



STORTINGET

Innst. 319 S

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget
fra energi- og miljøkomiteen

Dokument 8:112 S (2018–2019)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen, Kari Elisabeth Kaski, Lars Haltbrekken og Arne Nævra om opprettelse av en miljøklagenemnd i Norge

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede en egen miljøklagenemnd, med sikte på å opprette en slik.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Åsmund Aukrust, Espen Barth Eide, Hege Haukeland Liadal, Else-May Botten Norderhus og Runar Sjøstad, fra Høyre, Liv Kari Eskeland, Stefan Heggelund, Aase Simonsen og Lene Westgaard-Halle, fra Fremskrittspartiet, Terje Halleland og Gisle Meininger Saudland, fra Senterpartiet, Sandra Borch og Ole André Myhrvold, fra Sosialistisk Venstreparti, Lars Haltbrekken, fra Venstre, lederen Ketil Kjenseth, fra Kristelig Folkeparti, Tore Storehaug, og fra Miljøpartiet De Grønne, Kristoffer Robin

Haug, viser til Dokument 8:112 S (2018–2019), Representantforslag om opprettelse av en miljøklagenemnd i Norge.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, merker seg at forslagsstillerne som bakgrunn for forslaget hevder at miljøet mangler rettssikkerhet, og at dette utgjør en trussel mot natur og klima. Forslagsstillerne viser til at Sverige og Danmark har en ordning med såkalt miljøklagenemnd, der de gir sivilsamfunnet muligheten til å prøve forvaltningsvedtak miljørettslig, samt til Norges forpliktelser etter Århuskonvensjonens artikkel 9. Videre viser forslaget til at kostnadene i Norge ved et vanlig søksmål gjennom rettssystemet er høye, slik at miljøsaker kun unntaksvis når domstolene.

Flertallet registrerer at tilsvarende forslag ble fremmet av Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne under behandlingen av Meld. St. 14 (2015–2016) i 2016, men fikk ikke støtte fra andre enn disse partienes representanter. Flertallet viser til at forslagsstillerne også den gang henviste til ordninger i andre land samt Norges forpliktelser etter Århuskonvensjonen. Imidlertid mente flertallet at Århuskonvensjonen allerede var gjennomført i norsk rett gjennom det alminnelige systemet for forvaltningsklager og domstolsprøving, og understreket at det finnes en rekke juridiske og økonomiske virkemidler som bidrar til en god og økosystembasert forvaltning. Dette påpekes i statsrådens svarbrev til energi- og miljøkomiteen, datert 13. mai 2019 (vedlagt innstillingen).

Flertallet merker seg at statsråden i sitt svarbrev til energi- og miljøkomiteen viser til at norsk natur og miljø beskyttes gjennom en rekke lover som regulerer aktivitet som kan påvirke miljøet. Eksempelvis stiller

grl. § 112 krav om at miljøhensyn integreres i beslutningsprosesser, og naturmangfoldloven medfører krav om at de miljørettslige prinsippene om bærekraftig bruk i §§ 8–12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet. Slik skal beslutningstaker både ha kunnskap om og se hen til virkninger for natur i plansaker og alle andre offentlige beslutninger med konsekvenser for natur. Videre regulerer forurensningsloven forurensning til det ytre miljøet, reglene om konsekvensutredning i plan- og bygningsloven skal blant annet bidra til å sikre at virkningene for miljøet utredes før visse tiltak, og reglene i miljøinformasjonsloven skal sikre allmennheten tilgang til miljøinformasjon. Flertallet registrerer videre at forvaltningen også kontrolleres på ulike måter. Forvaltningsvedtak med betydning for miljøet kan påklages på vanlig måte etter de alminnelige reglene om klage på forvaltningsvedtak, og klageinstansen kan da overprøve alle sider av saken, eksempelvis hvorvidt naturmangfoldlovens krav om bærekraftig bruk er overholdt. Denne forvaltningsrettslige klageretten har til formål sikre riktige avgjørelser og er et ledd i forvaltningens interne kontroll med egne avgjørelser.

Flertallet viser, slik statsråden påpeker i sitt svarbrev, også til at det på flere områder i særlovgivningen er opprettet egne klagenemnder. Opprettelsen har ulike begrunnelser og kan variere fra et ønske om å sikre en faginnsett som et overordnet forvaltningsorgan ikke vil ha, til større uavhengighet for klageinstansen. Flertallet presiserer imidlertid at normalordningen i statsforvaltningen er en to-instansbehandling, der nærmeste overordnede forvaltningsorgan er klageinstans – ikke en særskilt klagenemnd. Forvaltningslovutvalget viser også i NOU 2019:5 til at dette fortsatt bør være normalordningen, og det vil være i tråd med regjeringens konstitusjonelle ansvar å bruke nærmeste overordnede organ som klageinstans, slik at dette ikke krever en særskilt klagenemnd.

Flertallet viser videre til at statsråden i sitt svarbrev viser til at i tillegg til det alminnelige systemet for forvaltningsklager og domstolsprøving utøves det også kontroll med forvaltningen gjennom Sivilombudsmannen eller Riksrevisjonen, der enhver som føler seg utsatt for urett eller feil fra den offentlige forvaltning, kan klage til Sivilombudsmannen. Dette inkluderer enkeltpersoner eller miljøorganisasjoner som har som formål å ivareta naturmiljøet. Riksrevisjonen, som er et annet kontrollorgan for statsforvaltningen med systematisk undersøkelse av Stortingets måloppnåelse, kan videre undersøke om forvaltningen gjennomfører vedtatt miljøpolitikk.

Flertallet registrerer at statsråden mener at Århuskonvensjonens bestemmelser om klage og domstolsprøving anses for implementert i norsk rett gjennom det alminnelige systemet for forvaltningskla-

ger og domstolsprøving. Statsråden viser til at forholdet mellom denne konvensjonen og norsk rett ble vurdert av Justisdepartementets lovavdeling forut for norsk ratifikasjon av konvensjonen. Flertallet registrerer også at komiteen som behandler klager over Århuskonvensjonen i 2017, avgjorde en klage mot Norge som gjaldt avslag på krav om miljøinformasjon. Klager hevdet her blant annet at det norske systemet for forvaltningsklager og domstolsprøving ikke var godt nok, og viste til at systemet ikke sikrer tilstrekkelig uavhengighet mellom organet som avgjør saken, og organet som avgjør klagen. Klager viste også til at domstolsprøving var dyrt og tidkrevende, slik forslagsstillerne her gjør. Flertallet merker seg at klagen imidlertid ikke førte frem på noe punkt.

Flertallet viser til at statsråden presiserer viktigheten av å sikre kontroll med at forvaltningen løser de oppgavene den er pålagt av folkevalgte og overordnede i forvaltningen, og at denne kontrollmuligheten er viktig for å sikre samfunnets tillit til at forvaltningen fatter riktige avgjørelser. Flertallet viser videre til at statsråden mener at kontrollen med forvaltningsvedtak som har betydning for miljøet, allerede ivaretas gjennom det eksisterende apparatet for klagesaksbehandling, muligheten for domstolsprøving og andre kontrollorganer.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne viser til at i Norge er kostnadene ved et vanlig søksmål gjennom rettssystemet så store at det kun er unntaksvis at miljøsaker når domstolene. Sivilsamfunnet og frivillige organisasjoner har ikke ressurser til å ta forvaltningsvedtak gjennom rettssystemet, og det som kan være feilaktige vedtak som rammer natur og klima, blir stående.

Hvert år fattes tusenvis av forvaltningsvedtak med betydning for miljøet. Vedtakene fattes av både kommunale, fylkeskommunale og statlige myndigheter. Natur- og miljøhensyn er underlagt lovgivning og forpliktelser som skal ivareta de felles natur- og miljøverdiene som en allmenn, overordnet samfunnsinteresse.

De fleste sektorlover som berører natur og miljø, stiller miljørettslige krav til den aktuelle virksomheten. I tillegg skal de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 ivaretas i all offentlig beslutningstaking, jf. naturmangfoldloven § 7. Et sunt miljø, en natur der produksjonsevnen og mangfoldet ivaretas, og disponering av naturressursene til det beste for kommende slekter er også en menneskerettighet nedfelt i Grunnloven § 112.

Disse medlemmer viser til at når den rettslige reguleringen på miljøområdet blir stadig viktigere, må også den miljørettslige kontrollen med vedtakene styrkes og ivaretas. Likevel er domstolskontrollen i miljøsaker nesten fraværende. Undersøkelser viser at av alle si-

vile saker i norske domstoler i perioden 1996 til 2005 handlet bare omkring 0,4 pst. om miljø. (Ref. Fauchald. Environmental Justice in Courts – a Case Study from Norway. Nordisk miljørettslig tidsskrift/Nordic Environmental Law Journal 2010:1. s. 54). Det at så få saker i rettssystemet omhandler en såpass stor del av forvaltningsvedtak som fattes, er ikke adressert av statsråden i svarbrevet til komiteen, og disse medlemmer legger til grunn at denne skjevheten dermed heller ikke anses som et problem.

Disse medlemmer vil peke på at for å sikre at en miljørettslig kontroll med forvaltningsvedtak blir ivare tatt, trengs et rimelig, effektivt og uavhengig overprøvingsorgan, en miljøklagenemnd, som påser at miljølovgivningen overholdes i forvaltningen, noe Norge i henhold til Århuskonvensjonen også er pålagt å ha, jf. konvensjonens artikkel 9.

Disse medlemmer viser til at domstolene under denne regjeringen har hatt gjentakende kutt i drift, og at dette har ført til et økt press på ressursene i domstolene. I enkelte lagmannsretter er det nå en forventet beramningstid på rundt ett år. I den siste budsjettøringen for statsbudsjettet 2019 uttalte Domstoladministrasjonens direktør Sven Marius Urke at:

«Vi er en mager virksomhet som ikke tåler å bli avmagret enda mer.»

Budsjettsituasjonen utgjør en stor utfordring for rettsikkerheten. Dette er med på å presse frem et behov for andre løsninger, spesielt i saker som er avhengige av at natur- og miljøorganisasjoner tar prosessrisikoen uten at de har en økonomisk fortjeneste i å vinne frem, slik situasjonen er i de fleste andre tvistesaker som omhandler selskaper eller enkeltpersoners økonomiske interesse. Dette gjør at terskelen for å ta saker til retten på vegne av miljøet blir enda høyere enn det som allerede er en svært høy terskel for andre. Samtidig er det i samfunnets – og miljøets – interesse at saker hvor det er miljøinteresser som er viktigst, blir gjenstand for prøving, noe de i praksis ikke blir nå.

Disse medlemmer viser til at statsråden viser til Riksrevisjonen som et verktøy for å vurdere måloppnåelse for Stortingets vedtak. Det er ikke et verktøy som reelt sett går inn i saker og omgjør forvaltningsvedtak, og vil – og skal – ikke fungere slik en nemnd eller domstol skal. Disse medlemmer viser også til at statsråden

viser til Sivilombudsmannen. Sivilombudsmannen skal ikke fungere som en domstol, men som en sikkerhetsventil for kontroll av forvaltningen. Sivilombudsmannen kan avvise saker uten realitetsbehandling, noe en nemnd eller domstol ikke har adgang til ut over silingsregler. I tillegg har også denne funksjonen fått økt antall klagesaker og restanser uten tilsvarende budsjettøkning, noe som setter rettsikkerhetssituasjonen knyttet til offentlige vedtak under ytterligere press.

Disse medlemmer viser til at Sverige har en egen miljødomstol, og Danmark har en miljøklagenemnd. I Norges naboland blir mange forvaltningsvedtak hvert år gjenstand for effektiv miljørettslig kontroll gjennom disse ordningene. Disse medlemmer mener det derfor er påfallende at regjeringen ikke ønsker å utrede muligheten.

På den bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede en egen miljøklagenemnd, med sikte på å opprette en slik.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen utrede en egen miljøklagenemnd, med sikte på å opprette en slik.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av samtlige av komiteens medlemmer, unntatt medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 8:112 S (2018–2019) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen, Kari Elisabeth Kaski, Lars Haltbrekken og Arne Nævra om opprettelse av en miljøklagenemnd i Norge – vedtas ikke.

Oslo, energi- og miljøkomiteen, den 28. mai 2019

Ketil Kjenseth

leder

Terje Halleland

ordfører

VEDLEGG**Brev fra Klima- og miljødepartementet v/statsråd Ola Elvestuen til energi- og miljøkomiteen, datert 13. mai 2019****Svar til energi- og miljøkomiteen om opprettelse av en miljøklagenemnd i Norge**

Jeg viser til energi- og miljøkomiteens brev 30. april der det bes om en utredning av representantforslag fra Karin Andersen, Kari Elisabeth Kaski, Lars Haltbrekken og Arne Nærera om opprettelse av en miljøklagenemnd i Norge.

Tilsvarende forslag ble fremmet av SV og MDG under behandlingen av Stortingsmelding nr. 14 (2015-2016) i 2016, men fikk ikke støtte fra andre enn disse partienes representanter. Det ble også den gang vist til ordninger i andre land og Norges forpliktelser etter Århuskonvensjonen. Flertallet anså imidlertid at Århuskonvensjonen var gjennomført i norsk rett gjennom det alminnelige systemet for forvaltningsklager og domstolsprøving, og understreket at det finnes mange juridiske og økonomiske virkemidler som bidrar til en god og økosystembasert forvaltning.

Vurdering

Norsk natur og miljø beskyttes gjennom en rekke lover som regulerer aktivitet som kan påvirke miljøet. For eksempel stiller Grunnloven § 112 krav om at miljøhensyn integreres i beslutningsprosesser, og naturmangfoldloven medfører krav om at de miljørettslige prinsippene om bærekraftig bruk i §§ 8-12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet. Dette innebærer at beslutningstaker skal ha kunnskap om og se hen til virkninger for natur i plansaker og alle andre offentlige beslutninger med konsekvenser for natur. Forurensningsloven regulerer forurensning til det ytre miljøet, Reglene om konsekvensutredning i plan- og bygningsloven skal bidra til å sikre at virkningene for miljøet utredes for visse tiltak, og reglene i miljøinformasjonsloven skal sikre allmennheten tilgang til miljøinformasjon, og gjøre det lettere for den enkelte til å bidra til vern av miljøet.

Kontrollen med forvaltningen skjer på ulike måter. Forvaltningsvedtak med betydning for miljøet kan påklages på vanlig måte etter de alminnelige reglene om klage på forvaltningsvedtak. Klageinstansen kan da overprøve alle sider av saken, og blant annet vurdere om de nevnte bestemmelsene i naturmangfoldloven om bærekraftig bruk er fulgt. Klageretten har til formål å sikre riktige avgjørelser, og er et ledd i forvaltningens interne kontroll med egne avgjørelser.

På flere områder er det i særlovgevingen opprettet egne klagenemnder. Begrunnelsen varierer, og det kan ligge flere grunner bak. Det kan for eksempel være et øn-

ske om å sikre en faginnsett som et overordnet forvaltningsorgan ikke vil ha, eller en større uavhengighet for klageinstansen. Normalordningen i statsforvaltningen er imidlertid en to-instansbehandling der nærmeste overordnede forvaltningsorgan er klageinstans, og ikke en særskilt klagenemnd. Forvaltningslovutvalget viser i NOU 2019:5 til at dette fortsatt bør være normalordningen. Det vises blant annet til at det vil være i tråd med regjeringens konstitusjonelle ansvar for statsforvaltningen å bruke nærmeste overordnede organ som klageinstans og ikke en uavhengig klagenemnd, siden det innebærer at klagesaksbehandlingen følger ansvarskjeden i statsforvaltningen.

I tillegg til det alminnelige systemet for forvaltningsklager og domstolsprøving kan kontroll med forvaltningen i saker om miljø skje gjennom Sivilombudsmannen eller Riksrevisjonen. Enhver som mener seg urett eller feil fra den offentlige forvaltningen kan klage til Sivilombudsmannen. Det gjelder også for enkeltpersoner eller miljøorganisasjoner som har til formål å ivareta naturmiljøet. Selv om en uttalelse fra Sivilombudsmannen ikke er rettslig bindende for forvaltningen, følges den så å si alltid i praksis. Sivilombudsmannen har også adgang til å behandle et større antall saker for å undersøke forvaltningspraksis nærmere samt ta saken til behandling av eget tiltak.

Riksrevisjonen er et annet kontrollorgan for statsforvaltningen som har adgang til å gjennomføre systematiske undersøkelser av Stortingets måloppnåelse. Riksrevisjonen kan undersøke om forvaltningen gjennomfører vedtatt miljøpolitikk slik at prinsippet om bærekraftig utvikling og god forvaltning av naturressursene etterleves.

Forslagsstillerne viser blant annet til Århuskonvensjonen artikkel 9 nr. 4, som de mener pålegger Norge å ha et rimelig effektivt, og overprøvingsorgan. Århuskonvensjonens bestemmelser om klage og domstolsprøving anses for implementert i norsk rett gjennom det alminnelige systemet for forvaltningsklager og domstolsprøving. Forholdet mellom denne delen av konvensjonen og norsk rett ble vurdert av Justisdepartementets lovavdeling forut for norsk ratifikasjon av konvensjonen.

Komiteen som behandler klager over brudd på Århuskonvensjonen avgjorde i 2017 en klage mot Norge. Klagen gjaldt avslag på krav om miljøinformasjon. Klager hevdet blant annet at det norske systemet for forvaltningsklager og domstolsprøving ikke var godt nok. Klager mente det systemet ikke sikrer tilstrekkelig uav-

hengighet mellom organet som avgjør saken og organet som avgjør klagen, og at det derfor er lite sannsynlig at klageorganet endrer avgjørelsen det klages over. Klager hevdet også at domstolsprøving var dyrt og tok for lang tid. Klagen førte ikke frem.

Det er viktig med kontroll for å sikre at forvaltningen løser de oppgavene den er pålagt av folkevalgte organer og overordnede i forvaltningen. Denne kontrollmuligheten er også viktig for å sikre samfunnets tillit til at forvaltningen fatter riktig avgjørelser. Jeg mener kontrollen med forvaltningsvedtak som har betydning for miljøet ivaretas gjennom det eksisterende forvaltningsapparatet for klagesaksbehandling, muligheten for domstolsprøving og andre kontrollorganer som Sivilombudsmannen og Riksrevisjonen.

