageadgang og klagefrist, hadde regionkontoret gjort hva det kunne for å unngå den foreliggende situasjonen. Naturvernforbundet ville da ha fått relevant og nødvendig informasjon på et tidligere tidspunkt og kunne ha ivaretatt forbundets interesser på dette grunnlaget. Den manglende overholdelse av Fiskeridirektoratets retningslinjer må bære noe av skylden for at den foreliggende situasjonen oppstod. Dette er et relevant moment i vurderingen av om det skal gis oppreisning for oversittelse av klagefristen.

Jeg viser også til at Naturvernforbundet i Lenvik i begynnelsen av januar 2000 forsøkte å få kontakt med regionkontoret for å få vedtaket oversendt. I telefonsamtale 7. januar 2000 anmodet forbundet om å få en kopi av vedtaket, noe som ble gjentatt i brev til regionkontoret samme dag. Naturvernforbundet opplyste samtidig at vedtaket høyst sannsynlig ville bli påklaget. Regionkontoret var følgelig gjort kjent med at forbundet vurderte å påklage konsesjonsvedtaket. (Informasjonen ble gitt før 21. januar 2000 som etter regionkontorets oppfatning var siste frist for å fremsette klage, jf. bl.a.

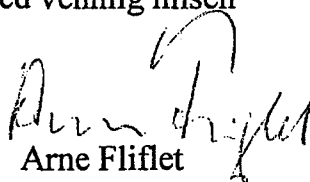
Fiskeridirektoratet

regionkontorets vedtak 2. februar 2000). Naturvernforbundet utviste således aktivitet og forholdt seg ikke passive helt frem til klagen ble fremsatt.

Fiskeridirektoratet har i vedtak 15. mars 2000 ikke vurdert forholdet til forvaltningsloven § 31 første ledd bokstav a. Som det fremgår av min redegjørelse ovenfor, mener jeg at dette burde ha vært gjort. Jeg er for øvrig oppmerksom på at ettårsfristen i forvaltningsloven § 31 siste ledd nå er utløpt. Jeg anbefaler imidlertid at direktoratet ser på saken på nytt i lys av mine merknader, og vurderer praksis i forhold til lignende fremtidige saker. Jeg ber om å bli holdt orientert om hva Fiskeridirektoratet foretar seg.

./ Vedlagt følger til orientering gjenpart av brev herfra i dag til Norges Naturvernforbund.

Med vennlig hilsen



Arne Fliflet

Vedlegg

Gjenpart: Norges Naturvernforbund