

# Rapportering om Norges implementering av Århuskonvensjonen

Desember 2010

## Implementering av artikkel 3

### *Oppgi juridiske og andre virkemidler som gjennomfører enkelte av de generelle bestemmelsene i konvensjonens artikkel 3*

#### *Generelt*

Norge hadde allerede før konvensjonen ble vedtatt i 1998 en rekke regler og en langvarig praksis knyttet til allmennhetens rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningssprosesser av betydning for miljøet. For eksempel kan nevnes at prinsippet om allmennhetens rett til miljøinformasjon ble grunnlovfestet allerede i 1992, forvaltningsloven som regulerer behandlingsmåten i forvaltningssaker er fra 1967 og vår generelle lov om offentlighet i forvaltningen kom i 1970. Allmennhetens rett til deltakelse er videre en viktig premiss som inngår i de aller fleste regelverk på miljøområdet slik som forurensningsloven, kulturminneloven, naturmangfoldloven, petroleumsløven, energiløven mv. (Se mer om dette ift. implementering av art 6, 7 og 8).

I 1998 nedsatte den norske regjeringen et bredt sammensatt lovutvalg (med representanter blant annet fra næringsliv, miljøvernorganisasjoner, forbrukersiden og mediesiden), som hadde som mandat å vurdere behovet for endringer i regelverket for ytterligere å styrke retten til informasjon om miljøet. Dette i lys av blant annet våre internasjonale forpliktelser på området. Lovutvalget foreslo en ny samlet lov om rett til miljøopplysninger, og etter en bred høringsprosess vedtok Stortinget i 2003 ny lov om miljøinformasjon og deltakelse i beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven). Loven trådte i kraft 1. januar 2004. Loven går lenger enn det som følger av Århuskonvensjonen da den i tillegg til å regulere det offentliges plikter til å gi ut informasjon også gir borgerne rett til å få miljøinformasjon fra private virksomheter. Den inneholdt samtidig endringer i regelverket som var nødvendige for norsk ratifikasjon av Århuskonvensjonen.

#### *Serviceinnstilte myndigheter*

Forvaltningsloven pålegger alle offentlige organer en generell veiledningsplikt som er vel innarbeidet i forvaltningsorganer som besitter miljøinformasjon. Dette sikrer at innbyggerne får informasjon om hvilke rettigheter som gjelder for dem og at de blir henvist til riktig organ og kan få den informasjonen de har krav på. Dersom et krav om informasjon er rettet til feil organ er det i den nye miljøinformasjonsloven presisert at det offentlige organet skal så raskt som mulig sende henvendelsen til riktig instans eller veilede om hvilke organer som antas å ha informasjonen en etterspør. På lokalt nivå er alle kommuner pålagt å drive aktiv informasjon om sin virksomhet. De ulike sektormyndighetene har videre et klart ansvar for selv å legge til rette for informasjon og deltakelse i beslutningsprosesser som de er faglig ansvarlige for. Dette er også slått fast i den statlige informasjonspolitikken hvor målet nettopp er at borgere skal ha tilgang til å delta aktivt i den demokratiske prosessen og få informasjon om sine rettigheter og plikter.

I forbindelse med den nye miljøinformasjonsloven ble det utarbeidet en brosjyre samt en egen nettside som hadde som formål å informere både offentlige tjenestemenn og myndigheter som har plikter etter regelverket, og innbyggerne som får rettigheter etter loven og konvensjonen.

For øvrig ble det sendt brev til offentlige myndigheter, organisasjoner, næringslivet mv. hvor det ble opplyst om den nye loven, samt laget en informasjonsfilm. På nettsiden til Miljøverndepartementet finnes det informasjon om de rettigheter som følger av Århuskonvensjonen og nasjonalt regelverk.

Miljøverndepartementet har varslet at det vil utarbeide av en veileder (rundskriv) til alle forvaltningsorganer hvor formålet er å øke bevisstheten ytterligere om miljøinformasjonsloven og Århuskonvensjonens bestemmelser. Det anses som viktig å se dette regelverket i sammenheng med ny offentlighetslov som trådte i kraft 1. januar 2009.

Tross eksisterende tiltak, ser myndighetene at det er ønskelig med enda mer informasjon om miljøinformasjonsloven og de rettigheter og plikter som gis i henhold til den.

#### *Utdanning og bevisstgjøring*

Miljøverndepartementet har en egen nettside som utelukkende er rettet til skoleelever og miljøinteresserte ungdom. Der finner en aktuelle saker og fakta om miljøvern som kan benyttes i skoleoppgaver mv. Siden har linker til en rekke andre nettstedet hvor en særlig finner informasjon for barn og unge.

I den generelle delen av norsk læreplan for grunnskole og videregående skole er miljøbevissthet et eget tema. Programmet Nettverk for miljølære er et viktig verktøy i arbeidet med miljøopplæring. Dette er et samarbeid mellom skoler, miljøvernforvaltningen, forskningsinstitusjoner og frivillige organisasjoner i form av en møteplass hvor skolen kan hente ut informasjon og levere egen informasjon. Nettverket er et hjelpemiddel for miljøundervisningen i grunnskolen, videregående opplæring og i voksenopplæringen. Nettsiden har forslag til oppgaver som kan legges til rette for undervisningen innen fire sentrale miljøtemaer.

For øvrig har ulike deler av forvaltningen opprettet nettsteder, særlig rettet mot barn og ungdom, som omhandler miljø på ulike måter, for eksempel [www.youthxchange.net](http://www.youthxchange.net), [www.wernerweb.no](http://www.wernerweb.no) og [www.ungute.no](http://www.ungute.no).

Da media er en viktig kanal for bevisstgjøring av allmennheten arrangeres det kurs om ulike miljøspørsmål for journalister hos Institutt for Journalistikk. Generelt må det understrekes at informasjonspolitikken i departementet og i underliggende etater nettopp er ment å legge til rette for og bidra til bevisstgjøring knyttet til miljøspørsmål.

Mange organisasjoner jobber aktivt og har en meget viktig rolle når det gjelder å skape bevissthet hos allmennheten om miljøspørsmål. Noen av disse organisasjonene mottar støtte fra staten og/eller har oppdrag fra staten. Eksempler på områder slike organisasjoner arbeider med er miljømerking, miljøvennlige innkjøp mv. Miljøverndepartementet har startet en egen kampanje med nettstedet [www.klimaloftet.no](http://www.klimaloftet.no) med fokus på å øke kunnskap og interesse for klimaspørsmålet, for å til slutt være med på å redusere klimagassutslippene. Det er også etablert et eget nettsted [www.erdetfarlig.no](http://www.erdetfarlig.no) som gir opplysninger om kjemikalier i forbrukerprodukter.

#### *Støtte til miljøvernorganisasjoner mv*

Det er organisasjonsfrihet i Norge. Norske myndigheter støtter frivillige miljøvernorganisasjoner og andre tiltak som har til formål å øke kunnskapen om miljøet og som retter fokus mot miljøproblemer. Det gis grunnstøtte til en rekke frivillige

miljøvernorganisasjoner som skal medvirke til å opprettholde et bredt utvalg av demokratisk oppbygde, landsomfattende organisasjoner med miljøvern som hovedarbeidsfelt, for å sikre frivillig engasjement og styrke medvirkningen i miljøvernspørsmål lokalt, regionalt og sentralt. Videre gis det årlig tilskudd til organisasjoner som jobber med kompetanseformidling og informasjon om miljøvennlig produksjon og forbruk.

Organisasjonene er høringsinstans og kanal for kommunikasjon mellom befolkningen og forvaltningen. Miljøorganisasjoner spiller blant annet en viktig rolle som premissleverandør gjennom deltakelse i råd og utvalg. Til illustrasjon kan nevnes at det satt en representant både fra en miljøvernorganisasjon og forbrukerorganisasjon i lovutvalget som vurderte og foreslo endringer i regelverket knyttet til miljøinformasjon og deltakelse i beslutningsprosesser. Videre finnes det flere formaliserte samarbeidsforum mellom miljøvernmyndigheter og organisasjoner. I forbindelse med konkrete saker avholdes også egne møter med miljøvernorganisasjoner, også lokale og ad hoc-organisasjoner, og andre berørte. Organisasjonene tar også selv initiativet til å få satt nye saker på dagsordenen, og de bidrar med egeninnsats i konkrete miljøprosjekter.

I forhold til EU arbeid arrangerer Miljøverndepartementet en egen EØS-referansegruppe for miljø om lag fire ganger i året. I referansegruppen er både det sivile samfunn, inkludert næringsliv, fagforeninger, lokale myndigheter, NGOer, forskningsmiljøet og andre representert. Målet er å øke kunnskapen om EU, samt bevisstgjøre miljøorganisasjonene blant annet om viktigheten av EUs miljøpolitikk for utvikling av norsk miljøpolitikk. I tillegg er referansegruppen en god arena for å gi innspill til ulike prosesser, samt for myndighetene til å spre informasjon fra internasjonale konferanser og forhandlinger.

#### *Fremme konvensjonens prinsipper i internasjonale sammenhenger*

Norge ønsker stor grad av åpenhet og deltakelse av det sivile samfunn i internasjonale miljøfora. Det gis blant annet økonomisk støtte som muliggjør NGOers deltakelse på ulike internasjonale møter. Vi tar også til orde for at organisasjoner som deltar faktisk gis muligheter til å involveres i forkant av og være aktive under møtene de deltar på. Det sivile samfunn er gitt en fast representert i den offisielle norske delegasjonen til FNs klimaforhandlinger.

De retningslinjene som er utarbeidet om dette under Århuskonvensjonen er videreformidlet til aktuelle personer som jobber med internasjonale avtaler i Miljøverndepartementet og også tilgjengelig på Miljøverndepartementets intranett. Retningslinjene er også formidlet Utenriksdepartementet.

#### *Ikke straff, forfølgning og trakassering*

I Norge er det organisasjonsfrihet. Ytringsfriheten er nedfelt i Grunnloven. Vi har et omfattende regelverk som ivaretar rettsikkerheten til enkeltpersoner og som blant sikrer at personer som utøver sine rettigheter under konvensjonen ikke blir utsatt for forfølgelse av noen art.

## Implementering av artikkel 4

### *Oppgi juridiske og andre virkemidler som gjennomfører bestemmelsen om tilgang til miljøinformasjon*

#### *Generelt*

Ved den omfattende gjennomgangen av det nasjonale regelverket som ble foretatt før den nye miljøinformasjonsloven ble vedtatt i 2003, ble det konkludert med at de fleste bestemmelsene i konvensjonen vedrørende tilgang til informasjon allerede var gjennomført i norsk rett gjennom den generelle offentlighetsloven. Enkelte elementer i bestemmelsene ble imidlertid identifisert som ikke tilstrekkelig nedfelt i norsk rett, og lovendringer var nødvendig for å bringe norsk rett i samsvar med konvensjonen. Den 1. januar 2009 trådte imidlertid ny offentlighetslov i kraft. Den gir enklere og utvidet adgang til innsyn i offentlige dokumenter enn tidligere offentlighetslov. Eksempler på dette er blant annet at enhver nå, med hjemmel i den nye offentleglovsforskrifta, vil få tilgang til statlige offentlige journaler via Internet og det vil bli adgang til å offentliggjøre dokumenter fra journalen på Internet. Mange offentlige bedrifter har allerede tatt i bruk dette systemet med offentlig elektronisk postjournal i påvente av den nye forskriften. Offentleglova utvider også dokumentbegrepet og åpner for en vid tolkning. Kravet til saksbehandlingstid er opprettholdt, men en ny regel er innført der en forespørsel om innsyn som ikke er besvart innen fem dager er å oppfatte som avslått, og dermed mulig å påklage.

Miljøinformasjonsloven gjelder side om side med den generelle offentlighetsloven som gjelder all type informasjon. Generelt sikrer miljøinformasjonsloven sammen med offentlighetsloven at artikkel 4 er gjennomført i norsk rett. Formålet med miljøinformasjonsloven var å ytterligere styrke retten til informasjon om miljøet i forhold til eksisterende regelverk om rett til innsyn (samt at miljøinformasjonsloven også omfatter informasjon private virksomheter besitter). Når det gjelder produktspesifikk informasjon kommer for øvrig reglene i produktkontrollloven til anvendelse. Saksbehandlingsreglene i miljøinformasjonsloven gjelder tilsvarende for produktspesifikk informasjon.

Rettighetene gjelder enhver som ønsker informasjon av offentlige organer uavhengig av nasjonalitet, bosted eller statsborgerskap, eller hovedsete hvis det er en juridisk person som søker informasjonen.

Når det gjelder implementering av de relevante definisjonene i artikkel 2 er definisjon av offentlig myndighet inntatt i § 5 i miljøinformasjonsloven. Dette var en av endringene som måtte gjøres før norsk ratifikasjon av Århuskonvensjonen, siden definisjonen av offentlig organ i konvensjonen var videre enn den tidligere offentlighetslovens begrep "forvaltningsorgan". I dag er både miljøinformasjonslovens definisjon av "offentlig organ" og offentlighetslovens organbegrep i samsvar med konvensjonens definisjon.

Definisjonen av miljøinformasjon er inntatt i lovens § 2. Definisjonen er i samsvar med konvensjonens artikkel 3, men omfatter også kulturminner og kulturmiljø. Begrepet "miljøinformasjon" i konvensjonen er videre enn begrepet "dokument" som brukes i offentlighetsloven. I miljøinformasjonsloven er dette tatt hensyn til ved definisjonen av "miljøinformasjon".

Århuskonvensjonens definisjon av "allmennheten" er ikke inntatt spesielt i norsk regelverk da det anses unødvendig siden både miljøinformasjonsloven og offentlighetsloven omfatter

"enhver". Når det gjelder "berørte del av allmennheten" fremkommer ikke dette begrepet direkte i norsk rett, men knyttet til blant annet reglene om forhåndsvarsling i saker om tillatelse etter forurensningsloven (se under implementering av art 6) fremgår det at berørte offentlige organer og organisasjoner som ivaretar allmenne interesser eller andre som kan bli særlig berørt, skal forhåndsvarsles direkte før vedtak treffes og gis anledning til å uttale seg.

Generelt sikrer miljøinformasjonsloven saksbehandlingsregler, klageadgang og veiledningsplikten en behandling av krav om miljøinformasjon i samsvar med konvensjonens bestemmelser om tilgang til miljøinformasjon.

#### *Nr 1*

I miljøinformasjonsloven § 10 heter det at "enhver" har rett til miljøinformasjon. Det stilles ikke noe krav om saklig eller rettslig interesse, og det er uten betydning hvilket formål man har med henvendelsen. Dette gjelder forøvrig i forhold til all informasjon det offentlige besitter, jf. også offentlighetsloven. Av loven fremgår videre at informasjonen skal gis i den form informasjonssøkeren har bedt om. Det innebærer at vedkommende kan be om en muntlig orientering, et skriftlig dokument (altså også papirkopi), en elektronisk tekst, en CD, en video eller lignende. Unntak kan gjøres og de er tilsvarende konvensjonens første ledd litra b). Den som søker informasjonen trenger heller ikke fremme sitt krav på en bestemt måte (form). Det stilles heller ingen krav til at søker må tilkjenne seg selv, og vedkommende kan derfor være anonym.

Artikkel 4 første ledd (b) (i) stiller krav til begrunnelse hvis informasjonen som gis av offentlig myndighet, gis i en annen form enn den det er anmodet om. Krav til slik begrunnelse følger også av miljøinformasjonsloven.

Bestemmelsen er altså tydelig gjennomført i norsk rett.

#### *Nr 2*

I miljøinformasjonsloven er det angitt absolutte tidsfrister for innsynsbegjæringer. Hovedregelen er at mottaker skal ta stilling til kravet og utlevere informasjonen "snarest mulig". Dette innebærer at informasjonen som hovedregel skal utleveres i løpet av de første virkedagene etter at kravet er mottatt. Dersom informasjonen ikke er utlevert i løpet av de første dagene etter at kravet er mottatt, skal kravet etterkommes innen femten virkedager. Fristen her er altså noe strammere enn det som følger av Århuskonvensjonen. I henhold til den nye offentlighetsloven kan innsynsbegjæringer som ikke svares på innen fem virkedager automatisk påklages (d.v.s. er å oppfatte som et avslag).

I særlige tilfeller er det etter miljøinformasjonsloven mulig å forlenge fristen. Dette gjelder dersom mengden opplysninger eller opplysningenes karakter gjør det uforholdsmessig byrdefullt å utlevere dem innen den absolutte fristen på få femten dager. I disse tilfelle skal den endelige fristen være to måneder. Dette kan for det første være i tilfeller hvor det er tale om store mengder opplysninger eller opplysninger som finnes i mange ulike kilder, slik at det er arbeidskrevende å finne fram til opplysningene. Det kan også være tilfelle hvor det er vanskelige faktiske eller juridiske spørsmål knyttet til spørsmålet om opplysningene bør nektes utlevert. Dette er for eksempel aktuelt i tilfeller hvor det er behov for en nærmere undersøkelse av om opplysningene utgjør forretningshemmeligheter.

Hvis myndighetene ikke overholder ovennevnte frister kan dette påklages til overordnet organ etter forvaltningsloven.

Nr 3 og 4

Disse bestemmelsene omhandler retten til å gjøre unntak.

Etter miljøinformasjonsloven § 10 tredje ledd kan et krav om miljøinformasjon avvises dersom det er for generelt formulert eller ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å identifisere hva kravet gjelder. Av forarbeidene til loven følger det at begge avvisningsgrunnene skal brukes med forsiktighet og må oppfattes som sikkerhetsventiler. Det er viktig å holde fast ved at den som ber om miljøinformasjon ikke kan avkreves noen begrunnelse for hvorfor han søker informasjonen. Det er klart fremhevet i forarbeidene at man skal kunne be om informasjon som finne i flere kilder og det er ikke noe krav om individualisering av kravet. Når det gjelder vagt formulerte krav krever for øvrig loven at den som mottar kravet i rimelig grad skal gi opplysningssøkeren veiledning til å formulere kravet på en måte som gjør at det kan behandles. Omfanget av denne veiledningsplikten korresponderer med hva som følger av den alminnelige veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11.

Etter § 11 første ledd kan krav om miljøinformasjon avvises dersom det er reelt og saklig for det i det enkelte tilfelle og informasjonen eller dokumentet informasjonen finnes i, kan unntas fra offentlighet i medhold av offentlighetsloven. Dette gjelder interne dokumenter, dokumenter undergitt lovbestemt taushetsplikt og dokumenter hvor unntak kan gjøres på grunn av dokumentets innhold. Bestemmelsen om taushetsplikt er i tråd med konvensjonens art 4 nr. 4. Et av de mest relevante grunnlagene for taushetsplikt er knyttet til opplysninger om tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår. Det er først og fremst i de tilfeller hvor informasjonen vil avdekke sammensetningsopplysninger av produkter, produksjonsmetoder og lignende som ikke er allerede er kjent at taushetsplikten vil gjøre seg gjeldende. Forutsetningen er uansett at opplysningene faktisk er hemmelige. Hva som er forretningshemmeligheter må vurderes i hver enkelt sak, og det skal ikke unntas mer enn det som er strengt nødvendig ut ifra de hensyn som skal ivareta taushetsplikten.

Det er for øvrig inntatt en egen bestemmelse i miljøinformasjonsloven som gir offentlige organer hjemmel til å kreve at virksomheten identifiserer eventuelle forretningshemmeligheter samt gir en begrunnelse for hvorfor de bør hemmeligholdes. Formålet med denne bestemmelsen er å gi offentlige organer et bedre faktisk grunnlag for å vurdere om miljøopplysninger som kreves inneholder forretningshemmeligheter. Dette er ofte en vanskelig vurdering for de ansatte i forvaltningen som skal ta stilling til spørsmålet. Det offentlige organet kan imidlertid ikke automatisk legge til grunn vurderingen fra de som ønsker hemmelighold, men må gjøre en selvstendig vurdering.

Dersom forvaltningsorganet ønsker å nekte innsyn må det etter miljøinformasjonslovens § 11 første ledd foreligge et reelt og saklig behov for å unnta opplysningene i det enkelte tilfelle. I tillegg må det være adgang til å unnta dokumentet fra offentlighet etter offentleglova. Bestemmelsen kan ses som uttrykk for at miljøinformasjonsloven krever ekstra grundig overveielse fra forvaltningens side ved krav om innsyn. At det må være et reelt behov, innebærer at det ikke er tilstrekkelig at det bare er en viss risiko for at det kan ha negative følger for de hensynene som vernes i den aktuelle unntaksregelen.

Paragraf 11 annet ledd krever videre at forvaltningen foretar en interesseavveining før kravet avslås med grunnlag i unntaksbestemmelsene. Bestemmelsen krever at det konkrete behovet

for unntak veies mot de hensyn som kan tilsi at informasjonen gjøres offentlig. Dersom de miljø- og samfunnsmessige interessene veier tyngst skal informasjonen utleveres. Dette er i tråd med Århuskonvensjonen art 4. nr. 4. siste ledd hvor det heter at grunnene for å nekte utlevering av miljøinformasjon skal tolkes på en restriktiv måte og under hensyntagen til allmennhetens interesse for å få slike opplysninger. Det såkalte meroffentlighetsprinsippet i offentlighetsloven representerte ingen fullstendig gjennomføring av artikkel 4 nr. 4 siste ledd, og ovennevnte regel ble derfor tatt inn i miljøinformasjonsloven.

Unntaksbestemmelsene i miljøinformasjonsloven og offentlighetsloven vil medføre at enkelte dokumenter som ligger til grunn for en beslutning vil kunne bli unntatt offentlighet. Dette vil ofte dreie seg om interne arbeidsdokumenter. Som regel vil imidlertid faktagrunnlaget til disse være offentlig.

I miljøinformasjonsloven § 12 er det endelig slått fast at enkelte typer opplysninger alltid skal utleveres på forespørsel. Denne bestemmelsen er inspirert av konvensjonens art 4. nr 4 d). Bestemmelsen gir anvisning på enkelte typer informasjon som anses som spesielt viktig for allmennheten. Bestemmelsen gir også åpning for å tilside sette taushetsplikt i spesielle tilfelle, men det må understrekes at det er snakk om informasjon som sjelden vil komme i konflikt med taushetsplikten. For det første gjelder dette informasjon om helseskadelig forurensning eller forurensning som kan medføre alvorlig skade på miljøet. Informasjon til befolkningen om slike forhold kan være spesielt viktig i situasjoner med akutt forurensning. Videre gjelder det informasjon om forholdsregler for å hindre eller redusere skaden. Dette omfatter alle typer preventive forholdsregler som er tatt i bruk eller vedtatt hos den som har forårsaket skaden eller forholdsregler som anbefales til befolkningen. Det siktes her til konkrete tiltak, slik som for eksempel råd om å rense drikkevann. Endelig skal alltid informasjon om ulovlige inngrep i naturen og ulovlig skade på miljøet utleveres. Bestemmelsen har betydning for lovbrudd som enten ikke er straffesanksjonert eller som av andre grunner ikke blir forfulgt strafferettslig. Bestemmelsen omhandler også tilfeller hvor en virksomhet handler i strid med en konsesjon eller en reguleringsplan eller lignende med miljøskade til følge.

Hvis en myndighet ikke innehar informasjon som omfattes av dets kunnskapsplikt, det vil si miljøinformasjon på et overordnet nivå som er relevant i forhold til eget ansvarsområde og funksjoner i henhold til miljøinformasjonsloven § 8, må den skaffe seg slik informasjon da det er en rettighet å få utlevert denne i henhold til miljøinformasjonsloven § 10.

#### *Nr 5*

Det fremgår klart av miljøinformasjonsloven § 10 fjerde ledd at det offentlige organet hurtigst mulig skal videresende kravet til rette instans eller veilede om hvilke offentlige organer som antas å ha informasjonen. En bestemmelse med samme innhold finnes også i offentlighetsloven. Det offentlige organet kan ikke sende forespørselen videre dersom organet selv burde ha hatt opplysningene siden det offentlige organet også har en egen kunnskapsplikt. Den rette instansen skal svare uten ugrunnet opphold etter ordinære regler.

#### *Nr 6*

I tråd med konvensjonen er det inntatt en egen bestemmelse i miljøinformasjonsloven som klart sier at dersom deler av etterspurt informasjon kan nektes utlevert, skal den øvrige informasjonen gis ut når denne ikke gir et åpenbart misvisende bilde av innholdet.

Nr 7

Artikkel 4 nr. 7 stiller krav om skriftlig svar, begrunnelse og frister for svar ved nektelse av å utgi miljøinformasjon. Bestemmelser som gjennomfører forpliktelsene er tatt inn i miljøinformasjonsloven § 13 fjerde ledd hvor det klart står at avslag alltid skal gis skriftlig, begrunnes og at det skal opplyses om adgang og frist for å klage.

Nr 8

Etter miljøinformasjonsloven § 6 er det ikke adgang til å ta betaling for den miljøinformasjon en har rett til å få utlevert etter loven. Miljøinformasjon er med andre ord gratis så langt retten til informasjon etter loven gjelder. Også all annen offentlig informasjon skal i utgangspunktet være gratis i følge offentlighetsloven § 8. Unntak fra dette kan forekomme, men kostnadene skal aldri overstige de faktiske kostnadene for avskrift, utskrift eller kopi.

Vi har ikke noen oversikt knyttet til antall innsynsbegjæringer totalt i forvaltningen som omhandler miljøinformasjon, men i Miljøverndepartementets statistikk for 2009 fremgår det imidlertid at departementet mottok om lag 2844 innsynsbegjæringer, og informasjonen ble utlevert i 91,49 % av sakene. Videre ble informasjonen i ca 90 % av tilfellene utlevert etter 1-3 dager.

## **Implementering av artikkel 5**

### ***Oppgi juridiske og andre virkemidler som gjennomfører bestemmelsen om innsamling og spredning av miljøinformasjon***

Nr 1

Av rettslige virkemidler må innledningsvis nevnes at Grunnlovsbestemmelsen fra 1992 gir allmennheten krav på informasjon om naturmiljøets tilstand. På forurensningsområdet fastsetter forurensningsloven at myndighetene skal føre tilsyn med den alminnelige forurensningssituasjon og forurensing fra enkelte kilder.

Offentlige forvaltningsorganer får gjennom sine ulike aktiviteter omfattende kunnskap om miljøtilstanden. Dette gjelder særlig gjennom det forvalteransvaret og den myndighetsutøvelsen som ulike myndigheter er tillagt på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Dette gjelder på alle områder fra forvaltning av naturressurser som landbruk og fiskeri, til industri og distriktsutvikling eller generell samfunnsplanlegging. Dette er også nedfelt rettslig gjennom kravene til forsvarlig saksbehandling og plikt til å innhente informasjon i forbindelse med konkrete saker til behandling. Det kan her vises til forvaltingsloven § 17 om utrednings- og informasjonsplikt, regler om miljøkonsekvensvurderinger og utredningsinstruksens krav til utredning av miljøkonsekvenser. Enkelte bestemmelser finnes også som gir generell informasjonsplikt og derigjennom kunnskapsplikt slik som for eksempel kommuneloven som pålegger kommuner en generell plikt til å informere om sin virksomhet.

I praksis har det offentlige omfattende rutiner for både å samle (overvåking og forskning) og formidle oversiktsinformasjon, for eksempel gjennom databaser og registre. Dette er et arbeid som pågår kontinuerlig. De viktigste verktøy for samlet informasjon om miljøtilstanden på et aggregert nivå, er det helhetlige systemet for resultatoppfølging i miljøvernpolitikken og utviklingen av nasjonale nøkkeltall og miljøindikatorer. Dette er faktaopplysninger om miljøforhold som skal si noe om utviklingen i miljøtilstanden på ulike områder.



Videre får offentlige myndigheter mye kunnskap om aktiviteter som kan ha vesentlige miljøpåvirkninger gjennom at det etter forurensningsloven er forbudt å forurense med mindre virksomheten etter søknad har fått en konkret utslippstillatelse fra forurensningsmyndighetene eller det følger av generelle regler. Virksomhetene må årlig rapportere til myndighetene om sine utslipp og forurensningsmyndighetene fører også aktivt tilsyn gjennom egne kontroller. Det er etablert et eget nettsted [www.norskeutslipp.no](http://www.norskeutslipp.no) som inneholder oppdatert informasjon om utslipp, produksjonsmengder og avfall for de største forurensningskildene i Norge, både bedriftsspesifikke og diffuse kilder.

Stedfestet areal-, miljø, og plan- og samfunnsinformasjon er sterkt fokusert i samarbeidet "Norge digitalt" ([www.norgedigitalt.no](http://www.norgedigitalt.no)) der det er et hovedformål å fremskaffe slike data og gjøre dem tilgjengelige. Statens kartverk og mange offentlige etater, samt private organisasjoner og selskaper, deltar i dette samarbeidet. . Videre har vi i Norge et eget Produktregister (offentlig organ underlagt MD) hvor virksomheter deklarerer alle såkalte merkepliktige kjemiske produkter som det omsettes mer enn 100 kg av i året i Norge. Det er registrert om lag 25000 produkter i registret. For forurenset grunn finnes en egen database som angir forurensete lokaliteter mv. Det er videre etablert en egen Artsdatabank for truede arter, og en Miljøprøvebank for miljøgifter vil bli opprettet og innsamling satt i gang i 2011. Det er for øvrig ikke mulig i denne rapporten å gi en fyllestgjørende omtale av alle de ordninger som eksisterer som bidrar til at pliktene i art 5 nr 1 er oppfylt.

For tydelig å gjennomføre Århuskonvensjonens art 5 ble det nedfelt en egen bestemmelse i miljøinformasjonsloven § 8 om at forvaltningsorganer på et overordnet nivå skal ha miljøinformasjon som er relevant i forhold til sine egne ansvarsområder og funksjoner og gjøre denne informasjonen allment tilgjengelig, se nedenfor. Det vil si at for eksempel Fiskeri- og kystdepartementet, Samferdselsdepartementet og Olje- og energidepartementet er ansvarlig for å ha slik informasjon tilgjengelig. Den miljøinformasjon som er relevant er både kunnskap om miljøpåvirkningene fra egen sektor eller eget ansvarsområde, og den miljøkunnskap organet har og må ha for å utføre sine oppgaver tilfredsstillende. Foruten kunnskap om miljøtilstanden som en særlig oppnår gjennom forskning og miljøovervåking omfatter også bestemmelsen informasjon om miljøsituasjonen mer generelt, i form av miljødata og miljøfakta om for eksempel kilder til utslipp, faktorer som påvirker biologisk mangfold, utviklingstendenser i samfunnets bruk av ressurser, eller innhold av helse- eller miljøfarlige kjemikalier i produkter. I tråd med Århuskonvensjonen omfatter lovregelen alle styringsnivåer, dvs. forvaltningsorganer i stat, fylkeskommune og kommune.

Flere øvrige tiltak er opprettet for å samle inn og spre miljøinformasjon. Et tiltak for å spre kunnskap om luftforhold er hjemmesidene [www.luftkvalitet.info](http://www.luftkvalitet.info) som presenterer viktig nasjonal informasjon om luftkvalitet, herunder dagsaktuelle luftmålinger over hele Norge, varsel om luftkvalitet, rapporter, linker, etc. Andre tiltak som kan nevnes i denne sammenheng er nettsidene [www.naturbase.no](http://www.naturbase.no) og [www.kulturminnesok.no](http://www.kulturminnesok.no), som inneholder informasjon om henholdsvis naturforhold og vernede områder, og kulturminner.

I forhold til kriseinformasjon eksisterer det en rekke bestemmelser og ordninger i sektorlovgivningen om krisehåndtering og informasjonsformidling. I en aktuell krisesituasjon er det helt sentralt at befolkningen blir orientert om krisen og hvordan man skal forholde seg. I Norge er det et eget direktorat for samfunnsikkerhet og beredskap samtidig som den enkelte sektormyndighet har ansvar for krisehåndtering innenfor sine ansvarsområder. Også private har ansvar for å informere før og under en krise. Det er i tre faser informasjonsformidlingen foregår; ved utarbeidelse av beredskapsplaner, i forkant når det informeres om faren for at

kriser innenfor et område kan inntre, og endelig informasjon under en krise. Det vil føre for langt å gjennomgå alle de ulike regler og ordninger som eksisterer på dette området og som bidrar til å implementere art 5 nr 1 litra c.

### *Nr 2 og 3*

Det kreves her at måten offentlig informasjon gjøres tilgjengelig på er transparent og at miljøinformasjon er lett tilgjengelig. Det skal sikres at miljøinformasjon i stadig større grad blir tilgjengelig i elektroniske databaser, som allmennheten har enkel tilgang til.

Det følger av forarbeidene til miljøinformasjonsloven at oversiktsinformasjonen skal formidles på en samlet, systematisert, oversiktlig, forståelig og allment lett tilgjengelig måte gjennom lister, arkivsystemer, databaser, utslippsregistre og liknende. Lovregelen pålegger ikke noen bestemt form eller bruk av et bestemt medium, men bruk av elektroniske hjelpemidler vil ofte være nærliggende, se nedenfor. Offentlige organer skal sørge for at informasjonen er tilgjengelig av eget tiltak og ikke bare på forespørsel.

Lovbestemmelsen innebærer at forvaltningsorganer har en selvstendig plikt til å ha og gjøre tilgjengelig miljøfakta om påvirkningen på miljøet fra egen samfunnssektor og forvaltningens oppgaver. Formen på formidlingen og hvordan oppgaven konkret skal løses varierer. Mye av denne informasjonen er informasjon på nasjonalt nivå som vil det være naturlig å samle i nasjonale informasjonssystemer. Der hvor det ikke eksisterer informasjonssystemer man kan slutte seg til, kan organet måtte ha egne formidlingssystemer for miljøinformasjon, for eksempel legge ut statistikk, oversikter og registre elektronisk, tilrettelegge internettsider og lignende.

Oversikt over relevante offentlige organer finnes på Internett blant annet på regjeringens webside ([www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)). Hjemmesiden er en felles, elektronisk informasjonstjeneste fra regjeringen og departementene. Formålet med hjemmesiden er å gjøre informasjons- og nyhetsstoff fra regjeringen og departementene tilgjengelig på Internett og gjennom dette bidra til at sentral statlig forvaltning gjennom bruk av moderne informasjonsteknologi gjøres mer åpen og tilgjengelig. Det legges stor vekt på at viktig informasjon fra departementene presenteres helhetlig og på en måte som gjør den innbydende, søkbar og enkel å orientere seg i.

Miljøverndepartementets egen nettside inneholder store mengder systematisert informasjon og lenker til andre kilder for informasjon. Blant annet finnes det lenker til alle underliggende etater som også har fyldige sider med miljøinformasjon sortert etter for eksempel ulike temaer, nyheter, høringer, regelverk mv. Det oppgis normalt kontaktpersoner som kan gi ytterligere informasjon. En viktig side for offentlig miljøinformasjon er nettstedet Miljøstatus i Norge ([www.miljostatus.no](http://www.miljostatus.no)) som er utviklet av alle de underliggende direktoratene på oppdrag fra miljøverndepartementet. Det sentrale nettstedet er basert på informasjon fra flere registre. Formålet er å gi allmennheten god og lett tilgang til miljøopplysninger. Miljøstatus i Norge gir oppdatert informasjon om miljøets tilstand, utvikling og påvirkningsfaktorer. Tjenesten er bygget opp rundt flere hovedtemaer som igjen er delt inn i undertemaer. På de fleste temasidene finnes lenker til gjeldende regelverk, avtaler, vedtatte miljømål, samt lenker til de viktigste relevante nettstedene. Nettsidene blir løpende oppdatert og all informasjon kvalitetsikres minimum to ganger i året. Hvert fylke i Norge har egne oversikter over miljøtilstanden og påvirkningsfaktorer særlig innenfor det bestemte fylket. Det jobbes med at også kommuner benytter denne kanalen til å legge ut relevant miljøinformasjon. Fra 2007 er det KS (Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon) som har tatt over

ansvaret for malen for kommuneinformasjon på [www.miljostatus.no](http://www.miljostatus.no) og videreutvikler denne som et verktøy for miljø- og samfunnsindikatorer på kommunalt nivå.

Regjeringen rapporterer jevnlig om tilstanden og fremtidige tiltak gjennom ulike stortingsmeldinger. All slik informasjon blir lagt ut elektronisk. Sektormyndighetene har et selvstendig ansvar for å ha oversikt over miljøvirkninger av virksomhet i sektoren og rapportere om dette. Videre er det enkelt å finne alt relevant regelverk opplistet på sidene til offentlige organer med en lenke til lovdata hvor den konkrete lovteksten publiseres. Lovdata er et sentralt nettsted hvor alt regelverk i Norge ligger og sidene blir jevnlig oppdatert når endringer inntreffer. På Miljøverndepartementets hjemmesider finner man videre bl.a. en veiviser i miljølovverk hvor både informasjon om ansvarlig myndighet og relevant regelverk er systemisert elektronisk. Generelt har miljøvernforvaltningen til enhver tid informasjon i sine databaser om relevant regelverk, inkludert internasjonale avtaler Norge har inngått på miljøområdet (både på engelsk og norsk) Dette gjelder også strategier, planer og programmer. Det vil imidlertid føre for langt å omtale dette i større omfang enn det som er nevnt ovenfor.

#### *Nr 4 og 5*

Når det gjelder tiltak for å publisere og spre nasjonale rapporter om miljøtilstanden, utarbeides det som nevnt ovenfor jevnlig stortingsmeldinger om ulike sider av miljøvernpolitikken. I tillegg publiseres det løpende informasjonen om miljøtilstanden på blant annet nettsiden Miljøstatus i Norge.

All ovennevnte informasjon publiseres elektronisk. Som nevnt under 3 publiseres også regelverk, strategidokumenter, handlingsplaner mv som er utarbeidet av offentlige organer på ulike nivåer på Internett. Dette gjelder også internasjonale avtaler og andre viktige internasjonale dokumenter.

#### *Nr 6*

Enhver part skal oppmuntre aktører som har en vesentlig innvirkning på miljøet til å informere om virkningene av deres aktiviteter og produkter.

Den norske miljøinformasjonsloven innebærer en plikt for alle virksomheter til å ha kunnskap om og på forespørsel gi ut informasjon om forhold ved virksomheten som kan medføre en ikke ubetydelig miljøpåvirkning. Tilsvarende regler for såkalt produktspesifikk informasjon er inntatt i produktkontrollloven. Virksomheten skal gi ut informasjonen så raskt som mulig og senest innen en måned. Denne kan forlenges til to måneder dersom det er uforholdsmessig byrdefullt å utlevere informasjonen innen en måned. Det er opprettet en egen klagenemnd som tar stilling til klager over avslag på krav om miljøinformasjon. Klagenemnda bidrar til at allmennheten får en effektiv etterprøving og kontroll med om kravet om miljøinformasjon er behandlet i tråd med lovens regler. Vi viser for øvrig til vedlagte lovtekst. Klagenemnda behandler ca 10 til 15 saker hvert år.

Virksomheter er etter regnskapsloven pliktige til å informere aktivt om forhold ved virksomheten som har medført en ikke ubetydelig miljøpåvirkning. Videre finnes det frivillige miljøsertifiseringsordninger som også innebærer formidling av miljøinformasjon.

Når det gjelder kjemikalier som omsettes som sådanne, dvs. stoffer og stoffblandinger, gjelder forskriftsfestede krav om faremerking, herunder miljøfaremerking. Faremerkesystemet bygger på et omfattende internasjonalt harmonisert regelsett for klassifisering av kjemikalier.

Det eksisterer også flere frivillige miljømerkeordninger (Svanemerket og EUs blomst) og systemer for miljøvaredeklarasjoner.

Det er også opprettet en hjemmeside hvor formålet er å gjøre det lettere for virksomheter og enkeltpersoner å finne frem i regelverket ([www.regelhjelp.no](http://www.regelhjelp.no)). Her sammenstilles og presenteres de viktigste reglene for 55 ulike bransjer på en oversiktlig måte. Denne antas å være til stor nytte, særlig for små og mellomstore virksomheter som har begrensede ressurser.

#### Nr 7

Enhver part skal etter denne bestemmelsen blant annet offentliggjøre faktiske opplysninger og analyser om faktiske forhold som anses relevante i utformingen av viktige miljøpolitiske forslag, gi tilgang til forklarende materiale om sitt samkvem med allmennheten i saker under konvensjonen og fremskaffe informasjon om hvordan forvaltningsorganer utøver sine funksjoner i saker vedrørende miljøet.

Denne bestemmelsen er blant annet oppfylt gjennom at den generelle utredningsinstruksen følges.

Det helhetlige systemet for resultatoppfølging i miljøvernpolitikken og utviklingen av nasjonale nøkkeltall og miljøindikatorer er også sentrale for å oppfylle denne bestemmelsen. Dette er faktaopplysninger om miljøforhold som skal si noe om utviklingen i miljøtilstanden på ulike områder. Det kan også nevnes at Statistisk sentralbyrå utarbeider årlig statistikk over viktige naturressurs- og miljøforhold.

#### Nr 8

Mht å utvikle mekanismer med sikte på at tilstrekkelig produktinformasjon gjøres tilgjengelig for allmennheten som gjør det mulig for folk å foreta miljøvennlige valg, viser vi blant annet til at det ifm. miljøinformasjonsloven ble innført endringer i produktkontrollloven som innebærer en rett for allmennheten til å få informasjon direkte fra tilvirker, importør bearbeider omsetter eller bruker av produkt. Dette omfatter blant annet informasjon om produktet inneholder komponenter eller har egenskaper som kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse, hvilke egenskaper dette er og hvilke vesentlige helseskader eller miljøforstyrrelser produksjonen og distribusjonen forårsaker.

All informasjon som foreligger hos et offentlig organ om produkter skal også gis ut med mindre spesifikke unntaksgrunner kommer til anvendelse.

Det eksisterer også flere frivillige miljømerkeordninger, hvor det nordiske miljømerket Svanen er det vanligste. Ordningen administreres av en privat stiftelse. Forslag til kriterier for å få bruke merket utarbeides av høyt kvalifiserte eksperter og forslagene sendes på høring og legges ut på Internett for kommentarer.

Det er som tidligere nevnt også etablert et eget nettsted [www.erdetfarlig.no](http://www.erdetfarlig.no) som gir forbrukerne opplysninger om kjemikalier i produkter, samt hjelp til valg av produkter og håndtering av produktene i avfallsfasen.

#### Nr 9

Norge har i mange år hatt et system for samlet rapportering av utslipp og avfall. Informasjon om utslipp og avfall for enkelte bedrifter finnes på [www.sft.no/bmi](http://www.sft.no/bmi).

## Implementering av artikkel 6

### *Oppgi juridiske og andre virkemidler som gjennomfører bestemmelsen om allmennhetens deltakelse i beslutninger vedrørende bestemte aktiviteter*

#### *Generelt*

Artikkel 6 stiller en rekke kvalitetskrav som skal sikre åpen saksbehandling i enkeltsaker knyttet til visse positivt angitte kriterier, listet i eget vedlegg.

Grunnloven § 110 b gir rett til kunnskap både om iverksatte og planlagte tiltak og nedfeller derigjennom prinsippet om at miljøkonsekvenser skal utredes på forhånd. Norge har et omfattende regelverk som sikrer allmennheten rett til deltakelse i offentlige beslutningsprosesser. Begrepet allmennheten tolkes vidt.

Artikkel 6 er i all hovedsak oppfylt gjennom reglene i forvaltningsloven som oppstiller en generell plikt om å varsle og informere partene i saken, reglene om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven og petroleumsloven med tilhørende forskrift (petroleumsforskriften), og gjennom reglene om konsesjonsbehandling i forurensningsloven og tilhørende forskrift om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften). I Norge er det blant annet også regler for deltakelse knyttet til etablering av verneområder etter naturmangfoldloven, fredning etter kulturminneloven og ved søknader om elektrisk anlegg etter energiloven. Ved feil i forvaltningsprosessen kan avgjørelsen påklages i henhold til forvaltningsloven.

#### *Nr 1-9*

De fleste tiltakene som er omfattet av Århuskonvensjonen art 6 faller innunder reglene om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven, samt vil kreve tillatelse etter forurensningsloven. Både reglene om konsekvensvurderinger etter plan- og bygningsloven og forurensningslovens og forurensningsforskriftens saksbehandlingsregler oppfyller kravene i konvensjonen om deltakelse.

Norge har inntatt både IPPC-direktivet (96/61/EF) og direktivet om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger (85/337/EØF) i EØS-avtalen, og begge er gjennomført i norsk rett. IPPC-direktivet er gjennomført gjennom endringer i forurensningsloven og gjennom dagens regler i forurensningsforskriften kapittel 36. Direktiv 85/337/EØF er gjennomført gjennom plan- og bygningslovens bestemmelser om konsekvensutredninger med tilhørende forskrift. Dette innebærer at de aktiviteter som er nevnt i annekset I til art 6 er uttrykkelig vist til i norsk rett. EUs deltakelsesdirektiv 2003/35 vurderes også å være i samsvar med norsk rett.

For å utdype reglene etter forurensningsloven i noe mer detalj er det som nevnt tidligere ikke tillatt å forurense med mindre en eksplisitt har fått tillatelse eller det er tillatt gjennom lov eller forskrift. Forurensningsforskriften sier klart i § 36-3 at myndighetene skal sørge for at det gis anledning til å uttale seg, og at varselet skal gjøre greie for hva saken gjelder og ellers inneholde det som anses påkrevd for at den som får varslet kan uttale seg om saken (jf. art 6 nr 6). Parter og berørte offentlige organer og myndigheter og organisasjoner som ivaretar allmenne interesser som vedtaket angår skal forhåndsvarsles direkte før vedtak treffes og gis anledning til å uttale seg innen en nærmere oppgitt frist (§ 36-4 og 36-5). I saker som gjelder virksomheter som omfattes av vedlegg I (jf. IPPC-direktivets vedlegg) og i andre saker av vesentlig betydning for en ubestemt krets av personer, skal myndighetene før vedtak treffes gi

allmennheten anledning til å uttale seg innen en frist som normalt ikke skal være kortere enn 4 uker. Høring kan unnlates i henhold til forurensningsforskriftens § 36-7 annet ledd bokstav b, om vedtaket vil være av mindre miljømessig betydning.

Varslet skal kunngjøres på måter som er egnet til å gjøre allmennheten oppmerksom på saken og tilhørende dokumenter skal gjøres tilgjengelig. Utgiftene skal betales av den som søker eller innehar en tillatelse. Statens forurensningstilsyn legger jevnlig ut kunngjøringer på sin hjemmeside. Innkomne høringssvar er offentlige. Det er ikke uvanlig at innkomne uttalelser også publiseres på Internett av mottaker og/eller avsender. Det skal fremkomme av vedtaket hvordan innkomne uttalelser har vært vurdert og hvilken betydning de er tillagt ved vedtaket, jf. § 36-10. Etter § 36-11 skal forurensningsmyndighetene sørge for underretning av vedtaket.

#### *Nr 10*

Artikkel 6 nr. 10 som krever at allmennheten skal gis anledning til medvirkning og informasjon også ved omgjøring og fornyet behandling av konsesjoner og tillatelser er gjennomført gjennom § 17 i forskrift om konsekvensutredninger . Forurensningsloven og - forskriften oppfyller også dette kravet da det fremgår klart av § 36-1 i forurensningsforskriften at reglene også gjelder for omgjøring av tillatelser. Høring kan unnlates i henhold til forurensningsforskriftens § 36-7 annet ledd bokstav b, om vedtaket vil være av mindre miljømessig betydning.

### **Implementering av artikkel 7**

#### ***Oppgi relevante regler og ordninger som tilrettelegger for allmennhetens deltakelse vedrørende planer og programmer av betydning for miljøet***

Når det gjelder planer som er omfattet av plan- og bygningsloven bestemmer loven at allmennheten skal trekkes inn i beslutningsprosessene. Plan- og bygningsloven § 5.1 og 5.2 fastsetter at planmyndigheten skal drive en aktiv opplysningsvirksomhet fra et tidlig tidspunkt i planarbeidet, og at berørte enkeltpersoner og grupper skal gis anledning til å få delta aktivt i planprosessen. Statlige planer, regionale planer, kommuneplaner og reguleringsplaner skal som hovedregel sendes på bred høring og legges ut til offentlig ettersyn to ganger i løpet av planprosessen, tidlig ved forslag til planprogram, og så når planforslag foreligger.

For de planer etter plan- og bygningsloven som kan ha vesentlige virkninger for miljø gjelder direktivet om vurderinger av miljøvirkningene av visse planer og programmer (2001/42/EØF). Direktivet er inntatt i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett gjennom plan- og bygningslovens bestemmelser om konsekvensutredninger og tilhørende forskrift om konsekvensutredninger.

I tillegg til bindende planer for arealplanlegging som er omfattet plan- og bygningsloven fattes det en rekke programmer og generelle beslutninger som kan sette rammer og legge premissene for etterfølgende enkeltvedtak. Utredningsinstruksen er fastsatt av regjeringen, og gjelder for utredningsarbeid som utføres i eller på oppdrag fra statlige forvaltningsorganer. Den gir ingen rettigheter for allmennheten. For å sikre at allmennheten også sikres deltakelse i beslutningsprosesser knyttet til også mer strategiske planer og programmer som kan ha betydning for miljøet er det inntatt en prinsippbestemmelse i miljøinformasjonsloven § 20. Med planer og programmer menes alt fra kommunale arealplaner til statlige handlingsplaner

for enkelte sektorområder. Det er ikke noe vilkår at planene har rettslig bindende virkninger. Bestemmelsen gjelder både statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter.

Av miljøinformasjonsloven § 20 første ledd følger det at offentlige myndigheter i utformingen av planer og programmer skal tilrettelegge for at allmennheten kan komme med innspill til arbeidet og gis en reell påvirkningsmulighet. En måte å oppfylle plikten på er å avholde orienteringsmøter for berørte deler av allmennheten. Bestemmelsen vil også kunne oppfylles ved å legge relevant informasjon på nettet. Det fremgår klart at informasjonen må gis på et tidspunkt hvor mulighet til påvirkning er reell, dvs. som regel tidlig i saksbehandlingen. Det forutsettes at det settes tidsrammer som er så romslige at det gis anledning til å sette seg inn i saken og drøfte saken internt i en organisasjon.

Hva gjelder begrepet ”betydning for miljøet” stilles det ingen vesentlighetskrav og det må ikke være snakk om omfattende miljøvirkninger for at bestemmelsen kommer til anvendelse. Begrepet ”miljøet” skal minst omfatte det samme som konvensjonens artikkel 2 nr. 3 bokstav a.

I forhold til planer eller programmer som kan ha vesentlig innvirkning på miljøet fastsetter miljøinformasjonsloven § 20 andre ledd at disse som hovedregel skal på offentlig høring og at slik høring skal gjennomføres i god tid før saken blir avgjort. Det er vurdert som mer naturlig å stille mer omfattende krav til medvirkning i saker som har vidtrekkende konsekvenser for miljøet. Hvorvidt saken kan få vesentlige konsekvenser må vurderes konkret. Omhandler saken forurensning, avfall, energi, ressursbruk, arealbruk, transport og støy vil vesentlighetskravet som regel være oppfylt. Ved høringen skal det foreligge en redegjørelse for forslaget virkninger for miljøet. Det kan i særlige tilfeller gjøres unntak fra kravet om å gjennomføre offentlig høring, jf § 20 annet ledd litra a-d. Utkast til meldinger og proposisjoner kan unntas.

Avgjørelse i sakene etter bestemmelsen skal offentliggjøres. Av begrunnelsen skal det fremgå hvordan kravene i bestemmelsen er ivaretatt og hvordan høringsuttalelser og andre innspill er vurdert.

Reglene i miljøinformasjonslovens § 20 innskrenker ikke retten til å delta i beslutningsprosesser gitt i annen lovgivning.

## **Implementering av artikkel 8**

***Oppgi tiltak som er gjort for å fremme allmennhetens deltakelse i offentlige myndigheters forberedelse knyttet til regelverk som kan ha en vesentlig betydning for miljøet.***

Norge har lang tradisjon for å involvere allmennheten ved utarbeidelse av regelverk og se hen til innspill ved utformingen av regelverket. Forvaltningslovens kapittel 7 inneholder regler om saksgangen ved utarbeidelse av sentrale og lokale forskrifter. Lovens § 37 pålegger forvaltningsorganet en generell utredningsplikt og bestemmelsens 2. ledd krever at en forskrift skal sendes på høring før et vedtak treffes. Muligheten for å uttale seg skal gis offentlige og private institusjoner og organisasjoner som berøres av regelverket eller representerer interesser som kan bli berørt. Dersom det er nødvendig for å få saken allsidig opplyst, skal uttalelser også innhentes fra andre. Dette skal sikre at beslutningsgrunnlaget blir best mulig og at alle med interesse i regelverket skal bli hørt og tatt hensyn til ved

utformingen. Forskrifter skal etter forvaltningslovens § 38 kunngjøres i Norsk Lovtidend, og de legges også ut elektronisk på Lovdata. Mer detaljerte regler om utarbeidelse og høring av lover og forskrifter finnes i tillegg i utredningsinstruksen, hvor det blant annet følger at høringsfristen normalt ikke skal være kortere enn 3 måneder. Dette for å sikre at flest mulig skal gis tid og anledning for å utforme sine innspill til nytt regelverk.

Ved større lovarbeider nedsettes ofte et utvalg som utreder nærmere ulike muligheter og konsekvenser, og på bakgrunn av disse vurderingene foreslår et nytt regelverk. Disse utvalgene sammensettes av eksperter fra ulike myndigheter, organisasjoner og andre som har nødvendig kunnskap. Utvalget legger frem en rapport (NOU) som normalt sendes på høring av relevant departement.

I miljøinformasjonsloven § 20 er det som nevnt ovenfor under implementering av art 7, tatt inn en egen bestemmelse som omhandler rett til å delta i beslutningsprosesser knyttet til utforming av regelverk, planer og programmer. Vi viser til omtalen ovenfor.

## **Implementering av artikkel 9**

### ***Oppgi juridiske og andre tiltak som gjennomfører bestemmelsene om tilgang til rettsmidler***

#### *Generelt*

Århuskonvensjonens artikkel 9 omfatter den såkalte tredje pilaren i konvensjonen; retten til klage og domstolsprøving i miljøraker. I henhold til artikkel 9 nr. 1 skal den som mener at et offentlig organ ikke følger bestemmelsene i konvensjonens artikkel 4 (tilgang til miljøinformasjon), kunne få "prøvet" avgjørelsen til vedkommende organ ved en "domstol eller et annet uavhengig og upartisk organ etablert ved lov". Det samme gjelder for allmennhetens rettigheter etter artikkel 6 (deltakelse i beslutningsprosesser), jf. artikkel 9 nr. 2. Artikkel 9 nr. 3 skal videre sikre allmennhetens rett til klage- og domstolsbehandling for å "bestride handlinger og unnlater begått av privatpersoner og offentlige myndigheter som er i strid med bestemmelser i nasjonal lovgivning vedrørende miljø". I artikkel 9 nr. 4 stilles det krav om at klage- og domstolsprosedyren som omfattes av artikkelen ikke skal være "uoverkommelig dyre", og av artikkel 9 nr. 5 følger det at allmennheten skal sikres tilgang på informasjon om disse overprøvningsprosedyrene, herunder at det skal tilrettelegges praktisk og økonomisk for dette.

#### *Implementering av artikkel 9 nr. 1 og nr. 2:*

(Spørsmålsskriftes pkt. a (i) – (iii) og b)

Artikkel 9 nr. 1 og 2 er oppfylt gjennom at tvister vedrørende innsyn i miljøopplysninger etter miljøinformasjonsloven og retten til deltakelse etter miljøinformasjonsloven kap. 5 vil kunne fremmes for de alminnelige domstolene, jf. lov 17. juni 2005 nr. 90 (tvisteloven). Domstolen vil da prøve vedtakets gyldighet. Det er myndigheten som juridisk person som i så fall blir innklaget, ikke den enkelte medarbeider. Det er i særdeles sjeldne saker det kan bli aktuelt at den enkelte ansatte forfølges rettslig på grunn av at miljøinformasjon feilaktig ikke leveres ut. I tillegg til denne domstolsbehandlingen vil spørsmålet, i tråd med kravene i artikkel 9 nr. 1. og 2, også være omfattet av sivilombudsmannsordningen, jf. lov 22. juni 1962 nr. 8. Det legges til grunn at sivilombudsmannsordningen må anses for å være et slikt "uavhengig eller upartisk organ etablert ved lov". Disse uttalelsene er skriftlige, og i praksis retter forvaltningen seg i de aller fleste tilfeller etter Sivilombudsmannens syn. Hvem som helst kan



klage til Sivilombudsmannen over at avslag om å utlevere informasjon. Klage må skje innen et år fra myndighetens avslag. Sivilombudsmannsordningen er gratis.

Saker som er avgjort av Klagenemnda for miljøinformasjon, kan også fremmes for de alminnelige domstolene.

*Implementering av artikkel 9 nr. 3:*

(Spørsmålsskriftets pkt. c)

Også denne bestemmelsen er å anse for implementert gjennom det alminnelige systemet for forvaltningsklager og domstolsprøving i norsk rett. Bestemmelsen overlater til nasjonal rett å oppstille de nærmere kriteriene for søksmålsadgang og klagerett. Etter norsk rett vil en organisasjon som er et selvstendig rettssubjekt kunne opptre som part i saker for domstolen hvis den kan påvise at den har et reelt behov for å få kravet avgjort i forhold til den saksøkte, jf. tvisteloven § 1-3 annet ledd. De etablerte miljøorganisasjonene har således normalt alminnelig partsevne. I tillegg kreves det at vedkommende part har rettslig interesse. Dette innebærer blant annet at søksmålet må falle inn under organisasjonens formål eller er en del av dens praktiske virkefelt, jf. tvisteloven § 1-4. Videre er det et vilkår at organisasjonen har en medlemsmasse som gjør den til en naturlig representant for de miljøinteresser som søkes ivaretatt gjennom søksmålet.

*Implementering av artikkel 9 nr. 4 og 5:*

(Spørsmålsskriftets pkt. d og e)

Konvensjonens bestemmelser på dette punkt forutsettes implementert gjennom den alminnelige prosesslovgivningen. I forbindelse med vedtakelsen av miljøinformasjonsloven ble det foretatt endringer i lov 26. juni 1992 nr. 86 (tvangsfullbyrdelsesloven) §§ 3-5 og 15-6 i forhold til miljø saker for å tilfredsstille konvensjonens krav om at prosedyrene som er omfattet av artikkel 9 ikke skal være "uoverkommelig dyre". Disse ble opphevet 1. januar 2008 og erstattet med henholdsvis tvisteloven §§ 32-11 og 34-2. Endringene går ut på at det i saker om midlertidig forføyning der hovedkravet bygger på bestemmelser som ivaretar miljøhensyn er overtrådt, og midlertidig forføyning er besluttet på grunnlag av at hovedkravet er sannsynliggjort og etter muntlig forhandling, er det et vilkår etter tvangsfullbyrdelsesloven § 3-5 at saksøker har opptrådt uaktsomt for at han skal holdes erstatningsansvarlig. Det følger videre av § 15-6 at det ikke kan stilles vilkår om sikkerhetsstillelse for ikrafttredelse og gjennomføring av midlertidig forføyning i disse tilfellene.

Bringes en sak inn for retten, er dette forbundet med noen kostnader. Disse er avhengig av prosess og ventet tidsbruk. Å fremme saken for forlikrådet koster 860 NOK. Forlikrådet er det laveste leddet i rettsystemet for sivile saker hvor partene skal prøve å inngå et forlik, i stedet for at saken ender med dom. Forlikrådet er en meklingsinstans med begrenset domsmyndighet, jfr domstolstolloven § 1 annet ledd. Hvis saken ikke løses der eller hvis den blir fremmet for tingsretten direkte, påløper det en kostnad på 4300 NOK hvis hovedforhandlingen er satt til en dag. Vanligvis antas at hovedforhandlingen ikke skal ta mer enn en dag. I tillegg til rettsgebyret kommer sidekostnader, eventuelle saks kostnader, kostnad for juridisk bistand m.v.

## **Implementering av artikkel 6bis og annex I bis**

### *Generelt*

Reglene om allmennhetens tilgang til informasjon og deltakelse i beslutningsprosessen på området for genmodifiserte organismer (GMO) finnes i §§ 12 og 13 i lov av 3. april 1993 nr. 38 om fremstilling og bruk av genmodifiserte organismer m.m. (genteknologiloven) og forskrift av 16. desember 2005 nr. 1495 om konsekvensutredning etter genteknologiloven. Både EUs direktiv 2001/18/EF om utsetting av GMO i miljøet og Cartagena-protokollen om GMO er gjennomført i genteknologiloven med forskrifter.

### *a)*

#### *i) Implementering av artikkel 6bis jfr annex I bis nr 1*

Av genteknologiloven § 13 fremgår at offentlig høring alltid skal gjennomføres i saker som gjelder godkjenning av søknad om utsetting av genmodifiserte organismer. Høringsprosessen må gjennomføres på en måte som sikrer allmennheten, og i særlig grad berørte interessegrupper, tilgang til relevant informasjon og gis en reell mulighet til å komme med synspunkter i saken. Beslutningen om at offentlig høring skal holdes, skal etter § 13 alltid kunngjøres. Dette kravet stilles for å sikre at alle interesserte parter gjøres oppmerksom på at høring avholdes, og således gis mulighet til å uttale seg.

#### *ii) Implementering av artikkel 6bis jfr annex I bis nr 2*

Etter genteknologilovens § 13 kreves det alltid offentlig høring hvis søknad om utsetting av genmodifiserte organismer krever godkjenning. Etter genteknologiloven § 10 kreves det godkjenning for alle former for utsetting og markedsføring som reguleres av Århuskonvensjonen.

#### *iii, iv, v) Implementering av artikkel 6bis jfr annex I bis nr 3, 4, 5) Rett til informasjon*

Etter genteknologilovens § 13 skal alle høringer gjennomføres på en måte som sikrer allmennhetens tilgang til all relevant informasjon, i tillegg til at høringsbeslutningen skal offentliggjøres. Høringsbrevet med tilhørende dokumenter blir derfor alltid publisert på hjemmesiden til den bestemmende myndighet, vedlagt all annen relevant informasjon. Høringsbrevet blir som regel også sendt direkte til de parter som anses berørt av vedtaket. I tillegg gjelder offentleglova etter genteknologilovens § 12 for alle saker som behandles etter genteknologiloven. Som det fremgår av de øvrige kapitler i denne redegjørelsen gir offentleglova rett til informasjon og opplysning i tråd med de krav som gjelder etter annex I bis artikkel 3 og 5.

I tillegg skal følgende informasjon etter genteknologilovens § 12 alltid være tilgjengelig, uavhengig av eventuell taushetsplikt:

- a) beskrivelse av den genmodifiserte organismen, brukerens navn og adresse, formålet med bruken og bruksstedet
- b) metoder og planer for overvåking og beredskap
- c) vurderinger av hvilke virkninger som kan forutses

#### *vi) Implementering av artikkel 6bis jfr annex I bis nr 6*

Bestemmelsen sikrer allmennheten rett til å komme med kommentarer, opplysninger, analyser eller uttalelser. Dette tilfredsstilles ved kravet om offentlig høring, se pkt i) ovenfor.

*vii) Implementering av artikkel 6bis jfr annex I bis nr 7*

Bestemmelsen skal sikre at det tas behørig hensyn til utfallet av den allmenne beslutningsprosessen som er gjennomført. Etter norsk forvaltningsrettslig praksis sendes alle høringsuttalelser til den instans som skal fatte vedtaket. Disse blir gjennomgått og tatt hensyn til før endelig avgjørelse fattes.

*viii) Implementering av artikkel 6bis jfr annex I bis nr 8*

Alle vedtak om utsetting av genmodifiserte organismer, inkludert begrunnelsen for vedtaket, publiseres på hjemmesiden til det organ som fattet beslutningen. Ettersom genteknologilovens § 12 gir offentleglova fullstendig anvendelse på dette området har alle krav på innsyn i beslutningsteksten, samt de premisser og hensyn som beslutningen bygger på.

*b) Forholdet til Cartagena-protokollen*

I genteknologilovens § 9 er import, transport og eksport inntatt som del av definisjonen av utsetting av genmodifiserte organismer etter norsk lov. Dette betyr at import av GMO i utgangspunktet er underlagt de samme krav til offentlighet og høring som de former for utsetting som reguleres av Århuskonvensjonen. Regler om dette er i tillegg inntatt i forskrift av 2005 om merking, transport, import og eksport av genmodifiserte organismer. Ved disse instrumenter blir de formål og hensyn som ligger til grunn for Cartagena-protokollen ivaretatt fullt ut.