



Stortingets kommunal- og forvaltningskomité
Sendt digitalt på stortinget.no

Deres referanse:
Vår referanse: 2024/60
Dato: 6.3.2024
Publikasjonsnr.: NIM-H-2024-016

Innspill til representantforslag 76 S (2023–2024)

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) sender dette innspillet for å løfte sidene nedbygging av norsk natur har til menneskerettighetene. Stortinget opprettet Grunnlovens (Grl.) menneskerettskapittel E for 10 år siden, plasserte retten et levelig miljø i dette, og justerte tredje ledd. Grl. § 112 bestemmer at

«Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etter slekten.

Borgerne har rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta den rett de har etter foregående ledd.

Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger.»

Høyesterett i plenum har avklart at første ledd er et «direktiv for Stortingets lovgjevende makt».¹ De uttalte videre at følgende krav stilles til saksbehandlingen etter andre ledd:

«Grunnlova § 112 andre ledd inneheld eit sakshandsamingskrav. Vedtaksorganet må syte for at den retten borgarane har etter føreseigna, blir oppfylt. Borgarane har rett til kunnskap om verknadene eit planlagt naturinngrep har for naturmiljøet. Føremålet med kunnskapen er å sikre at borgarane kan vareta retten etter § 112 fyrste ledd, jf. formuleringa avslutningsvis i andre ledd. Dette kan mellom anna skje gjennom høyringar under den vidare prosessen. Føreseigna set kvalitetskrav til sakshandsaminga. Di større konsekvensar eit vedtak har, di strengare krav må det stillast til avklaring av konsekvensane. Tilsvarande må domstolsprøvinga av sakshandsaminga bli meir inngåande di større konsekvensar eit tiltak har.»²

Dette har en klar side til demokratiet, ved at lovgiver, forvaltningen og borgerne må ha et godt og opplyst kunnskapsgrunnlag for å kunne ta opplyste demokratiske valg, avveie ulike interesser og ivareta naturen.

¹ HR-2020-2472-P avsnitt 138.

² HR-2020-2472-P avsnitt 183.

For å kunne ta overveide valg, må statens myndigheter ha en helhetlig oversikt over naturens tilstand. I miljøretten gjelder det derfor et *prinsipp om samlet belastning*. Det tar sikte på å motvirke en utvikling hvor hvert enkelt inngrep isolert sett blir ansett som for lite til å bli stanset, men der små inngrep over tid, bit for bit, kan føre til at den samlede belastningen på økosystemet blir så stor at det kollapser.³ Prinsippet om samlet belastning er nedfelt i lov, blant annet forurensingsloven § 6 (2) og naturmangfoldloven § 10, som bestemmer at en påvirkning av et økosystem skal «vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for». Grunnloven § 112 er også ment å gi uttrykk for prinsippet, og innebærer derfor at effekten av flere naturinngrep og utslipp må vurderes samlet.⁴

Staten kan regulere de nærmere grunnlovskravene etter § 112 i andre lover, som må tolkes i lys av grunnlovsbestemmelsen.⁵ Men bestemmelsen har selvstendig betydning som et overordnet krav om at myndighetene *samlet sett* ivaretar naturens «produksjonsevne og mangfold». For at myndighetene skal kunne iverksette treffsikre tiltak slik at naturens ressurser disponeres i tråd med Grl. § 112, må de ha en helhetlig oversikt over hvordan naturen samlet sett påvirkes av enkeltinngrep over tid. Selv om enkeltinngrep isolert sett kan være forståelige og hjemlet i alminnelig lovgivning, kan myndighetene vanskelig realisere § 112 hvis de ikke har oversikt over hvordan inngrep samlet bygger ned naturen, bit for bit. I tillegg kan fraværet av en helhetsoversikt over naturinngrep vanskeliggjøre plikten myndighetene har til å sikre borgernes rett til kunnskap om virkningen av planlagte og iverksatte inngrep i naturen sett under ett.

Denne siden av Grl. § 112 har tidligere vært oppe for Stortinget i en sak om hjemmel for kommunene til å etablere snøscooterløyper for fornøyelseskjøring. Her var det et spørsmål om utredning av miljøkonsekvenser var unødvendig fordi den enkelte kommune ville gjennomføre en omfattende lokal utredning før en snøscooterløype ble etablert. Energi- og miljøkomiteens flertall påpekte imidlertid at det etter Grl. § 112 andre ledd var det regjeringens ansvar å utrede, og at til dette lovforslaget «trengs utredninger på et helhetlig og nasjonalt nivå for å ivareta § 112».⁶ NIM mener også det er

³ Se Ot.prp.nr.52 (2008–2009) s. 105.

⁴ Det følger av forarbeidene til miljøparagrafen at bestemmelsen var ment å grunnlovsfeste gjeldende miljørettslige prinsipper som «anerkjent i» og til dels allerede var «nedfelt i norsk rett», se Innst. nr. 162 (1991-1992) s. 6. Se også HR-2020-2472-P avsnitt 148 «Frå forureiningslova § 6 andre ledd og naturmangfoldlova § 10 kjenner me prinsippet om at det skal skje ei samla vurdering. Etter mitt syn må ein ved gyldighetssøksmål på den eine sida ta utgangspunkt i det konkrete vedtaket. Vedtaket kan på hi sida heller ikkje sjåast isolert, men som ein del av heilskapen. Det kan likevel ikkje vera slik at ein gjennom angrep på eit enkeltstående inngrep kan ta eit generaloppgjer med heile miljø-, klima- eller petroleumspolitikken». Forbeholdet her gjelder rekkevidden av *domstolskontrollen* ved gyldighetssøksmål mot enkeltvedtak, *ikke* myndighetenes plikt til å vurdere miljøpåvirkning i samsvar med prinsippet om samlet belastning. Se en nærmere diskusjon om behovet for en helhetlig oversikt over effekten av statlige inngrep i NIM, *Veileder for utredning av menneskerettslige problemstillinger*, oktober 2023, kapittel 10.

⁵ Sml. HR-2020-2472-P avsnitt 184.

⁶ Innst. 253 L (2014–2015) s. 8.

behov for at regjeringen har en helhetlig oversikt over den samlede belastningen av naturinngrep i Norge for å ivareta Grunnloven § 112.

Etter Grl. § 112 tredje ledd skal «statens myndigheter» – Stortinget, regjeringen, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og andre forvaltningsorganer⁷ – *iverksette tiltak* som gjennomfører grunnsetningene og *avstå fra vedtak* som bryter med § 112 tredje ledd.⁸ Ettersom det klare utgangspunktet er at det er opp til myndighetene å velge akkurat hvilke tiltak som skal iverksettes, har NIM for øvrig ikke synspunkter på de konkrete forslagene som fremmes i representantforslaget.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad
Direktør

Hannah Brænden
Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.

⁷ HR-2022-401-A avsnitt 46.

⁸ HR-2020-2472-P avsnitt 143.