

Klima- og miljødepartementet,

ICJ Norge sitt fagutvalg for klima- og miljøspørsmål

30. september 2020

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

Det er flere punkter som fortjener oppmerksomhet i Klima- og miljødepartementets utkast til rapportering om norsk gjennomføring av Århuskonvensjonen. Vi i ICJ Norge sitt fagutvalg for klima- og miljøspørsmål ønsker imidlertid kun å knytte noen bemerkninger til departementets redegjørelse for implementering av artikkel 9 nr. 4 og 5. og især retten til prøving som ikke skal være *uoverkommelig dyr* på side 26 – 28.

Detter er fordi vi mener at departementet her tegner et bilde av Norges oppfyllelse av en sentral del av Århuskonvensjonen som er grovt misvisende.

Om retten til prøving

Etter Århuskonvensjonen artikkel 9 nr. 1 og 2, har borgerne i stater som har undertegnet Århuskonvensjonen rett til å få prøve handlinger og unnlaterelser som truer de *andre* rettighetene en har etter konvensjonen: adgang til miljøinformasjon og rett til deltagelse i beslutningsprosesser omkring miljøet. En slik prøving skal gis av en domstol og/eller et annet uavhengig eller upartisk organ etablert ved lov.

Etter Århuskonvensjonen artikkel 9 nr. 3 har borgerne også rett til å få prøvd enhver annen handling eller unnlattelse som på områder som er regulert i nasjonal lov og har en betydning for miljøet.

Artikkel 9 nr. 3 gjelder all lovgivning *vedrørende miljø*.^{1,2} Den favner dermed videre enn norsk miljøforvaltningsrett som er definert som «offentligrettslige regler om bruk og vern av miljøet»,³ og

¹ Veiledningsdokumentet (2014) side 187.

² I saken ACCC/C/2013/85 og ACCC/C2013/86, uttalte Århuskomiteen at “the text of the Convention does not refer to ‘environmental laws’, but to ‘laws relating to the environment’”, and consequently that “article 9, paragraph 3, is not limited to ‘environmental laws’, e.g., laws that explicitly include the term ‘environment’ in their title or provisions”.

³ Bugge (2014) side 17.

gjelder også privates handlinger og unnlater. ⁴ Etter artikkel 9 nr. 3 har man rett på prøving ved *administrative eller rettslige prosedyrer*. ⁵

All prøving etter Århuskonvensjonen artikkel 9 nr. 1, 2 og 3 skal etter artikkel 9 nr. 4 være effektive, rettferdige, tilgjengelige for allmennheten og ikke uoverkommelig dyre. Det er det siste punktet vi vil fokusere på.

Mulige prøvingsorganer i Norge

Århuskomiteen er klar på at der det finnes flere prøvingsorgan, må i alle fall ett av disse oppfylle *alle* kravene i Århuskonvensjonen artikkel 9 nr. 4. ⁶

For saker vedrørende miljøinformasjon har staten etablert en klagenemnd og en rekke andre saker vil gratis kunne klages til forvaltningen. Det er imidlertid ikke bestandig forvaltningen vil oppfylle Århuskonvensjonens krav til å være *rettferdige*, noe Århuskomiteen har fastslått at innebærer at prøvingsorganet må være *upartiske og fri for fordommer, favorisering og egeninteresse*. ⁷ I flere tilfeller vil staten selv være motpart i en sak, som der det skal bygges på offentlig grunn eller private ønsker å få prøvd handlinger og unnlater som er i tråd med uttalt politikk.

I sin rapport har departementet også pekt på sivilombudsmannen som et mulig prøvingsorgan og fremholder at en slik klage er gratis. Sivilombudsmannen kan imidlertid ikke treffe bindende vedtak eller pålegge midlertidige forføyninger og oppfyller derfor ikke kravet til effektivitet i Århuskonvensjonen artikkel 9 nr. 4. ⁸

Det er en rekke saker som fremdeles vil måtte gå for domstolene. Dette gjelder alle saker mellom private, samt saker der private med rette ønsker en rent uavhengig overprøving av offentlige vedtak.

Uoverkommelig dyrt

Om kostnader i domstolsapparatet uttaler departementet:

Bringes en sak inn for retten, er dette forbundet med noen kostnader. Disse er avhengig av prosess og ventet tidsbruk. Å fremme saken for forliksrådet koster 1025 NOK. Forliksrådet er det laveste leddet i rettsystemet for sivile saker hvor partene skal prøve å inngå et forlik, i stedet for at saken ender med dom. Forliksrådet er en meklingsinstans med begrenset

⁴ ACCC/C/2013/85 og ACCC/C2013/86, avsnitt 72

⁵ Art 9, tredje ledd

⁶ ACCC/C/2013/85 og ACCC/C2013/86, avsnitt 79

⁷ ACCC/C/2011/57, avsnitt 44 [egen oversettelse]

⁸ ACCC/C/2013/85 og ACCC/C2013/86, avsnitt 85

domsmyndighet, jfr domstolstoloven § 1 annet ledd. Hvis saken ikke løses der eller hvis den blir fremmet for tingsretten direkte, påløper det en kostnad på 5125 NOK hvis hovedforhandlingen er satt til en dag. Vanligvis antas at hovedforhandlingen ikke skal ta mer enn en dag. I tillegg til rettsgebyret kommer sidekostnader, eventuelle sakskostnader, kostnad for juridisk bistand m.v.⁹

Det er viktig å først bemerke at forlikrådene ikke kan prøve saker mot staten med mindre disse er av *utelukkende privatrettslig art*. For saker om formuesverdier skal heller ikke forlikrådet behandle saker der tvistesummen er over kr 200 000, og begge parter har vært bistått av advokat.¹⁰ Videre består forlikrådene av lekfolk som sjelden vil ha den nødvendige kompetanse til å prøve miljøsaker som i sin natur er komplekse.

Vi mener det derfor er tvilsomt at forlikrådene overhode oppfyller kravene i Århuskonvensjonen artikkel 9 nr. 4. Uavhengig av det, vil flere saker høre inn under de ordinære domstolene hvor departementet mener at det koster 5125 kroner for en full dag i retten.

Hverken konvensjonen eller komiteens praksis gir noe fast tall på hva som regnes som *uoverkommelig dyrt*. I én sak var £39,454 for mye,¹¹ mens et gebyr for å anke på 3000 danske kroner var for mye i en eldre sak.¹²

Det sentrale er imidlertid at kostnadene ikke skal være så høye at de i seg selv utgjør et hinder for å prøve en sak. Det kan ikke være slik at folk og organisasjoner velger å ikke prøve saker *på grunn av* kostnadene.^{13, 14}

De kostnader departementet omtaler som *sidekostander*, er imidlertid kostnader departementet må ta med i sitt regnestykke. I Århuskomiteens praksis har det vært uttalt at systemet skal ses på som en helhet.¹⁵ Kravet til at prøving ikke skal være uoverkommelig dyrt gjelder *hele* prosessen, også dersom

⁹ Utkast til rapportering om norsk gjennomføring av Århuskonvensjonen (2020)

¹⁰ Tvisteloven § 6-2

¹¹ ACCC/C/2008/27, avsnitt 44

¹² ACCC/C/2011/57, i denne saken la imidlertid komiteen vekt på at gebyret var innført med den **hensikt** å begrense antall saker som ble klaget videre i systemet.

¹³ Dette er enklere å se i den engelske versjonen der begrepet er «prohibitively expensive»

¹⁴ C-260/11, avsnitt 34-35

¹⁵ ACCC/C/2008/33, avsnitt 128

man må anke en sak flere ganger.¹⁶ Alle kostnader i prøvingsprosessen må medregnes.¹⁷ Dette gjelder rettsgebyr, advokatutgifter, transportkostnader for vitner, sakkyndigutgifter og dekning av motpartens sakskostnader.¹⁸

Angående advokatkostnader, skal en heller ikke trenge å være avhengig av gratis eller uerfaren bistand. Århuskomiteen har slått fast at det gjelder et prinsipp om *equality of arms*, og en har rett til å stille like skarpskodd motparten.

*The Committee in this respect finds that it is essential that, where costs are concerned, the equality of arms between parties to a case should be secured, entailing that claimants should in practice not have to rely on pro bono or junior legal counsel.*¹⁹

Departementets antagelse om at en sak på Århuskonvensjonens område ikke vil ta mer enn én dags hovedforhandling, ignorerer det faktum at miljøsaker oftest er svært komplekse og tar tid.

Det mye omtalte klimasøksmålet er kanskje et ekstremt eksempel, men viser at Norge ikke har på plass systemer som forhindrer at miljøsaker i domstolene blir uoverkommelig dyre. I tingretten ble sågar saksøkerne pålagt å betale statens saksomkostninger på kroner 580.000 på toppen av sine egne.²⁰

Det faktum at saksøkerne i den saken har blitt gitt fri sakførsel i Høyesterett kan ikke tas til inntekt for at Norge har de nødvendige systemer på plass. Århuskomiteen er klare på at der ordninger av denne typen eksisterer, må de være forutsigbare og ikke overlatt til domstolens skjønn.²¹

Da WWF gikk til sak med påstand om ugyldighet av vedtak om lisensfelling av ulv, ble foreningen pålagt å betale statens saksomkostninger på kroner 136.900, Utmarkskommunenes sammenslutning sine saksomkostninger på kroner 162.531 og Norges Skogeierforbund sine saksomkostninger på kroner 155.000 på toppen av sine egne.²² Det faktum at dette ble reversert i lagmannsretten, kan ikke endre på det faktum at slike summer opplagt vil avskrekke mange fra å prøve saker i domstolene.²³

Til tross for at begge de overnevnte sakene var spesielle, kan det ikke være tvil om at departementet skaper et misvisende bilde av Norges etterlevelse av Århuskonvensjonen når det påstås at en dag i retten koster i overkant av 5000 kroner. Summen inkluderer ikke advokatkostnader, er basert på en

¹⁶ ACCC/C/2008/27 avsnitt 27 og ACCC/C/2011/57, avsnitt 44

¹⁷ C-260/11, avsnitt 28

¹⁸ Se blant annet ACCC/C/2008/27 hvor saksøker måtte betale miljødepartementets kostnader på £39,454

¹⁹ ACCC/C/2008/33, avsnitt 132

²⁰ TOSLO-2016-166674, dette ble reversert i lagmannsretten, LB-2018-60499

²¹ ACCC/C/2008/33, avsnitt 135

²² TOSLO-2017-196251-2

²³ C-260/11, avsnitt 34-35



antagelse om at slike komplekse saker bare tar én dag og tar ikke inn over seg risikoen for at en blir sittende med motpartens saksomkostninger.

Avsluttende

5000 kroner vil ikke være nok for å oppnå reell prøving av de fleste miljøraker i Norge, og det fremstår grovt misvisende å hevde det. Vi i ICJ Norge sitt fagutvalg for klima- og miljøspørsmål mener at departementet bør rapportere sannheten, som er at Norge ikke har systemer på plass for å sikre at det finnes prøvingsorganer for alle saker som faller innenfor Århuskonvensjonens anvendelsesområde, som også oppfyller Århuskonvensjonens krav.

Juni Nyheim Solbrække

*Styremedlem og daglig leder ICJ Norge
og miljøspørsmål*

Marius Gulbranson Nordby

Leder av ICJ Norge sitt fagutvalg for klima-

Referanser

Bugge, Hans Christian. Lærebok i miljøforvaltningsrett, 4. utgave, Oslo, Universitetsforlaget, 2014

Utkast til rapportering om norsk gjennomføring av Århuskonvensjonen, Klima- og miljødepartementet (2020)

Veiledningsdokument (2014) The Aarhus Convention: An Implementation Guide, Second Edition, 2014. http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf

Norske rettskilder

2005, Lov 17. juni 2005 nr. 90 Lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven)

TOSLO-2016-166674

TOSLO-2017-196251-2

LB-2018-60499

EU-domstolen og Århuskomiteen

C-260/11, Edwards and Pallikaropoulos, Judgment of the Court (Fourth Chamber), 11 April 2013

ACCC/C/2013/85 og ACCC/C/2013/86, Findings and recommendations with regard to communications ACCC/C/2013/85 and ACCC/C/2013/86 concerning compliance by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland

ACCC/C/2011/57, Findings and recommendations with regard to communications ACCC/C/2011/57 concerning compliance by Denmark



ACCC/C/2008/33, Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2008/33 concerning compliance by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland

ACCC/C/2008/27, Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2008/27 concerning compliance by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland