



Justis- og beredskapsdepartementet
postmottak@jd.dep.no
Kopi til Klima- og miljødepartementet
postmottak@kld.dep.no og
aarhusNFP.Norway@kld.dep.no

Deres referanse: N/A
Vår referanse: 2024/59
Dato: 5.3.2024
Publikasjonsnr.: NIM-B-2024-009

Sakskostnader og reell tilgang til domstolene i miljøraker

1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) viser til pågående arbeid i Justis- og beredskapsdepartementet «med sikte på å utrede tiltak og eventuelle forslag for å bidra til lavere sakskostnader og for å sikre en reell tilgang til domstolene».¹ NIM viser også til anmodningsvedtaket der «Stortinget ber regjeringen utrede hvordan partenes sakskostnader i sivile saker kan bli lavere, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte», og dette per høsten 2023 er til behandling hos departementet.²

NIM retter denne henvendelsen til departementet med innspill om at arbeidet bør belyse sakskostnadsnivået i miljøraker og forholdet til konvensjon om tilgang til miljøinformasjon, allmenn deltakelse i beslutningsprosesser og tilgang til rettsmidler i saker vedrørende miljø (heretter Århuskonvensjonen).³

NIMs hovedinnspill er at uforutsigbarhet om hvilke sakskostnader allmenheten risikerer å bli idømt i miljøraker etter tvisteloven § 20-2 kan avskrekke allmenheten fra å ta ut søksmål som skal sikre at miljølovgivningen håndheves for domstolene, som er i det offentlige interesse. NIM stiller spørsmål med om dette er forenelig med Århuskonvensjonen artikkel 9.4, og anbefaler at departementet treffer egne tiltak for å gjøre sakskostnader i miljøraker mer forutsigbare og sikre at de i praksis er rimelige.

NIM ber også om et møte med departementet for å diskutere dette teamet og våre anbefalinger nærmere.

2. Århuskonvensjonen skal beskytte retten til et miljø som sikrer helsen

Århuskonvensjonen har etter artikkel 1 som formål å «bidra til å beskytte retten ethvert menneske blant nålevende og fremtidige generasjoner har til å leve i et miljø som er

¹ Prop. 34L (2022–2023) s. 8, 16. desember 2022.

² Anmodningsvedtak nr. 618, 25. april 2023 og Meld. St. 4 (2023-2024) s. 75.

³ Se også Klima- og miljødepartementet, *Rapportering om Norges implementering av Århuskonvensjonen iht. beslutning I/8, II/10 og IV/4*, februar 2021, under Århuskonvensjonen 9.4 og om domstolskomisjonens utredning NOU 2020:11. 31 («Det er ikke avklart hvordan kommisjonens utredning skal følges opp ennå. Dersom det blir nedsatt et utvalg antas det at kostnadsnivåets betydning for miljørakerne og forholdet til Århuskonvensjonen også blir belyst»). Tilgjengelig her: <https://www.regjeringen.no/contentassets/5e2bb0fe08ae4b69902002699fda0827/rapportering-om-norges-implementering-av-arhuskonvensjonen-februar-2021.pdf>.

forenlig med vedkommendes helse og velbefinnende», og bidrar på den måten til å realisere også Grunnlovens miljøparagraf 112. Århuskonvensjonen har tre pilarer for å beskytte denne retten. Dette er allmenhetens (i) rett til miljøinformasjon, (ii) rett til deltagelse i beslutningsprosesser og (iii) rett til effektiv rettsmidler for å kunne håndheve miljølovgivning i domstolene eller andre uavhengige organer.

Stortinget samtykket til å ratifisere Århuskonvensjonen 2. mai 2003. Det pekte på at retten til miljøinformasjon var grunnlovsfestet gjennom miljøparagrafen (nå § 112) og allmenhetens rett til deltagelse i miljøprosesser inngikk som et viktig premiss i norsk lov.⁴ Århuskonvensjonen er ikke gjort til norsk lov direkte, men er gjennomført i norsk rett gjennom andre lover. Etter presumsjonsprinsippet skal norsk rett for øvrig så langt det er mulig tolkes i samsvar med Århuskonvensjonen.

3. Sakskostnader i miljø saker skal ikke være «uoverkommelig dyre»

3.1. Retten til effektive rettsmidler etter artikkel 9

NIMs brev handler om den tredje pilaren i Århuskonvensjonen, rett til effektive rettsmidler. Artikkel 9 tredje og fjerde ledd bestemmer at enhver part skal sikre allmennheten «tilgang til administrative eller rettslige prosedyrer for å bestride handlinger og unnlater begått av privatpersoner og offentlige myndigheter som er i strid med bestemmelsene i nasjonal lovgivning vedrørende miljø.» Disse må være «tilfredsstillende og effektive», inkludere «midlertidige forføyninger», og være «rettferdige, komme til rett tid» og ikke «uoverkommelig dyre.» (vår utheving).

Århuskonvensjonen er en traktat som må tolkes i tråd med alminnelig folkerettslig metode.⁵ Ordlyden i lys av traktatens formål er utgangspunktet. Bakgrunnen for artikkel 9 tredje og fjerde ledd er at naturen kan ikke gå til sak på vegne av seg selv, men er avhengig av at allmenheten har mulighet til å tale deres sak. Når allmenheten gjør dette, agerer de ofte ikke på vegne av egne interesser. Tvert imot tar de ofte en økonomisk risiko ved å fremme en sak som skal beskytte fellesskapets interesse i at nasjonal miljølovgivning følges, og den økonomiske byrden de påtar seg på vegne av fellesskapet bør derfor ikke være uoverkommelig.⁶

⁴ St. prp. nr. 81 (2001-2002) s. 11.

⁵ Se NIM, *Veileder for utredning av menneskerettslige problemstillinger*, kapittel 2.6.2.

⁶ Se konvensjonens foretalepunkt 8 og 18 og i artikkel 2(5). Se også *Deutsche Umwelthilfe (Réception des véhicules à moteur)*, C-873/19, EU:C:2022:857, avsnitt 68, at «Imposing those criteria must not deprive environmental associations in particular of the possibility of verifying that the rules of EU environmental law are being complied with, given also that such rules are usually in the public interest, rather than simply in the interests of certain individuals, and that the objective of those associations is to defend the public interest»; *Deutsche Umwelthilfe*, C-752/18, EU:C:2019:1114, avsnitt 34.; *Societatea Civilă Profesională de Avocați Ploeanu & Ionescu*, C-252/22, EU:C:2024:13, avsnitt 74, at «[...] members of the public and associations are naturally required to play an active role in defending the environment».

Bestemmelsen regulerer altså tilfeller der *allmennheten* – som regel miljøorganisasjoner eller individer – går til sak for å håndheve miljølovgivning mot både privatpersoner, selskaper eller staten. Den typiske konstellasjonen er miljøorganisasjoner mot staten. Bestemmelsen regulerer ikke tilfeller der staten selv tar skritt for å håndheve loven ved søksmål mot f.eks. selskaper eller private i sivile eller strafferettslige saker.

Rettspraksis er reelt sett en viktig faktor i å klarlegge innholdet i traktatbestemmelser. Århuskonvensjonen artikkel 15 opprettet Århuskomiteen for å føre tilsyn med at bestemmelsene ble etterlevd, og partene har gitt komiteen kompetanse til å avgjøre enkeltsaker.⁷ Selv om avgjørelsene ikke er rettslig bindende, kan de tillegges vekt ved tolkningen av Århuskonvensjonen.⁸ EU er også part til Århuskonvensjonen.

Både Århuskomiteen og EU-domstolen har en rekke avgjørelser som konkretiserer innholdet i kravet om at prosedyrene ikke skal være «uoverkommelig dyre».⁹ Det er ikke i seg selv er i strid med Århuskonvensjonen at en domstol kan idømme pålegge allmennheten å betale sakskostnader ved tap i miljøtvister. Men det stilles for det første visse krav til at lovverket sikrer tilstrekkelig *forutsigbarhet* for hvilke kostnader man risikerer, og for det andre et krav til at kostnadene verken kan *overstige de finansielle ressursene saksøkeren har til rådighet* (subjektiv vurdering), eller *objektivt sett være urimelige*. Dette kommer vi nærmere inn på.

3.2. Lovverket må sikre forutsigbarhet for sakskostnadsrisiko i miljøsaker

Både Århuskomiteen og EU-domstolen understreker på at manglende forutsigbarhet om hvilke sakskostnader miljøorganisasjoner risikerer å pådra seg i seg selv problematisk, fordi det kan ha en nedkjølende effekt og virke avskrekkende for å at organisasjonen tar en beslutning om å gå til sak for å sikre at miljølovgivning etterleves.

Århuskomiteen har hatt en rekke saker om kostnadsnivået i Storbritannia. I en av de første sakene fra 2010 vurderer komiteen en britisk regel der taperen som hovedregel betaler sakskostnader, likevel slik at dommeren kunne unnta sakskostnadsansvar. For miljøsaker uttalte komiteen dette var problematisk, blant annet fordi kriteriene for når man unntar å betale sakskostnader var utpenslet i rettspraksis og lite tilpasset

⁷ Se mer i UNECE, *Guide to the Aarhus Convention Compliance Committee*, mai 2019.

⁸ Sml. at ICJ om uttalelser fra FNs menneskerettskomité uttaler at «it believes that it should ascribe great weight to the interpretation adopted by this independent body that was established specifically to supervise the application of that treaty», se *Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo)*, *Merits, Judgment*, ICJ Report 2010, p. 369, para. 66. Se også NIM, *Veileder for utredning av menneskerettslige problemstillinger*, punkt 2.6.

⁹ Århuskomiteen: [ACCC/C/2008/33 \(United Kingdom\)](#), avsnitt 128-135; [ACCC/C/2011/57 \(Denmark\)](#), avsnitt 47-52; [ACCC/C/2012/77 \(United Kingdom\)](#), avsnitt 72-75; [ACCC/C/2013/85 and ACCC/C/2013/86 \(United Kingdom\)](#), avsnitt 105-114; [ACCC/C/2014/111 \(Belgium\)](#), avsnitt. 66-79; [ACCC/C/2015/130](#) (6. juli 2021). EU-domstolen: *Edwards and Pallikaropoulos*, C-260/11, EU:C:2013:221, avsnitt 39–48; *North East Pylon Pressure Campaign and Maura Sheehy*, C-470/16, EU:C:2018:185, avsnitt 47–61; *Klohn*, C-167/17, EU:C:2018:833; *Societatea Civilă Profesională de Avocați Plopeanu & Ionescu*, C-252/22, EU:C:2024:13, avsnitt 72–75.

miljøsaker, og det fantes ikke andre rettshjelpsordninger tilgjengelig.¹⁰ Århuskomiteen kom til at Storbritannia krenket artikkel 9.4 med følgende begrunnelse:

The Committee considers that the considerable discretion of the courts of England and Wales in deciding the costs, *without any clear legally binding direction from the legislature or judiciary* to ensure costs are not prohibitively expensive, leads to *considerable uncertainty* regarding the costs to be faced where claimants are legitimately pursuing environmental concerns that involve the public interest.¹¹

Motsetningsvis mente Århuskomiteen at et belgisk lovverk der den som taper vanligvis må betale en fast andel av sakskostnadene, ikke i seg selv var i strid med Århuskonvensjonen. Per 2007 var hovedregelen at taperen betalte €1,320. Likevel hadde dommeren, hvis partene søkte om, skjønn til å utmåle saksomkostninger innenfor et intervall på €82.50–€11,000 basert på en konkret vurdering blant annet ut fra partenes finansielle situasjon, sakens kompleksitet m.v.¹² Dette var forutberegnelig nok.

EU-domstolen har også understreket det samme i en sak anlagt av kommisjonen mot Irland, med utgangspunkt i EUs deltakelsesdirektiv, som skal gjennomføre Århuskonvensjonen, og er EØS-relevant.¹³ Kommisjonen anførte at Irland krenket direktivet, fordi det ikke fantes noen lovregulering av og ingen tak for hvilke kostnader allmenheten (saksøker) i miljøsaker må betale. EU-domstolen kom til at

[a]lthough it is common ground that the Irish courts may decline to order an unsuccessful party to pay the costs and can, in addition, order expenditure incurred by the unsuccessful party to be borne by the other party, that is *merely a discretionary practice on the part of the courts*. That mere practice which cannot, by definition, *be certain* [...].»¹⁴

EU-domstolen konkluderte dermed med at Irland ikke hadde gjennomført sine forpliktelser etter bestemmelsene i EUs deltagelsesdirektiv om at saksomkostnader i visse miljøsaker ikke kunne være «uoverkommelig dyre».

¹⁰ ACCC/C/2008/33 (24. september 2010) avsnitt 129-135.

¹¹ Ibid avsnitt 135 (vår utheving). Se også bl.a. ACCC/C/2013/85 og ACCC/C/2013/86 (17. juni 2015) avsnitt 108–112. Se til sammenligning også ACCC/C/2015/130 (6. juli 2021) om straffekostnader («The mere possibility that these costs could be imposed on claimants in environmental case may in itself have a deterrent effect and unfairly discourage members of the public from seeking access to justice with respect to environmental matters.»).

¹² ACCC/C/2014/111 (Belgium) avsnitt 66–71.

¹³ Norge uttaler følgende i 2021 rapporteringen om Århuskonvensjonen (n3): «EUs deltakelsesdirektiv 2003/35/EF er også tatt inn i EØS-avtalen og vurderes å være i samsvar med norsk rett.» Deltagelsesdirektivet kom med endringer i Directive 85/337/EEC (5), forløperen til Directive 2011/92/EU (prosjektdirektivet) og 96/61/EC, forløperen til Directive 2010/75/EU (industriutslippsdirektivet).

¹⁴ *Commission v Ireland*, C-427/07, EU:C:2009:457, avsnitt 93 og 94 (vår utheving). Se også *Commission v United Kingdom*, C-530/11, EU:C:2014:67, avsnitt 34 og 35.

Dette tilsier at det anses for uforutsigbart til å oppfylle Århuskonvensjonen at domstolene har en utelukkende skjønnsmessig adgang til å fritta for sakskostnadsansvar ved tap i miljø saker.¹⁵

3.3. Eksempler på nye ordninger i Storbritannia og Irland

På bakgrunn av kritikken og anbefalinger fra Århuskomiteen og/eller EU-domstolen, endret både Storbritannia og Irland sine regler om sakskostnader.

Irland har endret sin lovgivning slik at i visse sivile miljø saker skal hver part i utgangspunktet bære sine egne sakskostnader, med mulighet for visse unntak.¹⁶

Storbritannia har vedtatt egne regler for såkalte «Århus Convention Claims».¹⁷ Artikkel 46.26 setter beløpsmessige tak på hvilke sakskostnader som i utgangspunktet kan dekkes:

(2) For a claimant the amount is—

(a) £5,000 where the claimant is claiming only as an individual and not as, or on behalf of, a business or other legal person;

(b) £10,000 in all other cases.

(3) For a defendant the amount is £35,000.

Artikkel 46.27 regulerer tilfellene der disse beløpsgrensene likevel kan fravikes, og er uansett begrenset slik at en eventuell fravikelse aldri kan gjøre «the costs of the proceedings prohibitively expensive for the claimant».

Disse ordningene styrker forutberegneligheten for hvilke sakskostnader allmennheten risikerer å pådra seg i miljø saker. Samtidig kan det spørres om det er forenelig med Århuskonvensjonens formål å innføre begrensinger på hvilke sakskostnader et medlem av allmennheten som vinner frem kan få dekket. Århuskomiteen har klargjort at artikkel 9.4 referer til hva som er rettferdig for saksøker (allmennheten), ikke saksøkte (et

¹⁵ EU-kommisjonen har i sin periodiske rapportering om implementering av miljøkrav også stilt spørsmål ved kostnadsnivået i flere medlemsstater, blant annet på grunn av manglende forutsigbarhet ved at taperen skal betale sakskostnader, se *Environmental Implementation Review 2022*, og landrapportene for Belgia og delvis Irland samt *Environmental Implementation Review 2019*, landrapportene for Luxembourg, Nederland og Storbritannia. En rekke land fikk kritikk i 2022 for generelt høye kostnader, herunder Tsjekkia, Italia, Portugal og Spania. Høye kostnader var en av de generelle utfordringene Kommisjonen pekte på i sin overordnede rapport, *Environmental Implementation Review 2022 Turning the tide through environmental compliance*, punkt 3.6. Samtlige rapporter er tilgjengelig her: https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review_en [sist besøkt 22.02.2024]. Se også Fauchald (2022) s. 61.

¹⁶ Se Environment (Miscellaneous Provisions) Act 2011, Section 3, tilgjengelig her: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2011/act/20/enacted/en/html>

¹⁷ Civil Procedure Rules 1998, Section 46.23 – 46.28: <https://www.legislation.gov.uk/uk/si/1998/3132/contents>. Kritikk fra Århuskomiteen lød i *Decision VI/8k Compliance by United Kingdom with its obligations under the Convention*, Excerpt from ECE/MP.PP/2017/2/Add.1 para 4, («Recommends that the Party concerned ensure that its Civil Procedure Rules regarding costs are applied by its courts so as to ensure compliance with the Convention;»).

offentlig organ), og at likhetsprinsippet tilsier at man ikke kan ha en løsning der saksøker i praksis blir avhengig av at advokater må jobbe pro bono for å ta saken.¹⁸ En løsning der et medlem av allmennheten – ofte med begrensede økonomiske ressurser – har vunnet, men sitter igjen med kostnaden for å få staten til å respektere miljølovgivningen, kan lett anses urimelig og urettferdig.¹⁹ Den som på vegne av allmennheten går til domstolene for å få miljølovgivning respektert, og vinner frem i søksmålet, bør nok som hovedregel kunne få sine *fulle* saksomkostninger dekket av en rettssterk part (staten) som krenker eller bestrider miljølovgivningen.²⁰

4. Få og dyre miljøsaker i Norge – bryter Norge Århuskonvensjonen?

4.1. Det rettslige rammeverket og statistikk over miljøsaker i norske domstoler

Lovgiver har gjennom tvisteloven §§ 1-3 og 1-4 satt vide rammer for hvem som kan bringe saker inn for domstolene. Miljøorganisasjoner tilkjennes stort sett søksmålsadgang for å sikre at miljølovgivning følges, i tråd med kravene til dette etter Århuskonvensjonen. Høyesterett har i en sak om søksmålsadgang etter tvisteloven fremhevet at formålet med Århuskonvensjonen er å sikre at «allmennheten, herunder organisasjoner, skal ha en reell adgang til domstolsprøving på miljøområdet».²¹

På tross av dette, bringes få miljøsaker inn for domstolene i Norge. Det finnes ikke andre uavhengig offentlige organer som kan avsi bindende avgjørelser og midlertidige forføyninger på miljøområdet.²² Spørsmålet blir dermed hvor reell adgangen til overprøving på miljøområdet faktisk er.

En studie som tok for seg saker i tidsperioden 1996-2005 fant at om lag 0,4 prosent av alle sivile saker, og 0,7 av straffesaker, kunne omtales som miljøsaker.²³

Domstolkommisjonen undersøkte perioden 2008 til 2018, og uttaler følgende:

Sett hen til at domstolenes tvisteløsning *bør speile viktige rettsområder*, er det også grunn til å fremheve at *miljørett kun utgjør 1 prosent av alle forvaltningssakene*. Til tross for at enkelte miljøsaker har fått betydelig

¹⁸ ACCC/C/2008/33 (UK), avsnitt 132 og 135.

¹⁹ Se f.eks. Day m.fl., *A Pillar of Justice II; The continuing impact of legislative reform on access to justice in England and Wales under the Aarhus Convention*, juni 2023, <https://elflaw.org/wp-content/uploads/2023/06/A-Pillar-of-Justice-Report.pdf> s. 35 («there is a clear risk that the reciprocal cap, particularly when set at the level that it is, can make cases too expensive to win», slik at dette også virker avskrekkende.)

²⁰ Sml. uttalelsene i NOU 2001: 32 s. 540. Dette kan stille seg annerledes hvis allmennheten går til sak mot en privatperson, noe det er mulig å ta høyde for i en eventuell ny regulering.

²¹ Rt-2003-833 avsnitt 42.

²² For Århuskonvensjonens krav til prøvingsorgan etter artikkel 9.3, se UNECE, *The Aarhus Convention: An implementation Guide*, 2014, s. 189: https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf.

²³ Fauchald, «Environmental Justice in Courts – a Case Study from Norway», *Nordisk miljørettslig tidsskrift*, (2010) s. 54.

oppmerksomhet de senere år, er det således *ikke holdepunkter for at domstolene spiller noen stor rolle i avgjørelsen av slike konflikter*.²⁴

I en artikkel fra 2022 konkluderer Fauchald med at «miljørelaterte saker utgjør en marginal andel av saksmengden av domstolene. Dermed må konklusjonen bli at domstolene har hatt en svært begrenset rolle på miljøområdet», slik at såkalt «rettsliggjøring er et helt marginalt fenomen på miljøområdet».²⁵

Høye saks kostnader en sentral forklaring på hvorfor det er så få miljør saker.²⁶ Norges ordning etter tvisteloven § 20-2 er at en part som har vunnet saken, har krav på full erstatning for sine saks kostnader fra motparten. Den tapende part kan likevel helt eller delvis kan fritas for erstatningsansvar hvis «tungtveiende grunner» gjør det rimelig. Om unntak gis er altså opp til dommerens skjønn.

Annet ledd angir nærmere hvilke kriterier som særlig kan vektlegges i vurderingen, blant annet fordi «det var god grunn til å få saken prøvd fordi den var tvilsom eller først ble bevismessig avklart etter saksanlegget», eller om «saken er av velferdsmessig betydning og styrkeforholdet partene imellom tilsier slikt fritak», som etter forarbeidene er utformet med tanke på trygdesaker.²⁷ Disse kriteriene, og det faktum at lovens momentliste ikke er uttømmende, åpner isolert sett for at hensynet til å ivareta miljøinteresser kan spille inn i vurderingen. Dette er også forutsatt i forarbeidene til *miljøinformasjonsloven* fra 2001, der departementet mente at saksomkostningsreglene i *tvistemålsloven* ga «rom for en praksis som er forenlig med konvensjonen», og at «ingen av høringsinstansene har hatt innvendinger til standpunktene i høringsnotatet om at det generelle omkostningsnivået ved føring av saker for domstolene i Norge ikke er i strid med Århuskonvensjonen».²⁸

De siste årene har imidlertid flere argumentert for at Norge neppe *i praksis* oppfyller kravet om at kostnader i miljør saker ikke skal være «uoverkommelig dyrt» etter Århuskonvensjonen.²⁹ NIM stiller også spørsmål ved dette, av to grunner.

²⁴ NOU 2020:11 *Den tredje statsmakt – Domstolene i endring* s. 66 (vår utheving). Domstolskommissjonen definerer ikke hva en sak om «miljørett» er, og nevner ikke hvilke saker det er snakk om.

²⁵ Fauchald, «Domstolenes rolle i miljørelaterte saker», i Smith (red.) *Våre perifere domstoler*, (2022) s. 45.

²⁶ For også andre grunner, se bidragene i Smith (red.) *Våre perifere domstoler* (2022).

²⁷ HR-2023-903-U avsnitt 17.

²⁸ Ot.prp.nr.116 (2001–2002) punkt 18.6.1 på s. 196.

²⁹ Den internasjonale juristkommissjon – norsk avdeling, *Ikke uoverkommelig dyrt: En rapport om Århuskonvensjonen artikkel 9 i Norge*, 18. desember 2020 s. 18 («Norge er langt unna å oppfylle kravene i Århuskonvensjonen når det kommer til prøving av miljør saker»); Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, Universitetsforlaget, 2022, Juridika (kopiert 21. februar 2024) s. 207 («Endelig har nok også våre regler om saksomkostninger for domstolene mye å si. Den som reiser sak, kan risikere ikke bare å bære egne omkostninger, men også motpartens hvis utfallet går den gale veien – og med dagens advokathonorarer kan det bli meget dyrt. Dette er neppe i samsvar med Århuskonvensjonen [...]» og Backer, «Eivind Smith (red.): Våre perifere domstoler», Lov og Rett 2023/4, Juridika (kopiert 16. februar 2024) («De

4.2. Tvistelovens regler for fritak for sakskostnadsansvar er uforutsigbare

For det første, er det et spørsmål om Norge oppfyller Århuskonvensjonen når tvistelovens regler er uforutsigbare. Det betyr at allmennheten ikke vet hva det vil koste hvis de taper i retten i miljøraker, som i seg selv kan føre til de ikke går til sak.

NIM har laget en kartlegging av idømte sakskostnader ved tap i siste instans i sivile miljøraker anlagt av allmennheten etter Århuskonvensjonen ble ratifisert av Norge 2. mai 2003 (vedlagt).

På grunnlag av vår metode, ble 30 avgjørelser i 16 sakskomplekser identifisert.³⁰ Etter NIMs vurdering er antallet identifiserte saker for de siste 20 årene forholdsvis lavt, og bekrefter slik sett statistikken nevnt over. Få saker kan i seg selv være tegn på at risikoen for å bli idømt sakskostnader fører til at saker ikke tas ut for domstolene.

Århuskonvensjonen fremstår lite kjent. Det er forholdsvis lavt at den kun nevnes eksplisitt i 7 av 30 avgjørelser (ca. 23 prosent), der 6 av sakene er fra etter 2020. Det virker å ha skjedd et skifte i rettspraksis først 18 år etter Århuskonvensjonen ble ratifisert, med avgjørelsen *LF-2021-101193* fra Frostating lagmannsrett i 2021. Der ble Århuskonvensjonen og relevante momenter for å vurdere om prosessen var «uoverkommelig dyr» for første gang ble *uttrykkelig og inngående* drøftet.

Dersom en sak slipper inn for lagmannsretten og Høyesterett, er sannsynligheten for å helt eller delvis bli fritatt for sakskostnadsansvar høyere. Dette har sammenheng med at saken oftere vurderes til å være prinsipiell, men vurderingen om fritak knyttes sjelden til særegenhetene i miljøraker og Århuskonvensjonen. Samtidig kan det at sakskostnadsansvar i samme sakskompleks oftere ilegges for tingretten, virke avskrekkende for vurderingen om andre saker skal tas ut. En svakhet ved kartleggingen er at ikke alle avgjørelser fra tingretten publiseres på Lovdata, og det er derfor mulig at det finnes flere tingrettsavgjørelser der sakskostnadsansvar ble ilagt.

Vår gjennomgang tyder på at det faktum at miljø og vurderingskriteriene etter Århuskonvensjonen ikke særskilt nevnes i ordlyden i tvisteloven, ikke diskuteres i forarbeidene til tvisteloven og heller ikke er adressert i andre retningslinjer, kan føre til en sprikende og uforutsigbar rettspraksis. Dette kan i seg selv være avskrekkende.

I rettspraksis vises det i flere saker til den nevnte forarbeidsuttalelsen til miljøinformasjonsloven, om at omkostningsnivået generelt sett ikke er i strid med Århuskonvensjonen. NIM er kritisk til dette, fordi uttalelsen er fra 2001, og domstolskomisjonens utredning viser at sakskostnadene i tingrettene ble nær doblet i perioden 2009-2018, noe de anser som «alvorlig» og «særlig bekymringsfullt med tanke

sakskostnadskrav som fremmes i praksis, gjør det etter mitt syn vanskelig å forsvare statens oppfatning om at «det er [...] ikke tilstrekkelige holdepunkter for at kostnadsnivået i miljøraker generelt er uoverkommelig dyrt»).

³⁰ Med sakskompleks mener vi saker som har gått i flere instanser før endelig avklart.

på borgernes tilgang til domstolene».³¹ På bakgrunn av tall fra domstolskommisjonen påpeker Fauchald at kostnadsrisikoen for motpartens sakskostnader *alene* er mellom 1,2 og 1,8 millioner for behandling i alle tre instanser. Fauchald uttalte i 2022 «risikoen for å bli idømt motpartens sakskostnader» kan «være avskrekkende» i miljø saker og noe som «saksøker ikke har god kontroll over», til forskjell fra egne advokatkostnader.³²

I det hele tatt har det norske systemet vesentlige likhetstrekk med det tidligere britiske og irske systemet, som både Århuskomiteen og EU-domstolen mente var for uforutsigbare og dermed i strid med Århuskonvensjonen. Det er dermed en risiko for at tvistelovens skjønnsbaserte regler for fritak for sakskostnadsansvar ikke heller er det.

4.3. Er sakskostnadene i enkeltsaker objektivt sett rimelige?

For det andre er det et spørsmål om sakskostnadene i de sakene som likevel har blitt ført for domstolene i alle tilfeller har vært overkommelige.

Selv om det stilles krav til at myndighetene på systemnivå sikrer forutberegnelighet om hvilke sakskostnader man risikerer i miljø saker på forhånd, må det avgjøres konkret om kostnadene i enkeltsaker rent faktisk var «uoverkommelig dyre».³³

Praksis fra Århuskomiteen og EU-domstolen viser at det kravet referer til alle kostnadene som stammer fra den rettslige prosedyren, og at det er den samlede kostnadsbelastningen som avgjør dette. Kostnadene er «uoverkommelig dyre» hvis de a) overstiger de finansielle ressursene saksøkeren har til rådighet (*subjektiv vurdering*), eller b) *objektivt sett* er urimelige.³⁴

Hvorvidt kostnadene er *objektivt sett urimelige*, må vurderes i lys av (i) partenes situasjon; (ii) om saksøkeren har en rimelig mulighet for å få medhold; (iii) viktigheten av det som står på spill for saksøkeren; (iv) viktigheten av det som står på spill for miljøet; (v) hvor kompleks saken er, både rettslig og faktisk sett; og (vi) om kravet mangler substans.³⁵ Som nevnt fanges *noen* av disse kriteriene delvis opp i ordlyden i tvistelovens bestemmelser om sakskostnader, men de er ikke utformet med tanke på miljø.

Det går altså en grense for hvilke kostnader som objektivt sett er rimelige i miljø saker. I saker mot Storbritannia har Århuskomiteen konkludert med følgende:

³¹ NOU 2020: 11 s. 308 og 316.

³² Fauchald (2022) s. 48.

³³ Se til sammenlikning ACCC/C/2014/111, der Århuskomiteen først vurderer det rettslige rammeverket for sakskostnader (avsnitt 65-71), og deretter sakskostnadene i en konkret sak (avsnitt 72-84).

³⁴ Se note 9 og f.eks. C-252/22, EU:C:2024:13, avsnitt 72–75.

³⁵ I en norsk kontekst, se også LF-2021-101193 for de relevante momentene.

- Det var i strid med konvensjonen å pålegge de tapende miljøorganisasjonene saksomkostninger tilsvarende ca. 615 000 kroner (2023-verdi).³⁶
- Det var et brudd å typisk måtte betale kostnader på ca. 1,6 millioner kroner (2023-verdi) i saker om private miljøplager.³⁷

NIMs kartlegging viser at allmenheten i åtte avgjørelser ble idømt helt eller delt sakskostnadsansvar, der mediankostnad var ca. 227 500 kroner i 2023-verdi.³⁸ Noen av enkeltsakene er:

- Naturvernforbundet og Natur og Ungdom ble dømt til å betale 1,400,000 kroner for tingretten i en sak om dumping av gruveavfall i Førdefjorden.³⁹
- Naturvernforbundet i Oslo og Akershus ble dømt til å betale 352,875 for tingrett og lagmannsretten i en sak om forføyning for å stanse bygging av skogsbilvei.⁴⁰
- Nei Til Vindkraftverk På Haramsøy ble til slutt dømt til å betale 500,000 kroner i en sak om vindmøller, etter lagmannsretten fant at det var en saksbehandlingsfeil at tingretten ikke vurderte om sakens karakter tilsa at en part burde fritas fra erstatningsansvar for saksomkostnader på 1,100,000 kroner.⁴¹

4.4. Anbefaling

NIM anbefaler at departementet, i pågående eller annet relevant arbeid om saksomkostnader, treffer tiltak for å bedre forutberegneligheten om hvilken finansiell risiko allmenheten løper ved å ta ut søksmål på vegne av naturens interesser. Dette er i tråd med Århuskonvensjonen artikkel 9.5, som anbefaler partene å vurdere å opprette mekanismer for å fjerne eller redusere økonomiske og andre hindringer som står i veien for adgang til overprøving.⁴² Å treffe tiltak vil ikke bare forebygge risikoen for brudd på Århuskonvensjonen artikkel 9.4, men også kunne bidra til at norsk miljølovgivning følges i praksis, som må anses i det offentliges interesse.

Selv om det er en resultatforpliktelse at kostnadene ikke kan være «uoverkommelige dyre», er det opp til statene å velge hvilke tiltak som skal iverksettes. Ulike tiltak er mulige, for eksempel være rettshjelpsordninger på miljøområdet, egen miljøklagenemd,

³⁶ ACCC/C/2008/27 (24. september 2010), avsnitt 44 (39.454 britiske pund, 437 000 kroner). Omregningen bruker en kurs på 11,070, i samsvar med Tolletatens oversikt over historiske omregningskurser, og er deretter inflasjonsjustert.

³⁷ ACCC/C/2013/85 og ACCC/C/2013/86, avsnitt 112 (100 000 britiske pund, 1,276 millioner kroner). Omregningen bruker en kurs på 12,760, i samsvar med Tolletatens oversikt over historiske omregningskurser, og er deretter inflasjonsjustert.

³⁸ Medianen er verdien til den midterste observasjonen når observasjonene er sortert i stigende rekkefølge (Grisrud m.fl. *Metode og dataanalyse*, 2016). NOU 2020: 11 s. 308: «Median er et bedre mål enn gjennomsnitt på saksomkostnadene som tilkjennes. Gjennomsnitt påvirkes av ekstremverdier».

³⁹ TOSL-2022-165021 (anket). Tingretten reduserte kostnadene ned fra statens krav på 1 713 474 kr.

⁴⁰ LE-2023-22977.

⁴¹ LF-2021-101193. Kroner justert for 2023-verdi.

⁴² Århuskonvensjonen artikkel 9.5 anbefaler statene å vurdere å opprette hensiktsmessige mekanismer for å fjerne eller redusere økonomiske eller andre hindringer som står i veien for effektiv adgang til overprøving i miljø saker.

egne prosessregler for miljø saker (f.eks. for å begrense tidsbruken i slike saker), eller egne regler for sakskostnader i miljø saker i tvisteloven. Slike tiltak vil kunne motvirke nedkjølingseffekten et uforutsigbart omkostningsansvar har for om allmenheten velger å fremme søksmål for å verne om natur og miljø, og beskytte enhver grunnlovfestede rett til å leve i et miljø som sikrer helsen.

NIM ser frem til tilbakemelding på våre innspill, og på forespørselen om et møte for å diskutere dette teamet og våre anbefalinger nærmere.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad

Direktør

Hannah Brænden

Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.