



Klima- og miljødepartementet

FELLES INNSPILL TIL RAPPORTERING OM GJENNOMFØRING AV ÅRHUSKONVENSJONEN

Naturvernforbundet og WWF Verdens naturfond takker for muligheten til å gi innspill til rapportering om gjennomføring av Århuskonvensjonen om tilgang til miljøinformasjon, allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage og domstolsprøving på miljøområdet (Århuskonvensjonen).

Bakgrunn

Århuskonvensjonen trådte i kraft 30. oktober 2001, og Norge ratifiserte den 28. mars 2003. Målet med konvensjonen er å styrke innbyggerens og sivilsamfunnsorganisasjoners rolle i miljøspørsmål, basert på prinsippene om deltakende demokrati. For å oppnå dette målet etablerte Århuskonvensjonen tre overordnede rettigheter: rett til tilgang til miljøinformasjon, rett til deltakelse i miljøbeslutninger og rett til adgang til overprøving.

Konvensjonen ble gjennomført i norsk rett ved vedtakelse av lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven) i 2003, som trådte i kraft 1. januar 2004.

Hovedforslag til forbedringspunkter

- **Rett til tilgang til miljøinformasjon:** Informasjon om møter og høringer relatert til miljø må samles på ett sted. Det samme gjelder oversikten over klageinstanser og deres prosedyrer. I tillegg er det behov for en sentral miljødatabank for miljøinformasjon som inneholder opplysninger om håndheving av ulike miljølover, antall saker og utfall.
- **Rett til klageprosedyre:** Kommuner trenger flere ressurser og bedre veiledning for å behandle miljøraker innen deres myndighet, og det er behov for tettere oppfølging fra statsforvalteren.
- **Rett til adgang til overprøving:** Vi oppfordrer til helhetlige tiltak for å sikre at Århuskonvensjonen blir fullt integrert i norsk lovverk. Dette inkluderer tydeligere regler om saksomkostninger, blant annet i tvisteloven § 20-2 (3), der miljøraker må unntas fra saksomkostnadsansvar for å sikre at det ikke blir preventivt dyrt for miljøorganisasjoner å prøve offentlige vedtak som påvirker natur. En annen løsning er etableringen av en spesialisert miljødomstol eller klagenemnd, for å fremme rettferdig og effektiv behandling av miljøraker. Det er også nødvendig med bedre statistikk og helhetlig oversikt over miljøraker.

Vi viser også til innspill fra Naturvernforbundet i Oslo og Akershus som går nærmere inn på Århuskonvensjonen artikkel 5 og 6.

Ytterligere kommentarer til forslaget

Århuskonvensjonen artikkel 3 «Generelle bestemmelser»

Artikkel 3 nr. 1 om tiltak som skal sikre blant annet tilgang til miljøinformasjon

Vi er i utgangspunkt positive til Klima- og miljødepartementets tiltak som heter «EØS-referansegruppe for miljø», som møtes rundt tre ganger i året, og hvor blant annet sivilsamfunn er invitert til å delta. Det er imidlertid fortsatt forbedringspotensialer, ved å sikre at det avholdes minst tre møter i året, og at det settes av tilstrekkelig tid for alle deltagerne å gi innspill, og påfølgende diskusjoner. Det er også en utfordring at miljøfeltet knytter seg til flere områder og temaer som er spredt over ulike departementer. Denne fragmenteringen kan gjøre det vanskelig å holde oversikt over nye informasjonsutlysninger og høringer. Vi mener derfor at informasjon om møter og høringer som er relevante for natur og klima må samles på ett sted. Naturvernforbundet har for eksempel i flere år bedt Barne- og familiedepartementet om å bli inkludert på lista over interessenter for forbrukssaker, men dette ønske er ennå ikke blitt besvart, noe som gjør det utfordrende å følge opp og øker risikoen for å gå glipp av viktige høringer.

Videre er det en utfordring at informasjon om saker som påvirker natur og klima er spredt over flere nettsider og plattformer, uten noen helhetlig oversikt. I dag kreves betydelig innsats fra miljøorganisasjoner og innbyggere for å finne fram til relevant informasjon. Det samme gjelder oversikten over klageinstanser og deres prosedyrer. Vi mener at opprettelsen av en nettside eller database som gir en helhetlig oversikt vil bidra til å eliminere denne betydelige svakheten, og støtte miljøbevegelsen i deres arbeid for naturen

Århuskonvensjonen artikkel 5 om innsamling og spredning av miljøinformasjon

Norge mangler en sentral databank for miljøinformasjon som inkluderer håndheving av ulike miljølover, for eksempel bøter og andre administrative sanksjoner, samt antall saker og deres utfall. En slik databank må opprettes i Norge. Canada og USA kan tjene som inspirasjon med henholdsvis [Environmental Offenders Registry](#) og [EPA Enforcement and Compliance History Online](#).

Når det gjelder Århuskonvensjonen artikkel 5 og 6, viser vi til innspill til rapportering om Århuskonvensjonen av 22. november 2024 fra Naturvernforbundet i Oslo og Akershus samt deres [brev datert 30. september 2024](#) rettet til Sivilombudet om manglende etterlevelse av Norges forpliktelser etter Århuskonvensjonen.

Århuskonvensjonen artikkel 9 «Adgang til overprøving»

Århuskonvensjonen artikkel 9 omfatter retten til klage og domstolsprøving i miljø saker. Ifølge artikkel 9 nr. 1 og 2 skal man kunne prøve avgjørelser fra et offentlig organ der man mener rettighetene til miljøinformasjon eller til deltakelse i beslutningsprosesser er brutt. Artikkel 9 nr. 3 sikrer retten til klage- og domstolsbehandling for å bestride handlinger eller unnlatelser fra både privatpersoner og offentlige myndigheter som er i strid med nasjonal miljølovgivning. Videre nevner artikkel 9 nr. 4 at de overnevnte klage- og domstolsprosedyrene skal være rettferdige, effektive, tilgjengelige og ikke «uoverkommelig dyre». Fortalen til konvensjonen oppgir «reell adgang» til klage- og domstolsbehandling. Til slutt legger artikkel 9 nr. 5 til at enhver part skal «vurdere å opprette hensiktsmessige hjelpemekanismer for å fjerne eller redusere økonomiske og andre hindringer som står i veien for adgang til overprøving».

Artikkel 9 nr. 4 – klageprosedyrene skal være effektive

Naturvernforbundets lokale lag har ved flere anledninger avdekket ulovlige avfallsplasser som norske kommuner har myndighet over. Det har vist seg utfordrende å få slike saker behandlet av

kommunene. For eksempel har [Naturvernforbundet i Molde](#) over lengre tid rapportert om en ulovlig avfallsplass på Skåla, men kommunen, som er forpliktet til å behandle saken i et enkeltvedtak, har unnlatt å gjøre dette. Lokallaget måtte derfor ty til politianmeldelse. Norske kommunene trenger ressurser og veiledning for å håndtere miljøspørsmål som forurensning og arealbruk. Det er også behov for tettere oppfølging av kommunene fra statsforvalteren.

Artikkel 9 nr. 4 – klage- og domstolsprosedyrene skal være effektive, tilgjengelige og ikke «uoverkommelig dyre.»

Kostnadene ved norske instanser har økt betydelig de siste tre årene. Kostnaden for en sak i forliksrådet er nå 1966 kroner, mens tilsvarende var 1025 kroner i 2021. En sak i tingretten hvor hovedforhandlingen er satt til en dag, noe som er usannsynlig i de ofte komplekse miljøraker, har økt fra 5125 kroner i 2021 til 6385 kroner i 2024. Det er en økning på henholdsvis 91,8 og 24,6 prosent på bare tre år. I tillegg til rettsgebyret, må man betale side- og sakskostnader, kostnad for juridisk bistand og man kan i tillegg bli idømt motpartens saksomkostninger ved tap.

Allerede i forbindelse med gjennomføringsrapporten av Århuskonvensjonen fra 2021 reiste ulike aktører, som Advokatforeningen, Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) og Den Internasjonale Juristkommisjon – Avdeling Norge tvil om Norges gjennomføring av artikkel 9 er tilfredsstillende. I mars 2024 gjentok NIM sin bekymring om «reell tilgang» til domstolene i miljøraker. NIM [kartla idømte saksomkostnader ved tap i siste instans i sivile miljøraker etter 2. mai 2003](#), og konkluderte at antall identifiserte miljøraker de siste 20 årene er forholdsvis lavt, noe som kan være tegn på at risikoen for å bli idømt motpartens saksomkostnader ved tap kan virke avskrekkende. Eksempelvis, nylig i 2024 ble Naturvernforbundet og Natur og Ungdom idømt saksomkostnader av Oslo tingrett i [saken om gyldigheten av statlige tillatelser til deponering av gruveavfall i Førdefjorden](#) (Fjordsøksmålet). Miljøorganisasjonene ble etter tvisteloven § 20-2 (3) delvis fritatt og bli idømt 1 400 000 kr av de 1 713 474 nok som staten krevde. Et annet eksempel er [WWF v. staten vedrørende lisensfelling av ulv](#). WWF fikk medhold i to av tre av påstander i Borgarting lagmannsrett i 2019, men staten ble kun idømt halvparten av WWF sine saksomkostnader for ting- og lagmannsretten etter tvisteloven § 20-2 (3). WWF måtte bære 670 000 kroner i egne saksomkostnader, og dette ble vurdert å være innenfor Århuskonvensjonens rammer. Dette er store kostnader som svært mange miljøorganisasjoner og miljøengasjerte ikke har mulighet til å dekke. Kostnadene ved rettsprøving av offentlige vedtak blir i praksis derfor preventivt dyre, da man risikerer å bli sittende med en enorm regning. Mange vedtak prøves derfor ikke for rettssystemet til tross for at de er gode kandidater til rettslig prøving. NIM påpeker til slutt at Århuskonvensjonen fortsatt er lite kjent i norske domstoler, samt at manglende referanse til Århuskonvensjonen i tvisteloven kan være en årsak for uforutsigbar rettspraksis.

Klima- og miljødepartementet viser til lov om meklings og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) for å støtte sitt synspunkt at kostnadsnivået i miljøraker generelt ikke er «uoverkommelig dyrt» og således ikke strider med Århuskonvensjonen artikkel 9. De mener at adgangen til å hel eller delvis frita den tapende parten fra erstatningsansvar i tvisteloven § 20-2 (3) som unntak på hovedregelen at tapende part bærer saksomkostnadsansvar i tvisteloven § 20-2 (1) er tilfredsstillende. Vi er enige i at unntaket *kan* anvendes i miljøraker, men rettspraksisen fra de siste 20 årene har vist mangel på konsistens i idømmelsen av innbyggerens og sivilsamfunnsorganisasjoners plikt til å betale motpartens saksomkostnader ved tap, spesielt i tingretten. I tillegg blir motparten ikke alltid pålagt å dekke innbyggerens og sivilsamfunnsorganisasjoners saksomkostnader når de vinner saken. Det viser manglende kunnskap av Århuskonvensjonen, spesielt i tingretten. Vi mener derfor at tvisteloven må tydeliggjøres, med spesifikk referanse til miljøraker i § 20-2 (3) og en henvisning til Århuskonvensjonen. Å vurdere om kostnadsnivået som akseptabelt etter Århuskonvensjonen kan ikke

overlates til domstolens skjønn. Derfor må det innføres generelle fritak for sakskostnadsansvar for miljøraker i loven. En implisitt henvisning til Århuskonvensjonen gjennom bruk av ordet «Folkerett» i tvisteloven § 1-2 er ikke tilstrekkelig.

Allerede i [NOU 2020:11 Den tredje statsmakt](#) fra 2020 nevner Domstolskommisjonen behovet for tiltak for å dempe økning i sakskostnader generelt. Vi mener at det trengs helhetlige inngrep og de trengs å bli gjennomført snarest. Forholdet til Århuskonvensjonen må tas inn i relevant regelverk, og dette går utover tvisteloven.

I [rapporten til FNs spesialrapportør for menneskerettigheter og miljø fra norgesbesøket](#) i 2019 anbefales det å vurdere etableringen av en særskilt miljødomstol eller uavhengig klagenemnd for miljøraker. Flere interessenter støttet dette allerede i høringsinnspill til gjennomføringsrapporten av Århuskonvensjonen fra 2021. Selv om Norge tradisjonelt har generalistdomstoler, finnes det allerede en rekke spesialiserte organer. Diskrimineringsnemnda er ett eksempel. Det er et domstolsliknende organ og det behandler saker gratis. Miljøraker er ofte veldig komplekse, noe som tingretten anerkjente i Fjordsøksmålet. En miljødomstol vil øke spesialkompetanse hos domstolen samt være en løsning på høye og uforutsigbare sakskostnader. Opprettelsen av en miljødomstol eller en uavhengig klagenemnd for miljøraker, slik det også i økende grad skjer eller har skjedd i andre deler av verden, eksempelvis Danmark og Sverige, kan være en mulig løsning. Det kan også være andre løsninger som kan løse utfordringene med lav miljøkompetanse i rettsapparatet og høye kostnader med å prøve miljøraker der.

Til slutt er det behov for statistikk over antall miljøraker og økt transparens. For eksempel publiseres ikke alle avgjørelser fra tingretten på Lovdata i dag, og det finnes ingen helhetlig oversikt over miljøraker ellers.

Vi ser med dette fram til videre samarbeid med Klima- og miljødepartementet og bidrar gjerne med ytterligere innspill i arbeidet med Århuskonvensjonen.

Med vennlig hilsen
Naturvernforbundet



Truls Gulowsen
leder

Van Canegem Sofie

Sofie Van Canegem
fagrådgiver



Karoline Andaur
Generalsekretær
WWF Verdens naturfond