

Er det behov for miljøombud?

Ole Kristian Fauchald

1. Generelle utgangspunkter

Et ombud er en person som opptrer uavhengig av myndigheter og private parter med formål å ivareta visse interesser. Ombud blir typisk satt til å ivareta interesser som mangler tilstrekkelig sterke talspersoner og som dermed har behov for offentlig oppnevnte representanter. Uttalelser fra ombud er av en anbefalende eller saksopplysende karakter, og de er ikke bindende for dem de er rettet til.¹

Det finnes ombudsordninger av generell karakter, slik som sivilombudsmannen, og ombudsordninger som er spesialiserte innenfor særlige saksfelt, slik som barneombudet. I Norge har vi følgende statlige offentlige ombud: Ombudsmannen for forsvaret (1952), Sivilombudsmannen (1963), Forbrukerombudet (1972), Likestillingsombudet (1978) og Barneombudet (1981). I tillegg finnes det følgende lokale ombud: pasientombud på fylkesnivå (1984, lovfestet i 1999) og eldreombud på kommunenivå (forsøksordning 1998-2002, videreført som frivillig ordning med svært begrenset utbredelse). Vi kan skille mellom to typer av statlige offentlige ombud: Ombud som velges av og er direkte underlagt parlamentet, det vil i norsk sammenheng si Sivilombudsmannen, og ombud som oppnevnes av og administrativt er en del av forvaltningen («forvaltningsombud»), det vil for Norges del si de øvrige statlige ombudene.

Også innenfor private og offentlige virksomheter og organisasjoner kan det finnes ombudsordninger, slik som verneombud og helse-, sikkerhets- og miljøombud. Mange av disse ordningene er imidlertid ikke uavhengige fra de institusjonene de er satt til å kontrollere.

1. Artikkelen er basert på et notat utarbeidet for Biomangfoldlovutvalget, publisert i NOU 2004:28.

Ombudsordninger kan benyttes for ulike formål:

1. Uavhengig klageinstans. Ved å ta imot klager kan ombudene avgi synspunkter på om regelverk følges opp etter intensjonene i enkeltsaker og om saksbehandling skjer på en forsvarlig måte. Dette innebærer at et ombud kan styrke rettssikkerheten for enkeltpersoner.
2. Konfliktløsning og -forebygging. Ved å klargjøre fakta og anbefale tiltak vil et ombud ha mulighet til å forebygge og løse konflikter.
3. Bidra til parlamentets og allmennhetens kontroll med forvaltningens utføring av oppgaver. Ved å ta opp temaer på eget initiativ eller etter henvendelser fra parlamentet eller allmennheten kan ombudet bidra med synspunkter på i hvilken grad forvaltningen utfører de oppgaver de er pålagt gjennom lov- eller budsjettvedtak.
4. Bidra til den offentlige debatt. Ved formidling av informasjon og synspunkter i media kan et ombud bidra til en opplyst og allsidig debatt og til å sette temaer på dagsorden.
5. Bidra med informasjon og synspunkter ved offentlige høringer.

De statlige ombudene har forskjellige roller. For Norges del har Sivilombudsmannen først og fremst i oppgave å være en uavhengig kontrollinstans og konfliktløser, samt generelt å styrke rettssikkerheten for private parter i deres møte med offentlige myndigheter. Barneombudet har som hovedoppgave å styrke og representere barnas interesser. Likestillingsombudet og Forbrukerombudet kommer i en posisjon mellom disse ytterpunktene ved at de både skal styrke visse interesser og fungere som uavhengige kontrollinstanser og konfliktløsere.

Nært beslektet med forvaltningsombudene er tilsynsordninger. Disse er imidlertid i sterkere grad en integrert del av forvaltningen og underordnet dennes styring. Graden av forvaltningsmessig styring variere en del. I Norge har for eksempel Datatilsynet generelt hatt en mer uavhengig posisjon enn Statens forurensningstilsyn.

2. Bruk av miljøombud internasjonalt og nasjonalt

2.1. Innledning

En oversikt over de viktigste ombudsordningene på miljøområdet er tatt med for å vise hvilken utvikling slike ordninger har hatt internasjonalt og hvordan statusen er for slike ordninger i dag. Blant problemstillingene

som oppstår når en slik oversikt skal etableres er at det ikke finnes noen klar og entydig definisjon av hva et ombud er og at det brukes ulike benevnelser på ordninger som er ombudslignende.² Oversikten nedenfor representerer derfor ikke noen uttømmende gjennomgang av de miljørelaterte ombudsordningene som finnes i dag.

2.2. Internasjonalt

Det har vært initiativer internasjonalt for å etablere et felles miljøombud. Temaet ble tatt opp på Rio-konferansen om miljø og utvikling i 1992 der det ble uttrykt en viss interesse for å etablere en ombudslignende ordning. Blant annet foreslo Nederland å etablere et miljøombud under UNEP.³ Temaet kom opp igjen på Johannesburg-toppmøtet i 2002.⁴ Dette var også et tema norske myndigheter vurderte forut for toppmøtet. Blant de forslag som har vært fremmet er forslag om å etablere ombud for fremtidige generasjoners interesser.

I 2000 gikk to frivillige miljøorganisasjoner, World Conservation Union (IUCN, en organisasjon der også en lang rekke stater er medlemmer) og Earth Council Foundation sammen om å etablere The International Ombudsman Centre for the Environment and Development (OmCED) som ble lokalisert ved United Nations University for Peace i Costa Rica.⁵ I henhold til artikkel II i avtalen om opprettelsen av OmCED var formålet å bidra til beslutningspraksis som fremmer bærekraftig utvikling gjennom følgende kjernefunksjoner:

2. Initiativer i retning av å etablere felles rammer for ombudsordninger er blant annet etablert gjennom International Ombudsman Association (<http://www.ombudsassociation.org/>) som blant annet har vedtatt 'Code of Ethics' og 'Standards of Practice'. Av interesse er også The International Ombudsman Institute (<http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/>).
3. Se <http://www.iisd.ca/download/asc/enb0120.txt>,
4. Se Report on the Thematic Roundtable Promoting Sustainable Development in a Globalizing World, Background Paper No. 2 fra sekretariatet for World Summit on Sustainable Development, 2002, der følgende forslag ble fremmet: 'Establish an Ombudsman under the auspices of the United Nations, who would be authorized to enquire into and report on failure to implement international law in areas outside national jurisdictions.' Forslaget fikk ikke tilslutning.
5. Se http://www.iucn.org/congress/2004/general/aman_resolutions/res41.pdf og Peace & Conflict Monitor 17. mars 2003 (http://www.monitor.upeace.org/archive.cfm?id_article=26).

1. Non-adversarial complaint investigation, emphasising informal and speedy resolution of grievances in situations of perceived unsustainable practices.
2. Facilitation / mediation in actual conflicts.
3. Preventive and early-warning analysis and advice in potential conflicts pertaining to sustainable development.

Både folkegrupper og regjeringer henvendte seg til OmCED med forespørslers om assistanse til å løse problemer og konflikter. Det ble inngått samarbeidsavtaler mellom OmCED og nasjonale ombudsmenn i Costa Rica og Honduras. Ombudet var et pilotprosjekt som ikke har blitt videreført.

De internasjonale finansinstitusjonene har vært opptatte av å bedre ivaretagelsen av miljøhensyn i sine prosjekter. Dette har for Verdensbankens vedkommende blitt ivare tatt gjennom etableringen av et inspeksjonspanel i 1993 som kan motta klager fra de som berøres av prosjekter som finansieres av Verdensbanken.⁶ Blant de mest sentrale temaene som vurderes av inspeksjonspanelet er om miljøvirkninger av prosjekter har vært tilstrekkelig utredet og om tilfredsstillende tiltak er iverksatt for å sikre mot uønskede miljøvirkninger. I tillegg er det etablert et ombud som har særlig ansvar for sosiale og miljømessige problemstillinger under International Finance Corporation og Multilateral Investment Guarantee Agency,⁷ og et ombud (Evaluation Office) under Global Environment Facility.⁸

Det generelle bildet på det internasjonale plan er på denne bakgrunn at mens det har vært en viss interesse for å etablere ombudsordninger som skal ivareta hensynene til miljøet og bærekraftig utvikling, har det ikke vært tilstrekkelig politisk vilje til å gjennomføre slike ordninger i praksis. Det viktigste området der ombudsordninger med et hovedfokus på miljø har fått gjennomslag er innenfor de internasjonale finansinstitusjonene. Disse ordningene har vist seg å være levedyktige og relativt effektive. Ordningene har imidlertid et generelt mandat som omfatter mer enn miljøinteresser.

6. Se *Ibrahim Shihata: The World Bank Inspection Panel: In Practice*, Oxford University Press, 2000.

7. Se <http://www.cao-ombudsman.org/>.

8. Se <http://www.gefweb.org/gefevaluation.aspx>.

2.3. Nasjonalt

Etter hvert har en del land opprettet egne institusjoner som er benevnt som ombud eller har ombudslignende karakter innenfor miljøområdet som supplement til den eksisterende miljøforvaltningen. På nasjonalt plan eller delstatsnivå har slike ordninger blitt utviklet blant annet i Australia, Canada, Filippinene, Israel, Nederland, New Zealand, Tyskland, Ungarn og USA. Nedenfor følger en omtale av ombudene i New Zealand, som har hatt et miljøombud over en lang periode, Canada, der det er opprettet et eget miljøombud som er knyttet opp mot parlamentets revisjonssystem, USA, der miljøombudet har vært omstridt og har fått sterkt redusert betydning, og Ungarn, der man nylig har opprettet et ombud for fremtidige generasjoner.

I New Zealand har et miljøombud vært i funksjon siden 1986 (Parliamentary Commissioner for the Environment).⁹ Det ble opprettet samtidig med miljøverndepartementet. I henhold til seksjon 16(1) i New Zealands Environment Act av 1986 har miljøombudet følgende funksjoner:¹⁰

- a) With the objective of maintaining and improving the quality of the environment, to review from time to time the system of agencies and processes established by the Government to manage the allocation, use, and preservation of natural and physical resources, and to report the results of any such review to the House of Representatives and to such other bodies or persons as the Commissioner considers appropriate;
- b) Where the Commissioner considers it necessary, to investigate the effectiveness of environmental planning and environmental management carried out by public authorities, and advise them on any remedial action the Commissioner considers desirable;
- c) To
 - i. Investigate any matter in respect of which, in the Commissioner's opinion, the environment may be or has been adversely affected, whether through natural causes or as a result of the acts or omissions of any person or body, to an extent which the Commissioner considers warrants investigation; and

9. Se <http://www.pce.govt.nz/index.htm>.

10. Loven inneholder i hovedsak en detaljert regulering miljøombudets eksistens og funksjon.

- ii. Advise, where necessary, the appropriate public authority and any other person or body the Commissioner thinks appropriate of the preventive measures or remedial action which the Commissioner considers should be taken; and
 - iii. Report the results of the investigation to the House of Representatives:
- d) At the request of the House of Representatives or any select committee of the House of Representatives, to report to the House or committee on any petition, Bill, or other matter before the House or committee the subject-matter of which may have a significant effect on the environment:
 - e) On the direction of the House of Representatives, to inquire into any matter that has had or may have a substantial and damaging effect on the environment, and to report the results of the inquiry to the House:
 - f) To undertake and encourage the collection and dissemination of information relating to the environment:
 - g) To encourage preventive measures and remedial actions for the protection of the environment.

Ombudet kan rapportere sine funn og avgi anbefalinger, men har ikke myndighet til å fatte rettslig bindende avgjørelser. Ombudet utarbeidet en virksomhetsplan for perioden 2003-2007 der en rekke satsningsområder ble identifisert. Denne planen er foreløpig ikke erstattet med noen ny plan, men kun av en generell intensjonserklæring. Ombudet gjennomfører en omfattende prosess i forbindelse med utarbeidelse av større rapporter som i stor grad omhandler systemiske årsaker til miljøproblemer. Miljøombudets forhold til Miljøverndepartementet er regulert i en egen avtale (Memorandum of Understanding). Forholdet til de nasjonale revisjonsmyndigheter preges av samarbeide om prosjekter basert på prosedyrer som tar sikte på å identifisere saker og emner av felles interesse. Miljøombudet har rundt 15 fulltidsstillinger.

I Canada var provinsen Ontario tidlig ute med å vedta en egen lov om miljørettigheter i 1994. Som en del av denne loven ble det etablert et eget miljøombud (Environmental Commissioner).¹¹ Dette miljøombudet har følgelig sitt grunnlag i egen miljølovgivning. På nasjonalt nivå ble ideen om et miljøombud (Commissioner of the Environment and Sustainable

11. Se <http://www.eco.on.ca/>.

Development) fulgt opp på en litt annen måte. Her ble ombudet opprettet som et ledd i revisjonen av riksrevisjonslovgivningen i 1995.¹² Opprettelsen var begrunnet med behovet for sterkere innsats fra forvaltningens side på miljøområdet. I henhold til kapittel 21 om bærekraftig utvikling i Canadas Auditor General Act (1995)¹³ har ombudet følgende hovedoppgaver: overvåkning av forvaltningens oppfølging av strategier for bærekraftig utvikling, revisjon av forvaltningens oppnåelse av miljømål, behandling av klager fra offentligheten og utarbeidelse av en årlig rapport om miljø og bærekraftig utvikling til parlamentet. Ombudet er lokalisert sammen med kontoret for den canadiske riksrevisjonen, og fungerer delvis som en del av denne.

I USA har man hatt en lang tradisjon med oppnevning av miljøombud både på føderalt (Ombudsman of the Environmental Protection Agency) og regionalt nivå. Det lengst fungerende føderale miljøombudet, *Robert J. Martin*, fungerte fra 1992 til 2002. Etter en kontroversiell omorganisering av miljøombudet i 2002 ble ombudet innlemmet i Environmental Protection Agency Office of Inspector General. Miljøombudet hevdet at en slik omorganisering ville frata ombudet dets uavhengighet, og søksmål mot staten ble reist blant annet av ombudet.¹⁴ Mens den nåværende ordningen er sterkt begrenset, nærmest ikke-eksisterende,¹⁵ var ordningen frem til 2002 ganske omfattende. Frem til omorganiseringen var ombudet en uavhengig institusjon som skulle motta klager og forespørsler om informasjon under nærmere angitt miljølovgivning. Videre kunne ombudet på selvstendig grunnlag foreta undersøkelser og på bakgrunn av disse avgi uttalelser om faktiske forhold og avgi ikke-bindende anbefalinger til miljømyndighetene. De hendelser som fant sted i USA i 2002 viser betydningen av å etablere et miljøombud som er uavhengig av den forvaltningen som skal kontrolleres dersom man er av den oppfatning at dette er viktig uavhengig av de til enhver tid skiftende politiske konstellasjoner. Uten en slik uavhengig institusjon viser utviklingen i USA at det i

12. Se http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/oag-bvg_e_921.html.

13. Se <http://laws.justice.gc.ca/en/showtdm/cs/A-17>.

14. Se Statement of Robert J. Martin before the United States Senate Committee on Environment and Public Works, June 25, 2002

http://epw.senate.gov/107th/Martin_062502.htm og Robert J. Martin, et al. v. U.S. Environmental Protection Agency, et al., D.D.C. Civ. Act. No. 02-0055 (RWR).

15. Se <http://www.epa.gov/oig/ombudsman-hotline.htm>. Omorganiseringen av miljøombudet ble av presidenten i USAs ombudsmannsforening i en skriftlig redegjørelse for Kongressen beskrevet som »... a textbook example of how administrators will interfere with the operation of internal agency ombudsman.“

visse situasjoner kan bli vanskelig for borgere og media å fremme sine synspunkter overfor forvaltningen og å få innblikk i virkningene av den politikk som føres på miljøområdet.

I Ungarn har det i omtrent 10 år pågått en diskusjon om opprettelse av et ombud for fremtidige generasjoner.¹⁶ Et slikt ombud har flere oppgaver enn kun ivaretagelse av miljømessige interesser. Imidlertid har den bredere internasjonale diskusjonen av ombud for fremtidige generasjoner vist et sterkt fokus på miljøtematikk. I november 2007 ble det vedtatt endring i Parliament Commissioner Act (no. 53, 1993) og ved fjerde forsøk ble det nye ombudet omsider godkjent av parlamentet i mai 2008.¹⁷ En sentral del av ombudets oppgaver blir langsiktig ivaretagelse av miljøinteresser.

På denne bakgrunn kan det konstateres at det ikke har funnet sted noen omfattende etablering av miljøombud internasjonalt til tross for at de viktigste eksemplene som finnes etter hvert har hatt en fartstid på over 20 år. På den annen side har de fleste miljøombud vist seg å være effektive og levedyktige. Et unntak er USAs miljøombud som kan sies å ha blitt et offer for sin effektivitet og uavhengige linje. Miljøombudene i New Zealand og Canada er nyttige modeller for hvordan miljøombud kan etableres i andre land.

3. Generelle synspunkter på behovet for miljøombud

Det er en rekke momenter som bør vurderes når man skal ta stilling til om det er behov for å etablere et miljøombud. Det vil her ikke bli fokusert på helt generelle momenter som er av relevans ved vurderingen av det generelle behovet for å iverksette tiltak for å verne om miljøverdier, slik som hvordan miljøtilstanden er og generelle vurderinger av aktuelle og fremtidige trusler mot miljøverdiene. Synspunktene nedenfor vil være spesifikt knyttet til mål og virkemidler i miljøpolitikken og hvilket behov det kan være for miljøombud i den sammenhengen.

16. Et annet eksempel på et ombud for fremtidige generasjoner finnes i Israel (Knesset Commissioner for Future Generations), se

http://www.knesset.gov.il/sponsorship/future/eng/future_index.htm.

17. Se Politics.Hu 14. april 2008 (<http://www.politics.hu/20080415/hungarian-parliament-rejects-third-round-of-ombudsmen-nominations>) og Budapest Sun Online 11. juni 2008 (<http://www.budapestsun.com/cikk.php?id=28384>). Det nye ombudets web-side kan finnes på <http://www.obh.hu/jnob/hu/index.htm>.

fremme sine
egene av den

pprettelse av
ere oppgaver
har den bre-
generasjoner
t vedtatt end-
rde forsøk ble
8.¹⁷ En sentral
ljøinteresser.
r funnet sted
til tross for at
urtstid på over
å være effekti-
sies å ha blitt
udene i New
ljøombud kan

mbud

al ta stilling til
ke bli fokusert
eringen av det
iljøverdier, slik
av aktuelle og
lenfor vil være
g hvilket behov

es i Israel (Knesset

re_index.htm.
30415/hungarian-
s) og Budapest Sun
id=28384). Det nye
hu/index.htm.

1. Ved utformingen av mål og virkemidler innenfor miljøområdet står man overfor en rekke utfordringer dersom det ikke eksisterer sterke talspersoner som ivaretar miljøhensynene. Det er en rekke forhold ved eksisterende politiske systemer som resulterer i en iboende prioritering av kortsiktige hensyn, blant annet valg av politiske representanter for relativt korte tidsperioder. Dette innebærer økt sannsynlighet for at mål og virkemidler innenfor miljøpolitikken vil bli gjenstand for hyppige revurderinger og omlegginger. I en slik situasjon er det av stor betydning å analysere hvilke interessekonflikter som er aktuelle på miljøområdet, og vurdere hvordan de ulike interessene er representert i det politiske systemet. Dels kan det være et problem at visse interesser, typisk fremtidige generasjoners interesser, ikke er representert, og dels kan det være et problem at visse interesser, typisk kortsiktige økonomiske interesser, har langt mer ressurssterke talspersoner enn andre interesser, for eksempel langsiktige miljøinteresser. Det er innført en del tiltak for å kompensere for disse skjevhetene, hvorav bruken av miljøombud er en av flere muligheter.
2. Generelle utviklingstrender i virkemiddelbruken er i stor grad et resultat av økende »globalisering«. Globaliseringen innebærer at hensynet til økonomiske virkninger av virkemiddelbruken blir forsterket. Som en konsekvens få man en økt vektlegging av hensyn til kostnadseffektivitet og næringslivets konkurransevne ved utformingen av virkemidler, noe som gjør at virkemidlene i økende grad utformes i samarbeid med og under hensyntagen til interessene til nasjonale økonomiske aktører. Resultatet kan i mange tilfeller bli en uformell og samarbeidsorientert virkemiddelbruk overfor næringslivet. I den grad en slik utvikling finner sted vil det være av stor betydning å sikre en uavhengig vurdering av hvor effektive virkemidlene er for måloppnåelse. Et miljøombud vil kunne spille en viktig rolle i en slik sammenheng.
3. Forvaltningen har ofte stor frihet når de skal velge hvor ansvaret for å utforme og gjennomføre miljøpolitiske virkemidler skal legges. For det første fordeles ansvar mellom miljømyndighetene og andre myndighetsorganer på samme nivå, for eksempel mellom miljøverndepartementet og landbruksdepartementet. Dette blir ofte formulert som et spørsmål om integrering av miljøhensyn i ulike samfunnssektorer. For det annet finner det sted en fordeling av ansvar mellom sentrale og lokale myndigheter. Fordelingen av ansvaret har betydning for muligheten til å føre kontroll med hvordan ansvaret ivaretas i praksis. Jo mer ansvar som fordeles til ulike aktører på nasjonalt og lokalt nivå, jo stør-

re blir utfordringene med å sikre helhetlig og effektiv gjennomføring av miljøpolitikken. Et miljøombud vil kunne bidra til å styrke helhetsperspektivet og effektiviteten der ansvaret ellers er fragmentert.

4. De fleste stater deltar i et omfattende internasjonalt miljø samarbeid. Samarbeidet er i stor grad basert på frivillighet og tillit. For det første er det hovedsakelig et fokus på ordninger som skal legge til rette for oppfyllelsen av de internasjonale forpliktelsene, og liten men til en viss grad økende bruk av internasjonale håndhevings- og tvisteløsningsmekanismer innenfor internasjonal miljørett. For det andre er mange forpliktelser i internasjonal miljørett generelle og overlater stor grad av frihet til statene ved gjennomføringen. Internasjonale institusjoner og andre stater som deltar i et miljø samarbeid har følgelig få muligheter til å kontrollere statenes oppfølging av forpliktelsene. Et miljøombud vil kunne bidra med uavhengige vurderinger av en stats oppfølging av internasjonale miljøforpliktelser.
5. De momenter som er nevnt ovenfor kan også ivaretas av andre instanser enn et miljøombud. De mest aktuelle er miljøforvaltningen, eksisterende ombudsordninger, frivillige organisasjoner, uavhengige klageorgan, domstolene, revisjonsordninger og den politiske opposisjonen. I tillegg er det etablert prosedyrer som kan være egnet til å ivareta noen av momentene, særlig konsekvensutredningsplikten, retten til miljøinformasjon og adgangen til rettsmidler i miljø saker. Når det skal vurderes om det er behov for et miljøombud må det følgelig vurderes i hvilken grad momentene ovenfor ivaretas av eksisterende instanser og prosedyrer og om det er behov for et miljøombud som kan utfylle og supplere disse. Man må selvsagt også ta i betraktning de økonomiske og administrative kostnader som et miljøombud vil innebære.

4. Er det behov for et miljøombud i Norge?

4.1. Noen rettslige utgangspunkter

En viktig forutsetning for at et miljøombud skal kunne fungere effektivt er at det finnes visse overordnede rettslige rammer som myndighetenes mål og virkemidler kan måles opp mot. Dette punktet vil gjøre rede for hvilke rettslige utgangspunkter som finnes. I tillegg finnes det politiske utgangspunkter, særlig i form av stortingsmeldinger og Stortingets vedtak i forbindelse med behandlingen av dem. Slike politiske rammer vil ikke bli nærmere behandlet her.

jennomføring
tyrke helhets-
entert.
ljøsamarbeid.
For det første
ge til rette for
nen til en viss
visteløsnings-
dre er mange
r stor grad av
stitusjoner og
få muligheter
t miljøombud
its oppfølging

Grunnloven § 110 b inneholder de grunnleggende miljørettslige normene i Norge. I tredje ledd pålegges statens myndigheter, som omfatter Stortinget og Regjeringen, å gi nærmere »bestemmelser« til å gjennomføre de normer som er oppstilt i bestemmelsen. Hvorvidt bestemmelsen i seg selv innebærer noen positivrettslig regel som kan påberopes som selvstendig rettsgrunnlag er tvilsomt. I forarbeidene til § 110 b ble det gjort klart at bestemmelsen skulle være »et viktig moment ved tolkningen av det regelverk som Stortinget selv har vedtatt eller gitt hjemmel for«, og »legge bånd på forvaltningen ved å være retningsgivende når et forvaltningsorgan utøver myndighet etter fritt skjønn«.¹⁸ Bestemmelsen kan følgelig anses som en referanseramme som politikernes mål og virkemidler kan måles mot. En analyse av hvordan Miljøverndepartementet og den øvrige forvaltning har ivaretatt de normer som er oppstilt i § 110 b konkluderer som følger:¹⁹

7 andre instan-
ingen, eksiste-
nengige klage-
pposisjonen. I
å ivareta noen
ten til miljøin-
det skal vurde-
vurderes i hvil-
e instanser og
kan utfylle og
le økonomiske
bære.

»Generelt viser analysen at § 110 b har 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 er et resultat av enkeltpersoners kunnskap om og interesse for bestemmelsen. Det kan ikke spores noen systematisk oppfølging av bestemmelsen hos lovgiver, forvaltning eller domstoler.«

Norge er blant de land som har ratifisert flest miljøkonvensjoner. Norge praktiserer det dualistiske prinsipp på en måte som innebærer at forpliktelser under folkeretten kan tillegges vesentlig vekt ved tolkningen av nasjonal rett også på områder der man ikke uttrykkelig har gjennomført de folkerettslige forpliktelsene i nasjonal rett. På en del områder, for eksempel innenfor naturvern, er det få konkrete spor av konvensjonsforpliktelser i norsk miljølovgivning. Forpliktelser etter folkeretten er følgelig ytterligere en ramme som norsk miljøpolitikk kan måles opp mot.

Norsk miljørett består av noen kjernelover, særlig forurensningsloven og naturvernloven, samt en lang rekke andre lover som i større eller mindre grad skal ivareta miljømessige hensyn. Miljølovgivningen er

ingere effektivt
myndighetenes
I gjøre rede for
es det politiske
Stortingets ved-
ske rammer vil

18. Innst.S. nr. 163 (1991-92) s. 6.

19. Se *Ole Kristian Fauchald*: Forfatning og miljøvern – en analyse av Grunnlovens § 110 b, i *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, vol. 120 (2007) nr. 1-2, s. 1-84 på s. 81-2. Se også analysen i punktene 4.3 og 4.4.3.

sterkt preget av fullmakter. Bestemmelser som fastsetter lovenes formål, hensynsregler og retningslinjer for anvendelsen av loven, samt etableringen av miljørettslige prinsipper setter visse rammer for hvordan myndighetene skal følge opp lovgivningen. Dette er således en tredje ramme norsk miljøpolitikk kan måles opp mot.

4.2. En vurdering av momentene i en norsk kontekst

De langsiktige miljøutfordringene vi står overfor i Norge, særlig for å nå målene om å stoppe tapet av biologisk mangfold og å redusere klimagassutslipp,²⁰ indikerer at det ikke bare vil være behov for å utvikle nye virkemidler, men at det også kan være behov for å ta institusjonelle grep for å sikre måloppnåelse. Opprettelse av et miljøombud vil kunne være en viktig institusjonell nyskaping. Nedenfor følger en gjennomgang av de fem momentene som ble identifisert i punkt 3 ovenfor i en norsk kontekst.

1. Behov for talspersoner

Det norske politiske systemet avviker ikke i særlig grad fra andre vestlige demokratier hva angår mangelen på insentiver for å sikre langsiktige miljøinteresser og ivaretagelse av interesser som savner talspersoner. Grunnloven § 110 b kunne ha representert en styrking av slike interesser ved myndighetenes utforming av mål og virkemidler, men bestemmelsen har hatt liten betydning i praksis.²¹

Det er tatt visse grep for å øke langsiktigheten i norsk miljøpolitikk og for å ivareta hensynene til fremtidige generasjoner. Ulike langsiktige planleggingsverktøy har vært brukt, eksempelvis langsiktige planer for etablering av verneområder og utbygging av vannkraft. Et ferskt eksempel er forvaltningsplanen for Barentshavet og andre nordlige havområder.²² Slike planer har tjent til å skape langsiktighet i politikken gjennom etablering av brede politiske flertall for de mål og virkemidler som oppstilles i planene. Et annet spørsmål er hvordan planene i ettertid følges opp i praksis. Ettersom planene har en uklar status i det rettslige og politiske systemet, og ettersom de utarbeides, legges fram og vedtas etter uli-

20. Se St.meld. nr. 26 (2006-2007), kap. 6 (biologisk mangfold) og St.meld. nr. 34 (2006-2007) og klimaforliket på <http://www.stortinget.no/diverse/klimaforlik.html>.

21. Se Fauchald, note 19 ovenfor, særlig punkt 4.2.

22. Se St.meld. nr. 8 (2005-2006) Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplan).

ke prosedyrer, oppstår det problemer med forutberegnelighet. Et miljøombud ville kunne skape klarere institusjonelle rammer rundt denne typen planer.

Det kan på denne bakgrunn konkluderes med at det er relativt stort behov i Norge for å etablere eller styrke institusjoner som fungerer som talspersoner for generelle miljøinteresser eller interessene til fremtidige generasjoner.

2. Utviklingstrender i virkemiddelbruk

Norske myndigheter, særlig Finansdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet, ynder å beskrive Norge som et »lite land med en åpen økonomi«.²³ Dette aksepteres i stor grad som en grunnleggende ramme for utforming av mål og virkemidler innenfor områder som kan ha en handels- eller konkurransemessig betydning. Miljøpolitikken er i mange sammenhenger av en slik karakter. Et eksempel er konkurransen om å tiltrekke seg investeringer. Forholdet mellom den ubetingede og omfattende plikten til å utrede økonomiske og administrative konsekvenser og den begrensede plikten til å utrede andre konsekvenser, inklusive miljømessige konsekvenser, i Utredningsinstruksen er illustrerende i denne sammenheng.²⁴

Problemstillingen kommer til stadighet på spissen i det norske arbeidet med virkemiddelbruken i klimapolitikken. Bruken av utslippstillatelser etter forurensningsloven og adgangen til å endre slike tillatelser sto sentralt i den politiske striden rundt etablering av gasskraftverk, som førte til regjeringsskifte i 2000.²⁵ Virkemiddelbruken har blitt svært komplisert på dette området, og kostnadseffektivitet og konkurranseevne har vært de sentrale begrunnelsene for det avviket man har i forhold til tradisjonell virkemiddelbruk. På andre områder har man forsøkt virkemiddelbruk basert på frivillighet og avtaler med aktuelle aktører. Dette har særlig funnet sted innen avfallsektoren og overfor kraftkrevende industri.²⁶ Bruk av virkemidler basert på kostnadseffektivitet og hensyn til konkurranseevne, og spesielt de som gjennomføres ved forhandlinger og avtaler mellom det offentlige og private parter, kan innebære en stor risiko for at

23. Se St.prp. nr. 1 Nærings- og handelsdepartementet (2007-2008) s. 17.

24. Se <http://www.lovdato.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20000218-0108.html>.

25. Om saken, se *Hans Chr. Bugge: Juss eller politikk? Gasskraftsakens rettslige sider*, i Nybrott og odling, Festskrift til Nils Nygaard, 2002 s. 471-85.

26. Se NOU 2002:19, særlig punkt 5.5.1, og St.meld. nr. 34 (2006-2007) kap. 16

virkemidlene ikke i tilstrekkelig grad ivaretar langsiktige miljøinteresser eller interessene til fremtidige generasjoner. Evalueringer av virkemiddelbruk der hensynet til kostnadseffektivitet og konkurransevne har fått stå i sentrum indikerer at virkemidlene i begrenset grad har hatt den virkningen offentlige myndigheter ønsket.²⁷

Det kan konkluderes med at det generelt gis høy prioritet til kostnadseffektivitet og konkurransevne ved utformingen av virkemiddelbruk i Norge, samt at man i en del tilfelle har basert virkemiddelbruken på frivillighet. Dette aktualiserer behovet for et miljøombud som kan foreta en uavhengig evaluering av virkemiddelbruken i forhold til måloppnåelsen.

3. Plassering av ansvar for virkemidler

Plasseringen av beslutnings-myndigheten i miljøsaker varierer over tid. I Norge er beslutningsmyndighet i miljøsaker i stor grad lagt til andre statlige myndigheter enn miljøforvaltningen.²⁸ Dette vises ved vektleggingen i mange dokumenter av »sektormyndigheters« ansvar for å integrere miljøhensyn i sine beslutninger,²⁹ ved at beslutningsprosesser blir kompliserte fordi mange aktører har stor innflytelse og miljømyndighetene mangler evne eller vilje til å skjære igjennom,³⁰ samt ved at »sektormyndigheter« i vesentlig grad sikrer seg kontroll med sine ansvarsområder gjennom unntak fra generell miljølovgivning.³¹

27. Se, for eksempel, St. dok. nr. 3:9 (2007–2008) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetsutøvelse for reduksjon av NOX-utslipp.

28. Et eksempel er at ansvaret for strategien for bærekraftig utvikling er lagt til Finansdepartementet, se http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/Barekraftig_utvikling.html.

29. Se, for eksempel, St.meld. nr. 34 (2006-2007) Norsk klimapolitikk, som har hovedfokus på sektorvise klimahandlingsplaner, og St.meld. nr. 42 (2000-2001) Biologisk mangfold, som fokuserer på sektoransvar og samordning.

30. Se, for eksempel, St. dok. nr. 3:9 (2007–2008) s. 89: »Miljøverndepartementet la opp til en omfattende interdepartemental prosess for å komme fram til en anbefaling om hvilke virkemidler som burde benyttes. Undersøkelsen viser at det interdepartementale arbeidet var preget av manglende framdrift og få resultater, blant annet ved at det ikke ble lagt fram noen anbefaling om virkemiddelpakker. Miljøverndepartementet mente at sterke og motstridende sektorinteresser kunne være en hovedårsak til dette.«

31. Se, for eksempel, unntaket for energisektoren fra den nye planloven, se Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), 2008 nr. 71, §§ 1-3, 6-4 tredje ledd og 12-1 tredje ledd.

miljøinteresser
r av virkemid-
nseevne har fått
d har hatt den
tet til kostnads-
kemiddelbruk i
elbruken på fri-
m kan foreta en
nåloppnåelsen.

rierer over tid. I
gt til andre stat-
d vektleggingen
å integrere mil-
r blir kompliser-
ghetene mangler
rmyndigheter« i
nråder gjennom

dersøkelse av myn-

ng er lagt til Finans-

vikling.html.

kk, som har hoved-
(2000-2001) Biologisk

epartementet la opp
m til en anbefaling
er at det interdepar-
sultater, blant annet
akker. Miljøvernde-
kunne være en ho-

mloven, se Lov om

n) (plandelen), 2008

Hensynet til lokal selvbestemmelse har stått sentralt i Norge, men gjennomslaget for hensynet har variert over tid og med saksområde.³² Lokalt selvstyre har de senere år vært prioritert innenfor miljøområdet, særlig i plan- og bygningsretten, men også innenfor lovgivning om friluftsliv, jakt og rovviltforvaltning. Det har også vært viktig for sentrale myndigheter å stimulere kommunene til å iverksette tiltak for å bidra til bærekraftig utvikling og forebygging av klimaproblemer, og det er tatt initiativ til at kommunene skal få mer sentrale roller i forvaltningen av verneområder. Til tross for at de viktigste virkemidlene innenfor miljøretten, tillatelser til forurensning og opprettelse av verneområder, er forblir hos sentrale myndigheter synes tendensen å gå i retning av å basere en økende del av virkemiddelbruken på medvirkning av kommunene.³³

Dette innebærer at Norge har en betydelig fragmentering av ansvaret for virkemiddelbruken i miljøpolitikken. I betydelig grad forutsettes det at næringsspesifikke organer ivaretar miljøhensyn innenfor sine ansvarsområder. Slike organer vil ofte innhente sin informasjon og synspunkter fra aktører innenfor næringen og i stor grad basere sine avgjørelser på dette materialet. For lokale folkevalgte organer vil ofte andre hensyn enn langsiktige og overordnede nasjonale miljøhensyn bli prioritert. Alt i alt innebærer dette at det er behov for å ta institusjonelle grep som sikrer en kontroll med at virkemidler for å ivareta langsiktige miljøinteresser gis slik prioritet at relevante mål oppnås. Et miljøombud vil kunne spille en viktig rolle i en slik sammenheng.³⁴

32. Se *Fimreite, Flo og Tranvik*: Lokalt handlingsrom og nasjonal integrasjon. Kommuneideologiske brytninger i Norge i et historisk perspektiv, Makt- og demokratiutredningens rapport nr. 50, 2002.

33. Se f.eks. brev fra Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet til kommunene, 2007:

http://www.regjeringen.no/Upload/MD/Vedlegg/Naturmangfold/Countdown%202010/md_krd_countdown2010.pdf

34. Det kan i denne sammenheng noteres følgende anbefaling i *Anders Danielson, Conny Hägg, Helene Lindahl, Lars Lundberg, Joakim Sonnégård og Joseph Enyimu*: En peer-review av Norges politik för hållbar utveckling, 2007 s. 7: »Hållbar utveckling har inte särskilt stark institutionell förankring utanför Regeringskansliet, vilket ger känslighet för politiska omprioriteringar. Ett råd eller en kommission för hållbar utveckling bör övervägas. Det kan ge bättre medverkan från aktörer utanför regeringen och spela en roll i uppföljningen. Både en oberoende modell och en modell där rådet knyts nära regeringen är tänkbara.«

4. Overholdelse av internasjonale forpliktelser

Norge ligger i verdenstoppen hva angår tilslutning til traktater på miljøområdet. Praksis i Norge ved tilslutning til traktater har variert en del. Et hovedinntrykk er at det skal mye til for at forvaltningen skal konkludere med at stortingsvedtak er en nødvendig forutsetning for at avtalen kan gjennomføres. Det generelle bildet er at det er opp til forvaltningen gjennom bruk av fullmakter de allerede har under gjeldende lovgivning, å sørge for at de internasjonale forpliktelsene oppfylles.³⁵ Denne generelle holdningen fra departementenes side har vært akseptert av Regjeringen og Stortinget.

Det generelle bildet er at norske myndigheter oppfyller sine forpliktelser til å avgi rapporter om gjennomføring av forpliktelser under traktater på en samvittighetsfull måte. Utredningsinstruksen gjelder ikke »ved inngåelse av internasjonale avtaler«, jfr. punkt 1.2, og reglene om offentlige høringer følges kun unntaksvis ved utarbeidelsen av slike rapporter.³⁶ Departementene har heller ikke noen generell politikk for å offentliggjøre eller fremme debatt om de rapporter som sendes inn til internasjonale institusjoner.³⁷ Denne tilnærmingen til internasjonal rapportering er betenkelig ettersom det må antas at myndighetene har sterke interesser i å unngå å eksponere seg for kritikk fra internasjonale institusjoner.

Det kan følgelig konkluderes med at det er behov for en uavhengig instans som følger systematisk med på norske myndigheters oppfølging av internasjonale forpliktelser innenfor miljøområdet. Et miljøombud vil kunne ivareta en slik funksjon.

5. Eksisterende organer og ordninger som ivaretar hensynene

Det er i Norge ikke eksplisitt tatt initiativ til å etablere politiske eller forvaltningsmessige institusjoner som skal ivareta generelle miljøinteresser utover de miljømyndighetene som ble etablert på 1970- og '80-tallet.³⁸ Miljøforvaltningen preges av en hierarkisk oppbygging der miljøverndepar-

35. For en oversikt over Norges praksis, se de årlige rapportene om Norge i Yearbook of International Environmental Law, Part II: The Year in Review.

36. For et eksempel på høring, se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/hoeringer/hoeringsdok/2004/Horing-om-norsk-gjennomforing-av-Arhuskonvensjonen.html?id=96683>.

37. Et tilfeldig utvalg av rapporter blir publisert her: http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/rapporter_planer/rapporter.html.

38. Miljøverndepartementet ble etablert i 1972, Statens forurensningstilsyn ble etablert i 1974 og Direktoratet for naturforvaltning ble etablert i 1985. I tillegg er det opprettet visse forsknings- og overvåkningsinstitusjoner før og etter denne perioden.

tementet har formelle og reelle styringsmidler overfor særlig Statens forurensningstilsyn og Direktoratet for naturforvaltning. Samlet innebærer dette at det på miljøområdet kan være behov for et forvaltningsmessig og politisk uavhengig organ som ivaretar hensynet til å fremskaffe relevant informasjon og synspunkter.

Norske myndighetene gir en betydelig og for tiden økende grunnstøtte til frivillige miljøorganisasjoner,³⁹ noe som vil sikre effektive talspersoner for langsiktige miljøinteresser. Støtten er fordelt på 23 organisasjoner, og målet er å »medverke til å halde oppe eit breitt utval av demokratisk oppbygde, landsomfattande organisasjonar med miljøvern som hovudarbeidsfelt, for å sikre frivillig engasjement og styrkje medverknaden i miljøvernsspørsmål lokalt, regionalt og sentralt, basert på fagleg innsikt.«⁴⁰ Slik støtte kan imidlertid skape et avhengighetsforhold mellom miljøorganisasjonene og miljøforvaltningen. Dette kan svekke miljøorganisasjonenes evne og vilje til å stille kritiske spørsmål til myndighetenes mål og virkemidler. Det har til tider vært betydelig politisk debatt om støtten bør videreføres eller legges om. Det er følgelig sannsynlighet for at støtten vil kunne variere sterkt avhengig av synet til det til enhver herskende politiske flertall.

Ingen av de eksisterende ombudene i Norge er satt til å ivareta miljøhensyn. Imidlertid faller visse miljøhensyn inn under arbeidsoppgavene til ombudene. Der miljømessige forhold berører interessene til barn, forbrukere eller ansatte og vernepliktige i forsvaret vil de respektive statlige ombud kunne ivareta også miljømessige interesser. Der forvaltningen iverksetter tiltak som skader miljøet, vil en sak kunne bringes inn for Sivilombudsmannen, enten av enkeltpersoner som mener at deres interesser er krenket eller av miljøorganisasjoner som har til formål å ivareta miljøinteresser. Det er imidlertid kun den som er »utsatt for urett« som har rett til å få sin sak behandlet av Sivilombudsmannen.⁴¹

Det har vært argumentert for at domstolene er nærliggende til å sikre ivaretagelse av miljøhensyn under miljølovgivningen.⁴² Imidlertid viser undersøkelser av norske domstolars praksis at svært få saker bringes inn for domstolene med det formål å ivareta miljøinteresser. I løpet av 10-året

39. I budsjettet for 2008 var det satt av vel NOK 38,5 millioner, se St.prp. nr. 1 Miljøverndepartementet (2007-2008) s. 159.

40. Ibid. s. 160.

41. Se lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (6. juni 1962 nr. 8) § 6.

42. Se *Inge Lorange Backer: Domstolene og miljøet*, i Lov og rett 1993 s. 451-68.

1996-2005 var bare 0,4 % av de sivile sakene og 0,7 % av straffesakene for norske domstoler av denne karakter. Det er også betegnende at kun fire saker ble brakt inn av miljøorganisasjoner, hvorav bare én var vellykket, og at kun fem saker angikk gyldigheten av forvaltningens vedtak.⁴³ Norske domstoler har også en tradisjon for tilbakeholdenhet med prøvingen av forvaltningens unnlattelse av bruk av kompetanse.⁴⁴ På denne bakgrunn synes det lite realistisk å forvente at domstolene skal foreta noen effektiv kontroll med forvaltningens oppfølging av miljølovgivningen.

Riksrevisjonen utfører visse kontrolloppgaver knyttet til Regjeringens oppfølging av Stortingets vedtak, inklusive lovvedtak og vedtak om mål og virkemidler. Som nevnt er miljølovgivning preget av vide fullmakter til forvaltningen kombinert med bestemmelser som fastsetter lovens formål, hensynsregler og retningslinjer for anvendelsen av loven. Også i forarbeidene til lovgivningen gis det signaler om hvordan loven skal følges opp. Det ville vært nærliggende for Riksrevisjonen å følge opp med en kontroll av hvordan forvaltningen følger opp de brede fullmaktene. Riksrevisjonen har varslet et økt fokus på miljørevisjon.⁴⁵ Imidlertid er Riksrevisjonens faglige kompetanse på miljøområdet begrenset, og behovet for å prioritere arbeidsoppgaver gjør at det i begrenset grad gjennomføres noen jevnlig og grundig undersøkelse av Regjeringens oppfølging av Stortingets vedtak på miljøområdet.⁴⁶

Det er opprettet en lang rekke forsknings- og utredningsinstitusjoner på miljøområdet, og mange av disse finansieres delvis over statsbudsjettet. Disse bevilgningene går imidlertid i all hovedsak til naturvitenskaplig forskning. Det drives lite systematisk forskning på forvaltningens oppfølging av Stortingets vedtak om mål og virkemidler.⁴⁷

43. Ole Kristian Fauchald: Environmental Justice in Courts – a Case Study from Norway, foreløpig upublisert manus.

44. For et eksempel, se Rt. 2003 s. 1630.

45. Se Riksrevisjonens melding om virksomheten i 2007, St.dok. nr. 2 (2007–2008).

46. En gjennomgang av Riksrevisjonens virksomhet på miljøområdet indikerer at det ikke finner sted noen helhetlig eller systematisk gjennomgang av oppfølgingen av mål og virkemidler. Et eksempel på en miljørapport er Riksrevisjonens rapport om myndighetenes arbeid med kartlegging og overvåking av biologisk mangfold og forvaltning av verneområder (Dokument nr. 3:12 (2005–2006)). Forvaltningens oppfølging av rapporten omtales i St.meld. nr. 26 (2006–2007) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand s. 79.

47. Se St.prp. nr. 1 (2007–2008) Miljøverndepartementet, særlig kapittel 1410 i budsjettet.

raffesakene for
nde at kun fire
i var vellykket,
vedtak.⁴³ Nors-
ned prøvingen
På denne bak-
kal foreta noen
ovgivningen.

il Regjeringens
vedtak om mål
vide fullmakter
tter lovens for-
ven. Også i for-
ven skal følges
ge opp med en
lmaktene. Riks-
ertid er Riksre-
og behovet for
l gjennomføres
oppfølging av

ngsinstitusjoner
er statsbudsjet-
turvitenskaplig
ltnings opp-

udy from Norway,

(2007–2008).
et indikerer at det
oppfølgingen av
jonens rapport om
ygisk mangfold og
orvaltningens opp-
eringens miljøpoli-
ttel 1410 i budsjet-

Det er etablert flere prosedyrer som skal ivareta generelle miljøhensyn. Miljøverndepartementet har innført en tradisjon for å legge frem stortingsmeldinger hvert annet år for å gjøre rede for miljøpolitiske mål og virkemidler.⁴⁸ Disse meldingene har imidlertid en tendens til å bli »skrytelister« for den politikk Regjeringen har ført, og preget av kompromisser mellom departementene hva angår den fremtidige politikken. En slik ordning kan ikke sidestilles med uavhengige rapporter som har i oppgave å stille kritiske spørsmål til Regjeringens mål og virkemidler.

Loven om miljøinformasjon (2003 nr. 31) har som hovedmål å »sikre allmennheten tilgang til miljøinformasjon og derved gjøre det lettere for den enkelte å bidra til vern av miljøet ... og å påvirke offentlige og private beslutningstakere i miljøspørsmål«. Dersom loven virker som forutsatt, vil den kunne bidra til uavhengige vurderinger av og debatt om hvordan forvaltningen følger opp sitt miljøansvar. I en evaluering av loven konkluderer Miljøverndepartementet det med at: »loven i begrenset utstrekning påberopes av organisasjoner og privatpersoner som krever miljøinformasjon fra offentlige virksomheter.«⁴⁹ Loven fungerer følgelig så langt neppe som noe effektivt instrument for ivaretagelse av langsiktige miljøinteresser eller hensynet til fremtidige generasjoner.

Ordningene med miljøkonsekvensutredninger i Norge følger EUs regler.⁵⁰ Et viktig aspekt ved miljøkonsekvensutredninger er at det er tiltakshaver som har ansvaret for å utføre utredningen og at uavhengige tredjeparter i begrenset grad har mulighet for å påvirke prosessen gjennom klager og domstolsprøving. Det har til og med vært problemer for allmennheten å få innsyn i miljøkonsekvensutredningene.⁵¹ Slike miljøkonsekvensutredninger vil ikke bidra konkret til noen uavhengig evaluering av forvaltningens oppfølging av langsiktige miljøinteresser eller hensynet til fremtidige generasjoner.

48. Den siste meldingen er St.meld. nr. 26 (2006-2007) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand.

49. Se St.meld. nr. 26 (2006-2007) s. 44.

50. Se Plan- og bygningsloven (1985 nr. 77) kapittel VII-a med tilhørende forskrifter.

51. Se Sak 1998-1399, sivilombudsmannens årsmelding 1999, St.dok. nr. 4 (1999-2000) s. 5.

5. Noen avsluttende bemerkninger

Drøftelsen ovenfor viser at det kan være av stor interesse å reise spørsmålet om etablering av et miljøombud i Norge. Blant de Nordiske land ligger Norge svakt an når det gjelder uavhengig prøving av forvaltningens mål og virkemidler. Både Sverige og Finland har forvaltningsdomstoler som behandler et betydelig antall miljøsaker, og Danmark har uavhengige klageorganer i Naturklagenævnet og Miljøklagenævnet. I tillegg kan det synes som om Norge har en lovgivning som i større grad er preget av åpne fullmakter til forvaltningen enn det man har i de øvrige nordiske land.

Drøftelsen viser også at de oppgaver som kan ivaretas av et miljøombud i begrenset grad ivaretas av andre relevante institusjoner i Norge i dag. Overlapp mellom de oppgaver et miljøombud vil utføre og de aktiviteter til andre institusjoner utfører vil følgelig ikke være noe problem av betydning. I de tilfeller der det er fare for overlapp vil dette kunne forebygges ved utformingen av mandatet for et miljøombud.

Det vil være naturlig å opprette et miljøombud som et forvaltningsombud i likhet med Forbrukerombudet, Ligestillingsombudet og Barneombudet. Som erfaringene fra USA viser vil det være ønskelig å sikre miljøombudet en stor grad av uavhengighet av miljøforvaltningen. Derfor vil det være naturlig at et miljøombud oppnevnes av Stortinget, mens Regjeringen får fullmakt til å fastlegge de mer detaljerte prosessuelle og institusjonelle regler innenfor de rammer en lov oppstiller.

Et alternativ til et miljøombud vil kunne være å opprette en egen avdeling under Riksrevisjonen for miljøspørsmål slik som man har gjort i Canada. En slik avdeling ville kunne få et eget mandat, og kunne operere på grunnlag av egne prosessuelle regler som i tilfelle kunne ivareta behovet for interaksjon med publikum. En slik ordning vil knytte et miljøombud sterkere opp mot Stortinget enn dersom det opprettes som et forvaltningsombud.

Et konkret forslag om opprettelse av et miljøombud har vært diskutert i forbindelse med utredningen av en ny naturmangfoldlov i Norge. Det var ikke tilstrekkelig enighet i Utvalget til at et forslag ble lagt fram. Spørsmålet ble utredet for utvalget, og en skisse til en bestemmelse som kunne tas inn som en del av loven ble utarbeidet av undertegnede og

vedlagt utredningen.⁵² Arbeidet med å fremme en lov nærmer seg nå slutten i Miljøverndepartementet. Spørsmålet om etablering av et miljøombud ble tatt opp og støttet av enkelte høringsinstanser.⁵³ Dette lovarbeidet gir en god anledning til å etablere et miljøombud som kan bidra til å fremme langsiktige miljøinteresser og hensynet til fremtidige generasjoner i tråd med Grunnlovens § 110 b.

reise spørsmå-
iske land ligger
valtningens mål
domstoler som
nar uavhengige
tillegg kan det
ad er preget av
øvrige nordiske

av et miljøom-
sjoner i Norge i
føre og de akti-
noe problem av
ette kunne fore-

et forvaltnings-
budet og Barne-
kelig å sikre mil-
ingen. Derfor vil
get, mens Regje-
suelle og institu-

te en egen avde-
n har gjort i Ca-
unne operere på
ivareta behovet
e et miljøombud
som et forvalt-

ar vært diskutert
lov i Norge. Det
g ble lagt fram.
estemmelse som
indertegnede og

52. Se NOU 2004:28 s. 540-1 og 829-39.

53. Se bl. a. høringsuttalslser fra WWF, Den norske turistforening, Friluftslivets fellesorganisasjon og Friluftsrådenes landsforbund. Høringsuttalelsene kan finnes på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/hoeringer/hoeringsdok/2005/Horing-NOU-2004-28-Lov-om-bevaring-av-na/4.html>.