



Tilgang til rettsmidler i miljø saker etter Århuskonvensjonen artikkel 9 (3).

Overholder Norge sine forpliktelser

Av Ingrid Lillebø

Liten masteroppgave i rettsvitenskap

ved Universitetet i Tromsø

Det juridiske fakultet

Høsten 2012

JUR – 3902

Antall ord: 15 541

Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	3
1.1 Tema.....	3
1.1.1 Aktualitet.....	4
1.2 Bakgrunn.....	5
1.3 Metode og rettskilder.....	6
1.3.1 Rettskildebruk.....	7
1.4 Veien videre og noen avgrensninger.....	9
2. Tilgang til rettsmidler i miljø saker.....	10
2.1 Innledning.....	10
2.2 Utgangspunktet for tilgang til rettsmidler – norsk miljølovgivning.....	10
2.2.1 Norsk miljølovgivning av relevans for miljøet.....	11
2.3 Handlinger og unnlaterelser.....	14
2.3.1. Spesielt om overprøving av forvaltningens unnlaterelser.....	17
2.4 «Contravene provisions».....	20
3. Administrative or judicial procedures.....	24
3.1 Utgangspunktet.....	24
3.1.1 Forvaltningens klageprosedyre.....	25
3.1.2 Overprøvingsprosedyre gjennom domstolene.....	26
3.2 Kvalitative krav til «administrative or judicial procedures», etter art. 9 (3) jf. art. 9 (4).....	27
3.2.1 Sivilombudsmannens rolle i miljø saker.....	31
4. Hvem har tilgang til rettsmidler?.....	33
4.1 Innledning.....	33
4.2 «The public» – hvem kan være part i miljø saker.....	34
4.3 Tilgang til domstolsprøving i miljø saker.....	36
5. Adekvate og effektive rettsmidler etter artikkel 9 (4).....	38
5.1 Mens man venter på dommen – midlertidig forføyning.....	39
6. Avsluttende bemerkninger.....	44
KILDER:.....	47

1. Innledning

1.1 Tema

Norge har gjennom Århuskonvensjonen¹ artikkel 9 forpliktet seg til å gi en tilgang til rettsmidler i miljøsaker. Dette innebærer en adgang til overprøvningsprosedyrer, med påfølgende bruk av egnede rettsmidler i håndhevingsøyemed. Artikkel 9 (3) i konvensjonen tar utgangspunkt i nasjonal lovgivning som ramme for hva som kan påberopes, og adgangen til å påberope seg overprøving. De prosessuelle rettighetene kan benyttes i de tilfeller hvor man mener at en handling eller unnlattelse strider med bestemmelser i lovgivning relatert til miljø.

Konvensjonen regulerer således ikke beskyttelse av naturen i seg selv, men gir prosessuelle rettigheter til medlemmer av samfunnet nettopp for å kunne ivareta miljøet.² Konvensjonen er i egenskap av dette sagt å være en ny type miljøvernkonvensjon, ved at den ikke bare forplikter statene seg i mellom, men også forplikter konvensjonspartene overfor innbyggerne.³ Konvensjonen legger stor vekt på at denne tilgangen til rettsmidler skal sikre deltakelse fra både enkeltindivid og interesseorganisasjoner i miljøsaker, og slik bidra til en effektiv håndheving av miljølovgivning.

I perioden 1995 til 2006 ble det i Norge identifisert 108 saker reist med det for øye å fremme miljøinteresser. Dette utgjorde anslagsvis 0,4 prosent i sivile saker og 0,7 prosent i strafferettslige saker.⁴ Norge ble i denne komparative studien ansett for å skille seg ut med et lavt antall miljøsaker fremmet av interesseorganisasjoner spesielt, og private parter generelt.⁵ Et slikt funn blir av spesiell interesse når vi ser på de forpliktelsene art. 9 (3) skal

¹ UN/ECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Århuskonvensjonen) Aarhus Denmark, 25 June 1998. Konvensjonsteksten er tilgjengelig på: <http://www.unece.org/env/pp/treatytext.html>

² Veit Koester, "The Compliance Committee of the Aarhus convention – An overview of Procedures and Jurisprudence", *Environmental Policy and Law*, 37/2-3, 2007, s. 83-96 (s. 83) (heretter Koester 2007)

³ The Aarhus Convention: An Implementation Guide, New York and Geneva: United Nations 2000, *Prepared by S. Stec and S. Casey-Lefkowitz*, (s. 1) (heretter Veiledningsdokumentet 2000)

Tilgjengelig på: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/acig.pdf>

⁴ Helle Tegner Anker, Ole Kristian Fauchald, Annika Nilsson og Leila Suvantola "The Role of Courts in Environmental Law - a Nordic Comparative Study", *Nordisk miljörättslig tidsskrift*, 2009, s. 9 - 34 (s. 21) (heretter Fauchald 2009) Forskningsartikkelen tar for seg rollen til domstoler i miljøsaker for landene Danmark, Finland, Norge og Sverige (s. 10)

⁵ Fauchald 2009 (s. 27) Det gjøres oppmerksom på at studien er foretatt delvis før og delvis etter at Norge ratifiserte Århuskonvensjonen.

fremme. Oppgaven vil med et slikt faktum til grunn, se på hva tilgang til rettsmidler i miljø saker etter art. 9 (3) innebærer. Vurderingen knytter seg til hvorvidt Norge kan sies å overholde sine folkerettslige forpliktelser, slik at tilgangen til rettsmidler er reell. I en slik oppgave blir det også nærliggende å se på om de krav som stilles til prosedyre og rettsmidler etter art. 9 (4) kan belyse hvilke barrierer som kan svekke tilgangen til overprøving i miljø saker.

1.1.1 Aktualitet

Inngrep i natur og miljø bærer ofte et preg av å ramme langsomt fornybare ressurser, eller være ugjenkallelige. Likevel ser vi at det i stadig større grad skjer et intensivt *overforbruk* av naturressurser, som igjen legger press på økosystem og biologisk mangfold.⁶ Inngrepene i miljøet har også en side mot mennesket, gjennom innvirkning på levevilkår og kvalitet. Det kan anføres at det også foregår en skjevhet i utnyttningen av naturressursene og byrdene som følger av dette. Foringelse av naturen fører også til et tap av allmenne naturgoder og verdier.

I et slikt problemkompleks skapes nye utfordringer: hvordan skal man evne å veie sosiale, kulturelle og økonomiske verdier opp mot miljørelaterte behov.⁷ Dette gjenspeiler også møteflaten mellom samfunnspolitiske verdier og miljøretten som rettsområde.

Utviklingen kan sies å ha ført til et behov for *miljøvernrettigheter*, som utstyrer borgere med retten til å verne om miljøet for å kunne sikre seg tilfredsstillende levevilkår. Dette refereres gjerne til som *environmental justice*.⁸ Denne videreutvikling har ført til at individet er satt i sentrum for bekymringene relatert til miljøet.⁹ Slike miljøvernrettigheter kan sies å ha to sider. En side til *miljølikhet* som innebærer at alle, uansett bosted og bakgrunn er sikret et sunt og bærekraftig miljø. Og en side mot *prosessuelle rettigheter*, for en tilgang til å reise miljørettslige tvister.¹⁰ Det er nettopp denne sistnevnte utviklingen avhandlingen vil ta for seg, ved at Århuskonvensjonen foretar en tydelig kobling mellom individbaserte rettigheter

⁶ Inge Lorange Backer, *Innføring i naturressurs og miljørett*, 5. utgave, Oslo 2012 s. 22 (heretter Backer 2012)

⁷ St.Meld. nr. 14 (2010 - 2011) "Mot en grønnere utvikling om sammenhengen i miljø- og utviklingspolitikken" (s. 9)

⁸ Ole Kristian Fauchald "Environmental Justice in Courts - a Case Study from Norway" *Nordisk miljörättslig tidsskrift* 2010: 1, s. 49 - 67 (s. 50) (heretter Fauchald 2010)

⁹ Patricia Birnie, Alan Boyle, Catherine Redgwell, *International Law and the Environment*, 3. utgave, Oxford 2009 (s. 38)

¹⁰ Paul Stokes, *A practical approach to Environmental Law*, Oxford 2005 (s. 39)

og vern av miljøet. Konvensjonens forord understøtter også her viktigheten av å «*Recognizing that adequate protection of the environment is essential to human well-being and the enjoyment of basic human rights, including the right to life itself*»

Dette understreker den erkjennelse som foreligger om at menneskerettigheter kan sees i en miljørettslig dimensjon.¹¹ Det er i denne forbindelse også blitt reist spørsmål om retten til miljø bør anerkjennes som en menneskerettighet.¹² Temaet er imidlertid uavklart, og det er i teorien anført at menneskerettighetsdomstolens praksis indikerer at en slik rettighet, først og fremst knytter seg til de tilfeller hvor det er snakk om omfattende miljøødeleggelser og en direkte tilknytning til miljøinngrepet, for den som reiser sak.¹³

1.2 Bakgrunn

Gjennom hele prosessen med tilblivelsen av Århuskonvensjonen ser vi en vektlegging av demokratiske verdier og fokus på rettigheter for enkeltindividet, til vern av miljøet. Disse rettighetene skal sikres ved at befolkningen skal ta del i de beslutninger som vedrører miljøet og kunne håndheve denne retten.

Konvensjonens formål samsvarer med dens tittel, og skal gi enhver rettighet til miljøinformasjon fra det offentlige og rett til å påvirke beslutningsprosesser på miljøområdet. Dette refereres til som henholdsvis første og andre pilar i konvensjonen. Videre skal det foreligge en tilgang til rettsmidler for å kunne håndheve de rettigheter som fremgår av konvensjonen, inkludert brudd på nasjonal miljølovgivning. Dette er konvensjonens tredje pilar.

Århuskonvensjonen kom til som et samarbeid mellom FN (United Nation) og medlemslandene i Economic Commission for Europe (UNECE).¹⁴ En rekke internasjonale prinsipper og deklarasjoner kan sies å ha spilt en viktig rolle ved utarbeidelsen av

¹¹ Patricia Birnie mfl. *International Law and the Environment*, 3. utgave, Oxford 2009 (s. 38)

¹² Ole Kristian Fauchald, «Bør retten til miljø anerkjennes som menneskerettighet?» *Retfærd* 53, 1991 s. 61 – 77 (s. 1)

¹³ Backer 2012 (s. 51)

¹⁴ St.prp. nr. 81, 2001-2002, Om samtykke til ratifikasjon av en konvensjon av 25. juni 1998 om tilgang til miljøinformasjon, allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage og domstolsprøving på miljøområdet (Århuskonvensjonen) (s. 4)

konvensjonen.¹⁵ I særlig grad kan nevnes Rio- deklarasjonen prinsipp 10,¹⁶ som erkjenner at miljørelaterte problemstillinger best er håndtert dersom berørte samfunnsborgere har rett å delta, og en mulighet til å håndheve disse rettighetene gjennom rettsmidler. Sofia Guidelines kom til på den tredje ministerkonferansen «Miljø i Europa», og dannet utgangspunktet for forhandlingene frem mot Århuskonvensjonen.¹⁷ Det ble med utgangspunkt i dette arbeidet påpekt viktigheten av å utarbeide en regional konvensjon på området.¹⁸

Etter to år med forhandlinger mellom partene og ulike ikke-statlige organisasjoner i hele UNECE regionen, ble konvensjonen vedtatt den 25. juni, 1998, i Århus, Danmark.¹⁹ Konvensjonen trådte i kraft den 30. oktober 2001.

1.3 Metode og rettskilder

Oppgaven baserer seg på en vekselvirkende fremstilling, hvor innholdet i konvensjonsforpliktelsen tolkes, for så å se hen til innholdet i gjeldende norsk rett. Dette skal danne et grunnlag for å se på om Norge overholder sine folkerettslige forpliktelser.

Det vil i oppgaven også bli sett på forskning. Denne vil bli benyttet for å belyse tilstanden rent empirisk. Forskingen vil bli tillagt relevans og vekt i egenskap av dette, men vil falle utenfor hva man anser som de tradisjonelle rettskildefaktorer. De funn som er fremkommet av studien vil likevel kunne sees som moment av betydning når man skal se på Norges forpliktelser. Dette kan således bidra til å legge et faktum til grunn for videre diskusjon av om Norge overholder sine forpliktelser.²⁰ Jeg har av praktiske årsaker hovedsakelig forholdt meg til en studie som er representert i to artikler, hvorav den ene forskningsartikkelen er

¹⁵ Veiledningsdokumentet 2000 (s. 2) Se tabell på samme side.

¹⁶ *The Rio Declaration on Environment and Development*, 14 june 1992.

¹⁷ St.prp. nr. 81, 2001 - 2002 (s. 4) Se også *Draft Guidelines on Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision - Making* (Sofia Guidelines) Sofia Bulgaria, 23 - 25 October 1995

¹⁸ St.prp. nr. 81, 2001 - 2002 (s. 4)

¹⁹ Veiledningsdokumentet 2000 (s. 1)

²⁰ Nicolai Nyland, *Er stater folkerettslig forpliktet til å beskytte miljøet? En analyse av tradisjonelle og nye måter å se rettsforholdet mellom stater og miljøet på*, Oslo 2009 (s. 95 - 96) (heretter Nyland 2009) Om å redegjøre for hvilket faktum som skal ligge til grunn for de rettslige vurderinger.

komparativ.²¹ Dette vil også åpne for at det kan foretas noen sammenlignende bemerkninger med de øvrige nordiske land.

Ved bruk av disse forskningsartiklene vil oppgaven få noen element av retts sosiologiske betraktninger. Dette gjøres det rom for ved å se på hvordan lovverk og praksis kan bidra til tilsiktede og utilsiktede virkninger. Dette vil nødvendigvis også åpne for noen rettspolitiske betraktninger i avsluttende bemerkninger, men det vil søkes å forankre disse i relevante argumentasjonsfaktorer.

Konvensjonens originale språk er engelsk, jf. Århuskonvensjonen art. 22. Tolkningen av artiklenes innhold vil derfor skje med utgangspunkt i den engelske teksten, for deretter å overføres til en norsk kontekst.

1.3.1 Rettskildebruk

Oppgavens tema innebærer at Århuskonvensjonen blir den primære rettskilden. Tolkningen må således basere seg på en folkerettslig metode. Tolkningsprinsippene fremkommer av Wien - konvensjonen art. 31 - 33.²² Her fastsettes retningslinjene for hvilke rettskildefaktorer som vil være av relevans.²³

Av art. 31 nr. 1 ser vi at tolkningen skal skje i «*good faith*». Dette innebærer en tolkning i samsvar med den alminnelige forståelsen av artikkelens ordlyd slik den fremgår av omstendighetene, og i lys av konvensjonens formål.²⁴ Dette betyr at jeg vil ta utgangspunkt i ordlyden i art. 9 (3), med det formål å finne frem til «de tolkningsalternativer som best realiserer [konvensjonens] formål.»²⁵

Videre ser vi at det med bakgrunn i Århuskonvensjonen artikkel 15 ble vedtatt av konvensjonspartene, på *Meeting of the Parties (MoP)* en *Decision I/7*.²⁶ Her ble det besluttet å opprette en *Compliance Committee (CC eller komité)* som sammen med MoP ble satt til å

²¹ Fauchald 2009, samt Fauchald 2010.

²² Wien konvensjonen av 23. mai 1969. Selv om Norge ikke er folkerettslig bundet av selve Wien-konvensjonen, anses disse prinsippene for å være en kodifisering av gjeldende ulovfestet folkerett.

²³ Morten Ruud og Geir Ulfstein, *Innføring i Folkerett*, 2. utg., Oslo 2004 (s. 69)

²⁴ Nyland 2009 (s. 43)

²⁵ Nyland 2009 (s. 43)

²⁶ Meeting of the Parties to the Convention on Access to Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, Report of the first meeting of the parties, Decision I/7, Review of Compliance, Lucca, Italy, 21-23 October 2002. Tilgjengelig på:
<http://www.unece.org/env/pp/documents/mop1/ece.mp.pp.2.add.8.e.pdf> (sist sett 10.12.12) (Decision I/7)

være hovedorganet for oppfølging og vurdering av hvorvidt partene er i *compliance* eller *non-compliance* med sine forpliktelser.²⁷

Komitéens vurderinger skjer, blant annet, på bakgrunn av *communication*, en klage fra den som ønsker ettersyn og vurdering av påståtte brudd. Både partene selv, private personer og interesseorganisasjoner, har anledning til å sende inn klage. Ved behandling av klage vil det gjennom hele prosessen være anledning til å komme med innspill for begge parter.

Komitéen har ikke kompetanse til å komme med bindende vedtak overfor konvensjonspartene, men kan i samråd med konvensjonsparten som er i *non-compliance*, utarbeide anbefalinger om videre implementering av konvensjonen. Komitéen kan også, dersom konvensjonsparten samtykker, komme med forslag om ulike tiltak og tidsfrister for når parten skal ha oppnådd samsvar med konvensjonen.²⁸

Komitéens kompetanse inkluderer også utarbeidelse av rapporter om funn vedrørende partenes oppfyllelse av sine forpliktelser. Disse rapportene skal MoP så vurdere på sine møter, for deretter å ta en beslutning om de vil slutte seg til komitéens funn. I så fall kan MoP vurdere ulike tiltak som kan benyttes for å bringe de aktuelle partene i samsvar med konvensjonen.²⁹ Dette viser at man gjennom hele prosessen vektlegger en veiledende og ikke konfronterende prosedyre.

Komitéen gir gjennom sine funn og anbefalinger ulike fortolkninger av innholdet i konvensjonen. Disse vurderingene vil bli benyttet til å klargjøre og presisere innholdet i art. 9 (3). Med utgangspunkt i det mandatet komitéen er gitt, vil jeg benytte komitepraksisen som en relevant rettskildefaktor. For det tilfelle hvor MoP uttalt slutter seg til komitéens tolkning og funn, anses praksisen å være et særlig viktig moment.

I forbindelse med vedtakelsen av Århuskonvensjonen ble det utarbeidet et veiledningsdokument, *The Aarhus Convention an Implementation Guide*.

Veiledningsdokumentet anfører innledningsvis at det ikke er ment å stå som en selvstendig og offisiell fortolkning av konvensjonen, men vil kunne være et verdifullt verktøy i

²⁷ Koester 2007 (s. 83) Dette kan sies å være en vurdering av om konvensjonspartene er i samsvar eller ikke, med sine forpliktelser.

²⁸ United Nations Economic Commission for Europe, Guidance Document on the Aarhus Convention Compliance Mechanism, 2010 (s. 6) Tilgjengelig på: <http://www.unece.org/index.php?id=21457>

²⁹ United Nations Economic Commission for Europe, *Guidance Document on the Aarhus Convention Compliance Mechanism*, 2010 (s. 6, jf. s. 38)

forståelsen av konvensjonens uttrykk og innhold.³⁰ En slik forståelse er også lagt til grunn av CC, som påpeker at veiledningsdokumentet ikke utgjør en autoritativ tekst som komitéen baserer sine avgjørelser på.³¹

Dette taler for en viss forsiktighet i bruken av de momenter som fremkommer av veiledningsdokumentet. Imidlertid ble dokumentet utarbeidet gjennom et samarbeid mellom DANCEE, UNECE og The regional Environmental Center for Central and Eastern Europe.³² Dette er organ som må kunne anses for å ha en viss tyngde og kompetanse innenfor feltet, og dette trekker i retning av at dokumentet må kunne tillegges noe mer vekt enn vanlig juridisk teori.

1.4 Veien videre og noen avgrensninger

Jeg har valgt å dele oppgaven min inn etter ordlyden i artikkel 9 (3). Dette har jeg funnet mest hensiktsmessig for å få til en oversiktlig og ryddig drøftelse.

Jeg vil i kapittel 2 begynne med å se på det formelle utgangspunktet for om artikkel 9 (3) kommer til anvendelse. Dette innebærer å se på rammene for art. 9 (3) sitt virkeområde, samt hva som kan overprøves ved tilgangen til rettsmidler.

I kapittel 3 ser jeg på hvilke *prosedyrer* man kan benytte, hvor handlinger eller unnlaterer strider med bestemmelser i miljølovgivningen. Her vil jeg ta utgangspunkt i det norske overprøvningsapparatet, og søke å se på om vi oppfyller de krav til prosedyre som fremgår av artikkel 9 (4).

I kapittel 4 vil jeg se på hvem som skal kunne benytte overprøvningsprosedyrene. Jeg vil også kort gjøre rede for hvem som i Norge kan sies å ha en tilgang til rettsmidler.

Kapittel 5 vil se på de krav som stilles til at overprøvningsadgangen må resultere i effektive rettsmidler. Hovedfokuset vil her bli lagt på midlertidig forføyning etter norsk rett.

³⁰ Veiledningsdokumentet 2000 (s. v)

³¹ ACCC/C/2010/48 (Austria) Avsnitt 53. Komiteens praksis er tilgjengelig på:
<http://www.unece.org/env/pp/pubcom.html> (sist sett 10.12.12)

³² Veiledningsdokumentet 2000, i et samarbeidsprosjekt mellom United Nation, The regional Environmental Center for Central and Eastern Europe og Danish Cooperation for Environment in Eastern Europe Ministry of Environment and Energy. (s. vii)

I kapittel 6 vil jeg forsøke å samle noen tråder. Her vil jeg oppsummere de drøftelsene som har vært oppe i avhandlingen, i tilknytning til den forskningen som foreligger.

Oppgaven vil avgrensnes mot Århuskonvensjonens pilar en, og pilar to.

2. Tilgang til rettsmidler i miljøraker

2.1 Innledning

Jeg skal her se på de formelle rammene for om art. 9 (3) kommer til anvendelse.

Avsnitt 2.2 skal definere utgangspunktet for hvilken norsk lovgivning som kan sies å være relatert til miljø. Dette skal synliggjøre anvendelsesområdet til art. 9 (3) og skape noen forutsetninger for den videre behandlingen av tilgang til rettsmidler. Kapitlet er ikke ment å gi en uttømmende oppstilling av norsk miljølovgivning.

I avsnitt 2.3 ser jeg på «*acts and omissions*», som grunnlag for hva som kan påberopes. Jeg vil her se på hva handlinger og unnlaterer kan omfatte. I avsnitt 2.3.1 vil jeg se spesielt på domstolens overprøving av forvaltningens unnlaterer.

I avsnitt 2.4 vil jeg se på hva som ligger i en forståelse av «strider med bestemmelser», og hvilken adgang dette skaper for å overprøve handlinger eller unnlaterer. Jeg vil i dette avsnittet knytte drøftelsen opp mot behovet for domstolsprøving av forvaltningens vedtak.

2.2 Utgangspunktet for tilgang til rettsmidler – norsk miljølovgivning

Konvensjonens art. 9 (3) slår fast at det er «*national law relating to the environment*» som kan overprøves. Ordlyden gir få selvstendige henvisninger til omfanget av lovgivning som kan håndheves. Heller ikke komitépraksis bidrar til noen ytterligere presiseringer av hvilket lovverk dette skal omfatte. Det er her anført at det avgjørende er hvorvidt den *nasjonale*

lovgivningen er *knyttet til miljø*.³³ Ordlyd og praksis innebærer at vi må spørre oss om hva som i en norsk kontekst kan og bør anses som miljørelevant lovgivning.

Med bakgrunn i komiteens uttalelser kan det derfor være nyttig å se på hva som kan sies å ha innvirkning, men og betydning for ivaretagelse av natur og miljø. Relevant miljølovgivning kan slik sies å være rettsregler utformet med tanke på å løse miljøproblematikk.³⁴ Men en slik definisjon kan tenkes både for snever og for bred.

Kunne miljørelevant lovgivning slik tenkes å favne om Lov 23. desember 1988 nr. 104, om produktansvar, da vi vet at p-pillebruk fører til økt hormonkonsentrasjon i havet, og slik truer det maritime mangfoldet? Akkurat denne problemstillingen må nok anses som en noe avledet forståelse av miljølovgivning. Men problemstillingen viser at det ofte er den konkrete påvirkning som skaper tilknytningen til miljøet.

Man kan på bakgrunn av dette se nytten av å definere miljørelevant lovgivning, ved bruk av begrep som miljørett i «snever» og «vid» forstand.³⁵ Imidlertid er det et behov for noen ytterligere presiseringer.

2.2.1 Norsk miljølovgivning av relevans for miljøet

Jeg vil ta utgangspunkt i teorien hvor det er skissert fire kategorier av lovgivning som kan sies å utgjøre kjernen i norsk miljølovgivning.³⁶

Av særlig relevans vil de materielle verneregler være. Dette er lovgivning hvor formålet med lovgivningen klart fremgår. Her kan nevnes Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven – nmfl.), eller Lov 9. mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (Miljøinformasjonsloven – mlnfl.). Sistnevnte kan for øvrig sees på som et resultat av Norges ratifisering av Århuskonvensjonen. Videre må også nevnes Kongeriket Norges Grundlov 17de

³³ ACCC/C/2008/33 (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) Avsnitt 124

³⁴ Backer 2012 (s. 29 og 30)

³⁵ Hans Christian Bugge, «Miljørett som disiplin» i *Dog Fred er ej det bedste. Festskrift til Carl August Fleischer på hans 70 - årsdag*, Oslo 2006, s. 77 - 96 (s. 82-83) (heretter Bugge 2006)

³⁶ Oppdeling av de fire kategoriene som nevnes i dette avsnittet er gjort med bakgrunn i Fauchald 2010 (se s. 50-51)

Mai 1814 (Grunnloven - Grl.) Ved en tilføyelse i 1992 fikk vi her en egen bestemmelse om miljø i § 110 b, en grunnlovsfestet «...Ret til et Milieu...».

I en annen kategori vil vi ha regelverk som blant flere andre formål, stadfester formål om vern av miljøet. Eksempelvis Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan og bygningsloven – pbl). Av pbl. § 1-1 ser vi at «Loven skal fremme bærekraftig utvikling (...) legge vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.» I egenskap av å regulere arealforvaltning kan nok denne sies å være av særlig relevans.

De to førstnevnte regelsettene vil typisk omhandle krav som fremsettes med begrunnelse i unnløtelse av å verne naturen, fra forvaltningens side. Eller privates unnløtelse av å følge opp de krav som lovgivningen oppstiller.³⁷ Dette gjenspeiles også i de partskonstellasjonene som fremgår av art. 9 (3), for de tilfeller hvor man ønsker å overprøve unnløtelse av å handle etter gjeldende regelverk.

En tredje kategori vil være lovgivning som typisk omhandler «... bruk og påvirkning av den levende naturen.»³⁸ Eksempelvis Lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet (friluftsløven), eller lovverk som regulerer uttak av naturressurser, slik som Lov 27. mai 2005, om skogbruk (skogbrukslova). Her er det i teorien påpekt at spørsmål som omhandler retten til disse ressursene, og fordelingen av uttak, vil falle utenfor en miljørettslig ramme.³⁹ Dette kan begrunnes i hva som utgjør det «fysiske miljøet».⁴⁰

Til slutt kan også lovverk som omhandler regulering og bruk av infrastrukturen i landet anses som relevant i tilknytning til miljøet.⁴¹ Her kan nevnes Lov 11. juni 1993, nr. 100, om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (jernbaneløven). Tilsvarende kan det vises til kapittel IV om «Luftdyktighet og miljødyktighet» i Lov 11. juni 1993 om luftfart (Luftfartsloven).

³⁷ Fauchald 2010 (s. 50)

³⁸ Bugge 2006 (s. 83)

³⁹ Backer 2012 (s. 31)

⁴⁰ Backer 2012 (s. 29)

⁴¹ Fauchald 2010 (s. 51)

Dette er lovverk som i stor grad regulerer næringsvirksomhet, og hvor det kan synes vanskelig å spore relevansen umiddelbart. Tilknytningen synes imidlertid nærmere når man ser hen til at dette er lovgivning som regulerer næringer som helt klart kan utgjøre en risiko for miljøet. Dette taler for at miljørelevant lovgivning ikke bør begrenses til det umiddelbart opplagte, men også innbefatte rettsområder og lovverk hvor enkeltbestemmelser er ment å regulere områder som indirekte vil ha betydning for miljøet. Dette eksemplifiseres gjennom sektorlovgivning, som ikke først og fremst omhandler bruk av levende natur, men hvor handlinger kan føre til miljøødeleggelser eller virke inn på menneskers livskvalitet.⁴² Denne lovgivningen har slik enkeltbestemmelser som er bærere av hensyn til miljøet.

For de to sistnevnte kategoriene kan vi tenke oss krav om overprøving av private og offentliges handlinger som bryter med lovgivningen og slik utgjør en risiko for miljøet.⁴³ Et grunnleggende krav ved overprøvingen må imidlertid være at den kun kan benyttes overfor det organ eller de personer som er bundet av lovgivningen som påberopes.

Miljørelatert lovgivning bør imidlertid også omfatte reguleringen av ulike interesseforhold. I egenskap av dette må også rettigheter vedrørende den prosessuelle tilgangen til å overprøve påståtte brudd til vern for miljøet favnes. Eksempelvis Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven - tvl.) eller Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven - fvl.). Dette må også anses som en av forutsetningene i Århuskonvensjonen.

De tre førstnevnte kategoriene vil favne det som i teorien blir referert til som miljørett i «snever» forstand. Dette omfatter rettsprinsipper, lover og forskrifter som har miljøvern som hoved- eller sideordnede formål. Imidlertid vil siste kategori nærme seg det som kan anses som miljørett i «vid» forstand, som omhandler de rettsområder hvor det ikke uttrykkelig fremgår noen miljøformål, men hvor inngrep kan føre til miljøødeleggelser.⁴⁴ Det vil slik være et behov for å tilnærme seg temaet med en bredde, som også inkluderer samfunnsområder og aktiviteter som indirekte vil ha betydning for miljøet.⁴⁵

⁴² Bugge 2006 (s. 84)

⁴³ Fauchald 2010 (s. 51)

⁴⁴ Bugge 2006 (s. 83)

⁴⁵ Backer 2012 (s. 30)

Det kan med dette slås fast at det eksisterer et bredt tilfang av miljølovgivning. Dette åpner for at det er de enkelte bestemmelser i sammenheng med situasjonen som avgjør hva som vil være relevant i tilknytning til miljøet, noe som også samsvarer med ordlyden i art. 9 (3).

I oppgaven vil det refereres til både miljølovgivning, miljørelevant lovgivning og miljørelatert lovgivning. Det er kun for variasjonens skyld.

2.3 Handlinger og unnlater

Av art. 9 (3) ser vi at det er «acts and omissions» av private eller offentlige myndigheter, som kan utfordres gjennom overprøvingen. Komitepraksis slår her fast at overprøvingsadgangen knytter seg til et bredt spekter av handlinger eller unnlater, hvor utgangspunktet må tas i hvorvidt det strider med bestemmelser i nasjonal miljølovgivning.⁴⁶ Kriteriet må derfor være at handlingen eller unnlatsen er lovstridig. Forutsetningen blir derfor hvorvidt man kan påberope seg den gjeldende handlingen eller unnlatsen, med utgangspunkt i nasjonal lovgivning.

En vanlig forståelse av handlinger og unnlater gjenspeiler gjerne et motsetningsforhold. Handlinger vil være hvor noen, private eller offentlige myndigheter, har foretatt seg noe.⁴⁷ Dette må etter vanlig språklig forståelse innebære beslutninger, avgjørelser og vedtak, altså hvor noen gjør noe aktivt. Unnlatsen blir som en motsetning, det tilfellet hvor man har unnlatt å gjøre noe. Være seg forsømmelse, ikke-handling eller passivitet.⁴⁸

Vi kan slik tenke oss tilfeller hvor man ønsker å overprøve om en privatperson handler lovlig når han setter ut feller for å fange harer som spiser av avlingene hans. Eller en kommunes unnlatsen av å ta tak i en gårdeiers forurensing av kommunens vannressurser.

Av komitepraksis ser vi at det trekkes et skille mellom art. 9 (3) og art. 9 (2). Her er det sagt at art. 9 (2) gir tilgang til overprøving for «decision, act and omission» som strider i mot de rettigheter som fremkommer av art. 6. Man kan her spørre seg om det vil ha noen praktisk

⁴⁶ ACCC/C/2006/18 (Denmark) Avsnitt 26

⁴⁷ Kunnskapsforlaget, Bokmålordboka, Red. Boye Wangensteen, 3. utg. Oslo 2005

⁴⁸ Se www.ordnett.no Utgitt av Kunnskapsforlaget ANS, Aschehoug og Gyldendal.

betydning at art. 9 (3) i sin ordlyd ikke nevner «decisions». Imidlertid må det med bakgrunn i komiteens uttalelse i samme sak, hvor det kun refereres til handlinger og unnlater, antas å ikke innebære noen innholdsmessig betydning. Komitéen konkluderer videre i saken at art. 9 (3) omfatter *alle andre* handlinger eller unnlater, som strider med bestemmelser i nasjonal lovgivning relatert til miljø.⁴⁹

Her kan man spørre seg om det vil det være handlinger eller unnlater som i norsk praksis ikke vil gi en tilgang til rettsmidler?

Av fvl. § 2 første ledd bokstav c, ser vi at forskrifter er en bestemt type avgjørelse, utarbeidet av offentlige myndigheter. Dette er en avgjørelse som er gjeldende for et ubestemt antall personer, og man kan her tenke seg at forskrifter blir benyttet som reguleringsverktøy på miljørettens område. At forskriftene er en avgjørelse, taler i retning av at dette er en handling som bør gi overprøvingsadgang med utgangspunkt i en alminnelig språklig forståelse av art. 9 (3) sin ordlyd.

I Høyesteretts avgjørelse i Rt. 1984 s. 1488 ønsket Norges Dyrebeskyttelsesforbund å reise sak nettopp for å overprøve en forskrift, om hold av verpehøns i bur. Denne ble anført å stride i mot bestemmelser i lov om dyrevern av 20. desember 1974.⁵⁰ Dette ville imidlertid innebære en abstrakt overprøving, da domstolene med utgangspunkt i sitt virkeområde, måtte behandle en sak som ikke hadde betydning for bestemte rettssubjekters forhold. Søksmålet ble derfor avvist da dette ble ansett å være et «generelt rettsspørsmål og ikke et konkret rettsforhold».⁵¹ Imidlertid ble det i forarbeidene til den nåværende tvisteloven åpnet for at det kan være av betydning å få overprøvd lovmessigheten også av handlinger som på et generelt grunnlag vil ha betydning. Det ble her lagt til grunn at en manglende mulighet til å overprøve forskriftens lovmessighet, med utgangspunkt i at staten ikke selv holdt verpehøner, må anses som for snever. Det ble her slått fast at vurdering bør forankres i hvorvidt det er et behov for en rettslig avklaring.⁵² Vi ser slik at det etter norsk rett kan

⁴⁹ ACCC/C/2005/11, (Belgium) avsnitt 26 og 28.

⁵⁰ Se også Inge Lorange Backer, «Burhøns – en rettsfarse om avvising?» i *Den urett som ikke rammer deg selv: festskrift til Anders Bratholm*, Oslo 1990 s. 191 – 201

⁵¹ NOU 2001: 32 Rett på sak Bind A, (s. 192) Se også Rt. 1984, 1488, s. 1490. Saken kom senere opp for Høyesterett i to andre omganger, hvor man hadde knyttet rettskravet til bestemte rettssubjekt. Jeg vil imidlertid ikke gå nærmere inn på dette her.

⁵² NOU 2001: 32 Rett på sak Bind A, s. 186 og s. 192

tenkes å foreligge en overprøvingsadgang også for forskrifter. Dette samsvarer godt med Århuskonvensjonen formål om vid tilgang til rettsmidler, jf. art. 9 (3).

Begrepet *handlinger* vil rent logisk føre tanken over til at noen har gjort noe aktivt, og at denne adferden kan klages inn for en overprøvingsinstans. Annerledes kan det stille seg for unnlatelser, som kan ses som en bevaring av foreliggende situasjon.⁵³ Man vil slik kunne spørre seg om hva en overprøving av *unnlattelse* innebærer.

Komitépraksis sier her at «*a general failure by public authorities to implement and / or enforce environmental law would constitute an omission in the meaning of article 9, paragraph 3*».⁵⁴ En slik forståelse er også lagt til grunn i veiledningsdokumentet.⁵⁵ Det må derfor forståes slik at det er den generelle svikten i å iverksette eller håndheve miljølovgivningen som skal sees som en unnlattelse. En feil eller en svikt forårsaket av misforståelse eller glemsomhet, må med bakgrunn i formålet med Århuskonvensjonen også omfattes. Det bør i slike tilfeller ikke være naturen som skal bære risikoen for manglende håndheving.

I norsk sammenheng kan dette reise et spørsmål om også forvaltningens ikke – bruk av kompetanse kan sees som manglende håndheving av miljølovgivningen.⁵⁶ I teorien er det påpekt:

*«Tradisjonelt fokuserer domstolskontrollen på forvaltningens bruk av sine fullmakter; miljøretten betyr en utfordring til å se også på forvaltningens unnlattelse av å bruke sine fullmakter.»*⁵⁷

I dette tilfelle kan man imidlertid anføre at avveiningen er basert på et faglig skjønn, av hva som vil være den beste løsning. Dette vil tale for at det ikke innebærer en manglende håndheving av miljølovgivningen, som omfattes av overprøvingsadgangen etter art. 9 (3). Dersom det skal foreligge en overprøvingsadgang for slike tilfeller må det derfor tolkes inn en handleplikt.

⁵³ Boe, Erik, «Klagerett når myndigheter unnlater å bruke kompetanse» i *Tidsskrift for rettsvitenskap* 1999 s. 5 - 76 (s. 14) (heretter Boe 1999)

⁵⁴ ACCC/C/2004/6 (Kazakhstan), avsnitt 30

⁵⁵ Veiledningsdokumentet 2000 (s. 131)

⁵⁶ Boe 1999 (s. 7)

⁵⁷ Backer, Inge Lorange, «Domstolene og miljøet» i *Lov og Rett*, 1993 s 451 – 468 (s. 454) (heretter Backer 1993)

Begrepene handlinger og unnlaterer favner mangt. Med utgangspunkt i redegjørelsen overfor må det antas at Norge har et relativt bredt omfang av handlinger og unnlaterer som kan påberopes til overprøving. Dette selv om det på bakgrunn av fullmaktslovgivning eksisterer kompetanseregler hvor prøvingsrett for domstolene som hovedregel ikke foreligger. Utgangspunktet må imidlertid være hvorvidt handlingen eller unnlateren kan anses å stride med bestemmelser i lovgivning av relevans for miljøet.

2.3.1. Spesielt om overprøving av forvaltningens unnlaterer

Det eksisterer i norsk Høyesterettspraksis få tilfeller hvor det er påberopt brudd på miljølovgivningen som følge av en unnlaterer av å foreta en pliktig handling i tilknytning til miljøet. I en undersøkelse gjort i forbindelse med virkningene etter innføringen av GrL § 110 b, ble det identifisert syv saker med krav om ugyldighet av tillaterer til miljøskadelig virksomhet gitt av forvaltningen, mens kun en sak gjaldt forvaltningens unnlaterer av tiltak til vern for miljøet.⁵⁸

Imidlertid ble det i Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2009 s. 661, reist en sak for Høyesterett vedrørende gyldigheten av et vedtak, hvor man ikke hadde gjennomført pliktig konsekvensutredning etter plan og bygningsloven.⁵⁹ Saksbehandlingsfeilen kan derfor anses som en unnlaterer i tilknytning til lovgivning av relevans for miljøet, og er således innenfor anvendelsesområdet til art. 9 (3) jf. art. 9 (4).⁶⁰ Av komitépraksis ser vi også at en slik forståelse ligger til grunn, da en generell svikt i å håndheve lovgivning relatert til miljø helt klart utgjør en unnlaterer. Handling er her påkrevd av loven.⁶¹

Vedtaket gjaldt endring av en reguleringsplan for å flytte den amerikanske ambassade til en tomt i et naturområde, kalt Husebyskogen. Saken stod for Høyesterett som et spørsmål om

⁵⁸ Ole Kristian Fauchald, «Forfatning og miljøvern - en analyse av Grunnloven § 110 b», *Tidsskrift for Rettsvitenskap* vol. 120, 1 - 2/ 2007, s. 1 - 84 (s. 75 jf. s. 72, se fotnote 156) (heretter Fauchald 2007) Studien så på miljø saker, tatt opp for domstolene i en periode på 26 år.(1. juli 1979 til 30. juni 2005)

⁵⁹ Høyesterett vurderer her saken etter tidligere plan- og bygningslov 1985, med forskrift 21. mai 1999 nr. 502.

⁶⁰ Unnlateren knyttet seg til manglende konsekvensutredning som skal gjennomføres i forkant og etterkant av høring. Konsekvensutredningen skjer gjennom formaliserte regler, se Rt. 2009 s. 661, avsnitt 62. Jeg anser derfor saken for å falle inn under art. 9 (3) og ikke art. 9 (2) jf. art. 6.

⁶¹ ACCC/C/2004/06 (Kazakhstan) Avsnitt 30, se bokstav b. Se og The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, *Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention* (2003) (Edited by Stephen Stec) (s. 49) Tilgjengelig på: <http://www.unece.org/index.php?id=25734> (heretter Handbook on access to Justice)

gyldigheten av vedtaket, da *unnlåtelsen* hadde skjedd før omreguleringsvedtaket ble fattet av Fylkesmannen.⁶²

Unnlåtelsen ble behandlet etter fvl. § 41, og ikke ansett for å ha vært bestemmende på vedtakets innhold. Vedtaket ble således ikke kjent ugyldig, til tross for unnlatelse av pliktig konsekvensutredning.

Dommen har fått hard medfart i teorien,⁶³ hvor det er påpekt at hvilken betydning en unnlatt konsekvensutredning skal ha, må se hen til konsekvensutredningens formål og regler som skal sørge for at formålet oppnås. Det anføres i en forlengelse av dette at reglene om konsekvensutredning tilgodeser viktige hensyn til miljøet og andre interesser ved avgjørelse om utbygging og eventuelle konsekvenser.⁶⁴

En slik forståelse av formålet med konsekvensutredningen legger imidlertid også Høyesterett til grunn, i det den viser til at «..formålet med konsekvensutredninger er å klargjøre virkningene av tiltak som kan ha vesentlige konsekvenser for miljø-, naturressurser og samfunn.»⁶⁵

Mye kan tale for at man med tilgang til domstolsprøving av denne unnlatelsen har hatt tilgang til rettsmidler slik forpliktelsen fremgår av art. 9 (3). En domstolsprøving behøver i så måte ikke innebære at man er enig i resultatet.

Av Århuskonvensjonens komitépraksis fremgår det imidlertid at tilgangen til rettsmidler etter art. 9 (3) krever mer enn en rett til å henvende seg til det aktuelle forvaltningsorgan.⁶⁶ Det påpekes at denne delen av konvensjonen også er ment å gi medlemmer av allmennheten tilgang til adekvate virkemidler mot handlinger og unnlatelser som bryter med nasjonal miljølovgivning. Dette skal tilgodese formålet om at gjeldende miljølovgivning blir håndhevet og gjort effektiv. Det fremheves at konvensjonspartene med bakgrunn i dette er forpliktet til å påse at det i de tilfeller, hvor forvaltningsorganet unnlater å handle i samsvar

⁶² Rt. 2009, 661, avsnitt 1-3.

⁶³ Inge Lorange Backer og Hans Christian Bugge, «Forsømt konsekvensutredning av alternativer», *Lov og Rett*, 2010, s. 115 - 127 (heretter Backer og Bugge 2010)

⁶⁴ Backer og Bugge 2010 (s. 120 og s. 127)

⁶⁵ Rt 2009, 661, avsnitt 55.

⁶⁶ ACCC/C/2006/18 (Denmark) avsnitt 28.

med nasjonal lovgivning om naturvern, er tilgang til «administrative» og «judicial» prosedyrer for å kunne overprøve slike unnlater, og *håndheve* nasjonal miljølovgivning.⁶⁷

En annen komitéavgjørelse legger til grunn en tilsvarende forståelse av art. 9 (3) jr. art. 9 (4), hvor det anføres at «*This provision is intended to provide members of the public with access to adequate remedies against acts and omissions which contravene environmental laws, and with the means to have existing environmental laws enforced and made effective.*»⁶⁸

Med bakgrunn sakens faktum, omfang og usikre innvirkning på miljøet, kan dette tale for at bevisbyrden om mulig innvirkning her ble lagt på de miljøinteresserte og naturen.⁶⁹

Vi ser av dommen at det ikke var bestridt hvorvidt det forelå en plikt til å foreta konsekvensutredningen. Men vi ser at Høyesterett begrunner en tilbakeholdenhet i overprøvingen av forvaltningens avgjørelse, med påfølgende unnlattelse, i en henvisning til et faglig - politisk skjønn. For dette tilfellet må det imidlertid påpekes at problematikken i saken knyttet seg til at det nettopp ikke var benyttet et slikt skjønn.⁷⁰

I en forlengelse av dette kan også nevnes den debatt som har eksistert en tid, om domstolenes tilbøyelighet til å opprettholde avveininger truffet av offentlig forvaltning, og folkevalgte organ.⁷¹ Dette refereres til som «statsvennlighet», og innebærer at den som treffer avgjørelser, legger større vekt på statens interesser, og mindre vekt på motpartens interesser, enn det som følger av gjeldende rett.⁷² I teorien er det her påpekt at domstolene «*bør være «statskritiske» der forvaltningen unnlater å sette i gang slike tiltak..*» som vil komme miljøet til gode. I motsatt tilfelle «*statsvennlige*» i avgjørelser hvor forvaltningen har søkt å vektlegge slike miljøhensyn.⁷³

⁶⁷ ACCC/C/2006/18 (Denmark) avsnitt 28

⁶⁸ ACCC/C/ 2005/11 (Belgium) avsnitt 34

⁶⁹ Backer og Bugge 2010 (s. 121)

⁷⁰ Rt. 2009 s. 661, avsnitt 73, jf. Backer og Bugge 2010 (s. 124)

⁷¹ Backer og Bugge 2010 (s. 127) jf. Asbjørn Kjønnstad «Er Høyesterett statsvennlig?», *Lov og rett* 1999, s. 97-122.

⁷² Asbjørn Kjønnstad, «Er Høyesterett statsvennlig?», *Lov og rett*, 1999, s. 97 – 122 (s. 103). Se òg Anders Ryssdal, «Årstale 2006 - Rettssikkerhet i forvaltningen - hvilke muligheter har du til å vinne frem», *Advokatbladet* 2006 nr. 11, s. 1 – 11 (s. 7 - 8)

⁷³ Fauchald 2007 (s. 74)

Det kan med denne avgjørelsen stilles spørsmålstegn ved om tilgangen til rettsmidler førte til et adekvat og effektivt resultat, med hensyn til håndheving av norsk miljølovgivning, jf. art 9 (3) jf. art. 9 (4). At unnlatsen sto seg mot overprøvingen, taler for at det ikke ble benyttet effektive rettsmidler egnet for å rette opp i feilen.

2.4 «Contravene provisions»

Av ordlyden i art. 9 (3) ser vi at overprøvingsadgangen knytter seg til kriteriet om at handlingen eller unnlatsen «strider med bestemmelser». At noe strider med *bestemmelser* må innebære at det bryter eller står i konflikt med de rettigheter og plikter som loven eller andre rettslige grunnlag oppstiller. På bakgrunn av konvensjonens ordlyd må dette innebære at tilgangen til rettsmidler er aktuell for de tilfeller hvor handlingen eller unnlatsen strider med hjemmelsgrunnlaget i miljølovgivningen.

Komitépraksis har her anført at spørsmålet blir hvorvidt en handling eller unnlatselse strider i mot *enhver* bestemmelse, være seg *materiell eller prosessuell*, som i nasjonal lovgivning er relatert til miljø.⁷⁴ Komitéavgjørelsen gjaldt spørsmålet om et forholdsmessighetsprinsipp i engelsk rett tilsa at man hadde en vid nok adgang til å påberope seg en materiell overprøving av lovmessigheten i miljø saker etter art. 9 (3).⁷⁵ Komitéen bemerker her, “*While a proportionality principle in cases within the scope of the Aarhus Convention may go a long way towards providing for a review of substantive and procedural legality, the Party concerned must make sure that such a principle does not generally or prima facie exclude any issue of substantive legality from a review.*”⁷⁶

Sitatet egner seg til å understreke komiteens syn på den viktigheten det er å ha tilgang til å overprøve alle sider av handlinger eller unnlatelser som angår miljøet, og sådan også det materielle innholdet.⁷⁷

⁷⁴ ACCC/C/2008/33 (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) Avsnitt 124.

⁷⁵ ACCC/C/2008/33 (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) Avsnitt 125. Vurderingen her var knyttet til både art. 9 (2) og art. 9 (3).

⁷⁶ ACCC/C/2008/33 (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) Avsnitt 126.

⁷⁷ Prøvsrett overfor forvaltningens ikke-bruk av kompetanse vil ikke problematiseres.

I norsk rett er det anført som et viktig og vektig hensyn at fullmaktslovgivning bidrar til en hensiktsmessig arbeidsfordeling mellom forvaltning og domstoler.⁷⁸ Miljøsaker kan i mange tilfeller bestå av kompliserte saksfakta. Forvaltningens saksbehandling, ved bruk av faglig-politisk skjønn og spesialkompetanse, vil derfor i høy grad ha noe for seg.⁷⁹ Vurderingene kan knytte seg til hva som ligger i ulike «sekkebetegnelser» som eksempelvis «økologisk funksjonsområde» eller til hvorvidt en dispensasjon *kan* gis.

Domstolenes spesialkompetanse ligger på den annen side i å løse tvister med bakgrunn i rettsregler, fritt for politisk skjønn og spesiell naturfaglig kunnskap. Domstolene vil således ikke ha de samme forutsetningene eller tid til å sette seg inn i det naturvitenskaplige og faglige grunnlaget for avgjørelsens innhold.

På miljørettens område kan man anta at det ofte vil være skjønnsmessige vurderingstema som ligger til grunn for vedtak. Dette begrunner seg i at naturen ikke tar hensyn til om den blir regulert, noe som kan gjøre det vanskelig å utforme klare materielle bestemmelser, som dekker alt av tilfeller. Dette viser skjæringsflaten mellom domstolenes prøvingskompetanse og forvaltningens beslutningskompetanse.

Ved siden av hensynet til fagkompetanse, kommer også hensynet til rettssikkerhet inn. Rettssikkerheten i miljøsaker, omhandler ikke bare individets behov for beskyttelse overfor myndighetene, men også miljøets behov for å bli ivaretatt.⁸⁰ Domstolen får med dette også et ansvar for å sørge for at viktige miljøhensyn er med i vurderingen, og til slutt forvaltningens avgjørelser.⁸¹ I teorien er det her påpekt,

”Det kan lett tenkes rettsforhold som indirekte har miljøkonsekvenser, og det står sentralt i tenkningen om en bærekraftig utvikling at miljøhensyn skal integreres i alle beslutningsprosesser. Dette kan aktualisere behov for domstolskontroll med at det skjer.”⁸²

Det prinsipielle utgangspunktet i norsk rett er at domstolers overprøvingskompetanse beror på en fortolkning av hjemmelsbestemmelsen.⁸³ Lovens ordlyd blir derfor et viktig

⁷⁸ Backer 1993 (s. 454)

⁷⁹ Backer 1993 (s. 453)

⁸⁰ Backer 1993 (s. 452)

⁸¹ Backer 1993 (s. 454)

⁸² Inge Lorange Backer «Domstolsbeskyttelse mot naturinngrep - midlertidige forføyninger etter norsk rett» *Festskrift till Per Henrik Lindblom*, Uppsala 2004 s. 27 - 46 (s. 35) (heretter Backer 2004)

utgangspunkt for om det foreligger prøvingsrett, og hvor langt denne strekker seg.⁸⁴ Dette må så langt anses å samsvare med forståelsen av ordlyden i art. 9 (3).

Imidlertid kan det også være viktig å se denne prøvingsretten i tilknytning til domstolenes vilje til å ivareta miljøhensyn ved overprøving av forvaltningens handlinger på miljørettens område.

I en noe eldre rettsavgjørelse, Rt. 1995 s. 1427, gjaldt saken et tilfelle hvor to privatpersoner ønsket et vedtak om fredning av to vann kjent ugyldig. Høyesterett anfører her:

«Det er et alminnelig prinsipp i forvaltningsretten at domstolene kan prøve ikke bare lovtolkningen, men også subsumsjonen ved anvendelsen av lover som gjør inngrep overfor den enkelte. Dette må anses som en viktig del av rettssikkerheten. Selv om det er unntak fra denne hovedregelen, må de særskilt begrunnes.»⁸⁵

Dommen anføres å være til inntekt for de tilfeller hvor rettssikkerhetshensyn gjør seg gjeldende ved inngrep overfor enkeltpersoner.⁸⁶ Men en forståelse av rettssikkerhetshensynet på miljørettens område, kunne også talt til fordel for vern av det som *ikke* kan verne seg selv, nemlig naturen.⁸⁷ Et slikt syn kan også si noe om det ansvaret domstolene har ved at «Den enkelte dom bærer også et verdibudskap i seg.»⁸⁸

I Høyesteretts avgjørelse i Rt 2007 s. 257 slår imidlertid Høyesterett fast at domstolene ikke skal vurdere hva en overvekt av hensyn taler for i det enkelte tilfellet. Dette måtte sees i sammenheng med forvaltningens «kan» skjønn, og samlet sett falle inn under det frie skjønn.⁸⁹ Saken gjaldt en tomteeiers påstand om at Fylkesmannens omgjøring av tidligere dispensasjonsvedtak skulle kjennes ugyldig.⁹⁰ Dette skulle føre til at man kunne oppføre et næringsbygg på tomten. Det ble, blant annet, antatt at dette ville føre til økende trafikk. Kravet ble ikke tatt til følge.

⁸³ Høyesterettsdom Rt. 2007 s. 257, avsnitt 40.

⁸⁴ Ola Nisja og Christian H P Reusch, "Domstolsprøving av forvaltningsvedtak - nye avklaringer", *Jussens Venner*, 2009 s. 254 - 263 (s. 254) (heretter Nisja og Reusch 2009)

⁸⁵ Rt. 1995 s. 1427, s. 1433

⁸⁶ Nisja og Reusch 2009 (s. 258)

⁸⁷ Se blant annet Torstein Eckhoff, «Kan elver og skoger ha rettigheter?», *Kritisk Juss*, 1980 s. 2-5

⁸⁸ Backer 1993 (s. 460)

⁸⁹ Høyesteretts avgjørelse Rt. 2007 s. 257, se avsnitt 42 og 47. Se og Nisja, og Reusch 2009 (s. 263)

⁹⁰ Rt. 2007 s. 257, avsnitt 1.

I overnevnte sak kan man her anføre at domstolene var «statsvennlige» til fordel for miljøet.⁹¹

Imidlertid ser vi at domstolen viser en tilbakeholdenhet mot å overprøve forvaltningens skjønn. Det påpekes imidlertid i teorien at domstolene har en viktig oppgave med å kontrollere forvaltningens ivaretagelse av miljøhensyn i saksbehandlingen. Backer anfører her at Grl. § 110 b kan sees som «et nytt redskap i kontrollen med forvaltningen.»⁹² Av nyere teori ser vi imidlertid at Grl. § 110 b i liten grad har vært benyttet som et «utslagsgivende argument for en konkret løsning.»⁹³

Med bakgrunn i dommen Rt. 2009, 661 sitt resultat, får man også et inntrykk av at heller ikke en stridighet med norsk miljørelevant lovgivning fører til at miljøinteresser vinner frem. Dette kan være med på å forklare hvorfor det sjeldent reises saker med krav om overprøving av forvaltningens handlinger eller unnlatelser i miljø saker. Dette kan skyldes at sakene blir løst i et annet fora, men det kan også indikere at det eksisterer en oppfatning om at man er lite tjent med å reise sak, fordi man sjeldent vil vinne frem. Et slikt syn er også delvis inntatt i forskningen. Det er her bemerket at denne holdningen kan være en mulig årsak, da domstolene viser lite tilbøyelighet til å avsi dommer til fordel for miljøinteresser. Imidlertid er det ut i fra et lite tilfang av analysegrunnlag vanskelig å dra noen generelle bemerkninger om situasjonen.⁹⁴

Med utgangspunkt i en alminnelig forståelse av art. 9 (3) må det imidlertid anses å være tilstrekkelig at domstolene prøver om det foreligger stridighet med hjemmelsgrunnlaget. For de tilfeller hvor dette skjer må dette sies å oppfylle de forpliktelser som følger av ordlyden i art. 9 (3), jf. komitépraksisen.

⁹¹ Fauchald 2007 (s. 74)

⁹² Backer 1993 (s. 457)

⁹³ Fauchald 2007 (s. 82)

⁹⁴ Fauchald 2010 (s. 60)

3. Administrative or judicial procedures

3.1 Utgangspunktet

I dette kapittelet skal vi se på hvilke *prosedyrer* som etter art. 9 (3) skal være tilgjengelige ved overprøvingen av om handlinger eller unnlater utgjør et brudd på miljølovgivningen.

I avsnitt 3.1.1 vil jeg først gjøre rede for forvaltningens klageprosedyre, og hva som kan sies å kjennetegne denne. I avsnitt 3.1.2 tar jeg kort for meg trekk ved domstolenes utforming og prosedyre. Disse redegjørelsene vil legge rammer rundt den videre drøftelsen av om Norge oppfyller sine forpliktelser etter art. 9 (4).

Avsnitt 3.2 vil så se på de kvalitative kravene som stilles til prosedyren i art. 9 (3) jf. art. 9 (4), samt hvilken kompetanse de ulike organene har i beslutnings og håndhevingsøyemed. Helt til slutt vil jeg i avsnitt 3.2.1 kort se på sivilombudsmannens rolle i overprøvingssaker, og om den kompetansen som tilligger sivilombudsmannsembete kan sies å imøtekomme kravene til prosedyre etter art. 9 (3).

Av art. 9 (3) ser vi at man skal ha tilgang til «*administrative or judicial procedures*», og ordlyden åpner slik for at Norge er gitt en vid adgang til selv å bestemme hvilke prosedyrer som er best egnet til å overprøve en tvist, innenfor rammene av vårt tvisteløsningssystem.⁹⁵ Ordlyden åpner også for at konvensjonspartene er gitt en valgfrihet med tanke på hvorvidt det skal benyttes «*administrative or judicial*» instanser.⁹⁶ Tilgangen til *rettsmidler* er således den mulighet man har til å utfordre og overprøve handlinger og unnlater gjennom disse prosedyrene.

I *Norges Rapport om implementeringen av Århuskonvensjonen*⁹⁷, forutsettes det at tilgangen til rettsmidler etter art. 9 (3) oppfylles gjennom det norske forvaltnings- og domstolssystemet. Drøftelsen av om Norge oppfyller sine forpliktelser vil derfor vurderes med utgangspunkt i det overprøvningsapparat som er tilgjengelig etter norsk praksis.

⁹⁵ Veiledningsdokumentet 2000 (s. 131)

⁹⁶ Her kan det vises til de ulike ordningene som eksisterer i de andre nordiske land, hvor flere av landene har spesielle administrative domstoler for å behandle miljø saker, se Fauchald 2009.

⁹⁷ 2011 National Implementation Reports, Norges rapport om implementeringen av Århuskonvensjonen (2010) (s. 16) Tilgjengelig på: http://www.unece.org/env/pp/reports_implementation_2011.html (heretter Norges rapport)

I teorien er det påpekt at «The legal situation (...)» ikke alene kan forstås med utgangspunkt i lovgivningen, for vårt tilfelle miljølovgivningen. Denne situasjonen må ses på bakgrunn av samspillet mellom lovgivende myndigheter, fortolkning og bruk av lovverket gjennom *domstolen*, så vel som den praksis som skjer gjennom *offentlige myndigheters* bruk av relevant regelverk.⁹⁸ Dette blir også et viktig bakteppe når man skal se på tilgang til rettsmidler etter art. 9 (3).

3.1.1 Forvaltningens klageprosedyre

Forvaltningen består av ulike organer på ulike nivå, fra kommuner, fylkeskommuner, direktorat, tilsynsorgan og helt opp til sentrale departement undergitt den utøvende myndighet. Deler av forvaltningen består også av folkevalgte organ.⁹⁹ Forvaltningens beslutningskompetanse følger i stor grad av fullmaktslovgivning, hvor bruk av skjønn og spesiell fagkunnskap i mange tilfeller er en del av avveiningen frem mot endelig beslutning.¹⁰⁰

Klagebehandlingen vil i de fleste tilfeller skje av det organet som er overordnet det opprinnelige organ, jf. fvl. § 28. Her ser vi at enkeltvedtak « (...) kan påklages (...) til det forvaltningsorgan (...) som er nærmest overordnet». Det overordnede klageorgan behøver ikke besitte miljøfaglig spesialkunnskap for å behandle saken.¹⁰¹ Det er heller ikke noe krav om at man må ha utnyttet klageadgangen gjennom forvaltningen, fullt ut, for å kunne ta en sak inn for domstolene til overprøving.

Kostnader knyttet til forvaltningsklager fremgår av fvl. § 36. Dersom «et vedtak blir endret til gunst for en part, skal han tilkjennes dekning for vesentlige kostnader...» Vi ser slik at man ved medhold kan få dekket utgifter dersom de er vesentlige. I interesselvister mellom parter kan den part som har fremsatt krav om endring av et vedtak, men som ikke får medhold, bli pålagt å dekke motpartens kostnader helt eller delvis, j.fr. fvl. § 36 annet ledd. Til dette foreligger imidlertid en del skjønnsmessige kriterier knyttet til rimeligheten ved å pålegge

⁹⁸ Fauchald 2009 (s. 10)

⁹⁹ Backer 1993 (s. 453 - 454)

¹⁰⁰ Se og kapittel 2.4

¹⁰¹ Fauchald 2009 (s. 12)

slikt kostnadsansvar. Vi ser slik at klage til forvaltningsorgan i hovedsak medfører lave kostnader, med mulighet for å få dekket utgifter som følge av klagen.¹⁰²

I tilfelle klage, er det det opprinnelige forvaltningsorgan som skal klargjøre klagen, etter fvl. § 33. I disse tilfellene vil det i all hovedsak være de samme instruksjoner og rundskriv, som ved siden av lovverket danner grunnlaget for klagebehandlingen oppover i systemet.¹⁰³

Forvaltningens klageprosedyrer i miljø saker vil således kunne betegnes som en «*non-judicial procedure*», og slik kunne innordnes under «*administrative procedures*» etter art. 9 (3).¹⁰⁴

3.1.2 Overprøvingsprosedyre gjennom domstolene

De alminnelige domstoler består av tre nivå, tingrett, lagmannsrett og Høyesterett, hvorav Høyesterett dømmer i siste instans.¹⁰⁵ Det norske domstolsapparatet kan slik anses for å være enkelt og oversiktlig.¹⁰⁶ Norske domstoler behandler saker innen sivil-, straff- og offentlig rett, og det kan bemerkes at det i Norge ikke finnes spesialiserte miljørettsdomstoler.¹⁰⁷

Domstolene er adskilt fra den utøvende og lovgivende myndighet hva angår deres virke, og er slik et uavhengig organ.

Kostnadene ved å ta en sak inn for domstolen fremgår av Lov 17. desember 1982 nr. 86 om rettsgebyr (rettsgebyrloven). Vi ser her at «Det skal betales 5 ganger rettsgebyret for søksmål (...) ved tingrett...» Dette gebyret øker pålydende 3 ganger pr. dag og etter dag fem, 4 ganger, se rettsgebyrloven § 8 første ledd, jf. § 1 annet ledd. Dette skal betales av den som har begjært søksmålet, se § 2 første ledd.¹⁰⁸

¹⁰² Fauchald 2010 (s. 52)

¹⁰³ Fauchald 2010 (s. 51)

¹⁰⁴ Fauchald 2010 (s. 51)

¹⁰⁵ Forlikrådet vil ikke behandles.

¹⁰⁶ Fauchald 2009 (s. 12)

¹⁰⁷ To spesialiserte «domstoler», behandler likevel saker som kan være av relevans for miljøet, jordskifteretten og skjønnsretten. Her kan også nevne miljøinformasjonsnemnda som skal behandle klager med bakgrunn i de rettigheter som følger av miljøinformasjonsloven. Dersom man har et vedtak fra miljøinformasjonsnemnda, men dette vedtaket ikke blir fulgt opp av innklagede, kan man anta at det for saksøker vil kunne fremstå som tryggere å ta saken inn for domstolen, ved at den allerede er vurdert av kompetente jurister på området.

¹⁰⁸ Se også Fauchald 2010 (s. 53) hvor det er oppgitt i kroner hva dette vil utgjøre av kostnader.

Domstolenes kompetanse ligger i deres oppgave som et konfliktløsningsorgan, hvor en overprøvningsprosedyre baseres på lovtolkning og relevante rettskilder. Dette gjenspeiler den nøytraliteten som domstolene skal ha i behandling av tvister. Domstolenes fremgangsmåte kan slik anses å samsvare med en forståelse av «judicial procedures» som følger av art. 9 (3).

3.2 Kvalitative krav til «administrative or judicial procedures», etter art. 9 (3) jf. art. 9 (4)

Konvensjonens art. 9 (3) beskriver utgangspunktet for å kunne påberope seg overprøving gjennom «*administrative or judicial procedure*». Av komitépraksis ser vi videre at det legges til grunn at bruk av art. 9 (3) fører til at art. 9 (4) også kommer til anvendelse. Komiteen anfører: «*It is the Committee's opinion that the procedures fall under article 9, paragraph 3, of the Convention, triggering also the application of article 9, paragraph 4.*»¹⁰⁹

Konvensjonens art. 9 (4) beskriver de ulike kvalitative krav som må ivaretas ved bruk av overprøvningsprosedyren.¹¹⁰ En fremgangsmåte som imøtekommer disse kriteriene skal føre til at rettsmiddelet møter utfallet av overprøvingen på en egnet og effektiv måte. Vi ser slik at art. 9 (4) skal føre til en effektiv tilgang til rettsmidler.

Det blir derfor av interesse å se på hvilke kriterier som stilles, og om Norge det norske klage- og domstolsapparatet kan anses å oppfylle kravene til en « (...) *fair, equitable, timely and not prohibitively expensive*» prosedyre.

Av komitepraksis ser vi at en «*fair*» prosedyre må innebære at fremgangsmåten, inkludert det endelige vedtaket fra beslutningsorganet, må være saklig, fri for fordommer, favorisering eller egeninteresse.¹¹¹

Dette skal føre til en rettferdig prosedyre, som må antas å sammenfalle med det grunnleggende prinsipp om rettssikkerhet. Dette innebærer at det stilles krav til at

¹⁰⁹ ACCC/C/2004/06 (Kazakhstan) Avsnitt 31. Se også ACCC/C/2008/27 (United Kingdom) Avsnitt 44

¹¹⁰ Veiledningsdokumentet 2000 (s. 132)

¹¹¹ ACCC/C/2011/57, avsnitt 44

prosedyren foretas av et nøytralt og uavhengig organ.¹¹² Denne forståelse er også lagt til grunn i veiledningsdokumentet.¹¹³ I teorien anføres det at en slik uavhengighet og nøytralitet normalt sikres gjennom den konstitusjonelle maktfordelingen.¹¹⁴

Overprøvningsprosedyren etter art. 9 (3) skal videre være «*equitable*». I veiledningsdokumentet er dette anført å være et insentiv om at den aktuelle miljølovgivningen ikke skal benyttes på en lite skjønnsom måte, og i en alt for teknisk vending.¹¹⁵ Dette kan sees som en utfyllende forståelse av kriteriet «*fair*», hvor «*equitable*» snakker til rimeligheten i avgjørelsen. Man kan i en forlengelse av dette anføre at kriteriet innebærer en formålsoverprøvd prosedyre. Hvor det i overprøvingen skal tas hensyn til de formål som loven oppstiller. I all hovedsak må kriteriene forstås ut i fra en allminnelig språklig forståelse, hvor konteksten taler for at «*fair*» og «*equitable*» ser hen til at overprøvingen skal skje gjennom en rimelig og rettferdig prosedyre.

Artikkel 9 (4) påpeker også at prosessen skal være «*timely*» og «*not prohibitively expensive*». Disse kriteriene henvender seg til det praktiske og relativt målbare forløpet i overprøvningsprosedyren. Kriteriene er viktige i et miljøvernperspektiv, og skal være med på å sikre at rettsmiddelet, som et resultat av overprøvingen er effektivt.

At overprøvningsprosedyren skal skje innen rimelig tid vil være en forutsetning for at man skal få en rimelig og rettferdig behandling av saken. I miljø saker vil tidsperspektivet være av særlig relevans. Dette viser seg blant annet i forbindelse med inngrep som er irreversible. Det vil være av liten nytte å få medhold dersom inngrepet allerede har skjedd, skogen er hogd ned og økosystemet til arter forsvunnet.

Til slutt så vi at prosedyren ikke må være uforholdsmessig eller uoverkommelig dyr. Dette er sagt å innebære at kostnadene ikke må virke avskrekkende på allmennheten, slik at det forhindrer individ og miljøvernorganisasjoner fra å ta saken til overprøving.¹¹⁶ Dette kriteriet

¹¹² Av art. 9 (1) ser vi at et slikt krav fremgår direkte av ordlyden. Det må i alle tilfeller være slik at art. 9 (4) understreker at et slikt prinsipp er av betydning for alle prosedyrer som fremgår av art. 9.

¹¹³ Veiledningsdokumentet 2000 (s. 133) Forøvrig er Århuskonvensjonen sagt å bygge på samme forståelse av *fairness* som ligger til grunn i *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, av 4. November 1950 (EMK) Se art. 6 (1) om «*fair trial*», jf. Veiledningsdokumentet 2000 (s. 126)

¹¹⁴ Handbook on Access to Justice 2003 (s. 43)

¹¹⁵ Veiledningsdokumentet (s. 134)

¹¹⁶ Veiledningsdokumentet 2000 (s. 134)

er i særlig grad anført å være en viktig forutsetning for at det eksisterer en reell tilgang til rettsmidler, og barrierer ikke skapes. Veiledningsdokumentet fremhever her at tiltak bør tas i det øyemed å holde kostnadene nede.¹¹⁷

I komitépraksis er det sagt at vurderingen av hva som vil være en uoverkommelig stor kostnad, må ta utgangspunkt i en helhetlig og systematisk vurdering av systemet.¹¹⁸ Vi ser her at komiteen i sin vurdering, av om det engelske rettssystemet var forenelig med konvensjonen, sier at det «... *depends on the outcome in each specific case and the existence of a clear rule that prevents prohibitively expensive procedures.*»¹¹⁹

Ordlyd og praksis gir således ingen indikasjoner på en satt størrelse, som gjeldende for alle konvensjonsparter,¹²⁰ men påpeker at vurderingen må skje i tilknytning til hvert konkrete tilfelle. Dette må også innebære en oppfordring til overprøvingsinstansene om benytte skjønn ved fastsettingen av saksomkostningene, dette kan også begrunnes med utgangspunkt i konvensjonens forord.¹²¹

Med utgangspunkt i de krav som fremgår overfor kan det anføres at forvaltningen vil kunne utgjøre et godt alternativ til domstolene i miljøraker.¹²² Gjennom lave kostnader og høy grad av fleksibilitet i avveiningene kan man møte kravet om en «equitable» overprøving. Det kan også sees som tidsbesparende og effektivt at det opprinnelige forvaltningsorgan, gjennom fvl. § 33 annet ledd, selv har mulighet til å omgjøre eller oppheve vedtaket før overprøvingen finner sted, dersom man finner klagen begrunnet. Som en motsetning til dette, kan overprøving av handlinger eller unnlatelser gjennom domstolene innebære en saksgang som

¹¹⁷ Veiledningsdokumentet 2000 (s. 134)

¹¹⁸ ACCC/C/2008/33 (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) Avsnitt 128

¹¹⁹ ACCC/C/2008/33 (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) Avsnitt 129

¹²⁰ Vi kan merke oss to saker hvor komiteen var inne og vurderte konkrete beløp i tilknytning kriteriet «not prohibitively expensive». I ACCC/C/2008/23 ble £ 5,130 (tilsvarende ca 46 000 kr.) ikke ansett som «prohibitively expensive» jf. avsnitt 49. På grunn av sakens omstendigheter ble det imidlertid bemerket at saksomkostningene var «unfair and inequitable», se avsnitt 52. I den andre saken, ACCC/C/2008/27, avsnitt 44, ser vi at £ 39,454, (tilsvarende ca. 359 000 kr.) var uforholdsmessig kostbart, jf. avsnitt 45.

¹²¹ Konvensjonens forord, avsnitt 8; «Concerned that effective judicial mechanisms should be accessible to the public, including organizations, so that its legitimate interests are protected and the law is enforced»

¹²² Fauchald 2010 (s. 52)

kan strekke seg over flere år. Dette i særlige tilfeller hvor saken ankes helt opp til Høyesterett.¹²³

Imidlertid vil den manglende uavhengigheten og nøytraliteten til forvaltningen tale for at man får en lite effektiv overprøving av saken.¹²⁴ Vi ser her at overprøvingsorganet i all hovedsak forholder seg til de samme instruksjoner som underordnede organ.¹²⁵ Dette går på tvers av viktige rettssikkerhetshensyn, som skal ivareta den nøytraliteten som en reell overprøving bør innebære. Dette må således sees som en forutsetning for at overprøvingen oppfyller kriteriene etter art. 9 (4) jf. art. 9 (3).

Norske domstoler vil gjennom en uavhengig og nøytral overprøving av saken i så grad være det overprøvingsapparatet som tilfredsstillende disse kriteriene. Det kan derfor anføres at domstolsprosedyren er i samsvar med de kvalitative krav til «fair» og «equitable» etter art. 9 (4).

Når det gjelder kravet til at prosedyren ikke skal være uoverkommelig dyr, kan vi se at kostnadene tilknyttet domstolsprøving vil være noe høyere enn forvaltningens. Dersom det legges til grunn at saken kun trenger en dag i retten i hver instans vil beløpet ende på 45 580 kr.¹²⁶ I Norges rapport er det antatt at hovedforhandlingen ikke skal ta mer enn en dag.¹²⁷ Likevel vil man ofte måtte påregne utgifter til advokat og eventuelt sakkyndige. Bruk av domstolene vil også innebære en kostnadsrisiko dersom man taper saken. I så tilfelle kan man risikere å måtte dekke motpartens utgifter og eventuelt erstatning til motparten for tap som følge av søksmålet

I denne sammenhengen blir det av særlig interesse å se nærmere på forskningen.¹²⁸ Gjennom den komparative studien kan det synes som om saksomkostningene i Norge er betydelig høyere enn i de andre nordiske landene. Det er her anført at det lave antall miljøsaker som blir reist av private parter også kan være en indikasjon på at den potensielle

¹²³ Eksempelvis kan vi her se at Høyesteretts avgjørelse i tilknytning Rt. 2009, 661, kom opp for Oslo tingrett i 2006.

¹²⁴ Fauchald 2010 (s. 52)

¹²⁵ Fauchald 2010 (s. 51)

¹²⁶ Med utgangspunkt i tall fra 2009, Fauchald 2009 (s. 19)

¹²⁷ Norges rapport 2010 (s. 17)

¹²⁸ Jf. Fauchald 2009, samt Fauchald 2010.

kostnadsrisikoen er en barriere i søken etter å overprøve miljøsaker.¹²⁹ Det kan også tenkes miljøsaker av en viss kompleksitet, som fordrer bruk av sakkyndige, og lengre tidsbruk. Med utgangspunkt i de kostnader som allerede påløper, vil det helhetlige kostnadsbilde utgjøre ikke ubetydelige summer. De ideelle interesser man søker å ivareta vil ikke veie opp for den potensielle risikoen dette innebærer. En begrunnelse for å opprettholde kostnadsbildet med utgangspunkt i at hovedforhandlingen varer en dag, er derfor ikke tilstrekkelig. Dette kan begrunnes i at kostnadene i alle tilfeller kan synes uoverkommelige for private parter og ideelle miljøvernorganisasjoner.

Med utgangspunkt i de indikasjoner forskningen viser, taler dette for at Norge ikke har tatt de nødvendige grep for å senke kostnadsrisikoen etter ratifisering av Århuskonvensjonen. Til sammen må dette føre til den slutning at vi ikke er i samsvar med, etter art. 9 (4) jf. art. 9 (3). Ved å ikke sørge for at prosedyren ikke er uoverkommelig dyr.

3.2.1 Sivilombudsmannens rolle i miljøsaker

I Lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven - ombml.) § 3, ser vi at Sivilombudsmannen er ment å være folkets klageinstans overfor forvaltningen. Han skal gjennom dette arbeidet sikre at forvaltningen ikke utøver urett mot samfunnets innbyggere. I teorien er det påpekt at Sivilombudsmannen vil være en relevant prosedyre til overprøving i miljøsaker.¹³⁰ Sivilombudsmannen har også en egen avdeling som behandler saker relatert til miljø.¹³¹

Sivilombudsmannens virke vil med bakgrunn i lovens formål ikke omfatte interessekonflikter mellom private parter.¹³² Dersom offentlige myndigheter skulle være å anse som en privat part i en sak, vil Sivilombudsmannen heller ikke ha kompetanse til å overprøve disse avgjørelsene.¹³³

¹²⁹ Fauchald 2009 (s. 19 og 27)

¹³⁰ Fauchald 2010 (s. 52)

¹³¹ Avdeling 4, se sivilombudsmannens hjemmeside: <http://www.sivilombudsmannen.no/saksomrader/> (sist sett 29.11.12)

¹³² Se videre Forskrift 4290/2003, Orientering om Sivilombudsmannens oppgaver og virksomhet. Orientering om oppgåvene og verksemda til Sivilombudsmannen (Orientering om Sivilombudsmannen), kapittel «Hvilke saker og spørsmål er det Sivilombudsmannen arbeider med?»

¹³³ I ACCC/C/2006/18 ble en kommune i Danmark klaget inn, vedrørende «lokal utrydning» av en type kornkråke. Beslutningen om utrensingen var foretatt i egenskap av at kommunen var grunneier. Komiteen

Etter ombml. § 5 ser vi at Sivilombudsmannen behandler saker både på eget initiativ og på bakgrunn av klager. Disse klagenes kan komme fra enkeltpersoner, men også fra organisasjoner, i samsvar med deres arbeidsområde og saksfelt.

Gjelder klagen en forvaltningsavgjørelse, må overprøvingen først skje gjennom det overordnede klageorgan, i det tilfellet hvor det finnes en høyere instans som kan overprøve saken. I saker etter plan og bygningsloven, må derfor saken først inn for Fylkesmannen. Dersom klagen gjelder avgjørelser gjort av Miljøverndepartementet i første instans, kan imidlertid klagen rettes direkte til Sivilombudsmannen, jf. forskrift nr. 4290/2003 Orientering om Sivilombudsmannen.¹³⁴

Sivilombudsmannen vil kunne foreta en overprøving, både hvor det offentlige har handlet, men og i de tilfeller hvor forvaltningen «ikke handler i en sak», altså unnlattelse.¹³⁵ Dette samsvarer godt med ordlyden i art. 9 (3). Klageordningen er videre gratis, noe som imøtekommer kravet om at overprøvingsprosedyren ikke skal være «*prohibitively expensive*», jf. art. 9 (4).

I Norges rapport om implementeringen av Århuskonvensjonen er det anført at Sivilombudsmannen er et «uavhengig og upartisk organ etablert ved lov.»¹³⁶ Denne uttalelsen gjenspeiler i stor grad det reelle forhold. Sivilombudsmannen kan i egenskap av dette også anses som et nøytralt organ. Imidlertid har ikke Sivilombudsmannen kompetanse til å treffe bindende vedtak, men vil etter overprøvingen kun avgi en uttalelse. Selv om det anføres at forvaltningen i de fleste tilfeller retter seg etter disse uttalelsene, kan dette likevel ikke tale for at bruk av denne overprøvingsprosedyren er tilstrekkelig for å oppfylle de forpliktelser som følger av art. 9 (3).

Med bakgrunn i denne redegjørelsen kan derfor ikke påstanden om at Sivilombudsmannen oppfyller de krav som stilles etter art. 9 (3) jf. art. 9 (4), anses å medføre riktighet. Dette kan

bemerk her at kommunen er en offentlig myndighet med utgangspunkt i art. 2 (2), men at handlingen skjedde i egenskap av å være landeier. Det ble for øvrig påpekt at art. 9 (3) likevel kom til anvendelse, uavhengig av om handlingen ble utført som myndighet eller privat person. Se komiteavgjørelsens avsnitt 9 jf. 25.

¹³⁴ Se forskrift 4290/2003, Orientering om Sivilombudsmannen, kapittel «Når kan det klages til Sivilombudsmannen?»

¹³⁵ Forskrift 4290/2003, Orientering om Sivilombudsmannen, kapittel «En klage til Sivilombudsmannen – hva er det? Hva kan tas opp i klagen? Hva koster det?»

¹³⁶ Norges rapport 2010 (s. 16)

enklest begrunnes med manglende kompetanse til å behandle enhver bestemmelse som strider i mot miljølovgivning, både fra private og det offentlige. Det foreligger også manglende kompetanse til å benytte adekvate og effektive virkemidler, eksempelvis bindende vedtak og midlertidig forføyning.

4. Hvem har tilgang til rettsmidler?

4.1 Innledning

I dette kapitlet skal jeg se på hvem som skal ha tilgang til rettsmidler etter art. 9 (3), og hvilken tilgang som foreligger med utgangspunkt i norsk lovgivning og praksis. Spørsmålet er hvem kan kreve overprøving når man mener at handlinger eller unnlatelser strider med bestemmelser i miljølovgivningen.

Av art. 9 (3) ser vi at det er «*members of the public*» som skal ha tilgang til rettsmidler, for å overprøve potensielle brudd. Dette begrenser seg imidlertid til de tilfeller “... *where they (the public) meet the criteria, if any, laid down in its national law...*” Konvensjonspartene vil således ha en vid adgang til selv å definere innholdet i søksmålskriteriene.

Imidlertid er det av CC påpekt at “*the Parties may not take the clause (...) as an excuse for introducing or maintaining so strict criteria that they effectively bar all or almost all...*” fra å utfordre handlinger eller unnlatelser i tilknytning nasjonal miljølovgivning.¹³⁷ Det blir i denne sammenheng påpekt av CC, at tilgang til rettsmidler skal være regelen, ikke unntaket.¹³⁸ En slik fortolkning er også støttet av MoP.¹³⁹ En vid tilgang til rettsmidler for å sikre deltakelse i miljøvernsaker, er også fremmet i konvensjonens formål.

I avsnitt 4.2 ser først jeg på hvem som er en del av «the public», og som kan sies å ha partsevne etter norsk rett.

¹³⁷ ACCC/C/2005/11 (Belgium) Avsnitt 35.

¹³⁸ ACCC/C/2005/11 (Belgium) Avsnitt 36

¹³⁹ Meeting of the Parties to the Convention on Access to Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, Report of the Second Meeting of the Parties Decision II/2 on Promoting Effective Access to Justice, Almaty, Kazakhstan, 25 - 27 May 2005. Tilgjengelig på:
<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2005/pp/ece/ece.mp.pp.2005.2.add.3.e.pdf>

I avsnitt 4.3 ser jeg videre på hvilke forutsetninger som må ligge til grunn for at partene skal kunne ta saken inn for klage og domstolsprøving, og hvilken adgang miljøvernorganisasjoner og enkeltindivid har til å ivareta allmenne miljøinteresser. Dette kan identifiseres som spørsmål om henholdsvis partsevne, og behovet for å få saken rettslig avklart.¹⁴⁰

4.2 «The public» – hvem kan være part i miljø saker

Definisjonen av hvem «*the public*» er, finner vi i konvensjonens art. 2 (4). Denne definisjonen legger grunnlaget for hvem som etter art. 9 (3) kan påberope seg overprøving. Med utgangspunkt i definisjonen, er «*the public*» referert til som *allmennheten*.

I art. 2 (4) ser vi at «*The Public means one or more natural or legal persons, and in accordance with national legislation or practice, their associations, organizations or groups*»

Natural persons henvender seg direkte til enkeltindividet, altså fysiske personer.

Annerkjennelsen av en partsevne for fysiske individ er også lagt til grunn i tvl. § 2-1 første ledd bokstav a.

Legal persons blir definert som typisk virksomheter og selskaper, noe som også omfatter muligheten til å saksøke og bli saksøkt.¹⁴¹ Dette må antas å samsvare med det norske omfanget av begrepet juridiske personer, se tvl. § 2-1 første ledd bokstav b.¹⁴² Dette vil også favne miljøvernorganisasjoner.

Et slikt omfang er også lagt til grunn av CC hvor det ble uttalt at «*The communicant is a non-governmental organization working in the field of environmental protection and falls under*

¹⁴⁰ Av tidligere tvistemålslov ble dette referert til som rettslig interesse. I oppgaven vil søksmålskompetanse omfatte både partsevne, jf. tvl. § 2-1 og behovet for å få saken avklart med videre vilkår etter tvl. § 1-3. Rettslig interesse vil bli benyttet hvor det kun refereres til tvisteloven § 1-3 eller det fremgår av eldre rettspraksis.

¹⁴¹ Veiledningsdokumentet 2000 (s. 39)

¹⁴² Gisle, Jon, *Jusleksikon*, 3. utgave, Oslo 2007 (s. 160)

*the definition of “the public”, as set out in article 2, paragraph 4, of the Convention.»*¹⁴³ En slik tilgang for interesseorganisasjoner er også fremmet i konvensjonen forord.¹⁴⁴

Definisjonen i art. 2 (4) inkluderer videre, *deres* foreninger, organisasjoner og grupper som en del av allmennheten, med påfølgende tilgang. Ordlyden må med utgangspunkt i ordet «*they*» antas å henvende seg til de organisasjoner, grupper og foreninger som dannes av fysiske og juridiske personer. Og som nødvendigvis ikke i seg selv utgjør en juridisk enhet med tilhørende rettigheter og plikter.¹⁴⁵ Ved å innlemme disse som en del av allmennheten åpner konvensjonen også for at ad hoc foreninger eller grupper av fysiske personer i så måte kan ha partsevne.¹⁴⁶

Art. 2 (4) inneholder imidlertid et forbehold om at dette kun gjelder i den utstrekning dette samsvarer med nasjonal lovgivning eller praksis.

I norsk rettspraksis er det generelt og «almennelig antatt at «døgnflueaktige» aksjonskomiteer og ad hoc-organisasjoner etablert for det formål å fremme et søksmål, ikke har partsevne...»¹⁴⁷ I Rt 2003, s. 833 ble det som kan kalles en aksjonskomite tilkjent partsevne. Og man fant ikke på dette punkt «...at det bør oppstilles noen absolutt skranke for aktiv søksmålskompetanse.»¹⁴⁸

I Norge er det gjennom tvl. kapittel 35, også åpnet for adgang til å reise gruppesøksmål. Dette er de tilfeller hvor en rekke fysiske personer sammen går til søksmål, se tvl. § 35-2 (1). Muligheten til å fremme gruppesøksmål i forbindelse med miljølovgivningen er også

¹⁴³ ACCC/C/2004/01 (Kazakhstan) Avsnitt 15

¹⁴⁴ «... *effective judicial mechanisms should be accessible to the public, including organizations, so that its legitimate interests are protected and the law is enforced*»

¹⁴⁵ Se og Veiledningsdokumentet 2000 (s. 33)

¹⁴⁶ Veiledningsdokumentet 2000 s. 33.

¹⁴⁷ Rt. 2003 s. 833, avsnitt 29. I saken ble det vurdert om en ad hoc organisasjon skulle ha mulighet til å fremme en begjæring om midlertidig forføyning. Folkeaksjonen Stopp Regionfelt Østlandet (SRØ), var opprettet med det for øye, å hindre utbygging av et skytefelt, og dette var også vedtektsfestet som organisasjonens formål. Høyesterett valgte her å behandle saken som et spørsmål om tilstrekkelig tilknytning til søksmålsstanden.

¹⁴⁸ Rt. 2003 s. 833, avsnitt 41 (dissens 4-1)

eksemplifisert i forarbeidene til tvisteloven.¹⁴⁹ Imidlertid fremgår det ikke av tilgjengelig rettspraksis at slike søksmål vedrørende miljøet hittil har vært oppe for domstolene.¹⁵⁰

For klage gjennom forvaltningen fremgår partsevnen av fvl. § 28. Her ser vi av første ledd at «enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse...». Fvl. § 2 første ledd bokstav e definerer part som den «...person som avgjørelsen retter seg mot eller som saken direkte gjelder.» Dette innebærer en relativt snever tilgang til rettsmidler ut i fra det rene partsbegrepet. Imidlertid fremgår det at også annen med rettslig *klage*interesse har anledning til å påklage vedtaket. Dette åpner for en adgang for miljøvernorganisasjoner som ikke kan anses som part i saken. Grunnlaget for rettslig klageinteresse er ment å trekke videre enn begrepet rettslig interesse etter tvl. § 1-3.¹⁵¹

Dette innebærer at det med utgangspunkt i norsk lovgivning og praksis foreligger en relativt bred forståelse av partsevne, jf. definisjonen i art. 2 (4). Dette samsvarer godt med forpliktelsene etter art. 9 (3).

4.3 Tilgang til domstolsprøving i miljø saker

For at det skal foreligge søksmålskompetanse må det være et aktuelt behov for en rettslig avklaring. Saken må gjelde et rettskrav for å kunne fremme saken for domstolene, og partene må ha en tilknytning til saken (søksmåls gjenstanden). Dette utgjør kumulative, men skjønnsmessige vilkår knyttet til rettslig behov, aktualitet og tilknytning, jr. tvl. § 1-3 første og annet ledd.¹⁵²

Av tvl. § 1-4 fremgår det at organisasjoners tilknytning følger av dens «*naturlige virkeområde og vedtekter*». I de tilfeller hvor miljøvernorganisasjoner går til sak med grunnlag i

¹⁴⁹ Se Ot. Prp. Nr. 51 (2004-2005), s. 323. «Forurensing eller andre miljøskader, hvor det kan være krav om opphør av virksomhet, erstatning eller gjenoppbygging.»

¹⁵⁰ Søk i Lovdata på gruppesøksmål, natur, miljø, forurensing, miljøskade gir ikke resultat.

¹⁵¹ Geir Woxholth, Forvaltningsloven [lov av 1967] med kommentarer, (2011), Gyldendal Norsk Forlag AS (s. 499)

¹⁵² Se Anne Robberstad, *Sivilprosess*, Oslo 2005 (s. 77)

beskyttelse av miljøinteresser er det derfor liten tvil om at søksmålskompetanse foreligger.¹⁵³ Vilkårene i tvl. § 1-3 må for øvrig være oppfylt.

I Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2003, 833 (SRØ) ser vi at det også ble anført at en *rettslig interesse* forelå blant annet med begrunnelse i Århuskonvensjonen art. 9 (3). Her ble det imidlertid av Høyesterett påpekt at bestemmelsen «overlater søksmålsadgangen for organisasjoner til nasjonal lovgivning..» og at den derfor ikke kom til anvendelse. Men Høyesterett viser videre til at det vil harmonere godt med Århuskonvensjonens formål «om at allmennheten, herunder organisasjoner, skal ha en reell adgang til domstolsprøving på miljøområdet.»¹⁵⁴

Når det gjelder enkeltindivids tilgang til rettsmidler, ved overprøving av allmenne miljøinteresser er det i teorien anført at en slik adgang vanskelig kan tenkes å eksistere.¹⁵⁵ Dette begrunner seg blant annet i at man i få tilfeller vil ha en direkte tilknytning til søksmålgjenstanden. Eksempelvis vil en person bosatt i Finnmark ikke kunne kreve overprøving av en beslutning om avskoging i Hedmark. I slike tilfeller vil det være hensiktsmessig for enkeltpersoner å melde seg inn i miljøvernorganisasjoner, og oppfordre de til å ta saken videre. Organisasjoner vil i egenskap av å være bærere av medlemsmassenes interesser ha en større tilknytning til kravet, selv for de tilfeller hvor dette gjelder i varetakelse av natur som ikke ligger i umiddelbar nærhet av organisasjonens hovedsete.¹⁵⁶

Annerledes vil det imidlertid stille seg dersom overprøvingen knytter seg til handlinger eller unnlatelser hvor enkeltpersoner blir direkte berørt. Man kan for eksempel tenke seg tilfeller hvor støy og utslipp fra fabrikken som ligger på nabotomten, fører redusert helse og livskvalitet.

¹⁵³ Miljøvernorganisasjoners søksmålsadgang kan sees som en kodifisering av rettspraksis, jf. Alta-dommen i Rt 1980, s. 569.

¹⁵⁴ Se Rt. 2003, 833, avsnitt 42

¹⁵⁵ Backer 2004 (s. 36)

¹⁵⁶ Backer 2004 (s. 35)

På bakgrunn av dette må det imidlertid sies å eksistere en vid tilgang til rettsmidler formelt sett, i norsk lovgivning og praksis.¹⁵⁷ Tilgangen må slik anses å være i samsvar med de forpliktelser som fremgår av art. 9 (3).

5. Adekvate og effektive rettsmidler etter artikkel 9 (4)

I art. 9 (4) fremgår det hvilke krav som stilles til de rettsmidler som prosedyren, etter art. 9 (3), skal munne ut i. Vi ser her at det skal gis «*adequate and effective remedies*». En forståelse av *rettsmiddel*, må i denne sammenheng være et verktøy, som kan benyttes for å bøte på, eller oppnå det resultatet man søker på bakgrunn av overprøvningsprosedyrene.

Av veiledningsdokumentet ser vi at kravet til at rettsmiddelet skal være *adekvat* er ansett å stille krav til at det er egnet til å forhindre fremtidige skader, fullt ut kompensere for tidligere skader, eller være i stand til å gjenopprette. Av ordlyden ser vi videre at rettsmiddelet skal være *effektivt*, noe som sies å innebære at det er egnet til å håndheve de tiltak som igangsettes, på en effektiv måte.¹⁵⁸ At rettsmiddelet skal være effektivt må slik bety at det er praktisk og hensiktsmessig, ved raskt å kunne fullbyrde den avgjørelsen som blir tatt.

Som eksempel vil man kunne kompensere for, og gjenopprette livsgrunlaget for berørte arter dersom man pålegger utbygger å beplante området rundt byggeplassen med samme type fauna som eksisterte før utbyggingen. Eller ved å frata jegeren som brøt rovdyrvernet, våpenlisensen, noe som effektivt vil forhindre fremtidige skader. I en slik sammenheng kan det også anføres at en økonomisk erstatning vil utgjøre en kompensasjon, men dette kan føles utilstrekkelig når skaden allerede er skjedd. Det er også anført at reglene om erstatning for økologisk skade anses som lite utviklet.¹⁵⁹

Et rettsmiddel bør på bakgrunn av dette være egnet til å rette feil eller brudd, slik at tilgangen til å håndheve miljølovgivningen blir reell. Dersom en avgjørelse, i favør av

¹⁵⁷ Se også Rt. 1992, 1618, hvor Fremtiden i våre hender, sammen med den Svenske Naturskyddförningen ble ansett å ha rettslig interesse. Se s. 1627 – 1628.

¹⁵⁸ Veiledningsdokumentet 2000 (s. 133)

¹⁵⁹ Backer 2004 (s.28)

saksøker, ikke ville føre til noe, fordi skaden allerede har skjedd, ville bruken av prosessuelle rettigheter i mange tilfeller hatt lite for seg.¹⁶⁰

Vi ser her at art. 9 (4) eksplisitt nevner bruk av «injunctive relief as appropriate...». Dette må sees med bakgrunn i den særlige betydningen virkemiddelet spiller på miljørettens område.¹⁶¹ I saker om beskyttelse og ivaretagelse av miljøet vil det ofte være et behov for å være i forkant. Aktiviteter i miljøet kan ramme økosystemer som er langsomt fornybare og noen inngrep kan også være irreversible. Et kulturminne er revet eller skogen blir felt.

Begrunnelsen er slik at den midlertidige sikringen skal sørge for at hovedkravet som anføres å være lovstridig, kan prøves før inngrepet er skjedd. Dette betyr at bruk av midlertidig forføyning skal kunne bøte for tidsbruken ved prosedyrer for domstolene, jf. kravet til «timely» i art. 9 (4). Vi ser slik at midlertidig forføyning etter norsk rett må oppfylle disse kravene for å samsvare med de forpliktelser som fremgår av art. 9 (4).

Det blir derfor av interesse å se på hvorvidt midlertidig forføyning etter norsk rett er et effektivt virkemiddel, som tilfredsstiller kravene til kostnad og tidsbruk.

5.1 Mens man venter på dommen – midlertidig forføyning

Midlertidig forføyning kan kun fremmes for domstolene, jf. tvl. § 32-4 første ledd. Også for begjæring av midlertidig forføyning gjelder bestemmelsene om søksmålskompetanse etter tvisteloven. Det er ikke mulig å få gjennomslag for en midlertidig forføyning dersom den baserer seg på et krav man ikke kan få dom for, altså hvor det ikke foreligger rettslig interesse.¹⁶²

¹⁶⁰ Pavel Cerny “Practical application of Article 9 of the Aarhus Convention in EU countries: Some comparative remarks” i Environmental Law Network International (elni review) No 2/2009, s. 77. Se og Handbook on Access to Justice 2003 (s. 77)

¹⁶¹ Se Handbook on Access to justice 2003 (s. 50)

¹⁶² Se Rt. 2003, 1630. Her slo Høyesterett fast at Naturvernforbundet ikke hadde rettslig interesse i det man ikke kunne få dom for kravet, se avsnitt 43. I Rt. 2003, 1630 ble heller ikke begjæring om midlertidig forføyning tatt til følge. Her er det av Backer påpekt at man for å sikre en reell tilgang til domstolene ikke bør forkaste miljøhensyn med bakgrunn i rettslige grunner, Backer 2004 (s. 46).

Det rettslige grunnlaget for midlertidig forføyning finner vi i kapittel 34 i tvisteloven.¹⁶³

Hvorvidt begjæringen tas til følge vil i stor grad avhenge av ulike skjønnsmessige vurderinger, som foretas av domstolene.

I miljø saker er det anført at det i hovedsak vil være tvl. § 34 – 1 første ledd bokstav a, som gjør seg gjeldende.¹⁶⁴ Her ser vi at domstolene kan beslutte midlertidig forføyning dersom «saksøktes adferd gjør det nødvendig (...) fordi forfølgningen eller gjennomføringen av kravet ellers vil bli vesentlig vanskeliggjort». Det må her påpekes at det ut i fra lovteksten ikke er en forutsetning at kravet vil bli umuliggjort, og virkemiddelet kan således tenkes for tilfeller som er fullt ut endelige, og inngrep som er opprettelige.

Eidsivating lagmannsretts kjennelse, LE 1994, 1104 gjaldt en sak hvor kravet ble umuliggjort. Oslo Natur og Ungdom begjærte midlertidig forføyning for å stoppe rivningen av Gaustad gård, i forbindelse med bygging av nytt Rikshospital. Gården var anført å være et viktig kulturminne, omgitt av grøntarealer i tilknytning til bymarka. Det var således sterke interesser, både av økonomisk, miljø- og samfunnsmessig karakter. Gaustad Gård ble imidlertid revet før ankesaken ble berammet.

Overprøvningsprosedyren skjedde således ikke innen rimelig tid, noe som bidro til at en tilgang og bruk av effektive rettsmidler var avskåret. Det må her kunne anføres at det i saker som er pågående bør være et strengere krav til tidsperspektivet for overprøving. Denne saken kan ikke antas å samsvare med kravene i art. 9 (4).¹⁶⁵

I samme sak blir det også av lagmannsretten bemerket at *"Hvilke hensyn som bør tas til miljøkonsekvensene, vil være et skjønsspørsmål hvor domstolenes prøvelsesrett er begrenset til å prøve om det foreligger vilkårlighet eller høygradig urimelig avgjørelse."*¹⁶⁶

Dette må kunne sies å indikerer en liten grad av tilbøyelighet til selvstendig å ta i betraktning og vektlegge hvilke miljøhensyn som gjør seg gjeldende på området. Lagmannsretten ønsket

¹⁶³ Gjennomføringen av forføyningen skjer for øvrig i samsvar med reglene i tvangsfullbyrdelsesloven (Lov 26 juni 1992 nr. 86) kapittel 13 II – VI.

¹⁶⁴ Backer 2004 (s. 37)

¹⁶⁵ En annen sak er at situasjonen bidro til en masse aksjoner. Det må være i alles interesse at man i slike tilfeller heller kan føre protestene gjennom rettslige kanaler i stedet for at det benyttes sivil ulydighet. Se også Backer 2004 (s. 28-29)

¹⁶⁶ Se også kapittel 2.4

slik ikke å ta en vurdering av miljøverndepartementets skjønn om at lovens betingelser forelå.

Etter § 34 - 1 annet ledd skal begjæringen ikke tas til følge dersom dette medfører ulemper for saksøkte som åpenbart står i misforhold til saksøkers interesser. Dette fordrer en forholdsmessighetsvurdering som i miljø saker ofte innebærer at det skal foretas en avveining mellom miljøhensyn og økonomiske interesser. Det er her hevdet at risiko for tap i all hovedsak bør ligge på saksøkte, dersom det ikke kan bevislig gjøres at aktiviteten er miljøforsvarlig.¹⁶⁷ Her må det påpekes at domstolenes vilje til å vektlegge miljøhensyn er av stor betydning, særlig som et kontra i saker hvor man behandler store økonomiske verdier. Det kan i denne sammenheng anføres at GrL. § 110 b bør være retningsgivende og et viktig moment, i vurderingen av hvilke hensyn som skal ivaretas i denne avveiningen. Det vil i en slik sammenheng være enkelt å forholde seg til håndfaste tall, fremfor ideelle miljøverdier. Man kan i en slik sammenheng spørre seg om miljøhensyn blir nedprioritert i en slik proposjonalitetsvurdering.

Å ta en sak inn for domstolene innebærer kostnader. Ved midlertidig forføyninger kan dette også inkludere et erstatningsansvar, på grunn av lidt tap. Dersom den endelige behandlingen av hovedkravet fører til at saksøker ikke får medhold, vil dette i mange saker kunne sies å utgjøre et tap for saksøkte. Et tap han egentlig skulle vært foruten.¹⁶⁸ Eksempelvis hvor en bedrift har måtte stoppe all produksjon på grunn av utslipp som ble anført å stride i mot bestemmelser i miljølovgivningen.

I tvl. § 32 - 11 første ledd, ser vi derfor at det ikke foreligger et objektivt erstatningsansvar dersom midlertidig forføyning, etter muntlig forhandling ikke fører frem. Imidlertid gjelder dette bare så langt man visste eller burde visst at kravet ikke bestod, et uaktsomhetsansvar, etter § 32 - 11 første ledd siste punktum. Av tvl. § 34 - 2 tredje ledd ser vi at det også er lempet på krav til sikringsgrunn dersom hovedkravet bygger på bestemmelser som ivaretar miljøhensyn.¹⁶⁹

¹⁶⁷ Backer 2004 (s. 38)

¹⁶⁸ Backer 2004 (s. 41)

¹⁶⁹ Se Norges rapport 2010 (s. 17) Bestemmelsen kom til i forbindelse med miljøinformasjonsloven.

For at midlertidig forføyning skal være et effektivt virkemiddel er det av særlig viktighet at prosedyren ikke er "prohibitively expensive" etter art. 9 (4). Disse bestemmelsene er således ment å tilfredsstille konvensjonens krav om "not prohibitively expensive" prosedyrer.

Annerledes vil det stille seg dersom dommeren beslutter midlertidig forføyning etter tvl. § 34 - 2 annet ledd, fordi det er fare for skade ved opphold. I så tilfelle vil kravet ikke være sannsynliggjort ved muntlige forhandlinger, og et objektivt ansvar etter § 32 - 11 første ledd vil foreligge.¹⁷⁰ Dette kan selvfølgelig avhjelpes ved at man ber om at det foretas muntlige forhandlinger, men dette vil kunne innebære mindre effektivitet i behandlingen av midlertidig forføyning, ved at tidsperspektivet på avgjørelsen trekker ut i tid.

I Borgarting lagmannsretts kjennelse, RG. 2006, 1197 ble det reist sak av tre miljøvernorganisasjoner. Her var de fem ulvene skutt, knapt en måned etter at fellingstillatelsen var gitt.¹⁷¹ Tingretten lyktes heller ikke her å ta stilling til begjæringen før grunnlaget var falt bort.

I denne saken ble det også av miljøvernorganisasjonene påpekt at det i en tidligere kjennelse fra 2001 ikke ble anket grunnet manglende økonomiske ressurser hos organisasjonene. Dette illustrerer hvordan kostnader spiller inn i praksis. I den forhenværende kjennelsen var staten tilkjent saksomkostningene, og man hadde derfor ikke anledning til å bære kostnadsrisikoen ved videre ankebehandling av saken. Dette gjør seg i spesiell grad synlig når lite bemidlede og ideelle interesseorganisasjoner reiser sak mot staten v/ departementene, som nærmest har ubegrensede økonomiske ressurser.

Av komitepraksis ser vi at CC legger stor vekt på kostnader forbundet med midlertidig forføyning. For denne saken ble det av komiteen påpekt at å begjære midlertidig forføyning ofte kunne føre til et kostnadsbilde, som etter norske forhold, tilsvarer flere titalls tusen, om

¹⁷⁰ Backer 2004 (s. 42)

¹⁷¹ Hovedkravet i for den midlertidige begjæringen var at fellingstillatelsen skulle kjennes ugyldig. I RG 2006, 1197 gis de tre aktuelle miljøvernorganisasjonene likevel rett til å fremme en sak om gyldigheten av departementets klagevedtak, til tross for at det kan anføres at den nødvendig akualitelle interessen i kravet var bortfalt. Det ble likevel ansett å foreligge et tilstrekkelig reelt behov for avklaring.

ikke mer.¹⁷² Dette ble sagt å lede til en situasjon hvor midlertidig forføyning ikke ble benyttet på grunn av det høye kostnadsbildet.¹⁷³

Å bære risikoen for erstatningsansvar og også omkostninger kan derfor i mange tilfeller synes å begrense bruken av domstolene for å verne om miljøet. At man i slike saker, nærmest står mellom valget rask og effektiv sikring av kravet, kontra risiko for store kostnader og erstatningsansvar, taler for at dette i seg selv skaper en barriere for effektiv tilgang til rettsmidler i miljøsaker.

Det er i teorien også anført at en praksis med lange domstolsprosedyrer i kombinasjon med en snever tilgang til midlertidig forføyning, som leder til "academic victories", en ugyldighetskjenning av allerede utførte inngrep, er i konflikt med de krav som settes i konvensjonen.¹⁷⁴

Det kan slik synes å være en situasjon i Norge hvor regelverket gir tilgang til bruk av midlertidig forføyning, også i miljøsaker. Likevel kan det anføres at den formelle tilgangen ikke fører til en reell tilgang, med bakgrunn i tidsbruk og kostnadsbildet, som særlige barrierer. Dette er også anført i teorien, hvor det er sagt at det med bakgrunn i den tidskrevende prosessen, er sannsynlig at reglementet heller øker sjansene for at miljøinngrep skjer, før domstolene er i stand til å ta en avgjørelse om begjæringen.¹⁷⁵

¹⁷² ACCC/C/2008/33, avsnitt 133. "this may entail potential liabilities of several thousands, if not several hundreds of thousands of pounds"

¹⁷³ Se Fauchald 2010 (s. 53) vedrørende kostnadsbildet for bruk av norske domstoler. Det vises også til Norges rapport 2010 (s. 17), hvor det *antas* at hovedforhandlingen ikke skal ta mer enn en dag.

¹⁷⁴ Pavel Cerny, "Practical application of Article 9 of the Aarhus Convention in EU countries: Some comparative remarks" i Environmental Law Network International (elni review) No 2/2009, (s. 77) Se og Handbook on Access to Justice 2003 (s. 77). I RG 2006, 1197 var hovedkravet for den midlertidige begjæringen at fellingstillatelsen skulle kjennes ugyldig. Selv om hovedkravet således ikke lengre eksisterte, gis de tre aktuelle miljøvernorganisasjonene likevel en rett til å fremme en sak om gyldigheten av departementets klagevedtak, til tross for at det kan anføres at den nødvendige aktualiteten i kravet var bortfalt. Det ble likevel ansett å foreligge et tilstrekkelig reelt behov for avklaring.

¹⁷⁵ Fauchald 2010 (s. 54)

6. Avsluttende bemerkninger

Oppgaven har sett på tilgang til rettsmidler i miljøsaker, etter Århuskonvensjonens art. 9 (3). Hva innebærer en tilgang til rettsmidler, og kan Norge sies å ha oppfylt disse forpliktelsene.

Som vi har sett av oppgaven, åpner bestemmelsen i art. 9 (3) for en fleksibel implementering, hvor mange av kriteriene for at allmennheten skal ha tilgang til rettsmidler tar utgangspunkt i nasjonal lovgivning. Som et kvalitativt krav til prosedyre og rettsmiddel settes det derfor, i art. 9 (4), ulike kriterier til fremgangsmåte og det resultat som skal fremkomme av allmennhetens overprøving av miljølovgivningen.

Det er mitt inntrykk at de formelle rammene for tilgang til rettsmidler i Norge, skulle tilsi at man har lagt til rette for en overholdelse av de folkerettslige forpliktelser etter Århuskonvensjonen art. 9 (3). Vi ser gjennom teorien at det eksisterer et bredt tilfang av lovgivning som knyttes til ivaretagelse av miljøet, jf. avsnitt 2.2.1. Dette taler for at man har sett behovet for en bred forståelse av hva som kan virke inn på natur og miljø. Jeg mener dette også viser at man legger til grunn viktigheten av at miljøhensyn ivaretas på samtlige samfunnsarenaer. Videre åpner ordlyden i art. 9 (3) for at en rekke handlinger og unnlaterelser kan overprøves, og det er i forarbeidene til tvisteloven, nå også åpnet for at det kan foreligge en tilgang til å overprøve abstrakte krav, se avsnitt 2.3.

Et viktig perspektiv ved tilgangen til rettsmidler er nettopp *tilgangen*. Det er i konvensjonens forord og formål lagt stor vekt på allmennhetens mulighet til å ta ansvar og være med på å håndheve den miljølovgivningen som ligger til grunn i hvert enkelt konvensjonsland.

Søksmålskriteriene etter tvisteloven samt rettspraksis viser også at den formelle tilgangen til rettsmidler, gjennom det alminnelige forvaltningsklage og domstolssystemet er bred. Det foreligger i så måte få hindringer med utgangspunkt i de prosessuelle rettighetene.

Disse prosessuelle rettighetene, gjennom vilkår i tvisteloven og forvaltningsloven medfører at interesseorganisasjoner i sær, kunne ha spilt en mer fremtredende rolle i miljøvern saker.

Forskning viser likevel at dette i liten grad skjer.¹⁷⁶ Med utgangspunkt i dette faktum må det derfor kunne antas at tilgangen reelt sett er snever.¹⁷⁷

Gjennom å ta i betraktning de krav som settes i art. 9 (4) har jeg søkt å se på om disse kriteriene kan belyse eventuelle barrierer som foreligger for en reell tilgang til rettsmidler i Norge. I denne avhandlingen er det spesielt tre punkt som har vist seg som mulige hindringer på veien til vern av miljøet.

Prosedyrene gjennom forvaltning og domstol medfører på hver sin måte visse begrensninger i tilgang til rettsmidler, samtidig som de også møter noen av forutsetningene som settes i art. 9 (4). I spesiell grad har kostnadsrisikoen ved å ta en sak inn for domstolene fremstått som et hinder for en reell tilgang i Norge. På bakgrunn av kostnadsbildet som skissert i avsnitt 3.2, samt de bemerkninger som gjøres i forskningen, kan det antas at Norge på dette punktet ikke oppfyller sine folkerettslige forpliktelser etter art. 9 (3). Denne konklusjon grunner seg i at saksgangen for domstolene må kunne sies å utgjøre en uoverkommelig kostnad for mange av allmennheten.

Også bruk av midlertidig forføyning som et adekvat rettsmiddel bemerket seg som et lite effektivt rettsmiddel. Vi så her at det i saker, hvor hovedkravet var irreversibelt ikke var en reell tilgang til effektive rettsmiddel før det var for sent. At inngrepet er skjedd før man får avgjort saken, taler for at tidsperspektivet i miljøsaker heller ikke tilfredsstillende kravene slik de fremgår av art. 9 (4).

Vurdering av Høyesteretts dom Rt. 2009 s. 661, jf. avsnitt 2.3.1, kan tale for det syn at domstolene i liten grad viser vilje til å fremme miljøhensyn, som en viktig del av sin praksis og sitt kompetansefelt. Det påpekes her i teorien at det til tross for en viss usikkerhet, kan synes å foreligge en tendens til at norske domstoler konkluderer til fordel for offentlige myndigheter.¹⁷⁸ Jeg skal imidlertid ikke generalisere med utgangspunkt i denne saken, men

¹⁷⁶ Fauchald 2010 (s. 58)

¹⁷⁷ Se Fauchald 2009 og Fauchald 2010

¹⁷⁸ Fauchald 2010 (s. 61)

påpeker at resultatet av dommen ikke kan sees å være i tråd med de forpliktelser som fremgår av art. 9 (3), samt konvensjonens formål.

De kvalitative kravene som stilles i Århuskonvensjonen art. 9 (4) kan, slik jeg ser det, benyttes som utgangspunkt for de grep som bør tas, for å sikre at det i større grad blir en reell tilgang til rettsmidler i miljøraker, i Norge.

Til slutt har jeg lyst til å bemerke at det i liten grad stilles spørsmåltegn ved om menneskeskapte miljøforandringer finner sted. På flere områder nærmer vi oss nå tilstander, hvor de skader som skjer på natur og miljø, i liten grad kan reverseres. Dette kan i første rekke sies å omhandle politiske verdiprioriteringer og politisk handlevilje. Imidlertid er jeg av den oppfatning at dette også gjenspeiler den rollen domstolene bør ta på seg, ved å ivareta og fremme de interesser og hensyn som lovgivningen oppstiller, og som samfunnet i stor grad avhenger av. Jeg ønsker her å avslutte med et sitat som viser grenselandet mellom miljøvern og menneskerettigheter, og som også setter ord på de prinsipp og perspektiv Århuskonvensjonen er en viktig bærer av. Sitatet beskriver utviklingen av det ansvaret man har overfor biologisk mangfold og naturen for øvrig, men også overfor fremtidige generasjoner. Et slikt ansvar mener jeg, bør være i bakhodet på enhver rettsanvender.

«Til å begynne med trodde jeg at jeg sloss for å redde gummitrær. Så trodde jeg at jeg kjempet for å redde regnskogen i Amazonas. Nå forstår jeg at jeg slåss for menneskeheten.»¹⁷⁹

Chico Mendes

¹⁷⁹ Meld. St. 14 (2010–2011) “Mot en grønnere utvikling” (s. 50)

KILDER:

Lovgivning:

- 1814 Kongeriget Norges Grundlov (Grunnloven - Grl.) 17de Mai 1814
- 1957 Lov om friluftslivet (friluftsløven) 28. juni 1957 nr. 16
- 1962 Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannloven - ombml.) 22. juni 1962 nr. 8
- 1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven – fvl.) 10. feb 1967
- 1982 Lov om rettsgebyr (rettsgebyrloven) 17. desember 1982 nr. 86
- 1988 Lov om produktansvar (produktansvarsloven) 23. desember 1988 nr. 104
- 1992 Lov om tvangfullbyrdelse (tvangfullbyrdelsesloven) 26. juni 1992 nr. 86
- 1993 Lov om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (jernbaneløven) 11. juni 1993 nr. 100
- 1993 Lov om luftfart (luftfartsloven) 11. juni 1993 nr. 101
- 2003 Lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (Miljøinformasjonsloven - mlinfl.) 9. mai 2003 nr. 31
- 2005 Lov om skogbruk (skogbrukslova) 27. mai 2005 nr. 31
- 2005 Lov om mekling og rettergang i sivile tvister (Tvisteløven - tvl.) 17. juni 2005 nr. 90
- 2008 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven - pbl) 27. juni 2008 nr. 71
- 2009 Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) 19. juni 2009 nr. 100

Forskrifter:

- 1980.02.19 nr. 9862: (STV) Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen (FOR 1980-02-19 nr. 9862)
- 2003.01.01 nr. 4290: (STV) Orientering om Sivilombudsmannens oppgaver og virksomhet. Orientering om oppgåvene og verksemda til Sivilombodsmannen. (FOR 2003-01-01 nr. 4290)

Forarbeider m.m:

NOU 2001: 2 Retten til miljøopplysninger Allmennhetens rett til å få miljøopplysninger fra offentlige og private aktører og retten til å delta i offentlige beslutningsprosesser

NOU 2001: 32 Rett på sak Lov om tvisteløsning (tvisteloven) Bind A og B

NOU 2002: 12 Rettslig vern mot etnisk diskriminering

NOU 2003: 7 Tilleggsskatt m.m.

NOU 2007: 13 Den nye sameretten Utredning fra Samerettsutvalget Del I – Innledning Del II – Gjeldende rett Del III – Utvalgets vurderinger og forslag

NOU 2009: 16 Globale miljøutfordringer – norsk politikk Hvordan bærekraftig utvikling og klima bedre kan ivaretas i offentlige beslutningsprosesser

St.prp. nr. 81 (2001-2002) Om samtykke til ratifikasjon av en konvensjon av 25. juni 1998 om tilgang til miljøinformasjon, allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage og domstolsprøving på miljøområdet (Århuskonvensjonen)

Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) Om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven)

Ot.prp. nr.51 (2004-2005) Om lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven)

St.meld. nr. 15 (2008-2009) Interesser, ansvar og muligheter, Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk

St. meld. nr. 14 (2010 – 2011) Melding til Stortinget Mot en grønnere utvikling – om sammenhengen i miljø- og utviklingspolitikken

Rettspraksis:

Retstidende

Rt. 1980 s. 569 (Alta - kjennelsen)

Rt. 1984 s. 1488 (Burhønsdommen I)

Rt. 1992 s. 1618 (Fremtiden i våre hender)

Rt. 1995 s. 1427

Rt. 2003 s. 833 (Stopp Regionfelt Østlandet)

Rt. 2003 s. 1630

Rt. 2007 s. 257

Rt. 2009 s. 661

Rt. 2010 s. 385

Rettenns Gang

RG 2000 s. 1125 (Oslo byrett)

RG 2006 s. 1197 (Borgarting lagmannsrett)

LE 1994 s. 1104 (Eidsivating lagmannsrett)

Internasjonale Konvensjoner og prinsipper:

UN/ECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Århuskonvensjonen) Aarhus Denmark, 25 June 1998. Konvensjonsteksten er tilgjengelig på: <http://www.unece.org/env/pp/treatytext.html> (sist sett: 13.12.12)

The Rio Declaration on Environment and Development, 14 June 1992

Draft Guidelines on Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision - Making (Sofia Guidelines) Sofia Bulgaria, 23 - 25 October 1995

Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations. (Wien-konvensjonen om traktatretten) 23. mai 1969

European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 4. november 1950

Komiteens praksis:

ACCC/C/2004/1; ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.1, 11 March 2005 Kazakhstan

ACCC/C/2004/06 ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.1 28 July 2006 Kazakhstan

ACCC/C/2005/11 ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2 28 July 2006 Belgium

ACCC/C/2006/18 ECE/MP.PP/2008/5/Add.4 29 April 2008 Denmark

ACCC/C/2008/23 ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.1 24 August 2011 United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland

ACCC/C/2008/27 ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.2, November 2010 United Kingdom

ACCC/C/2008/33 ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3 24 August 2011 United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland

ACCC/C/2010/48 ECE/MP.PP/C.1/2012/4 17 April 2012 Austria

ACCC/C/2011/57 ECE/MP.PP/C.1/2012/7 16 July 2012 Denmark

Komiteens praksis er tilgjengelig på: <http://www.unece.org/env/pp/pubcom.html> (Sist sett: 13.12.12)

LITTERATUR:

Bøker:

Backer, Inge Lorange, *Innføring i naturressurs- og miljørett*, 5. utgave (Oslo 2012)

Birnie, Patricia, Alan Boyle and Catherine Redgwell, *International Law & the Environment*, 3. utgave (Oxford 2009)

Bokmålsordboka, (Boye Wangensteen red.) 3. utgave (Oslo 2005)

Gisle, Jon, mfl., *Jusleksikon*, 3. utgave (Oslo 2007)

Nyland, Nicolai, *Er stater folkerettslig forpliktet til å beskytte miljøet? En analyse av tradisjonelle og nye måter å se rettsforholdet mellom stater og miljøet på*, Doktoravhandling Det juridiske fakultet (Universitetet i Oslo 2009)

Robberstad, Anne, *Sivilprosess* (Oslo 2009)

Ruud, Morten og Geir Ulfstein, *Innføring i Folkerett*, 2. utgave (Oslo 2004)

Ruud, Morten, Geir Ulfstein og Ole Kristian Fauchald, *Utvalgte emner i folkerett Metode-miljø-havrett-handel* (Oslo 1997)

Stokes, Paul, *A practical approach to environmental law* (Oxford 2005)

Woxholth, Geir, *Forvaltningsloven [lov av 1967] med kommentarer [2011]*, 5. utgave, 2011 Gyldendal Norsk Forlag AS

Artikler:

Anker, Helle Tegner, Ole Kristian Fauchald, Annika Nilsson og Leila Suvantola, "The Role of Courts in Environmental Law – a Nordic Comparative Study", *Nordisk miljörättslig tidsskrift*, 2009 s. 9 – 34

Backer, Inge Lorange, "Burhøns – en rettsfarse om avvisning?" i *Den urett som ikke rammer deg selv: festskrift til Anders Bratholm*, Nils Christie (red.) (Oslo 1990) s. 191 - 201

Backer, Inge Lorange, "Domstolene og miljøet", *Lov og Rett*, 1993 s. 451-469

Backer, Inge Lorange, "Domstolsbeskyttelse mot naturinngrep – midlertidige forføyninger etter norsk rett" i *Festskrift till Per Henrik Lindblom*, Torbjörn Andersson og Bengt Lindell (red.) (Uppsala 2004)

Backer, Inge Lorange og Hans Chr Bugge, "Forsømt konsekvensutredning av alternativer", *Lov og Rett* 03/2010, s. 115 – 128

Boe, Erik, "Klagerett når myndigheter unnlater å bruke kompetanse", *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 1999 s. 5 - 76

Brunneè, Jutta, "Enforcements Mechanisms in International and International Environmental law", *Environmental Law Network International Review* No 1/2005, s. 1-14

Bugge, Hans Christian, "Miljøretten som disiplin" i *Dog Fred er ej det Bedste. Festskrift til Carl August Fleischer på hans 70-årsdag 26. august 2006*, Henning Jakhelln, Ole Kristian Fauchald og Aslak Syse (red.) (Oslo 2006) s. 77-96

Cerny, Pavel, "Practical application of Article 9 of the Aarhus Convention in EU countries: Some comparative remarks", *Environmental Law Network International Review* No 2/2009, s. 74-79

Darpö, Jan, "Environmental Justice through environmental courts?" i *Environmental Law and Justice in Context*, Edited by Jonas Ebbesson and Phoebe Okawa (Cambridge University Press 2009)

Eckhoff, Torstein, «Kan elver og skoger ha rettigheter?», *Kritisk Juss*, 1980 s. 2-5

Fauchald, Ole Kristian, "Bør retten til miljø anerkjennes som menneskerettighet", *Retfærd* nr. 53, 14. årgang, 1991 s. 61 - 77

Fauchald, Ole Kristian, "Forfatning og miljøvern – en analyse av Grunnloven § 110 b" *Tidsskrift for Rettsvitenskap* vol. 120, 1-2/2007, s. 1-84

Fauchald, Ole Kristian, "Environmental Justice in Courts – a Case Study from Norway", *Nordisk miljörättslig tidsskrift* 2010:1, s. 49 - 65

Fitzmaurice, Malgosia, "Environmental Justice through complaint procedures? Comparing the Aarhus Convention and the North American Agreement on Environmental Cooperation" i *Environmental Law and Justice in Context*, Edited by Jonas Ebbesson and Phoebe Okowa (Cambridge University Press 2009)

Kjønnsstad, Asbjørn, "Er Høyesterett statsvennlig?", *Lov og rett*, 1999 s. 97 - 122

Koester, Veit, "The Compliance Committee of the Aarhus Convention – An overview of Procedures and Jurisprudence", *37 Environmental Policy and Law*, issue 2-3, 2007 s. 83-96

Nisja, Ola og Christian H P Reusch, "Domstolsprøving av forvaltningsvedtak - nye avklaringer", *Jussens Venner*, 2009 s. 254 - 263

Poncelet, Charles, "Access to Justice in Environmental matters – Does the European Union comply with its obligations", *Journal of Environmental law*, volum 24, Issue 2, 2012 pp. 287-309

Ryssdal, Anders, "Årstale 2006 - Rettssikkerhet i forvaltningen - hvilke muligheter har du til å vinne frem", *Advokatbladet nr. 11*, 2006 s. 1 - 11

Andre ressurser:

United Nations Economic Commission for Europe, *The Aarhus Convention an Implementation Guide*, Prepared by S. Stec and S. Casey-Lefkowitz, New York and Geneva (2000) Tilgjengelig på: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/acig.pdf> (Sist sett: 11.11.12)

United Nations Economic Commission for Europe, *Guidance Document on the Aarhus Convention Compliance Mechanism*, (2010) Tilgjengelig på: <http://www.unece.org/index.php?id=21457> (sist sett 11.12.12)

The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, *Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention* (2003) (Edited by Stephen Stec) Tilgjengelig på: <http://www.unece.org/index.php?id=25734> (sist sett: 11.11.12)

Meeting of the Parties to the Convention on Access to Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, Report of the first meeting of the parties, Decision I/7, Review of Compliance, Lucca, Italy, 21-23 october 2002. Tilgjengelig på: <http://www.unece.org/env/pp/documents/mop1/ece.mp.pp.2.add.8.e.pdf> (sist sett 10.12.12)

Meeting of the Parties to the Convention on Access to Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, Report of the Second Meeting of the Parties Decision II/2 on Promoting Effective Access to Justice, Almaty, Kazakhstan, 25 - 27 May 2005. Tilgjengelig på: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2005/pp/ece/ece.mp.pp.2005.2.add.3.e.pdf> (sist sett: 12.12.12)

Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (Edited by A. Andruskevych, T. Alge, C. Konrad), 2nd Edition (2004-2011) Tilgjengelig på:
<http://www.unece.org/index.php?id=31320> (sist sett: 11.11.12)

2011 National Implementation Reports, Norges rapport om implementeringen av Århuskonvensjonen (2010) Tilgjengelig på:
http://www.unece.org/env/pp/reports_implementation_2011.html (Sist sett: 11.11.12)

Summary report on the inventory of EU member state`s measures on access to Justice in Environmental matters, Environmental Law and Policy, Milieu Ltd., Brussel, 2007 Studien er tilgjengelig her: http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study_access.htm (Sist sett: 26.11.12)

Your right to a healthy environment: a simplified guide to the Aarhus convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters:
http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/pp/ece%20mp%20pp%205_E.pdf (sist sett: 30.08.12)

Forelesningsnotater, Advokatfullmektigene Thomas Urdal Johnsen og Simen Smeby Lium, *Søksmålgjenstand, rettslig interesse og rettskraft*. Tilgjengelig på:
<http://www.uio.no/studier/emner/jus/jus/JUR4000/v09/JUR4000-1-6/undervisningsmateriale/Sivilprosess%2023%2003%2009%20endelig%20versjon.pdf> (Sist sett: 11.11.12)

Forelesningsnotater, Ole Kristian Fauchald, *Folkerett*:
<https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:KoljNKyYzxcJ:www.uio.no/studier/emner/jus/jus/JUROFF1410/v04/undervisningsmateriale/JuorffgFolkerettseminar1.ppt+forholdet+mellom+icj+og+vienne+konvensjonen&hl=no&gl=no&pid=bl&srcid=ADGEEsjsVR2i6TgOHsFnMskzF3r61SDAinEr4Mm5OnNmbQxWEV-isTcdAVusDwDcxgMVw4Ok9eARzcLvswuNWWhpEcQ60Ha6athNvx7jQHETOCmvnnXUHI7YSt7TdN2CPFQsLzcYftiQ6&sig=AHIEtbQHYjrhrt3ffsTVc6KNU-iMcfWURw> (sist sett 07.12.12)

Nettsider:

Klagenemnda for miljøinformasjon: <http://www.miljoklagenemnda.no/>

UNECE hjemmeside: <http://www.unece.org/leginstr/cover.html>

Statsbygg:
http://www.statsbygg.no/prosjekter/prosjektkatalog/595_riksen/html/infotekst/byggesaken_sgang.html

Ordbok: www.ordnett.no

Sivilombudsmannens hjemmeside: www.sivilombudsmannen.no