



Klima- og miljødepartementet

postmottak@kld.dep.no

30. november 2016

Hørings svar til rapport om norsk gjennomføring av Århuskonvensjonen om tilgang til miljøinformasjon, allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage og domstolsprøving på miljøområdet

Naturvernforbundet, WWF og Sabima viser til utkast til rapportering om norsk gjennomføring av Århuskonvensjonen sendt på høring fra KLD 6. september 2016.

Sammendrag

Vi mener utfordringene ved implementering av artikkel 9 er kraftig underkommunisert i denne rapporten. Formålet med konvensjonen er å gi allmennheten tilgang til miljøinformasjon, deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage og domstolsprøving i miljør saker. Vi mener at Norge ikke oppfyller kravene i Århuskonvensjonen om allmenhetens rett til adgang til en upartisk overprøvningsprosedyre av forvaltningsvedtak som berører både miljøinformasjon og miljøet. Kostnadene ved domstolsprøving er i dag så store at allmennheten i praksis ikke har adgang til å klage inn miljør saker, og Sivilombudsmannens avgjørelser er ikke bindende for forvaltningen. Det betyr i praksis at allmenheten ikke har adgang til et uavhengig kontrollorgan som gir reell mulighet til å overprøve vedtak fra et uavhengig og sektornøytralt ståsted.

Etter vår vurdering har ikke Norge oppfylt Århuskonvensjonens artikkel 9. punkt 2 (tilgang til overprøvningsprosedyre for en domstol og/eller et annet uavhengig eller upartisk organ), punkt 3 (tilgang til administrative eller rettslige prosedyrer for å bestride handlinger og unnlaterelser begått av privatpersoner og offentlige myndigheter som er i strid med bestemmelsene i nasjonal lovgivning vedrørende miljø), punkt 4 (overprøvningsprosedyrer skal ikke være uoverkommelig dyre) og punkt 5 (det skal vurderes å opprette hensiktsmessige hjelpemekanismer for å fjerne eller redusere økonomiske og andre hindringer som står i veien for adgang til overprøving). Dette er en konvensjonskrenkelse som det må opplyses om i rapporteringen om Norges implementering av Århuskonvensjonen.

For å oppfylle Norges forpliktelser til et uavhengig kontrollorgan, og sikre naturens rettsikkerhet, foreslår Naturvernforbundet, Sabima og WWF at det blir satt ned et offentlig utvalg for å utrede

hvordan en statlig natur- og miljøklagenemnd kan organiseres, som ser på mulighetene skissert her, samt eventuelle andre løsninger. Norges rapportering om norsk gjennomføring av Århuskonvensjonen må endres deretter.

Implementering av artikkel 9 XXVIII. Oppgi juridiske og andre tiltak som gjennomfører bestemmelsene om tilgang til rettsmidler iht. artikkel 9, Implementering av artikkel 9 nr. 4 og 5:

Århuskonvensjonen som Norge ratifiserte i 2003 krever at allmenheten skal ha «tilgang til en overprøvningsprosedyre for en domstol og/eller et annet uavhengig eller upartisk organ etablert ved lov, for å bestride den materielle og prosessuelle lovligheten av enhver beslutning».

Århuskonvensjonen sier videre at disse overprøvningsprosedurene ikke skal være uoverkommelig dyre, «enten være vederlagsfri eller forbundet med lave kostnader» og at myndigheter skal vurdere å opprette hensiktsmessige hjelpemekanismer for å fjerne eller redusere økonomiske hindringer, jf. Artikkel 9.

I dag er kostnadene forbundet med domstolsprøving så store i Norge at allmenheten i praksis ikke har adgang til å kjøre rettsaker på vegne av naturen. Som et eksempel har rettsaken for å bevare naturverdiene i Sør-dalen naturreservat kostet om lag 3,5 mill. Et annet eksempel er saken mellom Naturvernforbundet i Oslo & Akershus og Løvenskiold-Vækerø, der Skogeieren reiste sak for retten etter at Klagenemnda for miljøinformasjon i februar 2008 ga forbundet medhold i sitt innsynskrav. Dersom Naturvernforbundet ikke hadde blitt tilkjent saksomkostninger i denne saken, ville forbundet blitt sittende igjen med en regning på nesten en halv million kroner, i tillegg til eventuelt motpartens saksomkostninger.

Vi viser til at denne saken også ble tatt opp i høringsrunden til rapporteringen i 2013 i et høringsvar fra Norsk Journalistlag, Norsk Presseforbund, Mediebedriftenes Landsforening og Norsk Redaktørforening. De viser til at dette ikke kan betegnes som «en "lav kostnad", og utgjør dermed en hindring i gjennomføring av artikkel 9 som bør inn i rapporten.» Vi kan ikke se at dette ble tatt hensyn til i den endelige rapporten i 2013, og heller ikke i årets rapport kommer det høye kostnadsnivået ved en rettsak frem.

På grunn av de høye saksomkostningene blir det ikke kjørt mange rettsaker på vegne av miljøet, og man får derfor sjeldent prøvd miljølovgivningen ovenfor retten. Bare 0,5 % av sakene som ble kjørt for domstolene i perioden 1996-2005 omhandlet miljøspørsmål. De fleste miljør saker blir endelig avgjort innenfor forvaltningsapparatet, der hensynet til uavhengighet mellom vedtaks- og klageorgan sjelden er ivaretatt (Nikolai Winge 2013).

Uavhengig og upartisk overprøving (Implementering av artikkel 9 nr. 1, 2 og 3)

For å sikre naturens rettsikkerhet er det viktig at det finnes en reell mulighet til å overprøve forvaltningsvedtak på et uavhengig og upartisk nivå. I Norge i dag skjer kontrollen stort sett av forvaltningen selv. Når for eksempel OED skal behandle klagen på NVE sine vedtak, flyttes skjønnet kun til et høyere nivå i forvaltningshierarkiet. På den måten har hver sektor full styring, hvor myndighetene arbeider for gjennomslag for «sine» interesser i den enkelte sak, og muligheten for en

nøytral og uavhengig overprøving i realiteten ikke er tilstede. Resultatet er at sektorinteressene i mange tilfeller vinner fram, i stedet for hva som samlet sett er til det beste for fellesskapets interesser.

I rapporten blir Sivilombudsmannen ansett å oppfylle kravene til et «uavhengig eller upartisk organ etablert ved lov», selv om det også blir påpekt at Sivilombudsmannens uttalelser ikke er bindende. I følge Århuskonvensjonen artikkel 9. nr. 1 skal «Endelige beslutninger i medhold av dette nummer være bindende for den offentlige myndighet». Da Sivilombudsmannens uttalelser ikke er bindende for forvaltningen, og i mange tilfeller ikke følges av departementene, kan man ikke anse at Århuskonvensjonens krav til et «uavhengig eller upartisk organ» er oppfylt på dette punktet.

Flere eksempler viser at selv om sivilombudsmannen har fått sin kompetanse direkte fra Stortinget for å kontrollere forvaltningen, har flere departementer vist manglende vilje til å følge ombudsmannens uttalelser også i lovtolkings spørsmål. I følge særskilt melding fra Sivilombudsmannen (Dokument 4:2 (2015-2016)) «Kommunal- og moderniseringsdepartementet følger ikke Sivilombudsmannens uttalelser», følger ikke Kommunal- og moderniseringsdepartementet Sivilombudsmannens uttalelser. Dette svekker Sivilombudsmannens rolle som et upartisk organ, og dermed allmenhetens adgang til en nøytral overprøving av forvaltningsvedtak som berører miljøet. Sivilombudsmannen kan derfor ikke sees på som en oppfyllelse av Århuskonvensjonens krav om «uavhengig eller upartisk organ». Dette er en klar konvensjonskrenkelse som det må opplyses om i rapporten om Norges implementering av Århuskonvensjonen.

Vi savner et særskilt og objektivt kontrollorgan i Norge som kan vurdere saker av betydning for miljøet. Uten et slikt organ kan vi ikke sikre at bestemmelsene i nasjonal lovgivning vedrørende miljø blir håndhevet, og hensynet til vekst og vern vurderes ut fra et mer helhetlig og langsiktig perspektiv, fra et sektornøytralt ståsted.

Flere land har etablert slike ordninger for å oppfylle Århuskonvensjonen. Et eksempel er Danmark, der det finnes et særskilt klageorgan for miljø saker «[Natur- og miljøklagenævnet](#)», som er et uavhengig klageorgan for forvaltningsvedtak innenfor natur- og miljøområdet. Klagenævnet ble opprettet nettopp med det formål å sikre at forvaltningsvedtak som angår miljøspørsmål kunne avgjøres av et uavhengig organ som hadde den nødvendige faglige integritet til å kunne foreta en avveining av motstridende interesser basert på en juridisk og faglig vurdering. Klagenævnets faglige og rettslige kompetanse, samt uavhengigheten fra politisk styring, gir organet en sterk stilling ved overprøving av forvaltningsvedtak innenfor miljøområdet.

I Norge finnes det også mange systemer for uavhengig overprøving som for eksempel Pasientklagenemnda, Utlendingsnemnda og klagenemnda for miljøinformasjon, men det finnes ingen egen klagenemnd for behandling av forvaltningsvedtak innenfor natur- og miljøområdet. En slik miljøklagenemnd bør utredes også i Norge. Skal en slik nemnd ha verdi, må alle saker som berører natur, uavhengig av hvilket lovverk det er fattet med hjemmel i, kunne påklages. Det er mulig å se for seg flere modeller for en norsk «Miljøklagenemnd». En mulighet er at nemnda kan fatte vedtak i saker hvor vanlig klagebehandling er gjennomført i to instanser, og hvor saken deretter blir påklaget til nemnda. En annen mulighet er at nemnda får myndighet til å klagebehandle vedtak fattet i førsteinstans, og som berører natur etter alle relevante lovverk.

For å oppfylle Norges forpliktelser til et uavhengig kontrollorgan og tilgang til rettslige prosedyrer for å bestride handlinger i strid med bestemmelsene i nasjonal lovgivning vedrørende miljø, som Norge har forpliktet seg til etter Århuskonvensjonen kapittel 9, foreslår Naturvernforbundet, Sabima og WWF at det blir satt ned et offentlig utvalg for å utrede hvordan en statlig natur- og miljøklagenemnd kan organiseres, som ser på mulighetene skissert her, samt eventuelle andre løsninger.

Vi ber om en strategi for hvordan staten har tenkt å sikre etterlevelse av Århuskonvensjonen. Vi mener også rapporteringen om norsk gjennomføring av Århuskonvensjonen må endres slik at den gjenspeiler de faktiske forhold og mangler i norske rettssystemer.

Vennlig hilsen

Naturvernforbundet

Sabima

WWF

Jorunn Vallestad

Anne Breistein

Heidi Sørensen

Kilder:

Nikolai Winge, 2013, «Overprøving av forvaltningsvedtak som kan påvirke målet om bærekraftig utvikling: Systemer for overprøving og prøvingsinstansenes stilling i de skandinaviske land» RETFÆRD ÅRGANG 36 2013 NR. 1/140 69 Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Sivilombudsmannens brev: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=63855>