

Oslo, 30. november 2016

Klima- og miljødepartementet (KLD)

Rapportering om norsk gjennomføring av Århuskonvensjonen - høringsuttalelse

Norsk Friluftsliv viser til deres brev av 6.9.2016 angående rapportering av norsk gjennomføring av Århuskonvensjonen (deres ref 12/5236-).

Norsk Friluftsliv representerer de 16 største frivillige friluftslivsorganisasjonene i Norge med til sammen rundt 950.000 medlemskap og rundt 5.000 lokale lag og foreninger. En av hovedoppgavene for Norsk Friluftsliv er å ivareta allemannsretten og det enkle og naturvennlige friluftslivets vilkår i Norge, herunder organisasjonenes muligheter til innsyn og medvirkning i saker som berører natur og friluftsliv.

Bakgrunn

Århuskonvensjonen skal sikre allmennheten rett til miljøinformasjon, deltaking i behandling av vedtak og rett til klage og domstolsprøving på miljøområdet. Konvensjonens parter er forpliktet til å rapportere om nasjonal gjennomføring av konvensjonen. Sist gang Norge rapporterte var i 2013 og rapporten fra den gang skal nå oppdateres i tråd med nasjonal utvikling på området.

Retten til miljøinformasjon (Artikkel 4)

I følge Artikkel 4 har offentlige myndigheter plikt til å gi ut miljøinformasjon når de får spørsmål om dette. Et unntak fra dette er når miljøinformasjon inngår i intern kommunikasjon mellom offentlige myndigheter i intern saksbehandling.

Vi har en viss forståelse for at interne dokumenter kan unndras offentlighet, men dette blir problematisk når selve grunnlaget eller vurderingene for et forslag som sendes på høring eller beslutninger som tas ligger i et internt notat som ikke allmenheten har tilgang til.

Et eksempel på dette er høringsnotatet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)

«Begrensning i statlig klageinstans adgang til å overprøve kommunens utøvelse av det frie skjønn og etablering av

en tvisteløsningsmekanisme for rettslige tvister mellom stat og kommune», som hadde høringsfrist 27. april 2016. Noen av forslagene som ble sendt på høring ville etter vår vurdering berøre naturgrunnet svært negativt. Det var imidlertid vanskelig å forstå grunnlaget/begrunnelsen for alle endringsforslagene da høringsnotatet henviste til et internt dokument som var unntatt offentlighet. Norsk Friluftsliv ba om innsyn i dette dokumentet, men fikk kun et sladdet dokument som ikke gav mening i saken. For en høringsinstans blir det problematisk å gi gode og dekkende høringsvar eller på annen måte engasjere seg i en sak når offentlige myndigheter nekter å oppgi grunnlaget/begrunnelsen for sine vurderinger om behovet for de foreslåtte endringene.

Et annet eksempel på manglende tilgang på relevant miljøinformasjon er utbygging av vindkraftanlegg. I konsekvensutredningen (KU) gis det kun omtrentlig informasjon om veisystemer, turbinhøyder og plassering m.m. Først etter at NVE/OED har gitt konsesjon skjer detaljeringen i form av en Miljø-, transport- og anleggsplan (MTA). Denne planen sendes ikke ut på høring og er heller ikke en del av beslutningsgrunnlaget til NVE/OED. Konsesjonsvedtaket som NVE/OED fatter er det avgjørende vedtaket i en vindkraftsak, og opplysninger/planer som blir utarbeidet etter vedtaket fører ikke til at vedtaket kan bli omgjort. På den måten har tiltakshaver frihet til å endre og tilpasse planene etter at KU er gjennomført. Dette gjør igjen at kommuner, natur- og friluftslivsorganisasjoner og andre som uttaler seg, ikke har tilfredsstillende informasjon miljøkonsekvensene når de uttaler seg til KU. Dette betyr i praksis at informasjon som kan ha stor betydning for arealbruk, konsekvenser for natur og friluftsliv m.v. ikke foreligger når vedtak fattes.

Disse eksemplene viser at allmennheten ikke får ut all relevant miljøinformasjon i alle saker. Denne problemstillingen må framgå av rapporten til Århuskonvensjonen og norske myndigheter må ta fatt i problemstillingene og gjøre noe med dem.

Manglende muligheter for domstolsprøving (artikkel 9)

Århuskonvensjonen krever at allmennheten, herunder natur- og friluftslivorganisasjoner 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»*. Videre står det at overprøvningsprosedurene skal *«være vederlagsfrie eller forbundet med lave kostnader»* og at myndighetene *«skal vurdere å opprette hensiktsmessige hjelpemekanismer for å fjerne eller redusere økonomiske og andre hindringer som står i veien for adgang til overprøving»*.

Norsk Friluftsliv mener at denne artikkelen ikke er oppfylt da allmennheten, herunder natur- og friluftslivsorganisasjonene risikerer svært høye kostnader ved en slik prøving. Et eksempel på dette er en sak Norges Jeger- og Fiskerforbund (NJFF) og Norsk Friluftsliv brakte inn for Utmarksdomstolen for Finnmark. Denne saken, som gjaldt tolkning av allmennhetens tilgang til jakt og fiske på Finnmarkseiendommens grunn, ble avvist av domstolen og derfor ikke realitetsbehandlet. Likevel ble NJFF og Norsk Friluftsliv ilagt saksomkostninger på 164.937,50 kroner. De ilagte saksomkostningene oppleves som svært urimelige og gir et klart signal til allmennheten og organisasjonene om at en domstolsprøving av saker som berører natur og friluftsliv i realiteten ikke er mulig.

Et annet eksempel er Stortingets vedtak om endring av motorferdselloven slik at kommunene kan etablere snøscooterløyper for fornøyleskjøring. På grunn av manglende konsekvensutredninger mente Norsk Friluftsliv at Stortingets behandling av denne saken var i strid med grunnlovens § 112 og naturmangfoldlovens §§ 8 til 12. Dette synet ble underbygget av en juridisk betenkning utarbeidet av professor Ole Kristian Fauchald ved Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo og Fridtjof Nansens Institutt. Vedtaket om å tillate fornøylesekjøring med snøscooter i norsk natur bryter radikalt med tidligere forvaltning og vil kunne få dramatiske effekter på natur og friluftsliv. Norsk Friluftsliv vurderte derfor å gå til søksmål mot staten på grunn av manglende utredninger i denne saken, men ble advart mot dette på grunn av faren for å bli pålagt store saksomkostninger ved et eventuelt tap.

I forslaget til rapportering blir Sivilombudsmannen vurdert å oppfylle kravene til et uavhengig og upartisk organ for prøving av vedtak. Dette til tross for at det påpekes at Sivilombudsmannens uttalelse ikke er bindende.

Et godt eksempel på at Sivilombudsmannens uttalelse ikke ivaretar prøving av en sak i et uavhengig og upartisk organ er saken om byggeforbudet langs sjø og forholdet til eldre planer. I plan- og bygningsloven fra 2008, ble det innført et generelt byggeforbud i 100 meters beltet. I loven finnes det likevel en mulighet for å bygge i 100 metersbeltet hvis det er fastsatt en annen byggegrense i reguleringsplan, forutsatt at denne byggegrensen er tegnet inn på reguleringsplankartet. Til denne nye bestemmelsen fra 2008 sier KMD at dette kravet om fastsatt byggegrense kun gjelder nye planer etter at loven trådte i kraft i 2009, og ikke eldre planer. Sivilombudsmannen mener KMDs tolkning av denne lovbestemmelsen er feil, og støtter

juristene Fredrik Holth og Nikolai Wingses uttalelser som mener at dette også må gjelde eldre planer. KMD holder likevel fast ved sin lovtolkning og dermed overprøver sivilombudsmannen vurdering.

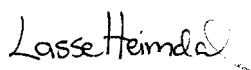
Disse eksemplene viser at allmennheten i praksis ikke har en reell tilgang til en uavhengig domstolsprøving eller annen uavhengig prøving av saker på miljøområdet, noe som også underbygges av at det er svært få saker på miljøområdet som har havner i retten. Dette problemet ble påpekt av flere i forbindelse med rapporteringen i 2013, uten at dette ble tatt med i rapporteringen den gang eller at det er iverksatt tiltak i ettertid for å rette på dette.

Denne problemstillingen må derfor beskrives i den rapporten som nå skal sendes til Århuskonvensjonen. For at Norge skal oppfylle konvensjonens artikkel 9 mener Norsk Friluftsliv det må settes ned et offentlig utvalg som får som oppgave å utrede mulige løsninger som gir allmennheten en reell mulighet til å få en uavhengig overprøving av beslutninger på miljøområdet.

Konklusjon

Som eksemplene ovenfor viser er det fortsatt mangler og svakheter i det norske forvaltningssystemet i forhold til de forpliktelsene som ligger i Århuskonvensjonen. Dette må framgå i den norske rapporteringen til konvensjonen og det må settes i verk tiltak for å rette opp disse manglene.

Vennlig hilsen
Norsk Friluftsliv



Lasse Heimdal
generalsekretær



Hans Erik Lerkelund
rådgiver