

Institutt for privatrett

# Privatus

Journal of private law

200 | 2015

Redaktører: Beate Sjøfjell og Arild Stubhaug

## Fra ord til handling

Om Grunnlovens miljøparagraf 112



**UNIVERSITETET I OSLO**  
DET JURIDISKE FAKULTET

## Kapittel 2

# Hva er konsekvensene av Grunnlovens miljøparagraf?

Ole Kristian Fauchald

### Bakgrunn

Det første forslaget om å ta inn en miljøbestemmelse i Grunnloven kom i 1972, samme år som FNs første store miljøkonferanse i Stockholm, og Norge som et foregangsland internasjonalt etablerte et eget miljøverndepartement. Det skulle gå hele 20 år og mange grunnlovforslag før Grunnloven fikk sin miljøparagraf i 1992. Det var samme år som FN holdt sin annen store konferanse om miljø og utvikling i Rio de Janeiro. Miljøparagrafen er dermed nært knyttet opp mot internasjonale strømninger, både som inspirasjonskilde og som hjelp til å bygge nasjonal konsensus.

I perioden fram til 1992 var det mye diskusjon om bestemmelsen skulle anses som en politisk programklæring, eller om den skulle ha rettsvirkninger.<sup>1</sup> En viktig grunn til at bestemmelsen ikke ble vedtatt tidligere, var motviljen mot å ta inn rene programklæringer i Grunnloven. Fram mot vedtaket i 1992 ble det etter hvert enighet om at bestemmelsen skulle være mer enn en programklæring, noe som ble markert ved å la den innledes med ordene «Enhver har Ret til». Dette skilte den fra andre tilsvarende bestemmelser som ble innledet med «Det paaligger Statens Myndigheder».<sup>2</sup> Stortinget uttalte at miljøbestemmelsen skulle være «en grunnlovfestet retningslinje for

---

1 Om bakgrunnen for bestemmelsen, se Inge Lorange Backer, Grunnlovfesting av miljørettslige prinsipper, Oslo, Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 6/1990.

2 Se §§ 110, 110a og 110c i Grunnloven slik den var forut for mai 2014. Sistnevnte ordlyd finnes nå bare i § 108 om samers rettigheter.

Stortingets lovgivende myndighet», «et viktig moment ved tolkningen av det regelverk som Stortinget selv har vedtatt eller gitt hjemmel for», «legge bånd på forvaltningen ved å være retningsgivende når et forvaltningsorgan utøver myndighet etter fritt skjønn», og «være de[t] som skal anvendes når det gjelder miljøproblemer som lovgiverne ikke har tatt stilling til». <sup>3</sup> Miljøbestemmelsen skulle med andre ord være en rettighetsbestemmelse på visse avgrensede områder, ikke bare en instruks til myndighetene.

I tråd med uttalelsene i forarbeidene tok Stortinget med en delegasjonsregel i tredje ledd: «Statens Myndigheter give nærmere Bestemmelser til at gennemføre disse Grundsætninger.» Sammenholdt med forarbeidene innebar dette at der Stortinget, eller regjeringen etter delegasjon fra Stortinget, har vedtatt lover og forskrifter, har myndighetene tatt stilling til hva som skulle til for å oppfylle grunnlovbestemmelsen. På disse områdene ble det følgelig en klar presumsjon for at bestemmelsen var oppfylt gjennom regelverket, og konsekvensen har vært en oppfatning om at det ikke forelå rettigheter utover de som fulgte av Stortingets og regjeringens vedtak. Dermed mistet miljøbestemmelsen etter hvert sin betydning som selvstendig rettsgrunnlag på de områder der det ble vedtatt nytt regelverk. Men bestemmelsen beholdt sin betydning som tolkningsargument ved rettsanvendelse og som retningslinje for Stortingets og forvaltningens saksbehandling.

### Oppfølging av grunnlovbestemmelsen

For det første er det av interesse å kartlegge hvilke tiltak regjeringen har iverksatt for å sikre effektiv gjennomføring av grunnlovsvedtaket. Et helt sentralt verktøy for regjeringen er utredningsinstruksen som legger rammene for hvordan forvaltningen skal utrede konsekvensene av politiske vedtak. En naturlig konsekvens av vedtakelsen av miljøbestemmelsen ville derfor ha vært å endre utredningsinstruksen for

---

<sup>3</sup> Innst. s. nr. 163 (1991–92) s. 6.

å sikre gjennomføring av grunnlovbestemmelsen. Det ble vedtatt en ny utredningsinstruks i 1994. I denne ble det tatt inn følgende om miljøaspekter ved utredningsplikten: «Dersom forslaget f.eks. får store miljøkonsekvenser, konsekvenser for likestilling eller andre konsekvenser på viktige politikkområder, skal dette omtales.»<sup>4</sup> I 2000 ble det igjen vedtatt en ny utredningsinstruks. Denne inneholder en direkte referanse til grunnlovbestemmelsen:

I tillegg til de økonomiske og administrative skal også andre vesentlige konsekvenser utredes. Hvilke konsekvenser som skal utredes, må vurderes i den enkelte sak. Oppregningen nedenfor inneholder eksempler og er ikke uttømmende. Det vil i mange tilfelle være aktuelt å vurdere konsekvensene på følgende områder:

- Miljømessige konsekvenser. Utredningene bør ta utgangspunkt i aktuelle miljøvernpolitiske målsetninger, og at borgerne, etter Grunnloven § 110b, har rett til kunnskap om virkningene av planlagte inngrep i naturen.<sup>5</sup>

I henhold til punkt 4.1 i instruksen har andre departementer en plikt til å forelegge saker med vesentlige miljøkonsekvenser for Klima- og miljødepartementet.

Det er naturlig å anta at instruksen blir fulgt når et forslag vurderes å få «store» eller «vesentlige» miljøkonsekvenser. Klima- og miljødepartementets veileder til instruksen presiserer at den innebærer en plikt til også å utrede positive og indirekte konsekvenser.<sup>6</sup> Det er

---

4 Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget, forskrift av 16. desember 1994 nr. 4062, punkt 2.1 annet ledd.

5 Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget, forskrift av 18. februar 2000 nr. 108, punkt 2.3.2 annet ledd.

6 Se Klima- og miljødepartementet: Miljøutredninger etter utredningsinstruks, veileder T-1349, desember 2000. Sjekklisten i veilederen har imidlertid et ensidig fokus på negative miljøkonsekvenser.

bemerkelsesverdig at verken utredningsinstruksen fra 1994 eller den någjeldende versjonen relateres konkret til rettighetsbestemmelsen i grunnlovbestemmelsens første ledd. Men referansen til «aktuelle miljøvernpolitiske målsetninger» i den någjeldende instruksen omfatter i teorien også grunnlovbestemmelsen, selv om det i praksis vil være mer nærliggende for forvaltningen å legge vekt på mål som kommer til uttrykk gjennom lovgivning, budsjettvedtak og politiske vedtak.<sup>7</sup> Hensikten med å bruke ordet «bør» i stedet for «skal» har nok vært å indikere en fleksibilitet for forvaltningen til å basere utredningene på andre mål.

En bred undersøkelse av hvordan grunnlovbestemmelsen ble brukt av Stortinget og forvaltningen ved forberedelsen av lover, ble foretatt i 2006. Den konkluderte med at bestemmelsen hadde hatt:

... liten rettslig og rettspolitisk betydning. Dette gjelder for alle myndigheter; både lovgivende, utøvende og dømmende. I de tilfellene der § 110 b har blitt trukket fram, har den stort sett vært benyttet som støtteargument for et resultat. Paragraf 110 b har svært sjelden vært benyttet som grunnleggende utgangspunkt eller utslagsgivende argument for en konkret løsning. Videre er den betydning § 110 b har hatt, tilsynelatende et resultat av enkeltpersoners kunnskap om og interesse for bestemmelsen. Det kan ikke spores noen systematisk oppfølging av bestemmelsen hos lovgiver, forvaltning eller domstoler.<sup>8</sup>

---

7 Klima- og miljødepartementets veileder refererer ikke til miljøkvalitetene i grunnlovbestemmelsens første ledd. Veilederen ser heller ikke ut til å være oppdatert siden den ble vedtatt i 2000. I senere år har nye mål kommet til uttrykk gjennom vedtakelsen av naturmangfoldloven i 2009, Klima- og miljødepartementets budsjetter, samt stortingsmeldinger, særlig Meld. St. nr. 21 (2011–2012) Norsk klimapolitikk og St.meld. nr. 26 (2006–2007) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand.

8 Ole Kristian Fauchald, Forfatning og miljøvern – en analyse av Grunnloven § 110 b, *Tidsskrift for rettsvitenskap* nr. 1–2 (2007), s. 81–82.

Det ble også pekt på at det var «særlig bemerkelsesverdig» at Klima- og miljødepartementet i stor grad hadde «unnlatt å følge opp § 110 b i de saker departementet [hadde] fremmet».

Endringene av utredningsinstruksen og oppfølgingen i praksis i offentlig forvaltning viser at forvaltningen har hatt et begrenset fokus på oppfølgingen av grunnlovvedtaket. Det tok lang tid før § 110b ble reflektert i utredningsinstruksen, og referansen til bestemmelsen er snever og innebærer stor fleksibilitet til å bruke den som mål. Alt i alt viser ikke dette noen klar vilje fra regjeringens side til å sikre effektiv gjennomføring av bestemmelsen.

Gitt den begrensede oppfølging av grunnlovbestemmelsen i regjeringen og forvaltningen, er det av interesse å undersøke hvordan grunnlovbestemmelsen er blitt fulgt opp av Riksrevisjonen. I henhold til instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 9 skal Riksrevisjonen «fremskaffe relevant informasjon til Stortinget om iverksettelse og virkninger av offentlige tiltak e.l., herunder om: ... f) forvaltningen gjennomfører vedtatt miljøpolitikk slik at prinsippet om bærekraftig utvikling og god forvaltning av naturressursene etterleves.» Blant 201 rapporter fra Riksrevisjonens fra og med Stortingssesjonen 1998–1999<sup>9</sup> har jeg identifisert 35 rapporter som særlig relevante for miljøspørsmål.<sup>10</sup> Av disse er det seks som nevner grunnlovbestemmelsen, hvorav fire nevner den ved formuleringen av revisjonskriteriene,<sup>11</sup> og to

---

9 Undersøkelsen er avgrenset til den tidsperioden Riksrevisjonens rapporter er gjort elektronisk tilgjengelig. Gjennomgangen tar med administrative rapporter. I tillegg har jeg sett på rapportene om forvaltning av statens interesser i selskaper, banker mv. Miljø har blitt et av Riksrevisjonens fokusområder fra og med Dokument 3:2 (2009–2010), se vurderingen av Avinor. Det finnes ikke referanser til grunnlovbestemmelsen i noen av disse rapportene.

10 Av plasshensyn nevner jeg ikke alle rapportene her. En liste over rapportene kan finnes på <http://www.jus.uio.no/ior/personer/vit/olefa/dokumenter/riksrevisjonsrapporter.pdf>.

11 Riksrevisjonens undersøkelse av tilskudd til naturmangfold og friluftsliv (Dokument 3:13 (2012–2013)) s. 36; Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksforvaltningen (Dokument 3:9 (2011–2012)) s. 32; Riksrevisjonens undersøkelse

nevner den ved diskusjon av mål.<sup>12</sup> Kun i én av disse rapportene blir grunnlovbestemmelsen nevnt i Riksrevisjonens vurderinger.<sup>13</sup> Alt i alt viser undersøkelsen at Riksrevisjonen ikke har hatt særlig mye oppmerksomhet rettet mot grunnlovbestemmelsen, og det virker noe tilfeldig om det er tatt med referanse til bestemmelsen eller ikke. Det kan imidlertid synes som bestemmelsen har vært anvendt noe mer aktivt i senere år. Riksrevisjonen gir ikke noen begrunnelse for den begrensede anvendelsen av grunnlovbestemmelsen. En hovedgrunn kan være at man anser bestemmelsens rettighetsformuleringer for å være for generelle til å kunne tjene som basis for konkrete vurderinger av måloppnåelse. På den annen side kan det også argumenteres for at Riksrevisjonen gjennom sin praksis skal bidra til konkretisering og vurdering av grunnlovbestemmelsens implikasjoner i tråd med Stortingets intensjoner.

Videre er det av interesse å kartlegge domstolenes oppfølging av bestemmelsen. Domstolene kan fremheves som Grunnlovens voktere, men de er samtidig prisgitt at de saker de får seg forelagt, aktualiserer grunnlovsspørsmål. Til tross for at Stortinget har hatt vanskelig for å samle seg om en egen grunnlovbestemmelse om domstolenes prøvingsrett,<sup>14</sup> er det ingen tvil om at domstolene kan sette lovgivning til side i enkeltsaker dersom de finner at den strider mot Grunnloven.

---

av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge (Dokument nr. 3:11 (2006–2007)) s. 36; og Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig bruk av reinbeiteressurser i Finnmark (Dokument nr. 3:12 (2003–2004)) s. 22.

12 Riksrevisjonens undersøkelse om strålingssikkerhet og beskyttelse av miljøet mot forurensning fra radioaktive kilder i Nordvest-Russland (Dokument 3:9 (2009–2010)) s. 46 og 84; og Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende regjeringens miljørapportering til Stortinget (Administrativ rapport nr. 1 1999 (1998–1999)) s. 10.

13 Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig bruk av reinbeiteressurser i Finnmark (Dokument nr. 3:12 (2003–2004)) s. 83.

14 Se Innst. S 186 (2013–2014) s. 8 og 32. Se nærmere om innvendinger mot forslaget om ny § 114 i Grunnloven: Eivind Smith, Flere menneskerettigheter i grunnloven? Lov og Rett (2012) s. 328–330.

Dette ble også lagt til grunn gjennom vedtaket av Grunnloven § 89 i juni 2015: «I saker som reises for domstolene, har domstolene rett og plikt til å prøve om lover og andre beslutninger truffet av statens myndigheter strider mot Grunnloven». Imidlertid er domstolenes kompetanse begrenset til kontroll i enkeltsaker, og det er uenighet om hvor «intens» domstolenes prøvingsrett er og bør være. Dessuten viser en studie fra 2010 at domstolene har spilt en begrenset rolle for å sikre effektiv gjennomføring av miljøvern.<sup>15</sup> Så langt finner vi kun spor av grunnlovbestemmelsen som et støtteargument for resultater som domstolene etter alt å dømme ville ha kommet til uavhengig av bestemmelsen.

På denne bakgrunn kan vi observere at bestemmelsen har hatt liten reell betydning som instruks til lovgiver og regjering. Når disse sentrale funksjonene bortfaller, er det ikke så rart at bestemmelsen heller ikke har hatt særlig betydning i konkret saksbehandling som moment ved tolkningen av regelverk, bånd på forvaltningen ved skjønnsutøvelse, og rettighet der lovgiver ikke har tatt stilling til miljøproblemene i tråd med forarbeidene. I samsvar med utredningsinstruksen er det nok i praksis de mål som formuleres av relevante departementer som tas i betraktning ved utforming av politikk med mulige vesentlige miljøkonsekvenser.

### Mangler ved myndighetenes gjennomføring

Grunnlovbestemmelsen innebærer en rett til en viss miljøkvalitet (første ledd) og til miljøinformasjon (annet ledd).<sup>16</sup> Hva angår retten til miljøkvalitet, er det et problem at miljøkvaliteter er angitt veldig generelt og vagt (helseeffekter, naturens produksjonsevne og biologisk

---

15 Ole Kristian Fauchald, *Environmental Justice in Courts – a Case Study from Norway*, *Nordisk Miljörättslig Tidskrift*, 1/2010 s. 49–67.

16 Inge Lorange Backer, *Innføring i naturressurs- og miljørett*, 5. utgave, Oslo 2012, s. 58–62 og 77–78. Se også Hans Christian Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 4. utgave, Oslo 2015, s. 152–159.



mangfold). Er det likevel mulig å gi bestemmelsen konkret anvendelse ved politikktutforming? Eller er miljøkvaliteten så uklart angitt at lovgiver og forvaltning i praksis står fritt når politikk av betydning for miljøet skal utformes? Generelt har lovgiver unnlatt å konkretisere miljøkvalitetskrav innen miljøretten. De vesentlige unntakene er innføringen av miljøkvalitetskrav som følge av EØS-avtalen.<sup>17</sup> På de fleste områder er det følgelig opp til forvaltningen gjennom praktisering av sine fullmakter å sikre oppnåelse av de generelle miljøkvalitetskravene som Grunnloven oppstiller. Det er på disse områder første ledd har sin største betydning. Å vurdere hvorvidt politikk vil ha vesentlige negative eller positive konsekvenser for miljøkvaliteter, slik disse er formulert i første ledd, er utvilsomt gjennomførbart i praksis.<sup>18</sup> Det samme gjelder for vurderinger av hvilke tiltak som kan redusere negative virkninger og fremme positive virkninger.

Hva angår oppfølgingen av annet ledd om fremskaffelse av og tilgang til miljøinformasjon, har miljøinformasjonsloven etablert et effektivt system for rett til innsyn i miljøinformasjon fra privat virksomhet (§ 5(2)). For slik informasjon har interesserte rett til å få avgjort en klage på avslag om innsyn av en uavhengig klagenemnd, og denne avgjørelsen er tvangsgrunnlag (kapittel 4). For miljøinformasjon fra det offentlige må interesserte klage på avslag til det organet som avslø begjæringen. Klagesaken forberedes av dette organet og avgjøres av det

---

17 Illustrerende er forarbeidenes diskusjon av naturmangfoldloven § 13, som kun gir anledning til å gi «retningsgivende kvalitetsnormer». Utvalgets forslag til bestemmelse var at det kunne gis «bindende» kvalitetsnormer, og at slike normer kunne være grunnlag for omgjøring av tillatelser, se NOU 2004:28 s. 585–586. Så langt er det gitt én forskrift med hjemmel i § 13: Kvalitetsnorm for ville bestander av atlantisk laks (*Salmo salar*), forskrift av 20. september 2013 nr. 1109. Forskriftens § 3 viser tydelig konsekvensene av at normen kun er retningsgivende. For gjeldende miljøkvalitetsnormer som er oppfølging av EØS-regelverk, se forskrift om rammer for vannforvaltningen av 15. desember 2006 nr. 1446 og kapittel 5 og 7 i forskrift om begrensnig av forurensning av 1. juni 2004 nr. 931.

18 Dette er for øvrig en forutsetning for anvendelsen av punkt 2.3.2 i utredningsinstruksen.

overordnede organet. Sivilombudsmannen kan avgi en ikke-bindende uttalelse i saker der man ikke får medhold i klagen. Men dersom Regjeringen er klageorgan, kan ikke Sivilombudsmannen ta saken til behandling. Det er derfor vanskelig å oppnå innsyn i miljøinformasjon som myndighetene har bestemt seg for å unnta fra offentlighet.<sup>19</sup> Det er et tankekors at det er lettere å oppnå gjennomslag for sin rett til adgang til miljøinformasjon fra private enn å oppnå tilsvarende fra myndighetene. Myndighetene har også etablert omfattende ordninger for innsamling og tilgjengeliggjøring av generell og kartfestet miljøinformasjon.<sup>20</sup> Et problem for en av disse ordningene – Miljøvedtaksregisteret – er at det er avgrenset til vedtak under naturmangfoldloven.<sup>21</sup> Det er også mangelfull regulering av privates plikt til å skaffe til veie miljøinformasjon.<sup>22</sup> Alt i alt er det derfor, til tross for miljøinformasjonsloven, rom for direkte anvendelse av grunnlovbestemmelsens annet ledd, der det offentlige nekter innsyn i miljøinformasjon, og der private unnlater å fremskaffe slik informasjon.

### Formålet med å endre grunnlovbestemmelsen

Menneskerettighetsutvalget pekte på at holdningen om at man ved utforming av lovgivning «skulle stå mer eller mindre fritt i forhold til påbudet i Grunnloven § 110b, første ledd, er ... i strid med ordlyden og formålet med bestemmelsen».<sup>23</sup> For å klargjøre myndighetenes

---

19 Se Ole Kristian Fauchald, *Effective Access to Environmental Information in Norway?* i Backer, Fauchald og Voigt (red.), *Pro Natura: Festskrift til Hans Christian Bugge*, Universitetsforlaget, Oslo, 2012 s. 170–188.

20 Dette gjelder særlig Miljøstatus.no, Naturindeksen og Artsdatabanken.

21 Forskrift om Miljøvedtaksregisteret av 14. juni 2013 nr. 643.

22 Det finnes få slike forpliktelser i lovgivningen. I tillegg til forpliktelser til å utføre miljøkonsekvensutredninger inneholder miljøinformasjonsloven en generell forpliktelse i § 9 og regnskapsloven inneholder relevante forpliktelser i §§ 3-3 åttende ledd (for små foretak) og 3-3a tolvte ledd (større foretak).

23 Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, St.t. Dokument 16 (2011–2012), s. 243.

handleplikt foreslo utvalget å erstatte ordlyden i tredje ledd med følgende: «Det påligger Statens myndigheter å iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger.» Hensikten med dette var å «tydeliggjøre at myndighetene har en aktiv plikt til å ivareta miljøet gjennom ulike former for tiltak. Det vil fortsatt være stort rom for politisk skjønn med hensyn til hvilke tiltak som settes i verk på hvilke tidspunkt».<sup>24</sup>

Dette ble fulgt opp av stortingsrepresentantene i forslaget som ble fremsatt for Stortinget, der det refereres til utvalgets begrunnelse om at «§ 112 får et nytt tredje ledd for å tydeliggjøre plikten for myndighetene til å etterleve prinsippene i første ledd om å iverksette adekvate og nødvendige tiltak for å sikre miljøet».<sup>25</sup>

Diskusjonen av økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter – inklusive miljørettigheter – i kontroll- og konstitusjonskomiteen fokuserte blant annet på to temaer: spørsmålet om forslagene ville medføre rettsendringer og spørsmålet om forslagene ville styrke domstolene på bekostning av folkevalgte organer. Til det første spørsmålet mente et flertall i komiteen at enkelte av endringene kunne tolkes slik at de medførte rettsendringer,<sup>26</sup> men i den generelle delen av innstillingen nevnes ikke § 112 som noe eksempel på dette. Til det andre spørsmålet fremhevet et mindretall miljøbestemmelsen som et eksempel på at «[j]o mer skjønnsmessige bestemmelsene er, jo mer makt overføres til domstolene».<sup>27</sup> At bestemmelsen kan oppfattes som skjønnsmessig, bekreftes av drøftelsen ovenfor. Imidlertid finnes det så langt ikke støtte for å hevde at bestemmelsen har medført overføring av makt til domstolene etter at den ble vedtatt i 1992.

Ved den konkrete diskusjonen av § 112 delte komiteen seg i to. Fremskrittspartiet ønsket å forkaste forslaget om å videreføre miljø-

24 Ibid. s. 244–245.

25 Grunnlovsforslag 31 (2011–2012), St.t. Dokument 12 (2011–2012), s. 199.

26 Innst. s. nr. 187 (2013–2014), s. 14.

27 Ibid. s. 16.

bestemmelsen. Resten av komiteen gikk inn for endringen av tredje ledd med følgende begrunnelse:

Bestemmelsen i § 110 b ... skal leses som rettslig forpliktende bestemmelse. Flertallet henviser til Innst. s. nr. 163 (1991–1992) hvor det sies: «rettslig vil en grunnlovsfesting innebære at en grunnlovsbestemmelse vil gå foran ordinær lovgivning hvis de strider mot hverandre». Bestemmelsen bør leses som et forsøk på vern for fremtidige generasjoner og individets livskvalitet og helse.

Flertallet mener det er behov for å tydeliggjøre plikten for myndighetene til å etterleve prinsippene i første ledd om å iverksette adekvate og nødvendige tiltak for å sikre miljøet. Forslaget som innstilles under, må leses som en aktiv plikt for myndighetene til å iverksette tiltak for å ivareta miljøet. Hvilke tiltak blir opp til ethvert storting å vedta.<sup>28</sup>

### Konsekvenser av den nye ordlyden

Det overordnede spørsmålet er om det nye tredje ledd innebærer noen endring av Stortingets og forvaltningens plikt til å gjennomføre bestemmelsens første og annet ledd. Det vesentligste argumentet mot at det er foretatt noen endring av denne plikten er komitémedlemmers uttalelser om at man ikke ønsket «rettsendringer». Denne diskusjonen foregikk imidlertid på et generelt nivå og var knyttet opp mot mandatet til Stortingets menneskerettighetsutvalg. På den ene side er det på det

---

28 Innst. s. nr. 187 (2013–2014), s. 25. Komitémedlemmene fra Høyre avga en særmerknad som må leses i lys av diskusjonen om å inkludere nye rettigheter i Grunnloven. De pekte på at «bestemmelsen om rett til et sunt miljø allerede finnes i Grunnloven, og at utvidelsen er så marginal at disse medlemmer kan bifalle forslaget til ny § 112. Gjeldende grunnlovsbestemmelse er ment å være en rettighetsbestemmelse, og etter endringen i tredje ledd vil dette etter disse medlemmers syn fremstå klarere» (s. 25–26).

rene at den nye ordlyden i § 112 ikke innfører noen nye rettigheter eller plikter, og at den dermed ikke er noen «rettsendring» i den forstand. På den annen side er det også klart at Menneskerettighetsutvalget uttrykte misnøye med hvordan § 110b var blitt fulgt opp av myndighetene og, med stortingskomiteens tilslutning, ønsket en innskjerping av plikten til å følge opp bestemmelsen. I denne forstand må det være klart at man ønsket en rettsendring. Det er derfor klart at synspunktet om at Grunnlovens miljøbestemmelse mister sin betydning på områder som er lovregulert, ikke lenger er holdbart.

Vi kan skille mellom tre temaer når vi mer konkret skal vurdere konsekvensene av den nye ordlyden i § 112. For det første kan vi spørre hvilke virkninger endringen har for retten til miljøkvaliteter etter første ledd. Som påpekt er det et behov for å klargjøre innholdet i denne rettigheten. Det må være klart at rettigheten blir aktualisert så snart et tiltak eller et vedtak kan ha vesentlige negative eller positive helseeffekter, eller virkninger for naturens produksjonsevne<sup>29</sup> og for det biologiske mangfoldet. Bestemmelsen får særlig betydning der det ikke er nedfelt miljøkvalitetsnormer, eller der (gjennomføringen av) gjeldende miljøkvalitetsnormer viser seg å være for svak(e) til å oppnå tilfredsstillende miljøkvalitet. Hvor terskelen vil ligge for ulovlig dårlig miljøkvalitet, vil måtte avgjøres fra sak til sak. På dette punktet kan den nye ordlyden innebære en økt plikt for lovgiver til å sette klarere rammer for forvaltningens virkemiddelbruk på områder der det er gitt brede fullmakter til forvaltningen. Dette kan innebære en styrking av miljøkvalitetsnormer som miljøpolitisk virkemiddel. Det kan også innebære en ansvarliggjøring av lovgiver og dermed en styrking av lovgivers posisjon vis-à-vis forvaltningen.

For det annet kan vi spørre hvilke virkninger endringen har for retten til informasjon om miljøet etter annet ledd. Bestemmelsen innebærer en klargjøring av kravet om tilstrekkelig utredning hvis

---

29 Av særlig interesse her er oppfølgingen av utredningen om økosystemtjenester, se NOU 2013: 10 Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester.

virksomheter som kan være i strid med første ledd er sannsynlige. Slik utredningsplikt kan også være aktuelt der det er snakk om gjennomføring av tiltak for å unngå at miljøkvaliteten forverres vesentlig, og der det er snakk om tiltak med betydelige positive miljøeffekter. Oppfølgingen av annet ledd har i stor grad skjedd gjennom vedtakelsen av miljøinformasjonsloven, etablering av Miljøvedtaksregisteret og etablering av databaser for miljøinformasjon. Det at det er store mangler ved gjennomføringen av miljøinformasjonsloven overfor offentlig forvaltning,<sup>30</sup> sammenholdt med at Miljøvedtaksregisteret kun kommer til anvendelse for vedtak etter naturmangfoldloven, indikerer at den nye formuleringen av tredje ledd vil kunne få konsekvenser for retten til miljøinformasjon fra det offentlige og konkretisering av det offentliges plikt til å skaffe til veie miljøinformasjon. Bestemmelsen vil også kunne få konsekvenser for gjennomføringen av privates plikt til å skaffe til veie miljøinformasjon. Et nærliggende eksempel er myndighetenes rolle som kvalitetssikrer av miljøkonsekvensutredninger.<sup>31</sup>

For det tredje kan vi spørre hvilke virkninger endringen har for myndighetenes plikt til å iverksette generelle tiltak for effektiv realisering av rettighetene i § 112. Den nåværende utformingen av utredningsinstruksen reflekterer ikke klart nok de plikter som følger av § 112. Forvaltningens oppfølging av grunnlovbestemmelsen så langt viser også at det er behov for revisjon av instruksen. Videre fokuserer forarbeidene til grunnlovsendringene mye på domstolenes rolle for å sikre gjennomføring, men de er tause om hvilken rolle Riksrevisjonen skal og bør spille. Forvaltningens manglende oppfølging av miljøbestemmelsen indikerer at det kan være behov for å revurdere hvilken rolle Riksrevisjonen skal spille for å sikre lojal oppfølging av

---

30 Se Ole Kristian Fauchald, *Effective Access to Environmental Information in Norway?* i Backer, Fauchald og Voigt (red.), *Pro Natura: Festskrift til Hans Christian Bugge*, Universitetsforlaget, Oslo, 2012, s. 170–188.

31 Se Arne Tesli, *Kvalitetssikringer av konsekvensutredninger*, i Holth og Winge (red.) *Konsekvensutredninger. Rettsregler, praksis og samfunnsvirkninger*, Oslo, 2014, s. 269.

grunnlovsvedtak. Et sentralt element ved § 112 er fokuset på å ivareta rettighetene for fremtidige generasjoner. Det er ikke iverksatt tiltak som spesifikt tar sikte på å sikre disse rettighetene. På den ene side kan det argumenteres for at miljøorganisasjoner og forvaltningen har som oppgave å sikre fremtidige generasjoners rettigheter. Videre har bærekraftig utvikling kommet inn som en formålsbestemmelse i mange lover og vært gjenstand for en rekke politiske strategi- og handlingsdokumenter.<sup>32</sup> På den annen side kan det argumenteres med at forvaltningens oppfølging av plikten til å sikre fremtidige generasjoners rettigheter ikke har vært tilstrekkelig systematisk og målrettet til å oppfylle § 112, særlig etter endringen som ble vedtatt i 2014.

---

32 Slike strategi- og handlingsdokumenter har imidlertid ikke blitt oppdatert de senere årene. St.meld. nr. 26 (2006–2007) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand er blant de nyeste dokumentene. Et forslag som har vært fremmet, er etablering av et ombud for fremtidige generasjoner, se <http://www.spireorg.no/arkiv/kampanjearkiv/fremtidsombudet-opprop>.