

Naturen er i praksis rettsløs, vi trenger en miljøklagenemnd

Med bakgrunn i erfaringene fra blant annet vindkraftsaker, er det reist spørsmål om rettssystemet og forvaltningen i Norge sikrer befolkningens demokratiske rettigheter og gir natur og miljø en tilstrekkelig beskyttelse i saker som gjelder utbygginger av arealkrevende infrastruktur på land og til havs. Her peker vi på viktigheten av å sette en miljøklagenemnd på dagsorden.

Av: Sverre Sivertsen og Anne Merethe Baardvik

Hvert år fattes det tusenvis av forvaltningsvedtak i slike saker, og alle har konsekvenser for natur og miljø. Til tross for dette, er domstolskontrollen nesten helt fraværende. Vi foreslår derfor at det opprettes en miljøklagenemnd på linje med den ordningen som allerede eksisterer i Sverige.

Bak utbyggingene står aktører som har en sterk interesse for at det gis tillatelser til for eksempel å bygge et vannkraftverk, et vindkraftanlegg, en vei, et massetak eller et havbruksanlegg. Disse aktørene har sterke økonomiske ressurser og kan gå til søksmål hvis de får et avslag eller mener seg urettmessig behandlet.

Enkeltpersoner, miljøorganisasjoner eller andre som mener de er blitt skadelidende eller er part i saken har verken tid eller penger til å gå inn i langdryge rettsprosesser der advokater og konsulenter gjerne fakturerer til en timespris på 4000-5000 kroner. Dette medfører at saken kan koste flere millioner, jf. i enkelte vindkraftsaker som Øyfjellet-saken (1,7 millioner kroner) og søksmålet om oljeboring i Barentshavet (over 3 millioner kroner).

Naturen er ikke etablert som eget rettssubjekt. Naturmangfoldlovens krav om obligatorisk vektlegging av natur i forvaltningssavgjørelser overholdes ikke, og i vurderingene om samfunnsnytte har naturen ingen prissatt verdi. Det samme gjelder andre relaterte goder som ikke lar seg vurdere i penger som f.eks. allemannsretten, betydningen av allmenningene og at de selges uten innsyn. Det tas heller ikke hensyn til flere hundre år gamle bruksretter til areal som for eksempel for reindrifta på Øyfjellet.

Svakheter i konsesjonssystemet for vindkraft

I vindkraftsaker blir søknadsprosessen om å få tillatelse til å bygge vindkraftverk styrt av sektormyndigheten NVE med Olje- og energidepartementet som ankeinstans. Dette er forskjellig fra mange andre land der lokale og regionale myndigheter har dette ansvaret.

Studier viser at den norske modellen har store svakheter. Ofte danner utbygger, grunneier og NVE sammen med aktuell kommune en uformell allianse som i stor grad styrer prosessen. Innflytelsen til blant annet miljøorganisasjoner, fylkesmyndigheter og samiske interesser er blitt marginalisert, særlig etter at plan- og bygningsloven ble endret i 2008. Det førte til at NVE fikk ansvaret for å lede konsesjonsarbeidet, og konsesjonsmyndigheten tolket ansvaret sitt så bredt at lokale og regionale myndigheter i praksis ble redusert til høringsinstanser. Kravene til medvirkning av berørte parter ble ikke overholdt.

Siden utbygger selv er ansvarlig for å foreta miljøkonsekvensanalysene, er det blitt reist tvil om det er avsatt nok tid og ressurser til analysene og dermed også sådd tvil om kvaliteten på analysene. Det er eksempler på at grundigere analyser med negativ anbefaling om utbygging er erstattet med undersøkelser av dårligere kvalitet og positive anbefalinger om utbygging (Stadlandet).

Det har utviklet seg en uformell praksis der NVE har fått for stor innflytelse til å avgjøre hva som skal tillegges vekt i vedtakene. Svært ofte har hensynet til å skaffe mer fornybar kraft og dermed bidra til å oppfylle kravene til EUs fornybardirektiv gått foran hensynet til vern av natur og biologisk mangfold. Også etter at målene i fornybardirektivet ble oppfylt i 2014.

Manglende formelt regelverk har i tillegg ført til liten åpenhet i konsesjonsprosessen og til at NVEs vedtak er blitt uforutsigbare¹. Det har vært vanskelig å finne ut hvordan NVE har veid de ulike hensynene i konsesjonsvedtaket mot hverandre og hva som er blitt tillagt størst vekt. Det henvises til fritt skjønn, men vedtakene fremstår som vilkårlige.

Mer kommunal styring – et tapsprosjekt for naturen?

Etter at Stortinget sist høst behandlet stortingsmeldingen om konsesjonssystemet for vindkraft, ble det foretatt noen justeringer i beslutningssystemet. Blant annet blir den regionale samordningen styrket, og kommunene skal få større formell innflytelse. Kommunene skal også få økonomisk kompensasjon for naturinngrepene som utbyggingen medfører – en parallell til naturressursskatten innenfor vannkraftregimet.

Berørte kommuner mener at dette er rettferdig, men for naturen kan det slå negativt ut. Ordningen kan virke mot sin hensikt og svekke det man ønsket å styrke – nemlig å sikre et bedre vern mot mer naturødeleggende vindkraftutbygging. Vi trenger noen som tar ansvar på et nivå som er skjermet for grunneierinteresser og kommunepolitikere utsatt for profesjonell lobbyvirksomhet og som er drevet av nærsynte økonomiske prioriteringer.

Vår vurdering er at regjeringens endringer i konsesjonsordningen ikke er tilstrekkelig til å rette opp åpenbare svakheter og sikre at natur og naturmangfold får et bedre vern i framtiden.

Derfor krever vi sammen med flere miljøorganisasjoner – også med støtte i det juridiske fagmiljøet innen miljørett – at det blir etablert ordninger som på en mer effektiv og uavhengig måte kan kontrollere at miljøvernlovgivningen blir overholdt. Blant annet er det viktig å foreta gode og balanserte avveininger mellom vern av natur og naturmangfold på den ene siden og den økonomiske og samfunnsmessige kostnaden som utbygginger medfører, på den annen side. Dette i enda større grad nå som sakene behandles gjennom et stadig mer fragmentert lovverk, eksempelvis naturmangfoldloven, forurensningsloven, plan- og bygningsloven, vannressursloven, forvaltningsloven, folkehelseloven, mineralloven osv. I tillegg skal det tas hensyn til en rekke internasjonale konvensjoner om natur og miljø som Norge har forpliktet seg til å følge.

Trusselen mot mennesker og miljø er summen av mange vedtak som fører til at naturen bygges ned bit for bit eller at utslippene med tilhørende helse- og miljøvirkninger blir for store.

Miljødomstol – den svenske modellen

Sverige etablerte i 1999 egne miljødomstoler – *Mark- og miljöödomstoler*. Bakgrunnen var blant annet at politikerne ønsket å redusere antallet saker som kom til politisk behandling. I alt er det fem slik domstoler som er sektorovergripende og som behandler saker innen:

- Arealdisponering
- Miljø og forurensning
- Plan- og byggesaker
- Saker om vannmiljø

¹ **Who influences windpower licensing decisions in Norway? Formal requirements and informal practices**
Tor Håkon Inderberg et. al, Fridtjof Nansens Institutt, 2019. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214629618306042#bib0020>

Miljødomstolene er uavhengige klageorganer som består av juridiske og sakkyndige domsmenn med spesialkompetanse på miljølovgivningen. De behandler klager på vedtak som er truffet etter miljø- og planlovgivningen av ulike forvaltningsorganer. Fordelen med en slik domstol er at klagen kan behandles på et tidlig tidspunkt og dermed kan sakene endres eller stoppes før endelig vedtak fattes eller utbygging settes i gang. I Norge er problemet at klagen gjennom en domstol tar så lang tid at anlegg eller tiltak er gjennomført før endelig dom er fattet.

Mark- og miljødomstolen behandler ikke brudd på lovverk eller konsesjonsvilkår. Det behandles i de vanlige domstolene.

Når klage fremmes, trenger man sjelden å bruke advokat, og domstolen er pliktig til å vurdere saken og ta hensyn til alle partenes argumenter. Å fremme en klage kan koste fra noen hundrelapper til i høyden noen tusen kroner per sak. Målet er at sakene skal behandles innen seks måneder. I 2017 behandlet miljødomstolene i Sverige nesten 3000 saker. Rundt en femtedel av sakene ble anket videre til Mark- og Miljööverdomstolen som er en avdeling av Svea Hovrätt. Regjeringen kan fortsatt gripe inn i en del større saker, men antallet har avtatt kraftig etter at den nye ordningen ble etablert.

Danmark

Naboen vår i sør har etablert en liknende ordning. «*Miljø- og Fødevareklagenævnet*» foretar rettslige prøvinger av arealsaker uten direkte instruksjoner fra politisk hold. Der behandler nemndene om lag 1400 saker årlig. Sakene gjelder alt fra tvister rundt naturområder, større industribygg, parkeringsplasser, biogassanlegg og lignende. Et mindretall av sakene ender i rettssystemet, men i ni av ti tilfeller gir retten nemndene medhold i sine uttalelser.

Miljøklagenemnd i Norge

Her til lands har vi over 40 forskjellige statlige nemnder. De fleste er saksspesifikke som for eksempel *Likestillings- og diskrimineringsnemnda*, *Utlendingsnemnda*, *Medieklagenemnda*, for å nevne noen. Innen offentlig forvaltning ivaretar Sivilombudsmannen borgernes rettigheter i møte med forvaltningen. Det er derfor påfallende at vi ennå ikke har en tilsvarende ordning for natur- og miljø saker, som er en av våre viktigste samfunnsinteresser.

Det er neppe tvil om at en rekke uheldige og til dels skandaløse vindkraftutbygginger (eksempelvis anleggene på Frøya, Haramsøya, Stadlandet og Øyfjellet) kunne ha vært unngått dersom Norge hadde hatt en slik ordning.

Mange saker fattes av ulike sektormyndigheter etter sektorlover. Derfor bør en miljøklagenemnd være sektorovergripende. Den bør påse at miljølovgivning og regelverk overholdes i alle forvaltningsorganer som fatter beslutninger med stor innvirkning på natur og miljø, for eksempel kraftutbygging, gruvedrift, oljeboring, fiskeoppdrett og samferdselstiltak. En uavhengig miljøklageordning sikrer ikke bare den enkeltes rettssikkerhet og at vurderingen av ikke-økonomiske verdier blir ivaretatt, men kan bidra til større tillit og legitimitet for vedtak på natur- og miljøområdet.

Virkeområde

Nemndas virkeområde bør i første rekke være innenfor arealsaker og knyttet til bestemmelser innen plan- og bygningsloven, energiloven/vassdragsloven, mineralloven, forurensningsloven og naturmangfoldloven. Klageadgangen bør gjelde for alle som har rettslig klage- og eller søksmålsinteresse, og alle som er forvaltningsrettslige «parter» etter gjeldende lovverk. Virkeområde og klageadgang må utredes nærmere.

Myndighetene bør se seg tjent med å etablere en slik ordning. Det første skritt kan være å utvide myndigheten til Klagenemnda for miljøinformasjon til å gjelde hele natur- og miljøområdet. Det er et forslag som blant annet er fremmet av framtrедende jurister på offentlig rett og miljørettsområdet ved Universitetet i Oslo.

Et annet alternativ er å opprette fylkesvise nemnder etter modell av *Fylkesnemnda for sosiale saker*. Likheten er at dette handler om konflikter innenfor svært viktige verdier hvor det ikke tas ansvar for framtidige bærekraftige løsninger for den det gjelder, da uavhengig av om det handler

om et barn eller om naturen. Retningslinjer om barnets beste kan enkelt erstattes med hensynet til «naturens beste».

Det ligger også overføringsverdi i likheten mellom barns rettigheter og natur som eget rettssubjekt. *Fylkesnemnda for sosiale saker* kan derfor være en god modell, ikke minst fordi den har lokal forankring og dermed større nærhet til sakene som behandles. Det er også en fordel at; «fylkesnemndene er uavhengige domstollignende forvaltningsorganer som i faglige spørsmål har en uavhengig stilling overfor departement og fylkesmann. Fylkesnemndenes vedtak kan bare overprøves av domstolene.»

Fire SV-representanter fremmet i 2018 et Dokument 8 – forslag om å etablere en miljøklagenemnd i Norge, men forslaget fikk ikke tilstrekkelig tilslutning i Stortinget.

Klagenemnda for miljøinformasjon

Klagenemnda for miljøinformasjon er et uavhengig offentlig organ som ble opprettet i 2004 samtidig med at miljøinformasjonsloven og nye regler om rett til produktspesifikk informasjon i produktkontrollloven trådte i kraft.

Klagenemnda for miljøinformasjon behandler klager på avslag om miljøinformasjon fra virksomheter etter miljøinformasjonsloven kapittel 4.

Nemnda består av leder, nestleder og seks medlemmer som alle er utnevnt av regjeringen. Leder og nestleder er jurister. Tre av medlemmene er representanter fra næringslivet, mens de øvrige tre kommer fra henholdsvis en forbrukerorganisasjon, en miljøvernorganisasjon og et medieorgan.

Nemnda bistås av et sekretariat som tar seg av den forberedende klagebehandlingen.

Nemnda har blant annet avgjort saker i klager om manglende åpenhet og informasjon i kraftutbyggings- og vassdragsreguleringsaker og om forhold ved fiskeoppdrett, utslipp fra industrianlegg og andre virksomheter.